

Fűteni, világítani, az iskolai, orvosi, szociális ellátásokból részesülni muszáj. Nem mindegy azonban, mennyiért és milyen színvonalon.

Még nem is olyan régen e társadalmi közös feladatok ellátására irányulóan a piacosításhoz vezető „libero”-programokat állították előtérbe. Később, a krízishelyzetek kezelési igénye miatt, a kormányzati funkciók tartalmára és eredményességére már nagyobb figyelem irányult. A kötet az ezzel kapcsolatos problémákat a főbb szaktevékenységek közös feladatellátása körében tárgyalja, mégpedig alulnézetből, azaz a nagy ágazatok szerepéből kiindulva, a megszokottól eltérő szemléletben és rendszerezés mellett.

A könyv vaskossága mellett könnyedségre törekszik: példákkal illusztrál, városeseteket mutat, magyarázó ábrákat közöl. A szerzők által használt kategóriák könnyen kereshetőek, eredeti fogalomtár és számos más szerkesztési megoldás segíti az ismerkedést a témával – engedve akár a szövegben való „szemezgetés” és kalandozás csábításának is.

A munkát az MTA–DE Köszolgáltatási Kutatócsoport végezte, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara szakmai bázisán. Ajánlható az olvasmány az egyes szakterületek iránt érdeklődőknek, felsőfokú tanulmányaikat végzőknek, a kormányzati szakpolitikákat nyomon követő gondolkodó polgároknak.

www.dialogcampus.hu

ISBN 978-615-5376-89-4



9 786155 376894



Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.):
KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGSZERVEZÉSE ÉS POLITIKÁI



Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.)

Köszolgáltatások megszervezése és politikái

MERRE TARTANAK?



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.)

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGSZERVEZÉSE ÉS POLITIKÁI
Merre tartanak?

Korrektúrapéldány / © Dialóg Campus

DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK
KÖZSZEKTOR-OLVASMÁNYOK

A sorozat eddigi kötetei a kiadó gondozásában

Horváth M. Tamás (szerk.):

- Kilengések. Közszolgáltatási változások (2013)
- Jelenségek. A városi kormányzás köréből (2013)
- Külön utak. Közfeladatok megoldásai (2014)

Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.):

- Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? (2014)
- Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? (2016)

Horváth M. Tamás:

- Magasfeszültség. Városi szolgáltatások (2015)

Horváth M. Tamás
Bartha Ildikó (szerk.)

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK
MEGSZERVEZÉSE
ÉS POLITIKÁI
MERRE TARTANAK?



Korrektúrapéldány / © Dialóg Campus
DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet a
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK a „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című
kutatási projektje (2016–2017) keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

Általános lektor:
Pálné Kovács Ilona

Általános szaklektor:
Józsa Zoltán

Szaklektorok:
Józsa Zoltán
Várnay Ernő

Szaknyelvi lektor:
Farkas Henrietta Regina

Kutatási menedzserek:
Bartha Ildikó (2014–2016)
Szilágyi Bernadett (2012–2014)

Kutatásszervező:
Szabad-Andrási Tünde
kozszolg.kut@law.unideb.hu

Fejzetszerkesztők:

Árva Zsuzsanna (Harmadik fejezet), Bartha Ildikó (Tizedik és Tizenegyedik fejezet), Hoffman István (Ötödik és Hatodik fejezet), Horváth M. Tamás (Negyedik fejezet), Józsa Zoltán (Tizenkettedik fejezet), Madai Sándor (Nyolcadik fejezet), Péteri Gábor (Hetedik és Kilencedik fejezet), Pump Judit (Második fejezet), Szilágyi János Ede (Első fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2016
© Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és a kötet szerzői, 2016

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Korrektúra: Dialóg Campus

Áttekintő tartalomjegyzék*

Rövidítések jegyzéke	9
Táblázatok jegyzéke	15
Ábrák jegyzéke	19
Keretes írások jegyzéke	23
ESZIK VAGY ISSZÁK? AZ ÁGAZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERTANÁRÓL	25
<i>Horváth M. Tamás</i>	
HOGYAN FOGYASSZUK? HASZNÁLATI ÚTMUTATÓ A KÖTETHEZ	35
<i>Bartha Ildikó</i>	
Első fejezet	
EGY LÉTFONTOSSÁGÚ KÖZSZOLGÁLTATÁS: VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS	39
<i>Tönkö Andrea – Szilágyi János Ede – Hegedüs József</i>	
I. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK FŐ ÁGAZATPOLITIKÁI	43
II. A VÍZGAZDÁLKODÁSRA VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS POLITIKÁK	53
III. KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEK	63
IV. TULAJDONOSI ÉS VAGYONI SZERKEZET	75
V. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK GAZDÁLKODÁSI-PÉNZÜGYI KÉRDÉSEI	91
Második fejezet	
HULLADÉKKEZELÉSI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE	115
<i>Pump Judit</i>	
I. A HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEI	119
II. A TULAJDON ÉS A HELYI HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS	131
III. FINANSZÍROZÁS	147
IV. ÁTTEKINTŐ ÁGAZATPOLITIKA	159
V. AZ EU HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKÁINAK TÉRSÉGI ÖSSZEFÜGGÉSEI	173

Harmadik fejezet**HÁLÓZATOSSÁG ÉS HATÁRAI: VILLAMOSENERGIA-ELLÁTÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS** 193*Árva Zsuzsanna – Nagy Zoltán – Pump Judit – Varju Márton*

- | | |
|--|-----|
| I. A VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS PIACI VISZONYAI | 195 |
| II. A VILLAMOSENERGIA-TERMELÉS DECENTRALIZÁCIÓJA | 207 |
| III. AZ ADÓPOLITIKA SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZEI SZOLGÁLTATÁSI SZEMPONTBÓL | 219 |
| IV. A ZÖLDENERGIA-ALKALMAZÁS HATÁSA A TERÜLETI ELLÁTÁSRA | 231 |
| V. A FÖLDGÁZ- ÉS A VILLAMOSENERGIA-ÁGAZAT EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSA | 245 |

Negyedik fejezet**A KORMÁNYZATI MŰKÖDTETÉS MÓDOSULÁSA: A VÁROSÜZEMELTETÉS** 261*Horváth M. Tamás – Nagy Zoltán – Szemesi Sándor – Varju Márton*

- | | |
|---|-----|
| I. VÁLTOZÁSOK A VÁROSÜZEMELTETÉS IGAZGATÁSÁBAN | 263 |
| II. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJCSÖKKENTÉSÉNEK NEMZETKÖZI JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI | 275 |
| III. KÜLÖNADÓZTATÁS ÉS DÍJMEGÁLLAPÍTÁS | 287 |
| IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK TARTALMA | 303 |
| V. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN | 311 |

Ötödik fejezet**HELY A TÁRSADALOM HÁLÓZATAIBAN: SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK** 325*Hoffman István*

- | | |
|---|-----|
| I. A SZEMÉLYES JELLEGŰ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA | 329 |
| II. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SZEKTORÁLIS VAGYONI KÉRDÉSEI | 343 |
| III. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSA | 355 |
| IV. ÁGAZATPOLITIKAI KÉRDÉSEK | 367 |
| V. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK | 379 |

Hatodik fejezet**AZ ÁLLAM KITERJEDÉSE: AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN** 401*Hoffman István – Linder Viktória*

- | | |
|--|-----|
| I. TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS | 405 |
| II. FOGLALKOZTATÁSI VISZONYOK AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN | 419 |
| III. AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETI FINANSZÍROZÁSA | 433 |
| IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK | 455 |
| V. EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN | 469 |

Hetedik fejezet**KÜLÖNBÖZŐ KORMÁNYZATI SZINTEKEN: KÖZOKTATÁS** 489*Péteri Gábor – Linder Viktória*

- | | |
|--|-----|
| I. A KÖZOKTATÁS, MINT KÖZÖSSÉGI SZOLGÁLTATÁS | 493 |
| II. FELADATTELEPÍTÉS: KÖZPONTOSÍTÁSTÓL A DECENTRALIZÁCIÓIG ÉS VISSZA | 503 |
| III. SZAKMAI IRÁNYÍTÁS, SZABÁLYOZÁS | 521 |
| IV. A KÖZOKTATÁS PÉNZÜGYEI | 533 |

Nyolcadik fejezet**INTEGRÁCIÓS VÁLTOZATOK A RENDÉSZETBEN** 563*Madai Sándor – Linder Viktória – Szigeti Ernő*

- | | |
|---|-----|
| I. EURÓPAI DIMENZIÓ | 567 |
| II. A RENDÉSZET HUMÁNERŐFORRÁS RENDSZEREI | 579 |
| III. A HELYI RENDÉSZETI SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA | 593 |
| IV. A KATASZTRÓFAVÉDELEM SZERVEZETI ÉS TERÜLETI RENDSZERE | 607 |

Kilencedik fejezet**TÉREGYSÉGEK RELATIVIZÁLÓDÁSA: TELEPÜLÉS- ÉS TÉRSÉGFEJLESZTÉS** 623*Tosics Iván – Péteri Gábor – Szemesi Sándor*

- | | |
|--|-----|
| I. KÖZIGAZGATÁSI HATÁROK ÉS FUNKCIONÁLIS TÉRSÉGEK | 627 |
| II. TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSA | 645 |
| III. EURÓPAI UNIÓS HATÁSOK A VÁROSFEJLESZTÉSBN | 655 |
| IV. A KÖZELMÚLT VÁROS- ÉS TÉRSÉGPOLITIKAI KORSZAKAI | 665 |
| V. NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A TERÜLETI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE | 681 |

Tizedik fejezet**VÁLTOZÓ EGYETEMI SZEREPEK: FELSŐOKTATÁS, TERÜLETI KÖZFELADATOK ÉS INNOVÁCIÓ** 695*Bartha Ildikó – Linder Viktória*

- | | |
|---|-----|
| I. EURÓPAI UNIÓS KORMÁNYZÁSI SZINT A FELSŐOKTATÁS SZERVEZÉSÉBEN | 701 |
| II. A FELSŐOKTATÁS ALKALMAZOTTAINAK FOGLALKOZTATÁSI VISZONYAI | 713 |
| III. FELSŐOKTATÁS-FINANSZÍROZÁS | 721 |
| IV. AZ EGYETEMEK MINT A HELYI ÉS REGIONÁLIS FEJLESZTÉS KÖZPOLITIKAI SZEREPLŐI | 747 |
| V. INNOVÁCIÓ A KÖZFELADAT-ELLÁTÁS SZERVEZÉSÉBEN | 761 |

Tizennegyedik fejezet

SZABÁLYOZÁS PIACON:KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS 775

Tönkő Andrea – Bartha Ildikó – Varju Márton

- I. KORMÁNYZÁSI SZINTEK ÉS TÉRBELI KAPCSOLATOK 777
- II. A KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS VÁLLALATGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL 793
- III. PIACI ELEMELK ÉS A KÖZÖSSÉGI SZEKTOR A FINANSZÍROZÁSBAN 809
- IV. A KÖZÚTI SZEMÉLYSZÁLLÍTÁS SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN 823

Tizenkettedik fejezet

FELADATTELEPÍTÉS A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTT 843

Józsa Zoltán – Balázs István – Linder Viktória

- I. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI MODELLJEI 847
- II. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS CIVIL HIVATALNOKAI 861
- III. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK TELEPÍTÉSE 875

A MENÜ TERMÉSZETRAJZA. VÁLTOZATOSSÁG ÉS IRÁNYOK
AZ ÁGAZATI RENDSZERBEN 899

Horváth M. Tamás

FOGALOMTÁR 905

Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás

Tárgymutató 915

Kiemelt ábrák jegyzéke 933

Szerzőink 935

Rövidítések jegyzéke

Jogszabályok és rövidítéseinek jegyzéke

Áátv.	2012. évi CXCV. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről
AGBSHG	Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Árt.	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
Civiltv.	2011. évi CLXXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civilszervezetek működéséről és támogatásáról
ECId	az európai kritikus infrastruktúrákról szóló 2008/114/EK irányelv
EKSz	az Európai Közösségről szóló Szerződés
EUMSz	az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
EUSz	az Európai Unióról szóló Szerződés
Flt.	1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
Gtv.	1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról
Hatv.	1990. évi C. törvény a helyi adókról
Hgt.	2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
Ht.	2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról szóló
Hszt.	2015. évi XLII. törvény. a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Ktd.	2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról
Kvt.	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
Léttv.	2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
MÖKtv.	2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Nftv.	2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
Nkt.	2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
NVS	Nemzeti Vízstratégia
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Rat.	2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
SGB	Sozialgesetzbuch
Szt.	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról

Szvtv.	2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról
Tftv.	1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
Ttv.	1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésekről
UWWTD	A települési szennyvízkezelésről szóló 91/271/EGK irányelv (Urban Waste Water Treatment Directive)
Vet.	2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
VGt	vízgazdálkodási-terv
Vgtv.	1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
VKI	víz keretirányelv (2000/60/EK)
Vkszvtv.	2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

Betűszavak és rövidítések jegyzéke

ÁEEK	Állami Egészségügyi Ellátó Központ
ÁFA	általános forgalmi adó
AJB	Alapvető Jogok Biztosa
ÁNTSZ	Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
AOTU	Autorités Organisatrices de Transports Urbains
BFŐ	Budapest Fővárosi Önkormányzat
BioIS	Bio Intelligence Service
BIT	kétoldalú beruházási egyezmény (bilateral investment treaty)
BKK	Budapesti Közlekedési Központ
BKV	Budapesti Közlekedési Vállalat
BOT	Build-Operate-Transfer
CCL	Climate Change Levy
CCT	Competitive Compulsory Tendering
CEF	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
CEPOL	Európai Rendőrákadémia
CIME	Committee on International Investments and Multinational Enterprises
CIP	Versenyképességi és Innovációs Keretprogram
CLLD	Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés
COSI	Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság
DB	Deutsche Bundesbahn
DG	Distributed Generation
DGF	dotation globale de fonctionment
DRGs	Diagnosis Related Groups
ECI	európai kritikus infrastruktúra
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EdF	Electricité de France
EEA	Európai Környezetvédelmi Ügynökség
EFOP	Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EFT	Európai Felsőoktatási Térség
EGK	Európai Gazdasági Közösség

EGSZB	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
EGT	Európai Gazdasági Térség
EIT	Európai Innovációs és Technológiai Intézet
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
ELV	Emission Limit Value
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
EnBW	Energie Baden-Württemberg AG
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERCC	Európai Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központ
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESPROSS	European system of integrated social protection statistics
ESZA	Európai Szociális Alap
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ESZ-V	Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft.
EU INTCEN	Európai Unió Helyzetelemző Központ
EU	Európai Unió
EUB	Európai Unió Bírósága
Europol	Európai Rendőrségi Hivatal
ÉVM	Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium
FÁK	Független Államok Közössége
FCSM	Fővárosi Csatornázási Művek
FŐGÁZ	Fővárosi Gázművek
FV	Fővárosi Vízművek
FVT	funkcionális városi terület
GLA	Greater London Authority
GYEMSZI	Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet
HBCs	homogén betegcsoportok
HEFOP	Humánerőforrás Operatív Program
HGP	Helyi Gazdaságfejlesztési Partnerségek
HIPA	helyi iparüzési adó
HKR	Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer
HMO	health maintenance organizations
HR	humán erőforrás
HRGs	healthcare resource groups
IBR	irányított betegellátási rendszer
ICSID	Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (International Centre for Settlement of Investment Disputes)
IDEA	Intézet a Demokratikus Alternatíváért
IKOP	Integrált Közlekedésfejlesztés Operatív Program
IKT	információs és kommunikációs technológia
Interpol	Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete
IRE	Innovating Regions in Europe
ISCED	International Standard Classification of Education

ITB	integrált területi beruházás (= ITI)
ITI	Integrated Territorial Investment (= ITB)
IVS	Integrált Városfejlesztési Stratégia
KÁT	kapcsolt áramtermelés
KÁT	kötelező átvételi mérlegkör
KEHOP	Környezet és Energiahatékonysági Operatív Program
KKB	Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság
KLIK	Klebsberg Intézményfenntartó Központ
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LEP	Local Enterprise Partnership
LINK	Helyi Együtműködési Hálózat
LINKs	Helyi Együtműködési Hálózatok
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
LTP	Local Transport Plan
MAIA	Eurocities Városszövetség Metropolitan Területek Munkacsoportja
MÁV	Magyar Államvasutak Zrt.
MAVIR	Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító
MaVÍZ	Magyar Víziközmű Szövetség
MBH	mechanikai-biológiai hasznosítás
MEH	Magyar Energia Hivatal
MÉH	Melléktermék és Hulladék Egyesülés
MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MJV	megyei jogú város
MNV	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
MTMs	Market-type Mechanisms
MVM	Magyar Villamos Művek
MVT	morfológiai városi terület
NATO	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NCI	nemzeti kritikus infrastruktúra
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NHS	Állami Egészségügyi Szolgálat (National Health Service)
NHSZ	Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft.
NPM	New Public Management
NRW	non-revenue water
NVK	Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ
ODA	official development assistance
OECD	Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
OFT	Office of Fair Trade
OFWAT	The Water Services Regulation Authority
OHT	országos hulladékgazdálkodási terv
OKÉV	Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont

OKF	Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
OLAF	Európai Csalásellenes Hivatal
OMC	nyitott koordinációs módszer (Open Method of Coordination)
OMIT	Országos Műszaki Irányító Törzs
ONER	Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer
OP	operatív program
OTK	Országos Területfejlesztési Koncepció
OVF	Országos Vízügyi Főigazgatóság
PAYT	Pay As You Throw
PCC	Police and Crime Commissioner
PISA	Programme for International Student Assessment
PPP	Public Private Partnership
PSP	Private Sector Participation
PTA	Public Transport Authorities
REN/RES	Renewable Sources
SIS	Schengen Information System
SzJA	személyi jövedelemadó
TA	Technikai Segítségnyújtási keret
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
TfL	Transport for London
TGAP	Taxe Générale sur les Activités Polluantes
TIF	Tax Increment Financing
TIOP	Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
TOK	Tankerületi Oktatásügyi Központok
UNCITRAL	Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága
VIS	Vízuminformációs Rendszer
VT	versement transport
WHO	World Health Organization
WQO	Water Quality Objective
WTO	Kereskedelmi Világszervezet
ZEP	kiemelt oktatási övezet

Táblázatok jegyzéke

Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról

A.1	A kötet rácsszerkezete	31
-----	------------------------	----

Első fejezet

III.1	[Mell.] Intézményrendszer a három európai modellben	74
IV.1	A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei	79
IV.2	A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei Magyarországon	85
IV.3	Ágazati felmérés a költségmegtérülésről (2007)	87

Negyedik fejezet

I.1	Vállalati tulajdonosok a közműszektor egyes szolgáltatási területein az 1990-es évektől Magyarországon	268
II.1	[Mell.] A közüzemi szolgáltatások árainak változásai	285

Ötödik fejezet

I.1	A modellek és azok finanszírozása – 2007-es adatok alapján	331
I.2	A szociális kiadások részaránya 2008-ban egyes skandináv államok települési szintű önkormányzatainak kiadásai között	335
II.1	[Mell.] Az idősgondozásra fordított kiadások a GDP százalékában (2008 és 2012 között)	352
II.2	[Mell.] Nonprofit és forprofit fenntartók aránya a bentlakásos férőhelyek tekintetében 1999-ben	352
II.3	[Mell.] Bentlakásos intézményben ellátottak száma 2006-ban és 2012-ben	353
III.1	Szociális transzferek a visegrádi államokban és egyes mintaadó európai államokban (2007)	356
III.2	A szociális kiadások aránya egyes európai országok önkormányzati kiadásain belül	356
III.3	Az önkormányzati kiadások finanszírozása egyes európai országokban	357
III.4	A társadalombiztosítási és jóléti kiadások aránya az egyes települési önkormányzatok 2005. évi kiadásain belül	362
III.5	Az önkormányzati támogatások aránya a költségvetés kiadási összességéhez viszonyítva	362
III.6	Egyes szociális kiadások aránya a költségvetési kiadások összességéhez képest 2012-ben	363
V.1	Szociális kiadások változása az Európai Unióban	383

V.2	Rászorultsági ellátások szerepe az Európai Unió 27 tagállamában	385
V.3	Kormányzati kiadások megoszlása az EU 27 tagállamában feladatok szerint	386
V.4	A jóléti kiadások aránya a kormányzati kiadásokhoz képest	387

Hatodik fejezet

I.1	Magánjogi jogalany fenntartók által fenntartott kórházak aránya	408
I.2	A házi orvosok, házi gyermekorvosok száma, valamint az egy házi orvosra, házi gyermekorvosra jutó ellátotti szám 1990–2012 között	412
I.3	Közigazgatási szerepek változása 2010–2013 között	416
III.1	[Mell.] Az egészségügy helye egyes államok gazdaságában és közkiadásáiban	451
III.2	[Mell.] Alapellátásra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok és azok változása 1993–2013 között	452
III.3	[Mell.] A szakellátásokra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok és a fogyasztói árindex változása 1993–2013 között	453
IV.1	Kórházi ágyak megoszlása a fenntartók szerint egyes európai államokban 2003-ban, 2008-ban és 2011-ben	459
IV.2	Házi orvosok és házi gyermekorvosok száma a parxis jogállása alapján (1998–2012)	462
IV.3	[Mell.] Születéskori várható élettartam az EU tagállamaiban	467
V.1	Kormányzati szolgáltatások részesedése a szolgáltatások külkereskedelmében Magyarországon	476

Hetedik fejezet

I.1	A közoktatási rendszer fő elemei és tipikus modelljei	496
II.1	Közoktatási feladatok telepítése (ISCED-2 példája)	509
II.2	Iskolafenntartó települések (2009)	512
III.1	Iskolai szakmai felügyelet megszervezése és gyakorisága (döntési szintek felső tagozaton)	523
III.2	Döntési szintek felső tagozaton: tanárok alkalmazása és szakmai továbbképzési keretek elosztása	524
III.3	Szakképzési jelentések nyilvánossága	525
III.4	Igazgatás, szakmai irányítás és továbbképzés támogatása	525
III.5	KLIK- létszámok	526
IV.1	Pénzügyi döntési szintek	534
IV.2	A közoktatás finanszírozása: főbb típusok	536
IV.3	Nem állami közoktatás	549
V.1	A változások jellemzői	556

Nyolcadik fejezet

- | | | |
|------|---|-----|
| II.1 | Karrier-köztisztviselőkhöz hasonló jogállású rendészeti alkalmazottak az EU-ban | 583 |
|------|---|-----|

Kilencedik fejezet

- | | | |
|-----|--|-----|
| I.1 | Az európai városkörnyéki együttműködés kiterjedése és funkciói | 635 |
|-----|--|-----|

Tizedik fejezet

- | | | |
|-------|--|-----|
| III.1 | A felsőoktatásra fordított központi költségvetési kiadások változása évente Európában (2006 – 2010) | 727 |
| III.2 | A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői | 731 |
| III.3 | Finanszírozási megoldások előfordulása néhány európai országban | 732 |
| III.4 | Az egyetemek mozgásterének változása az állam által biztosított forrás felhasználása terén 1995 és 2008 között | 732 |
| III.5 | Az államilag támogatott hallgatók létszámkerete | 738 |
| III.6 | Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009–2013 között | 740 |
| III.7 | A pénzgazdálkodást érintő változások | 743 |
| IV.1 | A felsőoktatás intézményeinek és hallgatólétszámának területi megoszlása, 2007–2012 | 757 |

Tizenegyedik fejezet

- | | | |
|-------|---|-----|
| III.1 | [Mell.] A centralizált és decentralizált modellek főbb jellegzetességei | 822 |
|-------|---|-----|

Tizenkettedik fejezet

- | | | |
|-------|---|-----|
| I.1 | Az Európai Unió egyes tagországaiban érvényesülő modellek | 851 |
| I.2 | Az egyes uniós tagországok közigazgatása | 854 |
| II.1 | Európai országok tipológiája a helyi önkormányzatok alkalmazási rendszere alapján | 867 |
| III.1 | Hatósági feladat- és hatáskörök változásai | 889 |

A menü természetrajza

- | | | |
|-----|------------------------------|-----|
| A.2 | A kötet tematikus struktúrái | 901 |
|-----|------------------------------|-----|

Ábrák jegyzéke

Hogyan fogyasszuk? Használati útmutató a kötethez

- A.1 A fogalomtár, a kulcsszavak és a tárgyszavak viszonya a kötetben 37

Első fejezet

- III.1 A szektor működését meghatározó intézményi tényezők 73
IV.1 A víziközmű-szolgáltatás legfontosabb szereplői 76
V.1 Árszabályozási mechanizmus Németországban 97
V.2 Az ármeghatározási folyamat főbb lépései Angliában 98
V.3 Ágazati finanszírozás Franciaországban 99

Második fejezet

- I.1 A hulladékkezelés elemei és folyamata 120
I.2 Érték-modell 121
II.1 A hulladéklerakók tulajdonosi szerkezete és pénzügyi támogatottsága 138
II.2 Közszolgáltatók megyeenként 139
II.3 Kohéziós Alap hulladékkezelési projektek 140
II.4 ISPA/KA hulladékgazdálkodási projektek 140
II.5 Az ellátott települések száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete alapján 141
II.6 Az ellátott lakosság száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete alapján 142
II.7 A közszolgáltatók tulajdonosi összetétele 142
II.8 Az NHSZ csoport közszolgáltatási érdekeltsége (2014.11.) 144
II.9 Engedéllyel rendelkező települési hulladéklerakók tulajdonosi szerkezete (2013.06.) 145
IV.1 Németország hasznosított települési hulladéka (2002–2010) 163
IV.2 Dánia hasznosított háztartási hulladéka (legfontosabb frakciók) (2000–2009) 163
IV.3 Finnország hasznosított települési hulladékának összetétele (2003–2010) 164
IV.4 A települési szilárd hulladék kezelése 169
IV.5 Nagytérségi társulások (2013.06.01.) 170

Harmadik fejezet

IV.1	Villamosenergia-termelés energiaforrások szerint	238
IV.2	A megújuló energia részesedése a villamosenergia termelésben	238
IV.3	Hőtermelés energiaforrások szerint	239
IV.4	Energiafelhasználás ágazatok szerint	241

Negyedik fejezet

I.1	Vállalati formák egymásra rakódása Kelet-Közép-Európában	267
IV.1	Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában	304
IV.2	A közszolgáltatások állami ellentételezésének megengedhetősége	308

Hatodik fejezet

II.1	Háziorvosok, házi gyermekorvosok száma Magyarországon (1998–2011)	420
II.2	Hatósági bizonyítványt kérelmezők száma (2004–2011)	430
II.3	Összes egészségügyi dolgozó célország szerinti megoszlása 2011-ben	431
III.1	A finanszírozás során megjelenő főbb szolgáltatási szerepek és fontosabb kapcsolatok	435

Hetedik fejezet

I.1	Közszolgáltatási szereplők és viszonyok	497
I.2	Tanulósám (ISCED 1-4) változás 2003–2012 között	499
II.1.	Oktatási közkiadások helyi szinten (2011) és a decentralizáció (2013)	504
II.2	Közoktatási (ISCED 0-4) kiadások a GDP %-ában (2011)	506
II.3	Decentralizáció és helyi közoktatási kiadások (2010)	507
II.4	Közoktatás: magániskolában tanulók aránya (2012) és változása 2003–2012 között	508
II.5	Középiszkolai fenntartók (1993–1999)	513
II.6	Nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok és társulások	514
II.7	Egy pedagógusra jutó tanulók száma (1990–2012)	515
II.8	Egyházi jogi személy által fenntartott intézményben dolgozó pedagógusok száma a pedagógus összlétszámhoz viszonyítva (2008–2012)	519
III.1	Minimális és maximális tanári éves alapbér felsőtagozaton az egy főre jutó GDP %-ában	531
IV.1	A feladatellátási helyek száma a közoktatásban (1990–2012)	546
IV.2	Pedagóguslétszám a közoktatásban (1990–2012)	548
IV.3	Nem állami, nem önkormányzati oktatási intézmények támogatása	550

Nyolcadik fejezet

- | | | |
|------|--|-----|
| II.1 | A rendőrök minimum és maximum nyugdíjkorhatára néhány nyugat-európai országban | 591 |
|------|--|-----|

Kilencedik fejezet

- | | | |
|------|--|-----|
| I.1 | Többszintű kormányzati és kormányzási struktúrák | 631 |
| I.2 | Funkcionális városi térségek Magyarországon | 642 |
| II.1 | Helyi önkormányzati bevételek | 646 |
| II.2 | Helyi adóbevételek egy főre jutó összege 1993 és 2010 között | 648 |

Tizedik fejezet

- | | | |
|-------|---|-----|
| I.1 | [Mell.] A felsőoktatás kormányzásának európai modellje | 711 |
| I.2 | [Mell.] Az EUB ítélkezési gyakorlata és a Bolognai folyamat | 712 |
| III.1 | Az állami szerepvállalás formái a felsőoktatás finanszírozásában | 723 |
| III.2 | Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai | 728 |
| III.3 | A felvett hallgatók száma finanszírozási formánként (2010–2014) | 739 |
| III.4 | Az egyéb államháztartási bevételek összetétele 2009–2013 átlagában | 740 |
| III.5 | A költségvetési támogatások változása 2005–2013 reálértéken | 741 |
| IV.1 | A Triple Helix modell | 749 |
| IV.2. | Konzorciális együttműködések a TÁMOP 4. keretében
Kedvezményezett intézmények és kapcsolódásaik területi allokációja | 759 |
| V.1 | [Mell.] Brno városi régió kormányzása | 770 |

Tizenegyedik fejezet

- | | | |
|-------|--|-----|
| I.1 | Utazások száma az Európai Unióban helyi tömegközlekedési eszközzel (busz, villamos, metró) 2000 és 2012 között | 790 |
| I.2 | [Mell.] Utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben) | 791 |
| I.3 | [Mell.] Egy lakosra eső utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben) | 792 |
| II.1 | Budapest közlekedési közszolgáltatási struktúrája | 804 |
| II.2 | [Mell.] Üzemeltetési feladatok szereplők közötti megosztása | 807 |
| III.1 | Közszolgáltatási szerződések fő típusai | 820 |

Keretes írások jegyzéke

Harmadik fejezet

II.1	A MIKROVIRKA-projekt	211
IV.1	Hamburg példája	235
IV.2	Berlin példája	236

Ötödik fejezet

I.1	Civilek Hajdúböszörményben	337
I.2	Ellátásszervezés egy magyarországi középvárosban	341
II.1	Az ellátói kör változásának hajdúböszörményi példája	350
III.1	Az átalakulás hatásai egy magyar középvárosban	361
IV.1	Integrált megoldások Hajdúböszörményben	371
IV.2	Ellátási igények változása Hajdúböszörményben	377
V.1	Szociális szolgáltatások fejlesztése Hajdúböszörményben	391

Hatodik fejezet

I.1	A szervezeti és intézményi változások Hajdúböszörmény példáján	412
I.2	Centralizáció a hajdúböszörményi ellátórendszerben	417
II.1	Funkcionális privatizáció Hajdúböszörményben	422
III.1	Programmenedzsment egy magyarországi középvárosban	447
III.2	Recentralizáció Hajdúböszörményben	448
IV.1	Árral szemben... – az ügyeleti rendszer hajdúböszörményi példája	464
V.1	A társadalombiztosítási ellátások is szolgáltatások a belső piacon	474

Hetedik fejezet

II.1	A közoktatás központosításának megítélése	518
III.1	A központi bérfinanszírozás megítélése	530
IV.1	Városi iskolaüzemeltetés Hajdúböszörményben	552

Nyolcadik fejezet

III.1	A közterület-felügyelet egy magyar középvárosban	603
-------	--	-----

Kilencedik fejezet

I.1	A városkörnyéki együttműködés formái	633
IV.1	A stockholmi váltás	666

IV.2	Berlin, a befogadó város	666
IV.3	Az antiszegregációs tervek	672
Tizedik fejezet		
III.1	A „röghöz kötés” és a hordozható támogatások Magyarországon	730
III.2	Innováció és felsőoktatás Angliában	734
IV.1	Az Utrechti Egyetem kormányzási kapcsolatai	752
IV.2	A Pólus Program Magyarországon	756
V.1	Rezsicsökkentő kísérletek	762
V.2	Egyetemi egészségügyi szolgáltatások	763
V.3	A Minatec park	766
V.4	A városi kormányzás brnói modellje	768
V.5	Innováció a szociális szolgáltatások szervezése terén	769
Tizenegyedik fejezet		
I.1	A helyi közlekedési szolgáltatások európai dimenziója	781
I.2	A fenntartható közlekedés elősegítésének alternatív megoldásai	788
II.1	Magánvasutak a személyszállításban	806
III.1	Ingyenes buszközlekedés Hasseltben	812
III.2	Az angol dereguláció tapasztalatai	813

ESZIK VAGY ISSZÁK?

Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról

Horváth M. Tamás

A Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem *Területi közszolgáltatások szabályozásai* címmel középtávú kutatási projektet (2012–2017) hozott létre. A projekt a közszolgáltatások szervezésében az új évezred első évtizedének végétől bekövetkező változásokat vizsgálja, elsősorban a kormányzati szerepek alakulása szempontjából.

Miért és kinek érdekes ez a téma?

A helyi, területi és központi igazgatási szintek által alkalmazott eszközrendszerek egymás mellett működnek és egyben kölcsönösen reagálva mozdultak meg az utóbbi időben. Európa-szerte átalakulóban vannak ugyanis az állami szerepek. A válságok kezelése, terheinek megosztása ráirányította a figyelmet a szabályozások szülte ellentmondásokra és egyben a bennük rejlő, a korábbihoz képest eltérően értelmezett lehetőségekre. A kormányzatok, úgy tűnik, rákényszerülnek, hogy a rendelkezésükre álló széleskörű eszközökkel a korábbihoz képest eltérő módokon éljenek.

A közszektor igazgatási szerepeinek alakulását a legszélesebb értelemben vett szolgáltatási csoportokban vizsgáltuk: mindazokat görcső alá véve, amelyek lakossági-fogyasztói szükségleteknek közvetlen szervezésű tevékenységvégzés útján való kielégítését célozzák. Ilyenek különösen a közmű- és hálózatos szolgáltatások, a városüzemeltetési feladatok ellátása, valamint a humánszolgáltatások körében az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok területi összefüggésű szervezési kérdései. Mindezek egymással és a különböző ágazatpolitikai célmeghatározásokkal kölcsönös kapcsolatban állnak. A mindennapi élettel összefüggő, közösségileg szervezett feladatellátások széles körét, azok „kormányzási” arcai, ruhái, kellékei felől próbáltuk felfejteni. A jelmez újabb divatokat látszik követni Európában és Magyarországon is, persze nem uniformizáltan.

1. Folyamatok

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai országokban a közösségi szolgáltatások ellátásával kapcsolatos feladatok biztosítására egyrészt a rendszer-váltások, másfelől a különböző harmonizációs elvárások voltak nagy hatással. Hamar kiderült, hogy a területiség, mint tagállam „alatti” szint és nézőpont ugyanúgy univerzális a különböző szintű közösségek kapcsolataiban, elosztási viszonyaiban, mint

az integráció szintje. A kettejük közötti hálózatos viszonylat (Sorensen–Torfing, 2007) a kormányközi együttműködés pragmatikus kiegészítője, illetve sok tekintetben alternatívája.

Kelet-Közép-Európában a közszolgáltatások társadalmi szervezésének struktúrája többféle hatás alapján alakult. Egyrészt a fejlődés viszonylag mintakövető (Horváth, 2007). A közfeladatok ellátása szempontjából fontos helyhatósági változások az alkotmányos berendezkedés alakulásához szorosan kötve jöttek létre 1990 körül. Másrészt a rendszerváltásra nagy hatással volt a *versenygazdaságra áttérés* folyamata. Sokáig a korábbi kizárólagos állami tulajdon átalakulása és a privatizáció gyakorolt befolyást a közfeladatok szervezésének megoldásaira. Ugyanakkor az európai integrációhoz való csatlakozás folyamata a hagyományos közszektor minél több szegmensét célozta megnyitni a piaci verseny előtt. Ezt a körülményt utóbb az uniós tagságok ténye nyugtázta. Előbb azonban a kilencvenes évek fejlődési folyamatában a különböző kormányközi és nemzetközi közigazgatást támogató programok (Phare, USAID, British Know How Fund, Világbank-programok, Soros Alapítvány OSI, az EU ISPA és SAPARD támogatásai) igyekeztek ösztönözni, és nyomatékosítani a közszektorbeli modellkövetés feltételeit és lehetőségeit.

A területi közfeladatok átalakulásának további viszonyítási pontja a politikai rendszerváltást követő gazdasági visszaesés a 90-es évtizedben. A rendszerváltó országok ugyanis a nagyszabású gazdaságiszerkezet-átalakulás, valamint társadalmi változás hatására súlyos termelési válságokon mentek keresztül, amelyek még a legenyhébb esetben is meghaladták az 1929-ben kitört nagy gazdasági világválság sokkját a GDP csökkenését illetően. A transzformációs visszaesésnek jelentős külső okai is voltak. A mi térségünket ugyanakkor még mindig elhatárolja a többi, volt keleti blokkhoz tartozótól, hogy legalább nem kellett hosszabb ideig tartó és mély háborús konfliktusokkal szembenézni a folyamat idején. Itt az átalakulás folyamata többnyire egységes volt. A rendszerváltás társadalmi, gazdasági-pénzügyi és kormányzati folyamata egy hullámban érte el a helyi viszonyokat.

A központi és helyi-területi kormányzati változásokhoz képest a gazdasági átalakulás, és ehhez kapcsolódóan a közszektor versenygazdasági alakítása, valamint a piaci elégtelenségek kezelése már ellentmondásosabbnak bizonyult. Az elsődlegesen területi hatásaiban értelmezhető lakossági és telephelyhez kötött közszolgáltatások nagyobb rendszereinek egyenként külön „története” van. Ezek nem jellemezhetőek egyenes vonalú fejlődéssel. Egymással birkózó tendenciák és irányzatok harcolnak, országonként és korszakonként, eltérő kiindulópontokkal, más és más hangsúlyok kiemelése mellett.

2. Fókuszálás

Vegyük a közszolgáltatások azon széles körét, amelyek valamilyen szinten területi szervezésben kerülnek ellátásra. A főbb ágak a hálózatos infrastruktúra, a közüzemi szolgáltatások, az oktatás, az egészségügyi ellátás és a kapcsolódó biztosítási rendszer, a szociális ellátás, a terület- és településrendezés és -fejlesztés, valamint a hatósági igazgatás, mint szolgáltatás és a közrendészet különböző fajtái. A rendszerezés metszetét a különböző közpolitikai célú szabályozási eszközök adják. Vizsgáljuk a jogi, pénzügyi, szervezési-működési, település- és területpolitikai, valamint európai politikák által kifejtett hatásokat, azok egymásra gyakorolt befolyását. Újdonság, hogy a kollektív szolgáltatási feladatok valóságos

komplexitásából indulunk ki, figyelemmel a közszektor szerepvállalásának állami, közösségi vagy magán szférában való megnyilvánulási formájára, azok kiterjedésére.

Előzetes hipotézisünk szerint a közösségi feladatellátás rendszerébe korábban a piaci megoldásokra jellemző eszközök átvezetését favorizálták, bízván az erőforrások hatékonyabb és társadalmilag eredményesebb felhasználásában. Újabbban azonban e formáknak az erősebb, ámde – jó esetben – nem hagyományosan bürokratikus közösségi kontrolljait is keresik, a különböző kormányzati és piaci kockázatok csökkentése, illetve megelőzése érdekében. Látnunk kell tehát a szabályozási formák különböző modelljeit, amelyek egymásra hatásából adott időben és helyen a rendelkezésre álló közösségi döntési változatok (területi szakpolitikák) meghatározhatók.

3. Alkalmazhatóság

Kutatási programunk jellemzően alapkutatói célú volt. Az elvégzett szintetizálás és rendszeralkotás a kormányzati cselekvés eszköztanrendszer tanulmányozásához nyújthat új elméleti kereteket és témacentrikus fogódzókat. A kutatási eredmények egyben a különböző szintű kormányzati tevékenységek megalapozásához járulnak hozzá. Kötetünk hasznosítható a legkülönbözőbb szakterületi graduális képzések felsőbb szintjein a gazdálkodás, szervezés és igazgatás szakmaközpontú tárgyai elsajátításában, a posztgraduális oktatásban és a doktori képzésben több területen ismeretbővítő anyagként, valamint a felnőtt továbbképzésben, közgazgatási, közszolgálati és közpolitikai vezetőképzésben.

4. Irányok

A kutatás kiinduló hipotézise az, hogy a fejlett világban a közszektor területi szervezési keretei és tartalmi átalakulóban vannak. A közhatalommal fölruházott kormányzati szerepek megváltoznak.

Egyrészt hangsúlyossá válnak az állami megoldások és szerepek újabb, nem decentralizációs formái. Közülük említhető a vagyonnal, közjavakkal való gazdálkodás jogainak gyakorlása a magánjog, illetve a társasági jog keretei között; a biztosítási rendszerek közösségi szolgáltatási funkciókra való kiterjesztése; a közhasznúság társadalmi jelentőségének elismerése; a tradicionális közösségek feladatátvállaló képességének ösztönzése.

Másrészt a területiség körében a helyi önkormányzatiság elvét egyre jelentősebb mértékben kiegészítik olyan komplementer szempontok a közfeladatok ellátásának megszervezésében, mint a szervezés államigazgatási formái kombinálva az önfelfinanszírozás és intézményi öngazgatás megoldásaival. Hasonlóképpen, a decentralizációt új megvilágításba helyezik a globálisan szerveződő gazdaság hálózatos kapcsolódásai, amelyek minden tekintetben átívelnek a hagyományos illetékességi területeken éppúgy, mint a szokásos helyi hatáskörökön.

Harmadrészt, az európai integráció tagállami viszonyainak perspektíváit korábban szerették a regionalizmus összefüggésében felfogni, de ma már ez a területi logika nem egyeduralgó. A nagytérségek fejlesztési potenciáljai kétségkívül átnyúlhattak, kapcsolatokba épültek a tagállami határokon átívelően, ezáltal a kormányközi kapcsolatokkal szemben

az integráció egyik szintjét képezték vagy képezhetnék volna. Ha nem is kizárólagos megoldásként, de az önkormányzati vagy a föderális szerepek formáit a nyolcvanas-kilencvenes években mintha kódolták volna a fejlődésbe. A közfeladat-ellátás piacai azonban ennél és a vártnál összetettebben alakultak. Ehhez képest pedig az uniós politikák prioritásai hullámmódon változtak. Az államnak a gazdasági értelemben vett semlegessége iránti igény gyengült, a regionális politika irányai és eszközei többirányúak lettek. Persze elsősorban válságok hatására történt mindez.

5. Nézőpontok

A téma kifejtéséhez több tudományterület komplexen alkalmazandó módszertani bázisára volt szükségünk. Együtt ezeket úgy tudtuk alkalmazni, hogy különböző funkcionális szempontokat határoztunk meg a következők szerint.

(Közigazgatás-szervezési funkció) A közszolgáltatások szervezése különböző tevékenységek társadalmi és közösségi igazgatásainak koordinációját igényli. Egy-egy komplex feladatkör ellátását jellemzően nem egyetlen fajta megoldással biztosítják, hanem sokféle együttműködést alkalmaznak.

Régen az állam területi szerepvállalását az önkormányzatok vagy a központi alárendeltségű dekoncentrált szervezés formái szerint különböztették meg. A huszadik század utolsó negyedében a helyi szerepek ellátásának piaci keretek közötti ösztönzését részesítették előnyben, ahol csak lehetett. Utóbb a kormányzat helyébe állított kormányzás jegyében hangsúlyt kaptak a csak a gazdasági szektorok közötti munkamegosztással leírható területi megoldások, például társadalmi biztosítási rendszerek, kamarai szabályozások a szokásos köztisztviselési körön kívül, közösségi védelmi és rendészeti formák. Érdekesek az állami szervezésű, országos vagy területi hatókörűen ellátott feladatok megoldásának tartalmi.

A közszolgáltatások területi szervezése körében a közigazgatási funkció újabb szerepeit és megváltozott helyét kerestük. A megközelítés nem csupán a normatív jogalkotásra terjedt ki, hanem a szervezeti és szervezési keretek és folyamatok alakulására és hatásmechanizmusaira is.

(Vagyonhasznosítási és -gazdálkodási funkció) A közszolgáltatások szervezésének lényeges oldala az államháztartás vagyoni eszközei fölötti rendelkezési jogok gyakorlásának módja, pénzügyi és számviteli jellemzése. A kormányzati szerepeknek az újraértelmezése kihat a tulajdonlás és rendelkezés tartalmának alakulására.

Régebben az állami, illetve az önkormányzati vagyont általánosítóan tulajdoni egészként fogták föl. Egyebek mellett annak mértéke, kiterjedése szerint beszéltek szociális vagy éppen liberális kormányzati szerepvállalásról. Manapság Nyugat-Európában a gazdasági társaságok gazdálkodási és működési logikájában beépítve jelennek meg a tulajdonosi szemlélet kérdései, különösen a közüzemi szektorban. A feladatellátás megoldásainak alakítása sokkal rugalmasabb, mint a hagyományos igazgatási hatáskör-telepítés logikája szerint azt feltételezni lehetne.

(Költségvetési finanszírozási funkció) A jóléti államok korszakától a decentralizált feladatokat a kormányzati szintek közötti finansiális kapcsolatok rendszerében biztosították. A pénzügyi föderalizmus logikája össze tudta egyeztetni a makrogazdasági szabályozásokat a döntési szintek önállóságának megtartásával. Fő üzenete szerint a kormányzati feladatellátásnak van a piacgazdasággal mindenben összeegyeztethető rendszere és rendje. Ez a mechanizmus egyben a költségvetési korlátozások időszakában is képes volt a különböző általánosan választott testületek mozgásterének biztosítására (fiskális föderalizmus).

Az Európai Unió költségvetési politikái eszközrendszere jelentős részben épül a szintek közötti pénzügyi kapcsolatok logikájára. Különösen igaz ez a regionális politika forrás-szabályozására. Újabb a tagállam „alatti” szintek mellett, amilyen a régió vagy a helyi önkormányzat, a hangsúlyok jobban megoszlanak más területi alanyok vagy formációk között, amilyenek például a térségi vállalkozások, közvetlenül a helyi közösségek, a különböző összetételű networkok.

(Térségszervezés és -rendezés) Az Európai Unió területi politikáiban újabb változási irány bontakozik ki az új évezred első évtizedétől. Az erős regionalizmus szemlélete, mint említettük, már nem egyeduralgkódó. Az új fejlesztéspolitikák a területi dimenzióból inkább a policentrikus városhálózatokat, a kiegyensúlyozottságra törekvő város–vidék kapcsolatokat és a hozzáférhetőség biztosítását állítják előtérbe. A regionalitáshoz képest ebből a térbeli lefedettség homogenitása hiányzik. Márpedig, ha közigazgatás-szervezési oldalról nézzük, akkor így az egységes illetékességi terület híján a helyi és területi decentralizációs joghatóság szerepei is átértékelődnek.

A régiók motorjai szokás szerint az önkormányzatok együttműködései, valamint a projektmenedzselő ügynökségek. Ezzel szemben áll újabban a minden szintű kormányzatok, valamint a gazdasági és társadalmi erőforrásokkal bíró csoportok irányában való „akcionizmus” politikája.

(Európai uniós politikák) Az Európai Unió politikáinak jó része foglalkozik a közszolgáltatásoknak a versenyszabadsággal való összeegyeztetésével. Az európai terminológia szerint kutatásunk témájának elsősorban nem ez, hanem az ún. általános gazdasági és nem gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köre felel meg. Itt a tagállamok szabadsága viszonylag széleskörű, miközben bizonyos elveket, kritériumokat az uniós jogrend, európai bírósági döntések, mindezek értelmezései határozottan kicövekeltek.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós politikák a tágabb értelemben vett közszolgáltatási körben egyáltalán nem egyenes vonalúak. Jelentős viták, és ebből következően fordultatos szabályozási eredmények adódtak az utóbbi jó másfél évtizedben. A viszonylag vontatott hatálybalépési folyamatok viszont pár éve egyértelműen elértek a közvetlen gyakorlatig.

6. Közszolgáltatás-csoportok

A különböző funkciók szerint a közszolgáltatások területi érintettségű főbb feladatcsoportjait elemeztük. A csoportképzés alapját a kormányzati költségvetési kiadási szerkezet főbb összevont tételei jelentik. Ez persze nem jelenti azt, hogy a közkiadások mind kormányzati

körben jelentkeznek, továbbá egyáltalán a feladatok államháztartási körből finanszírozásának kizárólagosságát. A tapasztalat szerint azonban az alábbi csoportképzéssel közelítünk a szolgáltatásszervezési szempontból jellemző, közvetlenül kisközösségi kihatású közfeladatok meghatározó köréhez. A következő feladatcsoportok keretében vizsgáldtunk:

- (I) víziközmű-szolgáltatás
- (II) hulladékgyűjtés
- (III) villamosenergia-ellátás
- (IV) városüzemeltetés
- (V) személyhez kötött szociális szolgáltatások
- (VI) egészségügyi szolgáltatások (alap- és középfokú)
- (VII) közoktatás
- (VIII) közrendészet
- (IX) település- és térségfejlesztés
- (X) felsőoktatás mint területi kihatású feladatellátás
- (XI) városi közösségi közlekedés
- (XII) hatósági (államigazgatási) szolgáltatások

7. Mátrix

Jelen rendszertanunk szerkezete egy mátrixszal áttekinthető. A felsorolt összevont ágazatok (a mátrix sorai) az előzőekben említett nézőpontok (a mátrix oszlopai) alapján rendezhetők. Az I–XII. sorok alkotják kötetünk fejezeteit, melyekben az alfejezetek egymáshoz hasonló, (1)–(5) terjedő mértékadó társadalomtudományi diszciplináris szempontokat jelenítenek meg. Adódik tehát az alábbi táblázatos rácsszerkezet, melynek cellái a könyv tematikus tanulmányait jelentik.

A mátrix lényege, hogy a cellák egymással kölcsönhatásban vannak. Ily módon a könyv pusztá szerkezetén túli kapcsolatokra lesz majd figyelmes az olvasó, ha érdeklődésének engedve, tetszése szerint lapozgat a rendezett anyagban.

A lenti mátrix egy-két cellája kitöltetlen maradt ilyen vagy olyan okok miatt. Általában tudásunk korlátozottsága miatt nem voltunk egyelőre képesek ezeket a helyeket jól kitölteni.

Figyeljük meg viszont, hogy a kötet ágazati fejezetei itt a táblázatban rendezett tartalmú sorok. Az oszlopfők (1)–(5) alkotta tematika azonban nem mechanikus szerkezeti béklyó. Ha összeolvassunk az oszlopainkba foglalt címeket egyben érdekes irányú folyamatokra lelünk. Metatartalmakra, amelyek átívelnek egyik vagy másik ágazaton, közöttük különféle kapcsolatokat teremtenek és generálnak.

Az ágazati szelekcióban annyi egyszerűsítést végeztünk, hogy a közszolgáltatások igénybevételének alapszintjéből indultunk ki. Onnan, ahol az igénybevétel viszonylag egységben jelenik meg, vagyis a lakóhelyen, továbbá ahol a közösségi megszervezésnek van, vagy legalább lehet domináns esélye. Ha viszont ilyen összefüggést találtunk, nem voltunk tekintettel a helyi kormányzati feladattelepítések nemhogy gyakorlatára, de szokásos protokolljaira sem. Ezért foglalkozunk például az egyetemekkel, területi hatásaikkal összefüggésben.

A.1 táblázat

A kötet rácsszerkezete

<i>funkciók</i> ágazatok	<i>Közigazgatás- szervezési</i> (1)	<i>Vagyon- (ill. erőforrás-) gazdálkodási</i> (2)	<i>Finanszírozási</i> (3)	<i>Áttekintő ágazatpolitikái</i> (4)	<i>Európai Unió politikái</i> (5)
I. Víziközmű- szolgáltatás	A szolgálta- tásszervezés közigazgatási kérdései	Tulajdonlasi és vagyoni problémák	Gazdálkodási- pénzügyi kér- dések	Jellemző ágazatpolitikák	A vízgazdál- kodás uniós politikája
II. Hulladék- gazdálkodás	A hulladékos közszolgáltatás megszervezése	Tulajdon és közszolgáltatás kapcsolata	Területi szintű finanszírozás	Hulladékos közszolgáltatási ágazatpolitikák	A hulladékgaz- dálkodás terü- letileg releváns politikája
III. Villamosener- gia-szolgáltatás	A villamosener- giatermelés de- centralizációja	A villamosener- giaszolgáltatás piaci viszonyai	Adópolitikai szabályozási eszközök	Zöldenergia ösztönzése az energiaszek- torban	Az EU villamos- energia- szolgáltatási politikája
IV. Városüzemel- tetési szolgálta- tások	Változások a vá- rosüzemeltetés igazgatásában	A közszolgál- tatási (rezi-) díjszökkentés	Különadóztatás és díjmegállá- pítás	Ágazatpolitikai változások	Az állami szerepvállalás keretei az EU jogában
V. Szociális köz- szolgáltatás	A személyes szolgáltatások igazgatása	Szektorális vagyoni kérdések	A személyes szociális szolgáltatások finanszírozása	A területi szociális szolgáltatások finanszírozása	Az EU szabályo- zásai a szociális közszolgáltatá- sokban
VI. Egészség- ügyi közszol- gáltatás (alap- és középfokú)	Területi ellátás- szervezés	Foglalkoztatási (humán erőfor- rási) viszonyok	Területi szintű finanszírozások	Területi ágazat- politika	Területi ellátási szabályozási viszonyok az EU-ban
VII. Közoktatási közszolgáltatás	Központosítástól decentralizációig és vissza	Szakmai irányítás és szabályozás	A közoktatás pénzügyei	Az oktatás mint közösségi szolgáltatás	
VIII. Rendészeti közszolgáltatás	A helyi rendé- szeti szolgálta- tások igazgatása	A rendészet humán-erőfor- rási rendszere		Katasztrófavé- delmi rendszer egységességé- nek kérdései	Közszolgáltatási alapkérdések a rendészetben
IX. Település- és térségfej- lesztés	Közigazga- tási határok és funkcionális térségek	Beruházások és tulajdon nemzetközi védelme	Településfejlesz- tés finanszíro- zása	Város- és tér- ségpolitikák változása	Európai uniós hatások a város- fejlesztésben
X. Felsőoktatás mint térségi szolgáltatás	Innováció a köz- feladatellátás szervezésében	A felsőoktatás alkalmazottai területi kötődése	Finanszírozás és az egyetemek területi szerepe	Az egyetemek mint térségi közpolitikai szereplők	Az uniós kormányzási szint szerepe
XI. Helyi közös- ségi közlekedés	A helyi közlekedés megszervezése	A közösségi közlekedés vá- llalatgazdasági szempontból	A tömegközle- kedés finanszí- rozása		A közúti személyszállítás szabályozása az EU-ban
XII. Hatósági szolgáltatások	Hatósági igazgatás megszervezési modelljei	Civilhivatalnoki rendszerek		A hatósági szolgáltatás fe- lőssége telepítési rendje	

8. Módszerek

Kötetünk 12 különböző közösségi kormányzási ágazati és funkcionális területet fog át, a célkitűzéseknek való tevékenységi irányok megszervezési formáinak komplexitásra törő elemzése érdekében. A „teljességre” törekvés nem öncélú. A társadalmi feladatellátások még oly különböző építőelemeit a különböző átívelő hatások és folyamatok ugyanis összefüggő rendszerre formálják.

Ennek kimutatása érdekében multidiszciplináris megközelítést alkalmaztunk. A közigazgatási, vállalatgazdálkodási, költségvetési finanszírozási, szakpolitikai, európai és szociológiai tudást igyekezett ötvözni a sokféle szakembert magához vonzó kutatócsoport.

Munkánk jellemzően analitikus, ami nemzetközi összehasonlító szemléleten alapul. Különösen gazdaság- és közigazgatásstatisztikai eszközökkel élünk még az állítások megalapozása érdekében.

Szisztematikusan bedolgoztuk a kötetbe egyik empirikus munkánk eredetiségében is tipikusnak tekinthető tapasztalatait. Egy közepes magyar városban, jelesül Hajdúböszörményben komplex ténymegállapító tanulmányorozatot (Horváth–Bartha, 2014) készítettünk 2013–14 folyamán. E munka érdekes példáit kötetünk, ahol lehetett, keretes írások formájában összefoglalva rendre szerepelteti, olvasóink számára kifejezetten gyakorlati céllal.

9. Köszönetnyilvánítás

A kutatócsoport köszönettel tartozik a Magyar Tudományos Akadémiának a projekt finanszírozásáért. Hálások vagyunk a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának, külön is Szabadfalvi József dékánának a kutatás feltételeinek biztosításáért. Továbbá empirikus munkánk emblematikus helyszínéül Hajdúböszörmény városnak nélkülözhetetlen szerepe volt az egész vizsgálódás és elemzés inspirálásában.

10. Kapcsolattartás a kutatócsoporttal

A kutatásnak keretet adó projekt leírását, a kutatási termékeket bemutató összefoglalókat, valamint az aktuális fejleményekről és projektteseményekről szóló információkat az érdeklődők a kutatócsoport által üzemeltetett aktív honlapon érhetik el: <http://jog.unideb.hu/kutatasaink/mta-kutato-csoport>

A hajdúböszörményi empirikus kutatás során kifejlesztett adatbankunk (<http://jog.unideb.hu/kutatasaink/hajduboszormeny-varos-kozszoalgaltatasi-adatbankja>) az elemzett dokumentumokat, adatokat rendszerezetten és kereshetően tartalmazza; a tartalmat folyamatosan frissítjük. Az elektronikus adatbázis nyilvános, az érdeklődők jelszó igénylése útján férhetnek hozzá az itt tárolt anyagokhoz.¹

¹ Felhasználó név és jelszó igényelhető a kutatócsoport elérhetőségén (kozszoalg.kut@law.unideb.hu) kutatószervezónktől.

A projekt megtalálható az akadémiai kutatások academia.edu nevű nemzetközi hálóján a <https://unideb.academia.edu/KozszolgaltatasiKutatorcsoportMTADE> linken elérhető módon.

A kutatócsoport magyarul (www.kozjavak.hu) és önálló angol nyelvű változatban (www.kozjavak.hu/en) is működő interaktív blogja a közszolgáltatási feladatok kormányzási szerepeinek konfliktusait, aktuális fejlődési irányait követi, illetve biztosít fórumot a fejlemények megvitatására, a kapcsolódó szakmai álláspontok ütköztetésére. A blog a facebook közösségi portálon is elérhető: <https://www.facebook.com/kozjavak/#>

Debrecen–Budapest, 2016. április

Felhasznált irodalom

- Horváth M. Tamás (2007): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. /‘Humpty Dumpty’: Problems of Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development. [magyarul és angolul] In: *Nemzetközi Közigazgatási Szemle/International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 2007. No. 2. pp. 2–19.
- Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.) (2014): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest: Dialóg Campus
- Sorensen, E.–Torfing, J. (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

HOGYAN FOGYASSZUK?

Használati útmutató a kötethez

Bartha Ildikó

A széles menüválaszték felkínálása mellett célunk az volt, hogy a felsorakoztatott fogások összetételüket nézve is változatosak legyenek. Ezt igyekeztünk elősegíteni a keretes írásokban feltárt példákkal, városetekkel – köztük a hajdúböszörményi empirikus kutatásaink tapasztalataival; a leírt jelenségeket illusztráló, magyarázó ábrákkal; a táblázatokban rendszerezett adatokkal. A könyv elején található jegyzékek az oldalszámok, valamint az egyes elemekhez tartozó indexszámok megjelölésével mutatnak utat a táblázatok, az ábrák és a keretes írások lelőhelyéhez.² A kiterjedtebb rendszerbeli összefüggéseket, hálózatos kapcsolatokat megjelenítő ábrákat, táblázatokat a kötet végén a „Kiemelt ábrák jegyzékében” külön is kigyűjtöttük.

A fogalomtár, a kulcsszavak és a tárgymutató, illetve az ezekre épülő szerkesztési megoldások a válogatás, szemezgetés lehetőségeit bővítik, többféle ízlésvilág igényeit is szem előtt tartva. E kiegészítő elemekkel a szerzők által használt kategóriák értelmezését, illetve kereshetőségét igyekeztünk elősegíteni. Célunk volt továbbá, hogy a kötetet haszonnal forgathassák azon olvasók is, akik nem elsősorban vagy kizárólag „szektorspecifikusan” érdeklődnek, inkább egy adott funkció, jelenség, szervezési szempont vagy fogalom különböző rétegeit és (adott esetben szektoronként eltérő) megnyilvánulási formáit kívánják átlátni.

A *fogalomtár* a könyvben használt legfontosabb fogalmak rövid meghatározását tartalmazza. Az egyes kategóriákhoz tartozó leírások nem szükségképpen követik a bevett jogszabályi leírásokat vagy az akadémiai kommentárok alapján irányadónak ítélt definíciókat. Nagyobb részük inkább a szerzők munkáiban alkalmazott meghatározásokra, illetve szakmai körben többé-kevésbé elfogadott tartalmakra vezethető vissza. Arra törekedtünk, hogy a fogalomtár önmagában is egy mai, a szerzői kör és a szerkesztők által is képviselt, a kötet egészét jellemző, önálló szemléletet tükrözzön.

Az egyes alfejezetekhez (mátrixcellákhoz) tartozó *kulcsszavak* a „kulcsszódobozokban” találhatóak és a tartalom részét képező tárgykörökre és témákra, kiemelt szempontokra, fogalmakra, jelenségekre, kormányzási/szervezési formákra és eszközökre mutatnak

² Az ábrák, táblázatok és keretes írások címében a római szám minden esetben a „lelőhelyet” mutató alfejezetszámot jelzi, az azt követő arab szám pedig az alfejezeten belüli sorrendben elfoglalt helyet. Például: a „IV.2 A közszolgáltatások állami ellentételezésének megengedhetősége” című ábra az adott fejezet negyedik alfejezetének második ábrája.

rá, ily módon orientálva az olvasót a számára legfontosabb részek megtalálásában. Egyes alfejezeteknek vannak azonos vagy hasonló kulcsszavai (nem csupán egy fejezeten belül, hanem fejezeteken átnyúlóan is) – ezzel is mutatva az elemzések „közös minimumát, illetve az egyes területek közös vonásait. Több fejezet kulcsszavaiban is megjelenik például a fogyasztót előtérbe helyező megközelítés, a centralizált szervezési megoldások vagy az uniós jogharmonizáció jelensége.

A *tárgyszavak* az indexszámok segítségével teszik könnyebbé a keresést. A kötet végén található tárgyszójegyzék az egyes szavak, illetve kifejezések helyét indexszám és oldalszám szerint is mutatja. A jegyzékben a fastruktúrába rendezett tárgyszavak fő ágai általában a funkcionális rendezési szempontoknak (a kötet-mátrix oszlopainak) az alkotóelemeit vagy kulcsfogalmait (pl. alternatív szolgáltatásszervezés) jelentik meg. Mindez elősegíti, hogy a 12 közszolgáltatási szektor „mátrixsorokba” való rendezése mellett az „oszlopos összefüggések” – vagyis a közös vizsgálódási szempontok, szektorokon átívelő, hasonló jelenségek, közös vagy éppen ágazatonként sajátos jelentéstartalmat hordozó fogalmak, kategóriák – is jól láthatóak legyenek. Az Európai Unió kormányzási eszközöként ismert nyílt koordinációs mechanizmus (mint „fő ágat” képező tárgyszó) például a közoktatás, a felsőoktatás, az egészségügy és a szociális szolgáltatásszervezés terén is lényeges szerepet tölt be – ami rámutat egyúttal az uniós szintű beavatkozás mélységére és jellegére is az említett területeken.

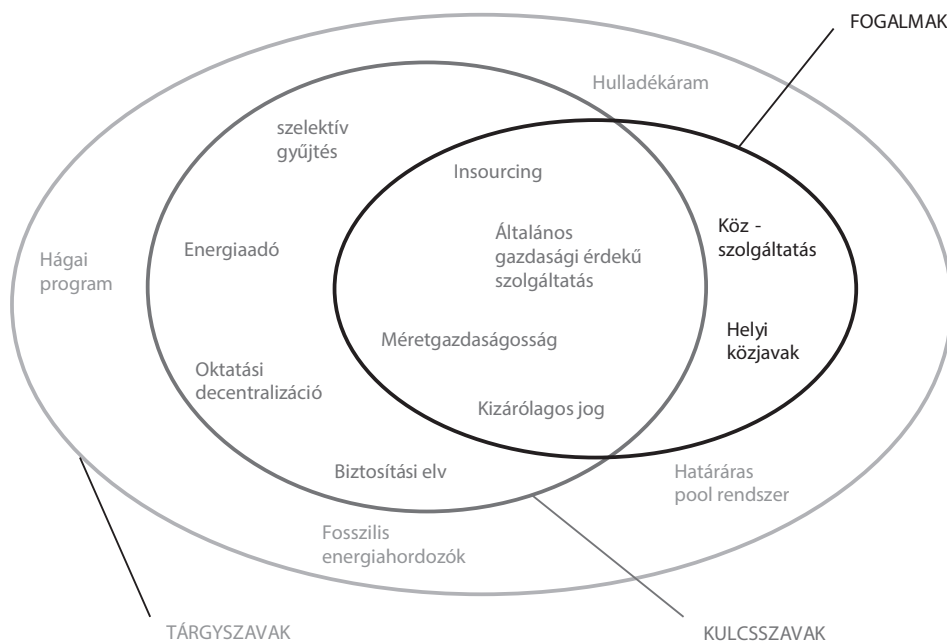
Az *indexszámok* a törzsszöveg releváns részeinél, az oldalmargón elhelyezett három vagy négyjegyű számok; az első, illetve az első két számjegy ennek megfelelően a fejezet számát mutatja (pl: a **707** szám a hetedik, közoktatási fejezethez tartozást jelzi). A táblázatok, az ábrák, a keretes írások és a tárgyszavak mindegyike rendelkezik saját számmal.³

A fogalomtár, a kulcsszavak és a tárgyszavak egymáshoz való viszonyát (az egyes kategóriák példáival) az alábbi A.1 ábra mutatja:

³ Egy indexszámhoz egyszerre több tárgyszó is tartozhat (ugyanakkor egy számhoz csak egy táblázat, ábra vagy keretes írás van rendelve).

A.1 ábra A01

A fogalomtár, a kulcsszavak és a tárgyszavak viszonya a kötetben



Amint az ábrán is láthatjuk, a kulcsszavak és a fogalmak egyaránt részét képezik a tárgyszavak nagyobb halmazának. Így a tárgymutató indexszámai segítségével azt is könnyen be tudjuk azonosítani, hogy a törzsszöveg mely részében fordulnak elő a fogalomtár egyes kategóriái, vagy a kulcsszódobozokban fellelt szavakat, kifejezéseket mely más fejezetekben, alfejezetekben látjuk viszont.

A kulcsszavak általában fedik a fogalomtár fogalmait, de mégsem teljes mértékű ez a lefedettség. Egyes fogalmak ugyanis kevésbé „cellaspecifikusak” és nem kifejezetten rendelkeznek a kulcsszavakra jellemző keresésorientáló funkcióval, sokkal inkább a kötetben (vagy legalábbis több fejezetben) használt nyelvezet és fogalmi bázis részét, a menü „alapanyagát” képezik. Példaként említhetjük a „közfeladatok”, a „helyi közjavak” vagy a „szolgáltató” fogalmát.

A 12 tematikus fejezet és a kapcsolódó kiegészítő elemek ilyen módon egymásra épülő rendszere is azt a célt szolgálja, hogy a kötet betölthesse a tartalmának és megközelítésének komplexitásából adódó, „többfunkciós” rendeltetését. Az eszközök sokfélesége remélhetőleg az olvasók széles körének nyújt hasznos útbaigazítást ahhoz, hogy a kötet rendszertana alapján átlássa a közfeladat-ellátás szervezésének átfogó folyamatait és azok mozgásirányát, az ágazati sajátosságokat és a szektorok között átívelő összefüggéseket, mindemellett pedig elmélyedhessen a számára érdekes részterületek és jelenségek tanulmányozásában.

Első fejezet

EGY LÉTFONTOSSÁGÚ KÖZSZOLGÁLTATÁS: VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS

Tönkö Andrea – Szilágyi János Ede¹ – Hegedüs József

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Szilágyi János Ede)</i>	41
I. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK FŐ ÁGAZATPOLITIKÁI <i>(Szilágyi János Ede)</i>	43
1. AZ ÁLTALÁNOS VÍZPOLITIKA ÉS A VÍZIKÖZMŰ-SZABÁLYOZÁS	44
2. A VÍZIKÖZMŰ-SZAKPOLITIKA	50
II. A VÍZGAZDÁLKODÁSRA VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS POLITIKÁK <i>(Tönkö Andrea)</i>	53
1. AZ EURÓPAI UNIÓ VÍZPOLITIKÁJA	53
2. AZ IVÓVÍZRŐL SZÓLÓ 98/83/EK IRÁNYELV	54
3. A TELEPÜLÉSI SZENNYVÍZKEZELÉSRŐL SZÓLÓ 91/271/EGK IRÁNYELV	55
4. A VÍZ KERETIRÁNYELV (VKI)	56
5. A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI TAGÁLLAMOK ELŐTT ÁLLÓ LEGFONTOSABB KIHÍVÁSOK	58
6. A VKI MEGVALÓSÍTÁSÁNAK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI	60
III. KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEK <i>(Hegedüs József – Tönkö Andrea)</i>	63
1. A VÍZ, MINT KÖZJÓSZÁG ÉS A VÍZIKÖZMŰ ÁGAZAT SAJÁTOSÁGAI	63
2. FELADATMEGOSZTÁS A VÍZIKÖZMŰ-SZEKTORBAN	64
3. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON 1990-TŐL 2013-IG	69
4. A VÍZÜGYI SZEKTOR TELJESÍTMÉNYÉT BEFOLYÁSOLÓ INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐK	72

IV. TULAJDONOSI ÉS VAGYONI SZERKEZET	75
<i>(Tönkö Andrea)</i>	
1. A VÍZ- ÉS SZENNYVÍZÁGAZAT LEGFONTOSABB SZEREPLŐI	75
2. A LEGFONTOSABB TULAJDONOSI-VAGYONI PROBLÉMÁK	77
3. TULAJDONOSI-VAGYONI MODELLEK A SZOLGÁLTATÓI PIACON	78
4. A MAGYAR VÍZIKÖZMŰ-SZEKTOR JELLEMZŐI	83
5. PROBLEMATIKUS PONTOK A MAGYAR VÍZIKÖZMŰ-SZEKTORBAN	85
V. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK GAZDÁLKODÁSI-PÉNZÜGYI KÉRDÉSEI	91
<i>(Tönkö Andrea)</i>	
1. A FEJLETT, A FEJLŐDŐ ÉS AZ ÁTMENETI ORSZÁGOK MODELLJEI	91
2. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS KÖLTSÉGEI ÉS FINANSZÍROZÁSI FORRÁSAI	94
3. TELJES KÖLTSÉGMEGTÉRÜLÉS (KONTRA FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGTÉRÍTÉS)	96
4. GAZDÁLKODÁSI-PÉNZÜGYI KÉRDÉSEK MAGYARORSZÁGON	100
FEJEZETZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK	107
<i>(Szilágyi János Ede)</i>	
FORRÁSJEGYZÉK	109
Ábrák jegyzéke	
III.1 A szektor működését meghatározó intézményi tényezők	73
IV.1 A víziközmű-szolgáltatás legfontosabb szereplői	76
V.1 Árszabályozási mechanizmus Németországban	97
V.2 Az ármeghatározási folyamat főbb lépései Angliában	98
V.3 Ágazati finanszírozás Franciaországban	99
Táblázatok jegyzéke	
III.1 Intézményrendszer a három európai modellben	74
IV.1 A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei	79
IV.2 A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei Magyarországon	85
IV.3 Ágazati felmérés a költségmegtérülésről (2007)	87

Előszó a fejezethez

Szilágyi János Ede

Jelen fejezet mindössze három évtized fejleményeit kísérli meg átfogni a víziközművek vonatkozásában, azonban e rövid időtáv is nagy változásokat foglal magában, mely változások vizsgálata és elemzése komoly és előrevivő következtetések levonására ad lehetőséget.

Az első alfejezet középpontjában a víziközművekhez kapcsolódó társadalmi viszonyokat formáló politikák találhatók, melyek vonatkozásában az elmúlt évtizedekben jelentős változások következtek be. Ez igaz az *általános* – vagyis víziközműveken túlmutató – vízpolitika, illetve a *víziközmű-szakpolitika* tekintetében is. E szerteágazó vízpolitikák bemutatása nem könnyű feladat, ezért az első tanulmány szerzője elsődlegesen a *magyarországi problémákra* összpontosít, de foglalkozik e politikák *globális és uniós* dimenzióival is. E tanulmányban egyértelművé válik a vízzel kapcsolatos problémák komplexitása, és hogy a komplexitást figyelmen kívül hagyó vízgazdálkodási politikával immáron nem lehet megfelelni a XXI. század kihívásainak.

A második alfejezetben az *általános vízpolitika* kapcsán már említett, de ott részleteiben ki nem fejtett *vízvédelmi előírások* kerülnek kiemelésre, elsősorban a terület vonatkozásában jelentős európai *uniós jog* szempontjából. A környezetvédelmi szabályozás a második világháborút követő időszakban hatalmas fejlődésen ment keresztül (előtte lényegében nem is létezett), és óriási hatást gyakorolt minden más területre, így – természetesen – a környezet vitális elemét képező vizekre is. A vízvédelmi előírások közül a tanulmány jelentőségüknél fogva három irányelvvel foglalkozik részleteiben, így az ivóvízről és a települési szennyvízkezelésről szóló irányelvek mellett – a vízvédelmi szempontból nemzetközi szinten is egyedülálló és előremutató – *Víz Keretirányelvvel*.

A harmadik, negyedik és ötödik alfejezetektöbb vonatkozásban is szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel a szerzők a *víziközmű-szakpolitika* keretein belül maradva elemzik az elmúlt közel három évtized nemzetközi és nemzeti fejleményeit. Az egyes alfejezetek szűkebb témái a víziközmű-szolgáltatások *közigazgatási-szervezési és gazdálkodási-pénzügyi kérdései*, valamint a víziközmű-szolgáltatások szervezésével kapcsolatos *tulajdonlási és vagyoni* problémák. Az elemzésekben fontos szerep jut az *angol*, a *német* és a *francia* víziközmű-politika és szabályozás vizsgálatának, amely modellek a magyartól több vonatkozásban is eltérnek. A különböző nemzeti modelleket összehasonlító tudományos módszer mellett e tanulmányok fontos jellemzője – egyébiránt az első tanulmányhoz hasonlóan – a tudományközi (interdiszciplináris) módszer.

I. A víziközmű-szolgáltatások fő ágazatpolitikái

Szilágyi János Ede

Kulcsszavak

vízpolitika	víziközmű-szolgáltatások	víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.)
víziközmű-ágazati politika	vízgazdálkodásról szóló törvény (Vgtv.)	vízgazdálkodási terv (VGT)
víz-keretirányelv (VKI)		

Jelen alfejezetben² alapvetően két irányból kívánjuk megközelíteni a víziközmű-szolgáltatói ágazatot formáló politikákat. Egyrészt a speciális víziközmű-ágazati politika (továbbiakban: víziközmű-szakpolitika) változását, fejlődését kívánjuk felvázolni, másrészt pedig egy átfogóbb, vízpolitika, vízstratégia elemzése (továbbiakban: általános vízpolitika) mentén tervezzük bemutatni mindazon más szakpolitikákat, amelyek formálták és formálják a víziközmű-ágazatot (is). A cél, hogy a globális kihívások rendszerében, figyelemmel a nemzetközi társadalmi, jogfejlődési tendenciákra, alapvetően magyar problémák megoldására koncentrálna fogalmazzuk meg álláspontunkat, fókuszálva arra is, hogy a politikák megvalósításának milyen szabályozási leképeződései vannak. Tekintettel a területi korlátokra, valamint arra, hogy a Horváth M. Tamás által vezetett kutatócsoportban a víziközmű-szakpolitika nagyobb súllyal volt jelen, munkánk során arányaiban nagyobb hangsúlyt fektetünk az általános vízpolitikai kérdésekre.

100

Mindezek előtt azonban – mintegy bevezető jelleggel – fontosnak tartanánk elhelyezni a víz problémakörét más környezeti-társadalmi jelenségek viszonyrendszerében. Erre több lehetőség is kínálkozik, amelyek közül magunk *Szöllősi-Nagy András* gondolatait hívjuk segítségül. Szöllősi-Nagy egy előadását azzal a hipotézissel kezdte, hogy *gyorsul a hidrológiai ciklus*, ami – egyebek mellett – azt eredményezi, hogy a víz hidrológia ciklusa kapcsán megnövekednek a szélsőségek. Meglátása szerint ennek legfőbb oka az emberi populáció növekedése, amelynek hatását a klímaváltozás csak még tovább megnöveli.

Ezen globális rendszerben a víz *összeköti a planetáris folyamatokat*. Szöllősi-Nagy hangsúlyozta, hogy a kialakuló „*globális (víz)krízis*” nem a víz, mint környezeti elem krízise, hanem az emberi intézmények krízise, amelynek megoldása a „*jó vízkormányzás*” ez azonban nem egyenlő a „*vízgazdálkodási kormányzással*”. A globális krízis önmagában nem oldható meg a klímaváltozásra eddig adott tipikus válaszlépésekkel, így nevezetesen

az üvegházhatást okozó gázok emissziójának csökkentésével vagy energiakérdésként. A hatékony válasz egyik kulcseleme az adaptációs képesség növelése lehet, ami a vizek esetében egy „*adaptív vízgazdálkodást*” jelent. Ennek az adaptív vízgazdálkodásnak több eleme is van (így például a tározási képességek növelése, többcélú vízrendszerek alkalmazása), és fontos, hogy a vízkérdést más rendszerekkel összefüggésben kezeljük, utalva itt többek között a víz-élelmiszer-energia nexusra (Szöllősi–Nagy, 2015). A fentieket kommentálva magunk fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy modern, előremutató általános vízpolitika határait rendkívül nehéz meghatározni. Annak tekintettel kell lennie a környezeti törvényszerűségekre (köztük a hidrológiai ciklus teljességére!), és nem alapulhat más, mint egy rendkívül szoros együttműködésen az érintett más politikákkal a döntéshozatal legkülönbözőbb (helyi, regionális, nemzetközi) szintjein. Lényegében ezen integratív szemlélet került megfogalmazásra az ENSZ egyik jelentésében is, amely a vizet érintő horizontális és vertikális integráció mélyítését szorgalmazza az általános vízpolitika vonatkozásában (WWDR, 2012: 22–42).

101 1. Az általános vízpolitika és a víziközmű-szabályozás

Az általános vízpolitika kapcsán első körben rögzíteni kell, hogy a napjainkban elfogadottnak tekinthető általános, integratív vízpolitika egy szerves fejlődés eredménye, amely általános vízpolitika 1985-ben ebben a formában még nem létezett. A fejlődést mutatja, hogy napjainkra olyan fontos dokumentumok jelölik ki ennek kereteit, mint az ENSZ UN-Water programja keretében elfogadott *víz-világjelentések* (lásd különösen a WWDR 2012 és WWDR 2015 jelentéseket), az *EU Vízstratégiája* (Blueprint) és – a több vonatkozásban is reformra szoruló – *Víz Keretirányelv* (VKI), az egyes EU-tagállamok VKI végrehajtására született *vízgazdálkodási-tervei* (így Magyarország esetében a VGT³) és a több év óta készülő magyar *Nemzeti Vízstratégia* tervezete⁴ (NVS). A magyar vonatkozásokat tekintve magunk különösen fontosnak tartjuk – habár csak közvetett érvényesüléséről lehet beszélni – a MTA Vízstratégáját is (Somlyódy, 2011).

Ezen általános vízpolitikai dokumentumok közül többnek is sor került már az átfogó bemutatására korábbi írásunkban (Szilágyi, 2013b: 15–62; Szilágyi: 2013a, 475–497). Jelen alfejezet elsődlegesen a víziközmű-szolgáltatásokhoz legszorosabban kapcsolódó – alapvetően egy magyarországi problémamátrix (Szilágyi, 2013b; Szilágyi, 2015c) által kijelölt – csomópontokra⁵ kíván csak utalni.

³ Időközben, 2015. december 22. lezárással, a VGT felülvizsgálata keretében a szakértői csoport elkészítette Magyarország második VGT-jének végleges tervezetét is. Amíg azonban a magyar kormány nem fogadja el a második VGT-t, addig az első VGT hatályos.

⁴ A NVS véglegesítése jelen írás lezárásakor még váratott magára, mivel a vízügyi kérdések zöme a Vidékfejlesztési Minisztériumtól időközben átkerült a Belügyminisztériumhoz, így a NVS elfogadása is. A munkacsoport a NVS végleges tervezetét 2015. november 20. napjával zárta le.

⁵ Ezek az integrativitást biztosító eszközök, a rendelkezési jog, a környezeti elem, a természeti erőforrás (benne a kereskedelmi ügyletek, így víziközmű-szolgáltatások tárgyköre) és a káresemény.

1.1 Kié a víz?

102

Az általános vízpolitikai dokumentumokban kiemelt kérdésként kerül taglalásra, hogy egy adott vízadó, vízelétesítmény fölött ki jogosult rendelkezni. A kérdéskör kifejtése előtt azonban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e kérdés taglalásánál alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni, illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közege* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízelétesítmények, víziközművek) feletti rendelkezési jog, hatalom kérdéseivel foglalkozunk. A *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra jelen tanulmány vízzel, mint kereskedelmi ügyletek tárgyával foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

Nem pusztán a víziközművek kapcsán vetődik fel annak a kérdése, hogy ki az, aki a vizekkel, vízelétesítményekkel elsődlegesen jogosult rendelkezni, hanem az általános vízpolitika keretei közé tartozó egyéb ágazati kérdések kapcsán is.⁶ A „Kié a víz?” kérdés lehetőséget ad arra, hogy mind *közjogi* (egyfajta szuverenitási), mind *magánjogi* (tulajdoni) kategóriában, mind pedig a jogi kereteket túllépő *intergenerációs* (nemzedékek közötti) viszonyrendszerben vizsgáljuk e kérdéskört (Szilágyi, 2015c). E három kategória kapcsán – figyelemmel a magyar általános vízpolitikára is meghatározó jelentőséggel bíró Alaptörvényre – az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.

Az Alaptörvény számos ponton kitér a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.⁷ Az Alaptörvény P) cikke külön a *vízkezesetek* kapcsán is nevesíti, hogy azok védelme és fenntartása, valamint a *jövő nemzedékek számára való megőrzése* az állam és mindenki kötelessége. Hasonlóképpen előremutatónak véljük az Alaptörvény 36–37. cikkeit, amelyek – több más mellett – az államadósság maximális mértékét hivatottak meghatározni, ugyanis céljuk alapján értelmezhetőek akképpen is, hogy a mai generációk egy hitelcsapdával ne lehetetlenítsék el pénzügyileg a későbbi generációkat. Ezen értelmezést támasztja alá az Alaptörvény 36. cikkéhez adott indokolás is, amely szerint az Alaptörvény „a *jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget tekintetbe véve*” írja elő az államadósság növekedését gátló szabályokat. Hasonlóképpen indokolja a jogalkotó a 37. cikket is, amely szerint az Alaptörvény „*annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövőndő generációkra*”, bevezeti a szigorú költségvetési szabályokat. Úgy véljük, hogy mindezek alapján egyértelműen megállapítható az a jogalkotói szándék, amely a jövő generációinak eladósodását kívánja elkerülni. Az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése az *államadósság maximumát* a „*teljes hazai össztermék*” felében határozza meg. E ponton érdemes kitérni arra, hogy speciálisan a vizek vonatkozásában is található olyan kötelező érvényű előírásokat, amelyek a jövő generációinak pénzügyi védelmét (is) szolgálják. Nevezetesen a vízszolgáltatások kapcsán a VKI a *költségmegtérülés elvét* alkalmazza, amely a magyar jogrendszer részévé vált általánosságban a Vgtv. 15. § (7) bekezdésében, speciálisan pedig a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.) 1. § (1) bekezdésének h) pontjában. A VKI 9. cikk (1) bekezdése

⁶ A víziközművek mellett hasonlóan aktuális a mezőgazdasági vízszolgáltatások területe is (Szilágyi, 2015a).

⁷ Lásd Alaptörvény Nemzeti Hitvallását, valamint 30. és 38. cikkeit.

a költségmegtérülés tartalma kapcsán a következőket állapítja meg: a „*tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket*”. Ennek értelmében a VKI „teljes gazdasági költségre” kiterjedő költségmegtérülés elve lényegében három költségelemet nevesít: a „pénzügyi költségeket” és az ún. „külső költségeket”, ez utóbbi további két elemből áll, a „környezeti költségekből” és a „készletköltségekből”. Meglátásunk szerint a három költségelem közül különösen a külső költségek azok, amelyek a jövő generációi (pénzügyi) érdekeinek megtestesítésére alkalmasak lehetnek. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy pont a külső költségeket alkotó két költségelem meghatározása, amely több vonatkozásban is bizonytalan (Tönkö, 2015a: 4–8; Szilágyi, 2014a: 78–82), és pontos kimunkálásuk még nem tekinthető lezártnak. A költségmegtérülés elvének más vonatkozásaira lentebb még kitérünk.

Az Alaptörvény P) cikke a vízkészleteket a *nemzet közös örökségeként* definiálja.⁸ E leginkább államtudományi, közjogi megközelítésben értelmezhető kategóriát magunk részéről – hasonlóan más szerzőkhöz (Raisz, 2012a: 379–382) – bizonyos értelemben az *emberiség közös öröksége* kategóriájával gondoljuk szembeállíthatónak. Ennek kapcsán érdemes utalni azon nemzetközi jogi irodalomban ismert törekvésekre, amelyek az emberiség közös örökségére hivatkozással próbálnak meg kivonni bizonyos felszín alatti vizeket az állami szuverenitás koncepciója alól. Úgy gondoljuk, hogy e jogirodalomban ismert vitában a nemzet közös örökségének vizekre is kiterjedő kategóriája egyfajta állásfoglalásként is értékelhető az állami szuverenitás mellett. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy számos *felszíni és felszín alatti vízadónk határral osztott*, erre tekintettel pedig a nemzet közös örökségének – egyébiránt részleteiben nem meghatározott – kategóriája, annak abszolút formában történő értelmezése esetén a jövőben konfliktusok forrása lehet a szomszédos országokkal. Meglátásunk szerint tehát a határral osztott vízadók tekintetében a nemzet közös öröksége kategória csak megkötésekkel fogadható el, a *határvizek* (amely kategória szintén több értelemben is definiálható) vonatkozásában a *‘más népekkel való együttműködésre törekvés’* köztöttségével korlátozva tartjuk helyesnek értelmezni. Ez az elvárás meghatározásra került az Alaptörvény Q) cikkében is, ráadásul éppen az *‘emberiség fenntartható fejlődése érdekében’* kitéllettel.

Az országok közötti együttműködés alapvetően érintheti a víziközmű-szolgáltatásokat is. E vonatkozásban elsősorban a vizet biztosító *vízadók* jönnek számításba. Magyarországon az ivóvíz jelentős része a felszín alatti vízadókból származik, a magyar felszín alatti vizek fele pedig határral osztottnak mindősül (VGT 2012: 47, 150; Somlyódy, 2011: 17). Tehát a vízadók megfelelő szintű védelme alapvető. Nem lényegtelen azonban az a kérdés sem, hogy a szomszédos országok miképpen kezelik szennyvizeiket, hiszen az jelentős hatással lehet a hazai vizek állapotára is. Azonban nemcsak a természetes vízadók vonatkozásában lehet jelentősége az országok közötti együttműködésnek, a *víziközművek és a víziközmű-szolgáltatók* esetében is megjelenhet a nemzetközi elem. Ennek kísérletének tekinthető az *Arad-Békés együttműködés*, amely célja szerint Arad megyéből származó vízzel látnának el békés megyei településeket. Ennek megvalósításaként a terv szerint össze-

⁸ A víz örökségként történő meghatározásának vannak uniós jogi alapjai is, lásd: VKI preambulum (1) pont, valamint a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 65. pontja. Egyik hivatkozott forrás sem részletezi ugyanakkor, hogy kit ért örökségnek e viszonyrendszerben.

kötik a két érintett terület víziközmű-rendszereit. Ebből a célból létre is hoztak egy közös szolgáltatót, az *Aqua Trans Mureş S.A.*-t (Szilágyi 2013b: 127–128).⁹ Lényegesnek tartjuk megjegyezni, hogy a fejlődés egyik újabb lépéseként a magyar közműszolgáltató cégek is kiléptek a nemzetközi porondra, és közreműködnek más ország víziközmű-szolgáltatásának megszervezésében, így például a *Fővárosi Vízművek Indonéziában*.¹⁰

Fontos kiemelni, hogy a fentebb taglalt nemzet közös öröksége kategória nem esik egybe az Alaptörvény egy másik kategóriájával, nevezetesen a „*nemzeti vagyonnal*”, amely – nem mellesleg – nem egyezik a Kvt. preambulumban található ugyanilyen elnevezésű kategóriával. Míg az Alaptörvény nemzeti vagyon kategóriája – és az ez alapján elfogadott sarkalatos törvény, a Nvtv. – az *állami és önkormányzati tulajdont, illetve vagyont* foglalja magában, addig – egy elfogadottnak tekinthető jogirodalmi értelmezés szerint (Bándi, 2011: 24–25) – a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája szembehelyezkedésnek tekinthető azon teóriával, amely szerint a környezeti értékek uratlan dolgok lennének. Mindemellett a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája *nem azonosítható egyik tulajdoni formával sem* (például az államival), ugyanis magában foglalja az ország szempontjából meghatározó értékeket, függetlenül attól, hogy azok kinek a tulajdonában állnak. Mind ezen lehatárolásnak abból a szempontból van jelentősége, hogy a természetes vízadók mind az Alaptörvény-Nvtv., mind pedig a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája által, maguk a víziközművek és adott víziközmű-szolgáltatók pedig az Alaptörvény-Nvtv. nemzeti vagyon kategóriája alapján érintettek. A víziközművek tulajdoni kérdéseire még a vízi-közmű-szakpolitika kapcsán kitérünk.

1.2 A víz, mint környezeti elem

103

Az általános vízpolitikai dokumentumokban a vízzel gyakorta találkozhatunk, mint a környezet fontos részét képező környezeti elemmel. A víz, mint *környezeti elemre* vonatkozó *környezetpolitikai* megközelítés a vizet egy tágabb rendszerben kezeli, vagyis a környezet egyik összetevőjeként. E vonatkozásnak a nemzeti szinten túl számos nemzetközi és európai uniós aspektusa is van, melyek közül különösen a VKI-t tartanánk fontosnak kiemelni (Csák, 2008: 100–115; Fodor, 2014: 201–233; Tönkö, 2015a; Szilágyi, 2013b: 95–162). Tekintettel arra, hogy e terület a magyar szakirodalomban viszonylag jól dokumentáltnak mondható, ezért e helyütt nem térünk ki rá részleteiben. E ponton érdemes kitérni azonban az EU *regionális támogatáspolitikájára*, amely a 2007–2013-as költségvetési időszakban hatalmas összegek bevonását tette lehetővé a víziközmű-ágazatba, és ez a fejlesztési lehetőség a 2020-ig terjedő időszakban is fennmarad, méghozzá környezetpolitikai célokra hivatkozással. A 2014–2020-as uniós programozási időszakban a *Környezet és Energiahatékonysági Operatív Programból* (KEHOP) megközelítőleg 1,25 milliárd eurót (ebből egy milliárd a Kohéziós Alapból!) meghaladó értékben valósulhatnak meg ivóvízminőség-javítási, szennyvízelvezetési és -tisztítási beruházások Magyarországon. Ebből kifolyólag a magyar

⁹ Lásd még: <https://www.alfoldviz.hu/cegunkrol/cegtortenet> (2015.06.08.)

¹⁰ Lásd: <http://www.hirado.hu/2015/06/22/a-fovarosi-vizmuvek-fogja-biztosítani-35-település-vizellátását-indonéziában/> (2015.06.22.)

vízpolitikának továbbra is képesnek kell lennie arra, hogy fejlesztési céljait a regionális támogatáspolitikára nyelvére kódolja. E fejlesztési pénzek a költségmegtérülés elvével is szorosan összefüggő, azzal – pontosabban annak szennyező fizet elvével összefüggő maximumával – összeegyeztethető intézkedéseket foglalnak magukban.

104 1.3 Természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya

Az általános vízpolitikai dokumentumokban a víz, nemcsak, mint környezeti elem tűnik fel, hanem mint természeti erőforrás is. A víz, mint környezeti elemhez képest a víz természeti erőforrásként történő definiálása már egyfajta szűkítést foglal magában. A Kvt. a két kategória közötti különbséget a „*társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználhatóság*” kérdésében ragadja meg. Utóbbi sajátosság – habár meglehetősen tágra értelmezhető, ráadásul időben is változó kategóriát takar – a víz, mint környezeti elem körét leszűkíti azon vizekre, amelyek esetén a társadalmi felhasználhatóság lehetősége egyáltalán megjelenhet. Ezen elemhez szorosan kapcsolódik a *vízgazdálkodás* kategóriája, amelynek pedig része a víziközmű-ágazat is, annak jellemzően a *települési vízgazdálkodásához* sorolva (Szilágyi, 2015c).

A természeti erőforrás kategórián belül jogi szabályozási helyzetét illetően speciális helyet foglal el azon vizek köre, amelyek kereskedelmi ügyletek tárgyává válnak (utóbbi kör kapcsán természetesen felhívva a figyelmet a VKI preambulumban található figyelmeztetésre, nevezetesen, hogy „*a víz nem szokásos kereskedelmi termék*”). Amíg a természeti erőforrás kategória esetén a társadalmi szükségletek kielégítésének pusztán lehetőségét fogalmazza meg a jogalkotó, addig a *kereskedelmi ügyletek tárgyát* képező áru, illetve szolgáltatás kategóriák már jelentősebb szűkítést takarnak. Korábbi kutatásainkban egyébiránt foglalkoztunk azzal is, hogy a két kereskedelmi kategória miként határolható el egymástól a vizek vonatkozásában (Szilágyi, 2013b: 167–180).

A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya kapcsán a nemzetközi vízpolitikai dokumentumok fontos problémakörként kezelik az ún. „*virtuális vízkereskedelem*” témakörét (WWDR, 2012: 33–34). A vízkereskedelem, mint ún. „*virtuális víz*” vagy „*beágyazott víz*” kereskedelme globális ügy. A virtuális, illetve beágyazott víz kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott *áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak* (hasonlóképpen mint a *vízlábnyom*). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerral és egyéb termékkel kereskednek világszerte. Ez az elem szorosan összekapcsolja a víziközmű-szolgáltatókat azon (élelmiszer)ipari vállalkozásokkal, amelyek termékeik előállításához maguk is igénybe veszik a szolgáltatásukat.

Rátérve immáron a vízre, mint szolgáltatási kategóriára, elsőként egy jelentős megkülönböztetésre érdemes kitérnünk a VKI helyes értelmezése okán, mivel nagyon fontosnak gondoljuk az általános vízpolitika taglalása kapcsán, hogy mit is értünk vízszolgáltatáson. Nevezetesen, hogy a „*kereskedelmi értelemben vett vízszolgáltatási*” kategórián túl tárgyalni kell-e a „*környezeti szolgáltatás*” kategóriáját is? A két kategória közötti különbségtétel volt ugyanis az egyik hangsúlyos kérdése az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt folyó

ügynek,¹¹ amelyben az Európai Unió Bizottsága és Németország – utóbbi oldalán beavatkozóként részt vett Magyarország is – a VKI költségmegtérülési elvének alkalmazásán vitáztak a vízszolgáltatások viszonylatában. A 2014. szeptember 11-én zárult ügy egyik lényeges kérdése tehát az volt, hogy mit is takar a VKI vízszolgáltatás fogalma, s hogy azt kereskedelmi- vagy környezeti értelemben kell-e alkalmazni. Meglátásunk szerint – amely álláspontunkat egy korábbi munkánkban fejtettünk ki részleteiben (Szilágyi, 2015d) – a EUB nem foglal egyértelműen állást az értelmezési vita e részében,¹² azonban az ítélet más részeiből arra a következtetésre lehet jutni, hogy az EUB a VKI értelmezés kapcsán alapvetően a kereskedelmi megközelítést véli helytállónak. A VKI elemzését alapul véve magunk úgy látjuk, hogy a VKI vízszolgáltatás fogalmának leginkább a belső piaci (vagyis kereskedelmi) értelemben vett szolgáltatás fogalomértelmezés felel meg, míg a környezeti szolgáltatás koncepciója a költségmegtérülés elvének egyik költségtényezőjével, az ún. külső költségek vonatkozásában tűnik fel és bír relevanciával. Részleteiben azért nem tartjuk fontosnak elemezni az ügyet, mivel abban egyik fél sem vitatta azt, hogy a víziközmű-szolgáltatás részét képezné-e a VKI vízszolgáltatás fogalmának, és azt sem, hogy arra kiterjed-e a költségmegtérülés elve. A VKI 9. cikkében szereplő elv egyébiránt kiemelten is kezeli a háztartási vízhasználatot. A *háztartási vízhasználaton* magunk az emberi személyes szükségletek kielégítését célzó vízfelhasználást értjük, amely viszont nem feltétlenül esik egybe a vízszolgáltatások kategóriájával. A háztartási vízhasználat kérdéskörének két lényeges, de nem kizárólagos eleme az *ivóvíz* és a *szanitáció* kérdése.

Úgy látjuk, hogy napjainkban az általános vízpolitika egyik fontos eleme lett a közvetlen emberi vízfelhasználás vonatkozásában a *vízhez való jog* intézménye. Magyarország esetében fontos feltenni azt a kérdést, hogy jelenlegi belső jogi szabályozásunk ismeri-e ezen kategóriát. Meglátásunk szerint a válasz egyértelműen igen. A 2012-től hatályos magyar alkotmányban elsődlegesen a XX. cikk foglalkozik a vízhez való joggal, mintegy a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben (Raisz, 2012b: 156–157). Ennek elemzésén túl, hogy a vízhez való jog mennyiben található meg Alaptörvényünkben, legalább olyan fontos kérdés az is, hogy mennyiben érvényesül e jog a magyar jogrendszerben. Ennek tárgyában szervezett megbeszélést – konkrétan az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyvének magyarországi érvényesülése tárgyában – az Alapvető Jogok Biztosa (AJB) 2015. június 2. napján (Szilágyi, 2016: 154–157). A jog érvényesülése kapcsán a hozzászólók számos víziközmű-szakpolitikát is érintő megállapítást tettek. *Pump Judit* előadásában, illetve hozzászólásában kitért arra, hogy az AJB (illetőleg jogelődjei) *de facto* már régóta eljárnak a vízhez való jog érvényre jutása érdekében, azonban ezt *de iure* más alapjogokra hivatkozással teszik. A víziközmű-szolgáltatás Magyarországon szerinte is nagyban kapcsolódik a vízhez való jog kérdésköréhez. Külön kiemelte a megfizethetőség és a díjak kérdését, a tisztességes eljáráshoz való jogot. Kitért arra, hogy a rendszerváltást követő privatizációs folyamatok számtalan rendezetlen ügyet hagytak hátra: számos vízhasználat például *szívességi használatként* élt tovább, a locsolási rendszerek (mint adott esetben a felhasználók és a víziközmű-szolgáltatók közötti *közvetítő rendszerek*) átalakítása nehézkes stb. *Fórika László* kitért arra, hogy a *zártkerteken* kialakult szegénynegyedek kifejezetten rossz helyzetben vannak,

¹¹ C-525/12. sz. Bizottság kontra Németország ítélet

¹² Vö. ezzel szemben a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 59–63., valamint 68–70. pontjaival.

hiszen e zártkertes kapcsán az önkormányzatoknak kevés kötelezettsége van a vezetékes víz biztosítására. *Nagy Edit*, a Víziközmű Szövetség képviselőjeként nagy problémaként jelölte meg azt, hogy csak az Alföldön évente egy településnyi fogyasztó kerül kizáráásra, akik többsége nem is kerül vissza a rendszerbe. Márpedig – emelte ki – ez a víziközmű rendszerek gazdaságos működése szempontjából óriási nehézség hasonlóan az ágazatot érintő rezsicsökkentéssel és a közműadóval.¹³ Mindezekre tekintettel az új díjrendszer kialakítása kapcsán – a vízhez való jog megfizethetőségét érintve – elképzelhetőnek tartana egy sávós díjképzést, amelynél a legalacsonyabb sávban nulla forintos lenne a szolgáltatás díja. A konferencián felvetődött az önkormányzatok, az állam és a szolgáltatók által létrehozandó pénzügyi alap gondolata a nem fizetők számára, továbbá az a gondolat is megfogalmazódott, hogy nem is annyira a szolgáltatási díj megfizethetősége jelent problémát, hanem a víziközműhöz történő csatlakozás rákötési díja, ezért inkább a rákötést kellene szociálisan támogatni.

Végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az általános vízpolitika formázásában fontos szerepe van a *nemzetbiztonsági kérdéseknek*. A kiemelt nemzetbiztonsági védelmet igénylő *létfonosságú hálózatos rendszerek* között a vízágazat számos elemét ott találjuk, köztük a víziközműveket is (lásd az ECI-d és Léttv. előírásait). A terrorveszély szempontjából minél nagyobb egy hálózatos rendszer, annál inkább igényli a fokozottabb biztosítást, mivel annál sérülékenyebb általa társadalmunk.

105 2. A víziközmű-szakpolitika

A víziközmű-szakpolitika tartalmát illetően alapvetően azon stratégiai dokumentumok állnak rendelkezésre, amelyek az általános vízpolitika kapcsán már említésre kerültek, de újabban maguk a víziközmű-ágazat szereplői is megfogalmazták saját stratégiai elgondolásaikat.¹⁴

A víziközmű-szakpolitika két kardinális kérdése – a magyar probléma-mátrix alapján – a szektorban érvényesülő rendelkezési problémakör, illetve – ezzel szoros összefüggésben – a víziközmű-szolgáltatás finanszírozása. Tekintettel arra, hogy e szakpolitika a vízkormányzással kapcsolatos témakör egyik leggyakrabban kutatott területe a magyar jogtudománynak (Belényesi, 2013; Pump, 2011), úgy gondoljuk, hogy ennek legfontosabb fejlődési irányait elég csak vázlatosan érinteni.

A kapcsolódó nemzetközi ideológiai változások lényegében a *washingtoni konszenzussal* vették kezdetüket az 1980-as években. E konszenzus széles körben támogatja a piac *liberalizációját*, a közműszektorok *privatizációját* és a szabályozás kapcsán egy *deregularizációt*¹⁵ annak érdekében, hogy a piaci verseny biztosításán keresztül oldjanak meg számos problémát. Ezen megközelítés eredetileg *Margaret Thatcher* és *Ronald Reagan* kormányzásához kötődik. A washingtoni konszenzus nagy hatással volt és van olyan

¹³ Lásd még MaVíz–KPMG, 2015: 50–52.

¹⁴ Például Magyarországon lásd: MaVíz–KPMG, 2015.

¹⁵ *Deregularizáción* azt értjük jelen esetben, hogy az állami szerepvállalás csökkenése megjelenik a szabályozás szintjén is. A *deregularizáció különös esetkörének* tekinthető, hogy Magyarországon 2011-ig nem létezett a szektort szabályozó víziközmű törvény.

nemzetközi szervezetek működésére, mint a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, illetve a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). Lényegében az EU is ezen irányba mozdult el, amikor számos esetben (pl. villamos energia, gáz) liberalizációs irányelveket fogadott el.¹⁶ A kommunista blokk összeomlásával (1989–1991) ez az ideológia megerősödött, különösen Közép-Kelet-Európa országaiban. A változás a vízgazdálkodásban is érzékelhető volt, és a szektorban a víziközművek működtetése – a nyugati államokat meghaladó mértékben – egyre inkább kikerült az állami, önkormányzati hatáskörből, lényegében azon meggyőződésből, hogy a magánszektor jobb hatásokkal tudná biztosítani e szolgáltatásokat (Hall et al, 2004: 34; Szilágyi, 2013b: 180–194). E fejleményekkel párhuzamosan felerősödött azon – a víziközmű-szolgáltatások árképzése szempontjából jelentős – elképzelés,¹⁷ hogy a víz kereskedelmi terméként kezelendő (Hegedüs–Tönkö, 2014: 12–13; Szilágyi, 2013b: 168–169). A washingtoni konszenzus által meghatározott koncepció lényegében a 2000-es évek második felében előtérbe kerülő új megközelítésekkel ér véget. Ennek következtében napjainkban lényegében az állami és önkormányzati szerepvállalás felerősödése, és ezzel párhuzamosan a *regularizáció*, a *(re)municipalizáció*, valamint az állami tulajdon szerepének felértékelődése (*nacionalizáció*, illetve *kormányzati kivásárlás* formájában) zajlik (Horváth M., 1997a: 197; Horváth M., 1997b: 258; Horváth M., 2015: 272; Horváth M.–Péteri, 2012; Szilágyi, 2014b: 145–146). A koncepcióváltás nagyban összefügg azon megközelítés megdőlésével, amely szerint a magánszektor jobban képes működtetni ezen ágazatot, mint a közszektor (Hegedüs–Tönkö, 2014: 11–12; Tönkö, 2015c: 3–4; Szilágyi, 2013b: 191). A koncepcióváltás további okaként érdemes megemlíteni azt a felismerést is, hogy a víziközmű-szektorban a kereskedelmi szolgáltatás biztosításán túl számos más – többek között az általános vízpolitika kapcsán említett – szempont szerinti igénynek is eleget kell tennie (Hegedüs–Tönkö, 2015: 1; Tönkö, 2015c: 3).

A víziközmű-szaktolitika magyar vonatkozásait tekintve megállapítható, hogy az nagyban követi a fent említett nemzetközi trendeket. A washingtoni konszenzus által képviselt modellváltás időszaka nálunk – hasonlóan Kelet-Európa más országaihoz – ugyanakkor összefonódott a rendszerváltással fémjelzett politikai és gazdasági átalakulással. Az ezt követő, 2011-ig tartó időszak számos elemzés tárgya volt (Hegedüs–Tönkö, 2015: 6–8, 12; Tönkö, 2015c: 1, 5, 7–11; Tönkö, 2015b: 8; Pump, 2008: 525–530; Szilágyi, 2013b: 79–94; 194–214). A korszak egyik jellegzetessége a pontos víziközmű-szabályozás hiánya és a fenntartási-finanszírozási kérdések megoldatlansága volt. A 2011-es koncepcióváltás megfelel azon európai trendeknek, amelyek az állami és önkormányzati szerepvállalás felértékelődésében ragadhatók meg, valamint a szabályozási űr is betöltésre kerül a Vksztv. elfogadásával. Mindezen szempontok pontos meghatározására a remélhetőleg minél hamarabb elfogadásra kerülő Nemzeti Vízstratégia illetve második VGT keretében kellene sort keríteni. Az említett két dokumentumnak választ kellene adnia további két víziközmű-szaktolitikát közvetlenül érintő kérdésre is. Egyrészt a víziközmű-szolgáltatók integrációjának végső elképzelésére, másrészt pedig – ezzel szoros összefüggésben – a számos szempontra figyelemmel lévő víziközmű-szolgáltatási díjképzés kérdésére. A két dokumentum eddig

¹⁶ A vízszektor liberalizációjával összefüggő uniós kísérletek kapcsán lásd részletesebben Szilágyi, 2013b: 176–179.

¹⁷ Lásd például a Dublini Nyilatkozat negyedik alapelvét.

nyilvánosságra hozott tervezetei ugyanakkor nem adnak egyértelmű választ a feltett kérdésekre, vagy legalábbis túlságosan tág keretet vázolnak a jövőre nézve.

* * *

Jelenleg Magyarországon általános vízpolitikai programot megfogalmazó, a politikai döntéseket is befolyásolni képes dokumentum lényegében egy van, a VGT. A főleg általános vízpolitikai kérdésekre fókuszáló tanulmányunk végén megállapíthatjuk, hogy a víziközmű-szakpolitika formálása, végrehajtása során figyelemmel kell lenni a VGT-re és olyan más, a víziközmű-szakpolitika keretein túlmutató kérdésekre is, mint az adaptív vízgazdálkodás, a nemzetközi-európai, uniós-magyar környezetjog, az uniós regionális támogatáspolitiká, a virtuális vízkereskedelem, az emberi jogok, valamint a nemzetbiztonság követelményeinek való megfelelés. Mindezen szempontok pontos meghatározására a remélhetőleg minél hamarabb megszülető Nemzeti Vízstratégiában kellene sort keríteni, illetve – a NVS-sel több ponton is átfedésbe hozható – Magyarország második vízgyűjtő-gazdálkodási terve is jó keretet biztosít egy előremutató általános vízpolitika tétélezésére. Az említett két dokumentumnak választ kellene adnia további két víziközmű-szakpolitikát közvetlenül érintő kérdésre is. Egyrészt a víziközmű-szolgáltatók integrációjának végső elképzelésére, másrészt pedig – ezzel szoros összefüggésben – a számos szempontra figyelemmel lévő víziközmű-szolgáltatási díjképzés kérdésére.

II. A vízgazdálkodásra vonatkozó európai uniós politikák

Tönkő Andrea

Kulcsszavak

ivóvíz-ellátás, vízellátás	EU vízpolitikája	jogszabályok harmonizálása
csatornázás, szennyvíz-kezelés	víz-keretirányelv (VKI) teljes költségmegtérítés	társadalmi részvétel

A vízellátás és csatornázás az Európai Unióban (EU) az egyes tagállamok felelőssége, de az egyre komolyabb globális kihívások – korlátozott források, urbanizáció, klímaváltozás – miatt a XXI. században az egész Unióra kiterjedő politikák léptek hatályba. Jelen alfejezetben az irányelvek által meghatározott feladatok és célkitűzések rövid összefoglalása mellett arra fókuszálunk, hogy (1) az egységes európai irányelvek mennyire szűkítik be az egyes országok mozgásterét saját vízgazdálkodásuk kialakításában, (2) hogyan befolyásolja az EU politikája az intézményrendszerek átalakulását, (3) a 2004-ben és azt követően csatlakozott országok hogyan tudnak megfelelni a magas uniós követelményrendszernek és (4) vannak-e olyan működési mechanizmusok, melyek a jogrendszeren kívül, illetve azzal szemben működnek.

106

1. Az Európai Unió vízpolitikája

107

A vízszennyezés szabályozása az első olyan EU-s szabályozások közé tartozik, mely figyelembe vett környezetvédelmi szempontokat. Az első uniós vízügyi jogszabályokat 1973-ban fogadta el az Európai Unió Tanácsa. Azóta az európai jogszabályalkotás számos országban vezető szerepet játszott az innovatív nemzeti vízügyi politikák létrejöttében és megvalósításában.

Az EU vízpolitikájának kialakulásában két fontos időszak különíthető el. Az első időszak 1975 és 1980 közé esett, ekkor születtek meg az első irányelvek és határozatok, amelyek egyrészt vízminőségi célokat határoztak meg a különböző típusú vizek (pl. felszíni víz, halászati célokra használt víz, fürdővíz, ivóvíz stb.) esetére (Water Quality Objective: WQO), másrészt kibocsátási határértékeket fogalmaztak meg egyes specifikus vízhasználók számára (Emission Limit Value: ELV). Ekkor került bevezetésre a „legjobb elérhető technika” (Best Available Technology) elve is, mely kimondja, hogy a kibocsátási határértékek

betartásához elengedhetetlenül kapcsolódik az elérhető leghatékonyabb és legfejlettebb technológia alkalmazása, különösen a legnagyobb szennyező iparágak esetében.

A második szabályozási hullám 1980 és 1991 között volt, ekkor további irányelveket vezettek be, mint például a nitrát irányelv, a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelvek, a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelv stb. Ezek az új irányelvek lényegében az ELV megközelítését alkalmazták tovább finomítva és részletezve azt.

A szabályozásnak ez a szakaszos és szétaprózódott jellege azonban számos problémára hívta fel a figyelmet. Az egyes irányelvek nem alkottak koherens rendszert, sokszor különböző módszertant alkalmaztak, eltérőképpen határozták meg a célokat és eszközrendszereket, és a környezetvédelmi eredmények is gyakran a vártnál kevésbé voltak sikeresek. Mindez felvetette egy új és összehangolt uniós vízügyi szabályozás kidolgozásának szükségességét. Így született meg és került elfogadásra a Víz Keretirányelv¹⁸ (VKI), mely ötvözi a WQO és az ELV legfontosabb elvi kérdéseit, és biztosítja a vízbázisok védelmének átfogó és irányadó szabályozását.

A VKI következő fő politikai célkitűzések kidolgozását, végrehajtását támogatja:

- a) az integrált politika kidolgozása a hosszú távon fenntartható vízhasználat biztosítására és annak a szubszidiaritás elvével összhangban történő alkalmazására;
- b) a vízvédelem kiszélesítése minden víztípusra (beleértve a felszíni vizeket, part menti vizeket és talajvizet);
- c) a „jó állapot” elérése, illetve fenntartása minden víztípusnál;
- d) a vízgyűjtő területeken alapuló vízgazdálkodás, a nemzetközi vízgyűjtő területek megfelelő koordinációjával;
- e) a költségmegtérülés elvének figyelembevétele az ármeghatározásban;
- f) a szennyező fizet elv érvényesülése;
- g) a lakossági részvétel megerősítése;
- h) a jogi szabályozás ésszerűsítése, racionalizálása.

108 2. Az ivóvízről szóló 98/83/EK irányelv

Az irányelv fő célja az emberi egészség védelme a víz szennyezettségéből adódó káros hatásoktól. Ez a védelem kiterjed az emberi fogyasztásra szánt ivóvízen túl az élelmiszeripar gyártási folyamataiban használt vízre is. A cél eléréséhez megfogalmazott eszközök egyrészt az ivóvíz minőségére vonatkozó szigorú határértékek, másrészt az ellenőrzési követelmények részletes specifikációja.

Az irányelvben megadott mikrobiológiai és kémiai paraméterek minimális minőségi előírások, ezen túl a tagállamok további – esetleg szigorúbb – paramétereket is használhatnak. A monitoring eredményeket a Bizottságnak rendszeres időközönként jelenteni kell, és biztosítani szükséges a nyilvánosság számára történő hozzáférést is.

A minőségi előírásoknak való megfelelés még a nyugat-európai országoknak sem volt egyszerű feladat, ezért egy ötéves türelmi időszakot kaptak, vagyis 2003-ig meg kellett valósítaniuk azokat a beruházásokat, melyek biztosítják az elvárt minőséget.

A 2004 után csatlakozó új tagállamoknak a helyzete még nehezebb volt. A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv mellett az ivóvízről szóló irányelvnek való megfelelés is – igen költséges beruházásokról lévén szó – komoly kihívás elé állította az új tagállamokat. Több országban, köztük Magyarországon is heves szakmai vita tárgyát képezte például az EU által előírt határértékek szigorúságának indokoltsága.

3. A települési szennyvízkezelésről szóló 91/271/EGK irányelv

109

A települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv (Urban Waste Water Treatment Directive: UWWTD) foglalkozik a szennyvíz kibocsátásával, összegyűjtésével és kezelésével kapcsolatos kérdésekkel a települések és egyes ipari ágazatok esetében.

Az irányelv célja, hogy a környezetet lehetőleg minél jobban megóvja a káros kibocsátásoktól. Az irányelv főbb elemei a következők:

- Előírja, hogy a tagállamoknak gondoskodniuk kell szennyvízelvezetésről és szennyvízkezelésről minden olyan falu vagy város esetében, amelynek lakossága eléri vagy meghaladja a 2000 főt.
- Elveket fogalmaz meg a szennyvízgyűjtő rendszerek és a szennyvíztisztító telepek tervezésére és karbantartására vonatkozóan.
- Előírja továbbá, hogy a szennyvíztisztító telepek üzemelése során teljesíteni kell bizonyos minimumkövetelményeket, amelyekbe beletartozik a kezelt szennyvíz környezetvédelmi szabványoknak való megfelelése is.

A minimum elvárás a másodlagos (biológiai) kezelés, kivéve néhány ún. érzékeny területet, ahol harmadfokú (fizikai-kémiai) kezelést várnak el.

A direktívának köszönhetően az 1980-as évek óta jelentős változások történtek Európában a szennyvízkezelés területén. A legnagyobb növekedés a csatornahálózatba bevont népesség és a harmadlagos kezelés gyakoriságát tekintve az észak-nyugat-európai városokban volt tapasztalható. A közép-európai országokban a szennyvizek több mint felét kezelik harmadlagos tisztítással. A déli és keleti országokban, valamint az újonnan csatlakozott tagállamokban a legnagyobb kihívás még mindig az alacsony csatornázottság, az új tagállamokban ugyanis átlagosan csak a települések kb. felében biztosított valamilyen formában a szennyvíztisztítás (European Water Agency).

Bár ez az irányelv döntő fontosságú a környezet számára, a végrehajtásához jelentős beruházásokra van szükség. Az új tagállamokat érintő becsült költség kb. 15 milliárd EUR.¹⁹

110 4. A Víz Keretirányelv (VKI)

A VKI az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a vízpolitika területén, mely kimondja, hogy Európa álló- és folyóvizeit 2015-ig jó ökológiai és kémiai állapotba, felszín alatti vizeit jó mennyiségi és kémiai állapotba kell hozni (good status²⁰). Ennek érdekében a vízgazdálkodásnak integrálódnia kell az európai energia, közlekedési, mezőgazdasági, halászati, regionális politikába és a turizmusba. A VKI keretet ad a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a tengerparti vizek és a felszín alatti vizek védelméhez, amely megakadályozza a vizes élőhelyek romlását, javítja állapotukat, előmozdítja a fenntartható vízhasználatot, fokozottan védi és javítja a vízi környezetet, biztosítja a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentését, megakadályozza további szennyezésüket, hozzájárul az árvizek és aszályok hatásainak mérsékléséhez.

A „jó állapot” olyan koncepció, amely egyrészt holisztikus módon biztosítja az összes víztest védelmét, másrészt integrálja a specifikus jogszabályok által felállított minőségi célkitűzéseket. A felszíni víz esetén az általános követelmény az ökológiai védelem („jó ökológiai állapot”) és egy minimális kémiai szabvány („jó kémiai állapot”). A felszín alatti vizek esetén a VKI egy elővigyázatossági megközelítést helyez előtérbe, továbbá egy egyensúlyi állapotot kíván meg a vízkivételek és a természetes feltöltődés között.

A különböző minőségi elemek egymás közötti és az emberi hatások közötti kapcsolatainak feltárása azonban nagyon bonyolult feladat, amely a legtöbb EU-s tagállamban komoly kutatásokat, módszertani vitákat és összességében nagyon különböző minőségi rendszereket eredményezett. Jelenleg az az álláspont, hogy az országok szabadon fejleszthetik ki a saját minőségi rendszerüket, amennyiben a VKI által megkövetelt paramétereket figyelembe veszik – a módszereket illetően leginkább Ausztria és Németország követi a VKI ajánlásait.

Magyarország szempontjából a legfontosabb feladat az ökológiai adatgyűjtés kiszélesítése, valamint a szomszédos országokkal való gördülékeny együttműködés. Elvileg nem lenne akadálya annak, hogy a saját minőségi rendszerünket alkalmazzuk, de mivel Magyarország esetén a vízgyűjtő terület az egész Duna vízgyűjtő területét jelenti, ezért mindenképpen javasolt a szomszédos országokkal „az összehasonlító metrika használatára való törekvés” (BME–AARKADIS, 2006: 11).

Az irányelv másik fontos kiindulópontja az ún. vízgyűjtőterület-koncepció (River basin management). E megközelítés értelmében a vízgazdálkodást minden uniós tagállamban vízgyűjtő szinten kell kidolgozni – ellentétben a korábbi közigazgatási, földrajzi, politikai határokat figyelembe vevő megközelítéssel – ez biztosítaná ugyanis, hogy minden vizet érintő tevékenység és ezek ellenőrzése az adott vízgyűjtő terület sajátosságaihoz alkal-

²⁰ „A vizek VKI szerinti jó állapota egyrészt az emberi egészség, másrészt az ökoszisztémák igényeiből indul ki. Akkor tekinthetők a vizek jó állapotúnak, ha az ivóvízellátásra vagy egyéb célokra (rekreáció, öntözés) használt vizek minősége megfelel a használat által szabott követelményeknek, illetve a vizektől függő természetes élőhelyek működését nem zavarják az ember által okozott változások.” http://vizeink.hu/files2/Orszagos_VGT.pdf (2013.07.20.)

mazkodjon. Ez a felfogás összhangban áll a Világbank által képviselt „vízgyűjtő szinten megvalósuló integrált vízkészlet-gazdálkodás” elmélettel, melyet egyfajta decentralizációként is lehet értelmezni, hiszen azt hangsúlyozza, hogy bizonyos kompetenciáknak át kell kerülniük központi szintről „vízgyűjtő” szintre (ICWE, 1992; World Bank, 1993; Mody, 2004). Ennek komoly politikai-intézményi következményei vannak.

Európában talán a francia vízügyi ügynökségek állnak legközelebb az alapkonceptióhoz. Ami nagyon megnehezíti az előbbi elgondolás alkalmazását az, hogy sok európai vízgyűjtő terület országhatárokon átnyúló, és egy ilyen típusú vízkészlet-gazdálkodás rendkívül jól kidolgozott, országok közötti együttműködést igényelne, s az intézményrendszer olyan mértékű átalakítását, melyre egyelőre nem mutatkozik túl nagy hajlandóság a tagállamok részéről. Jelenleg annyi történt, hogy megszülettek az európai vízgyűjtő-gazdálkodási tervek. Magyarország teljes területe a Duna nemzetközi vízgyűjtő kerületébe esik, így egy vízgyűjtőkerület vízgyűjtő-gazdálkodási tervében érdekelt, a Duna 19 vízgyűjtő országával közösen. Magyarország az országos vízgyűjtő gazdálkodási terv mellett 4 részvízgyűjtő-gazdálkodási tervet is kidolgozott (a Tisza vízgyűjtő és Dráva vízgyűjtő magyar részét, a Balatonra és a Duna-medencére vonatkozóan). Az intézményi struktúrákban azonban legfeljebb nemzeti szinten történtek változások, s azokat sem elsősorban a „vízgyűjtő szint” elvének való megfelelés befolyásolta.

Az EU tisztában van azzal, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodás megfelelő intézményi struktúrájának megvalósítása a tagállamok előtt álló egyik legnagyobb kihívás, ezért a következő lehetőségeket javasolja (Kampa–Ward–Leipprand, 2008):

- a) a jelenlegi regionális struktúrák megtartása mellett egy koordinációs funkciókat ellátó szervezet kialakítása a vízgyűjtő területen;
- b) egy központi felügyeleti szerv kijelölése, melynek dekoncentrált szervei a vízgyűjtő területeken működő ügynökségek (intézmények); valamint
- c) önálló intézmények létrehozása, melyek feladata a vízgyűjtő terület tevékenységének közvetlen irányítása.

A Duna vízgyűjtőkerület koordinációját a Duna Védelmi Egyezmény Nemzetközi Bizottsága végzi.

Minden vízgyűjtő-gazdálkodási tervnek tartalmaznia kell egy intézkedési programot, mely biztosítja a vizek „jó állapotát”. A Víz Keretirányelv kiköti, hogy az ehhez kapcsolódó gazdasági elemzésnek elegendő információt kell tartalmaznia annak érdekében, hogy meg lehessen határozni, mely intézkedések tudják a leghatékonyabban javítani a jó állapotot/potenciált el nem érő víztestek állapotát. Ez egy hosszú és bonyolult, – a külföldi tapasztalatok alapján – nagyon sok szakértő bevonását igénylő, évekig tartó, többlépcsős folyamat.

A környezeti célkitűzések elérésére fordított intézkedések egy része fentről lefelé irányuló megközelítést (top-down) követ (pl. az országos stratégiák), míg más intézkedések a víztestek szintjén alkalmazandó műszaki lehetőségeket vizsgálják a lentől felfelé megközelítés (bottom-up) alkalmazásával. Mint ahogy azt a „VKI alkalmazásával összefüggő ökológiai témájú nemzetközi tapasztalatok” című tanulmányban hangsúlyozzák: „az egyes országok még mindig sok időt és energiát fektetnek a fentről lefelé és a lentől felfelé megközelítés közötti szinergia megteremtésére... Hasznos megbecsülni a meglévő stratégia hatását egy víztest szintű intézkedési program kidolgozása előtt. Az intézkedések minden

esetben kudarcot is vallhatnak: vagy abban az értelemben, hogy lehetetlennek tűnik a kiválasztott intézkedés végrehajtása, vagy hogy a végrehajtott intézkedés nem vezet a kívánt eredményre. Ezeket a kockázatokat fel kell mérni a teljes intézkedési program kiválasztásakor, és ezért gazdasági szempontból is elemezni kell azokat. Helyeselhető a projektben folyó lehetséges intézkedések listájának ellenőrzése és kiegészítése, a hazai megközelítés kidolgozása” (BME–ARKADIS, 2006: 67).

A VKI egyik központi eleme a monitoring, mely kiterjed minden víztípusra, különösen a felszíni és felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi ellenőrzésére. A monitoring eredményeket a tagállamok kötelesek hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára.

Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy a víziközmű-szolgáltatások területén törekedni kell a teljes költségmegtérülés biztosítására, mely magába foglalja a környezetvédelmi és vízkészletekkel összefüggő költségeket is a szennyező fizet elvével összhangban.

A teljes költségmegtérülés elvét csak nagyon kevés nyugat-európai ország tudja egyelőre alkalmazni, ezért a VKI ajánlásokat fogalmaz meg az átmeneti időszakra, melynek lényege, hogy a konkrét árpolitika kialakításánál a teljes költségmegtérülés elvét kell figyelembe venni, de nem feltétlenül minden vonatkozásban rögtön alkalmazni. Ugyanakkor a VKI megengedi a bevezetés és alkalmazás helyi társadalmi, környezeti, gazdasági körülményeinek figyelembevételét (Rákósi, 2008).

A szakirodalom a teljes költségmegtérülés elvének fokozatos bevezetése mellett érvel. Az azonnali teljes költségmegtérülés elvét csak nagyon kevés ország választotta. Legáltalánosabb a progresszív költségmegtérülés, vagyis kezdetben csak a működési és fenntartási költségek megtérülése biztosított, a teljes költségmegtérülés egy második fázisban érhető el. Fontos megjegyezni azonban, hogy a teljes költségmegtérülés hiánya esetén meg kell határozni, ki fedezi a felmerülő, de árban nem megtérülő költségeket. A költségmegtérülést továbbá átlátható módon be kell mutatni minden szektorra vonatkozóan, és ki kell mutatni, hogy „a vízzel kapcsolatos árpolitika mekkora hatással rendelkezik a víz hatékony felhasználásának biztosítása céljából” (Európai Bizottság, 2012).

A VKI egy másik fontos eleme a nyilvánosság és a különböző érdekcsoportok – helyi közösségek, nonprofit szervezetek, ipari és egyéb vízhasználók, vízművek, az érintett kormányzati/önkormányzati szervek és intézmények – bevonása a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elkészítésébe. A hatóságoknak biztosítani kell a nyilvános hozzáférést a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekhez, a monitoring eredményekhez, a környezet állapotát leíró jelentésekhez és lehetővé kell tenni az érdekcsoportok aktív részvételét az egyeztetési folyamatokban.

111 5. A közép-kelet-európai tagállamok előtt álló legfontosabb kihívások

Az EU vízpolitikája még a régebbi EU-tagállamok (EU-15) számára is folyamatos kihívást jelent. Ezekben az országokban általánosan magas színvonalon biztosítják a szennyvízkezelést és folyamatosan javítanak az érzékeny vizek kezelésének módján, az intézkedési programok, valamint az állapotfelmérés paramétereinek kidolgozásába pedig folyamatosan rengeteg energiát és kutatást fektetnek. A VKI-vel harmonizáló intézményrendszer kiala-

kításában azonban kevés rugalmasságot mutatnak. A nyugat-európai országok elsősorban a történelmileg kialakult, hagyományos intézményrendszerük keretein belül próbálnak reformokat megvalósítani. A vízgyűjtőterület-koncepció intézményi kereteinek kialakítása komoly nehézségekbe ütközik, főleg a határokon átnyúló vízgyűjtőterületek esetén.

A 2004 után csatlakozó új tagállamoknak azonban egyéb nehézségekkel is szembe kell nézniük. Ilyen kihívást jelent a *nemzeti jogszabályok harmonizálása egymással és az EU-s előírásokkal*. Az Unióhoz való csatlakozás előtt a vízzel és környezetvédelemmel kapcsolatos jogalkotás a legtöbb kelet-közép-európai országban rendszertelen és kaotikus volt, hiányosságokkal és ellentmondásokkal terhelve. A csatlakozás utáni jogharmonizáció sem volt zökkenőmentes, sok fontos részletet kellett újrafogalmazni és összehangolni a nemzeti jogszabályokkal. Magyarországi, romániai, lengyelországi példák azt sugallják, hogy több országban ez a probléma a mai napig nincs megoldva (Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012).²¹

További nehézség a *jog kikényszerítésének elégtelensége*. A jogszabályok hatékony érvényesítése csak akkor megvalósítható, ha rendelkezésre állnak a megfelelő jogorvoslati lehetőségek. A nyugat-európai országokban – függetlenül az adott intézményrendszertől – ezek az eszközök hagyományosan fejlettek, hosszú évtizedekre visszanyúló kultúrájuk van. Az átmeneti országokban a jogkövető magatartás gyengése sokszor rontja a jogérvényesítés hatékonyságát.

A *társadalmi részvétel hagyományainak hiánya* szintén problémák forrása lehet. A nyugat-európai országokkal ellentétben a kelet- és közép-kelet-európai országokban nincsenek meg a döntéshozatali folyamatban való társadalmi részvétel hagyományai. Bár a legtöbb országban már biztosított a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés, az érdekcsoportok hatékony bevonása ezek elkészítésébe, a lakossági és egyéb fogyasztói csoportokkal való együttműködés koordinálása még nem éri el a kívánt szintet. Ehhez kapcsolódik még az is, hogy a környezetvédelmi problémákhoz kötődő társadalmi tudatosság nem a megfelelő szintű – lásd az ivóvízminőséget javító programokat Magyarországon –, ezért a civil társadalom felől nem történik megfelelő nyomásgyakorlás a döntéshozatalra.

Említhető továbbá a *leromlott állapotú „öröklött” infrastruktúra*. Bár az infrastruktúra állapota nagy különbségeket mutat országonként, a folyamatosan elhanyagolt felújítások miatti rossz állapot azonban általános problémának mondható. A vízgazdálkodási alapeladatokhoz szükséges források biztosításának elmaradása nagy kockázatot jelent ezekben az országokban. Rontja a vízminőségi mutatókat, növeli a nemkívánatos események valószínűségét és jelentősen emeli a káros következmények felszámolásainak költségeit. A fejlesztések forrásait mára főleg az EU-s támogatási források jelentik, az önrészek biztosítása, valamint a megvalósítást követően a kötelező fenntartási feladatok továbbra is saját forrásokat igényelnek, melyet az országok vagy állami támogatásból, vagy díjából, vagy önkormányzati saját erőből próbálnak megoldani.

A VKI elveinek alkalmazása a nemzeti vízpolitikában komoly *intézményi átalakításokat* is szükségessé tett. A magyar Nemzeti Vízstratégia erről így fogalmaz: „A mindenkori vízügyi politika megalkotásánál – a természetföldrajzi adottságából kiindulva, figyelemmel a gazdaság teherbíró képességére – meg kell fogalmazni a vízgazdálkodással kapcsolatos

célokat, feladatokat, majd ezeket meg kell osztani az állam, az önkormányzatok, a gazdaság szereplői, valamint az állampolgárok között, és ennek meghatározását követheti az intézményrendszer ki- és átalakítása” (Nemzeti Vízstratégia, 2013: 11). Magyarország, Csehország, Lengyelország már jóval az EU-csatlakozás előtt elkezdte a vízügyi szektor intézményrendszerének átszervezését – elsősorban költségvetési és racionalizálási okok miatt –, amit aztán a csatlakozás után kisebb vagy nagyobb léptékben, de folyamatosan finomítottak az elmúlt 20 évben. A később csatlakozó országok – Bulgária, Románia – már az EU vízgazdálkodási és forráselosztási politikájának figyelembe vételével dolgozták ki intézményrendszerük átalakítását.

112 6. A VKI megvalósításának nemzetközi tapasztalatai

A Víz Keretirányelv (VKI) elfogadása 2000-ben jelentős mérföldkő volt az EU környezetgazdálkodási politikájában, mely az ökológiai célok elérése érdekében bevezette az integrált vízgyűjtő alapú tervezést és menedzsmentet. Több, mint tízéves tervezési és konzultációs munka eredményeképpen megszülettek a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek (VGT). Az Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau) 2010-es jelentése szerint azonban ezek a tervek nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, mely egyszersmind jelzésértékű arra vonatkozóan, hogy a VKI előírásainak való megfelelés komoly akadályokba ütközik egész Európában.

A VKI céljainak eléréséhez elengedhetetlenül szükséges megtalálni a helyes egyensúlyt a rugalmas helyi végrehajtás és a szigorú végrehajtandó szabványok között. E kettős cél elérése egyelőre komoly nehézségeket okoz.

Az Európai Bizottság felügyeli az egyes államok erőfeszítéseit, hiszen a tagállamok elszámolási kötelezettséggel rendelkeznek a Bizottság felé az uniós szabályozási kötelezettségek betartásával kapcsolatban. A Bizottság eszközei közé tartozik, hogy pl. megelőző intézkedéseket fogyanatosít (teljesítmény-mutatók, illetve különböző útmutató anyagok kidolgozásával), végrehajtási intézkedésként pedig akár az Európai Bíróság elé is kerülhetnek a tagállamok, ahol pénzügyi szankciókkal kell szembenézniük. Mindazonáltal, mivel az irányelv nagy rugalmasságot biztosít az államonkénti bevezetésben, a végrehajtás felügyelete komoly kihívást jelent. Amegvalósítás során lemaradások tapasztalhatók, és a gyenge vagy igénytelen kivitelezés miatt a tagállamok megúszhatják a felelősségre vonást. A bizonyítási teher a Bizottságot terheli, amelynek viszont csak korlátozott kapacitása van az alkalmazások figyelemmel kísérésére. Következésképpen igen jelentős különbségek vannak a tagállamok között a tekintetben, hogy milyen mértékben felelnek meg az EU környezetvédelmi kötelezettségeinek.

A VKI célok határidőre való teljesítése már nem valószínű, az irányelv végrehajtásáról szóló első bizottsági jelentés megállapítja, hogy a valamennyi célkitűzésnek megfelelő víztestek aránya rendkívül alacsony – egyes tagállamokban aggasztóan kicsi, mindössze 1%-os (COM, 2007). A jelentés szerint nagyon korlátozott haladás mutatható fel ezen a területen, sokszor hiányoznak a megfelelő adatok az összehasonlító elemzésekhez, az intézkedések nem átláthatóak, illetve a jogi környezet, az alkalmazott nemzeti előírások sem felelnek meg az EU elvárásainak. Ezzel kapcsolatban a jelentések hangsúlyozzák a civil szervezetek szerepét abban, hogy a VKI minimumkövetelményeinek megvalósítása érdekében

éljenek bátrabban a jogszabályok adta lehetőségek kikényszerítésével. A nemzeti bíróságokat ugyanakkor felszólították a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben meglévő illegális gyakorlatok felülvizsgálatára és szankcionálására. Úgy tűnik, hogy a várakozásnál sokkal nehezebb átütő eredményt elérni a fenntartható vízgazdálkodás területén, a legtöbb országban az eddigi, jól bevált – ám az uniós előírásoknak nem megfelelő – gyakorlatot folytatják (Scheuer–Naus, 2010).

Az országok különböző okokkal indokolják a késedelmeket és a hiányosságokat. Legáltalánosabb okként a magas költségeket és a know-how hiányát említik – mint arról korábban már volt szó – az elvárt minőségi követelmények elérése, kimutatása, monitoringja nagyon komoly szakmai-módszertani problémákat vet fel. Még a legnagyobb előrelépést elérő országok (Anglia, Németország, Ausztria) is felhívják a figyelmet a program aránytalan költségeire és az ebből adódó problémákra. A költségek és hasznok közötti kedvezőtlen arány általában akkor áll fenn, ha nincs elegendő súlyú evidencia, mely igazolná, hogy a környezeti kockázat valóban olyan magas, hogy ilyen költséges szabályozási intézkedéseket vezessenek be, vagy ha ezeknek az intézkedéseknek a kimenetele bizonytalan, vagyis kutatásokkal, tapasztalatokkal nem igazolt.

A rugalmasság és a végrehajthatóság közötti megfelelő egyensúly megteremtése különösen fontos a határokon átnyúló európai folyók, mint pl. a Duna, a Meuse és a Rajna esetén, amikor a tagállamok együttesen felelősek a célok eléréséért. Az EU sajátos jogrendszere miatt azonban az egyes tagállamok csak a saját vízgyűjtő területükön felelősek a kémiai és ökológiai paraméterek eléréséért. Az együttműködés megvalósításához rendelkezésre álló eszközök pedig a hagyományos nemzetközi szerződésekre korlátozódnak, amelyek nem kínálnak megfelelő jogi garanciát a megosztott felelősség érvényesítésére (Green, 2013).

További probléma, hogy az irányelv hatéves ellenőrzési és felülvizsgálati szerkezete nem segíti a folyamatos tanulást és alkalmazkodást. Még ha a tagállamok komoly monitoringeljárást alkalmaznának is, a monitoring eredmények használhatatlanok egy iteratív adaptációs mechanizmus nélkül.

* * *

Az Európai Unió vízgazdálkodási politikájának középpontjában az az elv áll, miszerint a víz nem kereskedelmi termék, hanem örökség, amit óvni, védeni és kezelni kell. Ezzel összhangban a VKI és a kapcsolódó irányelvek alapvető célja a vizek ökológiai, kémiai és mennyiségi állapotának védelme, a fenntartható vízgazdálkodás feltételeinek biztosítása.

Az egyik fő feladat a vízkészletek jó állapotának elérése. Annak meghatározása azonban, hogy mi a „jó állapot” nagyon komoly módszertani kérdéseket vet fel, hosszú idejű adatsorok kidolgozását igényli, melynek alapja a rendszeres biológiai és kémiai adatgyűjtés, minőségi és tipológiai rendszerek kidolgozása. Az egyes európai országok általában mind saját tipológiai rendszerüket alkalmazzák, melyek annyira különböznek egymástól, hogy szinte lehetetlen olyan modellt követni, ami mintaértékű lehetne a többi ország számára. A vízbázis-szemlélet miatt azonban az olyan országoknak, melyeknek határon túlnyúló vízgyűjtőterületei vannak, mint amilyen Magyarország is, elengedhetetlen a szomszéd országokkal való folyamatosan együttműködés és egyeztetés. Csakhogy az érdemi (formális egyeztetéseken és vitákon túlmutató) nemzetközi együttműködésnek, a megosztott felelősség érvényesítésének hiányoznak az intézményi-jogi feltételei.

Az EU vízgazdálkodási politikájának való megfelelés komoly jogi, intézményi, szakmai és pénzügyi problémákat vet fel mind a fejlettebb nyugat-európai országokban, mind a később csatlakozott kelet-európai országok esetén. Ez utóbbiaknál, ahol a víz- és szennyvíz ágazatban még komoly a beruházási igény, az EU-források hatékony felhasználása és azok hosszú távú pénzügyi fenntarthatósága is nagy kihívást jelent. Mindez felveti a kérdést, hogy az uniós eszközök a kijelölt szakpolitikai célok megvalósítása érdekében megfelelő szabályozási koncepcióhoz nyúltak-e, illetve megfelelően átgondolták-e annak helyi viszonyokra való adaptálását.

Az egyes tagállamok nemzeti jogalkotása ma már mindenhol összhangban van az uniós elvárásokkal, ám a végrehajtásban, a gyakorlati alkalmazásban és a jog kikényszerítésének tekintetében komoly különbségek vannak. Legnagyobb „ellenállás” talán az intézményrendszer átalakításában tapasztalható, bár ebben is megfigyelhetők elmozdulások az EU-s elvárások irányába. A tagállamok azonban erősen ragaszkodnak saját hagyományos intézményrendszerükhöz – különösen, ha olyan hatékonyan működik, mint pl. Németországban. A határokon átnyúló vízgyűjtő területek koordinált adminisztrációja, a feladatok pontos lehatárolása és összehangolása azonban továbbra is megoldandó feladat.

A rugalmas, helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodás és a környezetvédelmi célkitűzések EU általi hatékony ellenőrizhetőségének megvalósítása közötti egyensúly megtalálása is komoly feladatot jelent. Jelen pillanatban úgy tűnik, hogy az EU-nak nincsenek meg a megfelelő eszközei és módszerei a VKI szigorú előírásainak való megfelelés kikényszerítésére.

III. Közigazgatás-szervezési kérdések

Hegedüs József – Tönkö Andrea

Kulcsszavak

hálózatos iparágak	mentesség a versenyjog alól	vízügyi ügynökségek
stratégiaalkotás	független szabályozási ügynökség	méretgazdaságossági kritériumok

Jelen alfejezet célja, hogy az európai és magyar víziközmű-szektorban végbemenő változásokra reflektáljon három kiemelt európai modell (német, angol, francia) közigazgatási-szervezési kérdésein keresztül. A vízügyi szektorban jelenlévő legfontosabb feladatok (stratégiaalkotás, szakmai szabályozás, árkontroll és szolgáltatásnyújtás) különbözőképpen vannak megosztva az egyes kormányzati szintek és egyéb szereplők között, ebből következően az irányítási és ellenőrző jogkörök megosztása is nagyon változatos képet mutat. Az alfejezet első részében azt vizsgáljuk, hogy az egyes modellek milyen eltérő megoldásokat és potenciális konfliktusokat eredményeznek a verseny szabályozásával, a díjak meghatározásával és az árak ellenőrzésével kapcsolatban. Ezt követően pedig azt elemezzük, hogy a magyar rendszer miként illeszkedik a bemutatott európai modellekhez, illetve a nemrég elfogadott új víziközmű törvény mennyiben hoz változást az eddigi struktúrához képest.

113

1. A víz, mint közjóság és a víziközmű ágazat sajátosságai

114

Ahhoz, hogy megértsük az európai vízügyi szektorban az utóbbi időszakban végbemenő változásokat, reformokat (liberalizáció, marketizáció, decentralizáció, remunicipalizáció), tisztában kell lenni a szektor sajátosságaival, azokkal a tényezőkkel, melyek megkülönböztetik más hálózatos iparágaktól, illetve az energiaszektor más területeitől.

Egyrészt a vízügyi rendszerek sok hasonlóságot mutatnak az energiaszektor egyéb ágazataival, melyekben fokozatosan megtörténik a liberalizáció. Hálózatos iparág, mely első látásra a természetes monopólium tipikus esetének tűnik, ahol különösen fontosak a méretgazdaságossági szempontok.

Ugyanakkor van néhány lényeges különbség más hálózati iparágakhoz – mint például a villamos energiához, gázhoz vagy épp a távközléshez –, képest, amelyek miatt a vízügyi szektor megreformálása sokkal problematikusabb. Először is, az elsüllyedt

költségek²² (sunk costs) nagyon magas aránya a vízügyi ágazatban példa nélküli. Másodszor, a méretgazdaságosság nem egyformán jelentkezik az egyes területeken. Míg a sűrűn lakott nagyvárosok jól ki tudják használni a méretgazdaságosságból származó előnyöket, a kevésbé sűrűn lakott területeken ez a mutató romlik, így a gazdasági versenyfeltételek nagyon különbözőek egy ágazaton belül is. Harmadszor, a földrajzi adottságok, valamint a magas szállítási költségek miatt az infrastruktúra jellemzően decentralizált és többnyire nem képez összefüggő rendszer. Negyedszer, a víziközmű-szolgáltatás jelentős externáliákkal rendelkezik, a működésben jelentkező problémák kihathatnak a gazdaság egészére. Ráadásul egy olyan jószágról van szó, melynek azonnali hatása van az egészségre. Nem helyettesíthető, és a legtöbb országban „szociális jószágnak” (social good) tartják, azaz kivétel nélkül mindenkinek joga van hozzá. Mindez nagyon szigorú feltételeket szab mind az infrastruktúra tulajdonosai, mind működtetői számára (Ménard–Peeroo, 2011).

Ennek következtében a víziközmű-szolgáltatás megreformálásának európai tendenciái két fontos feltétel mellett zajlanak. Úgy kell a költségeket csökkenteni, az árakat kontrollálni és bizonyos fokú versenyhelyzetet teremteni, hogy a vízszolgáltatás szinte mindenhol helyi, illetve meghatározott területet érintő „természetes monopólium” legyen. Ezeket a monopolisztikus tulajdonságokat kell összeegyeztetni egy, az emberi túlélés szempontjából elengedhetetlen termékkel. Ez magyarázza az ágazat szigorú szabályozását, azzal együtt, hogy a szektor intézményi szervezése és szabályozása számtalan formát ölthet.

115 2. Feladatmegosztás a víziközmű-szektorban

A víziközmű-szektor az egyik legkomplexebb, legtöbb szakágazatot átfogó közüzemi szektor. Ebből következően a feladatok megosztása is rendkívül összetett, sokszor egymással összeütköző vagy egymást átfedő. Az Európában manapság végbemenő víziközmű-szektorbeli változások – mint a regionalizáció, a reguláció központosítása, a központi szabályozási ügynökségek felállítása – leginkább a funkciók szerinti feladatmegosztásban tükröződnek. Tanulmányunkban három kiemelt területen vizsgáljuk az egyes szereplők feladatait: (1) a stratégiaalkotás, (2) a szakmai szabályozás, és (3) a vállalatirányítás, az ellenőrzés és a szolgáltatásnyújtás.

116 2.1 Stratégiaalkotás az európai modellekben

Stratégia alatt az ágazati célok meghatározását és azok eléréséhez vezető utakat értjük. Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy az egyes modellekben hogyan határozzák meg a szektor működésének stratégiai kereteit, és ezen feladatok miképpen vannak elosztva az egyes kormányzati szervek, illetve kormányzati szintek között.

²² Az elsüllyedt költség egy retrospektív (múltbeli) költség, amely már felmerült és nem fordítható vissza. Az elsüllyedt költségeket néha szembe állítják a prospektív költségekkel, melyek a jövőben merülnek fel vagy változnak meg egy beavatkozás hatására.

a) A német víziközmű-szolgáltatási modell – vízellátás és szennyvízkezelés – legfontosabb sajátossága nemzetközi összehasonlításban talán az önkormányzatok központi szerepe és a feladatok megosztása a három kormányzati szint – a szövetségi kormány, a szövetségi tartományok (Länder), valamint a helyi önkormányzatok – között. A német alaptörvény (Grundgesetz) kimondja az önkormányzatok jogát az öngazgatásra, mely kiterjed a vízellátásra és a szennyvízkezelésre is. Bár a szövetségi kormány rendelkezik egyfajta kerethatáskörrel ezen a területen, a közvetlen hatáskör a tartományokhoz és az önkormányzatokhoz tartozik.

A vízbázisok országos védelme a szövetségi kormány feladata. A vízellátás és szennyvízkezelés adminisztratív hatásköre az önkormányzatoké. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok szabadon dönthetnek olyan stratégiai kérdésekről, mint a saját és a harmadik fél általi ellátás, valamint szabadon választhatnak különböző jogi-szervezeti formák közül. Ezen kívül dönthetnek abban is, hogy a szolgáltatók közjogi vagy magánjogi szerződést kössenek, továbbá meghatározzák a szolgáltatás feltételeit.

A díjak, a minőség, a környezetvédelmi előírások ugyanúgy, mint a vízkivételi jogok közösségi feladatok, a teljes költségmegtérülés pedig törvényi kötelezettség.

Németországban a víziközmű-szolgáltatás mentességet élvez a német versenyjog alól. Az általános kartell- és árörögzítés-megállapodási tilalom ellenére a vízügyi szektorban lehetőség van demarkációra és kizárólagos franchise-megállapodások megkötésére. A területi monopóliumok már a törvény által biztosítva vannak az önkormányzatok által előírt rácsatlakozási és felhasználási kötelezettségek, valamint a lokalitás elve²³ révén.

b) A közösségi víz- és csatornaellátást *Angliában* egyetemes hozzáférés és jó minőség jellemzi. A szektor legfontosabb sajátossága az Egyesült Királyságban a szolgáltatásnyújtás teljes privatizációja és az – úttörőnek számító – független, gazdasági szabályozási ügynökség (The Water Services Regulation Authority, OFWAT) felállítása.

A kormányon belül a Környezetvédelmi, Élelmezésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra) felelős az általános stratégia kidolgozásáért, ők szabják meg a szektor működésének stratégiai feltételeit, így hozzájuk tartozik a szabványok felállítása (az Európai Unió által meghatározott kereteken belül), a jogszabályalkotás és a speciális engedélyek kiadása. A Környezetvédelmi Ügynökség a környezetvédelmi szabályozásért, az Ivóvíz Felügyelőség pedig az ivóvíz minőségének felügyeletéért felelős.

c) *Franciaország* Európa egyik vízben leggazdagabb országa. A vízellátás és a csatornázottság Franciaországban is egyetemes és jó minőségű. Legjellemzőbb vonásai a szektornak – a másik két modellhez képest – a magánszektor jelentős részvétele a szolgáltatásban koncessziós és bérleti szerződések (gestion déléguée) révén, illetve az, hogy az ún. „vízügyi ügynökségek” díjakat vetnek ki a szolgáltatókra környezetvédelmi beruházások finanszírozása érdekében. A másik két országhoz képest a vízvesztés Franciaországban elég magas, mintegy 26%-os. Angliában csak 19%, míg Németországban a legalacsonyabb európai szinten, 7% (Metropolitan Consulting Group, 2008).

²³

A lokalitás elve értelmében nem szabad szomszédos területeken szolgáltatni.

A francia vízügyi rendszer erősen decentralizált, vagyis a vízellátás, a csatornázás és a szennyvíztisztítás önkormányzati feladat. Sok önkormányzat, különösen a kisebbek méretgazdasági megfontolásokból önkormányzati szövetségeket hoztak létre a kapcsolódó feladatok ellátására. A feladatokat az önkormányzatok elláthatják maguk vagy kiszervezhetik.

A stratégia és a vízügyi politika kialakítása Franciaországban tehát megoszlik a kormány és az önkormányzatok között. Nemzeti szinten történik a vízbázis védelmének stratégiai kidolgozása, szabályozása és ellenőrzése. Számos minisztérium érintett a vízügyi politikák kidolgozásában, így a Környezetvédelmi Minisztérium (Meeddat) és az Egészségügyi Minisztérium az ivóvíz minőségének ellenőrzése révén, a Belügy-minisztérium az önkormányzatok felügyeletével, valamint a Gazdasági és Pénzügy-minisztérium, mely a Környezetvédelmi Minisztériummal együtt gyakorolja a vízügyi ügynökségek felügyeletét.

Adminisztratív szempontból a vízbázisvédelmi és környezetvédelmi feladatok megoszlanak az állam dekoncentrált szervezetei (prefektusok, minisztériumok kihelyezett szervei) és az önkormányzatok között.

A francia rendszer egyik sajátossága a hat vízügyi ügynökség, melyek dekoncentrált állami testületek, és az ország hat hidrográfiai területe mentén vannak megszervezve. Legfontosabb feladataik a „szennyező fizet” elvének betartatása, 5–6 éves időtartamot felölelő, fenntartható fejlődést szem előtt tartó beruházási tervek kidolgozása, valamint a beruházások finanszírozása (Barraqué–Le Bris, 2007).

117 2.2 Szakmai szabályozás

Szakmai szabályozás alatt a szolgáltatói tevékenység és menedzsment ellenőrzését, a mennyiségi és minőségi kritériumnak való megfelelést, illetve a teljesítmény értékelését értjük.

a) *Németországban* a vízügyi szektor szakmai szabályozása a tartományok és a helyi önkormányzatok feladata. A víz- és szennyvízszektornak nincs önálló szabályozási ügynöksége szövetségi szinten. Általában a tagállami gazdasági minisztériumokban egy-egy külön osztály foglalkozik a szektor szakmai felügyeletével.

Az ivóvíz minőségét az egyes önkormányzati és megyei egészségügyi hatóságok ellenőrzik. Alkalmi mintavétel történik a tartományok környezetvédelmi minisztériumai által.

A szakmai felügyeletben fontos szerepet játszanak a különböző ágazati szövetségek és szakmai szervezetek is. 2007 elején hat fontos egyesület is működött az ágazatban. Ezeknek a szakmai szervezeteknek fontos szerepük van a műszaki kritériumok és – újabban egyre fontosabbá váló – teljesítményértékelés (benchmarking) kidolgozásában.

b) *Angliában* a kormány rendkívül fontosnak tartja, hogy a minőség- és az árszabályozás független maradjon a kormánytól, így csökkentve a szabályozási bizonytalanság kockázatát, továbbá ilyen módon szeretné fenntartani a bizalmat és biztosítani a következetességet a döntéshozatali folyamatban. Miközben a gazdasági szabályozásnak függetlennek kell maradni, a kormánynak fontos szerepe van abban, hogy biztosítsa a szabályozási ügynökségek közreműködését a szélesebb társadalmi és környezetvédelmi politikák elérésében.

Az OFWAT szabályozó és ellenőrző tevékenysége a fenntarthatóság alapelveinek figyelembevételével a következőket foglalja magába:

- a) az árlimitok felállítása;
- b) az ivóvíz és szennyvíz-szolgáltatások színvonal-emelkedésének elősegítése;
- c) a vállalatok hatékonyabb tevékenységre történő ösztönzése;
- d) a vállalatok tevékenységének felügyelete;
- e) a szektoron belüli verseny elősegítése;
- f) a fogyasztók érdekeinek védelme.

Az OFWAT feladata a szolgáltatói tevékenység szigorú felügyelete. A vállalatok kötelesek évente információt szolgáltatni az OFWAT számára az előző évi teljesítményükről. A szolgáltatóktól kapott jelentések segítségével az OFWAT azt vizsgálja, hogy a megadott maximált árhoz képest hogyan, milyen színvonalon teljesítettek a cégek, melyek voltak a többinél valamely szempontból hatékonyabbak.

c) *Franciaországban* nincs az angol modellhez hasonló központi regulációs ügynökség. A francia rendszer legtöbbet kritizált eleme pont ennek a „regulátor nélküli regulációnak” a gyengesége. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy „egyfajta globális szabályozás van érvényben, ahol a hiányos szerződések miatt sokszor az esetleges módosítások, döntések dominálnak. Az ilyen típusú szabályozás esetén az informális kapcsolatok sokkal fontosabbak, mint a szerződések szigorú olvasata. Ezt támogatja egy magas szintű mérnöki kultúra, mely konkrét, pragmatikus megoldásokat helyez előtérbe” (Barraqué–Le Bris, 2007: 6). Ez a megközelítés szöges ellentétben áll az angolszász gyakorlattal, melyben a szerződések szigorú értelmezése és a szerződő felek felelősségvállalása az elsődleges.

2.3 Szolgáltatásnyújtás

118

Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy az egyes modellekben milyen típusú szervezetek látják el a szolgáltatásnyújtási feladatokat és ehhez milyen vállalatirányítás kapcsolódik. Elsősorban a közigazgatási-szervezési kérdésekre koncentrálnunk, a tulajdonosi-vagyon kérdésekkel nem foglalkozunk bővebben.

a) *A német decentralizált rendszer* egyik következménye a szolgáltatók magas száma, jelenleg mintegy 6400 vízügyi vállalatot és 6900 csatornázási művet tartanak számon az országban. Néhány kivételtől eltekintve, a víz- és csatornaszolgáltatásokat különböző vállalatok nyújtják.

A német víziközmű- és szennyvízvállalatokat két fontos kategóriába lehet sorolni aszerint, hogy a közjog vagy a magánjog alá tartoznak. Közjog alá tartozó működési formák a speciális célú szövetségek, közjog alatt működő önkormányzati közüzemek, a vízügyi és a talaj egyesületek, valamint az önkormányzati intézmények. Magánjog alatt működnek a különböző korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok, ahol a magánszektor is részt vállal, de az üzletrészek, a részvények többsége az önkormányzatok tulajdonát képezik. Az önkormányzatok döntenek a gazdálkodó szervezet formájáról, az elátlás módjáról és az árakról. Ők határozzák meg a vízhasznosítás és vízkivétel előfeltételeit

is. Ezen kívül az önkormányzatok részt vállalnak a szövetségi környezetvédelmi előírások teljesítésében is. Az önkormányzatok döntenek továbbá a szennyvíztisztító-rendszerek beruházásáról és üzemeltetéséről, a szennyvíztisztító telepekről, az esővíz kezeléséről, a saját kutak nyilvántartásáról stb.

A tartományok eltérő alkotmányos rendelkezései miatt különböző formájú gazdálkodó szervezetek látják el ezeket a feladatokat. A szervezeti formák általában a következők:

- a) önkormányzati intézmény, az önkormányzat keretein belül az általános önkormányzati igazgatás részeként;
- b) tulajdonos által működtetett önkormányzati vállalat, mely önálló számviteli egységgel rendelkező önkormányzati szerv elkülönített vagyongazdálkodással és gazdasági autonómiával;
- c) közjog alatt működő közüzem, ami gazdaságilag és jogilag is önálló;
- d) magánjog alatt működő önálló gazdasági társaság, önkormányzati résztulajdonnal, mely szintén rendelkezik jogi és gazdasági autonómiával.

Ezen kívül Németországban az önkormányzatok különböző – önkéntes – szövetségekbe tömörülhetnek a víziközmű-szolgáltatás ellátására. Ez főleg kisebb települések esetén bevett gyakorlat.

2011-ben a vállalatok 56%-a közösségi üzemeltetésű (öffentliches Unternehmen), 44%-ában van részesedése a magánszektornak (Privatunternehmen).

A német vízügyi szektor átalakulásának egyik legmarkánsabb tényezőjeként fogalmazzák meg a korporációt, vagyis a fokozatos elmozdulást az önkormányzati intézmények által ellátott feladatoktól a piaci körülmények között működő, a magánszektor valamilyen formában bevonó vállalatformák felé.

b) Az 1989-es privatizáció óta *Angliában* a víz- és szennyvízvállalatok többsége magántulajdonban lévő regionális vállalat. Jelenleg összesen 34 vállalat működik az országban a következő megoszlásban: 10 magántulajdonban lévő regionális víz- és szennyvízvállalat; 10 csak víziközmű-szolgáltatást nyújtó, magántulajdonban lévő vállalat; 5 nem regionális (helyi) vállalat és 8 speciális licensszel működő (water supply licensee) vízügyi vállalat.

A regionális víz- és csatornavállalatok mindegyike 1,2 millió és 8,5 millió közötti ügyféllel rendelkezik, szolgáltatási területükön pedig monopóliumot élveznek. A szolgáltatási terület a privatizáció során lett rögzítve, de pályázhatnak új területen történő szolgáltatásra is – bár erre alig akad példa. A szolgáltatás árát e cégek esetében az OFWAT határozza meg.

A privatizáció óta 5 vállalat csatlakozott a szolgáltatói körhöz, ők kisebb területen szolgáltatnak, legfeljebb 1700 fogyasztónak. Ők is az OFWAT-tól kapják meg a működési engedélyüket, és ugyanolyan feladataik vannak, mint a regionális vállalatoknak. Az OFWAT biztosítja továbbá azt is, hogy a fogyasztók ugyanazt kapják ezektől az ún. helyi szolgáltatóktól (local appointed companies), mint a lakosság többi része a regionális vállalatoktól.

Az angol rendszert nagyon sokan kritizálták amiatt, hogy nem biztosít versenyt a piacon, ezért a 2003-as vízügyi törvény számos versenyt elősegítő intézkedést vezetett

be. Ennek egyik eleme, hogy a jelenleg szolgáltató vállalatok mellett más cégek is szerezhetnek szolgáltatási engedélyt a regionális vállalatok szolgáltatási területének bizonyos részein, sőt a nagyfogyasztókért versenyezhetnek is a regionális szolgáltatóval. Jelenleg összesen 6 cégnek van ilyen engedélye. Ők nem esnek az OFWAT regulációs hatáskörébe, ennek ellenére az OFWAT felügyeli, hogy piaci elveken működjenek a fogyasztók és a környezet védelmében.

c) A *francia modellben* a közösségi víz- és csatornaszolgáltatás az önkormányzatok feladata, melyet elláthatnak egyedül (communes) vagy több önkormányzattal közösen. A vízszolgáltatás mintegy 70%-áért ilyen önkormányzati társulások (syndicats intercommunaux) felelnek. Míg szennyvízszolgáltatásnál az arány pont fordított, ott a települések 70%-a egyénileg gondoskodik a szolgáltatásról. Az országban mintegy 16 000 szolgáltatási egység (autorité organisatrice) működik. Függetlenül attól, hogy egy szolgáltatási egység *commune* vagy *syndicat intercommunaux*, szabadon dönthetnek arról, hogy közvetlen menedzsment keretében vagy delegált menedzsmenttel szeretnék ellátni a feladatot. Bármilyen működtetési formát is választanak azonban, a közművek tulajdonosa a szolgáltatási egység marad.

Közvetlen menedzsment esetében az üzemeltető egységet (régie) a képviselő testület hozza létre, és a régie nekik tartozik elszámolással. A régie mindig önálló gazdálkodási egység, önálló jogi személyiséggel vagy anélkül.

A szolgáltatási egység köthet menedzsmentszerződést is a szolgáltatás ellátására, ilyenkor a szolgáltató közbeszerzési eljárás keretében lesz kiválasztva, és fix díjban részesül (contrat de gérance). Delegált menedzsment esetén a szolgáltatási egység átadja a szolgáltatás működtetését egy közösségi vagy magán megbízottnak, aki a szolgáltatáshoz kapcsolódóan, annak volumenétől függően, bevételre tesz szert. A delegált menedzsmenttel történő feladatellátást a szolgáltatási egységek kevesebb, mint egyharmada választja, de ők biztosítják a lakosság 71%-ának ellátását.

Az 1993-as ún. Sapin törvény elfogadása nagyon sokat javított a szerződések átláthatóságán, és jobb versenyfeltételeket teremtett. Ugyanakkor a számok azt bizonyítják, hogy a szolgáltatás módjának megváltoztatásában csak minimális változásokat hozott. Nagyjából a szerződések 10%-ában változott meg a szolgáltató. Ugyanakkor megfigyelhető bizonyos remunicipalizáció is a szektorban, példa erre Párizs 2008-ban.

3. A víziközmű-szolgáltatások szabályozása Magyarországon 1990-től 2013-ig

3.1 Decentralizáció a magyar víziközmű-szektorban

119

Az 1990-es önkormányzati törvény lefektette egy új, decentralizált önkormányzati rendszer alapjait, mely a közszolgáltatás terén nagyon erős jogokkal és kötelezettségekkel ruházta fel a helyhatóságokat. Az önkormányzatok fő feladatai közé került többek között a szociális ellátás, az oktatás, az egészségügy, a kommunális szolgáltatások, valamint a víz- és csatornaszolgáltatás is.

A vízügyi szektorban történő decentralizáció eredményeképpen a minisztériumoknak vagy egyéb központi szervezeteknek már nem volt közvetlen ellenőrzési jogköre, a központi kormányzat csak a jogszabályokon keresztül befolyásolta a szektor működését. A feladat önkormányzati szintre helyezését követte egy ehhez kapcsolódó vagyonmegosztás is. Az önkormányzatok szabadon dönthettek, hogy milyen formában szeretnék ellátni a víziközmű-szolgáltatásokat, mely döntés kiterjedt az intézményi formára, illetve arra is, hogy leválnak-e a korábbi nagy szolgáltatókról és önállóan vagy más önkormányzatokkal közösen látják el a feladatokat. Ennek következtében egy nagyfokú intézményi fragmentáció jött létre, a korábbi 33 állami tulajdonú vállalat helyett a '90-es évek első felében már több mint 400 víziközmű cég üzemelt. A decentralizáció együtt járt egy privatizációs hullámmal, a '90-es évek második felében hét víziközmű-vállalatot privatizáltak.

Az elmúlt húsz év során rengeteg kritika érte ezt a decentralizált víziközmű-rendszert. Az egyik leggyakrabban megfogalmazott kritika az volt, hogy a rendszer nem felelt meg a méretgazdasági kritériumoknak. Nagyon sok önkormányzat döntött úgy, hogy nem egy nagyobb rendszer részeként, hanem önállóan oldják meg a szolgáltatást, mert ezzel jobban beleláttak a közmű pénzügyi tevékenységébe, jobban tudták kontrollálni az árakat, munkaerőt, beszerzéseket stb. A méretgazdaságosság hiánya azonban sok esetben már a biztonságos és szakszerű működtetést is veszélyeztette. Hozzájárultak ehhez még a díjképzési anomáliák, az árkalkuláció nem megfelelő szabályozása és ellenőrzése is. Ide kapcsolódó problémák voltak például, hogy a kis és közepes méretű szolgáltatók jelentős része nem képzett felújítási alapot, nem számolt el megfelelő amortizációt és nem tudott új technológiába investálni.

A rendszer egy másik sokat kritizált eleme a tulajdonviszonyok kaotikussága volt. A törvény szerint a közműhálózat és elosztóművek kizárólag önkormányzati tulajdonban lehettek. Nagyon sok esetben azonban ez a korlátozottan forgalomképes vagyon vagy annak egy része, a közművállalatokba lett apportálva. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy a rendszerváltás óta nem történt egy általános, minden szolgáltatóra kiterjedő vagyonfelmérés.

A magyar víziközmű-ágazat egyik sajátossága a hatósági ellenőrzés hiánya volt. Néhány más európai országgal ellentétben – mint Anglia, Portugália, Románia – Magyarországon nem működött olyan regulációs ügynökség, mely az ágazat szakmai vagy gazdasági szabályozásáért felelt volna. A szabályozást egyrészt a törvényeken keresztül vélték elérni, melyet azonban gyengített a jogkövető magatartás nem túl erős volta. Másrészt az önkormányzatok voltak felruházva bizonyos szakmai- és árelőirányító funkciókkal, mely feladathoz azonban helyi szinten nem volt meg sem a kapacitás, sem a szakismeret és sokszor a motiváció sem.

A magyar vízügyi szektor decentralizációját és annak működési anomáliáit számtalan tényező befolyásolta. Szerepet játszott benne a törvényi szabályozás elégtelensége, annak gyakori változása és a jogszabályok követésében tapasztalható fegyelmezetlenség, a politikai és pénzügyi ösztönzők elégtelensége, melyek sokszor nem várt és előre nem látható megoldásokat eredményeztek, valamint a különböző szereplők egyéni érdeklődéségei (Hegedüs–Tönkö, 2014).

A 2011-es új víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény szándéka szerint rendezni kívánja ezeket a problémákat, de ennél jóval tovább megy: teljesen új irányokat határoz meg e szolgáltatások területén.

3.2 Feladatmegosztás 2012 előtt és után

120

2011 decemberéig, az új törvény elfogadásáig Magyarország vízpolitikáját az 1995. évi LVII. törvény határozta meg. E jogi norma magába foglalta a vízgazdálkodási intézményekre vonatkozó és a vizek hasznosításával, illetve hasznosítási lehetőségeinek megőrzésével összefüggő alapvető jogokat és kötelezettségeket.

2005-ben a minisztérium felállított 12 Regionális Környezetvédelmi és Vízügyi Hatóságot, melyeknek feladata az állami programok végrehajtása és szakmai ellenőrzése (engedélyek kiállítása, vízminőség ellenőrzése stb.) volt. Nem volt azonban olyan szervezet, amely a központi árszabályozási és felügyeleti jogokat gyakorolta volna. Az önkormányzatok árképzésének nem volt szisztematikus felügyelete. Az állami tulajdonú regionális vízművek esetében, ahol a tulajdonjogokat a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja, van ugyan egyfajta pénzügyi-gazdálkodási felügyelet – a nemzeti vagyontárgyra vonatkozóan –, de a szakmai felügyelet itt is hiányzik, a központilag ki-nevezett vállalatvezetők szinte korlátlan döntési jogkörrel bírnak szakmai kérdésekben (Hegedüs–Töknő, 2014). Az árakat ez esetben az illetékes minisztérium határozza meg, de azok utólagos ellenőrzésére rendszerint nem került sor. A 2011-es víziközmű-szolgáltatási törvény sok ponton hoz lényeges változásokat az eddigi állapotokhoz képest. A legfontosabb változások a következők:

- a) deklarált cél a nemzeti vízkincs, a fogyasztóvédelem és a nemzeti víziközmű-vagyon védelme;
- b) egyértelmű definíciókat ad, amelyek a gyakorlatban alakultak ki (víziközmű, rendszerfüggetlen víziközmű, fejlesztés stb.);
- c) a tulajdonosi jogokat és az ellátási felelősséget az önkormányzatokhoz és közvetlenül az államhoz telepíti;
- d) az árhatósági jogkört az állam veszi magához;
- e) rendkívül erős jogosítványokkal felhatalmazott víziközmű-hivatalt hoz létre;
- f) véglegesen rendezi a tulajdoni viszonyokat a fejlesztések, a beruházások tekintetében is;
- g) rendezi a közművagyon és a működtető vagyon elválasztását, nyilvántartását, védelmét;
- h) meghatározza az üzemeltetési formákat (koncesszió, vagyonkezelés, bérleti üzemeltetés) és azok feltételeit;
- i) rendezi a fogyasztó és a szolgáltató közötti jogviszonyokat;
- j) meghatározza a díj szerkezetét, a díj megállapításának és kihirdetésének módját.

Az új törvény egyrészt rendezni kíván számos eddigi jogi szabályozatlanságot, ugyanakkor megfigyelhető benne egy komoly paradigmaváltás is. A törvény mögötti logika egyfajta állami hegemonia kialakítására és monopolizációra való törekvést sejtet. Az önkormányzatoknál megmarad az ellátásért való felelősség, de jelentős döntéshozási jogosítványok (pl. díjmegállapítás) kerülnek ki az önkormányzatok hatásköréből és kerülnek közvetlen állami irányítás alá. A szabályozási rendszer centralizációjának üteme és hatékonysága pedig attól függ, hogy milyen mértékben és milyen módon épülnek ki az ehhez szükséges központi kapacitások. Az eddigi önkormányzati kompetenciájú gazdasági szabályozás egyik alapvető problémája volt, hogy nem volt alátámasztva jogi

garanciákkal. Kérdés, hogy ez a központi szabályozó hivatal létrehozásával vajon megvalósul-e?

121 3.3 Tipikus üzemeltetési formák a magyar rendszerben

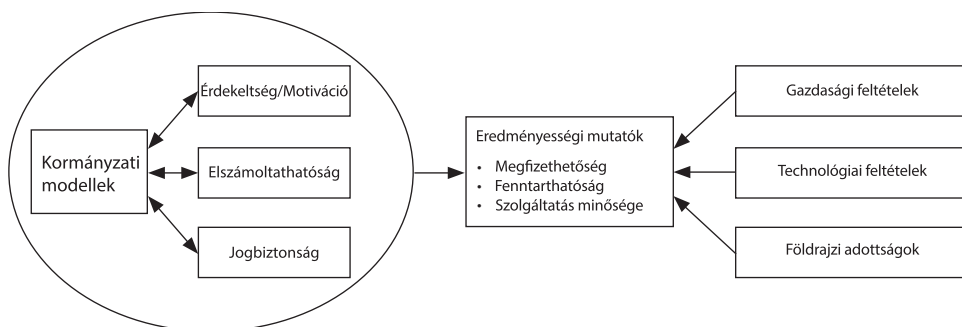
A szétaprózott szerkezet mellett a magyar víziközmű-piacot a gazdasági társaságok méretének és formájának sokszínűsége jellemzi. Tulajdonosi szempontból három nagy csoportba sorolhatók. Léteznek az állami tulajdonban lévő társaságok. Ide tartozik az öt regionális vízmű, mely a tartós állami tulajdont működtetik vagy kezelési szerződés alapján. A második csoportot az önkormányzati tulajdonú társaságok képezik, melyek az önkormányzati tulajdonú közműveket üzemeltetik vagy kezelési vagy bérleti-üzemeltetési szerződés keretében. 2007-ben kikerült a választható üzemeltetési formák közül a költségvetési intézmények köre azzal a kikötéssel, hogy a már meglévők tovább üzemelhetnek, újak azonban nem alapíthatók, ezért elenyésző számban, de ez az üzemeltetési forma is jelen van a magyar rendszerben. Léteznek továbbá ún. vegyes tulajdonú társaságok (PSP). Ezek olyan gazdasági társaságok, melyekben a részvények kisebbségi hányada a magánszektor tulajdonában van, az üzemeltetés kereteit pedig koncessziós szerződés határozza meg.

Bár szám szerint a víziközmű-társaságok döntő többsége önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, az ellátás tekintetében az arányok a következők: a lakosság 25%-a regionális szolgáltatók, 52%-a önkormányzati tulajdonú szolgáltatók és 23%-a privatizált (vegyes tulajdonú) szolgáltatók által van ellátva (Hegedüs–Papp, 2007).

122 4. A vízügyi szektor teljesítményét befolyásoló intézményi tényezők

Az utóbbi évtizedek vízügyi reformjainak egyik legfontosabb kiindulópontja az a felismerés volt, hogy a vízügyi ágazat eredményeit nemcsak, vagy nem elsősorban maguk a vállalatirányítási modellek, hanem egyéb tényezők is befolyásolják. Eszerint a megközelítés szerint minden tulajdonosi-irányítási modell működhet hatékonyan, ha (1) helyes ösztönzők vannak beépítve a rendszerbe és jól működik az érdekeltségi struktúra, (2) a fennálló felelősségi-elszámoltathatósági viszonyok világosak és átláthatóak és (3) a rendszer működése összhangban van a jogállamiság (rule of law) elveivel, követelményeivel, vagyis a jogszabályi keretek kellően átláthatóak, a jogbiztonság mértéke erős. Mindezek mellett a vízügyi szektorban nem elhanyagolható néhány az irányítási-intézményi tényezőktől független közigazgatási-szervezési tényező teljesítményt befolyásoló szerepe. Ilyen többek között egy ország általános gazdasági fejlettsége, önkormányzati berendezkedése, adminisztratív struktúrája (szétaprózódott vagy regionális szinten szerveződött, erős vagy gyenge önkormányzatok stb.), a földrajzi adottságok (vízkészletek mennyisége, minősége, területi eloszlása stb.) és a műszaki-technológiai feltételek (Hegedüs–Tönkö, 2014). Ezt a megközelítést szemlélteti a III.1 ábra:

A szektor működését meghatározó intézményi tényezők



Forrás: Hegedüs–Tönkő, 2014

* * *

Jelen alfejezetben ismertetett három európai modell a vízügyi reformok három alternatív módját képviselik: teljes privatizáció egy nagyon széles jogkörökkel felruházott szabályozó ügynökség felállításával (Anglia); teljes decentralizáció főleg közösségi üzemeltetőkkel, önkormányzati felügyelettel és egy erős korporatizációs tendenciával (Németország); illetve decentralizációs modell erős magánszektorbeli részvétellel, központi szabályozó ügynökség nélkül (Franciaország). Az alapvető stratégiai cél mindhárom országban azonos: a verseny erősítése, a lokális monopóliumok piackorlátozó mechanizmusainak csökkentése, árak megfelelő szintjének biztosítása, minőségi követelményeknek való megfelelés stb. A rendszerben jelen lévő ösztönzési mechanizmusok és átláthatósági viszonyok viszont nagy eltéréseket mutatnak. Mindez azt támasztja alá, hogy a rendszer hatékonysága nem a feladatok megosztásának módjától, hanem annak határfokától függ, melyet többek között a megfelelő intézményi tényezők, a szereplők közötti erőviszonyok és a jogbiztonság mértéke befolyásol. Ugyanez érvényes a napjainkban zajló magyarországi folyamatokra is. A rendszer most elmozdul egy centralizációs irányba, de ennek határfoka attól függ majd, hogy kiépülnek-e központi szinten a megfelelő kapacitások, életbe lépnek-e a szükséges jogi garanciák, és lesznek-e majd olyan mechanizmusok, melyek korrigálják a szabályozás máris látható ellentmondásait.

1. melléklet
(III.1 táblázat)

124

Intézményrendszer a három európai modellben

	Németország	Anglia	Franciaország
Decentralizáció (önkormányzati feladat)	Teljes	nincs	teljes
Állami tulajdonú vízügyi vállalat	Nincs	nincs	nincs
Ágazati politika megfogalmazása	szövetségi állam, tartományok, önkormányzatok	Defra, OFWAT, Environmental Agency	központi kormányzat, önkormányzatok
Ágazati törvény	nincs konkrét ágazati törvény szövetségi szinten	vízügyi törvény 2003	vízügyi törvény 1992; víz- és vízi környezetvédelmi törvény, 2006
Szabályozás módja	jogszabályokon keresztül, benchmarking	független regulációs ügynökség OFWAT (1989 óta), benchmarking	jogszabályokon keresztül
Szabályozásba bevont szervezetek	erős ágazati szövetségek, szakmai szervezetek	OFWAT	helyi tanácsadó bizottságok, fogyasztói szervezetek
Jogbiztonság (rule of law)	Erős	erős	gyenge
Szolgáltatók száma	6000 körül	34	16000 körül
Modell gyenge pontja(i)	nem ösztönöz versenyre, demarkáció, kartell	új szolgáltatóknak nagyon nehéz bekerülni a piacra, vízdíjak emelkedése	szakmai és gazdasági szabályozás gyenge, átláthatatlan

Forrás: saját szerkesztés

IV. Tulajdonosi és vagyoni szerkezet

Tönkö Andrea

Kulcsszavak

vízkezelés	szolgáltatók	beruházások finanszírozása
ellátásért való felelősség	működési kockázatok	pótlási felújítási fedezet
vízipari beszállítók		

Az európai vízgazdálkodás területén végbemenő modernizációs folyamatok (liberalizáció, reguláció, magánszektor bevonása) szorosan összefonódnak a szektor tulajdonosi-vagyoni szerkezetével. A verseny és a piaci mechanizmusok erősítése, a hatékonyság javítása és a lokális monopólium egyéb torzító mechanizmusainak csökkentése számos tulajdonosi-vagyoni modell megjelenését eredményezte, és ezeknek csak az egyik (bár kétségtelenül legtöbbet vitatott) módja a PSP (Private Sector Participation), vagyis a magánszektor bevonása a tulajdonosi-szolgáltató körbe.

A víz- és szennyvízszektor egyik sajátossága, hogy más szektorokhoz képest – még az egyéb hálózati infrastruktúrás iparágakhoz képest is – jelentős beruházási igényekkel jellemezhető. Hosszú élettartamú, a gazdaság működését, az egészséges ivóvízellátást és a környezeti fenntarthatóságot egyaránt érintő beruházásokról van szó, ezért ezek finanszírozása különösen fontos, és lényeges tulajdonosi-vagyoni kérdéseket érint.

A tanulmány első része felvázolja néhány európai tulajdonosi-vagyoni modell sajátosságait és a hozzájuk kapcsolódó beruházás-finanszírozási mechanizmusokat, a második rész a magyar rendszer legfontosabb tulajdonosi-vagyoni eredetű problémáit elemzi.

1. A víz- és szennyvízágazat legfontosabb szereplői

A víziközmű-ágazat egyik sajátossága, hogy egyrészt sokféle vagyonelemmel gazdálkodik (vízkezelések, közművagyon, szolgáltatói vagyon, fogyasztói vagyon, beruházásokhoz szükséges inputok), másrészt gyakran különválnak a vagyonnal és a szolgáltatás megszervezésével kapcsolatos felelősség.

A vízkezelés, mint természeti vagyon szinte mindig kizárólagos állami tulajdonban van. Mivel a vízgazdálkodás kiemelt stratégiai ágazat, a vízbázisvédelem és vízkezelés-gazdálkodás minden országban központi kormányzati feladat. Ennek szabályozása

125

126

országoként eltérő némileg, de általános elv az Európai Unió (EU) közös vízvédelmi és vízgazdálkodási keretrendszerének való megfelelés (EU Víz Keretirányelv).

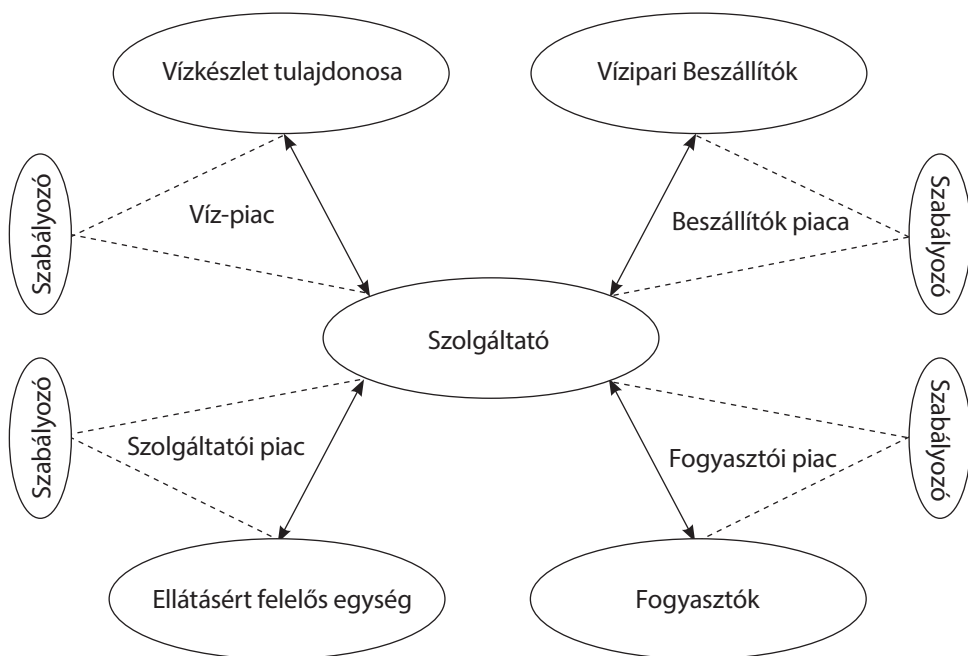
Az ellátásért való felelősség többnyire szintén közösségi feladat, itt azonban már különböző modellekről beszélhetünk attól függően, hogy ez a feladat hogyan van megosztva a központi kormányzat és az önkormányzatok (megyék, régiók) között. Európában találunk példát úgy a teljesen centralizált modellre (Anglia), mint a teljesen decentralizált modellre is (Németország, Franciaország). Az angol modell számít rendhagyónak, ugyanis a legtöbb európai országban a víz- és csatornaszolgáltatás helyi önkormányzati feladat, az ellátásért felelős egységek maguk az önkormányzatok. Az ellátási felelősség mellé az önkormányzatok tulajdonosi jogokat is kapnak, a közművagyon az esetek túlnyomó részében önkormányzati tulajdon – kivétel Anglia és Csehország, ahol teljes privatizáció (divestiture) játszódtott le.²⁴

A lakosság nemcsak, mint fogyasztó, hanem mint tulajdonos is megjelenik az ágazatban (belső vízellátó rendszerek, mérőórák, önellátó rendszerek stb.), mely tovább bonyolítja a rendszert mind a fogyasztó-szolgáltató, mind a fogyasztó és az ellátásért felelős szerv közötti viszonyban.

IV.1 ábra

127

A víziközmű-szolgáltatás legfontosabb szereplői



Forrás: Massarutto, 2012

²⁴ Elvértve találunk példát a közművagyon privatizációjára más országokban is (Franciaország, Spanyolország, Németország), de ennek aránya mindenhol 5% alatt marad a szolgáltatói piacon.

Az ágazat fontos szereplői továbbá a vízipari beszállítók és kivitelezők is, akik biztosítják az ivóvíz, illetve szennyvíz összegyűjtését, elvezetését, kezelését, tisztítását szolgáló technológiákat, tervezést, mérnöki feladatokat stb.

A tulajdonosi struktúrák sokszínűsége leginkább a szolgáltatók esetében mutatkozik meg. Az angol modell kivételével – ahol a szolgáltatók rendelkeznek a teljes közművagyonnal és működtetési vagyonnal – a szolgáltató egységek lehetnek közösségi, magán- vagy vegyes tulajdonban. Ezek a szolgáltató cégek általában üzemeltetési, vagyonkezelési vagy koncessziós szerződés keretében vállalják, hogy bizonyos feltételek mellett üzemeltetik a közösségi vagyont. Az ehhez szükséges üzemeltetési vagyonnal természetesen ők maguk rendelkeznek.

A víziközmű-szektor szereplői közötti kapcsolatok négy különböző piaci szegmenst határoznak meg (lásd a IV.2 ábrát), melyeknek megvannak a maguk sajátosságai és szabályozó mechanizmusai. Jelen tanulmányban a szolgáltatói piacra, vagyis a szolgáltató és az ellátásért felelős cég közötti kapcsolatra koncentrálnak.

2. A legfontosabb tulajdonosi-vagyonosi problémák

128

A víz- és szennyvízszolgáltatások a szakirodalom szerint a „piaci kudarcok” széles körével (természetes monopóliumok, externáliák, területi egyenlőtlenségek) jellemezhetők, és mint ilyenek sok tekintetben megkérdőjelezzik a privatizáció hatékonyságát, és indokolják az állami beavatkozást (Massarutto, 2006; Finger, 2007). Ennek ellenére a szektorban az utóbbi években végbemenő változások egyik eleme volt számos országban a feladatellátásban a magánszektor erősödő részvétele. Ezt általában a komplex feladatok ellátására alkalmas szakértői képességek iránti megnövekedett igénnyel, hatékonysági megfontolásokkal és a közösségi – főleg önkormányzati – költségvetés tehermentesítésével indokolták (OECD, 2000). A cél olyan víziközmű-vállalatok létrehozása volt, melyek piaci alapon és a teljes költségmegtérülés elve alapján működnek. Fontos cél volt továbbá a kockázatok megosztása, főleg a beruházások terén.²⁵ A privatizáció azonban még a működtetés területén is ellentmondásos eredményekhez vezetett, a beruházások finanszírozásának terén pedig kifejezetten komoly problémákat vetett fel.

A víziközmű-szektor egy igen tőkeigényes iparág, hosszú élettartamú beruházásokkal, melyet különösen érzékenyen érint a tőke költsége és megtérülési üteme. Ezt a magánszektor csak magas „kockázati ár” mellett hajlandó vállalni (Noll, 2000). Ráadásul az az elmélet is megdőlni látszik, miszerint a magánszektorban könnyebb hozzáférése lenne a tőkepiacokhoz. A tőkeköltség a gazdasági kockázat függvénye, ezért nagyon erősen befolyásolja a szabályozási környezetet. Tekintve, hogy az adózás állami monopólium, a közösségi szektor sokkal jobb feltételekkel tud forrásokhoz jutni a tőkepiacon, mint a magánvállalatok, és ez az alacsonyabb kamatlábakban is tükröződik (Stiglitz, 1989).

²⁵ A gazdasági kockázatot úgy lehet meghatározni, mint a várható és a tényleges költségek és bevételek közötti különbségek valószínűségét. Tőkeintenzitása és a nagyon hosszú élettartama (elhúzódó amortizációs ütemterv) miatt a vízügyi szektor pedig igen kockázatos iparágként számít (OECD, 2000).

A szektorban meglévő kockázati elemeket két alapvető csoportba lehet sorolni: működéshez kapcsolódó kockázati elemek és beruházáshoz kapcsolódó kockázatok. A tényleges kockázatok köre azonban ennél sokkal szélesebb, és felöleli a szolgáltatásnyújtás sajátosságait, a szabályozók tevékenységét és a társadalmi-gazdasági környezetet is.

Közép és hosszú távon a fontos kockázati források közé tartoznak a folyamatos karbantartási és felújítási igények – különösen akkor, ha a hálózat állapota nem ismert pontosan –, a szabályozások módosulása, a váratlan vagy kiszámíthatatlan szennyeződések, az új beruházásokat szükségessé tevő kedvezőtlen éghajlati jelenségek, a szolgáltatók gazdasági életképességét biztosító szabályozási garanciák, az áremelkedéssel szembeni társadalmi nyomás, a kereslet kiszámíthatatlan változása. Látszik tehát, hogy a szektorban nagyon sokféle kockázati tényezővel kell számolni, és ezek kezelésének módja és hatékonysága nagymértékben az érintettek közötti tranzakciók szabályozásának függvénye (Massarutto, 2005).

Ma már nem az a kérdés, hogy a magántulajdon hatékonyabb-e, mint a közösségi tulajdon, hiszen bebizonyosodott, hogy a tulajdonviszonyok mellett sok más intézményi feltételnek is teljesülnie kell a szektor fenntartható működéséhez (Voszka, 2005). A legfontosabb tulajdonosi-vagyoni problémákat inkább a következő kérdésekkel lehetne leírni:

- a) ki felelős a szolgáltatás biztosításáért;
- b) milyen szabályozási elvek működnek és hogyan lehet őket érvényesíteni;
- c) ki a felelős a beruházási döntésekért és azok hosszú távú következményeiért;
- d) hogyan történik a beruházások finanszírozása;
- e) milyen a kockázatmegosztás az egyes szereplők között (tulajdonosok, fogyasztók, az adófizetők, a befektetők, szolgáltatók);
- f) van-e verseny a piacon és milyen formában?

129 3. Tulajdonosi-vagyoni modellek a szolgáltatói piacon

Attól függően, hogy az ellátásért való felelősség központi vagy helyi önkormányzati feladat,²⁶ illetve a szolgáltató közösségi vagy magántulajdonban van, a IV.1 táblázatban feltüntetett alapmodelleket lehet megkülönböztetni.

²⁶ A centralizált modellek közé soroljuk azokat a példákat is, ahol az ellátás felelőssége elvileg ugyan az önkormányzatoké, de ehhez nincs meg a szükséges eszközrendszerük, mert a feladatellátáshoz kapcsolódó összes fontos funkció, mint a stratégiaalkotás, az árszabályozás, a minőségellenőrzés, a szolgáltatás-szervezés központi feladat.

A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei

Szolgáltatói tulajdonviszonyok	Irányítási/szervezési szint	
	Centralizált modell	Decentralizált
Közösségi tulajdon	Modell I. Centralizált modell közösségi üzemeltetővel Pl. Magyarország (5 Regionális Vízmű)	Modell III. Decentralizált modell közösségi üzemeltetővel Pl. Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Magyarország
Magánszektor részvétele	Modell II. Centralizált modell magánüzemeltetővel Pl. Anglia, Örményország	Modell IV. Decentralizált modell magánüzemeltető bevonásával Privatizációs (PSP) esetek, szinte minden Európai országban van rá példa

Forrás: Hegedüs–Péteri–Tönkő, 2012

A gazdasági kockázatok megosztása azonban egy modellen belül is nagy változatoságot mutat. Ebből a szempontból az aktuális díjrendszerek, szabályozási mechanizmusok és szerződéses megállapodások sokkal nagyobb különbségeket tudnak generálni, mint önmagában a tulajdonviszonyok megosztása. A továbbiakban a négy szervezeti-irányítási modell sajátosságait vizsgáljuk, de az egyes modelleken belül külön kitérünk néhány tipikus kockázatmegosztási sémára is.

3.1 Centralizált modell közösségi üzemeltetővel – Magyar regionális szolgáltatók

A rendszerváltás előtt ez a modell volt érvényben Magyarországon és a környező országokban. Ma már azonban tiszta formájában nagyon ritkán van jelen. A vízügyi reform egyik legfontosabb eleme többek között ennek az üzemeltetési formának a felszámolása volt. A magyar átalakulás egyik sajátossága, hogy szakmai-politikai okokból öt regionális vízmű állami tulajdonban maradt. Ezt a döntést egyrészt az összefüggő közműhálózattal és egységes vízbázissal, másrészt ezeknek a vállalatoknak a vízátadási feladataival indokolták.

A regionális vállalatok a Nemzeti Vagyonügynökséggel kötött vagyongazdálkodási szerződés értelmében látják el a működtetési és vagyongazdálkodási feladatokat. A beruházási terveket egyeztetni kell a Vagyonügynökséggel. Az árat egy hosszú, többlépcsős egyeztetési procedúra után az illetékes minisztérium határozza meg, az árkontroll azonban hiányzik. A regionális vállalatok vezetői kinevezéssel nyerik el pozíciójukat, hatáskörük igen széles, szakmai ellenőrzésük minimális.

Az állami vagyon üzemeltetése mellett ezek a vállalatok önkormányzati vagyont is működtetnek, azaz az önkormányzatok egy bizonyos körével bérleti-üzemeltetési vagy vagyongazdálkodási szerződést kötnek. Elvileg ebben az esetben tehát úgy kéne működniük, mint a decentralizált modell közösségi üzemeltetővel modell vállalatainak, ugyanis az önkormányzatok ebben az esetben rendelkeznek a közművagyonnal és a hozzá kapcsolódó stratégiai, valamint ellenőrzési kompetenciákkal, azonban a vállalaton belül működő

elszámoltatási és átláthatósági viszonyok, továbbá a magas fokú információs aszimmetria miatt az önkormányzatok lehetőségei korlátozottak.²⁷

Kockázatmegosztási szempontból ez a „hagyományos” modell, a szektorban felmerülő beruházási kockázatok ugyanis javarészt a közösségi szektort terhelik, azzal a különbséggel, hogy a központi adóbevételeken és hiteleken kívül rendkívül fontos szerepet játszanak a szektorban felhasználható uniós források. A díjak fedezik a működési költségeket és a felújítási költségek egy részét, de nem teszik lehetővé a teljes költségmegtérülést. Mindez veszélyezteti a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát. A szakirodalomban vitatott, hogy a működési és beruházási döntések szétválasztása vagy egy kézben tartása jár-e nagyobb előnyökkel. Mindkét módszernek megvannak a maga előnyei és hátrányai. Előnyei között lehet említeni az alacsonyabb információs aszimmetriát és ideális esetben a működés feltételeihez technológiailag jobban alkalmazkodó beruházási döntéseket, a „túlberuházások” elkerülését. Hátránya viszont a kockázatok egyenetlen megosztása és – mint a magyar regionális vállalatok esetében is – az erős politikai befolyásoltság lehetősége.

132 3.2 Centralizált modell magán üzemeltetővel – Anglia

Az angol modell meglehetősen egyedi Európában mind a tulajdonosi struktúrát és a szolgáltatás módját, mind annak szabályozását tekintve. A privatizáció során Angliában a közművek (állóeszközök, csőhálózat, tisztító rendszerek) és a működtetési egységek egyaránt magántulajdonba kerültek. A szolgáltatási kötelezettséget az angol rendszerben nem decentralizálták, az önkormányzatok semmilyen ellátási felelősséggel nem rendelkeznek a vízügyi szektorban. Itt maguk a szolgáltatók azok, akik felelnek az ellátásért, annak minőségéért, fenntartásáért, a hozzá kapcsolódó beruházásokért és azok finanszírozásáért. A működéshez kapcsolódó feladatokat, kiegészítő tevékenységeket (pl. labor, képzések), a szükséges felújítási munkákat, beszerzéseket piaci tranzakciókkal és piaci szabályozással (tendereztetés, közbeszerzés stb.) oldják meg. A beruházások finanszírozása közvetlenül a tőkepiacról történik. A szolgáltatók ugyanakkor nagyon erős gazdasági és környezetvédelmi szabályozás alatt működnek, a regulációs feladatokat egy független ügynökség, az OFWAT (The Water Services Regulation Authority) gyakorolja. A szabályozás kiterjed az árakra, a gazdasági kockázatok megosztására, mennyiségi és minőségi szabványokra stb. Ezt a modellt nagyon gyakran *szabályozott monopóliumként* (regulated monopoly) emlegetik.

Az angol modellben a működési, valamint üzemeltetési vagyon és a hozzájuk kapcsolódó döntések egy kézben vannak, a szolgáltatók kezében. Ebben az esetben a szolgáltató érdekelt abban, hogy a vagyon értékét folyamatosan nyilvántartsa, mégpedig piaci értéken. Az OFWAT ellenőrzi azt is, hogy az elvégzett felújítások, karbantartások összhangban legyenek a reális értékcsökkenéssel. Az új beruházások finanszírozása szintén a szolgáltató felelőssége. Amint egy beruházás elkészült, az rögtön megjelenik a díjakban.

²⁷ A helyi sajátosságoknak megfelelő díj- és szociálpolitika kialakítása például eleve lehetetlen, mert a vállalat diktálja az árakat, még akkor is, ha formálisan a helyi képviselő-testületeknek kell azt elfogadnia.

A fogyasztók védelme érdekében az OFWAT öt évre előre meghatározza vállalatonként a maximálisan kivethető díjakat, ezzel biztosítják azt, hogy a szolgáltató ne tudjon visszaélni monopólium helyzetével.

A rendszer egyik legnagyobb kihívását az jelenti, hogy miképpen lehet garantálni azt, hogy a szolgáltatók ilyen díjrendszer mellett elvégezzék a szükséges, hosszú élettartamú beruházásokat hitelből és saját tőkéből. A szabályozó által felállítható korlátok miatti bizonytalanság rendellenes ösztönzőket szülhet a rendszerben, amennyiben:

- a) a befektetők tartózkodni fognak a hosszú távú megtérülést eredményező befektetések finanszírozásától, ami azt eredményezi, hogy a beruházási programokat pay-as-you-go alapon kell finanszírozni, illetve
- b) a befektetők a bizonytalanság miatt magasabb pénzügyi hozammal fognak számolni, és ez tükröződik a díjakban.

3.3 Decentralizált modell közösségi üzemeltetővel – Németország

133

Ebben a modellben a közösségi szektor felelős a víziközmű-szolgáltatások biztosításáért, de ezt a felelősséget nem közvetlenül az állam, hanem az önkormányzatok viselik. A vízszolgáltatáshoz kapcsolódó különböző funkciók (tulajdon, szolgáltatás, vállalati felügyelet, reguláció) nem válnak szét. Az önkormányzat gyakorolja a tulajdonosi jogokat mind a közművagyon, mind a működtetési vagyon tekintetében, és hozzá tartoznak az ellenőrzési és szabályozási feladatok is. Ezt az üzemeltetési formát elég sok kritika éri, elsősorban a bürokratikus működés, a hierarchikus kontroll és a politikai befolyásoltság lehetősége miatt. Ennek ellenére több európai országban is megtalálhatjuk (pl. Németország, Ausztria, Hollandia, Magyarország), igaz egyik esetben sem ez a szektorban működő egyedüli szervezési forma. Az önkormányzatok általában a nagyobb helyi kontroll (ár- és bértkontroll, beszerzések ellenőrzése, közvetlen politikai ráhatás) miatt választják ezt a megoldást. Két típusa ismert: az első az önkormányzati intézmény keretein belül történő feladatellátás, amikor a szolgáltató egységnek van egy külön számlája, meg némi függetlensége a mindennapi döntésekben, de egyébként az önkormányzati költségvetés részeként funkcionálnak. Erre van példa Magyarországon, bár az új törvény kivette ezt a formát az elfogadott intézményi megoldások közül. Egy ennél korszerűbb modell az, amikor önálló jogi személyként működik a szervezet, független vállalati felügyelettel, de a piaci szabályozástól eltérő feltételek mellett. Németországban sokáig ez volt a „hagyományos” üzemeltetési forma a víziközművek területén (Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012), de ma már megtalálhatók olyan üzemeltetési formák is, melyek piaci szabályozás alá esnek. Ezeknek a vállalatoknak két típusa van: a formális vagy szervezeti privatizáció és a materiális vagy funkcionális privatizáció (Wackerbauer, 2009). Formális privatizáció esetén a tulajdonviszonyokban nem történik változás, csak a vállalati forma alakul át, hogy jobban meg tudjon felelni a piaci igényeknek. Funkcionális privatizáció esetén a magánszektor is szerepet vállal a szolgáltatásban, de a szabályozás értelmében csak kisebbségi tulajdonrészrel rendelkezhetnek, és kizárólag a működési vagyon területén szerezhetnek tulajdonrészt. Az ilyen működtetési formákat azonban később tárgyaljuk.

Kockázatmegosztási szempontból e modellen belül is nagy eltérések mutatkoznak attól függően, hogy miképpen vannak szabályozva a karbantartási-beruházási kötelezett-

ségek, illetve milyen számviteli előírások vannak az amortizáció képzésére és felhasználására vonatkozóan. Mivel a „hagyományos” német modell nagyon jó eredményeket produkál, hiszen Európában itt a legmagasabb az elavult eszközök cseréje, melyet legjobban a vízvesztesség (non-revenue water – NRW) alacsony aránya mutat,²⁸ valamint európai viszonylatban a vízárak is alacsonynak mondhatók, ezért a továbbiakban ezt a modellt vizsgáljuk részletesebben.

A német modellben a kockázatmegosztás eléggé kiegyenlített. A működési kockázatokat a szolgáltató vállalat viseli, a teljes költségmegtérülés miatt azonban jelentős működési és beruházási kockázat hárul a lakosságra is, hiszen a díjakon keresztül ők fizetik (ex-post) a beruházási kiadásokat. A finanszírozási kockázatok viselésében fontos szerepet játszanak a fejlesztési bankok is.

134 3.4 Decentralizált modell magánüzemeltetővel – Franciaország

A magánszektor részvételének módja a szennyvíz-szolgáltatásban rendkívül változatos, valamilyen formában szinte minden európai országban megtalálható. Alkalmazásukat leginkább az indokolja, hogy így a feladat ellátásához kapcsolódó kockázatok, költségek és feladatok megoszlanak a közösségi és a magánszektor között (Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012). A magánszektor bevonása a víziközmű-szolgáltatásba Franciaországban rendelkezik a legrégebbi hagyományokkal. Itt találjuk a legváltozatosabb formáit, és sok fejlődő, illetve átmeneti ország a vízügyi szektor reformja során a francia ellátási modell valamelyik formáját vagy formáit vette át.

A vagyoni elemek és a felelősség megoszlása szempontjából a magánszektor bevonásának lehetséges alternatívái a következők (OECD, 2000):

- a) Részfeladatok elvégzése a magánszektor által, míg a tulajdonnal, a beruházásokkal és a felügyelettel kapcsolatos teendők a közösségi szektor által kerülnek ellátásra. Jellemző jogi megoldások erre a különféle szolgáltatási szerződések, kisserződés, menedzserszerződés stb.
- b) Valamennyi működtetési feladat a magánszektorra, addig a tulajdonnal, a beruházásokkal és a felügyelettel kapcsolatos teendők a közösségi szektorra hárulnak. Jellemző megoldás erre a lízing.
- c) A működtetést és a beruházást a magánszektor végzi, a tulajdonnal és felügyelettel kapcsolatos feladatok a közösségi szektorra hárulnak. Tipikusan például BOT (Build-Operate-Transfer) modellt, illetve koncesszió keretében.
- d) Működtetéssel és tulajdonnal kapcsolatos teendők a magán- és a közösségi szektor révén kerülnek elvégzésre, de a felügyelet a közszeiktornál marad. Ezek jellemzően vegyes vállalatok.

²⁸ NRW Franciaországban 26%, Angliában 19%, Németországban 7% (Metropolitan Consulting Group, 2008).

4. A magyar víziközmű-szektor jellemzői

135

A magyar rendszer mind a feladatmegosztás, mind a tulajdon és szervezeti forma tekintetében nagyon változatos képet mutat. A IV.1 táblázatban felvázolt szervezeti-irányítási modellek közül három jelen van ma Magyarországon.

A szektorban megfigyelhető egyfajta útkötöttség (path dependency), amit az is bizonyít, hogy a *centralizált modell közösségi üzemeltetővel* konstrukció bizonyos fokig az 1990-es évekbeli vízügyi reform után is fennmaradt (Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012). Az állam az öt regionális vállalat révén törvényhozói, szabályozói szerepe mellett tulajdonosként és működtetőként is jelen van az ágazatban. Részesedése körülbelül 25%. A döntést szakpolitikai indokokkal magyarázták: azok a regionális vagyontárgyak és/vagy települési rendszerek maradtak az önkormányzatok tulajdonba kerülése után is a központi állami tulajdonban, amelyek (Ungvári–Koskovics, 2011):

- a) olyan vízkészletek felhasználására jöttek létre:
 - amelyekkel azokat a területeket látják el, ahol nem elegendő a helyi vízkészlet (például a bányászat miatt), vagy
 - olyan mélységben találhatók, hogy kitermelésük gazdaságtalan, vagy
 - ahol nem található megfelelő vízáadó réteg,
- b) kiemelt üdülési és turisztikai területeken találhatók, ahol a gazdaságos üzemeltetésnek alárendelt szerepe van (Balaton és a Dunakanyar),
- c) olyan regionális rendszerek, amelyek egységes üzemeltetést igényeltek,
- d) tulajdonjogára az érintett önkormányzat saját döntése alapján nem formált igényt (például Kisköre víz- és csatornarendszere).

A regionális vállalatok ellátják a szolgáltatást a hozzájuk tartozó területeken, és vizet adnak át más, szervezetenként tőlük független önkormányzati tulajdonú szolgáltatóknak. Ezen kívül fontos szerepet játszanak akkor is, ha egy önkormányzat, amely korábban saját hatáskörben oldotta meg a feladatot, valamilyen oknál fogva képtelennek bizonyul a feladat ellátására. Ilyenkor az állam kényszerüzemeltetést rendelhet el, és a regionális vállalatnak át kell venni a szolgáltatást.²⁹ A regionális vállalatok zártkörű részvénytársasági formában működnek.

Az állam mellett a szektor további meghatározó szereplői az önkormányzatok. Az 1990-es önkormányzati törvény értelmében a víz- és szennyvízszolgáltatás megszervezése, a rövid és hosszú távú működőképesség biztosítása önkormányzati feladat. Ehhez az önkormányzatok megkapták a szükséges közművagyon és az árhatósági jogkört is. Így a felelőségek, feladatok komoly koncentrációja jött létre helyi szinten. Az önkormányzatok egyszerre voltak felelősek a működtetésért, fenntartásért és beruházásokért, ők lettek a tulajdonosok és az árhatóság, sőt az önkormányzati intézményeken keresztül sokszor a legnagyobb fogyasztók is.

²⁹ Az utóbbi években megszorodtak azok az esetek, mikor egy túlzott szennyvízberuházást (pl. szennyvíztelepet) a tulajdonos önkormányzat már nem tudott gazdaságosan üzemeltetni, ezért kénytelen volt átadni azt a regionális vállalatnak, amely pedig kénytelen volt a szolgáltatást átvenni.

Az önkormányzatok nagy szabadságot élveznek az üzemeltetési forma és az ellátási szerződés megválasztásánál is. A nagyobb városi vagy sok települést átfogó szolgáltatók zártkörű részvénytársaság formájában működnek, a többi vállalat zömmel korlátozott felelősségű társaság, de mind a mai napig akad példa önkormányzati intézmény keretében történő feladatellátásra is.³⁰ Az önkormányzatok dönthetnek arról is, hogy egyedül vagy több önkormányzattal közösen alapítanak gazdasági társaságot a szolgáltatás biztosítására, illetve bevonnak-e külföldi befektetőt az üzemeltetésbe. A 2009. évi állapot szerint összesen kilenc cégnél rendelkeznek kisebbségi tulajdonosi részesedéssel külföldi szakmai befektetők (decentralizált modell magánüzemeltetővel), ők biztosítják a lakosság kb. 25%-ának ellátását, míg a maradék 50%-ban önkormányzati tulajdonú szervezetek – főképp gazdasági társaságok³¹ – nyújtják a szolgáltatást (decentralizált modell közösségi üzemeltetővel).

Szolgáltatási szerződés tekintetében az önkormányzatok választhatnak az affermage – Magyarországon bérüzemeltetési szerződés – a vagyonkezelői szerződés és a koncessziós megoldások közül. Leggyakoribb forma a bérüzemeltetési szerződés.

Bérüzemeltetési szerződés esetén az üzemeltetési-fenntartási feladatokat egy önálló gazdasági társaság látja el, melynek tulajdonosa egy vagy több önkormányzat. A törvény szerint a közművagyont önkormányzati tulajdon, csak és kizárólag az üzemeltetési jog és az ehhez kapcsolódó vagyontárgyak kerülhetnek más jogalanyhoz. A valóságban azonban sok esetben nemcsak a működési, hanem a közművagyont is a gazdasági társaságokba apportálták, vagy már rögtön a társaság alapításakor, esetleg később bizonyos beruházások megkezdésekor (Ungvári–Koskovics, 2011; Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012). Bérüzemeltetési szerződés esetén az üzemeltető bérleti díjat fizet a közmű használatáért, melynek értéke nagyjából az amortizációval egyenlő. A fejlesztésekért a közművagyont tulajdonosa, azaz az önkormányzat felelős.

Vagyonkezelési szerződés esetén a szolgáltatási egység nemcsak bérlő a közművagyont, hanem meghatározott időre megkapja a hozzá kapcsolódó vagyonkezelői jogokat is. Ebben az esetben nem fizetnek bérleti díjat az önkormányzatnak, hanem a szolgáltatónak lehetősége van amortizációt képezni a vagyontárgyak után, és ebből finanszírozni a rekonstrukciós, pótlási feladatokat. Bár vagyoni szempontból ez a megoldás lényegesen tisztább helyzetet teremt, a vagyonkezelői szerződés megkötéséhez szükséges vagyonfelmérésre sok önkormányzatnak nem volt forrása, ezért ez a megoldás főleg a nagyvárosokra korlátozódik.

A magánszektor részvétele a szolgáltatásban Magyarországon vegyes vállalatokkal kötött koncessziós szerződések keretében történik. Tehát ezek nem tartoznak az eddig „hagyományos” koncessziókként említett kategóriába. A külföldi (szakmai) befektetők kisebbségi tulajdonnal rendelkeznek a szolgáltató vállalatban, és a megkötött szerződések alapján gyakorolják a vállaltirányítói jogokat. Az árhatósági szerepkör azonban ezekben az esetekben is az önkormányzatoké maradt. A beruházások finanszírozásának kérdése a koncessziós megoldásokban nem teljesen egyértelmű, a magánszektor mellett ugyanis a közösségi szektor is fontos szerepet játszott főleg az uniós források felhasználása révén (lásd a IV.2 táblázatot).

³⁰ A 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (Vksztv.) ezt a megoldást végképp kiveszi a választható üzemeltetési formák közül.

³¹ Ennek a megoldásnak az analógiája a német modellben a „formális privatizáció”.

A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei Magyarországon

Szolgáltatói tulajdonviszonyok	Irányítási/szervezési szint	
	Centralizált modell	Decentralizált
Közösségi tulajdon	Modell I. Centralizált modell közösségi üzemeltetővel	Modell III. Decentralizált modell közösségi üzemeltetővel
	5 Regionális Vízmű (szolgáltatás 25%-a)	Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, önkormányzati intézmények (szolgáltatás 50%-a)
Magánszektor részvétele	Modell II. Centralizált modell magánüzemeltetővel	Modell IV. Decentralizált modell magánüzemeltető bevonásával
	nincs	9 vegyes vállalat (szolgáltatás 25%-a)

Forrás: Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012

5. Problematikus pontok a magyar víziközmű-szektorban

A víziközmű-szolgáltatás a rendszerváltás óta folyamatos átalakuláson megy keresztül, napjainkban pedig a víziközmű-szolgáltatási törvény (Vksztv.) teljesen új alapokra helyezi az ágazati szabályozást és működést. Hogy a gyakorlatban milyen mélységű és irányú változásokat hoz az új törvény, az még nem teljesen látható, ezért most elsősorban az 1990 és 2012 közötti időszak legjellemzőbb problémáira koncentrálnunk.

2012 előtt a szektort kaotikus vagyoni helyzet és a működtetés, fenntartás, beruházás tekintetében tisztázatlan feladatkörök jellemezték. Ilyen volt például a rendszeresen elmaradó rekonstrukció, a bérleti díj nem rendeltetésszerű felhasználása, a keresztfinanszírozások stb. Mindehhez társult a hatásos jogi felügyelet és jogi garanciák hiánya, az üzemeltetési szerződések nem megfelelő szabályozása és egy gyenge jogkövető magatartás mind a tulajdonosok, mind a szolgáltatók részéről. Tovább nehezítette a helyzetet az önkormányzatok halmozott szerepe, hiszen egyszerre voltak a szolgáltatás felelősei, tulajdonosok, árhatóságok és fogyasztók, mely helyzet megfelelő ellenőrzési mechanizmusok hiányában komoly összeférhetlenségi kérdéseket vetett fel. Tulajdonosi-vagyoni szempontból a legjellemzőbb problémákat a következőképpen csoportosíthatjuk:

- vagyonrendezéssel kapcsolatos problémák,
- a vagyon megújításával és pótlásával kapcsolatos problémák,
- beruházások finanszírozásával kapcsolatos problémák,
- privatizációs konfliktusok.

5.1 Vagyonrendezéssel kapcsolatos problémák

A közműhálózatok és elosztóművek 1990 óta a helyi önkormányzatok korlátozottan forgalomképes vagyontárgyainak körébe tartoznak. A törvény egyértelműen rendelkezik

a közművagyon és a működési vagyon (épületek, laboratórium, járművek, eszközök stb.) szétválasztásáról. Ennek ellenére a bonyolult vagyonátadási és vállalatátalakulási folyamat során, az új gazdasági társaságok létrejöttékor a közművagyon a jegyzett tőke részévé tették vagy apportálták (pl. Budapest, Kecskemét). Még több szolgáltatót érintő folyamat, hogy a közművagyon vagy annak egy része nem a vagyonátadáskor, hanem később, egy-egy nagyobb beruházás finanszírozásának számviteli elszámolásakor került át a gazdasági társaság könyveibe a törzstőke részeként (Hegedüs–Tönkö, 2011). Rendezetlen volt az új beruházások tulajdonlásának kérdése is. A fejlesztési források mindig szétváltak az üzemeltetés forrásaitól, de az üzembe helyezés utáni tulajdonrendezés sok esetben nem történt megfelelően. A szolgáltató – különösen, ha ő volt a szakmai befektető, mint például a privatizációs eseteknél vagy az új szennyvíztelepek BOT konstrukcióiban – hajlamos volt sajátjaként kezelni az új létesítményeket. Mindezen problémákat a Vksztv. megpróbálja rendezni és orvosolni nemcsak a szabályozás szükséges módosításaival, hanem azzal is, hogy meghatározza a végrehajtás kikényszerítésének eszközeit (Horváth M.–Péteri, 2013).

139 5.2 A vagyon megújításának és pótlásának kérdései

A jogszabályok értelmében az infrastruktúra tulajdonosainak (bérleti-üzemeltetési szerződés esetén) vagy a közművagyon kezelőjének (vagyonkezelési szerződés, koncesszió esetén) az árbevételből kell megteremteni az infrastruktúra pótlásának, megújításának fedezetét. Jelenleg azonban nincs hatáskör felügyelete annak, hogy a tulajdonosok és/vagy vagyonkezelést végzők valóban felhalmozzák-e a szükséges alapokat.

A pótlási, felújítási fedezet lehet az árban érvényesített amortizáció vagyonkezelési szerződés esetén, bérleti díj bérüzemeltetési szerződés esetén, továbbá mérleg szerinti adózott nyereség vagy fejlesztési célra véglegesen átvett pénzeszköz. Az elszámolt értékcsökkenés elvileg az eszközök értékétől és a leírás mértékétől függ. Az eszközök értéke viszont többnyire nem ismert. Magyarországon nincs a német rendszerhez hasonló folyamatos vagyonértékelés, sőt még a gazdasági társaságokká való átalakulás idején is – a '90-es évek elején – csak az üzemeltetők 40%-ánál végeztek vagyonértékelést egységes elvek, számítási metódusok alkalmazása nélkül, többnyire a megrendelő „igénye” alapján.

Nem mindegy az sem, hogy milyen módon állapítják meg az értékcsökkenést: egyrészt figyelembe veszik-e az eszközök várható élettartamát, az üzemeltetés körülményeit, mint például Németországban, vagy a számviteli törvényben adómentesen költségként elszámolható mértéket alkalmazzák, amely 1%-ban van meghatározva. Nálunk ez utóbbi az általános módszer. Ennek következtében viszont a szükségesnél kevesebb amortizáció kerül elszámolásra, térül meg a díjakban és áll rendelkezésre a fejlesztésekhez.

További problémát rejt magában a bérüzemeltetési szerződések technikája. Ekkor ugyanis a szolgáltatói szerződésben rögzítik a bérleti díj nagyságát, ami ideális esetben az amortizáció összegének felel meg, a gyakorlatban azonban sokszor alacsonyabb ennél. Mivel a szolgáltatónak nincs számviteli lehetősége amortizációt képezni, a felújítási, pótlási költségek fedezete tulajdonképpen a bérleti díj, amit az önkormányzatnak elvileg vissza kéne forgatni a szektorba. Számos alkalommal azonban az önkormányzatok pénzügyi nehézségeik miatt a bérleti díj egy részéből más önkormányzati feladatokat finanszíroznak. A törvény seholy nem rendelkezik a bérleti díj felhasználásáról, ez a tulajdonos és a szolgáltató

közötti, jellemzően szóbeli megegyezés függvénye. 2007-től lehetőség van az önkormányzati tulajdonú közművek vagyonkezelésbe adására. Ez tisztább helyzetet teremt, ugyanakkor kevesen éltek vele a szükséges előzetes vagyonfelmérés költségei miatt.

A megújítási, pótlási szükségletek pontos meghatározásához 15–20 éves rekonstrukciós programok kidolgozására lenne szükség, illet azonban csak nagyon kevés cégnél találunk.

A IV.3 táblázat jól mutatja az ágazat különböző költségelemeinek megtérülési mutatóit. Érdekesége, hogy a szolgáltatók 17%-ánál még az üzemeltetési költségek sem térülnek meg, a távlati fejlesztési célok megvalósítását pedig kizárólag központi költségvetési és nemzetközi támogatások felhasználásával tervezik.

IV.3 táblázat

Ágazati felmérés a költségmegtérülésről (2007)

Az árakban 100%-ban megtérülnek az üzemeltetési költségek	83%
100%-ban megtérülnek a karbantartási költségek is	49%
Az ár tartalmazza a pótlást, felújítást, korszerűsítést	13%
A szükséges nyereség beépül az árba	31%
A távlati fejlesztési célok megvalósulását nemzetközi és költségvetési támogatásokra alapozva tervezik	100%

Forrás: Marossy, 2008

5.3 A beruházások finanszírozásának problémái

140

Amint azt a IV.3 táblázat is mutatja, a beruházási források mértéke rendkívül neuralgikus pont, mert a mai magyar rendszerben külső forrás nélkül a biztonságos ellátás és fejlesztés nem képzelhető el. Az európai uniós források viszont megfelelő arányú hazai forrást is igényelnek, másrészt az uniós finanszírozás sok esetben torzítja a preferenciákat, és adott esetben túlberuházásokhoz vezethet, melynek jelei már most is tapasztalhatók a szennyvízberuházások területén.

Komoly probléma ezen a téren a beruházási és működtetési felelősség szétválása. A beruházási döntéseket az önkormányzatok hozzák meg, sokszor nem annyira szakmai, mint politikai alapon, figyelmen kívül hagyva az elkészült beruházás működtetési költségeit. Így állhat elő az a helyzet, hogy például szakmailag indokolatlanul szétaprózott, egyéni szennyvíztelepek épülnek egy már meglévő nagy rendszerhez való csatlakozás helyett, és az üzemeltetés olyan pénzügyi terheket ró az önkormányzatra, amelynek képtelenek megfelelni. Ez feszültségekhez vezet az üzemeltető–tulajdonos viszonyban is, hisz az üzemeltetőnek olyan rendszert kell átvenni, melynek szakmai kivitelezésébe, az adott technológia kiválasztásáról szóló döntésekbe nem volt beleszólása.

5.4 Privatizációs konfliktusok

141

A magánszereplők részvételének a magyar víziközmű-ágazatban a jogszabályok komoly korlátokat szabtak. A közművagyon továbbra is önkormányzati kézben kellett maradjon,

csak a menedzsmentet lehetett privatizálni.³² A beruházás továbbra is önkormányzati feladat maradt. A szolgáltatói szerződés keretében létrejövő vegyes (önkormányzati és magán) tulajdonú szervezetekben a magánrészesedés nem haladhatta meg a 49%-ot. A vállalati felügyeletekben viszont többségbe kerültek a magánpartnerek, ami egyenlőtlen erőviszonyokhoz és sokszor átláthatatlan működési feltételekhez vezetett. Az eredeti koncessziós szerződések megkötésekor az önkormányzatok még nagyon tapasztalatlanok voltak, és sok esetben előnytelen szerződések születtek (pl. Budapesten a menedzsmentdíj, Pécsen a francia beruházó-kivitelező leányvállalat kapcsán). Később ezeknek a szerződéseknek egy részét újratárgyalták (Szeged, Budapest többször is) vagy felbontották (Pécs). Általánosságban azt lehet mondani, hogy a privatizáció sikere azon múlott, hogy mennyire voltak képesek az idők folyamán az önkormányzati és magánpartnereknek olyan kontrollmechanizmusokat beépíteni a rendszerbe, mely kiegyensúlyozott erőviszonyokhoz vezettek, biztosították az átláthatóságot és kölcsönös pénzügyi-gazdasági előnyökkel jártak. A szegedi példa ilyennek bizonyult (Péteri, 2012).

Kockázatmegosztási szempontból a magyar privatizációs esetek ellentmondásosnak tekinthetők. Mivel a beruházási felelősség az önkormányzatoknál maradt, ezért a szakirodalomban megnevezett egyik fő előny, vagyis a beruházási kockázatok megosztása nem érvényesült. A működési és piaci kockázatokat viszont a magánszektor bevonása jelentősen megnövelte.

* * *

Jelen alfejezetben felvázolt európai modellek közötti legfontosabb különbségek egyrészt az ellátási, szolgáltatási, beruházási felelősségek megosztásában, másrészt a tulajdonosi struktúrában és a beruházás-finanszírozási mechanizmusokban jelentkeznek. Kockázatmegosztás szempontjából is nagyon eltérőek az egyes rendszerek, sokféle megoldást találunk arra, hogy a potenciális működési optimum és a tényleges működési körülmények közötti különbségből fakadó kockázatok hogyan vannak megosztva az egyes szereplők között, illetve vannak-e olyan mechanizmusok beépítve a rendszerbe, melyek megpróbálják a folyamatokat visszatéríteni az „optimális” útra.

Angliában a feladatok magas fokú koncentrációja figyelhető meg, a közüzemi vállalatok felelnek a szolgáltatás biztosításáért, náluk van a működtetési felelősség és a beruházási felelősség is. Tulajdon tekintetében is egységes a rendszer, a vállalatok rendelkeznek mind a közművagyonnal, mind a működési vagyonnal. A beruházások finanszírozása hitelből és saját forrásból történik, és ennek költsége egy speciálisan szabályozott mechanizmuson keresztül be van építve a díjba. Az OFWAT szigorú szabályozással egyrészt megpróbálja ellensúlyozni a vállalatok túlzott kockázatviselésének terhét úgy, hogy garanciákat épít be, kiszámíthatóságot visz a rendszerbe, másrészt igyekszik korrigálni a beépített torzító mechanizmusokat, mint a vállalatok alacsony érdekelttségét a beruházások végrehajtásában.

A Németországban domináns modellben, mely decentralizált modell közösségi üzemeltetővel, a felelősségek és tulajdonviszonyok szintén koncentráltak, de nem vállalati, hanem önkormányzati szinten. A közösségi szektor kockázatait csökkenti a teljes költségmegtérülés

elvének alkalmazása, folyamatos karbantartási-pótlási fedezet képzése és a beruházások költségeinek beépítése a fogyasztói díjakba. Minden olyan rendszerben, ahol a beruházások költségei megjelennek a díjban (Anglia, Németország) a kockázatviselés végső soron ki van terjesztve a lakosságra is, hisz az a fogyasztó kockázata, ha a beruházás társadalmi hasznossága nem kompenzálja a beruházás költségeit.

Franciaországban a PSP különböző formái dominálnak. A francia rendszer sajátossága, hogy különválnak a működtetési és beruházási felelősség: míg a működés terén a kockázatot megosztják a magánszektorral, a beruházási kockázatokat teljes egészében a közösségi szektor viseli. Teljes költségmegtérülés nincs a szektorban, a beruházásokhoz központi forrásokat is igénybe vesznek.

Magyarországon a kockázatok jelentős részét a közösségi szektor viseli, megosztva az állam és az önkormányzatok között. Legkritikusabb kockázati tényezők az alacsony költségmegtérülés, a rekonstrukciós és pótlási munkálatok elmaradása és beruházások terén a külső, főleg uniós forrásoknak való teljes kiszolgáltatottság. Az új víziközmű-szolgáltatásokról szóló törvény a kockázatokat a közösségi szektoron belül eltolja az állam irányába. Kérdés, hogy az állam képes lesz-e majd olyan optimális megoldásokat létrehozni, ahol a szereplők nem élnek vissza az információs aszimmetriával, illetve beépülnek-e a struktúrába olyan mechanizmusok, melyek szükség esetén visszatérítik a rendszert az optimális útra.

V. A víziközmű-szolgáltatások gazdálkodási-pénzügyi kérdései

Tönkö Andrea

Kulcsszavak

víziközmű-szolgáltatások	pénzügyi (vagy ellátási) költségek	teljes gazdasági költségek
vízgazdálkodás	külső költségek	teljes költségmegtérülés vs. fenntartható költségterítés
vízkezelés		

A vízzel kapcsolatos kérdések (politikák) elemzésekor két nagy területet szoktunk megkülönböztetni: a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdéseket – vagyis a víz- és szennyvízszolgáltatások biztosítását – és a vízgazdálkodási vagy vízkezeléssel kapcsolatos problémákat. A két terület egymással szorosan összefügg, de amíg például az adminisztratív, szervezési vagy tulajdonosi kérdéseknél lehetőség van szorosan a víziközmű-szolgáltatásokra koncentrálni, addig a gazdálkodási-pénzügyi kérdéseknél a két terület egymástól elválaszthatatlan, ugyanis a szektor finanszírozásának biztosítania kell a hosszú távú fenntarthatóságot, a megfelelő erőforrás-gazdálkodást és a megfizethetőséget. Az, hogy a víz- és csatornaszolgáltatás szilárd pénzügyi alapokon álljon, elengedhetetlen feltétele annak, hogy a szolgáltatással kapcsolatos szociális és környezetvédelmi elvárások teljesüljenek.

142

Az OECD és a Világbank elemzései egyaránt kiemelik, hogy a vízügyi szektorban jelentős eltérések mutatkoznak a költségek és a rendelkezésre álló finanszírozási források között (OECD, 2009a; WB 2008). Ennek a pénzügyi szakadéknak a csökkentése előfeltétele annak, hogy a víziközmű-szolgáltatások elérhetőek és megfizethetőek legyenek a társadalom minden rétege számára. A díjak ebben kulcsszerepet játszanak, de a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a díjak a megfizethetőség határán belül maradjanak.

1. A fejlett, a fejlődő és az átmeneti országok modelljei

143

A szakértők szerint a következő években – az országok fejlettségi színvonalától függetlenül mindenhol – hatalmas összegeket kell költeni a rendszerek fejlesztésére, modernizálására, karbantartására és működtetésére (OECD, 2009a). Mindazonáltal a szektor finanszírozási igényei (működtetési és beruházási igények) és lehetőségei (a finanszírozási forrásokhoz

való hozzáférés) nagy különbségeket mutatnak a fejlett és fejlődő országokban, ezért tanulmányunkban nem egyes országok modelljeire, hanem az eltérő fejlettségi szinten álló országcsoportok jellemzőire koncentrálunk. A fejlett és fejlődő országok mellett a szolgáltatás sajátos jellemzői miatt külön csoportot képviselnek az átmeneti országok (economies in transition).

A vízügyi szektor intézményi és irányítási modelljei jelentősen eltérőek az egyes országok között, hiszen ezek kialakulását minden esetben az adott ország történelme, földrajza, kultúrája és politikája befolyásolta. A szektor pénzügyi kérdései tükrözik ezt a szervezeti sokszínűséget, és ma már konszenzus van abban, hogy nincs egyfajta „legjobb gyakorlat”, nincs egy általánosan elfogadható modell. Annak megállapítására, hogy melyik a legjobb finanszírozási technika/stratégia mindig figyelembe kell venni az ország gazdasági fejlettségét és az adott államban a „megfizethetőség” szintjét, az alkalmazott szervezeti megoldásokat, az infrastruktúra kiépítettségét és állapotát, a szolgáltatás minőségét, valamint a rendelkezésre álló finanszírozási forrásokat és azok megoszlását (díjak, adók, transzferek).

144 1.1 A gazdasági fejlettség és a „megfizethetőség”

Ez a mutató egyaránt magában foglalja a beruházások és a szolgáltatási költségek kormányok általi megfizethetőségét – például a szektor százalékos részesedése a központi költségvetésben –, illetve a háztartások díjfizetési képességét, vagyis a szolgáltatással kapcsolatos háztartási kiadások arányait. Bár a „megfizethetőség” elvileg objektíven mérhető, a szakértők kiemelik, hogy óvatosan kell bánni ezzel a koncepcióval, mert gyakran kap politikai és társadalmi felhangokat.

A fejlett országok víziközmű-rendszerei hosszú évek alatt, folyamatosan épültek ki. Bár ezeket a rendszereket gyakran, mint „érett, kifejlődött” (matured) rendszereket említik, nem szabad elfelejteni, hogy a jelenlegi infrastruktúra nagy része csak a közelmúltban épült ki. Franciaországban például 1950 előtt csak a mai vízhálózat 8%-a létezett, és a ma létező szennyvíztisztító telepek háromnegyede 1950 után épült. Mindenesetre ezekben az országokban egy fokozatos infrastruktúra kiépülés játszódott le, mely folyamatosan összhangban volt a növekvő igényekkel, a megfizethetőséggel és a társadalmi elvárásokkal.

A fejlődő országokban ezzel szemben bizonyos fejlődési szakaszokat „átugranak” – köszönhetően a technológiai fejlődésnek –, mely komolyan érinti a megfizethetőségi kérdéseket, és teljesen más finanszírozási konstrukciót igényel. A fejlődő országok elkötelezték magukat a Millenniumi Fejlesztési Célok mellett, amely azt jelenti, hogy a víziközmű-ágazat minden addiginál nagyobb prioritást kap a kiadási programok kidolgozásában. Ehhez pedig megkapják a donor szervezetektől a szükséges forrásokat.³³ Ez a finanszírozási rendszer azonban egészen más ösztönzőket és érdekeltségi viszonyokat teremt, mint a nyugat-európai modell, ezért itt más kihívásokkal kell szembenézni.

³³ Az OECD tagországok kormányai magas szintű kötelezettségvállalásokat tettek, mellyel a maguk részéről hozzájárulnak a Millenniumi Fejlesztési Célok eléréséhez a fejlődő országokban.

1.2 A szervezeti és az intézményi keretek

145

A szervezeti megoldások tekintetében sok lehetséges módja van az országok besorolásának, melyeket általában a centralizált-decentralizált, állami tulajdon-magántulajdon tengelyeken szoktak elhelyezni (Hegedüs–Péteri–Tönkö, 2012). Ezen kívül azonban a szektor működését minden létező szervezeti modellben befolyásolják olyan tényezők, mint például a jogi szabályozás, a civil társadalom, a különböző szabályozási ügynökségek stb.

Az egyes szervezetek teljesítménye nem is annyira az adott szervezeti besoroláson, mint inkább a mögötte meghúzódó érdekeltségi struktúrákon és elszámoltathatósági viszonyokon alapszik. A lényeges különbségek az egyes országcsoportok között ezért nem feltétlenül csak az intézményi és szervezeti keretek különbözőségéből – ezen a területen a fejlett országbeli „mintákat” követték a többiek –, hanem a mögötte meghúzódó, előbb említett külső tényezőkből adódnak, melyek viszont nemcsak országcsoportonként, de országonként is teljesen eltérő képet mutatnak.

1.3 Az infrastruktúra és a szolgáltatások színvonala

146

Az egyszerűség kedvéért követjük az OECD besorolását, mely az infrastruktúra állapota és a szolgáltatás minősége szempontjából az országok három fő típusát különbözteti meg. Először is vannak azok az országok (nevezzük fejlett országoknak), amelyek jól kiépített, nagyrészt teljes, jól működő víziközmű-infrastruktúrával rendelkeznek. Itt a legfőbb kihívás a növekvő társadalmi és környezeti elvárásoknak való megfelelés, a régi rendszerek megfelelő felújítása/cseréje vagy a külsőleg (EU által) előírt követelményeknek való megfelelés. Ilyen államoknak tekinthető például Franciaország, Ausztria, Hollandia, Spanyolország stb.

Másodszor, vannak az „átmeneti” országok (transition countries), melyek kiterjedt – majdnem teljes – infrastruktúrahálózattal rendelkeznek főleg a vezetékes vízhálózat tekintetében, ám a felújítási feladatok folyamatos elhagyása miatt ezek a rendszerek mára a „kiöregedés” állapotába kerültek, és csak nagyon magas költségek mellett tudnak megfelelni az új társadalmi és gazdasági igényeknek. Ebbe a csoportba tartoznak a közép-kelet európai országok.

A harmadik országcsoportot a fejlődő országok képezik, ahol az emberek nagy része még mindig nem részesül vezetékes szolgáltatásban, de ezek az államok is elkötelezték magukat a Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítésére, ezért a víziközmű-szolgáltatások terén igen komoly kihívások előtt állnak. Ilyen például India, illetve az afrikai országok.

1.4 Finanszírozási források

147

Az egyes országcsoportok között nagy különbségek mutatkoznak abban is, hogy milyen arányban használják a három alapvető bevételi forrást, vagyis a díjakat, adókat és donor szervezetektől, illetve az egyéb forrásokból származó transzfereket.

A fejlett országokban a költségek nagy részét a díjak fedezik, ezt egészítik ki egyes esetekben az adók és az állami támogatások. A fejlődő országokban azonban nagymértékben az állam finanszírozza nemcsak a beruházásokat, fejlesztéseket, hanem a működési

kiadások egy részét is. Ezekben az országokban az elsődleges cél, hogy legalább a működési kiadásokat legyenek képesek finanszírozni a díjbevételekből. Az átmeneti országok ebből a szempontból vegyes képet mutatnak. Azokban az országokban, melyek uniós tagállamok, elvileg kötelező a teljes költségmegtérülés, ugyanakkor a beruházások finanszírozása jórészt EU-s forrásokból történik. Optimális esetben azonban a díj fedezi a működési és karbantartási kiadásokat. Más országokban azonban – például Örményország, Moldova, Grúzia – olyan rossz állapotban van az infrastruktúra és olyan nagy veszteségekkel tudják csak működtetni a rendszert, hogy még a működési költségek fedezéséhez is szükség van állami támogatásra (OECD, 2009b).

148 2. A víziközmű-szolgáltatás költségei és finanszírozási forrásai

A víziközmű-szolgáltatások alapja a vízkészletek által képviselt természeti tőke, de ahhoz, hogy előbbi megfelelő mennyiségben és minőségben rendelkezésre álljon, igen tőkeigényes feladatokat kell ellátni. Először is ki kell termelni, kezelni és szállítani a különböző felhasználási helyekre, meg kell oldani a szennyvíz kezelését és mindehhez biztosítani kell a fizikai infrastruktúrát.

Az ágazatpolitikának foglalkoznia kell ezen infrastruktúra létrehozásával, üzemeltetésével és karbantartásával. Mindezek nemcsak, hogy nagyon tőkeigényes feladatok, de jelentős pozitív és negatív externális hatások is kapcsolódnak hozzájuk, melyek megmutatkoznak a költségszerkezetben is. Az ágazati költségeket ezek alapján három nagy csoportba sorolhatjuk: a pénzügyi, a külső és a teljes gazdasági költségek.

A pénzügyi (vagy ellátási) költségek azok, melyek közvetlenül kapcsolódnak a víz- és szennyvízszolgáltatások felhasználók számára történő biztosításához. Ezeknek a költségeknek két eleme van: (i) a működési és karbantartási költségek, melyek a rendszerek üzemeltetéséhez kapcsolódnak – mint pl. a szivattyúzáshoz szükséges villamos energia, a munkaerő, a vízkezelési költségek stb. –, illetve (ii) a tőkeköltség, mely tartalmazza mind a meglévő infrastruktúra karbantartásának, megújításának költségeit, mind az új beruházások kiadásait.

A külső költség a pénzügyi költség és az alternatív költség³⁴ (opportunity costs) összege, mely utóbbi tükrözi az erőforrás korlátozottságának a költségeit, vagyis hogy az aktuális felhasználó esetlegesen megfoszt más felhasználókat a szolgáltatás igénybevételétől, valamint a gazdasági externáliákat, melyek lehetnek pozitívak (például a talajvíz dúsítása öntözés vagy víz-újrahasznosítás által) vagy negatívak (például az öntözési rendszer által „szétterített” talajszennyezés).

Teljes gazdasági költségeket a pénzügyi és gazdasági költségek összege adja, kiegészülve a közegészségügyi és az ökoszisztémák fenntartásából adódó externáliák költségeivel.

Egyes elemzők (Cardone–Fonseca, 2003) külön költségelemnek tekintik az adminisztratív költségeket, melyek a rendszer fenntartásához szükségesek, mint az intézményi

³⁴ Alternatív költség azon lehetőség hasznossága, amelyről lemondunk az adott megoldás kiválasztása érdekében.

kapacitás, a szabályozás költségei, az ágazati politika kidolgozásának és végrehajtásának a költségei stb.

A szektor legfontosabb pénzügyi kérdése természetesen az, hogy ki és miképpen finanszírozza ezeket a költségeket. A kérdés megválaszolása nem egyszerű, melynek legfontosabb oka egyrészt, hogy a víziközmű-szolgáltatás finanszírozása során a fogyasztó által érzékelt, szolgáltatáshoz kapcsolódó „érték” nincs teljesen összhangban a szolgáltatás árával. Míg például a fogyasztónak fontos, hogy jó minőségű vizet szolgáltatassanak neki, abban már kevésbé érdekeltek, hogy milyen minőségű szennyvíz kerül vissza az ökoszisztémába. Ebből következően a fizetési hajlandóság teljesen eltér az ivóvíz- és szennyvízelvezetés, valamint a szennyvíz kezelése esetében, függetlenül e szolgáltatások költségeitől.

A másik ok, ami nehezíti a kérdés megválaszolását a szolgáltatással összefüggő pozitív és negatív externáliákban rejlik. A víziközmű-szolgáltatásban nagyon nehéz szétválasztani a magánjavak és közjavak jellemzőit. Ennek fontos következményei vannak a költségek viselésével kapcsolatos politikai döntésekre is. A szennyvíztisztítás esetében például az állami szerepvállalás indokolt lehet a jelentős pozitív externáliák miatt. Másrészt ugyanakkor a beruházásokat (részben) magántőkéből is lehet finanszírozni, ha a befektető garanciát lát arra, hogy a beruházás megtérül számára. A közösségi/költségvetési és a magánforrások aránya a szektor finanszírozásában többnyire politikai döntés és nem (csak) gazdasági elemzés kérdése. Mindenesetre az leszögezhető, hogy bár a legtöbb országban a víz- és szennyvízszolgáltatást együttesen, egy finanszírozási struktúrában belül kezelik, a fogyasztói fizetési hajlandóság lényegesen eltér a két területen, és alatta marad a társadalmi optimumnak (WHO, 2008).

A vízügyi szektor említett sajátosságainak következménye, hogy a finanszírozás nem támaszkodhat csupán a fogyasztói díjakra, mint ahogy nem történhet teljes mértékben állami támogatásokból sem. Ezért a szakirodalom a szektor finanszírozásának három alappilléret a fogyasztói díjakban, adókban és transzferekben – ide soroljuk a donorszervezetek általi támogatásokat is – látja. Ez a sokszor csak 3T-ként emlegetett finanszírozási struktúra (Tariffs, Taxes, Transfers).

A költségek egy részét általában a felhasználók által fizetett *fogyasztói díjakból* finanszírozzák. A tapasztalat azt mutatja, hogy a díjakon keresztül lehet a legjobban befolyásolni a vízellátási és csatornázási szolgáltatások keresletét.

Az adók tekintetében sok országban érvényesül az a politika, hogy a víziközmű-szolgáltatás kedvezményezettjei hozzájárulhatnak a költségekhez, függetlenül attól, hogy ténylegesen igénybe veszik-e a szolgáltatást. Ugyanakkor a „közösségi kedvezményezettek” csoportjának meghatározása (helyi, regionális, nemzeti) nagyon nehéz feladat. A vízgazdálkodás területén az egyes országok általában az „egy vízgyűjtő medencében élők” megközelítést helyezik előtérbe, mivel az előnyök általában ezen a szinten valósulnak meg – kiváló példa erre a francia modell –, de más szinten vagy skálán is meg lehet határozni, ez általában politikai/szakupolitikai döntés.

A transzferek közé a nemzetközi donorszervezetek vagy magánszervezetek adományai tartoznak. Ideális esetben a hivatalos fejlesztési támogatások (official development assistance: ODA) úgy kellene, hogy viselkedjenek, mint az általános adóbevételek, vagyis nagyjából olyan támogatási politikát kellene hozzájuk kapcsolni, mint az állami költségvetési forrásokhoz. Külön szerepeltetésük azonban azért indokolt, mert a donorszervezetek többnyire közvetlen projekteket támogatnak, nem központi költségvetéseket. Egy másik fontos

jellemző, amely megkülönbözteti az ODA típusú támogatást az adóktól, hogy a döntés róluk és a felhasználási feltételek meghatározása nem nemzeti szinten történik, hanem külföldön, ezért a politikai és az adminisztratív kihatásai nagyon különböznek az adókéétól.

Az említett finanszírozási forrásokon kívül természetesen egyéb pénzügyi források – hitelek, kötvények, magánbefektetők által biztosított alapok – is segíthetnek a beruházások költségeinek fedezésében, és így részben leveszik a finanszírozási terheket a kormány válláról. Ezeket azonban vissza kell fizetni, tehát végső soron a költségek ugyanúgy a díjakban, az adókban vagy a transzferekben fognak megjelenni.

149 3. Teljes költségmegtérülés (kontra fenntartható költségtérítés)

Az európai vízdíjpolitikában manapság két koncepció dominál. Az egyik az EU Víz Keret-irányelv (VKI) által meghatározott teljes költségmegtérülés elve (full cost recovery), melynek alapvető célkitűzése, hogy minél több költségelem legyen beépítve a fogyasztói díjakba. Mivel ez a célkitűzés még a fejlett nyugat-európai országok számára is nagy kihívás, ezért a VKI bizonyos engedményeket tesz, miszerint nem kell feltétlenül a teljes költségmegtérülést biztosítani az árban, de meg kell becsülni a megtérülés jelenlegi szintjét, továbbá programmal kell rendelkezni a megtérülés javítására.

A másik megközelítés a fenntartható költségtérítés (sustainable cost recovery), mely az OECD által képviselt irányelv és az ún. Camdessus Panelben lett megfogalmazva. A Bizottság jelentésében a fenntartható költségmegtérülés három fő jellemzőjét a következőkben határozta meg:

- a) a fogyasztói díjak, adók és transzferek megfelelő kombinálásának kell érvényesülnie a működési és beruházási költségek megtérülésében;
- b) a finanszírozási rendszert az állami támogatások kiszámíthatósága kell, hogy jellemezze a beruházások tervezésének elősegítése szempontjából;
- c) olyan díjpolitikákat kell alkalmazni, amelyek mindenki számára megfizethetőek, beleértve a legszegényebbeket is, miközben előbbi biztosítja a szolgáltatók pénzügyi fenntarthatóságát.

Mint látszik, a két megközelítés közötti legfontosabb különbség a megfizethetőség kérdésében van. Ez különösen fontos a fejlődő és átmeneti országokban, ahol a teljes költségmegtérülés elvének alkalmazása úgy megemelné a fogyasztói díjakat, hogy az komoly megfizethetőségi gondokat jelentene a társadalom nagy része számára.

150 3.1 A teljes költségmegtérülés elve Németországban és Angliában

A teljes költségmegtérülés eredeti koncepciója legteljesebben Angliában és Németországban érvényesül.

Németországban a víz- és szennyvízdíjak számításánál a teljes költségmegtérülés elvét alkalmazzák, azaz a fogyasztói díjak nemcsak a működési költségeket, hanem a beruházási költségeket is tartalmazzák. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a rendszerből teljesen hiányoznának az állami támogatások. A volt NDK területén például jelentős uniós és szövetségi

támogatások állnak rendelkezésre rekonstrukciós és infrastrukturális beruházásokra. Ezen kívül a tartományok még speciális támogatásokkal próbálják csökkenteni az eltérő népsűrűségből adódó árkülönbségeket. A vízszolgáltatás adóköteles tevékenység, társasági adót és ÁFA-t fizetnek a szövetségi és tartományi költségvetésnek. Ezen kívül egyes államok további illetékeket és adókat is kivethetnek, ilyen például a felszín alatti víz kivételének díja (pl. Berlinben).

A szennyvízágazatban a helyzet még összetettebb. A közösségi tulajdonban lévő csatornaművek mentesek az adófizetés alól, míg a magántulajdonban lévő közművek kötelesek adózni. Mivel ez ellenkezik az EU egyenlő versenyhelyezetről szóló elvárásaival, ezért a közeljövőben valószínűleg változni fog ennek a szabályozása. A nagyobb szennyvízberuházások kaphatnak támogatást egyedi elbírálás alapján is.

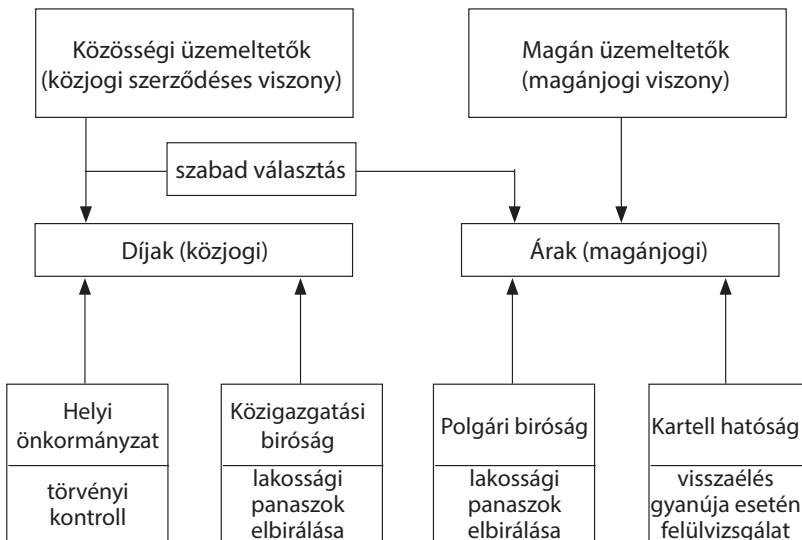
Ebben az összefüggésben tehát nehéz pontosan meghatározni, hogy valójában mekkora a teljes költségmegtérülés a szektorban. Szakértői becslések szerint a jelenlegi víz- és szennyvízdíjak kb. a teljes költségek 80%-át fedezik ágazati szinten. Ez valamivel magasabb, mint Angliában és lényegesen magasabb, mint Franciaországban.

V.1 ábra

Árszabályozási mechanizmus Németországban

151

Árszabályozás és felügyelet



Forrás: ATT, 2011

A német rendszerben a közművagyon folyamatosan újra van értékelve annak rekonstrukciós költsége alapján, így biztosítják, hogy a vagyonszámla szerinti értéke mindig megfeleljen a piaci értéknek. Az értékcsökkenés paramétereit bizonyos szabványok alapján határozzák meg, figyelembe véve a vagyontípus élettartamát. A tartományok

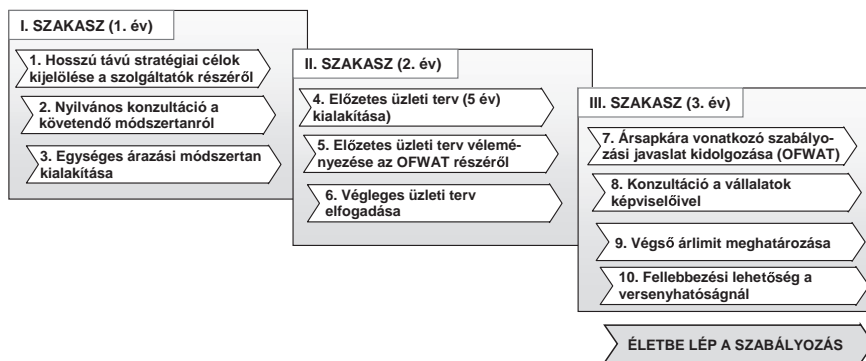
által az önkormányzatoknak adott iránymutató például a földalatti infrastruktúra (vezetékek) esetében 100 éves élettartamot határoz meg. A beruházásokat hitelből finanszírozzák, a tőkeköltség a hosszú lejáratú hitelek kamatlábától függ. A rendszert kiegészítik még a közösségi tulajdonú fejlesztési bankok, az ún. helyi takarékpénztárak (Sparkassen), melyekben az önkormányzatok jelentős tulajdoni hányaddal rendelkeznek (Profile of the German Water Sector, 2011).

A német módszernek az egyik előnye, hogy érvényesül benne a teljes költségmegtérülés elve, a könyv szerinti érték – és így a fogyasztók által fizetett ár – gyakorlatilag folyamatosan megfelel a valós gazdasági költségeknek. Az értékcsökkenésből adódó cash-flow (az elszámolt amortizáció) értéke azonban magasabb, mint a hitel költsége, mivel a kamatokat reálértéken számítják, az amortizációt pedig az inflációval növelt értékre képezik. Míg tehát az infrastruktúra pótlására, rekonstrukciójára szinte bármelyik pillanatban rendelkezésre áll a szükséges összeg, ezt nem kell feltétlenül fel is használni. Mindenesetre szakértők szerint nagy a kísértés arra, hogy az amortizációs bevételek felhasználása eltérjen az eredeti céloktól, és a vízügyi ágazatból származó bevételekből más szektorokat, tevékenységeket is finanszírozzanak (Massarutto, 2008).

V.2 ábra

152

Az ármeghatározási folyamat főbb lépései Angliában



Forrás: Gazdasági Versenyhivatal, 2010

Angliában az OFWAT kiemelt feladata az árak meghatározása, ellenőrzése és szabályozása. Érdekessége ennek a rendszernek, hogy az elsődleges cél nem az árak minimalizálása, hanem olyan árstruktúra kialakítása, mely lehetővé teszi a szolgáltató számára az infrastruktúra folyamatos fejlesztését, és megtakarításra ösztönöz. Az árszabályozás folyamata az ún. „ársapka” módszerrel 5 éves időintervallumra történik, és az adott időintervallumon belül szolgáltatóként, valamint évenként kerül meghatározásra. Az OFWAT a maximált árakat, amely fölél a szolgáltatási díjak nem emelkedhetnek, a vállalatok tevékenysége – üzleti tervek, előre jelzett megtérülés, egyéb kimutatások – alapján határozza meg. Az OFWAT az árlimitek megállapítása során egy hatékonyan működő szolgáltató nyereségét számítja ki, mely elérése mellett az adott szolgáltató az elvárásoknak meg-

felelő színvonalú szolgáltatás nyújtására képes. A következő öt évre vonatkozó árlimiték megállapítása több évet is igénybe vevő, hosszú folyamat.

3.2 Fenntartható költségtérítés Franciaországban

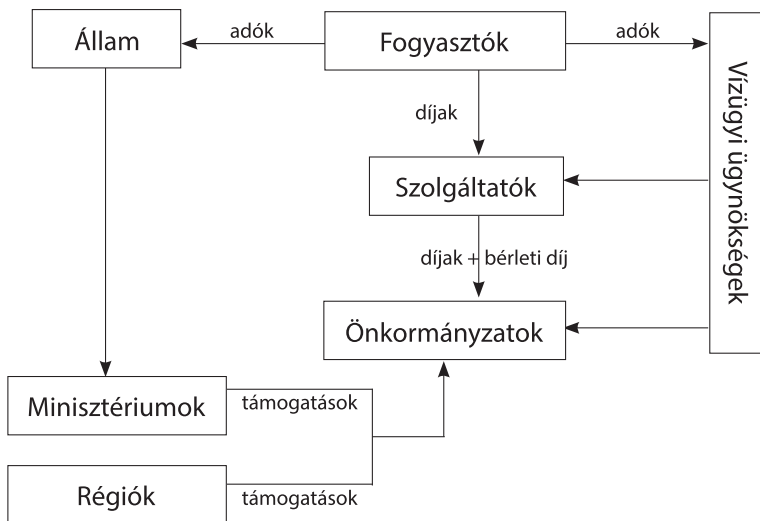
153

Franciaország jelentős központi támogatási programot működtet a települési vízellátás és csatornázás területén, melynek alapját a vízgyűjtő területekről beszedett elkülönített adók képezik. Ezeknek a transzfereknek az elsődleges célja a városi és vidéki területeken lévő megfizethetőség kiegyenlítése, és ennek révén a környezetvédelmi célok elérése. A gyakorlatban ezek az elkülönített adók be vannak építve a vízdíjba. A francia „vízadók” tehát valójában egyfajta díjba beépített környezetterhelési járulékok, melyeket az adott vízgyűjtő medence területén végrehajtott beruházásokra fordítanak.

V.3 ábra

154

Ágazati finanszírozás Franciaországban



Forrás: Barraque, 2007

3.3 Fogyasztói díjak hozzájárulása a költségmegtérüléshez

155

A fogyasztó díjak minden országban és minden rendszerben a költségmegtérülés legfontosabb elemei, a legtöbb országban ezek teszik ki a működési kiadások finanszírozásának orozslánrészét. A díjbevételek növelése azért is fontos stratégiai cél, mert ez biztosítja a szolgáltató pénzügyi stabilitását, a működés fenntarthatóságát, illetve a szolgáltató csak abban az esetben tud hozzájutni külső finanszírozási forrásokhoz (pl. hitelekhez), ha megfelelő és megbízható bevételeket tud felmutatni. A fogyasztói

díjak képezik a legkiszámíthatóbb és legbiztosabb bevételi forrást, szemben az adókkal és transzferekkel.

Gyakorlatilag azonban a fogyasztói árszint tényleges kiszámíthatósága, tervezhetősége az adott ország intézményi-kormányzati berendezkedésétől – különösképpen az esetleges politikai beavatkozások lehetőségétől – függ. Az önkényes politikai beavatkozás az árak alakításába még mindig nagyon sok országban torzítja a rendszer hatékony működését és kiszámíthatóságát. Ugyancsak nagyon fontos, hogy abban az esetben, ha valamilyen árhatóság felelős a díjak szintjének megállapításáért, akkor ezeknek a szervezeteknek meglegyen a szakmai és humán erőforrásbeli kapacitása ahhoz, hogy az árakat a reális költségelemeket tükröző módon határozzák meg. Ezek a szervezetek kettős kihívás előtt állnak, ugyanis egyrészt meg kell védeniük a fogyasztókat a szolgáltatói túlkapásuktól, másrészt biztosítaniuk kell a szolgáltatók pénzügyi életképességét. Az árak meghatározásán túl fontos feladat azok rendszeres felülvizsgálata, ellenőrzése, monitoringja. A fejlett országokban kialakult ezeknek a folyamatoknak az intézményesült formája, ám a fejlődő és az átmeneti országokban még mindig nagy kihívást jelentenek. Mindenesetre a fogyasztói díjakból történő teljes költségmegtérülés egyelőre a legfejlettebb országokban sem történik meg maradéktalanul.

156 4. Gazdálkodási-pénzügyi kérdések Magyarországon

A 2011-es új víziközmű-törvény előtt hatályos jogszabályi környezetben Magyarországon kizárólag az ártörvény adta meg a kereteket a víziközmű-szolgáltatás díjainak kialakítására. Nem volt olyan konkrét előírás, amely meghatározta volna, hogy az árhatóságként működő állam – vagyis a környezetvédelmi és vízügyi miniszter –, illetve az önkormányzatok mit kötelesek a díj megállapításakor figyelembe venni. Ennek eredményeképpen a díjképzési rendszer rendkívül heterogén lett, a díj összegének meghatározásakor sokszor politikai szempontok játszottak közre, így a szükséges rekonstrukciós költségek, illetve amortizáció gyakran nem épültek be a szolgáltatás díjába.

A víziközmű-szolgáltatások körében végzett benchmarking adatok³⁵ a következő legfontosabb problémákra hívták fel a figyelmet (Marossy, 2008). Egyrészt a szolgáltatók egy része (33%-a) nem a szükséges költségekhez, ráfordításokhoz igazodóan állapítja meg a díjat, hanem a díjakhoz igazítja a költségeket. Érdekes eset a regionális szolgáltatóké, ahol az árhatóság részben az állam, részben az érintett önkormányzatok, ennek köszönhetően itt keveredik a díjmegállapítási módszer. Egyértelműen költségek által meghatározott ár érvényesül azoknál a cégeknél, ahol magántulajdon is része a rendszernek.

Továbbá a víz- és szennyvízdíjak nyomottak, fejlesztésekre, beruházásokra csak néhány helyen tartalmaznak fedezetet, legtöbbször a szükséges pótlásokat sem ismerik el bennük, így azokat „tűzoltás jelleggel” végzik.

³⁵ Magyar Víziközmű Szövetség: Statisztikai összefüggések vizsgálata a MaVÍZ tagvállalatok adatain; A MaVÍZ megbízásából készítette a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont és a Budapesti Corvinus Egyetem, 2010. március 2010-es kérdőíves felmérés.

Alapvető összefüggés figyelhető meg a díjmegállapítás módja és a tulajdonosi viszonyok között. Ahol valamilyen formában belépett a magántulajdonos, ott általában díjképletet alkalmaztak, mivel azonban az árhatóság továbbra is az önkormányzat maradt, még itt sem volt garantált teljes mértékben a képlet mindenkor alkalmazhatósága.

Probléma még, hogy a nagyvárosokban, a fizetőképesebb fogyasztói kör mellett több helyen bevezették a több évre előre meghatározott díjakat (inflációkövetéssel) – ez már előremutat a hosszú távú tulajdonosi szemlélet érvényesítéséhez.

Állami tulajdon esetén nagyfokú a rugalmatlanság, ám a merev bázisszemlélet figyelmen kívül hagyta a tényleges erőforrás-szükségeket.

Egyik leggyakrabban hangoztatott kritika a rendszerrel kapcsolatban az volt, hogy az önkormányzatok részéről megfigyelhető egy ellenérdekeltség a díjmeghatározás szempontjából. Mint tulajdonosok, a rájuk bízott vagyon hosszú távú megőrzésében voltak érdekeltek, és ennek következtében olyan díjmelést kellett volna érvényesíteniük, ami fedezetet nyújt valamennyi költségre, ráfordításra és a szükséges fejlesztésekre. Mint politikai szereplők azonban érdekük abban állt, hogy ne emeljenek árakat. Előbbiek miatt ebbe a rendszerbe nehezen voltak beépíthetők a szakmai szempontok.

A lakossági díjak nyomott szinten tartásának egyik kényszerű következménye volt az ipari fogyasztók felé érvényesített indokolatlanul magasabb díjszint és az emiatt megvalósuló keresztfinanszírozás.

A rendszer finanszírozásának egyik legkritikusabb eleme a pótlások, rekonstrukciók forrásainak előteremtése. A felmérésben részt vevő cégeknél ezek fedezete fele részben az amortizáció, negyedrészen egyéb forrás (közműfejlesztési hozzájárulás, vízterhelési díj, végleges pénzeszköz átvétele, egyéb külső források stb.), 20% körüli nagyságrendben a bérleti díjából (bérüzemeltetési szerződés esetén) és 4–5%-ban az adózott nyereségből lett kiptólva.

4.1 A teljes költségmegtérülés elve hazai viszonylatban

157

A Víz Keretirányelv (VKI) 9. cikkelye foglalkozik a vízi szolgáltatások költségeinek megtérülésével. „A cikkely hazai értelmezése a VKI-val kapcsolatos kommunikációban sokszor szigorúbb elvárásokat fogalmazott meg, például hogy 2010-re be kell vezetni a teljes költségmegtérülésnek megfelelő vízárakat. Ma már látszik, hogy ezt a célkitűzést, ilyen formában nem sikerült elérni, viszont az elvekben igyekszünk megfelelni a VKI célkitűzéseinek” (Rákosi, 2008).

A szakirodalom a teljes költségmegtérülés elvének fokozatos bevezetése mellett érvel. Az azonnali teljes költségmegtérülés elvét csak nagyon kevés ország választotta, legáltalánosabb a progresszív költségmegtérülés, vagyis amikor kezdetben csak a működési és fenntartási költségek megtérülése biztosított, e teljes költségmegtérülés egy második fázisban érhető el. Fontos megjegyezni azonban, hogy a teljes költségmegtérülés hiánya esetén azonosítani szükséges, ki fedezi a felmerülő, de árban nem megtérülő költségeket.

Ami Magyarországot illeti, a fogyasztó díjából történő teljes költségmegtérülés a prognózisok alapján olyan áremelkedést tenne szükségessé, amely több régióban meghaladná a 3,5%-os küszöbértéket (Rákosi, 2009). Ezért a nemrég felállított Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal keretében működő árhatóság előtt álló egyik legnagyobb

kihívás, hogy a teljes költségmegtérülés elve a jövőben úgy érvényesüljön a víziközmű-szektor árpolitikában, hogy megfelelő ütemezéssel és fokozatossággal szem előtt tartva a vízminőség és a gazdasági fenntarthatóság együttes követelményeit.

158 4.2 A pénzügyi költség megtérülésének lehetőségei Magyarországon

A pénzügyi költségeket négy nagy csoportba lehet osztani: (1) üzemeltetési és fenntartási költségek; (2) pótlás; (3) rekonstrukció és (4) bővítés, kezdeti beruházások. A fejlett országokban a pénzügyi költségek árakban történő érvényesítése már megoldott, ebben az országcsoportban a legnagyobb kihívás a külső – környezeti és erőforrás – költségek lehetséges kezelési módjainak meghatározása. Magyarországon és a többi átmeneti országban a pénzügyi költségmegtérülés az elsődleges feladat, egyelőre a külső költségek internalizálása egy későbbi fázisban látszik megoldhatónak.

a) *Üzemeltetési és fenntartási költségek.* A VKI és a hazai követelményrendszer is egyértelműen leszögezi, hogy az üzemeltetési és fenntartási költségeket fedeznie kell az árak. Ezt ma már a hazai szolgáltatók többé-kevésbé teljesítik. Az a gyakorlat azonban, hogy sok helyen még mindig az árakhoz igazítják a költségeket és nem fordítva, hosszú távon nem tartható, illetve komoly átgondolást igényel, különben az elszámolt üzemeltetési, fenntartási költség folyamatosan kisebb lesz, mint ami a biztonságos és színvonalas szolgáltatáshoz szükséges. Ez a jelenség főleg a kisméretű, kis lakosságszámot ellátó szolgáltatóknál figyelhető meg, és az árszabályozás új mechanizmusa során mindenképpen kezelni kell. Ebben a tekintetben rendkívül fontos a szolgáltatás színvonalát mérő mutatók folyamatos monitoringja.

b) *Pótlással járó költségek.* Pótlásnak nevezzük az elhasználdott tárgyi eszközök eredeti állapotát megközelítő helyreállítását, ami nem jelent kapacitás- és funkcióbővülést. Elvileg ennek a kiadásnak a fedezésére szolgál az amortizáció, ami nem más, mint a tárgyi eszközök változatlan terjedelemben és funkcióban történő cseréjére szolgáló forrás, így a tőkeköltség egyik eleme. EU-s előírás, hogy a szükséges pótlásokat a díjból kell fedezni. Ez azonban a víziközmű-infrastruktúra sajátosságai miatt – jelesül, hogy a szükséges pótlási kiadások nagysága nem állandó, az új beruházások esetén lényegesen meghaladhatja az amortizációs forrásokat vagy, hogy az árhatóság szigorúsága korlátozza az amortizációs költségek megfelelő szintre emelését stb. – még a fejlett országokban sincs teljesen megoldva. Gyakran ezek az eszközök olyan hosszú élettartamúak, hogy amortizációs szempontból 0-ra íródtak, de még működnek.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek a problémának a megoldására nincs egységesen jó gyakorlat, ám azt mindenképpen kijelenthetjük, hogy a pótlási szükségletek megbecsüléséhez elengedhetetlen egy pontos vagyonynyilvántartás. Magyarországon talán az jelenti a legnagyobb kihívást, hogy az eszközök többnyire nem valódi értéken vannak nyilvántartva, s így még tervezni sem lehet az újraelőállítási szükségleteket. Az önkormányzati tulajdonban lévő tárgyi eszközök után fizetett bérleti díj elvileg az amortizációval megegyező nagyságú kellene, hogy legyen, de mivel ez jogszabályilag nem rendezett, és sokszor a szereplők közötti alkufolyamatok részeként van meghatározva,

ezért kisebb, mint az értékcsökkenés. További problémát okoz annak a szabályozatlansága, hogy az önkormányzatok egyáltalán a bérleti díjat visszaforgassák a szektorba – ellentétben pl. Romániával, ahol erre külön rendelet kötelezi a tulajdonosokat. Ezért nálunk egyre gyakrabban előfordul, hogy a szolgáltatótól kapott bérleti díjat az önkormányzatok nem vagy nem teljes egészében forgatják vissza tárgyi eszközök pótlására. A legjobb helyzetben ilyen szempontból a koncessziós szerződés keretében működő szervezetek vannak, mert itt egyrészt megtörtént egy többé-kevésbé korrekt vagyonfelmérés, másrészt a szolgáltatók kidolgoztak egy többéves rekonstrukciós-pótlási tervet és ehhez igazodó amortizációs politikát (Péteri, 2012).

c) *Rekonstrukciós költségek.* A rekonstrukciós beruházások abban térnek el a pótlástól, hogy fejlesztési, bővítési elemet is tartalmaznak, mely magasabb műszaki színvonalat eredményez. Az EU finanszírozási, támogatási politikája szerint „az EU-irányelvek (pl. városi szennyvízkezelés, ivóvízminőség, VKI) megvalósítása támogatható, kérdés, hogy az EU milyen álláspontot képvisel. Az eddigi projektek tapasztalatai és az EU-s irányelvek teljesítésének igénye alapján az állapítható meg, hogy a fejlesztési, korszerűsítési elemet tartalmazó rekonstrukció támogatása általában komoly igazolás esetén, kivételként valósulhatott meg. Ugyanakkor a VKI-val összeegyeztethető ez a fajta rekonstrukciós támogatás, amennyiben a beruházás a megfelelő amortizációs elszámolás révén megtérül a díjban” (Rákosi, 2009).

d) *A bővítéssel és kezdeti beruházásokkal összefüggő költségek.* A fejlett országok példái azt mutatják, hogy a kezdeti beruházásokat mindig az állam, a központi költségvetés finanszírozta, a teljes költségmegtérülés bevezetését csak akkor vállalták, amikor ezek a rendszerek már kiépültek. Nálunk és a többi közép-kelet-európai országban annyiban más a helyzet, hogy a költségmegtérülés kritériumának érvényesítésével egy időben kell jelentős új beruházásokat végrehajtani, főleg a szennyvíz területén. Magyarországon mind a szennyvízprogram, mind az ivóvízminőség-javító program fejlesztéséhez uniós támogatás igényelhető. Minden pozitív hatása mellett azonban megfigyelhető a beruházások EU-s forrásból való finanszírozásának torzító hatása is. Ennek oka egyrészt azzal magyarázható, hogy az esetek nagy részében elválik a tulajdonosi (vagyonkezelési) és a működtetési funkció, ezért az önkormányzatok hajlamosak túlzott beruházásokat eszközölni, nem számolva ezek jövőbeni fenntartási-üzemeltetési költségeivel. Ugyancsak a működtetési és beruházási feladat szétválasztásával magyarázható, hogy a beruházási döntések meghozatala során sokszor nem azok a technológiák élveznek prioritást, melyek a működtetés szempontjából optimálisak lennének, és ez szintén a jövőbeli működési kiadások emelkedéséhez vezet (Hegedüs–Tönkö, 2011).

A bővítő beruházások mindig jelentős díjnövekedéssel járnak, hiszen ebben az esetben az amortizáció révén érvényesül a költségmegtérülés elve.

4.3 Díjstruktúra és keresztfinanszírozás

159

A víziközmű-szolgáltatások területén, úgy Európában, mint Magyarországon rendkívül változatos díjstruktúrák találhatók – egy és többtényezős díjrendszerek, sávós tarifák,

blokktarifák, szezonális és szennyvezéstől függő díjak stb. A díjstruktúra esetén ugyanakkor megfigyelhető egy lényeges ellentmondás a teljes költségmegtérülés célja, illetve a takarékos vízhasználatra törekvés között. A VKI szempontjából minden olyan tarifarendszer preferált, amely a vízkészletek hatékony használatára és a vízpazarlás visszaszorítására ösztönöz. Ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy gazdaságilag a kéttényezős díjrendszer lenne indokolt, ahol a nagyobb elem (fix rész) az infrastruktúra biztosítottágához kapcsolódik, a kisebbik elem pedig a fogyasztáshoz. Ez azonban nem feltétlenül járul hozzá a takarékos vízhasználathoz. Egy egészséges tarifarendszer kialakításakor e két szempontot egyszerre kéne figyelembe venni, és megtalálni a helyes arányokat (Warren, 2008).

Magyarországon az egyik legnagyobb kihívás a szinte általánosan alkalmazott keresztfinanszírozás kiküszöbölése. Keresztfinanszírozás történhet egyrészt a különböző települések között, másrészt a fogyasztói csoportok között. Nálunk elsősorban ez utóbbi jelent megoldandó feladatot.

A területi és a települések közötti differenciálás tekintetében Magyarországon egyaránt megfigyelhető a településenkénti díj és a nagy szolgáltatókra vonatkozó egységes díj, valamint természetesen köztes megoldások is jelen vannak. Kérdés, hogy a központi árszabályozással milyen irányba fog elmozdulni a rendszer. A VKI szerint törekedni kell a vízbázisonkénti árképzés felé történő elmozdulásra. A településenkénti díjak egységesítése a magyar rendszer sajátossága miatt – a műszakilag többnyire nem összefüggő rendszerek okán – nem tűnik indokoltnak. „A nagy régiók, szolgáltatók szerinti egységes díjak kialakítása a VKI követelményeivel nincs összhangban” (Rákosi, 2008: 13).

Ami még ennél is sürgetőbb, az a fogyasztói csoportok közötti keresztfinanszírozás megszüntetése, mert az a jelenlegi formájában nem EU-, illetve VKI-konform. Ennek tükrében nem fenntartható az a rendszer, hogy az ipari fogyasztók lényegesen magasabb díjat fizetnek a lakossági fogyasztóknál. A különösen alacsony jövedelmű társadalmi rétegek szociális támogatása azonban nem ellentétes a VKI szellemiségével, tehát a díjstruktúra és támogatási rendszer kialakításakor ezeket a tényezőket is figyelembe kell venni.

160 4.4 A 2011-es új víziközmű-törvény hatása

A 2011. évi CCIX. törvény a gazdálkodási-pénzügyi kérdések terén is jelentős változásokat hozott Magyarországon. Az egyik legfontosabb újítás az árhatósági jogkört érinti. Míg korábban az állami cégeknél a vidékfejlesztési miniszter, helyieknél pedig az önkormányzat rendelete szabta meg a vízdíjakat, ezután a Magyar Energia Hivatal, mint eljáró hatóság hatáskörébe tartozik ez a feladat.

Ami a díjképzés rendszerét illeti, a jogszabály méltányos nyereség melletti díjszabást ír elő, ami összhangban van az EU-ban minimálisan előírt teljes költségmegtérülés elvével. Vagyis a hivatal elvileg nem a kormány és a politika szempontjai szerint fogja szabályozni a vízdíjakat. Hogy a gyakorlatban ez miképpen fog megvalósulni, és hogyan lehet ezt összhangba hozni a rezsicsökkentési törekvésekkel, azt egyelőre nem lehet megjósolni.

A díjakat az új törvény szerint vízműszervezetenként állapítják meg, nem pedig külön-külön településenként, mint korábban. Pedig az egyes rendszerek költségszintje, így árképzése is különböző. Ennek az lesz a következménye, hogy a nagyobb városokban jelentősebb lehet a víz drágulása, s a városok költségelőnyéből fedezik a kisebb települések

vízműveinek drágább fenntartását. Ezzel érvényesül a települések közötti szolidaritás elve, ráadásul nem lehet az alacsonyabb költségek jelentette előnyt más szektorok finanszírozására felhasználni.

A rendszerek amortizációjára céltartalékot kell képezni, s ezt be kell építeni a díjakba, mely költségelemeket korábban csak nagyon kevés vízszolgáltatónál tartalmazta az ár. Fedezetet kell képezni az elavult rendszerek felújítására is, ami szintén megjelenhet az árakban. Ez az alacsony jövedelmű keleti területeken jelenthet majd gondot, ahol vagy most zajlanak beruházások, vagy a közeljövőben kezdődnek, s az amortizáció jelentős költségelemként fog megjelenni az árképletekben. Mindez összhangban van az uniós előírásokkal, de kérdés, hogy milyen megfizethetőségi problémákat fog felvetni, illetve, hogy a MEKH-nek lesz-e megfelelő kapacitása a díjstruktúrák ellenőrzésére.

A törvény egyik pozitív vonása, hogy rendezni kívánja a kaotikus tulajdoni viszonyokat (fejlesztések és beruházások esetében is), illetve rendezi a közművagyon és a működtetői vagyon elválasztását, valamint nyilvántartását.

A törvény hatására a vízműcégek néhány év alatt pár tucat nagyvállalatba integrálódhatnak, így a várakozások szerint jelentős menedzsmentköltségeket takaríthatnak meg. Központosított lesz a műszaki karbantartás is, melynek előnyei és hátrányai egyelőre nem láthatóak, de valószínű, hogy megnőnek majd az átláthatósággal kapcsolatos problémák.

* * *

A víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos infrastruktúra jelentős mértékű beruházásokat igényel és hosszú megtérülési idővel jár. Mivel ezen beruházások „hasznosságának” egy része nem hoz azonnali „hasznot”, és hatása sem jelentkezik azonnal, ezért indokoltságát sok szereplővel nehéz elfogadtatni, minek következtében körülményes hozzá a pénzügyi forrásokat mozgósítani. Így a karbantartási és beruházási tevékenységek szintje alacsonyabb a műszakilag szükségesnél, ami végső soron alacsonyabb színvonalú szolgáltatásokhoz vezet, amely tovább erősíti ez előbb említett negatív tendenciát. Az egyes országcsoportok a ciklus különböző fázisaiban vannak, de az elmaradó felújítások még a legfejlettebb nyugat-európai országok zömében is problémát okozhatnak hosszú távon.

A szektor legfontosabb finanszírozási forrásai a díjbevételek, az adók és a donor-szervezetek általi támogatások. Az egyes finanszírozási források megfelelő kombinációja nagyban függ a politikai célkitűzésektől és számos országspecifikus jellemzőtől. Nincs egy valamennyi esetre kiterjedő, optimális modell. A hatékonyság leginkább külső, kontextuális jellemzőktől függ.

Magyarországon a 2011-es új víziközmű-törvény jelentős változásokat hoz a szektor finanszírozásában is. Egyelőre még nincsenek gyakorlati tapasztalatok arról, hogy a törvényi változások miképpen hatnak a mindennapi működésre, de az már most is látszik, hogy komoly elmozdulás történik a centralizáció irányába. Hogy ez a folyamat miképpen hat majd a szakmai problémákra, gazdasági-pénzügyi kérdésekre, valamint a megfizethetőségi, elszámoltatási és átláthatósági viszonyokra, az egyelőre megválaszolhatatlan kérdés.

Fejezetzáró következtetések

Szilágyi János Ede

A víziközmű-ágazat az elmúlt három évtizedben komoly kihívásokkal szembesült, és komoly változásokon ment keresztül. A víziközmű-ágazat is részévé vált egy általános vízpolitikának, amely általános vízpolitika újabban nyitott a vertikális és a horizontális (vagyis szakterületek és nemzetek közötti) *integráció* irányába. Legfontosabb kihívása, hogy mennyiben tud *alkalmazkodni* a XXI. század elvárásaihoz, melyek – úgy tűnik – leginkább a Föld exponenciálisan *növekvő népességéhez* kötődnek. Fontos, hogy ne csak az előttünk álló problémákat lássuk a maguk komplexitásában, hanem magát a vizet is, vagyis eredményes válaszokat csak a *hidrológiai ciklus egészére* tekintettel levő vízpolitika segítségével adhatunk.

Az általános vízpolitika egyik komoly kihívása annak meghatározása, hogy a vizet milyen viszonyrendszerben kezelje, s hogy azzal végső soron *ki is rendelkezhet*. E vonatkozásban igény mutatkozik arra, hogy a vizet ne pusztán kereskedelmi ügyletek tárgyaként kezeljük, hanem figyelemmel legyünk a jövő generációk érdekeire is, és lehetőleg minél inkább működjünk együtt a vízgyűjtő területeink más, érintett nemzeteivel.

Az EU-tagállamok vízpolitikájának formálásában komoly szerepet kap az Európai Unió környezetpolitikája, és az ehhez szorosan kapcsolódó, illetve az ezt megvalósítani hivatott regionális támogatáspolitikája. Hazánk esetében például a víziközmű-szektorban bekövetkezett fejlesztések jelentős része a *regionális támogatáspolitikára* viszonyrendszerében valósult meg, és várhatóan ez így lesz a jövőben is. Ennek megfelelően a víziközmű-ágazat szereplőinek képesnek kell lennie arra, hogy fejlesztési elképzeléseiket e támogatáspolitikai keretei között valósítsák meg.

A víziközmű-ágazattal szemben jelentős kihívásokat fogalmazott meg az EU *környezetpolitikájának* több előírása is. Ezek közül kiemelendők az ivóvízről és a települési szennyvízkezelésről szóló irányelvek, melyeknek való megfelelés nem volt egyszerű. Az ezek által támasztott követelmények egyik szimbolikus esete az alföldi arzénos vizek problémaköre, amelynek egyik következménye az európai szinten is egyedülálló *Arad-Békes* határon átnyúló víziközmű-szolgáltatás esete lett. A víziközmű-ágazat számára hasonlóan jelentős változást hozott a VKI is, különösen a *költségmegtérülés elvének alkalmazása* jelent kihívást az ágazat képviselőinek.

A víziközmű-ágazatot komoly kihívások érik az emberi jogok, újabban a *vízhez való jog* oldaláról is, valamint – a terrorizmus elleni harc elleni küzdelem egyik elemét képviselő – *nemzetbiztonság* szempontjából is. Mindkettő elem számos újdonságot hoz a víziközmű-szolgáltatás viszonylatában.

A víziközmű-szakpolitika utóbbi harminc éve egy *oda-vissza folyamatként* is értékelhető mind nemzetközi, mind pedig hazai viszonylatban. A washingtoni konszenzussal az ágazatban először megindult egy liberalizációs, privatizációs, deregularizációs – és ez-

zel együtt egyre *nemzetközibbé váló* – folyamat, amely a kétezres években megtorpant, és átadta helyét egy *(re)municipalizációs* – helyenként renacionalizációs –, *regularizációs* folyamatnak. Magyarországon e folyamat szintén érzékelhető, és jól szemlélteti a víziközmű-szolgáltatók számában bekövetkező változás. A víziközmű-szakpolitika egyik megoldásra váró kihívása továbbra is az, hogy az ágazat fenntartható, hosszú távú, számos elvárásnak megfelelő *finanszírozása* miként valósítható meg. Magyarországon a kérdés rendkívül aktuális, és immáron évek óta várunk arra, hogy a jogalkotó miként fogja ezt megvalósítani – többek között – egy megfelelő *vízdíj* formájában.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- ATT, BDEW, DVGW, DBVW, DWA, VKU (2011): *Profile of the German Water Sector*. Bonn: Wvgw Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft, Gas und Wasser mbH.
http://www.dvgw.de/fileadmin/dvgw/wasser/organisation/branchenbild2011_en.pdf (2013.01.17.)
- Barraqué, Bernard–Le Bris, Cédric (2007): Regulation in France. In: *CESifo DICE Report*. Vol. 5., No. 5. February, pp. 4–12.
- Bándi Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- Belényesi Pál (2013): *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízeretírányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD Értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- BME–ARKADIS EUROCONSULT (2006): *A Víz Keretirányelv alkalmazásával összefüggő ökológiai témájú nemzetközi tapasztalatok. Vállalkozási szerződés a VKI végrehajtásának elősegítésére*. II. fázis. 3. Előrehaladási jelentés.
<http://www2.vizeink.hu/files/312mell.pdf> (2012.11.27.)
- Camdessus, Michel–Bertrand, Badre–Ivan, Cheret–Pierre-Frederic–Teniere-Buchot (2004): *Eau*. Paris: Laffont.
- Cardone, Rachel–Fonseca, Catarina (2003): *Financing and Cost Recovery*. IRC International Water and Sanitation Centre.
http://www.irc.nl/content/download/8160/126955/file/TOP7_CostRec_03.pdf (2012.11.30.)
- Csák Csilla (2008): *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc: Novotni Kiadó.
- DEFRA (2008): *Future Water. The Government's water strategy for England*. Department for Environment Food and Rural Affairs.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69346/pb13562-future-water-080204.pdf (2012.09.28.)
- European Commission (EC) (2003): *Convergence with EU environmental legislation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/convergence_guide_en.pdf (2011.05.03.)
- Európai Bizottság (2012): A Bizottság jelentése az európai parlamentnek és a tanácsnak a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról
http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/CWD-2012-379_EN-Vol15_HU_hu.pdf (2014.05.30.)
- Fodor László (2014): *Környezetjog*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Gazdasági Versenyhivatal (2010): *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Budapest: Expert Management Consulting Kft.

- http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/tamogatott_programok/2008/12_Expert_viz_Tanulmany.pdf (2011.06.10.)
- German Federal Ministry of Environment (2008): *The German Water Sector. Policies and Experiences*. http://www.umweltbundesamt.de/wasser/wsektor/wasserdoku/english/doku_e.pdf (2011.07.15.)
- Green, Olivia–Garmestani, Ahjond F.–Rijswick, Helena F.M.W.–Keessen, Andrea M. (2013): EU Water Governance: Striking the Right Balance between Regulatory Flexibility and Enforcement?. In: *Ecology and Society*, Vol. 18., No. 2. <http://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss2/art10/> (2013.10.28.)
- Hall, David et al (2004): *International Context*. WaterTime. www.watertime.net/Docs/WP1/D7_Int_Context_final-revb.pdf (2011.07.08.)
- Hegedüs József–Papp Mária (2007): *Impact of decentralization on public service provision*. (Kézirat)
- Hegedüs József–Péteri Gábor–Tönkö Andrea (2012): *Hungary – Country report*. GDN-OSI Project on “Varieties of Governance: Effective Public Service.” (Kézirat)
- Hegedüs József–Tönkö Andrea (2011): *Halaszvíz Ltd – A case study for decentralized model with public service provision*. GDN-OSI Project on “Varieties of Governance: Effective Public Service.” (Kézirat)
- Hegedüs József–Tönkö Andrea (2013): A területi közszolgáltatások szabályozási modelljei vagyongazdálkodási szempontból. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 53–79. o.
- Hegedüs József–Tönkö Andrea (2014): A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus. 11–31. o.
- Horváth M. Tamás (1997a): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, I. rész. In: *Magyar Közigazgatás*. 47. évf., 4. sz., 193–201. o.
- Horváth M. Tamás (1997b): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, II. rész. In: *Magyar Közigazgatás*. 47. évf., 5. sz., 257–267. o.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. In: Kiss Ferenc László et al (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2012*. Budapest: MTA KRTK KTI, 177–200. o.
- International Conference on Water and the Environment, ICWE (1992): *The Dublin Statement and Report of the Conference*. *International Conference on Water and the Environment*. pp. 26–31.
- Marossy Zoltán–Rákosi Judit–Koskovic Éva (2008): *A Víziközmű-szolgáltatások körében végzett kérdőíves felmérés eredményeinek részletes bemutatása és értékelése*. A Víz Keretirányelv végrehajtásának elősegítésére II fázis. Zárójelentés. ÖKO Zrt.
- Massarutto, Antonio (2005): Competition and the water sector: a review of the economic literature. In: *Working paper series in Economics*. 05–05. University of Udine, Dept. of economics http://web.uniud.it/dse/working_papers/working_papers_eco.htm (2012.07.03.)
- Massarutto, Antonio–Paccagnan, Vania (2006): *Environmental and energy services as cooperatives: a possible third way to the public-private dichotomy?* XVIII Riunionescientifica SIEP. September 14–15. <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/563.pdf>. (2011.08.10.)
- Massarutto, Antonio–Paccagnan, Vania–Linares, Elisabetta (2008): Private management and public finance in the water industry: a marriage of convenience?. In: *Water Resources Research*. Vol. 44., No. 12. December.

http://docs.china-europa-forum.net/private_management_and_public_finance_in_the_wss_-_jre.pdf (2010.11.20.)

- Massarutto, Antonio (2012): *Trends in the European water management*. Athens: PP presentation.
- Ménard, Claude–Peeroo, Aleksandro (2011): Liberalization in the Water Sector: Three leading models. In: Finger, Matthias–Rolf Kunneke (eds): *Handbook of Liberalization*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, pp. 310–327.
- Mody, Jyosthna (2004): *Achieving accountability through decentralization: Lessons for integrated river basin management*. Policy Research Working Paper 3346. Washington, DC: The World Bank.
- Noll, Roger–Shirley, Mary–Cowan, Simon (2000): Reforming urban water systems in developing countries. In: *Stanford Institute for economic policy research discussion paper*. <http://www.stanford.edu/group/siepr/cgi-bin/siepr/?q=system/files/shared/pubs/papers/pdf/99-32.pdf> (2010.09.23.)
- OECD (2000): *Global trend sin Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management*. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=cnm/env\(2000\)36/final](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=cnm/env(2000)36/final) (2012.07.14.)
- OECD (2004): *Competition and Regulation in the Water Sector*. <http://www.oecd.org/regreform/sectors/33691325.pdf> (2011.10.23.)
- OECD (2009a): *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation*. <http://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf> (2012.06.14.)
- OECD (2009b): *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*. Paris: OECD.
- OFWAT (2008): *Water industry facts and figures*. <http://www.ofwat.gov.uk/regulating/> (2012.12.09.)
- OFWAT (2010): *Delivering sustainable water – OFWAT’s strategy*. http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/reports/forwardprogrammes/rpt_fwd_20100303ofwatstrategy.pdf (2012.10.05.)
- Papp Mária (2007): *A magyarországi víziközmű-szolgáltatás általános értékelése*. (Kézirat)
- Péteri Gábor (2012): *Szeged Waterworks: successful privatization in a French way. Case study*. Kézirat. GDN-OSI Project on Varieties of Governance: Effective Public Service.
- Pump Judit (2008): Víziközművek a jogértelmezés csapdájában. In: *Magyar Jog*. 55. évf., 8. sz., 523–531. o.
- Pump Judit (2011): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD Értekezés, ELTE, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- Raisz Anikó (2012a): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 30/2., 379–382. o.
- Raisz Anikó (2012b): A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc: Miskolci Egyetem, 151–159. o.
- Rákosi Judit (2008): *A teljes költségmegtérülés elvének értelmezése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*. ÖKO Zrt. 3. Előrehaladási jelentés, Vitaanyag, 11. sz. Melléklet
- Rákosi Judit (2009): *A költségmegtérülés értelmezése, jelenlegi helyzete és érvényesülését szolgáló megvalósult intézkedések*. ÖKO Zrt. http://vizeink.hu/files2/7_3_hattaranyag_VKI_koltsegmegter.pdf (2011.04.22.)
- Somlyódy László (szerk.) (2011): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok. Köztestületi Stratégiai Programok*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.

- Scheuer, Stefan–Naus, Joeri, (2010): *10 Years of the Water Framework Directive: A Toothless Tiger?* <http://www.eeb.org/?LinkServID=B1E256EB-DBC1-AA1C-DBA46F91C9118E7D&showMeta=0> (2012.02.05.)
- Stiglitz, Joseph (1989): *The Economic Role of the State*. Bologna: Il ruolo economico dello stato, il Mulin.
- Szilágyi János Ede (2013a): Az EU és Magyarország vízstratégiája. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 31., 475–497. o.
- Szilágyi János Ede (2013b): *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolc: Miskolci Egyetem.
- Szilágyi János Ede (2014a): A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 9. évf., 1. sz., 73–94. o.
- Szilágyi János Ede (2014b): A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból. In: *Pro Futuro*. 4. évf., 1. sz., 144–162. o.
- Szilágyi János Ede (2015a): A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 10. évf., 1. sz. 33–51. o.
- Szilágyi János Ede (2015b): A vízgazgatás létfontosságú rendszereinek biztonságpolitikai védelme és a magyar vízjog. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus 33. 354–366. o.
- Szilágyi János Ede (2015c): A vízjogi szabályozási csomópontok hazai viszonyrendszere a vizeket érintő aktuális kihívások tükrében. In: *Pro Futuro*. 5. évf., 2. sz., 38–54. o.
- Szilágyi János Ede (2015d): Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében. In: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*. Szerbia: Vajdasági Magyar Tudományos Társaság.
- Szilágyi János Ede (2016): A vízhez való jog és a magyar víziközmű-szolgáltatások. In: http://www.kozjavak.hu/sites/default/files/szje_vizhez_valo_jog_4_20160308.pdf (2016.03.29.), 154–157. o.
- Szöllősi-Nagy András (2015): *Megatrendek, globális vízváltás, kihívások, avagy Mit ér a tudományunk? Van-e megoldás* c. előadása. Miskolc: Miskolci Egyetem, 2015. május 12.
- Ungvári Gábor–Koskovic Éva (2011): Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest: MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 305–328. o.
- Wackerbauer, Johann (2009): The water sector in Germany. In: *CIRIEC*. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP09-11.pdf (2012.11.12.)
- Warren, Arcadis (2008): *Költségmegtérülés nemzetközi tapasztalatai. Összefoglaló*. ÖKO Zrt. <http://www2.vizeink.hu/files/317mell.pdf> (2012.05.30.)
- World Bank (1993): *Water Resources Management*. Washington, DC: World Bank Policy Paper.
- World Bank Group (2008): *Sustainable infrastructure action plan FY 2009–2011*. <http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/SIAPbooklet.pdf> (2013.01.28.)

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

- ENSZ Millenniumi Nyilatkozata, A/RES/55/2 határozat, 2000. szeptember 8.
- UN Open Working Group (OWG): Proposal for Sustainable Development Goals. Elfogadva az ENSZ Közgyűlés A/68/970, 2014. augusztus 12. napi határozatával.

- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinki-ben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X.5.) Korm. rendelet
- az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 327., 2000.12.22., 1–73. o.
- az Európai Tanács 2008/114/EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrákról, HL L 345., 2008.12.23., 75–82. o.
- COM(2007) 128 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A fenntartható vízgazdálkodás irányában az Európai Unióban – A 2000/60/EK víz-keretirányelv végrehajtásának első szakasza.
- COM(2012) 673 végleges. A Bizottság közleménye az európai vízkészletek megőrzésére irányuló tervről
- Magyarország Alaptörvénye
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1997. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
- 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 1042/2012. (II.23.) Korm. határozat Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről
- C-525/12. sz. *Európai Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítélet, ECLI:E-U:C:2014:2202

Felhasznált egyéb források

- UN: Dublin Statement on water and sustainable development. Dublin. 1992.01.31.
- World Water Assessment Programme: Managing Water under Uncertainty and Risk (I. vol.), Knowledge Base (II. vol.) and Facing the Challenges (III. vol.). The United Nations World Water Development Report (WWDR) 4. Párizs. 2012. UNESCO
- World Water Assessment Programme: Water for a Sustainable World. The United Nations World Water Development Report (WWDR) 5. Párizs. 2015. UNESCO
- Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv).Budapest 2015. november 20.
- http://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/CE3BFF09-6D1B-4C8F-88B3-CDF70D2AF133/KJT_151120.pdf (2016.03.29.)
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által szervezett megbeszélés az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyvének magyarországi érvényesülése tárgyában, Budapest, 2015. május 28.
- Magyar Víziközmű Szövetség (MaVíz) – KPMG: *A magyar víziközmű ágazat bemutatása – átfogó tanulmány*. 2015. május
- http://nol.hu/lap/gazdasag/20120102-dragabb_lesz_a_magyar_viz?ref=sso (2012.09.24.)

Második fejezet

HULLADÉKKEZELÉSI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE

Pump Judit

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Pump Judit)</i>	117
I. A HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEI <i>(Pump Judit)</i>	119
1. A HULLADÉK KELETKEZÉSE	119
2. A KÖZSZOLGÁLTATÁS ÉS A HÁROM MODELL	121
3. A GYAKORLATOT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	123
4. A HAZAI SZABÁLYOZÁS	125
II. A TULAJDON ÉS A HELYI HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS <i>(Pump Judit)</i>	131
1. A TULAJDONT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	131
2. A TULAJDON ÉS A TERÜLETI SZERVEZŐDÉS	133
3. A TULAJDONVISZONYOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON	137
III. FINANSZÍROZÁS <i>(Pump Judit)</i>	147
1. A FINANSZÍROZÁSI RENDSZERT MEGHATÁROZÓ SZEMPONTOK ÉS ELVEK	147
2. A HULLADÉK KELETKEZÉSE ÉS FINANSZÍROZÁSA	150
3. A HULLADÉKKEZELŐ LÉTESÍTMÉNYEK MODERNIZÁCIÓJA	152
4. FELELŐSÉGI RENDSZEREK	152
5. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS FINANSZÍROZÁSA MAGYARORSZÁGON	154

IV. ÁTTEKINTŐ ÁGAZATPOLITIKA	159
<i>(Pump Judit)</i>	
1. ÁGAZATPOLITIKAI JELLEGZETESSÉGEK	159
2. TERÜLETI RENDSZEREK ALAKULÁSA AZ ÁGAZATPOLITIKÁTÓL FÜGGŐEN	161
3. A HELYI ADOTTSÁGOK SZEREPE	162
4. ÁGAZATI KAPCSOLATOK A HASZNOSÍTÁSON KERESZTÜL	165
5. A KÖZSZOLGÁLTATÁS A KLÍMAVÉDELEM SZOLGÁLATÁBAN	166
6. MAGYARORSZÁGI SAJÁTOSSÁGOK	167
V. AZ EU HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKÁINAK TÉRSÉGI ÖSSZEFÜGGÉSEI	173
<i>(Pump Judit)</i>	
1. AZ EU HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKÁJÁNAK ALAKULÁSA	173
2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSI SZÜKSÉGLET MEGHATÁROZÁSA	175
3. A KORAI MEGELŐZÉSI ESZKÖZÖK MEGÍTÉLÉSE	176
4. AZ ÉRTÉK-MODELL ÉS A KÖRKÖRÖS GAZDASÁG	177
5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSRA GYAKOROLT HATÁS	179
6. AZ UNIÓS SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGON	180
FORRÁSJEGYZÉK	184

Ábrák jegyzéke

I.1 A hulladékkezelés elemei és folyamata	120
I.2 Érték-modell	121
II.1 A hulladéklerakók tulajdonosi szerkezete és pénzügyi támogatottsága	138
II.2 Közszolgáltatók megyénként	139
II.3 Kohéziós Alap hulladékkezelési projektek	140
II.4 ISPA/KA hulladékgyártó projektek	140
II.5 Az ellátott települések száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete alapján	141
II.6 Az ellátott lakosság száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete alapján	142
II.7 A közszolgáltatók tulajdonosi összetétele	142
II.8 Az NHSZ csoport közszolgáltatási érdekeltsége (2014.11.)	144
II.9 Engedéllyel rendelkező települési hulladéklerakók tulajdonosi szerkezete (2013.06.)	145
IV.1 Németország hasznosított települési hulladéka (2002–2010)	163
IV.2 Dánia hasznosított háztartási hulladéka (legfontosabb frakciók) (2000–2009)	163
IV.3 Finnország hasznosított települési hulladékának összetétele (2003–2010)	164
IV.4 A települési szilárd hulladék kezelése	169
IV.5 Nagytérségi társulások (2013.06.01.)	170

Előszó a fejezethez

Pump Judit

A települési hulladék kezelését szolgáló közszolgáltatás (továbbiakban: hulladékos közszolgáltatás) sajátos közszolgáltatás megszervezését a közérdek és az egyének közös szükséglete egyszerre indokolja.¹ E szükséglet közérdekként, közszükségletként való megjelenését nemcsak az egyéni érdekek indokolják, hiszen egyidejűleg az egyén felé szükségletet a közösség nevében a közhatalom is közvetít. A hulladékos közszolgáltatás értékalapú, amennyiben védendő értéknek tekintjük általánosságban az ember egészségét és a környezet állapotát, konkrétan a település és a környezet tisztaságát, a hulladékban megtestesülő anyagot és energiát. Alapvetően a közérdek az emberi egészség és a környezet védelme hívta életre e helyi közszolgáltatást. A közérdek védelméért való felelősség elsősorban az önkormányzatot terhelte, és ezért saját közigazgatási területén a terület tisztántartása érdekében gondoskodott a keletkező hulladék elhelyezhetőségéről, szükség esetén gyűjtéséről. Ha ez a felelősség az önkormányzattól átkerül a hulladék termelőjére és/vagy birtokosára, aki kötelezettségének csak akkor tud megfelelni, ha léteznek olyan szolgáltatók, akik hajlandók a hulladékot a követelményekkel összhangban kezelni, akkor egy újabb közérdek jelenik meg: a szolgáltató létezése, illetve elérhetősége, aki képes meghatározott létesítmények, eszközök működtetésével a közös érdeknek, szükségletnek megfelelő szolgáltatást nyújtani.

A hulladékos közszolgáltatás tartalmát az egyén és a közhatalom szükséglete együtt alakítja, így az, hogy milyen szükséglet kielégítésére hoznak létre közszolgáltatást az egyfajta megegyezés eredménye. A közszolgáltatást igénybevevők közösséget alkotnak, melyben az igénybevétel a hulladék sajátosságából adódó közérdekre tekintettel jellemzően kényszerként jelenik meg. Ebből következik, hogy az igénybevevők közössége nem feltétlenül önkéntes érdekközösség, adott egyének számára a közösséghez tartozás kényszerként egyéni érdekükkel ellentétes is lehet, ezért a közszolgáltató és a közszolgáltatást igénybevevők magatartása meglehetősen részletesen szabályozott.

A hulladékos közszolgáltatás elválaszthatatlan a hulladék keletkezésétől és a kezelése iránti igény megjelenésétől. A háztartásokban keletkező hulladék a gyártáshoz hasonlóan az anyag–technológia–érték viszony alapján értelmezhető. A hulladékos közszolgáltatás tárgyát jellemzően a hulladéktípusa és/vagy a hulladékkal kapcsolatos tevékenység – gyűjtés, szállítás és kezelés (hasznosítás, ártalmatlanítás) – szerint határozzák meg. A szükséglet megjelenése a háztartások fogyasztási szokásaival együtt térben és időben változik, adott ország társadalmi, gazdasági, kulturális viszonyaitól függ. Változáson gyakran fejlesztést értenek, amely egyrészt jelentheti a szolgáltatás minőségi javulását, másrészt mennyiségi

200

változást is. Mivel a közzolgáltatás szükségletkielégítés, ezért a változás oka a szükséglet csökkenése is lehet, mely mögött a hulladékhierarchiához kötött rendszer húzódik meg, amely a hulladékban rejlő értékek tudatosításának eszköze. Eszerint az első helyen a hulladék keletkezésének megelőzése áll, ezt követi a hasznosítás különböző módja és zárja a hulladék ártalmatlanítása. A szükséglet változása – akár pozitív, akár negatív irányú – átformálja a szereplők (köz- és magánszereplők) érdekeltségét, egymáshoz való viszonyát. A változás és az emiatt létrejövő új állapot más szabályozást igényel, mint maga a működés.

A hulladékos közzolgáltatás alapvetően három szereplő között hoz létre valamilyen jogviszonyt/jogviszonyokat: a közhatalmi szereplő, a közzolgáltató és a közzolgáltatást igénybevevő között. E hármass viszonyrendszer létrejöttének célja a közzolgáltatást életre hívó közérdekhez kötött szükséglet kielégítése, ezért a jogi szabályozás célorientált, és akkor tekinthetjük megfelelőnek, ha a cél – a közérdek érvényesítése – megvalósul. Bár a hármass viszonyrendszerben szereplők mindegyikének érdeke a közérdek érvényesülése, azonban a hulladék sajátossága miatt más érdekekkel is rendelkezik. A közhatalom feladata és felelőssége, hogy olyan jogi feltételrendszert hozzon létre, mely a más jellegű érdekek felülkerekedését nem teszi lehetővé.

A hulladékos közzolgáltatás tartalma azáltal változik, hogy a közhatalom mit ismer el annak, s a jogi feltételrendszer fogja meghatározni a szükségletkielégítés, az igénybevételi jogosultságok, illetve kötelezettségek és a kizárhatóság feltételeit. A közzolgáltatás különböző formában jelenhet meg, melynek módja és mértéke, igazgatásszervezése több tényezőtől függ. Így elsősorban attól, hogy a közhatalom (pl.: állam/önkormányzat) és a magánszféra milyen szerepet tölt be annak tényleges nyújtásában, finanszírozásában, milyen tulajdonosi viszonyt alakít ki a létesítmények, eszközök és a munkaszervezet vonatkozásában, milyen feltételrendszert alakít ki a közzolgáltató kiválasztására, hogyan kapcsolódik a különböző ágazatokhoz. Mindezek kombinációja sokféle megoldást kínál. Az alábbi alfejezetek ezekbe engednek bepillantást.

I. A hulladékos közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései

Pump Judit

Kulcsszavak

egyéni érték-modell	szelektív gyűjtés	gyűjtés és szállítás
fogyasztói modell	lerakással jellemezhető gyakorlat	kezelés (ártalmatlanítás)
(általános) érték-modell	hulladékgazdálkodási törvény (Hgt.)	helyettesíthetőség

Az elmúlt évtizedek során megváltozott a háztartások fogyasztási szerkezete, a fogyasztott termékek előállítására és beszerzési forrása, a dolgok egyén általi hasznosíthatósága. Egyre kevesebb azoknak a fogyasztási cikkeknek a száma, amelyek akár otthon, akár szolgáltatók által megjavíthatók, átalakítással más célra hasznosíthatók. Megerősödtek azok a társadalmi elvárások, melyek a fogyasztási eszközök számának növekedéséhez és gyors amortizációjához vezettek. A divat követése a társadalmi beilleszkedés és elfogadottság alapértékévé vált. A mechanikus, ember által hajtott eszközöket felváltotta az energiával működtetett instrumentumok egyre szélesebb köre. A műanyag felhasználása minden területen általánossá vált. Az informatikai rendszerek felgyorsult fejlődése, a kommunikációs eszközök folyamatos változása a mindennapi élet és kapcsolattartás – ideértve a jövedelemszerzést is – alapfeltételévé válva újabb és újabb fogyasztási eszközök megjelenését eredményezi.² Mindez közvetlenül alakítja a hulladékos közszolgáltatás igazgatásszervezési mechanizmusait is. 201

1. A hulladék keletkezése

202

A hulladék keletkezése függ attól, hogyan alakul a viszonyunk a dolgokhoz. Ha a dolgot saját magunk számára mind a jelen, mind a jövő szempontjából fölöslegesnek tartjuk, akkor háromféle módon is megszabadulhatunk tőle: vagy eladjuk valakinek, akinek az hasznos,

² E folyamat részletes bemutatására lásd: Reuß–Dannoritzer, 2013.

azért, mert rendeltetésszerűen még lehet használni, vagy mert a dolog feldolgozása során keletkező anyag hasznosítható. De elajándékozhatjuk vagy odaadjuk valakinek, hogy gondoskodjon az ártalmatlanításáról. Az első kettő magatartás azt tükrözi, hogy az egyén számára a fölösleges dolog még értéket képvisel. A fölösleges dologhoz kapcsolódó szubjektív érték nem feltétlenül fejezhető ki pénzben, ezért nem mindig jövedelemtermelő. Elsődlegesen a szubjektív értékelés alapja (pl.: személyes kötődés) és a társadalmi elvárás befolyásolja azt, hogy a fenti magatartások közül az egyén melyiket választja. A társadalom gazdasági, szociális és kulturális viszonyaitól függ, hogy az egyén mit tekint fölösleges dolognak. A szubjektív értékítéleten túl a fölöslegességet jelentős mértékben meghatározzák az egyén életkörülményei is.

Ha az egyén számára a fölöslegessé váló dolog egyidejűleg értéktelenné is válik, azonnal hulladék lesz belőle. A két megközelítésben jelentős különbség van abból a szempontból, hogy mi kerül, illetve tartozik a hulladékkezelés körébe. A különbséget az I.1 ábra illusztrálja:

I.1 ábra

203

A hulladékkezelés elemei és folyamata

I.1a ábra*



* FD: fölösleges dolog; RHA: rendeltetésszerű használatra alkalmas; FDH: feldolgozással hasznosítható; H: hulladék; Á: ártalmatlanítandó

Forrás: saját szerkesztés

204

I.1b ábra*



* FD: fölösleges dolog; H: hulladék; RHA: rendeltetésszerű használatra alkalmas; FDH: feldolgozással hasznosítható; Á: ártalmatlanítandó

Forrás: saját szerkesztés

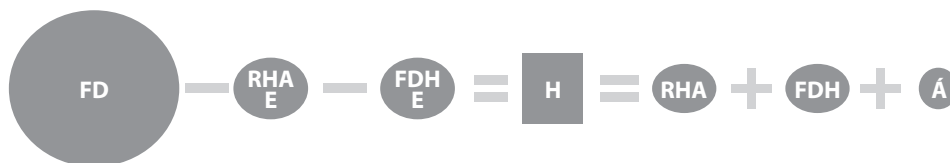
Bár a fenti ábrák kategóriái azonosak, mögöttes tartalmuk részben mégis más. Úgy véljük, hogy a két modellben a lényegi különbség az egyén szerepében van. Az első modellben (I.1a ábra) az egyén a dolgok sorsáról a bennük lévő, illetve a hozzájuk kapcsolható értékek mentén dönt, míg a másik modellben (I.1b ábra) az egyén fogyasztói volta a meghatározó. Ebből adódóan az első modellt egyéni érték-modellnek, míg a második modellt fogyasztói-modellnek nevezzük.

A két modellt a kiinduló pont: a dolgok fölöslegessé válása a valóságban összeköti. Az I.2 ábra azt mutatja, hogy milyen kapcsolatok alakulnak ki az így felállításra kerülő rendszerben, melyet amiatt, hogy az értékek kivonása mind a hulladékká válás előtt, mind utána megjelenik, „érték-modellnek” nevezünk.

I.2 ábra

Érték-modell*

205



* FD: fölösleges dolog; RHA/E: az egyén döntése alapján rendeltetésszerű használatra alkalmas; FDH/E: az egyén döntése alapján feldolgozással hasznosítható; H: hulladék; RHA: rendeltetésszerű használatra alkalmas; FDH: feldolgozással hasznosítható; A: ártalmatlanítandó

Forrás: saját szerkesztés

2. A közszolgáltatás és a három modell

206

Ha a fenti ábrákra, mint a hulladékkezelés modelljeire tekintünk, akkor nyilvánvaló, hogy a keletkező hulladék kezelése más közigazgatás-szervezési feladatok ellátását kívánja meg. A közszolgáltatási tevékenységek köre a modellekben részben eltérő. A tevékenységek három nagyobb csoportba sorolhatók: gyűjtés-szállítás, hasznosítás, ártalmatlanítás, amit kiegészíthet két további tevékenység: a hasznosításra, illetve az ártalmatlanításra való előkészítés. Az egyéni érték-modellben – mint ahogy azt már jeleztük – az érték kettős jelentésű, egyrészt az egyén személyes kötődéséhez, másrészt a dolog „jövedelemtermelő” képességéhez kapcsolódik. Ez utóbbi arra utal, hogy a gazdaságban vannak olyan szereplők, akik számára az adott dolog hulladékká válása előtt gazdasági értéket képvisel, és ezért hajlandóak érte fizetni. Ha a modelleket aszerint vizsgáljuk, hogy a hulladékgazdálkodásban a közigazgatásnak milyen szervezési feladatai lehetnek, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy az egyéni érték-modellben (I.1a ábra) az újrahazsnálat, valamint az újrahazsnálatra való előkészítés és az újrafeldolgozás a hulladékkezelési feladatokon kívülre, míg a fogyasztói-modell esetén azokon belülre esik. Hiszen az egyén számára a fölösleges dolog egyben azonnal értéktelenné válik (I.1b ábra), így a hulladékba gazdasági szempontból sok értékes dolog kerül.

Mindezekre tekintettel az igazgatás-szervezési feladat attól függ, hogy milyen szükséglet, illetve közérdek hívta életre a közszolgáltatást. Mivel a közszolgáltatás szervezése mögött meghúzódó elsődleges közérdek az emberi egészség- és a környezet védelme, ezért a közszolgáltatással szembeni minimum elvárásnént határozhatjuk meg a gyűjtést-szállítást és az ártalmatlanítást. Ha abból indulunk ki, hogy a hulladékos közszolgáltatás megszervezését az a közérdek is indokolja, hogy a fölöslegessé váló dolgokban lévő értéket – nyersanyag és energia – ne hagyjuk kárba veszni, akkor az igazgatásszervezési feladatoknak erre is ki kell terjedniük.

Ahhoz, hogy a modellek hasonló eredményre vezessenek, különböző jellegű és különböző területhez tartozó igazgatásszervezési feladatokat kell ellátni. Az egyéni érték-modell érvényesüléséhez rendelkezésre kell, hogy álljanak azok a piaci lehetőségek, amik az egyén számára biztosítják, hogy közvetlenül értékesíthesse fölöslegessé váló dolgait. A közigazgatás szerepe tehát az, hogy lehetővé tegye a szereplők találkozását. Használtcikk-kereskedelem esetén nem tudhatjuk, hogy az azt vásárolónak mi a célja a megvett tárggyal, azt saját maga számára vagy továbbadásra vette, szükségesnek tartja-e a tárgy bármilyen célú átalakítását vagy sem. Fogyasztói-modell esetén a közigazgatás hatósági tevékenysége erőteljes, hiszen ott a hulladékgazdálkodás részét képező tevékenységet csak engedély alapján vagy bejelentés után lehet végezni, jogszabály vagy hatóság által részletesen megszabott feltételek mentén. Az egyéni-érték modell esetén a hasznosítás érdekében a felek egymásra találása szabadon alakul, míg a fogyasztói-modell esetén hatósági ellenőrzés mellett.

207 A fenti érték-modell (I.2 ábra) gazdasági racionalitást követ, ugyanakkor jogi szempontból nem ellentmondásmentes. Érték-modellünkben a rendeltetésszerű használatra alkalmas dolog és az újrafeldolgozás a hulladékká válás előtt és után is megjelenik. Ez azt jelenti, hogy ha a hulladékgazdálkodás szabályozásán csak a hulladékkal való gazdálkodást értjük, akkor két tevékenységet a hulladékgazdálkodás szabályozásának hatálya alól részben kivontunk, s megszüntettük a közigazgatás lehetőségét, hogy a tevékenységet saját ellenőrzése alatt tartsa. Ugyanakkor, ha az érték-modellt fogadjuk el alapul, akkor ez a hatály kiterjed a hulladékká válás előtti és utáni tevékenységekre is. Ezt indokolná a közzolgáltatás megszervezése mögött meghúzódó közérdekek sora. Az érték-modellben szereplő újrahhasznosítás megítélése azonban – vajon lehet-e és ha igen, mikor kell egyenlőség jelet tenni a használtcikk kereskedelme és a hulladékkereskedelem közé – nem mindig könnyű feladat.³ Akárhogy is döntünk azonban egy adott dolog kapcsán, az nyilvánvaló, hogy más igazgatásszervezési feladatot jelent a piaci szereplők közötti kapcsolat kiépítése, mint az engedélyezési rendszerhez kötött tevékenységek összehangolása.

Az igazgatásszervezési feladatok és eszközök változatosságát eredményezi az is, hogy a települési hulladék körébe egyrészt a háztartási hulladékok; másrészt a vele együtt kezelhető, de más forrásból származók is tartoznak; harmadrészt megjelennek olyan hulladékok is, melyekre valamilyen jellegzetességük alapján (pl.: csomagolóanyagok, elektronikai hulladék) önálló hulladékáramként sajátos szabályozás is vonatkozik. A változatosságot ezen túl az is okozza, hogy a hulladékos közzolgáltatás igénybevétele a nem-háztartások számára gyakran jogosultságként jelenik meg (Pump, 2013: 162), s így a közzolgáltató mellett más szolgáltatók – köz- és/vagy magánszereplők – is megjelenhetnek.

Sajátos viszony alakulhat ki a különböző hulladékáramok és a települési hulladék között. A hulladék egy részének önálló hulladékárammá válása többek között függ annak tulajdonságától (veszélyes, nem veszélyes), az egyes összetevők veszélyességétől (pl.: olajok), a megnövekedett mennyiségétől és/vagy a hasznosítási lehetőségektől (pl.: csomagolóanyagok, elektronikai eszközök). A hulladékáramok kezelésének megszervezésére gyakran a gyártói felelősség alapján kerül sor, és jön létre az annak megfelelő rendszer – kizárólagos

³ Például a bálás ruhákkal való kereskedelem célja ma már nem feltétlenül a ruhák újrahhasználata, hanem energetikai célú hasznosítása. A ruhák égetése környezeti kockázattal járó hulladékkezelés.

jogot biztosító, vagy anélküli köz- és/vagy magánrendszer – a közszolgáltatástól függetlenül vagy ahhoz kapcsolódóan.

Az érték-modell (I.2 ábra) alapján a hulladékös közszolgáltatás igazgatásszervezése olyan komplex feladat, mely kiterjed az egyes elemekre és a köztük lévő kapcsolatokra egyaránt. A feladatellátás eszközeit és módszereit két nagy csoportba sorolhatjuk attól függően, hogy az önkormányzat feladatainak ellátását mire alapozza. Ebből a szempontból jogszabályalapú vagy célorientált feladatellátásról beszélhetünk. Ha az önkormányzat feladatait kizárólag azokra a tevékenységekre korlátozza, amik a közszolgáltatás megszervezéséhez közvetlenül kapcsolódnak, és aminek elvégzése a jogszabályok alapján a helyi önkormányzat kifejezett feladata, akkor jogszabályalapú igazgatásszervezésről beszélünk. Ha az önkormányzat mindazoknak a tevékenységeknek ellátását feladatának tekinti, melyek célja a hulladék keletkezésének megelőzése, illetve a hulladék minél nagyobb százalékban történő hasznosítása és csak végső esetben történő ártalmatlanítása (különösen lerakása), akkor célorientált igazgatásszervezésről van szó. A két igazgatásszervezési megoldás között több szempontból is lényeges különbség van. Az elsónél a jogszabályok jelentősége meghatározó, hiszen a hulladékgazdálkodás eredményességét a jogszabályok által létrehozott jogi feltételrendszer és annak minősége közvetlenül alakítja. A minőséget az alapján értékelhetjük, hogy a közérdek védelme szempontjából mennyire koherens, konzisztens a létrehozott rendszer – ideértve a személyi, tárgyi, pénzügyi feltételekre vonatkozó szabályokat is –, mennyire teszi lehetővé, illetve kötelezővé a változó körülményekhez való alkalmazkodást, mennyire terjed ki a szabályozás mindenkire, akiknek együttműködésére szükség van.

A célorientált igazgatásszervezés alapját is a jogszabályok adják, ezért a különbség elsősorban abban az attitűdben van, ahogy a helyi önkormányzat saját feladatellátásához viszonyul. Ez pedig elválaszthatatlan attól, hogy az önkormányzat milyen önképet alakít ki magáról, a településen élö polgárokról, az ott működö szervezetekről – nemcsak a gazdálkodó szervezetekről –, továbbá mit gondol a közhatalom többi szereplőjével való kapcsolatáról, a magánszektossal való viszonyáról. A célorientált igazgatásszervezéshez ugyanis elengedhetetlen, hogy az önkormányzat a helyi és a tágabb közösségben is elhelyezze magát, meghatározza saját viszonyrendszerét (gazdasági, társadalmi stb.), megfogalmazza azokat a társadalmi elvárásokat, melyeknek meg kíván felelni, melyek érvényesítését célul tűzte ki, és sikerült elérnie, hogy ebben a különböző érintettek partnerek legyenek.⁴

3. A gyakorlatot meghatározó tényezök

208

Az európai gyakorlatot⁵ elemezve megállapítható, hogy a hulladékös közszolgáltatás köz-igazgatás-szervezése jelentös mértékben attól függ, hogy a közszükséglet kielégítésének

⁴ A két megközelítésbeli különbséget (ideértve az eszközökben, eredményekben megjelenö különbséget) a szerző jól érzékeltte saját kutatói munkája során, amikor ugyanahhoz a közszolgáltatóhoz tartozó különböző önkormányzatok polgármestereivel készített interjúkat. Vö. Kovács koordinációs mechanizmusokkal foglalkozó cikkével. (Kovács, 2014)

⁵ A gyakorlat bemutatásához elsödlelesen az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) megbízásából a Topic Centre által készített és 2013 februárjában megjelent összehasonlító-összefoglaló elemzést és 32 ország jelentését használtuk föl.

megszervezését milyen konkrét igény, „probléma”⁶ megjelenése indította el. Többek között ez határozza meg közvetlenül a szükséglet jellegét, alakítja az igazgatásszervezést és annak változását. Egyes tagországokban viszonylag korán megjelent a hulladéklerakás fizikai korlátozottsága, a termelt települési hulladék elhelyezésére rendelkezésre álló lerakók beteltek és újak létesítésére fizikailag nem volt elég hely az ország területén (pl.: Dánia), így természetes lett az égetés és a szelektív gyűjtés, mely az újrahasznosítást szolgálta (pl.: Izland, Luxemburg, Németország). A hulladékkal kapcsolatos igazgatásszervezési feladatok tartalma ennek hatására megváltozott. Megteremtették azt az intézményi és szervezeti rendszert, mely a hulladéklerakóktól az égetőkbe, illetve a hasznosítókbá irányította a hulladékot. Meghatározták azokat az összetevőket (hulladékáramokat), melyek a mennyiségre, illetve a rendelkezésre álló technológiai megoldásokra tekintettel gazdaságosan hasznosíthatók voltak, s kialakították azokat a rendszereket, melyek a szelektív gyűjtést szolgálták (Ausztria, Svájc). A szelektív gyűjtés előmozdítására a fizikai infrastruktúra kialakítása mellett szemléletformáló kampányokat szerveztek (Luxemburg⁷), illetve pénzügyi ösztönzőket vezettek be⁸ és/vagy kötelezettségeket írtak elő.

A rendszer attól függően is változik, hogy a közérdekre tekintettel a közszolgáltatás tartalma hogyan tükrözi az egyéni igényt, illetve a közhatalom által megfogalmazottat. Ha azt nézzük, hogy az EU-n belül hány olyan ország van, ahol az elmúlt néhány évben még mindig a lerakás volt a jellemző, akkor azt láthatjuk, hogy köztük régi és új uniós tagállamok is vannak (Egyesült Királyság, Finnország, Görögország, Írország). E közös jellemző ellenére a két csoport mégsem azonos. Az egy főre jutó hulladéktermelést nézve látványos, hogy a kommunista rendszerek összeomlása után 20 évvel az egy főre jutó települési hulladéktermelés még mindig a legalacsonyabbak közé tartozik, 2010-ben is az uniós átlag alatt maradt (EEA, 2013: 11).

Véleményünk szerint a különbség hátterében a '90-es évek előtti eltérő társadalmi és gazdasági berendezkedés és az eltérő hulladék-modell áll. A volt kommunista országokat még mindig részben jellemző, alacsony egy főre jutó hulladék múltbéli okai között valószínűsítjük többek között a fogyasztás kínálat általi meghatározottságát, melynek hatására kevés dolog vált „fölöslegessé”, a fogyasztási cikkek tartósságát, a csomagolóanyagokhoz való eltérő viszonyt (a csomagolóanyag, palackok újrahasználatra volt a meghatározó), az egyén viszonyát a dolgokhoz – ideértve a fölöslegessé váló dolgokat is. Feltevésünk bizonyítékát látjuk mindazokban a megjegyzésekben, melyek a tagállami gyakorlatot bemutató egyes elemzésekben szerepelnek, s mind a korábbi rendszerbeli, mind a szemléletbeli különbségre utalnak (Fischer, 2013e: 6; Kállay, 2013b: 11; Almasi–Milios, 2013: 6).

A fentiek miatt véleményünk szerint a lerakással jellemezhető tagállamok gyakorlatát meghatározó alap eltér. A régi tagállamok háztartását a múltban is inkább a fogyasztói-modell, míg a volt kommunista országok háztartását az egyéni érték-modell határozta meg,

⁶ „Problémáról” akkor beszélünk, ha egy helyzet nem kívánatosá válik. A probléma megoldása az a folyamat, amikor egy nem kívánatos helyzetből egy kívánatos helyzetbe mozdulunk el (Bartee, 1973).

⁷ Luxemburgban 1985-ben dolgozták ki azt a tudatformáló és a hasznosítást elősegítő, iránymutatásokat tartalmazó rendszert (SuperDrecksKëscht©), mely márkanévvé is vált. A rendszert később több ország is átvette: Svájc, Svédország, Magyarország, Ciprus, Görögország, Litvánia, Ukrajna (Gentil, 2013c: 13).

⁸ 2010-re a tagállamokra általában már jellemző, hogy bevezettek valamilyen adót vagy járulékot a hulladékok lerakókból való eltérítése érdekében (EEA, 2013: 25).

ahol a hulladék megelőzését szolgáló intézményrendszer nem feltétlenül szerveződött közszolgáltatássá, vagy ha az is volt, nem hulladékos közszolgáltatásként tekintettek rá. A két csoport szempontjából a mostani helyzetben viszont közös, hogy a szükséglet meghatározása nem tagállami szinten belüli társadalmi elvárásként, hanem az EU külső, közhatalmi elvárásként jelent meg.⁹

A tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy mind a települési hulladékba tartozó hulladékok, mind az egyes hulladékarámok kezelése – ideértve a gyűjtést/szállítást is – megoldható helyi, regionális vagy országos szinten, centralizált vagy decentralizált államigazgatási rendszerrel, önkormányzatok önállóságával vagy önkéntes és/vagy kötelező társulásával, a magánszféra kizárásával vagy különböző mértékű (akár 100%-os) bevonásával közjogi, magánjogi vagy vegyes természetű jogviszonyokon keresztül. A közigazgatás feladata az, hogy a különböző résztvevőket és tevékenységeiket, valamint az azt kiszolgáló létesítményeket egységes rendszerbe foglalja. E rendszer egyik eszköze a tervezés. Mind a politika kialakításában, mind a tervezésben az országok között nagy különbség van, ami nem feltétlenül vezethető vissza az állami/önkormányzati feladatmegosztásban, a közigazgatás szerveződésében megnyilvánuló különbségekre (Szamel et al, 2011). Ennek elsődleges okát abban látjuk, hogy a települési hulladék kezelésével kapcsolatos probléma megoldása és a tervezés olyan összetett feladat, ami nem minden esetben köthető közigazgatási határokhoz, többféle tárgyú és szintű területszervezés jelenik meg, – a területi szervezésben a hulladékkezelő és a hulladékártalmatlanító létesítmények kerültek központba –, és ezért funkcionális megközelítést igényel. Ugyanakkor a létesítmény fizikai valósága miatt mindig konkrét közigazgatási területhez tartozik, ezért az engedélyezés területszervező funkciót is betölt.

A lehetséges megoldások sokszínűsége ellenére a helyi igazgatásszervezés célja mit sem változik, ha abból indulunk ki, hogy a helyi hulladékos közszolgáltatás megszervezését életre hívó közérdek érvényesítésének eszköze a település tisztántartása. A felelősségi szabályok, a jogok és kötelezettségek átalakulása nem befolyásolja azt, hogy a településen mind a háztartásokban, mind a szervezeteknél fölösleges dolgok és hulladékok keletkeznek, amikről gondoskodni kell rövid és hosszú távon egyaránt.

4. A hazai szabályozás

A következő fejezetben először rövid történeti áttekintést adunk a hulladékos közszolgáltatás alakulásáról, majd a közigazgatás-szervezési kérdéseket vizsgáljuk.

4.1 Történeti áttekintés (1985–2010)

209

Az 1985–2010-ig terjedő időszakot három nagy részre oszthatjuk. Az első időszak az egyéni érték-modell érvényesülése (1985–1990), a második időszak az egyéni érték-modell

⁹ Lásd kötelező arányok előírását: 1999/31/EK irányelv, 2008/98/EK irányelv 11. cikk (2) bek. a), b) pontok.

felszámolása és a fogyasztói-modell kialakításának kezdete (1990–2004), végül a fogyasztói-modell kialakítása (2004–2010).

A rendszerváltás előtt hazánkban az egyéni érték-modellhez kapcsolódó rendszer működött. Az egyéni érték-modell elemei igazgatásszervezési szempontból állami és tanácsi szervezésre különültek el egymástól. A háztartásban keletkező, az egyén számára értéket jelentő, de főleges dolgok értékesítéséhez szükséges feltételrendszert, a dolgok újrahasznatát és újrafeldolgozását az állam állami vállalatok alapításán és működtetésén keresztül szervezte meg a kereskedelmi hálózat bevonásával. A tanácsi rendszer az egyén által hulladéknak minősített dolgokért volt felelős. A hazai szabályozás alapján a közzolgáltatást nagyobb településeken kellett megszervezni.¹⁰ Mivel a tanács a település tisztaságáért felelt, ezért a közzolgáltatás tevékenységi köre is erre terjedt ki.¹¹ Szilárd hulladék esetén a gyűjtés célja a hulladék lerakása volt, melynek helyét az önkormányzat jelölte ki. Ezek a lerakók a mai uniós normáknak nem felelnek meg. Az ingatlanulajdonos kötelezettsége alapvetően abból állt, hogy hulladékát az engedéllyel rendelkező hulladékkezelőnek, illetve a közzolgáltatónak adja át ott, ahol a hulladékos közzolgáltatást megszervezték. A tanácsok a feladat ellátására szabadon társulhattak, és szabadon dönthettek arról is, hogy ki végezze a tevékenységet, saját maguk lássák-e el, arra valamilyen szervezetet hozzanak létre, vagy más szervezettel kössenek megállapodást.¹²

A rendszerváltás a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásában lényeges változást hozott. Az újrahasznatlra, újrafeldolgozásra kiépült állami rendszer az évek során teljesen eltűnt, felszámolták. Az állami vállalatok helyébe magánvállalkozások léptek. A központi igazgatásszervezési feladatokat az államtól a piac „vette át”. Az önkormányzati törvény a közzolgáltatás megszervezését továbbra sem tette kötelezővé, de általános önkormányzati feladatként nevesítette. Fontos változást hozott az 1995-ben megszületett törvény,¹³ mely a megszervezett közzolgáltatás igénybevételét az ingatlanulajdonosok, használók számára kötelezővé tette és meghatározta azokat a kérdéseket, melyeket helyi önkormányzati rendeletben kellett szabályozni. Az Alkotmánybíróság ezt a törvényt a közzolgáltatás szabályozására alkalmatlannak minősítette, és mulasztásos jogsértést állapított meg.¹⁴

Az áttörő változást a hulladékgazdálkodási törvény¹⁵ (Hgt.) elfogadása jelentette 2000-ben, mely kialakította a fogyasztói-modell jogszabályi kereteit. A települési hulladékkezelés a hulladékgazdálkodás egészének részévé vált. A Hgt. megalkotását nemcsak a helyi viszonyok rendezése iránti igény, hanem az uniós jogharmonizáció is meghatározta. Az önkormányzatok kötelező feladatává vált a hulladékos közzolgáltatás – a gyűjtés, a szállítás, az ártalmatlanítás – megszervezése. Az pedig az önkormányzat saját döntésétől függött, hogy a hulladékhasznosításban, a szelektívgyűjtés megszervezésében hogyan és milyen mértékben kívánt részt venni. A Hgt. az ingatlanulajdonosokat megkülönböztette aszerint,

¹⁰ Az 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM miniszteri rendelet 2. §-a egyes település típusoknál – pl.: a városokban, a körzetközpontokban kötelezővé tette a települési szilárd hulladékgyűjtésének megszervezését.

¹¹ Részletesen lásd: Pump, 2013: 149.

¹² A közzolgáltatás megszervezésére vonatkozó részletes szabályokat lásd: Pump 2012: 33–35.

¹³ 1995. évi XLII. törvény

¹⁴ 6/1999. (IV. 21.) AB hat.

¹⁵ 2000. évi XLIII. törvény. A törvény az évek során 89 ponton módosult, a számozások változtak, ezért a pontos hivatkozásokat mellőzzük.

hogyan gazdálkodó szervezet vagy sem, s e megkülönböztetés szolgálta a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettség vagy jogosultság alapját. E kettősségből adódóan a hasznosítás terén kettős rendszer alakult ki, egyrészt a közszolgáltatás keretein belül, másrészt a közszolgáltatáson kívül indult meg és jött létre a hulladékhasznosítás műszaki és szervezeti feltételrendszere. E rendszerek mellett, illetve hozzájuk kapcsolódva fejlődött ki a gyártói felelősségen alapuló hulladékkezelést szolgáló koordinálói rendszer.

A közszolgáltatás közigazgatás-szervezési alapkérdése, hogy centralizált vagy decentralizált rendszerben történik,¹⁶ illetve milyen lehetőség van a magánszféra részvételére. 2010-ig változatos képet mutató centralizált-decentralizált rendszerek jöttek létre aszerint, hogy ki volt jogosult a rendszer létrehozására. Látszólag decentralizált rendszer is lehet centralizált, amennyiben a központi államhatalom határozza meg a decentralizáció mértékét, s a látszólag magasabb centralizáció is lehet decentralizációra épülő, ha a centralizációt helyi önkormányzatok együttműködése hozza létre. A centralizáció-decentralizáció mértéke közvetlen és közvetett eszközökkel érhető el (például az engedélyekben támogatási szerződésekben meghatározható a lerakóhoz tartozó minimális lakossági létszám, a térbeli elhelyezkedés, a közszolgáltató szolgáltatási területe, ellátandó tevékenységek, a részt vevő önkormányzatok köre). A centralizáció-decentralizáció egyik kérdése tehát a döntési szabadság mértéke. Az önkormányzatok döntési szabadságának korlátozottsága, kötöttsége alapján többnyire statikus rendszerek, míg a nagyobb döntési szabadság esetén inkább dinamikus rendszerek jöttek, jöhetnek létre.

Véleményünk szerint annak jellemzésére, hogy a hulladékos közszolgáltatás terület-szervezése és irányítása alapvetően centralizált vagy decentralizált, figyelembe kell venni a döntéshozatali szabadságot is, mely szabadság részben arra vonatkozik, hogy a döntéshozatali jog, azaz önkéntes, vagy kötelezettség, azaz kötött. A területszervezésre hatást gyakorló egyes elemeket jellemzőjük alapján egy koordinátarendszerben tudjuk elhelyezni, mely koordinátarendszer egyik tengelyén a centralizáció-decentralizáció, a másik tengelyén a kötöttség és az önkéntesség jelenik meg.

4.2 A hazai szabályozás 2010 után

Az Alaptörvény megszületése önmagában nem hozott jelentős változást a közszolgáltatásban és annak megszervezésében. A változást az uniós jogharmonizációs kötelezettségek alapján megszületett hulladéktörvény (Ht.)¹⁷ hozta, s a más területeken is jellemző centralizációs törekvéseket intézményesítette. Ezek közé tartozik, hogy az önkormányzatok hatósági díjmegállapítói jogköre miniszteri szintre került, s a díj megalapozottságának megítélésére a más közszolgáltatások kapcsán szabályozó hatósági funkciót betöltő központi állami szerv kapott hatáskört. Az állam az egyes hulladékáramok koordinálását szolgáló koordinálók rendszerét felszámolta és központi szerv feladatává tette. A közszolgáltatást

¹⁶ Linder Demmke-re hivatkozva mutatja be a centralizáció-decentralizáció modelljét (Linder, 2013: 90–91). Az általunk felvázolt modell, megközelítés a közszolgáltatás, illetve a közszolgáltató és az önkormányzat/állam viszonyán keresztül foglalkozik a centralizáció-decentralizáció kérdésével.

¹⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény

végzők tulajdonosi viszonyait korlátok közé szorította a többségi köztulajdonosi szerkezet, valamint a nonprofit jelleg kötelező előírásával. Bevezette a közszolgáltatók minősítési rendjét, melynek alapja részben a közszolgáltató által használt eszközök és létesítmények tulajdonosi viszonyaira, illetve körére vonatkozik, részben a közszolgáltató környezetpolitikájára.¹⁸ A közszolgáltatással kapcsolatos vita eldöntését az állami fogyasztóvédelmi hatóság jogkörébe utalta. Megőrizte a díjhátralék adók módjára behajtható köztartozással minősítését, de a behajtást a helyi jegyzőtől az állami adóhatósághoz telepítette. A katasztrófavédelmi hatóság feladatává tette azoknak a helyzeteknek a megoldását, amikor a helyi közszolgáltatás ellátása közszolgáltató hiányában (kötelező felmondás, lejárt és nem megújított szerződés) nem biztosított.

Bár az önkormányzatok továbbra is maguk határozzák meg a közszolgáltatás tartalmát, e szabadságot lényegesen korlátozza az, hogy csak egy közszolgáltatóval köthetnek szerződést. A korábbi nem korlátozó szabályozás hatására a tevékenységi körök mentén kétféle közszolgáltató típus alakult ki: a csak gyűjtést és szállítást, illetve a kezelést is (ártalmatlanítást) végzők.¹⁹ Az új szabályozás miatt a közszolgáltatás nem feltétlenül terjed ki az ártalmatlanításra is. Az új törvény szerint a hulladéklerakók üzemeltetői sajátos pozícióba kerültek, mert velük akkor is lehet szerződést kötni, ha nem közszolgáltatók. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó a hulladéklerakást kivette a közszolgáltatás alól, amennyiben olyan hulladéklerakóba szállítanak hulladékot, amit nem közszolgáltató üzemeltet. A közszolgáltatás szempontjából nem tartjuk ugyanis értelmezhetőnek azt a megoldást, amikor egy közszolgáltatási tevékenységet nem közszolgáltató végez. A közszolgáltatás sine qua non-ja az, hogy a tevékenység végzője közszolgáltató, és emiatt szolgáltatási kötelezettség terheli. Nem-közszolgáltató szolgáltatót ilyen kötelezettség nem terhel.

Az új hulladéktörvény a közszolgáltatás rendszerének egészét érintette. A szereplők személyében, céljában, kapcsolatrendszerében bekövetkező radikális változások eredményeként a területi szerveződések is átalakultak. A szabályok folyamatos módosulása²⁰ az igazgatásszervezés kiszámíthatóságát és a területi rendszerek stabilitását bizonytalaná teszi.

* * *

- 212** A hulladékos közszolgáltatás több közérdek érvényesítését szolgáló, az egyén és a közhatalom által meghatározott szükséglet kielégítésére jön létre. A hulladékgazdálkodás szabályozásának alapját az egyéni érték-modell, a fogyasztói-modell vagy az érték-modell képezheti.

A hulladékos közszolgáltatás hatékony működése egy olyan komplex rendszeren nyugszik, mely egyszerre több szinten (helyi, regionális, országos, uniós, nemzetközi), több szereplőt (önkormányzatok és ingatlanulajdonosok, különböző tulajdonosi összetételű közszolgáltatók, központi, regionális és helyi hatóságok stb.) köt össze. Az igazgatásszervezés

¹⁸ 2013. évi CXXV. törvény

¹⁹ 2015 márciusában 148 közszolgáltatóból csak 32 rendelkezett a kezelőlétesítmény tulajdonát jelző „C” minősítéssel.

²⁰ 2015 márciusáig a Ht. 297 pontban módosult (38 rendelkezés beiktatása, 28 hatályon kívül helyezése, 111 megállapítása, 115 módosítása, 4 rendelkezés hatályba lépésének megszüntetése), és hiányzik még számos végrehajtási szabály is.

nem minden esetben köthető közigazgatási határokhoz, többféle tárgyú és szintű területszervezés jelenik meg, – a területi szervezésben a hulladékkezelő és a hulladékártalmatlanító létesítmények kerültek központba –, és ezért funkcionális megközelítést igényel.

A közszolgáltatás reformjához a célok, módok és folyamatok világos és átlátható rendszerére, előzetes meghatározására van szükség.

II. A tulajdon és a helyi hulladékos közszolgáltatás

Pump Judit

Kulcsszavak

közszolgáltató feletti tulajdon	önkormányzati munkaszervezet	helyettesíthetőség
közszolgáltatás kezdőpontja: ingatlan, ahol a hulladék keletkezik	önkormányzati tulajdonban álló szervezet (gazdasági társaság)	szolgáltatóval kötött hosszú távra szóló szerződések
végpontja: hasznosítás vagy ártalmatlanítás helye	méretgazdaságosság	Európai Unió hulladékpolitikája
	ingatlantulajdonosok, illetve használók kötelezettsége	nonprofit közszolgáltatás

A hulladékos közszolgáltatás egészének tulajdonosi szerkezetére nincsen meghatározó modell, annak alakulására számos tényező együttesen hat. Mind jogszabály, mind szerződés közvetlenül előírhatja azt, hogy a közszolgáltatást végző munkaszervezet kinek a tulajdonában állhat, a közszolgáltatónak milyen eszközállománnyal, létesítménnyel kell rendelkeznie ahhoz, hogy közszolgáltatási feladatot láthasson el. Az alfejezetben számba vesszük azokat a tulajdonviszonyhoz kapcsolódó tényezőket, és változásokat, melyek a közszolgáltatásra és területi szerveződésére a közérdek érvényesítése szempontjából hatással lehetnek.

213

1. A tulajdont meghatározó tényezők

214

A közszolgáltatás iránti szükséglet a különböző célokhoz igazodóan folyamatosan változik, ezért nem mindegy, hogy a meglévő infrastruktúra alkalmas-e a változásoknak való megfelelésre. Ez a helyettesíthetőségen múlik. A helyettesíthetőség azt mutatja meg, hogy ugyanaz az eszköz vagy létesítmény alkalmas-e többféle hulladék kezelésére vagy sem, megoldható-e ugyanannak a hulladéknak eltérő célú hasznosítása, egyes elemei az eltérő cél érdekében kicserélhetők-e. Ezért a technológiai rendszerektől, másrészt a hulladék jellemzőitől függ, hogy milyen mértékű helyettesíthetőségről beszélhetünk. A gyűjtés-szállítás – mint technológiai rendszer – esetén a gyűjtés módja és a szállítóeszköz közötti szoros kapcsolat miatt az egyik elem helyettesíthetősége a másik elemtől függ. Ha az egyes elemek tulajdonosa más (kuka és szállítójármű), akkor lehet, hogy adott tulajdonos számára az elem helyettesíthetősége kizárttá válik, hiszen az csak a másik elemre tekintettel helyettesíthető.

Az eszközök, létesítmények helyettesíthetősége a hulladékgazdálkodási rendszer bemeneti oldalán játszik szerepet, míg a hulladék hasznosításának helyettesíthetősége a kimeneti oldalon jelentkezik. Az első a közszolgáltató keresletét, míg a második a közszolgáltatói kínálatot determinálja.

A hulladékgazdálkodás minimális feltétele, hogy az összegyűjtött hulladék ártalmatlanítása megtörténjen akár a hulladék elégetésével, akár lerakásával. Ma már mindkét tevékenységet szigorú környezetvédelmi feltételek teljesítése mellett lehet csak folytatni, ezért a létesítmények feletti tulajdonjog alakulását nemcsak a felelősségi szabályok, hanem az is befolyásolja, hogy ki és milyen feltételek teljesítése mellett rendelkezik a létesítéshez és működtetéshez szükséges pénzügyi forrásokkal.

A versenyjogi szabályok korlátozhatják, vagy lehetővé tehetik, hogy egy szervezet a hulladékgazdálkodás egészéhez (gyűjtés-szállítás, hasznosítás, ártalmatlanítás) vagy egyes elemeihez tartozó dolgok fölött szerezzen és tartson fenn tulajdonjogot, illetve más területhez tartozó tevékenységet is végezhesen. Továbbá – különösen az uniós jogra tekintettel²¹ – tartalmazhatnak a közszolgáltató feletti tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket is, illetve kötelezettségként vagy jogként írhatják elő egyes területek kiszervezését alakítva ezzel a köz- és a magánszféra tulajdonosi szerkezetét, részesedését a közszolgáltatásban, szerepét az ellátásban. Jogszabályok, hatósági határozatok, szerződések korlátok közé szoríthatják a közszolgáltatás nyújtásának földrajzi kiterjedését is.

Európában a közszolgáltatás tulajdonviszonyainak alakulására már a múlt század hatvanas-hetvenes éveinek önkormányzati reformjai is közvetlen hatást gyakoroltak (Halász, 1966, 1967a, 1967b, 1968).²² Az önkormányzati reformok azóta is folyamatosan zajlanak, keresve a méretgazdaságosságra is tekintettel legmegfelelőbb térszerkezetet, közigazgatási feladatmegosztást (Hoffman, 2009: 63–84). A közszolgáltatások és az önkormányzati reformok közötti kapcsolatot bemutató munkákból arra a következtetésre lehet jutni, hogy azoktól a tulajdonviszonyok alakulása – különösen a munkaszervezetre vonatkozóan – nem választható el.²³

215 A piaca lépés szabadsága vagy korlátozottsága is hatással van a tulajdonviszonyokra.²⁴ A szabályozáson túli korlátok közé sorolható a műszaki eszköz kötöttsége, a hosszú távú szerződések léte, a fennmaradó lekötetlen mennyiség kicsi volta, illetve a nagyon célhoz kötött eszközállomány piaci támogatottságának hiánya, a tervezés – idő- és pénzigénye miatt –, valamint a finanszírozás és annak bizonytalansága (OFT, 2010: 86).

A közszolgáltatásra²⁵ jellemző tulajdonosi viszonyokat a modellektől függetlenül a közszolgáltatás által szolgált közérdek, a közszolgáltatás résztvevői, illetve a vele közvetlen kapcsolatba kerülők alakítják. A köz- és magánszféra részvétele, érdekeltségi viszonyai, a piaci mechanizmusok a jogi keretek között formálódnak. A közszolgáltató feletti tulajdon-

²¹ Hatásuk miatt kiemelkedik közülük a C-280/00. *Altmark* C-26/03. sz. ítéletek.

²² Halász a hatvanas évek végi reformokat részletesen elemzi. Már itt is megjelennek azok a minták, amiket később Hoffman, Horváth M., László Mária különböző modellek közé sorol.

²³ Lásd többek között Hoffman, Horváth M., Valentiny, Pálné Kovács Ilona munkáit.

²⁴ A piaca lépés korlátait a közgazdaságtan a piaci tökéletlenségek forrásai között tárgyalja (Samuelson–Nordhaus, 2012: 154–157).

²⁵ A közszolgáltatás leírásához felhasználásra került: Pump, 2013: 139–149.

viszonyon keresztül a tulajdonos különböző módon képes befolyást gyakorolni a feladat ellátására, annak céljára, módjára, hatékonyságára stb. Mindezek miatt a tulajdonosi pozíció igazgatásszervezési feladatok ellátását is lehetővé teszi, ezáltal a tulajdon a feladatellátás szabályozási eszközévé válik.

A közszolgáltatás tartalmának meghatározását befolyásolja, hogy egyrészt az önkormányzat a hulladékos közszolgáltatás egésze, vagy egyes elemei fölött rendelkezik tulajdonnal, másrészt a közszolgáltatás a tevékenységek teljes körére, vagy egyes elemeire külön-külön is szervezhető, harmadrészt, a feladatellátásra milyen földrajzi területen van lehetőség.

A gyűjtés-szállítás eszközállományába a hulladék gyűjtését szolgáló edényzet (kuka, zsák), illetve a szállítójármű tartozik. A hasznosítás tipikusan olyan tevékenység, melyhez eszközökre és létesítményekre egyaránt szükség van, az ártalmatlanítás pedig létesítményben (égetőműben, lerakóban) történik. A közszolgáltatás szempontjából az ingatlan is van jelentősége, de eltérő módon. A közszolgáltatás kezdőpontja az az ingatlan, ahol a hulladék keletkezik, végpontja pedig a hasznosítás, illetve az ártalmatlanítás helye. Míg a kezdőpont nem változik, addig a végpont több szempontból is változhat, így az azzal érintett ingatlan is.

A közszolgáltatásban részt vevő szereplők és a tulajdonviszonyok alakulása között szoros kapcsolat van. A tulajdonviszonyok szabályozása is alakítja a közszolgáltatás költségmegosztását, vagy fordítva, a költségmegosztás kényszeríti ki a különböző tulajdonosi szerkezeteket. Ez azt jelenti, hogy amennyiben jogszabály a résztvevők magatartását kötelezettségként írja elő, vagy valamilyen tevékenység elvégzéséért felelőssé teszi őket, akkor azzal a tulajdonviszonyokat is közvetlenül meghatározza, míg ha a magatartás jogként jelenik meg, akkor a tulajdonviszony a felek közötti megállapodástól, illetve gazdasági érdekeltységüktől függően változhat. Jól illusztrálja ezt a kukák fölötti tulajdon változása. Jogszabály az igénybevevő kötelezettségévé teheti, hogy meghatározott módon és eszközben gyűjtse a hulladékot, azaz szükséges, hogy kuka birtokos legyen. Tulajdonos akkor lesz, ha csak tulajdonszerzésen keresztül tud birtokossá válni, és/vagy a tulajdonnal járó költségek alacsonyabbak, mint a birtoklással járók. Ugyanakkor a kuka több más szereplő, így a közszolgáltató, az önkormányzat, a gyártó, a hasznosító tulajdonában is lehet.

2. A tulajdon és a területi szerveződés

216

Európában a hulladékos közszolgáltatás tulajdonosi szerkezetei nagyon eltérőek, aminek elsődleges okát abban látjuk, hogy ez egy olyan közszolgáltatás, ami iránti igény kezdetben helyi szinten jelent meg, a helyi viszonyokhoz igazodott, s a helyi közhatalmi- és magánszereplők fellépését tette szükségessé. A modern rendszerek megjelenése előtt a gyűjtést-szállítást, ártalmatlanítást az önkormányzatok saját feladatként saját munkaszervezettel vagy önálló, az önkormányzattól független – bár tulajdonában álló – szervezetekkel látták el, esetleg a magánszférával összefogva. Az összegyűjtött hulladékot az önkormányzat területén helyezték el, az önkormányzat által kijelölt, vagy a lakosság által egyszerűen kiválasztott helyen. Idővel a közszolgáltatás részeként, vagy ahhoz kapcsolódóan megjelent a hasznosítás is, melynek eredményeként a helyi rendszerekhez szervesen kapcsolódva jöttek létre új munkaszervezetek és létesítmények változatos tulajdonosi pozíciókkal.

A közszolgáltatások térbeli rendszerét egyre inkább a méretgazdaságosság kérdése határozza meg. Az erre tekintettel megvalósuló beruházás másként érinti a köz- és a magánszférát, az önkormányzatokat a tulajdonon keresztül közszolgáltatási egységbe foghatja. Az önkormányzatok különböző kényszer vagy önkéntes szerveződéseinek eltérő jogi következményei lehetnek. Létrejöhet tulajdonközösség a vagyontárgy felett, a vagyongazdálkodás működtetését ellátó szervezetben, de az is lehet, hogy a tagokat csak a hulladékos közszolgáltatás biztosításához szükséges helyi szabályok meghozatalának kötelezettsége terheli. A szabályok előírhatják az ingatlanulajdonosok, illetve használók kötelezettségeit, ideértve a közszolgáltatás finanszírozásában való részvétel mértékét és módját is, a tulajdon elidegenítésének korlátozott voltát. Míg a magánszféra tulajdona is területszervező erőként jelentkezhet, az nem feltétlenül igazodik közigazgatási területhez, kivéve, ha azt a jogi környezet kötelezővé teszi. Az ellátás földrajzi területét a magántulajdonban lévő tárgyak gazdaságos működtetése fogja kijelölni, a közszolgáltatás tartalmát a magánfél pedig csak annyiban formálhatja, amennyiben azt a jog számára megengedi.

217 A korábban említett helyettesíthetőség közvetlenül befolyásolja a feladatellátás célját, annak módját és területi szerveződését is. A helyi, regionális és központi szereplők számára a helyettesíthetőség más tartalmat hordozhat. Mint láttuk a helyettesíthetőség a közszolgáltató keresletére és kínálatára egyaránt hathat. Ha a közszolgáltatás a hulladékos közszolgáltatás egészére kiterjed, akkor az egyes elemeket érintő helyettesíthetőség a közszolgáltatáson belüli kérdésként merül fel, míg, ha a közszolgáltatás egyes elemeire szerveződik – tevékenység és/vagy hulladék típusa alapján –, akkor az a külső kapcsolatrendszereket változtathatja meg a keresleti-kínálati láncon keresztül. A célok változása esetén, mely az uniós szabályozás miatt szinte állandónak tekinthető, a tulajdon tárgyának helyettesíthetősége a közszolgáltatás pénzügyi stabilitását közvetlenül befolyásolja.

A közszolgáltató a gyűjtési rendszereken keresztül képes definiálni keresletét. A különböző gyűjtési módok eltérő minőségű hulladékot eredményeznek, amelyek közvetlenül hatnak a kezelési lehetőségekre. A kezelők jellege és kínálata iránti kereslet alakítja a kezelők keresletét a gyűjtők felé. Mindezek miatt kiemelt jelentőségűnek tartjuk, hogy az önkormányzatok a helyettesíthetőség szempontjából milyen eszközök és létesítmények tulajdonosai, és azok milyen kapcsolatban állnak egymással, hogyan vesznek részt a helyi érdekek kiszolgálásában. Települési, de akár regionális szinten is a közszolgáltatás kezelési végpontja és egyben alapja is lehet más közszolgáltatásnak (pl.: távhőszolgáltatás). Ugyanakkor a helyettesíthetőség és a piaci viszonyok e kapcsolatot megváltoztathatják (pl.: ha az energiaforrásként jelen lévő műanyag hulladékot a rendszerből kivonják, és termékek gyártását szolgáló hasznosító létesítménybe szállítják). Mindebből következően a helyettesíthetőség érdekellentétet hozhat létre attól függően, hogy a közszolgáltatás mire terjed ki, és ahhoz kapcsolódóan a különböző szereplők milyen tulajdonosi érdekkel rendelkeznek a munkaszervezetben, s mennyire szabhatják saját igényükre a közszolgáltatás tartalmát.

Az infrastruktúrák feletti tulajdonviszony és a hulladékpiac kapcsolatát elemezve a hulladékkezelő létesítmények kapcsán a helyettesíthetőség jelentőségét a brit versenyhivatal (Office of Fair Trade: OFT) is megerősítette (OFT, 2010: 81). Nem véletlen, hiszen megállapítást nyert, hogy a hulladékgazdálkodás területén egyre szorosabb kapcsolat kezd kialakulni bizonyos területek között, így például a hulladék és szállítás, illetve a hulladék és az energiatermelés között, ami más közszolgáltatások fogyasztóira is hatást gyakorol

(OFT, 2010: 73–74). Az infrastruktúra feletti tulajdon közötti kapcsolatot vizsgálva az OFT azt is megállapította, hogy létezik egyfajta „összefonódás” (cross-ownership) mind az ágazaton belül, mind az ágazatok között, s e folyamatokban az államnak meghatározó a szerepe, mert a brit rendszert elemezve bizonyítható, hogy a befektetések a kormányzati célok elérését kívánták szolgálni. A kormányzat piaci beavatkozásai a tervezésen és a helyi hatóságokkal kötött szerződéseken keresztül hatnak a piacra. Ezt segítik a helyi hatóságok által a szolgáltatóval kötött hosszú távú szerződések (Private Financing Initiative), melyekben a létesítmények létrehozásáért cserébe hosszú távra biztosítják a jövedelmet (OFT, 2010: 7). Az OFT megállapításai kiegészíthetők azzal, hogy a piaci döntéseken alapuló tulajdont befolyásoló döntések egyúttal a közszolgáltatás térszerkezetét is közvetlenül formálják.

A tulajdonviszonyok fontos szerepet játszanak a különböző együttműködési rendszerek kialakulásában. Az új létesítmények megvalósítása és működtetése olyan kötelezettségek vállalását is megkövetelheti a helyi önkormányzatoktól, melyek számukra politikailag nehezen vállalhatók, ezt mutatja Bulgária példája (Schueler, 2009: 492–494). Az Európai Bíróság a helyi együttműködésben nagy hagyományokkal rendelkező Németország esetében az önkormányzati tulajdonhoz tartozó és együttműködésre épülő döntési autonómiát védte meg az Európai Bizottsággal szemben, amikor elfogadhatónak tartotta önkormányzatok és közszolgáltatást nyújtó szervezet között hulladékégető megépítését is lehetővé tevő megállapodást.²⁶ (Boysen, 2009: 344–346).

Míg Németországban az önkormányzati autonómia kap nagyobb hangsúlyt, addig Svédországban a versenyszabályok érvényesítése. Miközben az önkormányzatok a felelősök a háztartási hulladék gyűjtéséért és kezeléséért, valamint a tervezésért, az építésért, a beruházásért és a működtetésért, a feladat ellátásába csak a közbeszerzési eljárás keretei között vonhatnak be vállalkozást, függetlenül annak tulajdonosi összetételétől. Ezt erősítette meg a svéd bíróság 2008-ban, amikor jogellenesnek nyilvánította a vállalkozás közbeszerzési eljárás lefolytatása nélküli megbízását, annak ellenére, hogy a közös céget 14 önkormányzat hozta létre, és a megbízás egyiküktől származott (Madell, 2009: 444–445). Megjegyzendő, hogy a háztartási hulladék többségében az önkormányzatok saját kezelőlétesítményébe kerül,²⁷ bár a hulladékszállítás jelentős hányadát – kb. 60%-át – szerződés alapján magáncégek végzik (Madell, 2009: 444). A közbeszerzési pályázatok versenyt meghatározó és versenykorlátot létrehozó jelentős szerepét az OFT is megállapította és ezért a gyűjtésre és a kezelésre vonatkozó kiírások elkülönítését javasolta (OFT, 2010: 99–100). Ez utóbbi jól példázza azt, hogy hogyan és miért is jönnek létre olyan közszolgáltatók, melyek a közszolgáltatási tevékenység csak egyes elemére specializálódnak.

²⁶ C-480/06. sz. ítélet

²⁷ A saját kezelőbe irányítás jogának fontosságára hívja fel a figyelmet O'Brien. A svéd viszonyokkal szemben az USA-ban 1994-ben a Legfelsőbb Bíróság döntésének („Carbone” decision) hatására az önkormányzatok elvesztették jogukat arra, hogy a hulladékot saját döntésük alapján meghatározott kezelőlétesítménybe irányítsák.

A tulajdonosi szerkezettől²⁸ függetlenül az új rendszerek és fejlesztések társadalmi elfogadottsága érdekében a lakosság felkészítése a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának megrendelésére készült 20 esettanulmány (Eunomia) tanulsága szerint legalább annyira fontos része a megvalósításnak, mint a műszaki, technikai feltételek megteremtése. A jó gyakorlatokat bemutató tanulmányok alapján látható, hogy az önkormányzatok feladata nem merül ki abban, hogy a közzolgáltatást megszervezik az által, hogy kijelölik a közzolgáltatót, hanem fontos szerepet töltenek be a lakosság és a közzolgáltató, a közzolgáltató és a hasznosító, illetve a közzolgáltató és a gyártói felelősséggel terhelt szereplő közötti kapcsolatok alakításában. A proaktív önkormányzati szerepnek része a helyi tervezésre épülő eszközállomány fejlesztése, az új létesítmények építése is. A közzolgáltatást biztosító igazgatásszervezési feladatok ellátása kerülhet veszélybe, ha a szolgáltatók privatizációját követően a közzolgáltatás önkormányzati koordinációja elmarad (Gromnicka, 2009: 451–471; Fischer, 2012b: 14–15; 2012b: 16–17).

Míg a tagállamok gyakorlata nagyon sokszínű, az uniós követelményrendszer elindított egy egységesítési folyamatot is. Ennek egyik első lépése volt az illegális lerakók felszámolása és korszerű regionális lerakókkal való felváltása.²⁹ A helyi illegális lerakókat modern regionális rendszerek váltották föl,³⁰ az uniós támogatás miatt gyakran köztulajdonba kerülve³¹. Az új végpontok a hulladékos közzolgáltatás térszerkezetében és jellegében radikális változást hoztak. Hasonló következmény várható az EU új hulladékpolitikájától (COM 2014b), melynek célja 2030-ra a hulladéklerakók bezárása, ami a lerakók tulajdonosi érdekelttségét is közvetlenül érinti majd.

A lerakókkal szemben ma már az is elvárás, hogy a hasznosítás lehetőségének javításához hozzájáruljanak. A lerakókra vonatkozó célkövetelmények mellett számos irányelv fogalmaz meg hasznosítási arányokat, célokat a tagállamok számára. A Bizottság 2011-ben azt vizsgálta, hogy milyen lehetőségek vannak arra, hogy a zöldnövekedést a hulladékgazdálkodás is segítse. A részletes elemzésből kiderül, hogy több esetben a létesítmények és a korszerű eszközök hiányának felszámolására van szükség, s ebben a folyamatban fontos szerepet tölthetnek be a helyi és regionális önkormányzatok, a gyártókkal és hasznosítókkal közösen (BioIntelligence, 2011a). A feladatok megosztásához illeszkedően alakul ki az eszközök és létesítmények feletti tulajdonjog is. Az EU a helyi és regionális hatóságokra, önkormányzatokra tekint úgy, mint akik képesek a hulladékkal kapcsolatos gondolkodást megváltoztatni, többek között azzal, hogy vagy saját maguk, vagy partnereként részt vesznek létesítmények megvalósításában és üzemeltetésében. A LIFE projekten keresztül az EU több

²⁸ A tagállamok tulajdonosi szerkezetéről közvetve kaphatunk képet a különböző uniós összehasonlító tanulmányokon keresztül. Lásd többek között: ARCADIS, 2014; BIPRO, 2011, 2013a, 2013b; BioIntelligence, 2011b; COWI, 2007; EEA, 2010, 2013 és az Európai Bizottság honlapján az összehasonlító hulladékról szóló tanulmányokat: <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/> (2014.05.05.)

²⁹ Lásd a tagállamokban fellelhető illegális hulladéklerakókról szóló tanulmányokat (Golder, 2005; COWI, 2007).

³⁰ A 2005-ben végzett felmérés (Golder, 2005) szerint már csak hat tagállam volt, amelyek illegális lerakók létéről számoltak be és a legális lerakók száma is látványosan lecsökkent.

³¹ Megjegyzendő, hogy a környezetvédelmi kárért való felelősség elkerülése érdekében az USA-t ezzel ellentétes folyamat, a lerakók privatizációja jellemezte. (Segal–Moore, 2000: 2)

olyan programot is finanszírozott, melyek a helyi feltételeket biztosítják a szemléletváltás kialakításához változatos tulajdoni szerkezet mellett (EC, 2010: 15–24).

3. A tulajdonviszonyok alakulása Magyarországon

3.1 Az 1985–2010 közötti folyamatok

219

A rendszerváltás előtti időszakban a megelőzést, illetve a hulladékhasznosítást szolgáló állami feladatot részben állami, részben tanácsi alapítású vállalatok látták el. A települési hulladék gyűjtését a tanács saját kommunális vállalata vagy intézménye végezte, de szerződéses viszony alapján gazdálkodó szervezet és kisiparos is elláthatta a feladatot.

Bár a hulladékos közzolgáltatás megszervezése helyi szinten általános kötelezettségként kötelezően ellátandó feladattá csak a 2000-ben elfogadott hulladékgazdálkodási törvény (Hgt.) hatálybalépésével vált, már a rendszerváltást követő első években megkezdődött a közzolgáltatás eszközállományának és létesítményeinek fejlesztése. Az önkormányzatok előtt nyitva álló támogatások, pályázati források – címzett és céltámogatások, egyéb minisztériumi és uniós pályázatok – lehetővé tették, hogy a közzolgáltatás ellátásához szükséges technikai, műszaki feltételeket megteremtsék. A gyűjtődényzetek, szállítójárművek beszerzése mellett hulladékszigetek, hulladékudvarok, komposztálók épültek.

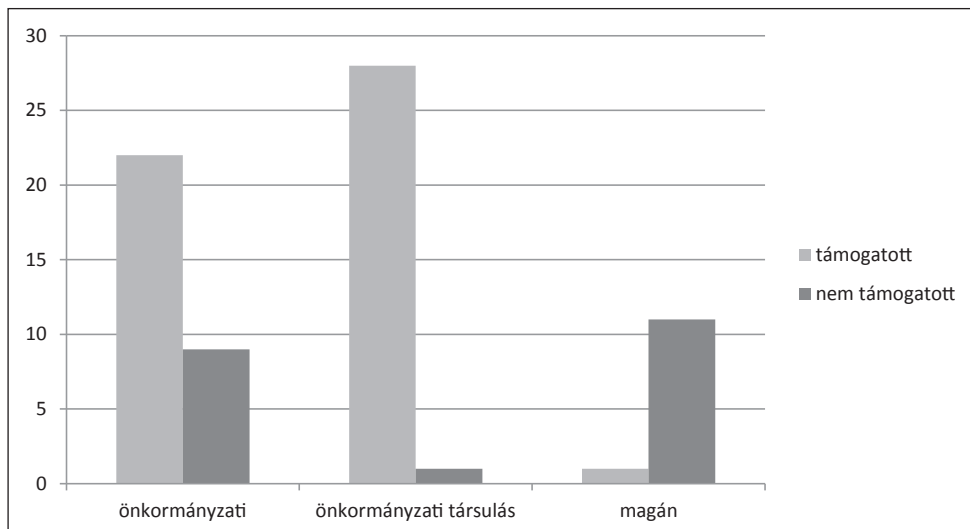
A méretgazdaságossági kérdések megoldására a tanácsok, később az önkormányzatok együttműködési megállapodást kötöttek, majd megjelentek a kistérségi lerakók – először 10 000, majd 20 000 lakost kiszolgálók – később az uniós források csak a 100 000 lakosra tervezett, hasznosítást is szolgáló regionális lerakók megépítését tették lehetővé. A hulladéklerakók létesítését szorgalmazó pályázatok az önkormányzatok összefogását mozdították elő. A társulásba tömörülés az EU támogatta regionális hulladéklerakók megépítéséhez kötelező feltétel volt.³²

A hulladéklerakók, mint a hulladékos közzolgáltatás végpontjai területszervező erővé váltak. Megjegyzendő, hogy az évek során a környezetvédelmi szabályok szigorodása számukat folyamatosan csökkentette, így a lerakók köré szerveződött területek állandó átalakulásának lehettünk és lehetünk ma is tanúi. Az 1995-ös állapot szerinti 2450 hulladéklerakó telepet – a prognosztizált 53 helyett (COWI, 2007: 35) – 2010-re 74 EU konform lerakó váltotta föl (Köztegy, 2010: 11), melyek között önkormányzati, önkormányzati társulási és magántulajdonban lévő lerakókat egyaránt találhatunk. A lerakók megépítéséhez nem minden esetben vettek igénybe támogatást.

A lerakók és a hozzájuk kapcsolódó közzolgáltatási területek szerveződésének elsődleges célja a tulajdonosoktól függően eltér. Az önkormányzati tulajdon az önkormányzatok szabad társulását teszi lehetővé, melynek célja a közzolgáltatás legkedvezőbb módon való ellátása. Az uniós forrást igénybe vevő önkormányzati társulások célja a tagállami, és azon keresztül az uniós hulladékgazdálkodási célok elérése. A magánérdekeltségű lerakók esetén a gazdasági hatékonyság a meghatározó.

³² Lásd: 89/2004. (IV. 20.) Korm. rendelet 14. melléklet 8. cikk 3. b) pont, 15. melléklet 8. cikk 3. b) pont, 16. melléklet 8. cikk 3. b) pont.

A hulladéklerakók tulajdonosi szerkezete és pénzügyi támogatottsága



Forrás: Köztegy (2014a) adatai alapján saját készítés

Az önkormányzatok a tevékenység ellátására megtartották közüzemi vállalataikat, vagy átalakították őket korlátolt felelősségű-, esetleg részvénytársasággá. Megjelentek a multinacionális cégek, akik önállóan kezdték meg tevékenységüket, vagy az önkormányzatokkal közösen vegyesvállalatot hoztak létre. Az önkormányzatok és a magánvállalkozások kapcsolatát, így a közszoigálatók tulajdonosi körét is erőteljesen befolyásolták a közszoigálató kiválasztásáról szóló rendelkezések. A közszoigálató tulajdonosi szerkezetében meglévő önkormányzati érdekeltség mértéke az évek során különbözőképpen határozta meg a közszoigálató kiválasztásának lehetőségét. Kezdetben a kijelöléshez elég volt a többségi önkormányzati tulajdon, később ahhoz – az uniós szabályozás miatt – már 100 százalékos köztulajdon kellett (Pump, 2012: 45–46, 55–56).

221 3.2 Változások 2010 után

2010 után a hulladékos közszoigálatással kapcsolatos tulajdonviszonyokra vonatkozó jogszabályi környezet, valamint az önkormányzatok és az állam viszonyrendszere jelentős mértékben megváltozott,³³ a közszoigálatás reformja egy egyébként is folyamatosan

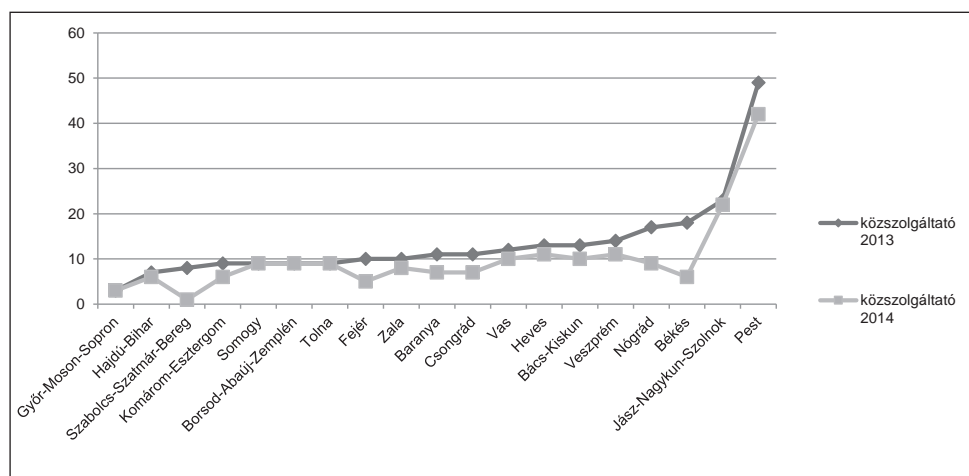
³³ Az Alaptörvényen túl az új önkormányzati törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény és a hulladékról szóló törvény is változást hozott. Az önkormányzatra vonatkozó változásokat az új önkormányzati törvény kommentárja részletesen tárgyalja (Nagy–Hoffman, 2012).

változó tulajdonosi érdekeltségű rendszer átalakítását kezdte meg. Az országban négyféle területi szerveződésű hulladékos közszolgáltatás működött: (1) az önkormányzat, (2) az önkormányzatok önkéntes társulása, (3) az önkormányzatok finanszírozási kénysztársulása³⁴ és (4) a közszolgáltató szervezte közösség. Ez utóbbiban a közösség tagjai között közvetlen kapcsolat nem jött létre. A négy rendszer nem egymást kiegészítve alakult ki, a területek a különböző tulajdonosi érdekeltségektől függően az évek során folyamatosan változtak. Elég csak arra utalni, hogy a közszolgáltatók számának csökkenése már 2000 után elindult, és az akkor 1000 közszolgáltatóból 2014 májusára 147 maradt.³⁵

II.2 ábra

Közszolgáltatók megyénként

222



Forrás: a Köztegy (2014b) adatai alapján saját készítés

A közszolgáltatók tulajdonosainak változása nem mutatja, hogy hogyan módosultak a közszolgáltatási területek. Ha azonban azt nézzük, hogy a közszolgáltatók száma hogyan változott az egyes megyékben, és ezt összevetjük a Környezetvédelmi Fejlesztési Igazgatóság forrásaival (KFI, 2011), akkor már látható, hogy az összevonások egyszerre érintik mind a négyféle szerveződési területet.

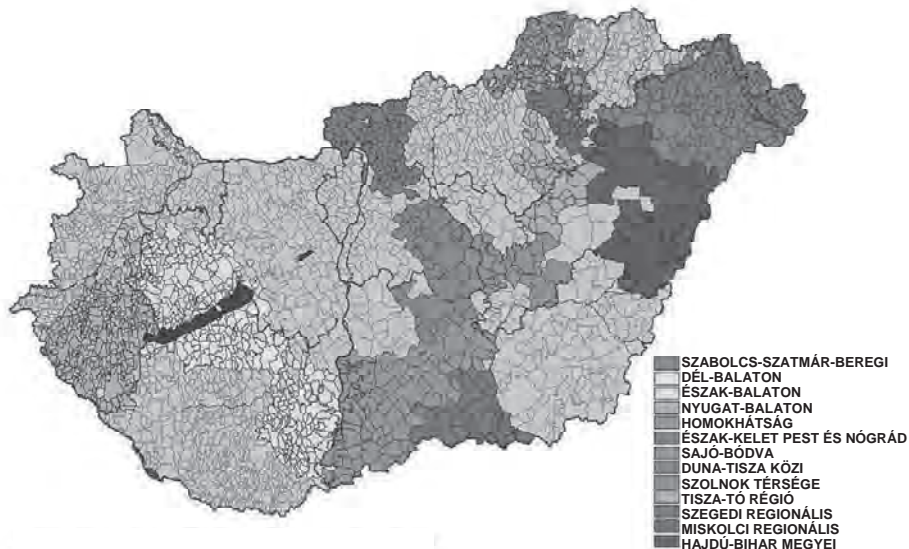
³⁴ Az uniós ISPA és Kohéziós Alap pályázataival érintett lakosság létszáma a hivatalos adatok szerint összesen 4 319 467 fő, míg az érintett települések száma 1436 (KFI, 2011).

³⁵ 2000-ben 1000, 2007-ben 798, 2009-ben 354, 2011-ben 243, 2013-ban 197, 2014 májusában 147 közszolgáltató látta el a lakosságot (Köztegy, 2014b).

223

Kohéziós Alap hulladék-kezelési projektek

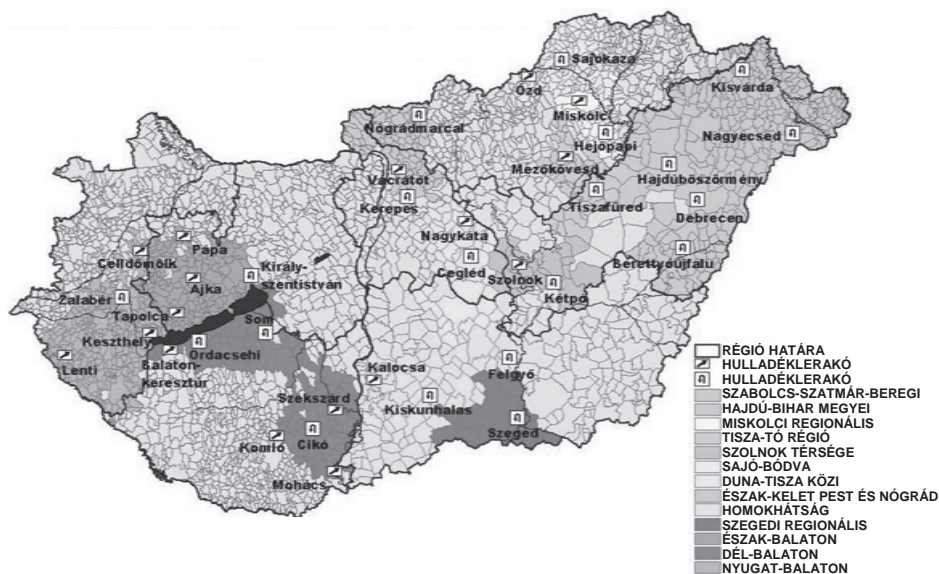
II.3 ábra



224

ISPA/KA hulladékgazdálkodási projektek

II.4 ábra



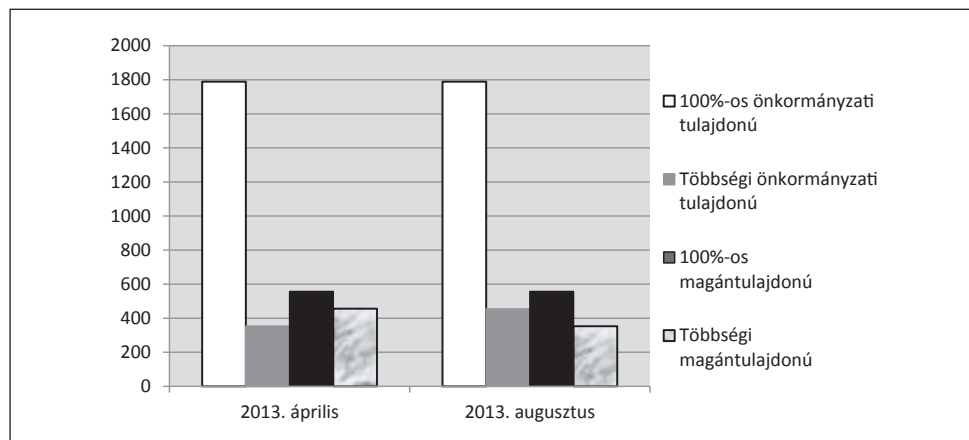
A 2010-es állapotot tükröző közszolgáltatói területeket (Köztegy, 2010: 12–30) összehasonlítva az uniós forrásból támogatott területekkel megállapítható, hogy önmagában a társulások megjelenése is komoly érdekkonfliktusokat hozott létre. A konfliktus többrétegű volt, egyszerre érintette a közszolgáltatókat és az önkormányzatokat. Az önkormányzatok tulajdonosi pozíciójukból adódóan saját helyi viszonyaikhoz tudták közvetlenül vagy közvetve alakítani a hulladékos közszolgáltatás tartalmát és területi szerveződését, érvényesíthették településpolitikai érdekeiket. Az uniós forrás alapú társulások az önkormányzatok beleszólási lehetőségét megváltoztatták, míg korábban az egyes önkormányzatok a közszolgáltatókkal közvetlenül tárgyaltak, és érték el a számukra legkedvezőbb megoldást,³⁶ addig a társuláshoz való csatlakozásuk ettől a lehetőségtől megfosztotta őket. Az illegális hulladéklerakó tulajdonával rendelkező önkormányzatok egy része a nagyobb döntési szabadság feladását azért vállalta, mert a rehabilitáció finanszírozását csak ezen keresztül tudta megoldani.³⁷

A közszolgáltatók számának csökkenését elsősorban nem az önkormányzatok önkéntes társulásai okozták, hanem az uniós támogatás mellett kialakult kénysztársulások, valamint az új hulladéktörvény hatására megindult közszolgáltatói összeolvadások, a tulajdonosi részesedések felvásárlása. A közszolgáltatók tulajdonosi átalakulása, az állami tulajdon-szerzés a mai napig nem fejeződött be. Az alábbi (II.5, II.6 és II.7) ábrák az állami tulajdon kivételével mutatják a közelmúlt változását tekintettel a közszolgáltatóban bekövetkezett tulajdonosi átalakításokra.

II.5 ábra

Az ellátott települések száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezte alapján

225



Forrás: a Köztegy (2014b) adatai alapján saját szerkesztés

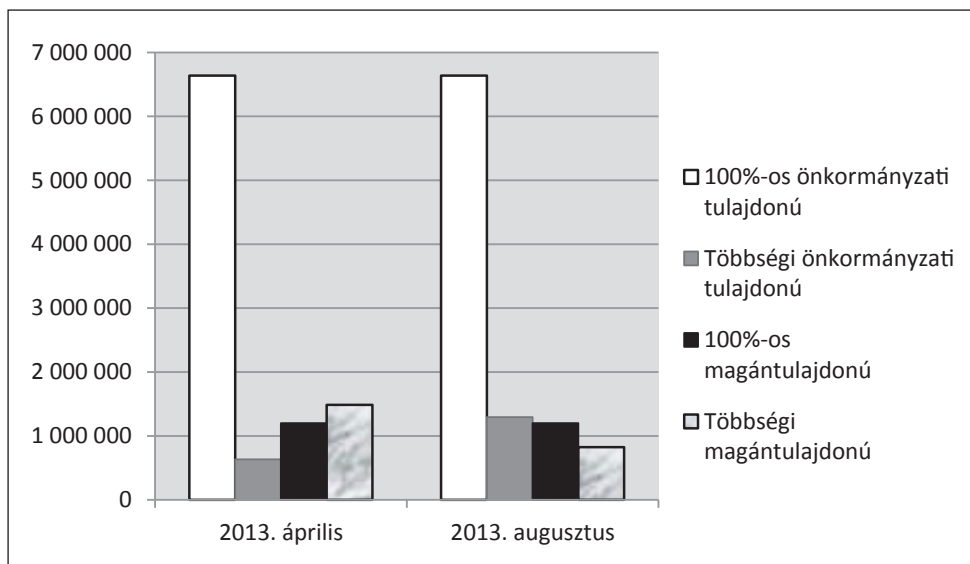
³⁶ Az ezzel kapcsolatos gyakorlat részletes ismertetését tartalmazza: Pump, 2012.

³⁷ Az illegális lerakók rehabilitációja a regionális lerakókra vonatkozó pályázatok részét képezte.

II.6 ábra

226

Az ellátott lakosság száma a közszolgáltatók tulajdonosi szerkezte alapján

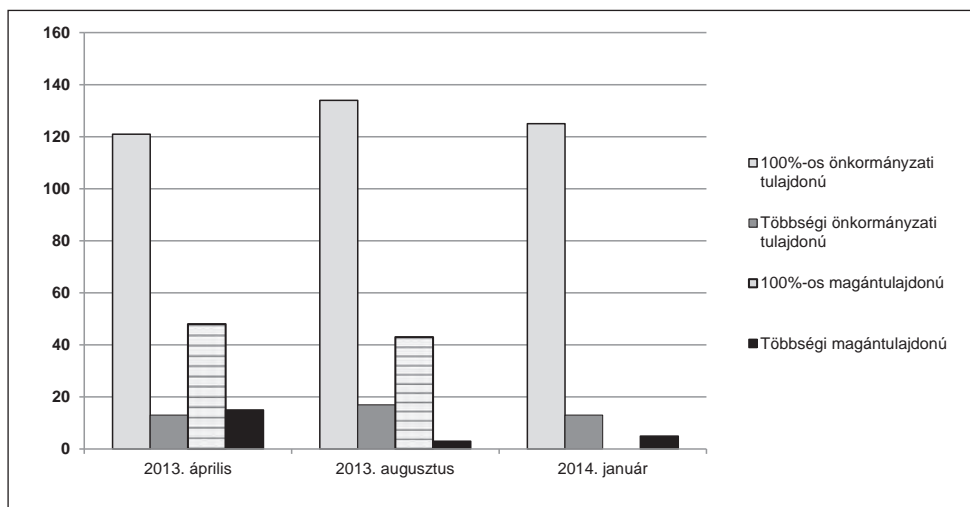


Forrás: a Köztegy (2014b) adatai alapján saját készítés

II.7 ábra

227

A közszolgáltatók tulajdonosi összetétele



Forrás: a Köztegy (2014b) adatai alapján saját készítés

A közszolgáltatókban az állami tulajdon megjelenése elsősorban a külföldi magántulajdonosi részesedések megszerzésével kezdődött meg,³⁸ aminek hatására a közszolgáltatók a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft. (NHSZ)³⁹ tagvállalataivá váltak. Az állami tulajdonú közszolgáltató megjelenése a közszolgáltatásban szemléletváltáshoz vezethet. Egyrészt az állam által megszerzett külföldi magántulajdonosi részesedés miatt megjelent a környező országok (Ukrajna, Szlovákia, Románia) közszolgáltatásaiban való magyar érdekeltség, másrészt az állami tulajdon miatt megerősödhet a közszolgáltatások egységesítése. A holdinghoz tartozó 14 közszolgáltató 2014. novemberi adatok szerint 465 településen 1 295 000 lakost szolgált ki. 112 településen közel 130 000 lakos ellátását biztosították a katasztrófavédelmi hatóság kijelölése alapján (Nemcsék, 2014).

Mivel az NHSZ holdinghoz (II.8 ábra) nem csak közszolgáltatók tartoznak, tevékenységi köre más hulladékgazdálkodási – elsősorban hasznosítási – tevékenységre is kiterjed, ezért a holding a jövőben fontos szerepet tölthet be a körkörös gazdaságra való átállásban, hosszú távon a zéró hulladék elérésében.

A közszolgáltatók eszközállomány és létesítmény feletti tulajdonviszonya is színes képet mutat. A 2015 márciusában minősítéssel rendelkező 148 közszolgáltató közül a gyűjtésre és szállításra saját tulajdonú eszközállománnyal nem rendelkezők száma 67 volt, a saját tulajdonú eszközzel, de kezelő létesítménnyel nem rendelkezőké pedig 49 (OHÜ, 2015).⁴⁰ Az eszközállomány nélküli közszolgáltatók magas száma részben annak a következménye, hogy 2013. január elseje óta a hulladékos közszolgáltatást csak közszolgáltatási engedéllyel rendelkező szervezet nyújthat, akinek tevékenysége a nonprofit közszolgáltatásra korlátozódik. Így többen, akik 2013 előtt nemcsak közszolgáltatást végeztek, a két típusú tevékenységre elkülönült, önálló szervezetet hoztak létre. A leváló közszolgáltató nem vitte magával az eszközállományt, azt többnyire a másik szervezettől bérlí.

Az eszközállomány feletti tulajdon illetve annak jellemzője közvetlenül befolyásolja azt, hogy a közszolgáltató hogyan tud alkalmazkodni a változó követelményekhez.⁴¹ Ha a változás olyan, ami a meglévő eszközállománnyal nem valósítható meg, akkor azok a közszolgáltatók kerülhetnek előnyösebb helyzetbe és tudnak rugalmasan megfelelni az új elvárásnak, akik nem rendelkeznek saját tulajdonú eszközállománnyal. 2015 elején érvényben lévő minősítési rendszer szerint nagyobb biztonságot és kisebb kockázatot jelent a saját tulajdonú eszköz léte. A valóságban azonban a követelmények módosításának hatására ez akár az ellenkező hatást is kiválthatja.

³⁸ 2013. dec. 18-án a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV) megszerezte a Remondis Magyarország Holding Kft., valamint a Kunholding részesedéseit, 2014. máj. 27-én pedig az AVE Magyarország csoportot (Nemcsék, 2014).

³⁹ Az NHSZ-ben az MNV tulajdonosi részesedése 100%.

⁴⁰ A minősítő okirat alapján nem tudható, hogy adott közszolgáltató hány lakos ellátását végzi.

⁴¹ 2015. január elsejétől a közszolgáltatók kötelezettsége a házhoz menő szelektív gyűjtés megszervezése, júniustól pedig kötelezővé válik a szociális szempontokra, illetve a környezettudatos magatartás ösztönzésére a kisebb méretű (60 és 80 literes) kuka biztosítása is.

Az NHSZ csoport közszolgáltatási érdekeltsége (2014.11.)

II.8 ábra



és gyakran uniós forrásokból felépült – létesítményeket üzemeltetnek, melyek kapacitása messze meghaladja a szükségletet.⁴²

* * *

230 A hulladékös közszolgáltatás tulajdonosi viszonyai közül a munkaszervezet, az esz-közállomány és a létesítmények feletti tulajdonviszony meghatározza a közszolgáltató lehetőségeit, térbeli kapcsolódási pontjait. Bár a jogi feltételrendszer alapozza meg közvetlenül és közvetve is, hogy milyen tulajdonosi szerkezet alakul ki a hulladékös közszolgáltatásban, ám abban más – igazgatásszervezési, műszaki, versenypiaci – tényezők is szerepet játszanak. A változó elvárások miatt ezek közül is kiemelt jelentősége van a helyettesíthetőségnek.

A közszolgáltatás tulajdonosi viszonyait közvetlenül befolyásolja a köz- és magán-szféra együttműködésének megítélése, mely az országok társadalmi, gazdasági és kulturális viszonyaitól függően változatos képet mutatnak.

Az új hulladéktörvény a munkaszervezet tulajdonosi viszonyait lényegesen megváltoztatta, az önkormányzatok mellett a hulladékös közszolgáltatás ellátásában nevesítette az államot, és a közszolgáltatásban lévő magántulajdonosi érdekeltséget kisebbségi részesedési lehetőségre korlátozta, szemben az azt megelőző 20 évvel, mely alatt a hazai és külföldi érdekeltségű magántőke minden korlátozás nélkül jelen lehetett a közszolgáltatásban.

Az állami szerepvállalás, a szelektívgyűjtés központi szabályozása valamint a reform hatására kialakult tulajdonosi viszonyrendszer megváltoztatta a közszolgáltató külső kapcsolatrendszerét, a helyi önkormányzatok és a közszolgáltatók, az állam és az önkormányzat, valamint az önkormányzatok egymás közötti viszonyát is.

Az országban megvalósult létesítmények kapacitás igénye nem a körkörös gazdaság igényeihez igazodva épültek ki, mert az azokról szóló döntések közel tíz évvel ezelőtt születtek meg. Ezért a jövőben a túlzott méretű kapacitás miatt kiemelt szerepet fog kapni e létesítmények tulajdonsága a helyettesíthetőség szempontjából, illetve várható a kommunikáció és az igazgatásszervezési tevékenységek felértékelődése.

⁴² Az uniós forrásokból felépült regionális nagy rendszerek nagytérségi válogatóinak kapacitása 2015-re a lakossági kezelhető és szelektíven válogatható hulladéknak közel kilenceszerese, míg a 2012-ben kezelt hulladék a mechanikai-biológiai válogatók kapacitásának kevesebb mint egy harmada volt. (OHT, 2013:50)

III. Finanszírozás

Pump Judit

Kulcsszavak

adók	hulladékeletkezés megelőzése	közjogi modell (kommunális adó)
használati díjak	szelektív gyűjtés	magánjogi modell (díjmegállapítás)
közszolgáltatási díj	újrahasznosítás	vegyes modell

A hulladékös közszolgáltatás finanszírozási rendszere, mint eszköz feladata a közérdek érvényesülésének biztosítása, tehát azt a célt szolgálja, hogy a közérdekre és az azok mögött meghúzódó értékekre tekintettel lévő közszolgáltatás alakuljon ki. Az alfejezet a közszolgáltatás oldaláról közelíti meg a finanszírozás kérdését és foglalkozik a költségvetés, a gazdasági eszközök és felelősségi rendszerek szerepével, illetve ezeknek a közszolgáltatás térbeli szerkezetére kiható hatásával.

1. A finanszírozási rendszert meghatározó szempontok és elvek

231

A hulladékös közszolgáltatásnak nincs egységes és általánosan elfogadott pénzügyi, finanszírozási rendszere, mely kiterjedne a közhatalmi szereplők, a közszolgáltató és a közszolgáltatást igénybevevői közösség tagjai között létrejövő kapcsolatok mind-egyikére és átfogná a közszolgáltatással érintett tevékenységek összességét. A hulladékös közszolgáltatás többféle tevékenység láncolatából áll, szűkebb értelemben a hulladékhoz kötődő, míg tágabb értelemben az igazgatásszervezési tevékenységeket is magában foglalja. A szűkebb megközelítés alapján a tevékenységek közé tartozik a gyűjtés-szállítás, a hasznosítás és az ártalmatlanítás, míg tágabb értelmezés esetén ezek kiegészülnek igazgatásszervezési feladatokkal, tájékoztatással, oktatással stb. A tevékenységek és feladatok költségösszetétele, jövedelemképző alkalmassága, illetve abban betöltött szerepe változó, és egymásra gyakorolt kölcsönhatásuktól függ. Finanszírozásukra a köz- és magánszféra kötelezettségétől, részvételétől és annak jellegétől függően változatos megoldások születnek.

Ha a közszolgáltatás finanszírozási rendszerét a közszolgáltatás oldaláról vizsgáljuk, akkor a szereplők személye miatt a finanszírozást befolyásolja a közpénzügyek hármas fel-

adatrendszerének alakulása,⁴³ az alkalmazott gazdasági eszközök köre, a szennyező fizet elvén alapuló felelősségi szabályok, s mindezek közvetve és közvetlenül is hatást gyakorolnak a területszervezésre.

A hulladékös közszolgáltatás a közpénzügyek mindhárom feladatrendszerét érinti. Mivel a közszolgáltatás többféle ágazati politikának is eszközévé válhat, stabilizációs kérdés, hogy a települési hulladéokra tekintettel sikerül-e a saját költségvetési beruházásokon, helyi adókon és támogatások igénybevételén keresztül a települési érdek prioritását megőrizni. A közszolgáltatás, mint a településpolitika része egyidejűleg lehet helyi költségvetési forrásteremtő, költségcsökkentő, és -növelő is. Végül a közszolgáltatásért fizetendő díj meghatározásának elve és mértéke a jövedelem-újraelosztást szolgálhatja.

A gazdasági eszközök a környezetpolitika eszköztárába tartoznak és egyszerre több szerepet is betöltenek: környezeti szempontból kedvezőbb magatartásra ösztönöznek, a környezeti károk felszámolásához forrást generálnak, és hozzá segítenek ahhoz, hogy a fenntarthatóság jegyében a társadalmi tevékenység forrásfelhasználását környezeti szempontból kedvezőbb irányba mozdítsák el (Klarer et al, 1999: 9). Ebben a körbe tartoznak többek között a szennyező anyagokhoz, természeti erőforrás-használathoz, termékekhez kapcsolódó különböző díjak (különböző környezetterhelési, igénybevételi járulékok, termékdíj stb.) támogatások és adók, használói díjak,⁴⁴ egyes jogok, engedélyek kereskedelme.

A hulladékgazdálkodásra is jellemző a szennyező fizet elv, mely felelősség és költségtelepítő, amennyiben célja, hogy a hulladékkal okozott károk megelőzésére, csökkentésére, felszámolására, ellenőrzésére megfelelő pénzügyi fedezet álljon rendelkezésre, és mindezt az biztosítsa, akinek a tevékenységéhez a hulladék kapcsolható.⁴⁵ Az elv költségtelepítő jellege miatt felmerül a kérdés, hogy kinek és milyen költségek fedezetét kell biztosítani. A fogyasztásban keletkező hulladék esetén e kérdésre a válasz attól függ, hogy kit tekintünk a hulladék okozójának: a termék gyártóját vagy a fogyasztót, akinek a fogyasztásán keresztül a termékből hulladék lesz. Mivel a települési hulladék olyan összetételű hulladék, melyben egyszerre vannak, lehetnek jelen gyártói felelősségi körbe tartozó hulladékaromok és azon kívüliek, a közszolgáltatás finanszírozásában egyidejűleg kétféle költségviselő is szerepet kaphat. Ez nemcsak a költségmegosztást érinti, hanem a közszolgáltatás térszerkezetére is kihatással lehet.

A közérdekre tekintettel a közszolgáltatás⁴⁶ finanszírozási rendszerének kialakítása során kiemelt jelentősége van annak, hogy az nemcsak az egyének szükségletét elégeti ki közvetlenül, hanem a közösség érdekét is szolgálja, így a közszolgáltatás megszervezéséért, az ellátás biztosításáért legalább mögöttes felelősként mindig megtalálható valamilyen közhatalmi szereplő. Társadalmi elvárást közvetít és a finanszírozási rendszer jellegét határozza meg, hogy az igénybevevő fizetési kötelezettségének megállapítására milyen elvek alapján kerül

⁴³ A közpénzügyek hármas feladatrendszeréről (stabilizációs, gazdaság szabályozási feladat, közösségi forrás elosztás, jövedelem-újraelosztás) lásd: Péteri, 2013: 30–34.

⁴⁴ A használati díj funkciója, értékközvetítő szerepe eltér attól függően, hogy milyen szempontból vizsgáljuk, mint gazdasági eszközt, vagy mint a közpénzügyek hármas feladatrendszerében megjelenő és különböző szerepeket betöltő eszközt.

⁴⁵ Lásd részletesen Bándi, 2011: 87–94.

⁴⁶ A közszolgáltatás leírásához felhasználásra került: Pump, 2013: 139–149

sor (teherbíró képesség, a szükséglet igénybevételel arányos közteherviselés, az igénybevevő teljes költségviselése), hogyan osztják meg a közszolgáltatás költségeit a közhatalmi szereplők (állam és önkormányzat) egymás között, valamint a közszolgáltatást nyújtók és közszolgáltatást igénybevevők között, illetve kire hárítják a közszolgáltatás nyújtásának pénzügyi kockázatát.

A közhatalmi szereplők közötti feladatmegosztás közvetlenül hat arra, hogy a közszolgáltatás finanszírozásában milyen szerepet töltsön be a központi, vagy a helyi költségvetés. A felelősség megosztása változhat aszerint is, hogy az egyes feladatokért (pl.: gyűjtés-szállítás és lerakás; szolgáltatásnyújtás és fejlesztés) vagy egy feladaton belül egyes részekért (pl.: gyűjtés és szelektív gyűjtés) való felelősséget osztják meg. Önkormányzati feladat-meghatározás esetén felmerül a kérdés, hogy milyen feladatot, milyen szintű önkormányzat képes ellátni, mire vonatkozóan van szükség az önkormányzatok önkéntes vagy kényszer-társulására. A társulás létrehozását az adminisztratív feladatok összehangolásától a szolgáltatásnyújtásán át a létesítmények létrehozásán túl számos más feladat is indokolhatja. Akár melyikre is kerül sor elkerülhetetlen a költségviselés megosztásában való megegyezés is.

A finanszírozási rendszer fontos kérdése a közszolgáltatás díja, annak költség-tartalma. A közszolgáltatás térszerkezetének, a kezdő- (háztartások) és végpontok (kezelő létesítmények) közötti távolságnak a gazdasági hatékonyságra gyakorolt közvetlen hatása⁴⁷ miatt kiemelt jelentősége van. A közszolgáltatásról alkotott kép határozza meg azt, hogy a díj a szűkebb vagy a tágabb értelemben vett közszolgáltatási tevékenység-láncolat költségeinek fedezésére terjed ki, illetve magában foglalja-e a közszolgáltatást biztosító infrastruktúra – ideértve az eszközállományt és létesítményeket is – létrehozásához és fejlesztéséhez szükséges költségek fedezetét is. A közpénzekből finanszírozott infrastruktúra beruházásoknál a támogatást nyújtó meghatározhatja a díj és a beruházás közötti viszonyt. Ez jellemzi az uniós támogatással felépülő rendszereket.

A közszolgáltatásért járó díj megfizetésének módja is sokféle lehet. Attól függően, hogy a szükséglet kielégítésének módjára milyen jogviszony a jellemző, illetve, hogy a közszolgáltatás finanszírozásának mi a forrása, magánjogi vagy közjogi modellről beszélhetünk (Pump, 2011: 50). A magánjogi modellben a díjfizetés alapja a magánjogi szerződés, míg a közjogi modell esetén közjogi jogviszony, mely nem zárja ki a szolgáltatással arányos díjfizetést sem, annak ellenére, hogy többnyire valamilyen adójogviszony.⁴⁸ Megjegyzendő, hogy ez utóbbi áll összhangban azzal, hogy a közszolgáltatás az igénybevevő számára többnyire kényszer, s a díj nem fizetése sem jár együtt a közszolgáltatásból való kizárással.⁴⁹ A különböző típusú költségek fedezésére a két rendszer együttesen is alkalmazható (vegyes modell).

A finanszírozási rendszer nem függetleníthető attól, hogy milyen elv szerint jön létre a közszolgáltatást igénybevevők közössége, mi vagy ki lesz a közösség szervezője. Az elvek között piaci és nem piaci elveket egyaránt találhatunk. A gazdasági hatékonyság, a méretgazdaságosság, mint szervező elv mellett megtalálható különösen az igazságosság,

⁴⁷ A hulladékos közszolgáltatás esetén a szállítási költség az összköltséghez viszonyítva a legmeghatározóbb. Vö. Köztegy, 2010: 41.

⁴⁸ Az adózásban a haszonélvezeti elvre épülő adó mértéke a közjavak használatát tükrözi. (Samuelson-Nordhaus, 2012: 281–282)

⁴⁹ Vö. Horváth M., 2002: 40.

a méltányosság, az egyenlő bánásmód elve. A különböző elvek mérlegelése, súlyozása befolyásolja a közzolgáltatás egyes elemeinek igénybevételi lehetőségét és ezen keresztül területi szerveződését.

232 2. A hulladék keletkezése és finanszírozása

A hulladékos közzolgáltatás finanszírozásának szükségessége az anyag–technológia–érték viszonytól függően a hulladék keletkezésével és a kezelése iránti igény megjelenésével jár együtt, melynek bemutatására a háztartásban előállított étel példáját választottuk tekintettel arra, hogy ma a háztartási hulladékok magas százaléka kidobott ételmaradék.⁵⁰

Egy hagyományos falusi háztartásban mindenből „táplálkozik” valaki, az élethez szükséges tápanyag keletkezik, a körforgás teljes. Ha az egész folyamatot egy egységes technológiai folyamatnak tekintjük, akkor látható, hogy az egyes szakaszokban előáll minden anyag hasznosul, s ennek következtében a folyamat olyan szervesen egymáshoz kapcsolódó szakaszokból áll, melynek eredményeként végtermékek sora jön létre, amennyiben étel kerül az asztalra, biztosított az állatok eledele, a komposzt javítja a talaj szerkezetét és tápanyagtartalmát. Megjegyzendő, hogy a termékek értékét nem a piaci viszonyok határozzák meg, hanem az anyaghoz és részeihez – átalakított változataihoz –, illetve a vele való foglalkozáshoz való viszonyulás, azaz mind a munka, mind az „anyag” értéként való elismerése,⁵¹ valamint funkcionális alkalmassága. Ezek adják a háztartás gazdasági döntéseinek alapját. Mivel a technológiai folyamat zárt egész, nincs szükség a hulladékgazdálkodásra és így a finanszírozására sem.

Megváltozik azonban a helyzet akkor, ha az egyes szakaszok végén előálló anyagok felhasználói hiányoznak (saját állat, föld), továbbá akkor is, ha a technológiai szakaszok önállóvá válnak. A háztartások vonatkozásában a változást jellemzően az életforma átalakulása okozza, mely automatikusan magával hozza a fogyasztási szokások, az értékek és így az értékelés megváltozását is. Vegyük például a tyúkot. A korábbiakhoz képest a tyúkhöz és részeihez kapcsolódó értékek, és ezért a hozzájuk való viszonyunk is megváltozott. Krúdy tyúkhúslevesének természetes alkotórésze volt a zúza, máj, lép, láb, fej stb. Ma ezeknek a részeknek többségét leginkább az ipar által előállított állateledelekben látjuk viszont, mert a mindennapi konyhai technológia megváltozott, így nem a tyúk egésze, hanem csak egyes részei jelennek meg, mint „input”, s ennek megfelelően az „output” is egészen más lesz. Nemcsak az input jellege, hanem a korábbiakhoz képest értékelése is más lett, az érték a beszerzési árat tükrözi.

⁵⁰ A települési hulladékban a biohulladék – mely csak az ételhulladékot és a zöldhulladékot tartalmazza – aránya a tagállamokban az alábbiak szerint alakul: 20% alatt: Litvánia, Norvégia, Szlovénia; 20–30% között: Bulgária, Dánia, Írország, Lettország, Magyarország, 30–40% között: Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország, Svédország, EU átlag; 40–50% között: Ausztria, Belgium, Csehország, Észtország, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Lengyelország, Románia, Spanyolország; 50–60% között: Görögország, Portugália, Szlovákia; 60–80% között: Málta (EEA, 2013: 18).

⁵¹ Csíkszentmihályi szerint a munkavállalók boldogság érzését e kettő szoros kapcsolata a fogyasztáson keresztül befolyásolja (Csíkszentmihályi, 2003).

Hulladékgazdálkodás esetén a hulladékkeletkezési modelleket meghatározó érték és a finanszírozás közötti kapcsolatot kiemelt jelentőségűnek tartjuk.⁵² A példánknál maradvány az egyén számára az ételhulladék többféle értékkapcsolatot is felidézhet: étel–élet, biohulladék–komposzt, biohulladék–energia. Mindhárom más hulladékgazdálkodási rendszert, kapcsolódó finanszírozást és területszervezést eredményez. Véleményünk szerint az első értékkapcsolatban az érték elválaszthatatlan az élet különböző megjelenési formáinak (növény és állat) és a velük való törődés tiszteletétől. Az érték erősítésének hatására az input (vásárolt étel) csökkenése együtt jár az output (hulladék) csökkenésével.

A második értékkapcsolatban a hulladékkeletkezés megelőzése nem feltétlenül lesz cél, szükséges viszont a szelektív gyűjtés. A lakáskörülményektől, ingatlanhasználatától függ, hogy mely településeken vagy településrészekén lehet a szelektívgyűjtést megoldani, hogy a komposztálás házilag is vagy csak települési, esetleg regionális szinten valósítható-e meg, illetve hogy a házi és a központosított komposztálási rendszerek között milyen arány alakítható ki.⁵³ A harmadik értékkapcsolat mögött többféle rendszer is meghúzódhat attól függően, hogy az energia kinyerése milyen technológiával történik. A lerakógáz, biogáz, biomassa mind energiaforrás, azonban ezekhez az energiaforrásokhoz különböző technológiai folyamatokon keresztül juthatunk el, és nem mindegyik igényli a szelektív gyűjtést (pl.: a mechanikai-biológiai hasznosítási rendszerek). Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy míg az első kapcsolatban az élet tisztelete a meghatározó, addig a második és harmadik kapcsolatban az értéket az anyag minősége – biológiailag lebomló tulajdonsága – adja. Az első értékkapcsolat az elérhető technológiától függetlenül kap értelmet az egyéni érték-modellben, illetve az érték-modellben, addig a másik kettő a technológiai lehetőségektől függően válhat a modellek részévé, amennyiben az egyén által is üzemeltethető technológiai megoldások megelőzik a hulladék keletkezését.

Egy-egy anyaghoz és hulladékához többféle értékkapcsolat is kötődhet, azonban nem mindegy, hogy milyen e kapcsolatok társadalmi beágyazottsága. Claes és szerzőtársai felhívják a figyelmet arra, hogy bár a jog egyik funkciója az értékek közvetítése, ennek nem mindig tud megfelelni (Claes et al, 2009). A gazdasági eszközök értékközvetítő szerepet töltenek be, amennyiben egyes tevékenységeket pénzzel „jutalmaznak” vagy „büntetnek”. A hulladékhierarchia érvényesítésével összhangban a biológiailag lebomló hulladéklerekától való eltérítésének egyik eszköze a lerakóadó és/vagy a lerakási járulék, ugyanakkor a kutatások szerint önmagában egyik sem elég a kívánt eredmény eléréséhez (EEA, 2013: 25–26, BioIS, 2012: 54).

Az egyén érték szemléletének változását vagy a meglévő erősítését befolyásolja az, hogy a gazdasági eszköz milyen jogi feltételek között és milyen gazdasági környezetben keresztül érvényesül, a költségnövekedés a közszolgáltatás szereplőit hogyan érinti, milyen lehetőségük van arra, hogy magatartásukon változtassanak. Megjegyzendő, hogy a gazdasági eszköz következtében a hulladék megváltozó összetétele a közszolgáltatás

⁵² Az értékalapú megközelítés a fenntartható fogyasztással foglalkozó tudományos munkák egy részében is megjelenik. A témával foglalkozó 2010–2012-ben megjelent tudományos művek összefoglalóját lásd: ETS/SCP Power–Mont, 2013.

⁵³ A komposztálásra vonatkozó tagállami adatok jól mutatják, hogy a település jellege milyen meghatározó ebből a szempontból. A sűrűn lakott településeken általában nehéz a biohulladék szelektív gyűjtésének megszervezése. Lásd: EEA, 2013 és a tagállami jelentések.

rendszeréhez tartozókra és az azon kívüliekre is hathat, gondoljunk csak a második vagy a harmadik értékkapcsolatra, ahol a hulladék energiaforrásként való felhasználása részben vagy egészben biztosíthatja a helyi közösségek energiaigényét vagy bevételi forrást jelenthet számukra. A közzolgáltatás alakítására használt gazdasági eszköz így más rendszerek finanszírozását is befolyásolják.

234 3. A hulladékkezelő létesítmények modernizációja

A közzolgáltatás finanszírozását átírja a lerakók hasznosítási célok elérését szolgáló modernizációja, melyhez a pénzügyi forrást gyakran az uniós költségvetés biztosítja az Európai Számvevőszék (továbbiakban: Számvevőszék) ellenőrzése mellett.⁵⁴ A közzolgáltatás finanszírozási szerkezete szempontjából érdekes, hogy a vizsgálat megállapítása szerint a beruházások többsége megfelelt a környezetvédelmi előírásoknak (ESZ, 2012: 22), ugyanakkor csak 25%-uk érte el az uniós célt, és változtatta meg a lerakási arányokat, vagy teljesítette vállalásait (ESZ, 2012: 41). A Számvevőszék teljesítési hibának minősítette, ha a létesítmény tervezett kapacitása fölött fogadott be hulladékot, ha a regionális rendszerhez olyan önkormányzatok is kapcsolódtak, akik a pályázatban nem szerepeltek, a komposztot nem tudták értékesíteni (ESZ, 2012: 18–19). Ez utóbbi oka pedig többnyire az volt, hogy hiányzott a hasznosításra előkészített hulladék felvevő piaca (ESZ, 2012: 20). A pozitív példák mind azt mutatták, hogy a hasznosítás csak akkor biztosított, ha a kínálat igazodik a kereslethez. Ennek feltétele a kereslet jó definiálhatósága mennyiségi és minőségi szempontból, és a megfelelő kínálat folyamatossága, melyet a közzolgáltató a begyűjtési, szállítási és előkezelési rendszerével maga biztosít, vagy egy ilyen tevékenységi láncolat részévé válik. Ez utóbbi esetben, a tevékenységi láncolatban részt vevőket a cél és az érdekeltiség összeköti, kapcsolatuk alapját a gazdasági hatékonyság mellett a bizalom képezi és ez a közzolgáltatás szerveződésének térbeli szerkezetét is meghatározhatja. A közzolgáltató önmagában azonban nem mindig képes e kapcsolati rendszer tagjává válni. Mind a negatív, mind a pozitív példák arra hívják föl a figyelmet, hogy nem lehet sikert elérni megalapozott tervek és a beruházás utáni működést előkészítő, majd azt segítő igazgatásszervezési tevékenységek mellőzésével, azok költségeinek fedezetéről is gondoskodni kell.

235 4. Felelősségi rendszerek

A szennyező fizet elvének érvényesítése a tagállamokban nagyon sokszínű. A gyártói felelősség a tagállamok többségében megjelenik és azokhoz a hulladékáramokhoz kapcsolódik, melyeknek hasznosítási arányát az EU kötelezően meghatározta (BioIS, 2012: 102–103). A Bio Intelligence Service tanulmánya megerősíti Krämer álláspontját, mely szerint a szennyező fizet elv nem jogi, hanem gazdasági elv (Krämer, 2012: 50–52). A gyártói felelősséget érvényesítő magán- és közzsféra együttműködésén alapuló rendszer finanszírozása

⁵⁴ A Számvevőszék 4 tagállamban, 8 régió 26 létesítményének (5 válogató, 7 komposztáló, 7 MBH, 7 lerakó) – 2000–2006-os időszakra eső – finanszírozását vizsgálta 2011. január–november között.

a szervezeti és igazgatási költségeket különbözőképpen veszi figyelembe és néhány tagállam kivételével (Ausztria, Belgium, Németország) még a közszolgáltatás esetében sem terjed ki a költségek teljességére – gyűjtéstől a hasznosításig (BioIS, 2012: 108–112).

A közszolgáltatás mellett a csomagolási hulladék gyűjtését betétdíjas rendszerek segítik⁵⁵ az újrahasználat, illetve az újrahasznosítás előmozdítására.⁵⁶ A díj bevezetésére akkor van szükség, ha a fogyasztó a döntéséhez szükséges környezeti információ⁵⁷ ellenére nem használja a begyűjtési rendszereket. Nem szabad megfeledekeznünk arról, hogy a két motívációs rendszer között lényeges különbség van. Az elsőnél a fogyasztói értékítéletben a környezet, mint érték, a másikkal a fogyasztó egyéni haszonmaximalizálási lehetősége a meghatározó. A két fogyasztói magatartást befolyásoló szabályozás eltér. Az első a környezet értékeléséről szóló döntést a fogyasztóra bízta, a másik a fogyasztótól elveszi a döntés lehetőségét: kénytelen betétdíjas rendszert igénybe venni, ha a másik nincs. Az információra épülő fogyasztói döntések a különböző politikák szempontjából nem mindig hoznak megfelelő eredményt, ezért Thaler és Sunstein szerint elterjedőben vannak a fogyasztók „terelését” (nudging) célzó intézkedések. A „terelés” a valóságban nem más, mint a fogyasztói döntéshozatal kereteinek megváltoztatása (choice editing) és bizonyos döntéshozatali lehetőségek szűkítése. A szerzők szerint a „terelés” nem fosztja meg a fogyasztót a döntéshozattól, s a beépített automatizmusok ellenére sem tekintik a fogyasztói döntéshozatali szabadság korlátozásának azt, ha a feltételek alakítása a fogyasztó gazdasági helyzetének kisebb mértékű változtatását eredményezi (Thaler–Sunstein, 2008: 6), ahogy a környezetvédelmi „terelési” eszközök között tárgyalt gazdasági eszközök is teszik (Thaler–Sunstein, 2008: 193–210).⁵⁸ Megjegyzendő, hogy az átláthatóságot biztosító adatok nyilvánosságát is idesorolják, ami véleményünk szerint jellegét tekintve a címkézéshez hasonló.

A fogyasztók ösztönzése érdekében egyre gyakrabban hangoztatott, hogy szükséges lenne a hulladékos közszolgáltatás mennyiség alapú díjazása (Bio, 2012: 88–91),⁵⁹ ami a magánjogi modellnek megfelelő díjazási rendszert jelentené. Bár van olyan tagállam, ahol ez az általános,⁶⁰ vagy ahol a lakosság jelentősebb százaléka a mennyiségre tekintettel fizet,⁶¹ a többségre a közjogi modell a jellemző azzal, hogy az önkormányzatok választhatják a magánjogi modellt is. Mindebből azt a megállapítást vonhatjuk le, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatást nem kizárólagosan a szennyező fizet elvének érvényesítésére használják, illetve valószínűsíthető, hogy a fizetendő díjakat nemcsak a szűkebb, hanem a tágabb érte-

⁵⁵ Betétdíjas rendszer van Dániában, Észtországban, Finnországban, Litvániában, Németországban, Hollandiában. Érdemes utalni a REC jelentésre, ami alapján korábban az összes volt kommunista országban működött betétdíjas rendszer (Klarer et al, 1999: 60–63).

⁵⁶ Lásd: C-309/02. és C-463/01. sz. ügyeket.

⁵⁷ A fogyasztók tájékoztatása érdekében a termékek és csomagolásuk ökológiai természetére vonatkozó címkézésről már az 1989-es hulladékgazdálkodási stratégiában is szó volt. (Sec, 1989: 10)

⁵⁸ Vö. a fenntartható fogyasztással kapcsolatos tudományos munkák összegzését tartalmazó rövid jelentésben a fogyasztói magatartás megváltoztatását szolgáló különböző ösztönzési módszereket Power–Mont, 2013: 6–7.

⁵⁹ A szakirodalomban elterjedt az angol rövidítés használata: PAYT (Pay As You Throw), mely utal a szennyező fizet elvére, azaz fizessen, aki hulladékot termel: eldobáskor fizetni kell.

⁶⁰ Ausztria, Belgiumban a Flamand régió, Észtország, Finnország, Írország.

⁶¹ Belgium vallon régió: 50%, Litvánia a lakosság 40%-a, Hollandia az önkormányzatok 20%-a, Csehország az önkormányzatok 15%-a. Csehországra a vegyes modell jellemző.

lemben vett hulladékkal kapcsolatos tevékenységek költségeire tekintettel állapítják meg. A közzolgáltatás finanszírozásában a szennyező fizet elv érvényesülése nem zárja ki azt, hogy a költségek fedezését különböző jogviszonyokon keresztül meghatározott fizetési kötelezettségek összessége biztosítsa.⁶²

5. A hulladékgazdálkodás finanszírozása Magyarországon

236 5.1 Finanszírozási modellek 1985–2010 között

A rendszerváltás előtt az egyéni értékmodellhez tartozó tevékenységek finanszírozási forrása elsődlegesen a központi és helyi költségvetés volt, a tevékenységek többségét állami- és tanácsi intézmények, vállalatok hálózata végezte.⁶³ Ott, ahol a helyi közzolgáltatást megszervezték, az intézményrendszer kiépítése és működtetése elsősorban a helyi költségvetést terhelte, bár voltak olyan települések, ahol a háztartások közvetlenül is részt vettek a finanszírozásban azáltal, hogy a közzolgáltatásért díjat fizettek. A díj azonban csak korlátozott mértékben érvényesítette a szennyező fizet elvét, mert egyrészt a díj nem tükrözte a közzolgáltatás költségeit – a gyűjtés/szállítás költségét sem fedezte mindig –, másrészt a költségek között nem minden tevékenységet vettek figyelembe, így például a lerakók létesítését és működtetését, a bezárás utáni rekultivációs feladatokat.

A rendszerváltás után az állam kilépett a megelőzést szolgáló intézményi hálózati működtetéséből és finanszírozásából, helyét a magánvállalkozások vették át. Csak azok a tevékenységek maradtak meg, melyek versenyügyi viszonyok között is életképesnek bizonyultak. Az újrahasználtra alkalmas csomagolóanyagok folyamatosan tűntek el a polcokról, illetve szinte teljesen megszűntek a betétdíjas termékek, megjelent a hulladékok piaci alapú értékelése, és mindezek mellett megszűnt a megelőzés központi összefogása, szervezése.

A közzolgáltatás tartalmát az önkormányzatok rendeleteikben határozták meg, illetve a közzolgáltatóval kötött szerződésekből, és ehhez igazították a finanszírozás módját, illetve a fizetési kötelezettség mértékét. Három modell közül választhatnak szabadon: a közjogi, a magánjogi és a vegyes modell között (Pump, 2011, 2012). Az önkormányzat a közjogi modellben, mint helyi adóhatóság határozta meg a kommunális adó mértékét, a magánjogi modellben hatósági díjmegállapítóként a díjat, míg a vegyes modellben kommunális adót is kivetett és díjat is meghatározott, a kettő együtt biztosította a közzolgáltatás költségeinek fedezetét. Az összegek behajtásának jellege a kezdeti eltérés után azonossá vált azzal, hogy törvény a díjat adók módjára behajtható köztartozásnak minősítette.

A modellek között fontos különbség van a finanszírozók személyi körében. A közzolgáltatást a közjogi modellben a kommunális adó alanyai, a magánjogi modellben a közzolgáltatást igénybevevők, míg a vegyes modellben az adóalanyok és az igénybevevők együtt finanszírozzák. A személyi kör és a fizetési kötelezettség nevesítése közötti különbség miatt terjedt el az a téves nézet, hogy a lakosság a közjogi modell esetén a közzolgáltatáshoz

⁶² Lásd: C-551/13. sz. ítélet. A szennyező fizet elv érvényesítésének elemzését, az Európai Bíróság gyakorlatát lásd: Varju, 2013: 18.

⁶³ Az időszakra jellemző intézményrendszer ismertetését lásd: Pump, 2012.

ingyen jut, illetve, hogy a vegyes modell esetén a közszolgáltatás költségei fedezhetők a díj összegéből. Megjegyzendő, hogy az uniós beruházások a díj költségtartalmát megváltoztatták, s a pályázatok alapján aláírt szerződésekben az önkormányzatok a beruházásra tekintettel a magánjogi modell alapján kiszámolt díjemelésre vállaltak kötelezettséget, azok is, akik nem azt alkalmazták. Ennek következtében az utóbbiak vagy átálltak a magánjogi modellre, esetleg a vegyes modellre, vagy biztosították az önkormányzati költségvetésben a többletforrást.

Az önkormányzatok alapvetően költségvetési lehetőségeiktől függően választottak a különböző megoldások közül, többnyire mindegyik rendszerbe beépítettek szociális kedvezményeket is. A modellek közötti választás eldöntésében idővel egyre nagyobb szerepet játszott az, hogy a díjhátralékkal járó pénzügyi kockázatviselést a jogszabályváltozások az államról az önkormányzatra, később pedig a közszolgáltatóra helyezték át.⁶⁴

A korábbi időszakhoz képest egyre erőteljesebbé vált a környezet védelme és a gazdasági eszközök alkalmazása iránti igény.⁶⁵ A környezetvédelmi beruházásokhoz szükséges hazai források megteremtésében az 1995-ben bevezetésre kerülő termékdíj fizetési kötelezettség⁶⁶ nagy előrelépést jelentett, a hasznosítást előmozdító koordináló rendszer is arra épült. A lerakók létesítésében az állami és később az uniós költségvetés játszott a legfontosabb szerepet, mely az önkormányzatoknak pályázati rendszer keretében nyújtott támogatást.⁶⁷ Mivel a létesítmény és az ingatlan tulajdonosa nem mindenhol azonos,⁶⁸ a környezeti károk megelőzéséhez, megszüntetéséhez, hosszú távon a terület rehabilitációjához az üzemeltető megfelelő mértékű pénzügyi fedezetképzése elengedhetetlen a tulajdonos kárfelelősségének elkerülése érdekében.

Az uniós támogatásokhoz ki kellett építeni az uniós források elosztását segítő állami intézményrendszert, és létrejöttek az önkormányzatok kényszerközösségei a pályázati forrás elérése érdekében. A beruházások előkészítése és tényleges megvalósítása akár tíz évet is igénybe vett. A változó uniós követelményekhez (pl.: hasznosítási célok) a projekteket utólag már nem lehetett igazítani. A közszolgáltató és az önkormányzat viszonyában a településpolitikai érdekek érvényesítése volt meghatározó, melynek eszközrendszerét jelentős mértékben befolyásolta a közszolgáltató fölötti tulajdonosi viszony, illetve annak összetétele. Mindezek miatt egységes díjrendszer a regionális rendszereken belül sem alakult ki.

Az önkormányzati településpolitikában a közszolgáltatások szerepe folyamatosan nőtt. Az önkormányzatok tulajdonosi bevételeiket saját közszolgáltatóikon keresztül, illetve hatékonyan működő hulladékgyűjtő szervezetekben tulajdonosi részesedés szerzésével növelték. Ebben a magánszféra partnernek bizonyult, mert az egyes településeken a közszolgáltatás kizárólagos jogának megszerzését az önkormányzati tulajdonosi részvétel biztosította. Általában azok a közszolgáltatók tudtak nyereséget termelni, akik képesek voltak regionális rendszereket kiépíteni és a hasznosítás piacán is megjelentek, vagy úgy, hogy

⁶⁴ A változásokra nézve részletesen lásd: Pump, 2012.

⁶⁵ A gazdasági eszközök bevezetési lehetőségeinek elemzésére lásd: Kerekes et al, 1993.

⁶⁶ 1995. évi LIII tv. és 1995. évi LVI. tv.

⁶⁷ A helyzet értékelését jól szolgálja a Köztisztasági Egyesülés 1999-ben tartott szakmai kiállításán elhangzott előadásokat tartalmazó kiadványa (Köztisztasági Egyesülés, 1999).

⁶⁸ Lásd: a Köztisztasági Egyesülés saját tagjai között készített felmérést (Köztgy, 2010: 39).

saját maguk is hulladékkezelő, – esetleg – előkezelő létesítményt üzemeltettek, vagy úgy, hogy sikeresen alakítottak ki kapcsolatot a hulladékhasznosítási piac résztvevőivel.

A helyi költségvetés bevételi oldala mellett a közszolgáltatás a kiadási oldalt is érintette. Az önkormányzatok a közszolgáltatókkal gyakran olyan szerződést kötöttek, mellyel saját költségvetési terheiket csökkenteni tudták. A közszolgáltatás szervezésével kapcsolatos önkormányzati adminisztrációs terhek csökkentésén⁶⁹ túl a közszolgáltató „nyújtott segítséget” pályázat előkészítéséhez, önrész biztosításához, vagy más módon vett részt a település életében.

A 2010-ig terjedő időszakra a központi és az uniós támogatások hatására kialakultak és megerősödtek a fogyasztói-moddellre jellemző, a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő hulladékgazdálkodási rendszerek.

237 5.2 A hulladékgazdálkodás finanszírozásának változása 2010 után

Az új hulladéktörvény a fenti helyi finanszírozási rendszer kapcsolatait és logikai rendjét alapjaiban változtatta meg. Az önkormányzatok településpolitikai eszköztárában a közszolgáltatás helyzete megváltozott. Az önkormányzatok elvesztették szabadságukat a finanszírozási modellek kiválasztásában, a magánjogi modell általánossá vált. Mivel az új szabályozás alapján a hatósági díj megállapításának joga a minisztert illeti meg, a díjrendelet kiadásáig a díjak emelési lehetőségének mértékét egységesen – a 2012. december végi önkormányzati díjakhoz viszonyítva – maximalizálták (4,2%). Ez alól kivételt az uniós pályázatokra tekintettel a díjfelügyeleti hatóság adhatott volna.⁷⁰ A hatóság vizsgálata olyan szempontokra is kiterjedt, melyek korábban a pályázat megalapozottságának megítélésénél kiemelték voltak, így a költségek számítási alapja, a kezelésre kerülő hulladékok mennyisége, a hasznosításból származó bevételek. Az elutasítások arra hívják föl a figyelmet, hogy ugyanazokat a kérdéseket vizsgálva és értékelve a pályázat bírálói és a díjfelügyeleti hatóság más eredményre jutott. E különbség hatással lehet a közszolgáltató és az önkormányzatok támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeinek teljesítésére.

Hulladékgazdálkodási oldalról nézve a dolgot, az állam a hulladékhierarchia érvényesítését tűzte ki célul. A termékdíjrendszer és a tulajdonosi rendszer átalakításával, az új lerakási járulék bevezetésével költségvetési forrást kíván biztosítani a hulladék megelőzését szolgáló programok kidolgozásához, a hasznosítás lehetőségének és hatékonyságának javításához, illetve megszervezésének helyi szintről központi irányítás alá vonásához.

Az új törvény nem oldotta meg a kintlévőségek problémáját, és a közjogi-, illetve a vegyes modellről a magánjogi modellre való átállást sem kezelte. Ezt bizonyítja az ombudsmanhoz érkező díjjal kapcsolatos panaszok változatlansága. (Pump, 2014). A rezsi-csökkentés csak ott érezhető, ahol korábban is magánjogi modell alapján történt a fizetés. A nem-fizetés mögött a szociális helyzeten túl az is meghúzódik, hogy a díjak sok esetben még mindig nem tükrözik a hulladékhierarchián alapuló értékrendet.

⁶⁹ Pl.: az ügyintéző fizetését a közszolgáltató vette át, a nyilvántartási rendszerek kialakítása, fenntartása és karbantartása a közszolgáltatóhoz került stb.

⁷⁰ A honlap tanúsága szerint a kérelmeket a hatóság elutasította.

2015-re már egyértelműen láthatóvá vált, hogy a finanszírozási problémák megoldatlansága miatt a közszolgáltatók a szerződést felmondják, vagy nem kívánnak újabb szerződést kötni, így egyre több helyen okoz problémát a közszolgáltatás ellátása. Mivel a feladatellátási kötelezettség az önkormányzatokat terheli, ezért a problémával közvetlenül ők szembesülnek, azonban a megoldást az állam átvette a közszolgáltató kijelölésének intézményrendszerén keresztül.

* * *

A hulladékos közszolgáltatás finanszírozása olyan komplex tevékenység, mely nem függetleníthető adott ország társadalmi, gazdasági, kulturális viszonyaitól, az elérhető technológiai megoldásoktól. A közszolgáltatás finanszírozási rendje és területi szerveződése nem függetleníthető attól sem, hogy annak alapját milyen hulladékgazdálkodási modell képezi. A tagállamokban új folyamatok indultak el. A körkörös gazdaságra való áttérés miatt az érték-modellt erősítő másfajta finanszírozási megoldások is előtérbe kerülnek.

238

A közszolgáltatás kereslet-kínálat összhangjának megteremtésében az államnak és az önkormányzatoknak jelentős szerep juthat a jogok és kötelezettségek meghatározásán túl a különböző kapcsolatok építésében, szemléletformáló kampányok szervezésében. A tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy a finanszírozás is átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá válik minden érintett fél számára, ha azt jól felépített helyi és regionális hulladékgazdálkodási tervek alapozzák meg, és így az uniós és a tagállami költségvetési források felhasználása is sikeresebbé válhat.

Az uniós és hazai költségvetési források hatására korszerű eszközállomány és létesítményhálózat jellemzi a magyar közszolgáltatást. Ugyanakkor az elmúlt tizenöt évben a közszolgáltatás finanszírozási rendszerében a közszolgáltató, az állam és az önkormányzat közötti költségmegosztás és kockázatviselés, valamint az igénybevevők költségviselésének szabályozása folyamatosan változik, úgy, hogy az egyik rendszerből a másikba való átmenet szabályai hiányoznak, aminek hatására a közszolgáltatás pénzügyi stabilitása évek óta kiszámíthatatlan, s ez ma már a közszolgáltatás nyújtását is több településen veszélyezteti.

IV. Áttekintő ágazatpolitika

Pump Judit

Kulcsszavak

környezetpolitika	hulladékeletkezés megelőzése	uniós kötelező hasznosítási arányok
hulladékpolitika	hulladék hasznosítása	energetikai ágazat
hulladékhierarchia	kinyerhető anyagok és energia	klímavédelmi szempontok
hulladék keletkezése		

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az önkormányzatok döntéshozatali szabadságát védi azáltal, hogy a részes felektől elvárja, hogy az önkormányzatok számára biztosítsa a szabályozási és igazgatási jogot a közügyek „lényegi” részére vonatkozóan.⁷¹ Ha a hulladékos közszolgáltatást helyi közügynek tekintjük arra tekintettel, hogy a közszolgáltatás megszervezésének célja a település tisztántartása, akkor a településpolitika részeként a döntéshozatali szabadság a közszolgáltatást érintő kérdésekre is kiterjed. A keletkezett hulladék ártalmatlanítását mennyiségére vagy minőségére tekintettel azonban nem mindig lehet adott településen belüli közügyként megoldani. Az alfejezetben azt vizsgáljuk, a hulladékos közszolgáltatás hogyan válhat a településpolitika mellett vagy a helyett ágazati politika eszközévé, és ez hogyan hat a közszolgáltatás területi szerveződésére. **239**

1. Ágazatpolitikai jellegzetességek

240

A hulladékos közszolgáltatást életre hívó környezetvédelmi közérdekből fakadóan a közszolgáltatásra leginkább a környezetvédelem és ezen belül a hulladékgazdálkodás ágazati szabályait meghatározó környezetpolitika és hulladékpolitika vonatkoznak. A környezetvédelem horizontális jellegéből adódóan ágazati szabályai közé tartozónak tekintjük mindazokat a szabályokat, melyek kifejezetten a környezet védelmét szolgálják függetlenül attól, hogy a klasszikus gazdasági ágazatok közül melyiket érintik.

A környezetvédelmi ágazathoz tartoznak azok a tevékenységek, melyek célja a környezet védelme, ilyen a hulladékgazdálkodás is.

A hulladék negatív környezeti hatása miatt a hulladékgazdálkodási tevékenységeket összefogó központi kormányzati politika, mint ágazati politika cél és eszközrendszere a hulladékhierarchián keresztül értelmezhető. A hulladékhierarchia élén a hulladék megelőzése áll, mely kiterjed a hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentésére, míg az ártalmatlanítás, mely a hulladéklerakóban való elhelyezését, vagy égetéssel történő fizikai megsemmisítését jelenti, mint végső megoldás az utolsó helyre került. Míg a hulladék megelőzése a fogyasztás megváltozásával érhető el, addig az ártalmatlanítás elkerülése a hulladékok hasznosításával. Az első esetben a hulladékkezelés megelőzése érdekében a fogyasztás csökkentését várjuk el azon felismerés alapján, hogy közvetlen kapcsolat van a fogyasztás és az ökológiai rendszerek között, azaz a fogyasztásnak ökológiai korlátja van. A második esetben a hasznosítás esetén a háztartásoktól „csak” azt kérjük, hogy fogyasztási szokásaik megváltoztatása nélkül a hulladékokat az előírt módon kezeljék. Megjegyzendő, hogy az első a fogyasztás növekedésére épülő fogyasztói társadalom gazdasági alapját érinti, a második az alapok változtatása nélkül kínálja a probléma megoldását. A megelőzés az egyéni érték-modellben jelenik meg önállóan, azzal a kiegészítéssel, hogy a fölöslegessé váló dolgok mennyiségét is csökkenteni kellene, mely visszafogott fogyasztást feltételez, a második a „fogyasztói-modellnek” felel meg, az érték-modell pedig a két ágazati célt együtt képes kezelni.

A hasznosítás – a hulladékban meglévő anyag kinyerése és energia felhasználása –, mint eszköz a természeti erőforrások védelmét szolgálja, mely a környezetpolitika egyik kiemelkedő érdeke és célja. A hulladékgazdálkodás ágazati célja, mint a környezetvédelem egy sajátos területe, a környezetpolitika ágazati jellegű célrendszerébe illeszkedik, s eközben a hulladékgazdálkodás maga a környezetvédelmi ágazati cél megvalósításának eszközzé válik. A környezetvédelem ágazati céljai között önálló célok is megjelennek, ezek közül a hulladékos közzolgáltatás kapcsán kiemelendő a környezeti károk bekövetkezésének elkerülése, a klímaváltozás csökkentése.

A települési hulladékból kinyerhető anyagok és energia, mint output a hulladékgazdálkodási ágazatot azokkal az ágazatokkal köti közvetlenül össze, mely ágazatok számára a hulladékból származó anyagok és energia, mint input hasznosíthatók. Ennek következtében a közzolgáltatást más ágazatok érdekei is meghatározzák, és a közzolgáltatás maga más ágazatok érvényesítésének eszközzé is válik. Az, hogy ez mely ágazat kapcsán értelmezhető attól függ, hogy milyen a települési hulladék összetétele és hasznosíthatósága az egyes ágazatok számára. A települési hulladék vagy egyes frakciói egy ágazat számára akkor hasznosíthatók, ha igényeinek, elvárásainak megfelelő minőségben, mennyiségben és időben áll rendelkezésre. A települési hulladék összetétele azonban nem állandó, hiszen a fogyasztási szokások, a fogyasztási cikkek idővel változnak, és hulladékáramot is kivonhatnak a települési hulladék köréből. A közzolgáltatás minél közvetlenebbül – minél kevesebb személyi áttételen (pl.: előkezelők, kereskedők, hasznosítók stb.) tud megfelelni az elvárásoknak, annál inkább válhat különböző ágazatpolitikák eszközzé.

2. Területi rendszerek alakulása az ágazatpolitikától függően

241

A hulladékos közszolgáltatás⁷² a helyi közszolgáltatásokkal együtt meghatározza a településen belüli élet minőségét. A helyi közszolgáltatások között szoros kapcsolatot hozhat létre a települési hulladék hasznosítása, például energiát biztosítva többek között a helyi tömegközlekedéshez vagy a távfűtési rendszerhez, komposztot a közparkok gondozóinak. A szoros kapcsolatra tekintettel a településpolitika feladata, hogy ezeket a közszolgáltatásokat – akár egységes eszként kezelve (pl.: holding keretében) – összehangolja. Ha a közszolgáltatások szükségletének, az ellátás módjának szabályozója a helyi önkormányzat, akkor azok összehangolása már az egyes közszolgáltatások szükségletének és ellátásmódjának meghatározásakor megtörténhet. Az egyes közszolgáltatást, a kielégítendő szükségletet ágazati szabályok is alakítják. Az ágazati szabályok általános, a helyi viszonyoktól független társadalmi elvárás közvetítenek. Bár az ágazati szabályok is utalhatnak arra, hogy a hulladékos közszolgáltatás milyen más közszolgáltatással hozható kapcsolatba, az a helyi viszonyokon múlik, hogy konkrét valóságos érdekek mely közszolgáltatásokat köti össze.

Az ágazati érdekérvényesülés, érdekérvényesítés változhat a közhatalmi szerepvállalás szintjével. A hulladékos közszolgáltatás esetén sem kizárt a szükséglet kielégítése miatti elsődlegesen állami szintű közhatalmi szerepvállalás, a konkrét szükséglet kielégítésére állami igazgatási rendszer és közszolgáltatást ellátó szerv működtetése. Ekkor – mivel az ágazatpolitika állami szinten fogalmazódik meg – a hulladékos közszolgáltatással szembeni igény kielégítésével kapcsolatos kérdések ágazati érdekként jelennek meg, s az ágazati érdekek összhangját kormányzati szinten teremtik meg, mely nem feltétlenül terjed ki mindazokra az ágazatokra, melyek részvételét a helyi közszolgáltatások közötti kapcsolatok indokolnák.

Az adott ágazaton belül a feladatellátás lehet helyi szintű, mely nem más, mint az egyes ágazati érdekek helyi szintű megjelenítése és érvényesítése. Ha a közszolgáltatások a helyi önkormányzati feladatok közé tartoznak, akkor az a településigazgatás részei, míg az állami megoldás az ágazati szabályozást hangsúlyozza, mely alapján adott feladat ellátását a helyi önkormányzatra bízták ugyan, de bízhatták volna másra is. Véleményünk szerint a hangsúly a szükséglet meghatározása szempontjából fontos, hiszen minden más – az ellátás nyújtása, a finanszírozás stb. – ahhoz igazodik. Ha a hulladékos közszolgáltatást a település oldaláról fogjuk meg, akkor az is a települési igényeket szolgálja más települési szükségletekkel és érdekekkel összehangoltan, ideértve akár a hulladékos közszolgáltatáshoz kötődő helyi köztulajdonosi érdekeltséget is. Ha az ágazati megközelítést fogadjuk el meghatározónak, akkor az ágazati szempontok – szükséglet és érdek – érvényesülése az elsődleges és a helyi érdekek másodlagossá válhatnak. Ezzel szemben az önkormányzati szintű szerepvállalás az ágazati érdek elsődlegességét kérdőjelezheti meg, az önkormányzati érdekekkel azonos rangúvá, vagy akár ahhoz képest másodlagossá is teheti.

A hulladékos közszolgáltatás önkormányzati döntés hatására a településpolitika részeként a települési szociálpolitika és/vagy gazdaságpolitika eszközévé válhat. A hulladékos közszolgáltatás díjképzési elveiben, a költségfedezetét szolgáló jogviszonyok kiválasztásában a helyi szociálpolitika szempontjai is érvényesíthetők. A településpolitika szempontjából

⁷² A közszolgáltatás leírásához felhasználásra került: Pump, 2013: 139–149.

nem elhanyagolható munkahely- és jövedelemteremtő szerepe, mely miatt az önkormányzat dönthet úgy is, hogy regionális igényeket kielégítő hulladékkezelő létesítményeket hoz létre és működtet. Mindezek az érdekek és célok a hulladékgazdálkodás és a környezetvédelem, mint ágazat céljain kívül esnek, azok más nem ágazati kormányzati politikának részei, így a szociálpolitikának, a gazdaságpolitikának, az önkormányzati politikának stb. Ezért az ágazati célok megvalósítása a településpolitikai érvényesítését megnehezítheti, egyes elemeiben ellehetetlenítheti. A hulladékgazdálkodás területén a települési és az ágazati érdekek összehangolásának eszköze a részvételi elven alapuló hulladékgazdálkodási terv készítése, mely során nemcsak a közhatalmi szereplők, hanem a közszolgáltatást igénybevevők és a közszolgáltatók is megfogalmazhatják véleményüket, szükségleteiket.

242 3. A helyi adottságok szerepe

Függetlenül attól, hogy a hulladékos közszolgáltatás milyen szerepet tölt be a településpolitikában, a hulladékgazdálkodás és a környezetvédelem ágazatpolitikai céljainak megvalósítása nem szakítható el teljesen a helyi adottságoktól, hiszen a helyi viszonyokon múlik, hogy milyen a múltban kialakult helyi infrastruktúra és magatartáskultúra, a hulladék összetétele, a különböző létesítmények fizikai elhelyezhetősége.⁷³ Már csak ez utóbbi miatt sem lehet a helyi közhatalmi szereplőt megkerülni és kizárni az igazgatásszervezési kérdések megoldásából.

Az ágazatpolitikai célokra, valamint a közszolgáltatás közigazgatás-szervezési megoldásaira az uniós szabályozás jelentős hatást gyakorolt, annak ellenére, hogy közvetlenül magára a közszolgáltatásra nem, hanem csak a települési hulladéokra vonatkozóan fogalmaz meg szabályokat.⁷⁴ A hulladékhierarchia érvényesítése érdekében meghatározott uniós kötelező hasznosítási arányok a települési hulladék szervezését három területen befolyásolják: a biológiailag lebomló hulladék; a háztartási hulladék egyes frakciói (papír, üveg, fém, műanyag) és a csomagolási hulladék.⁷⁵ A helyi szintű közszolgáltatás továbbra is a helyi igényekhez igazodik tükrözve az ország, a régió és a település gazdasági, társadalmi, kulturális viszonyait.⁷⁶ Ennek illusztrálását szolgálja az alábbi három tagállam: Németország, Dánia, Finnország hasznosított települési hulladékainak összetétele.

⁷³ Norvégia és Izland népsűrűsége miatt nem lehet ugyanolyan rendszereket kialakítani, mint a sűrűn lakott területeken. Törökország 1991-től a magánszféra bevonása nélkül központi rendszert működtet a csomagolóanyag begyűjtésére. (Bakas, 2013: 9)

⁷⁴ Svájcban az EU-hoz tartozástól függetlenül teljesítik a hasznosítási arányokat. (Herczeg, 2014: 4)

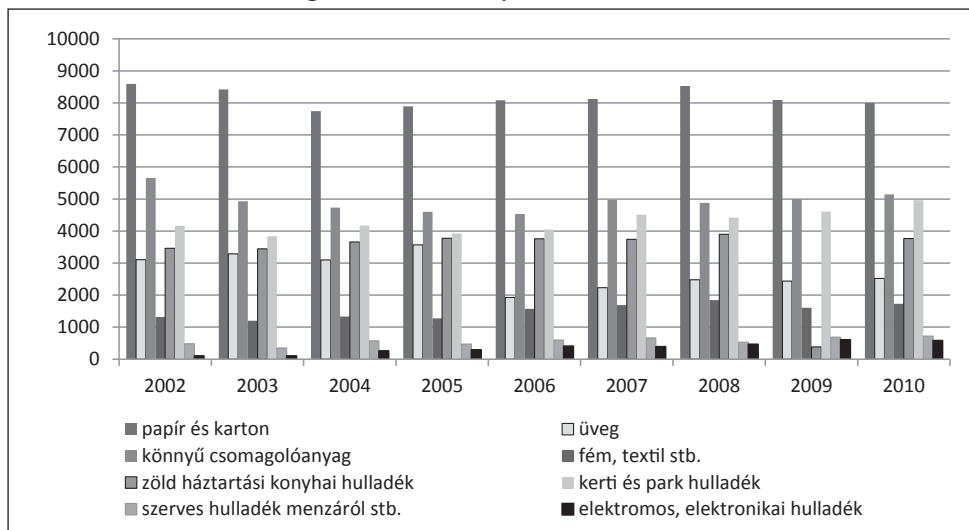
⁷⁵ A lerakókba kerülő települési hulladékok biológiailag lebomló tartalmát 2006-ra az 1995-ös állapothoz képest 75%-ra, 2009-re 50%-ra, 2016-ra 35%-ra kell csökkenteni. Azokban az országokban, ahol a lerakás általános volt, illetve az új tagállamok többségében a határidőkre nézve derogációt adtak 2010, 2013, 2020-ig. (EK, 1999) Az új hulladék-keretirányelv további kötelező arányokat fogalmazott meg a háztartási hulladékokra nézve. 2015-re a tagállamok kötelesek további összetevőkre (papír, fém, műanyag és üveg) elkülönült gyűjtési rendszereket kiépíteni, s ezeknek a hulladékoknak legalább 50%-át újrahasználatra előkészíteni és/vagy újrahasznosítását megoldani. (EK, 2008)

⁷⁶ A nálunk lomtalanítás keretei között gyűjtött hulladékok részben szelektív gyűjtését találjuk többek között az Egyesült Királyságban, Franciaországban. (Watson, 2013b: 12, Gentil, 2013: 6)

IV.1 ábra

Németország hasznosított települési hulladéka (2002–2010)

243

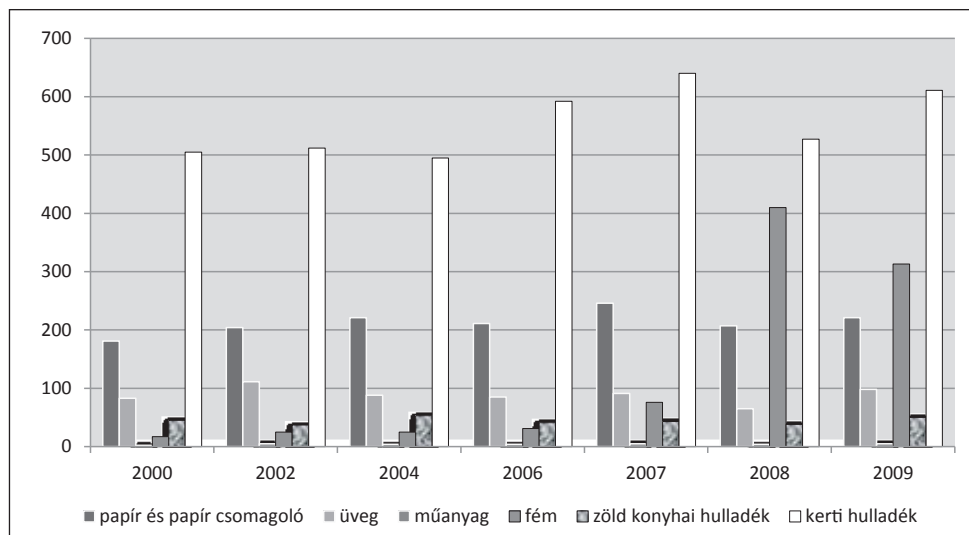


Forrás: Az adatok forrása: Fischer, 2013d: 7. adatai⁷⁷ alapján saját szerkesztés

IV.2 ábra

Dánia hasznosított háztartási hulladéka (legfontosabb frakciók) (2000–2009)

244

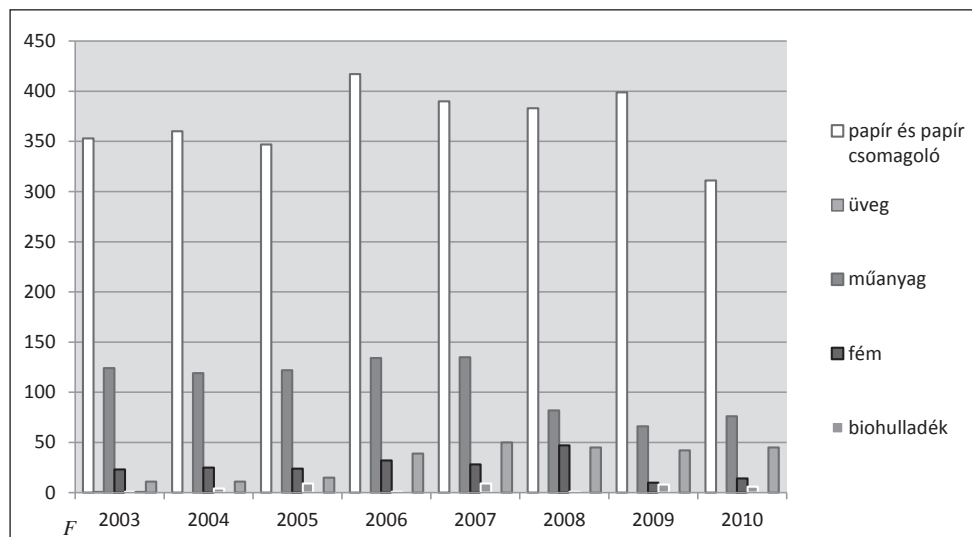


Forrás: Kjær, 2013: 7. adatai⁷⁸ alapján saját szerkesztés

⁷⁷ Source: (Statistics Germany, 2012 and Statistics Germany, 2012a). A hasznosított üveg csökkenésében bekövetkező változás a regisztrációs elvek változása miatt következett be.

⁷⁸ Date source: SAG-database 2009 and Miljøstyrelsen 201.

Finnország hasznosított települési hulladékának összetétele (2003–2010)



Forrás: Fischer, 2013c: 7 adatai⁷⁹ alapján saját szerkesztés

A fenti (II.5, II.6 és II.7) ábrák jól illusztrálják az országok közötti különbséget nemcsak a települési hulladék összetételében, hanem abban is, hogy milyen önálló rendszereket működtetnek legalább a nyilvántartás szintjén, ami az ország közzolgáltatási rendszerére is utal. Valószínűsíthető, hogy a három országban a kezelésre tekintettel eltérő jelentősége van a biológiailag lebomló hulladékok forrásának (háztartás, intézmény, kertek, parkok), összetételének (konyhai hulladék, fa). Az ábrák arra is felhívják a figyelmet, hogy az uniós kötelezettség alá tartozó hulladékaromok gyűjtése és hasznosítása nem feltétlenül történik mindenhol a hulladékos közzolgáltatás rendszerén belül, erre utal az, hogy Dánia nem jelzi külön az elektromos és elektronikai hulladékok hasznosítását. Az ábrákban szereplő adatokat összehasonlítva feltűnő az is, hogy Finnország és Dánia esetében a többi anyagokhoz képest elenyésző a műanyag hasznosítása. Ennek több oka is lehet, így a műanyagok települési hulladéktól való különgyűjtése a gyártói felelősségre tekintettel (Dániában nincs gyártói felelősség csomagolóanyagok esetén), vagy oly módon történő ártalmatlanítása (égetése), ami nem tartozik a hasznosítás közé, de az is lehet, hogy a csomagolóanyagok összetétele más.

Megjegyzendőnek tartjuk ugyanakkor, hogy ez a statisztikai rendszer a fogyasztói-modellhez tartozó hasznosításról ad csak számot, a hulladék keletkezését megelőző tevékenységekről – mely az egyéni érték-modellt jellemzi és az érték-modellnek is részét képezi – már nem. Jól illusztrálja ezt Litvánia példája. 2004-ben Veidemane a környezetvédelmi szempontból nem megfelelő hulladéklerakók mellett arról számolt be, hogy Litvániában a '90-es években néhány hulladékarom még hiányzott és a cso-

magolás, illetve a szerves anyag (komposzt) újrahasználatára magas volt (Veidemane et al, 2004: 30, 53). Kállay 2013-ban ez utóbbiról már, mint elérendő célról írt (Kállay, 2013b: 11, 13).

4. Ágazati kapcsolatok a hasznosításon keresztül

246

Bár az uniós követelmények teljesítése célként minden tagállami hulladékpolitikát áthat, a hasznosítási lehetőségek az elérhető technológiai megoldásoktól függenek. Mivel az uniós szabályozás a hasznosítási arányok teljesítését nem korlátozza az országhatárokon belülre, így egyes tagállamok esetén jelentős hulladékexporttal, illetve másik oldalról hulladékimporttal találkozhatunk.⁸⁰ A nemzetközi kapcsolatok nem állnak meg az EU határain sem, a hasznosítási célú hulladékexport egyik célországa Kína.⁸¹ E tevékenységekben a közszolgáltatók különböző szinten és mértékben vesznek részt.

A hulladék hasznosíthatósága, az anyag kinyerése általában függ attól, hogy milyen „tisztá” azaz egynemű (más hulladékkal nem keveredett) hulladék, amiből a kívánt anyagot kinyerni szeretnénk, ezért a gyűjtési rendszerek⁸² – házhoz menő gyűjtés, hulladékszigetek, hulladékudvarok stb. – felértékelődhetnek. A közszolgáltatás begyűjtési rendszere már önmagában is determinálja a hasznosítás lehetőségeit, s emiatt a közszolgáltató ágazati kapcsolatait, az együttműködést egyes hulladéktípusok esetén a szelektívgyűjtés több ágazatával is lehetővé teszi. A biológiailag lebomló hulladék különválasztása komposztálást vagy biogáz előállítását eredményezheti.⁸³ A közszolgáltatók tevékenysége azonban nem szükségszerűen korlátozódik a gyűjtésre, a velük szemben támasztott követelményektől, szükséglettől függően a hasznosításra saját maguk is előkészíthetik a hulladékot vagy akár hasznosíthatják is.

Az ágazatpolitikai kapcsolatok közül kiemelkedő az energetikai ágazat, illetve minden olyan ágazat, melynek energiára van szüksége. Az éghető anyagok energetikai célú hasznosítása megoldható szelektívgyűjtés és a mechanikai-biológiai hasznosítás

⁸⁰ Különösen Írország az, akinél az Egyesült Királyságba irányuló hulladék hasznosítási célú export meghatározó (Watson, 2013a: 7).

⁸¹ Valószínűsíthető, hogy az Egyesült Királyság a sajátja mellett az Írországból „szerzett” hulladékot továbbexportálja Kínába (Watson, 2013b: 18). A nemzetközi kereskedelem a hollandokat is jellemzi (Milius, 2013b: 15).

⁸² Ausztriában 1992 óta a házaknál külön gyűjtik a szerves anyagot, és szinte minden háztartás rendelkezik a különálló gyűjtővel (Herczeg, 2013b: 9). Luxemburgban a szerves anyagot mindenki számára hozzáférhető hulladékszigeteken gyűjtik (Gentil, 2013a: 7). Bulgáriában visszavásárló központokat üzemeltetnek (Kállay, 2013a: 12), Írországra egyes hulladéktípusok esetén a járdaszigeti gyűjtés jellemző (Watson, 2013a: 11), Litvániában gyűjtőpontokat alakítottak ki (Kállay, 2013b: 5) stb.

⁸³ Ausztriában a zöldhulladék hasznosítása, elsősorban komposztálása nagyon magas arányú. Finnországban az égetők kapacitása fölöslegessé válhat a biológiai hulladék szelektívgyűjtése miatt, mert azt biogáz termelésre használják. (Fischer, 2013c: 14) A kötelező gyűjtés hatására a német hulladékgazdálkodás is a biogáztermelés irányába mozdulhat el.

(MBH)⁸⁴ alkalmazása útján is.⁸⁵ A tagállamok egy-két kivételtől eltekintve⁸⁶ rendelkeznek hulladékégetővel vagy olyan létesítménnyel, mely hulladékot is képes égetni a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő feltételek mellett.⁸⁷ Azokban a tagállamokban, ahol a települési hulladékot égetik, vegyesen van jelen az energetikai célú ártalmatlanítás és hasznosítás.⁸⁸

247 5. A közszolgáltatás a klímavédelem szolgálatában

Az energetikai célú égetés értékelésénél a környezetvédelemhez, mint ágazathoz tartozó klímavédelmi szempont is előtérbe kerülhet. Ha az égetés olyan alapanyagból származik, mely biológiailag lebomló, akkor azt a megújuló energiaforrások között veszik figyelembe, ha nem, akkor „csak hasznosítás”. A megújuló energiaforrások használatának előmozdítása a környezetpolitika fontos része.

A hulladékos közszolgáltatás területi rendszereinek kialakításakor egyrészt kiemelt szerepet kap a hulladékkezelő – hasznosító és ártalmatlanító – létesítmények környezeti terhelése, azaz csak olyan helyen lehet őket elhelyezni és működésüket engedélyezni, ahol a legkisebb környezeti kockázatot jelentik, másrészt figyelembe veszik klímaváltozásra gyakorolt hatásukat. Ezt szolgálja a települési hulladék bruttó és nettó üvegházhatású gáz kibocsátásának mérése. A számításakor figyelembe veszik a lerakókból származó (pl.: metán) és a hulladék szállításával járó kibocsátásokat. Ha hulladékhasznosítás is történik, akkor a hulladék hasznosítása során megjelenő kibocsátással növelik azt a mennyiséget, mellyel szembeállítják mindazokat az elmaradt kibocsátásokat, amik azért következtek be, mert gyártáshoz vagy energia-előállításához nem kellett primer nyersanyagot felhasználni. Az országok nettó kibocsátását vizsgálva négyféle trend látható. Vannak országok, ahol a kibocsátás állandó, van ahol a csökkenés folyamatos, vannak olyanok, ahol folyamatosan emelkedő, és vannak olyanok is, ahol a korábbi emelkedés után csökkenés tapasztalható (2010-re ismét eljutottak az 1990-es szintre vagy az alá).⁸⁹ És végül vannak olyanok is, ahol az ország üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkenése is elérhető általa.⁹⁰

⁸⁴ Nagy–Cseppepy szerint a mechanikai-biológiai kezelés egy olyan eljárás (MBH), aminek során energetikai célra alkalmas másodlagos tüzelőanyagot, illetve biológiailag stabil komposztszerű anyagot lehet kinyerni (Nagy–Cseppepy, 2012: 1). Vö. JRC, 2014: 13–14.

⁸⁵ Ausztria 1991-től távfűtésre használja az így kinyert energiát (Fischer, 2013c: 4).

⁸⁶ Belgiumon belül régiók eltérően viszonyulnak az égetéshez. Flandriában bizonyos hulladékarámok égetése 1998 óta tilos, míg Valloniában új létesítmények kezdhetik meg működésüket. (Gentil, 2013c: 7–8) Máltán egyáltalán nincs égető.

⁸⁷ Romániában kifejezetten égető nincs, de a cementgyárak átalakításával az együttégetésre olyan kereslet jelentkezett, mely a meglévő kínálat tízszerese. (Almasi, 2013: 13)

⁸⁸ Az égetés Dániában a legmagasabb: 2010-ben 54% volt.

⁸⁹ Viszonylagos állandó a szint pl.: Ausztria, Görögország; folyamatosan csökken: Csehország, Franciaország, Egyesült Királyság, Írország, Litvánia, Lettország, Magyarország, Spanyolország, Szlovénia és 1990-es szint körüli: Bulgária, Észtország, Finnország, Lengyelország, Olaszország; folyamatosan nő: Málta, Portugália, Románia, Szlovákia.

⁹⁰ Belgium, Dánia, Hollandia, Luxemburg, Németország, Norvégia, Svájc, Svédország

A települési hulladékkezelés minősítése nem szakítható el a közszolgáltatástól. A klímavédelmi szempontok és a települési hulladékkezeléshez kötődő üvegházhatású gázok nettó érték számításának összekapcsolása közvetlenül is alakíthatja a közszolgáltatás és a mezőgazdasági ágazat viszonyát. Mivel a nettó számításnál figyelembe veszik azt, hogy a komposztálás révén milyen anyagok előállítása marad el (pl.: műtrágya), ezért klímavédelmi intézkedésként is felfogható a települési hulladék komposztálása. A komposzt hasznosítása ugyanakkor kényes kérdés, számos minőségi kérdést vet fel. A tagállami gyakorlat ellentmondó abból a szempontból, hogy az MBH alkalmas-e vagy sem komposzt előállítására, és felmerült annak az igénye is, hogy az EU szabályozza a hulladéktápusz megszűnésének kritériumát.⁹¹

6. Magyarországi sajátosságok

6.1 Ágazatpolitikai megközelítés 1985–2010 között

248

A rendszerváltás előtti egyéni érték-modell szempontjából kiemelt jelentősége volt annak, hogy a használt cikk értéket képviselt. Ennek három oka volt: egyrészt a divat és az új design nem szüntette meg a „kívánhatóságát”, mert a rendeltetészerű alkalmasság volt a fontos, a dolog használhatóságának feltételei nem változtak meg úgy, hogy az a dolgot használhatatlanná tette volna, és végül a tartósság és javíthatóság hosszú távra biztosította az élettartamot. Mindezért a tényleges hulladékká válás előtt a javítás-karbantartás után az újrahasználat és az újrafeldolgozás is gyakori volt.

A háztartásokban használt cikkek javítására, karbantartására központilag szervezett hálózatot hoztak létre.⁹² Az ún. bolhapiac mellett állami bizományi áruházlánc keretei között folyt a használtcikk-kereskedelem.⁹³ A csomagolóanyagok (jellemzően üveg, fém, papír, később műanyag) közül azokat, amik újrahasználatra alkalmassá tehetők voltak a kereskedelmi hálózatban, kiépített betéti rendszeren keresztül gyűjtötték be és használták föl ismét. A gyártósemleges alakú üvegek újbóli felhasználására bármely gyártó alkalmas volt, és támogatást kaptak azok a gyártók, akik a legnagyobb százalékban töltötték italukat az újrahasznált palackokba.⁹⁴ A háztartásokban keletkezett fölöslegessé vált papír, fém, textil visszagyűjtésére, a benne rejlő nyersanyag hasznosítására államilag

⁹¹ Észtországban többek között e kritérium hiányára vezetik vissza a komposzt iránti igény alacsony voltát. (Fischer, 2013e: 8) A hulladéktápusz megszűnésének fogalmát az új hulladékkezelési-irányelv vezette be és bízta a Bizottságra a kritériumok meghatározását. Lásd: JRC, 2014.

⁹² A GELKA hálózatot, mely az elektronikai eszközök javítását és karbantartását végezte, 1960 után hozták létre. Az állami vállalati hálózat 1983-ban tanács felügyeletű kisvállalati rendszerré alakult át. <http://www.gelka.hu/history.html> (2013.05.20.)

⁹³ A Bizományi Áruház Vállalat 1951-ben jött létre és profilja között mindenféle használt dolog megjelent a hagyományos zálogtárgyakon túl: így mindenféle használt áru, gyári selejt, alkalmi áru, vendéglátó-ipari, kereskedelmi berendezések. Megjegyzendő, hogy a vállalat az 1773-ban alapított Első Magyar Királyi Zálogház jogutódja volt, ezért tevékenységi körébe számos más, a hagyományos zálogházi árverési tevékenység is hozzátartozott. <http://www.bav.hu/hu/cegismerteto.php#1951> (2013.05.24.)

⁹⁴ A rendszernek köszönhetően a palackok újrahasználatára 95% fölötti volt.

szervezett, és minden nagyobb településen jelenlévő gyűjtő hálózat, MÉH⁹⁵ működött. A kereskedelmi jellegű kérdésekre a Belkereskedelmi Minisztérium hatásköre terjedt ki, míg a hasznosítás a nyersanyag jellegétől függően a különböző ipari ágazati minisztériumokhoz és az irányításuk alatt álló állami vállalatokhoz tartozott.

A tanácsok hulladékgazdálkodási tevékenységével két minisztérium foglalkozott, egyrészt az önkormányzati munkát felügyelő és segítő Belügyminisztérium, másrészt a szakmai szempontokat érvényesítő Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM). Az ÉVM 1978-ban a hulladékkezelésre egységes szakmai szabályzatot adott ki, mely mind a háztartási, mind az ipari, termelési, hulladékra vonatkozó szakmai szabályokat magában foglalta.

A rendszerváltást követően a háztartási hulladék megelőzését szolgáló teljes állami, tanácsai rendszer összeomlott, és a privatizáció után helyébe lépő magánvállalkozások már nem kívánták – vagy nem tudták – ugyanazt a funkciót betölteni. A 2000-ben megszületett hulladékgazdálkodási törvény alapján a települési hulladékkal kapcsolatos ágazati cél az volt, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatást az ország minden településén megszervezzék, és a hulladék lerakása a környezetvédelmi követelményeknek megfelelően történjen. 2009. július 15-ig bezárásra is kerültek az illegális vagy környezetvédelmi szempontból nem megfelelő hulladéklerakók.⁹⁶ A települési hulladékot korszerű, EU-konform regionális lerakók fogadják. Hulladékgyűjtő helyek, komposztáló üzemek létesültek, házi komposztáló eszközöket osztottak ki.⁹⁷ Kialakultak a gyártói felelősségre épülő gyűjtő és hasznosítási rendszerek. A hasznosítási energetikai követelményeknek megfelelően felújították az ország egyetlen települési hulladékégetőjét. Megjegyzendő, hogy az országban máshol is történik hulladékégetés együttegítés formájában.

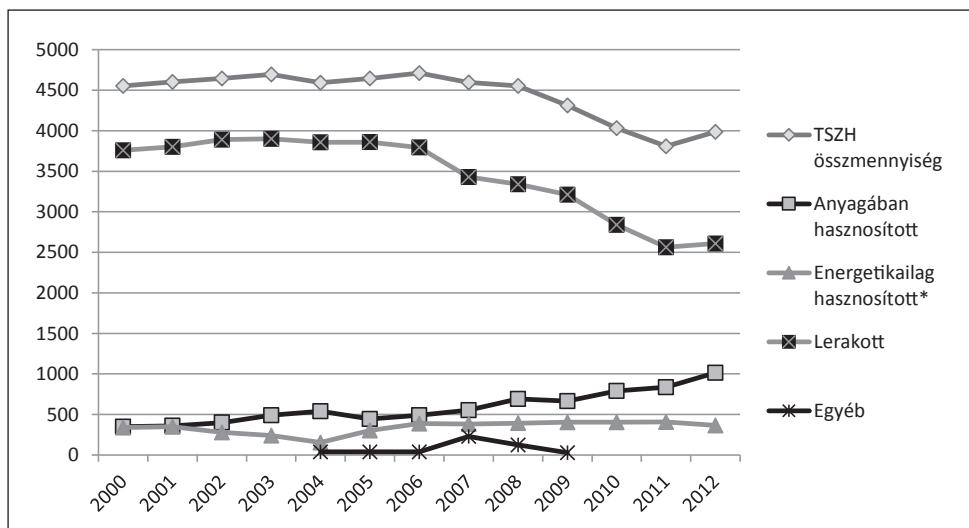
A hulladékgazdálkodás fejlesztése és így a települési hulladékgazdálkodás fejlesztése is országos hulladékgazdálkodási terv alapján zajlott. Megindult az elmozdulás a hulladéklerakástól a hulladékhasznosítás felé. Ezt mutatja az alábbi, IV.4 ábra is:

⁹⁵ MÉH: Melléktermék és Hulladék Egyesülés nevéből kialakult rövidítés. A hazai újrafeldolgozást végző állami vállalat története az alábbi honlapon található: <http://hvg.hu/magyarmarka/20050329meh> (2013.05.24.)

⁹⁶ 2002-ben még 2667 db környezetveszélyeztetető helyszínt találtak, ahol 1950 után települési hulladék került lerakásra. 2003-ban még közel 1000 üzemelt, de folyamatosan zárták be őket. 2008-ban már csak 212 lerakó működött, ebből 132 lerakót 2009. július 15-ig be kellett zárni (KvVM, 2009b: 44). <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597> (2013.05.25.)

⁹⁷ 2009-es adatok szerint 1632 hulladékgyűjtő sziget, 12 hulladékgyűjtő udvar és 17 komposztáló telep létesült, 5950 házi komposztáló keret várt szétosztásra. 1200 településen a lakosság 55%-a részére elérhető vált a szelektív gyűjtési rendszer a nyolcezer begyűjtő szigetnek, közel száz hulladékudvarnak és a 40 térségi komposztáló telepnek köszönhetően (KvVM, 2009b: 43). <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597> (2013.05.25.)

A települési szilárd hulladék kezelése



*Az energetikai hasznosítás ingadozását a Fővárosi Hulladékhasznosító Mű rekonstrukciója miatti leállás és az újraindítás okozta.

Forrás: KvVM, 2009a: 44 és OHT, 2013: 46

6.2 Ágazatpolitikai kapcsolatok 2010 után

Az új hulladéktörvény 2013-tól tovább erősíti azt a folyamatot, melynek hatására a hulladékos közszolgáltatás elsődlegesen nem a településpolitika, hanem az ágazati politika részévé válik. Ennek egyik oka az, hogy az önkormányzatok egyre kisebb százaléka rendelkezik saját közszolgáltatóval, vagy olyanal, mely más önkormányzatoktól független. A hulladékkezelő létesítmények köré szerveződött regionális rendszerek az állami hulladékpolitikai célok megvalósításának prioritását biztosítják azáltal, hogy a rendszerhez tartozó önkormányzatok a létesítmény megvalósítását szolgáló finanszírozási szerződésben konkrét eredmények elérésére vállaltak kötelezettséget.

A településpolitika érvényesítésének azonban teret adhat a társulások által alapított közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete. Nem kizárt, hogy a létesítmény üzemeltetésére létrehozott közszolgáltató tulajdonosai között az önkormányzatok mellett 100%-ban önkormányzati tulajdonban álló közszolgáltató is helyet kap. Az sem kizárt, hogy e közszolgáltató feladata a tulajdonos önkormányzat közszolgáltatóit tömörítő holding tagvállalataként a településpolitika érvényesítése.⁹⁸ A közszolgáltató tehát egyrészt tulajdonosként a regionális rendszer működési céljának megvalósításában érdekelt, másrészt saját települé-

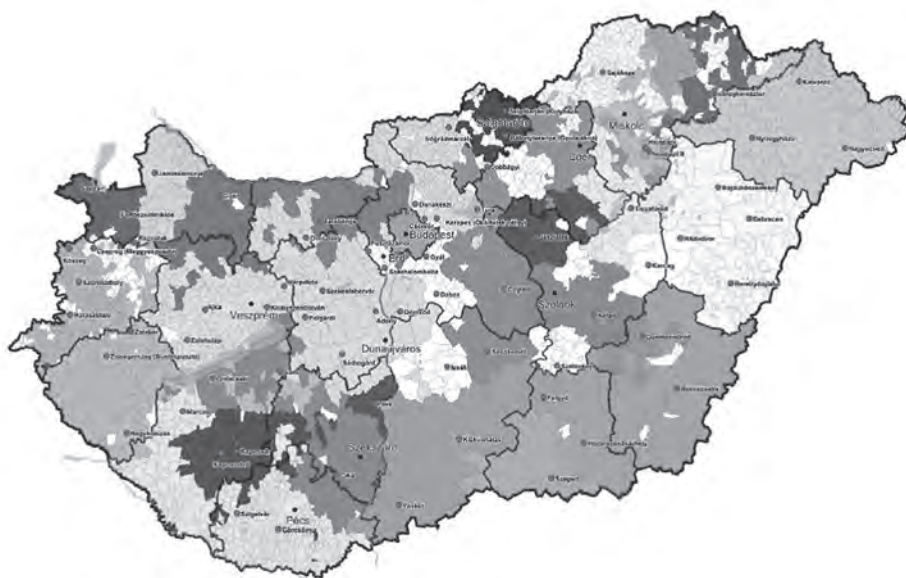
sének holdingjához tartozva a településpolitikai célok elérésében. E kettősségből adódóan a közszolgáltató tevékenysége kiterjed a két célrendszer összehangolására. Fontos azt is megjegyezni, hogy a társulásokon belül a szavazati arányok a lakossági létszámhoz igazodnak, így a tulajdonosi rendszeren keresztül lehetőség nyílik arra, hogy a közszolgáltató saját településpolitikai érdekeit jutassa érvényre. Ez elsősorban a különböző hasznosítással kapcsolatos döntéseken keresztül kaphat értelmet.

2013-ra a települések többsége valamilyen nagy regionális rendszer részévé vált, melyek mind a lerakás, mind a hasznosítást előkészítő válogatói, illetve előkezelői kapacitás többlettel rendelkeznek.⁹⁹

IV.5 ábra

251

Nagyterületi társulások (2013.06.01.)



Mj: A fehér foltok a társuláshoz nem tartozó önkormányzatokat jelzik.

Forrás: OHT, 2013: 3. sz. melléklet

Az uniós támogatási szerződésekkel megvalósult létesítmények a korábbiakhoz képest más módon, de képesek lehetnek az önkormányzati településpolitika támogatására, amennyiben az önkormányzatok a regionális rendszer létéből adódó hulladékhasznosítási lehetőségek kiaknázására saját hulladékgazdálkodási terveiket, illetve konkrét céljaikat össze tudják hangolni és a hulladékhasznosítási piacra közösségként belépni. A hulladékkezelő létesítmény technológiai kötöttségétől függ, hogy az csak hulladék kezelésére, válogatására és a hasznosítás előkészítésére alkalmas, vagy a hulladék, illetve egy-egy részének újrahasználatra

való előkészítésére is. A létesítmények kapacitásáról alkotott kép is attól függ, hogy milyen szempontból vizsgáljuk és értékeljük a kapacitást. A helyettesíthetőség fogalma nemcsak a technológia és az anyag szempontjából értelmezhető, hanem a kapacitás megítélése szempontjából is, mely a létesítmény céljától függően változik.

Számos dokumentum hangsúlyozza, hogy a körkörös gazdaságra való átállás feltétele a szemléletváltás, bár a fogyasztói piacra gyártó ipar hajlandóságát a változásra sokan megkérdőjelelik.¹⁰⁰ Többen úgy vélik, hogy a növekedésre épülő piacgazdaságtól idegen az a társadalmi elvárás, mely a gazdálkodó szervezetekkel szemben a hulladék keletkezésének megelőzését, a nyersanyag és az energiafelhasználás csökkentését fogalmazza meg.¹⁰¹ A hazai gyakorlatból jól ismert, hogy a környezetvédelmi civilszervezetek régóta szorgalmazzák többek között a javító-karbantartó hálózatok létrehozását, a hosszabb élettartamú cikkek támogatási rendjének kidolgozását.¹⁰² A hazai civilkezdeményezésű, a komposztálást is magába foglaló Nulla Hulladék Program – az önkormányzat, a lakosság, a civilszervezet és a közszolgáltató összefogásával kidolgozásra kerülő tervek – is e folyamat része.¹⁰³ A háztartásban keletkező kerti hulladékok házi komposztálása és a komposzt házi hasznosítása hulladékmegelőző tevékenység.

* * *

Az EU a különböző kötelező arányok meghatározásával és a statisztikák egységesítésével olyan folyamatot indított el, mely a közszolgáltatást egyre inkább a hulladékgazdálkodás ágazatpolitikai eszközévé teszi. Ezekon keresztül az ágazati politika még erőteljesebbé vált, és a helyi szükségletek alapján kialakult rendszerek is megkezdték a hozzá való igazodást.

252

A hulladékhierarchia prioritásának érvényre juttatása, mint a hulladékpolitika elsődleges célja továbbra is fennáll. A hulladékkeletkezés megelőzése azonban ténylegesen akkor lesz része a hulladékgazdálkodásnak, amikor a fogyasztói-modellt felváltja az érték-modell. Az átállásban a civilszervezetek kulcsszerepet tölthetnek be.

Az ágazati kapcsolatokat és területi szerveződést meghatározza, hogy a hulladékos közszolgáltatás szabályozása milyen modell alapján nyugszik. Hangsúlyozandó, hogy körkörös gazdaságra való átállás feltételezi az ágazati kapcsolat kialakítását az érték-modell mindkét szakaszában. Ebben az önkormányzatok meghatározó szerepet tölthetnek be a közszolgáltatások feltételeinek meghatározásán és aktív igazgatásszervezési tevékenységen keresztül.

A hulladékkezelő létesítmények hazai viszonyaink között kezdetben a településpolitika részét képezték, majd a regionális rendszerek kiépítésével egyre inkább a hulladékgazdálkodás, illetve különböző ágazatpolitikai célok érvényesítésének eszközévé váltak. A közszolgáltatás tartalmának meghatározása az évek során folyamatosan változott. E változó környezetben még nem alakultak ki stabil kapcsolatok.

¹⁰⁰ A tervezett elavulás kialakulásának folyamatát és a különböző álláspontok összefoglalására lásd: Reuß-Dannoritzer, 2013.

¹⁰¹ A fenntarthatóság kérdésével foglalkozva Kerekes utal Latouche munkásságára, aki a „nemnövekedés elméletének” kidolgozója (Kerekes, 2012: 14).

¹⁰² Lásd többek között a HUMUSZ, a Reflex, az Ökotárs Alapítvány és a Tudatos Vásárlók Egyesülete munkásságát.

¹⁰³ Lásd: Bartha, 2014: 302–304.

V. Az EU hulladékgazdálkodási politikáinak térségi összefüggései

Pump Judit

Kulcsszavak

hulladék keletkezésének megelőzése

hasznosítás és ártalmatlanítás megkülönböztetése

gazdasági érdekű közszolgáltatás

közszolgáltatások ellátását szolgáló létesítmények (lerakók stb.)

körkörös gazdaság

Az Európai Gazdasági Közösség megalakulásakor 1957-ben az elsődleges jog nem tartalmazott olyan cikket, amely alapján a hulladékos közszolgáltatás uniós¹⁰⁴ szintű szabályozása kérdésként felmerülhetett volna, hiszen olyan közszolgáltatásról van szó, melynek elsődleges célja helyi szinten a települések tisztántartása volt a tagállamok fennhatóságán belül. Az uniós szintű környezetvédelmi beavatkozás alapja jelentős mértékben megerősödött az elsődleges jog módosításaival, a fenntarthatósági szempontok integrációjával, valamint a jelentős számú másodlagos jog (rendeletek, irányelvek és határozatok) megalkotásával.¹⁰⁵ Az alfejezet arra keresi a választ, hogy az uniós jog hogyan befolyásolta a helyi közszolgáltatást és milyen tényezők változtatták meg térszerkezetét.

253

1. Az EU hulladékgazdálkodási politikájának alakulása

254

Az uniós jogban a hulladékgazdálkodási politika a Római Klub jelentésének hatására jelent meg a környezetpolitika részeként a '70-es évek elején (Krämer, 2012: 29–31, 329–334) és az a mai napig része a környezetvédelmi akcióprogramoknak.¹⁰⁶

A kommunista rendszer összeomlása után megkezdődött európai egységesítési folyamatban az uniós „acquis communautaire” átvételét az 1995-ben elfogadott Fehér Könyv

¹⁰⁴ Az „uniós jog” kifejezést használjuk függetlenül attól, hogy a jogszabály a Maastrichti Szerződés előtt vagy után született.

¹⁰⁵ Lásd többek között Krämer, Horváth Zsuzsanna, Bándi, Fodor munkáit.

¹⁰⁶ Az akcióprogramok: Council, 1973, 1977, 1983, 1987, 1993a, 1993b; 1600/2002; 1386/2013/EU.

segítette, és két lépcsős rendszerben határozta meg a jogharmonizáció prioritásait.¹⁰⁷ A konkrét jogharmonizációs kötelezettségek között a hulladékstratégiát csak érintette annak ellenére, hogy az általános ismertetésben a környezetvédelem lényege és szabályozása részletesen bemutatásra került (COM, 1995). Talán ez is az oka annak, hogy a kommunista országok többnyire állami monopólium formájában működő hulladék megelőzési vagy szelektív hulladékgyűjtési rendszerei a jogharmonizációs folyamat során eltűntek. Az állami tulajdon leépítése az akkori átalakulási, átalakítási folyamat természetes része volt függetlenül attól, hogy létezésük esetleg környezetvédelmi szempontból indokolható volt-e vagy sem.

Bár a Bizottság a kezdetektől fogva kívánatosnak tartotta a hulladék keletkezésének megelőzését, és ezt a környezetvédelmi akcióprogramokban is kifejezték, továbbá a háztartási hulladékok esetén a megelőzést segítő eszközök használata nem volt idegen a tagállamoktól, mégis a jogalkotás és a bírói gyakorlat is az érték-modell helyett többnyire a fogyasztói-modellt erősítették meg egészen az új hulladék-keretirányelv 2008-as megszületéséig. A szemléletbeli változást mutatja a tagállami kötelezettség a megelőzési tervek elkészítésére, így a hulladék keletkezésének megelőzése valóban a hulladékgazdálkodás részévé vált.¹⁰⁸ Az értékszemléletet erősíti a hulladékhierarchia egyértelműsítése, a melléktermék fogalmának és a hulladékstátusz megszűnési feltételeinek meghatározása.¹⁰⁹

Ez utóbbi kettő szabályozását számos körülmény indokolta. Az uniós szabályokat a tagállamokban többféleképpen értelmezték, ezért újra és újra az Európai Bíróság elé kerültek azok az ügyek, melyekben viták alakultak ki a hulladék és a melléktermék közötti elhatárolás körül vagy a hasznosítás és az ártalmatlanítás megkülönböztetésének feltételéről.¹¹⁰ A két fogalom elhatárolása azonban akár még élesebb vitákat is gerjeszthet, mert a hulladék terméké „hasznosítási műveleten” keresztül válik. Ebből következően nemcsak azoknak a kritériumoknak a teljesítése lehet kérdéses, melyek alapján kimondható, hogy az átalakított hulladék már megfelel az irányelv 6. cikk (1) bekezdésében rögzített feltételeknek vagy sem, hanem az is, hogy hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveleten esett-e át.¹¹¹

255 Mivel a hulladékos közzszolgáltatás a közérdek védelmét szolgáló közzszolgáltatás, ezért fontos kérdés, hogy hogyan alakult az EU viszonya ehhez a helyi közzszolgáltatáshoz. Ez a közzszolgáltatás uniós szempontból sajátos, egyes esetekben tagállami határokat is átlépő gazdasági érdekű közzszolgáltatás (COM, 2003, 2004). Gazdasági érdekű közzszolgáltatássá a közzszolgáltatás tárgya, a hulladék kettős természete teszi. A hulladék környezetveszélyeztető tulajdonságai ellenére gazdasági értékkel is bír,¹¹² ezért együttesen vonatkoznak rá az uniós szinten egységesített környezetvédelmi követelményrendszerek, a verseny

¹⁰⁷ A Fehér Könyv megszületésekor a volt kommunista országok közül hat ország – Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia – már kötött kétoldalú szerződést (társulási megállapodást) az EU-val (COM, 1995).

¹⁰⁸ 2008/98/EK irányelv 29. cikk

¹⁰⁹ 2008/98/EK irányelv 4. cikk, 5. cikk, 6. cikk

¹¹⁰ Lásd többek között: C–422/92., C–304/94., C–457/02., C–129/96., C–203/96., C–6/00., C–9/00. sz. ügyek.

¹¹¹ 2008/98 6. cikk (4) bek.

¹¹² 1992-ben a Bíróság kimondta, hogy a hulladék termék is, bár azt is megállapította, hogy sajátos jellege miatt nem közönséges termék (C–2/90., 28. és 30. pontok).

biztosítását és a piaci viszonyok torzulásának elkerülését szolgáló, valamint a közhatalmi beavatkozás és/vagy jelenlét feltételeit meghatározó szabályok is. Ugyanakkor a hulladékos közszolgáltatás azok közé a közszolgáltatások közé tartozik, melyek szervezésének tagállami sokszínűségét az elsődleges jog az EU értékének tekinti.¹¹³

Az alkalmazásra kerülő uniós eszközöket különböző elvek befolyásolják, ezek között találhatunk általános, környezetvédelmi és hulladékspecifikus elveket is. Az általános elvek közül a hulladékos közszolgáltatás szempontjából a legfontosabbak a szubszidiaritás, a diszkrimináció tilalma, valamint az arányosság elvei. A környezetvédelmi elvek közül kiemelendők a szennyező fizet, a megelőzés, az elővigyázatosság, a tervszerűség, az integráció és a társadalmi részvétel elvei. A hulladékgazdálkodás terén meghatározóvá vált a közelség, az önellátás elve, és erősödő szerepe miatt véleményünk szerint a hulladékhierarchia érvényesítése is egyre inkább, mint szabályozási elv és nemcsak, mint cél értelmezhető, amennyiben azt a hatóság egyedi ügyben hozott döntésében figyelembe veszi.¹¹⁴

2. A közszolgáltatási szükséglet meghatározása

256

Az uniós jog a hulladékos közszolgáltatás alakulására, területi szerveződésére a '70-es évektől különböző módon és mértékben hatott. Tette ezt azért, hogy közvetve és közvetlenül is formálta a közszolgáltatást életre hívó közérdeket, és biztosításának gazdasági, műszaki, környezeti, társadalmi, politikai feltételeit. Ez utóbbinak tekintjük különösen azokat a szabályokat, illetve bírósági döntéseket, melyek korlátok közé szorították az önkormányzatok társulási szabadságát, a köz- és magánszféra együttműködésének feltételrendszerét.¹¹⁵ Az uniós beavatkozás iránti igény, illetve lehetőségének okai az évek során változtak¹¹⁶ a különböző önkéntes és kötelező eszközök – ideértve a gazdasági eszközök széles tárházát is – alkalmazásában, alkalmazhatóságában a hangsúly hol erre, hol arra az eszközre került.¹¹⁷

Az uniós szabályozás a közszolgáltatás több elemét is közvetlenül érintette. Az ötödik akcióprogram intézkedési programjai között célként szerepeltek a szükséglet meghatározásának elemei, így többek között a betéti, letéti díjas hálózatok kiépítése és működtetése, a települési hulladék mennyiségének az uniós átlagon – 300 kg/fő – történő stabilizálása országonként, a szelektív gyűjtés megszervezése és a papír, az üveg, illetve a műanyag leg-

¹¹³ EUMSZ csatolt 26. Jegyzőkönyv

¹¹⁴ Vö. Krämer, 2012: 39–41

¹¹⁵ C-280/00., C-26/03. sz. ügyek

¹¹⁶ A Bizottság a tagállamokkal szembeni kötelezettségsegési eljárás megindításával arra is készítette őket, hogy a jogharmonizáció során olyan hatósági rendszereket hozzanak létre, melyek képesek az engedélyezési, a nyilvántartási és az ellenőrzési feladatok ellátására. Jans szerint az uniós jogérvényesítésre is kihatóan a Bíróság megerősítette, hogy ilyen eljárás indítható, ha a hatóságok rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot folytatnak és az „kellően tartós és általános”. (Jans, 2009: 84) C-494/01., para 27–28.

¹¹⁷ Lásd többek között: C-2/90., C-157/96., C-180/96., C-203/96. sz. ügyek. Az új hulladék-keretirányelv megengedi a hasznosítást végző hulladékégetőkbe irányuló import korlátozását, ha az import hatására a hasznosítási kapacitás elégtelenné válna, és ezért a tagállam saját hulladékát ártalmatlanítani kényszerülne. (L. az irányelv 16. cikkét) C-292/12. sz. ítélet

alább 50%-os hasznosítási arányának elérése (Council, 1993b: 41, 59).¹¹⁸ Húsz évvel később a települési hulladék átlaga már 503kg/főre¹¹⁹ emelkedett, s a régi tagállamok közül sem mindenki érte el a fenti hasznosítási arányt, míg az új tagállamok kifejezetten elmaradtak attól.¹²⁰ (EEA, 2013: 13) A hasznosítási arányok teljesítése miatt a hulladékhasznosítás és -ártalmatlanítás egymástól való elhatárolása a közzolgáltatásban is jelentőséget kapott.

A közzolgáltatások ellátását szolgáló létesítmények a területszervezésben fontos szerepet töltenek be akár szállítási kiinduló- vagy célpontként. Az EU hulladékgazdálkodási szabályozása jelenleg néhány általános követelményen túl nem tartalmaz részletes rendelkezést arra vonatkozóan, hogy hol és milyen létesítményt lehet elhelyezni, azt a tagállamok döntési kompetenciájában hagyja,¹²¹ míg a létesítményre és annak működtetésére részletes műszaki előírásokat hoztak. A Bizottság szerint a lerakók esetében erre azért van szükség, mert a hulladék szabad mozgása az EU-n belül verseny- és környezetvédelmi szempontból is megkívánja, hogy a tagállamokban azonos minőségű létesítmények jöjjenek létre (Sec, 1989: 18–27).¹²²

257 3. A korai megelőzési eszközök megítélése

A hulladékkeletkezés megelőzésének egyik legtermészetesebb eszköze a hosszú élettartamú termékek gyártása és forgalmazása. A Bizottság 1993-ban a termékfelelősségi szabályozás felülvizsgálata során a hibás termékért való felelősségen kívül e kérdés tagállami szabályozásának vizsgálatára is kitért (COM, 1993). Megállapította, hogy a jó minőségen túl a tömegtermelés időszakában a fogyasztók számára kedvező és kívánatos lehet a termékek szerkezetéből adódó javíthatóság, és az, hogy rendelkezésre álljanak a javításhoz szükséges alkatrészek a termék teljes élettartama alatt, ezért a tagállamok ezt biztosító jogszabályi kötelezettséget írtak elő.¹²³ Azt is elismerte, hogy e korlátozásoknak a fogyasztói igények kielégítésén túl környezetvédelmi funkciója is van, mivel csökkenti a szennyezést és a hulladék keletkezését. E szabályokat nem hatékonyak, hanem igazságtalannak tartotta, mert többnyire az eladót terhelték. Azt is megállapította, hogy bizonyos esetben ellentétesek lehetnek az uniós célokkal, mert korlátozzák a versenyt és torzítják a piacot, ezért szükségesnek tartotta az uniós szintű beavatkozást és módjának meghatározását (COM, 1993: 15–16, 80). A Zöld Könyvben három lehetőséget vázoltak föl: a) az eladók helyett a gyártók általános kötelezését az alkatrészek biztosítására a termék teljes élettartama alatt; b) a gyártók önkéntes kötelezettségvállalását a különböző érintettek bevonásával történt egyeztetés után;

¹¹⁸ Az akkori uniós arányt a közép-kelet-európai országok valószínűleg teljesítették. Az 1990-es évek előtt minden országra jellemző volt – többnyire a csomagolóanyagok begyűjtésére is – a betétdíjas rendszer. (Klarer et al, 1999: 60–70)

¹¹⁹ 1386/2013/EU: 184

¹²⁰ Lásd: a települési hulladékról készült összesítő és a tagállami jelentéseket.

¹²¹ Vö. Krämer, 2012: 334.

¹²² Hollandia hulladékexport tilalmát többek között hasonló okok miatt találta a Bíróság jogellenesnek. C–203/96., para 62, válasz: 2. pont

¹²³ A tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy a javítószerződés és az alkatrész-biztosítási kötelezettség jellemzően az eladó és a vevő viszonylatában jelent meg jogszabályi kötelezettség vagy bírói joggyakorlat alapján (COM, 1993: 50–52).

c) a gyártó nyújtotta fogyasztói tájékoztatást az alkatrészellátásról és javítószolgálatról.¹²⁴ Ez utóbbi megoldás jellemzői között sorolta föl az átláthatóságot és a versenysemlegességet. A Bizottság a harmadik mellett döntve a versenyt fontosabbnak találta a fogyasztói és a környezeti érdekeknel.

A megelőzést mozdítja elő az is, ha egyes anyagok használatát általában vagy bizonyos termékek előállításához betiltják. A hulladék keletkezésének megelőzését szolgáló tagállami intézkedések tilalom formájában már a nyolcvanas években is jelen voltak. A csomagolási irányelv elfogadása – mely a csomagolóeszközök szabad forgalmát biztosította¹²⁵ – az ilyen szabályokat jogellenessé tette.¹²⁶ Végül a hulladék keletkezését előzi meg minden olyan rendszer, mely a termék használati funkcióját megőrzi, így az újrahasználatot biztosító visszaváltási, betétdíjas rendszerek is.

4. Az érték-modell és a körkörös gazdaság

258

Az elmúlt évek hulladékgazdálkodást is meghatározó dokumentumai, melyek elsődlegesen a körs- körs gazdaságra¹²⁷ való átállást célozzák meg, radikálisan más szemléletet tükröznek. A 2011-es „Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve” című közlemény a hulladék erőforrássá való átalakítására, illetve a hulladékszegény gazdaság megteremtésére konkrét célkitűzéseket fogalmaz meg, a fenntartható fogyasztás egyik feltételének tekinti a javíthatóságot, pazarlásnak minősíti a nem tartós termékek vásárlását, és 2020-ra elérendő célként jelöli meg a „fenntarthatóbb termékek és szolgáltatások iránti magas fogyasztói igényt”, valamint olyan környezetvédelmi minimumszabványok megalkotását, melyek segítségével az erőforrás-hatékony szemponjtájból gyenge, valamint leginkább szennyező termékek „kiszorulnak” a piacról (COM, 2011: 5–6, 9). Azt, hogy mely termékeket kell majd ezen érteni, többek között a „zöld termék” minősítés fogja megalapozni, mely minősítésben a természeti erőforrások kímélete és az újrahasznosíthatóság egyaránt figyelembe veendő szempontok.

A közleményt azóta több olyan politikai dokumentum is követte, melyek a végrehajtást kívánják megalapozni (COM, 2013a–b, 1386/2013/EU, COM, 2014b–f). Ezek a dokumentumok egyértelműen azt mutatják, hogy megkezdődött a hulladékgazdálkodás átalakítása és a fogyasztói-modell felváltása az érték-modellel a körkörös gazdaságra való átállás jegyében, mely filozófiájában ahhoz a rendszerhez hasonló, amit a hagyományos falusi háztartások bemutatásakor felvázoltunk. Jelentős különbséget jelent ugyanakkor az, hogy a körkörös gazdaságban a technológiai rendszerek és szereplők önállóak. Az önállóság ellenére az EU célul tűzte ki maga elé, hogy 2030-ra egy olyan zárt rendszert hoz létre, melyben a hulladék keletkezése szinte nullára csökken.

259

¹²⁴ Megjegyzendő, hogy a volt kommunista országokban az első megoldás volt a jellemző.

¹²⁵ 94/62/EK irányelv 18. cikk

¹²⁶ A fémdobozok használatát tiltó dán jogszabály ellen a Bizottság csak az irányelv megszületése után lépett fel (Krämer, 2012: 120).

¹²⁷ „A körkörös gazdasági rendszerek a lehető legtovább megőrzik a termékek hozzáadott értékét, és megszüntetik a hulladékkeletkezést. Amikor egy termék eléri életciklusának végét, a körkörös gazdasági rendszerek a gazdaságon belül tartják az erőforrásokat, hogy azokat újra és újra produktívan fel lehessen használni, és így további értéket teremtsenek.” (COM, 2014b: 2)

Az átállás megalapozásához folyamatosan készülnek a különböző elemzések, felmérések. A műanyag hulladékokról szólva a Bizottság 2013-ban részletesen beszámol a korábbi negatív folyamatokról, és a környezetben található műanyag hulladékokkal kapcsolatos egyik stratégiai kérdésként veti föl, hogy a terméktervezésen keresztül hogyan lehet elérni a hosszabb élettartamot, az újrahasználat és a javíthatóság előmozdítását (COM, 2013a: 5-8, 17). Ennek elérését szolgáló egyik eszköz a „zöld termékek egységes piacának kialakítása”, mely az életciklus alapú „zöld termékek” és „zöld vállalatok” minősítési rendszerére épül (COM, 2013b: 2–3). Az új szemlélet nemcsak a műanyagokra vonatkoztatható.¹²⁸

Míg a Bíróság 2004-ben még arra hivatkozott, hogy a csomagolási irányelv nem érvényesíti a hulladékhierarchiát az újrahasználat és újrahasznosítás között, addig a műanyag hulladéknál a Bizottság ma már a hierarchia bevezetését, valamint értékkel való felruházását tartja szükségesnek (COM, 2013a: 12–13). Ez utóbbi elérésének egyik eszközét a letéti, betéti díjban, illetve újdonságként a lízingrendszerben látja, s ehhez fontosnak tartja annak vizsgálatát, hogy hogyan lehet ezeket a rendszereket úgy kialakítani, hogy közben a versenyre gyakorolt negatív hatás a legkisebb legyen (COM, 2013a: 15). A fogyasztók magatartásával kapcsolatban korábban már kifejtettek alapján úgy véljük, hogy téves az az álláspont, mely a műanyag értékkel való felruházásában a meghatározó szerepet ezekben az eszközökben látja.¹²⁹ A fogyasztói viselkedési minták megértése kiemelt szerepet kap az erőforrás-hatékonyságra való átállás folyamatában, mert a fentiekben túl több – fogyasztókat érintő – eszköz alkalmazását is szükségesnek tartja a Bizottság, így a hatásmechanizmusok, a hatékonyság elemzését célzó társadalomtudományi kutatások fontos szerepet töltenek be az erőforrás-hatékonyságra való átállásban is (COM, 2011: 10–11).

A 2014. júliusban megjelent „Úton a körkörös gazdaság felé: „zéró hulladék” program Európa számára” című bizottsági közlemény (COM, 2014b) kiemelte a társadalmi szereplők magatartásváltozásának fontosságát. A hulladékpolitika megújításáról szóló fejezet a hulladékokra egyértelműen, mint erőforrásra tekint, és ahhoz igazítva fogalmazza meg a célokat (COM, 2014b: 10–15). Nem meglepő, hogy céljá válik az újrahasznosítható hulladékok lerakásának tilalma 2025-re, vagy 2030-tól a hulladéklerakás megszüntetése. A célok elérhetőségét bizonyítottnak véli a Bizottság az alapján, hogy az elmúlt húsz évben hat tagállamban a hulladéklerakás 5% alá süllyedt. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ez az arány más tagállamokban fordított is lehet, a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő lerakók hálózatának kiépítése, az illegális hulladéklerakók felszámolása még nem minden tagállamban fejeződött be,¹³⁰ illetve csak néhány éve valósultak meg azok a modern regionális rendszerek, melyeknek lerakók is részét képezik.

Az újonnan megalakult Bizottság 2014 decemberében kiadta a 2015-ről szóló „Új kezdet” című munkaprogramját. A program Juncker elnök által meghirdetett 10 fő prioritás mentén fogalmazza meg a célokat és a tervezett tevékenységeket (COM, 2014d). Az „új

¹²⁸ Az akkumulátorok és elemek gyártásából a jövőben bizonyos anyagokat kizártak és az új irányelv a kicserélés lehetőségének biztosítását is kötelezővé teszi. 2013/56/EU irányelv

¹²⁹ A jog határait elemző munkákban Claes szerzőtársaival kiter a jog értékközvetítő funkciójának korlátozottságára, míg Willems hangsúlyozza, hogy a jog magatartást formáló hatása is korlátokba ütközik (Claes et al., 2009; Willems, 2009).

¹³⁰ Az illegális lerakók felszámolásával kapcsolatos kötelezettségzegési eljárással kapcsolatos ügyekre lásd: C-378/13., C-196/13. sz. ítéletek.

lendület a foglalkoztatásnak, a növekedésnek és a beruházásoknak” című prioritás keretein belül utalnak a körkörös gazdaságra való áttérésre. A körkörös gazdaságról szóló javaslat felülvizsgálata alapján a Bizottság szükségesnek tartja a közös és ambiciózus célokban való megállapodást, ugyanakkor a tagállamoknak a megvalósításban szabadabb kezét kívánunk adni (COM, 2014c: 6). Ugyancsak a körkörös gazdaság kialakítását szolgáló „ambiciózus célokra” hivatkozva vonta vissza az előző Bizottság által benyújtott – a hulladék-keret-irányelv és hozzá kapcsolódó irányelvek módosítását célzó – javaslatot (COM, 2014e: 38. pont). A közszolgáltató kiválasztását is érintheti, hogy 2015-ben kerül sor a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára (COM, 2014f: 49. pont).

5. A közszolgáltatásra gyakorolt hatás

260

A fentiekben ismertetett szemléletváltás a hulladékos közszolgáltatásra közvetve és közvetlenül is hathat. A termékek élettartamának megnövekedése, javíthatósága, egyes anyagok használatának tilalma megváltoztatja a települési hulladék összetételét, mennyiségét és minőségét. Ehhez járul még az új hulladékaromok nevesítése, a hasznosítási arányok növelése vagy a hulladéklerakók várható bezárása, melyek a helyi közszolgáltatás tevékenységi körét, hasznosítási és lerakási célpontjait, finanszírozási rendszerét és a vele kapcsolatos igazgatási-szervezési feladatok átalakítását is kikényszerítheti. A Bizottság 2015-ös munkaprogramja a tagállamoknak nagyobb önállóságot kíván adni a körkörös gazdaság kialakításában. E folyamat ismételten módosíthatja a tagállami jogharmonizációval szembeni elvárásokat. Úgy véljük, hogy Krämer figyelem felhívása – hogy a tilalmak megítélésében az elsődleges és másodlagos jogszabályoknak egyaránt szerepük van, és ugyanannak a dolognak megváltozhat a megítélése attól függően, hogy az elsődleges vagy a másodlagos jogforrások alapján kell elbírálni (Krämer, 2012: 120) – a jövőre nézve is aktuális marad.

A megelőzési szempontok és a hulladékhierarchia következetes érvényesítése a területszervezésre is lényeges hatással bír. Az újrahasználattal a begyűjtési hálózat célja, hogy a gyártóhoz jutassa vissza a dolgot, ebből következően a gyártót és az azt összekötő gyűjtési-szállítási hálózatot állandónak tekinthetjük. Ezzel szemben az újrahaznosítási hálózatról már nem mondhatjuk el ugyanezt, hiszen a hasznosító létesítmény, mint végcél folyamatosan változhat, a hasznosítási technológiától függően hulladék előkezelő létesítmények is beiktathatók, az egész hálózatot, annak térbeli szerkezetét a piaci kereslet dinamikusan alakítja, változtatja. A közszolgáltatás területi szerveződése szempontjából kiemelkedő jelentőségűnek tartjuk azt, hogy akár az állandó, akár a dinamikusan változó területi szerveződésekben a közszolgáltatásnak és így az önkormányzatnak, valamint a közszolgáltatónak milyen szerepet szánunk helyi, regionális és országos szinten egyaránt, milyen viszonyrendszerek alakulnak ki, s ezeken belül kinek mire terjed ki a döntéshozatali kompetenciája. Az Európai Bíróság egyelőre megvédte az önkormányzatok döntési szabadságát abban, hogy a települési hulladék célállomását meghatározta.¹³¹ Ugyanakkor ez a szabadság már nem illeti meg az ipari és a bontási hulladékokra vonatkozóan. Az eltérő megítélés elsősorban arra vezethető vissza, hogy a települési hulladék kezelése a helyi köz-

261

szolgáltatások körébe tartozik, míg az ipari hulladék már nem. A Bizottság az erőforrás-hatékonyság növelése érdekében „ipari szimbiózisról” ír, melynek lényege, hogy az egyik vállalat hulladéka a másik vállalat számára nyersanyag lehet (COM, 2011: 6). Az „ipari szimbiózis” fogalmát a zéró hulladékról szóló közlemény már a melléktermékekre épülő vállalatok közötti kapcsolatrendszerrel szövege használja (COM, 2014b: 4–5). Úgy véljük, hogy akár a hulladék megszűnésével létrejövő termék, akár a melléktermék lesz is az, mely a körkörös gazdaságban a kapcsolatokat létrehozza, valószínűleg sok vitát fog még kiváltani és számos versenyjogi kérdést felvetni.

6. Az uniós szabályozás Magyarországon

262 6.1 Az uniós szabályok hatása 1985–2010 között

A rendszerváltás előtt az EU szabályozásának közvetlen hatásáról nem beszélhetünk, ugyanakkor a kor számos nemzetközi eseménye, nemzetközi szerződése gyakorolt hatást mind az uniós, mind a magyar jogalkotásra, és a közös kiinduló pont miatt a jogfejlődés iránya bizonyos szempontok szerint hasonlónak vált.¹³² A hulladékos közzolgáltatásra tekintettel a tárgyalt időszak legjelentősebb nemzetközi szerződése a Bázeli Egyezmény.¹³³ Az Egyezmény célja annak a folyamatnak megállítása volt, mely egyes országokat más országok hulladéklerakójává kezdett változtatni. Olyan rendszert vezetett be, mely a hulladék mozgását követhetővé tette, és mind a küldő, mind a fogadó ország hatóságai számára biztosította az ellenőrzés alatt tartás lehetőségét. Mivel a Bázeli Egyezményt az EU tagállamai is aláírták, és a tagállamok egymás közötti kapcsolatában a Bíróság azt érvényesítette,¹³⁴ ezért mondhatjuk, hogy a hulladékgazdálkodáshoz tartozó uniós joggal való harmonizációnak ez az egyik első közös alapja.

1991. december 16-án Európai Megállapodás jött létre Magyarország és az Európai Közösségek, illetve azok tagállamai közötti társulás létesítéséről,¹³⁵ és megkezdődött a jogharmonizációs és átalakulási folyamat, ami másként hatott az állami és másként az önkormányzati szintű feladatellátásra. A megelőzést szolgáló központosított vállalati intézményrendszer megszűnése azt eredményezte, hogy a települési hulladékban megjelentek olyan anyagok, amiket korábban nem tekintettek hulladéknak.

Az 1995-ben megszületett Fehér Könyv (COM, 1995) hatása több szempontból is érezhetővé vált. Fokozatosan eltűntek mindazok a termékforgalmazó korlátozások, melyek

¹³² Ahogy az ENSZ első környezetvédelmi konferenciája (Stockholm, 1972.) jelentős szerepet játszott az EU kezdeti környezetvédelmi jogalkotásában, úgy a hazai környezetjogot is meghatározta, és arra tekintettel született meg az első környezetvédelmi törvény (1976. évi II. tv.).

¹³³ Magyarország az Egyezményt egyik kidolgozójaként 1989-ben írta alá, és 1996-ban hirdette ki.

¹³⁴ A Bázeli Egyezmény rendelkezéseit a Bíróság a tagállamok közötti hulladékszállítással kapcsolatos ügyek megítélésében már akkor is figyelembe vette, amikor az EU még nem írta alá az Egyezményt (Krämer, 2012: 40).

¹³⁵ A megállapodást az 1994. évi I. törvény hirdette ki.

az áruk szabad mozgását befolyásolták.¹³⁶ A jogharmonizáció során az ÉVM 1978-ban kiadott magatartási kódexének egységes elemei a szabályok jellegétől függően külön álló jogszabályokba kerültek, elszakítva a közszolgáltatókra vonatkozó szakmai szabályoktól az igénybevevők és az önkormányzatok jogairól, kötelezettségeiről, felelősségéről szóló rendelkezéseket. Végül 2000-ben a hulladékgazdálkodási törvény elfogadásával és a hozzá kapcsolódó végrehajtási szabályok megszületésével a régi szabályozást teljes mértékben felváltotta az uniós jog logikáját követő feltételrendszer.

Uniós taggá válásunk óta mind a jogalkotást, mind az intézményfejlesztést az uniós jogszabályok alakulása és a finanszírozási források elérhetősége határozzák meg. A tagállamokra jellemző települési hulladékkal kapcsolatos viták hazai megjelenésén túl kiemelt jelentőséget kapott az, hogy mi tartozik a települési hulladék fogalma alá, illetve hogy az önkormányzatoknak milyen mértékben van joguk arra, hogy a közszolgáltatás igénybevételel kötelezettségként írják elő a háztartásokon túl a gazdálkodó szervezetekre is.¹³⁷

Az egyes hulladékáramokra vonatkozó kötelező hasznosítási arányok teljesítésében a koordináló rendszer kapott szerepet, mely a gyártói felelősségre épülő gyűjtési és hasznosítási hálózatot hozott létre. A közszolgáltatás az önkormányzat döntésétől függően e rendszer részévé válhatott. A települési hulladék csomagolási hulladék frakciójának elkülönítésére az önkormányzat háromféle megoldás közül választhatott: szelektív gyűjtés az ingatlanoknál, szelektív gyűjtés hulladékszigeteken, válogató létesítmény üzemeltetése a lerakók mellett.

6.2 Az EU és a hazai szabályozás kapcsolata 2010 után

263

Az új hulladék-keretirányelvet 2010. december 12-ig kellett volna átvenni. A harmonizációs törvényt azonban csak 2012-ben fogadták el, és 2013. január 1-jén lépett hatályba. Mivel magára a hulladékos közszolgáltatásra vonatkozó uniós jogszabály nem létezik, ezért a jogharmonizáció megfelelőségét az elsődleges jog, illetve egyéb horizontális szabályok tükrében lehet megítélni. Varju részletesen elemzi a hulladékos közszolgáltatás új szabályozása, az uniós jog és a bírói joggyakorlat egymáshoz való viszonyát. Egyetértünk Varjuval abban, hogy a hulladéktörvénnyel elfogadott feltételrendszer és közszolgáltatási rend uniós joggal való összhangja kétségeket támaszthat (Varju, 2013c: 7–8). Véleményünk szerint ebbe a körbe tartozik a hulladéklerakó üzemeltetőjét terhelő lerakási járulék is, aminek a közszolgáltatóra, illetve a közszolgáltatás igénybevevőjére való áthárítását a törvény egyértelműen megtiltja. A lerakási járulék a gazdasági eszközök közé tartozik és célja a hulladék lerakótól való eltérítése, melyet akkor tud elérni, ha gazdasági hatását az a személy érzi, akinek döntésén múlik, hogy a hulladékhasznosító létesítménybe vagy lerakóba kerül. A lerakó üzemeltetője hulladékbefogadási kötelezettsége miatt nincs ebben a döntési pozícióban. A gazdasági eszköz alkalmazhatóságának célhoz kötöttségét az Európai Bíróság is megerősítette.¹³⁸

¹³⁶ Ennek során többek között megszűnt az előzetes termékellenőrzés, a javítószolgálat és az alkatrészellátás biztosításának kötelezettsége is.

¹³⁷ Ezekkel a kérdésekkel Varju részletesen foglalkozik (Varju, 2013a–c).

¹³⁸ Vö. C-254/08. és C-172/08. sz. ítéletek.

A lerakási járulék mellett a fogalmak jelentése nemcsak a korábban már említett „települési hulladék”, „hasznosítás”, „ártalmatlanítás” szempontjából vált fontossá. Az illegális, illetve a környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő, de engedéllyel rendelkező hulladéklerakók bezárásának kötelezettsége Magyarországot is terhelte. A magyar illegális hulladéklerakók számának meghatározásában jelentős eltérés volt a különböző felmérések alapján, aminek okát a tagállami felmérést végző COWI elsősorban abban látta, hogy volt olyan, aki illegális lerakónak tekintette azt a területet is, ahol elhagyott hulladék volt található (COWI, 2007: 39).¹³⁹ Herczeg szerint 2009. július 15-ig a nem megfelelő hulladéklerakók bezárása megtörtént, a rekultivációs eljárások megkezdődtek. Ehhez képest a 2014–2020 közötti időszokról szóló országos hulladékgazdálkodási tervben (OHT) az szerepel, hogy az „illegális lerakók számáról nincs megbízható adat, számuk azonban meghaladhatja az 1000 darabot.” Valószínűsíthető, hogy ebben az esetben is az uniós jog szempontjából nem illegális hulladéklerakóról, hanem elhagyott hulladékot tartalmazó területről van szó. A megfelelő fogalom használata különösen fontossá válik az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján, mert ha valóban illegális lerakókról van szó, akkor az kötelezettségszegési eljárás megindítását és bírósági eljárás esetén bírságolás alapját is szolgálhatja.¹⁴⁰

Az uniós jogszabályokon túl a hazai közzolgáltatásra legnagyobb hatással az uniós finanszírozású regionális lerakókat is magukban foglaló hulladékkezelő létesítmények voltak és vannak. Nincs olyan szereplője a közzolgáltatásnak, melyre az így kialakult rendszerek ne gyakoroltak volna hatást. A pályázatokat, illetve a megkötött finanszírozási megállapodásokat a bennük vállalt indikátorok és pénzügyi feltételek miatt egyszerre tekinthetjük a társulás tagjait tömörítő régió települési hulladékgazdálkodási és pénzügyi tervének. A pályázati indikátorok utalnak a hulladék mennyiségére, minőségére, forrására, míg a pénzügyi terv a költségek és a bevételek között teremt összhangot úgy, hogy a hasznosításból származó bevételek is megjelennek benne. A pályázat alapú tervezés eltérő a törvényben rögzített hierarchikus tervezéstől mind térbeli szerkezete, mind tartalmát tekintve. A korábban említett díjfelügyeleti eljárás vizsgálati szempontjaival összhangban Szalóki is erre hívta fel a figyelmet (Szalóki, 2013) és az OHT is erre utal (OHT, 2013: 49–50). Míg a pályázati tervezés konkrét, funkcionális megközelítésű és a hulladékkezelő létesítményhez kapcsolódó régióra vonatkozik, addig a törvényen alapuló tervek a közigazgatás területi szintjeihez (országos, megyei, helyi) igazodva általános követelményeket fogalmaznak meg. Tartalmi megközelítésében talán a legközelebb a gazdálkodói hulladékgazdálkodási tervhez állna közel, azonban a pályázathoz tartozó önkormányzatok miatt a kettő jelentős mértékben eltér egymástól.

* * *

- 264** Az EU bár hulladékgazdálkodási politikája kezdetektől fogva hangsúlyozta a megelőzést, mégis versenyszabályai és indikátorai jellemzően a fogyasztói-modellhez tartozó intézményrendszert erősítették, ezt jelzi az új tagállamok korábbi megelőzést szolgáló rendszereinek leépítése is.

¹³⁹ A fogalom tisztázásának szükségességét 2005-ben már Golder is jelezte (Golder, 2005: ESii–iii).

¹⁴⁰ Lásd: C-378/13, C-196/13. sz. ítéletek.

Az egységes uniós politika kialakításában az Európai Bíróságnak kiemelkedő szerepe volt. A Bizottság indította kötelezettségzegési eljárások célja közvetlenül az egységes uniós hulladékpolitika kikényszerítése volt, míg a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntések ezt a célt közvetve, a hulladékgazdálkodási szereplők közötti konfliktus rendezésén keresztül érték el.

Az érték-modellre való áttérés 2008-tól vált erőteljesebbé és a körkörös gazdaságra tekintettel vált markánsná. Mindezek a hulladékos közszolgáltatás alakulásában is komoly szerepet kaphatnak nálunk is. Egyrészt a közszolgáltatás keretein belül kezelt települési hulladék egy része kikerül a hulladék körből, másrészt a közszolgáltatás szervezése során kialakított kapcsolatok – különösen a hasznosítás formái – új értelmet kaphatnak. Úgy véljük, hogy a közszolgáltatások területi szervezését és a közszolgáltatások, valamint az önkormányzati politika egymáshoz való viszonyát az előbbiek jelentős mértékben megváltoztathatják.

Az EU a pályázatokon keresztül olyan tervezési kultúra meghonosítását indította el, mely nemcsak a tervalkotás hazai szabályaitól, hanem a közszolgáltatás szervezésének helyi döntéshozatali mechanizmusaitól is idegen volt. Kiemelendőnek tartjuk, hogy a hulladékos közszolgáltatás tervezési rendszere a funkcionális megközelítésű tervezésen keresztül tudja leginkább segíteni a körkörös gazdaságra való áttérést. A hulladékos közszolgáltatás esetén emiatt a regionális szint nem feltétlenül esik egybe a közigazgatás regionális szintjével.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Aleksic, Danko (2013a): *Municipal waste management in Czech Republi*. European Environment. <http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste> (2015.02.20.)
- Aleksic, Danko (2013b): *Municipal waste management in Latvia*. European Environment Agency.
- Aleksic, Danko (2013c): *Municipal waste management in Slovakia*. European Environment Agency.
- Aleksic, Danko (2013d): *Municipal waste management in Slovenia*. European Environment Agency.
- Almasi, Alexandra Maria (2013): *Municipal waste management in Romania*. European Environment Agency.
- Almasi, Alexandra Maria–Milios, Leonidas (2013): *Municipal waste management in Spain*. European.
- ARCADIS (2011): *Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention Final report*. European Commission DG Environment. http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report_waste.pdf (2013.06.07.)
- ARCADIS (2014): *Study: Screening of ex ante conditionality regarding the consistency of national Waste Management Plans, with the requirements of the Waste Framework Directive 2008/98*. <http://bookshop.europa.eu/en/screening-of-ex-ante-conditionality-regarding-the-consistency-of-national-waste-management-plans-with-the-requirements-of-the-waste-framework-directive-2008-98-pbKH0114262/?CatalogCategoryID=r1sKABstjgMAAAEjvIYY4e5K> (2015 04.22.)
- Bakas, Ioannis (2013a): *Municipal waste management in Cyprus*. European Environment Agency.
- Bakas, Ioannis (2013b): *Municipal waste management in Greece*. European Environment Agency.
- Bakas, Ioannis (2013c): *Municipal waste management in Portugal*. European Environment Agency.
- Bakas, Ioannis (2013d): *Municipal waste management in Turkey*. European Environment Agency.
- Balázs István–Gajdusчек György–Koi Gyula–Szamel Katalin (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó.
- Bánda Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- Bánda Gyula (szerk.) (2008): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélezési gyakorlata: a másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- Bartee, Edwin. M. (1973): A holistic view of problem solving. In: *Management Science*. Vol. 20., No. 4. Part I. December, pp. 439–448.
- Bartha Ildikó (2014): Civilek a pályán. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Gűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 295–320. o.
- Bio Intelligence Service (BioIS) (2012): *Sustainable Production and Consumption: Use of Economic Instruments and Waste Management Performances Final Report*. European Commission DG Environment. http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf (2014.10.02.)
- BioIntelligence (2011a): *Implementing EU Waste Legislation for Green Growth*. Final Report. European Commission (DG ENV).

- http://ec.europa.eu/latvija/documents/aaa_pievienotie_faili/20120113_report_waste_legislation_for_green_growth.pdf (2014.09.21.)
- BioIntelligence (2011b): *Study on coherence of waste legislation*. Final Report. European Commission (DG ENV).
http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Coherence_waste_legislation.pdf (2014.09.21.)
- BIPRO (2011): *Services to Support Member States' Enforcement Actions and Inspections Concerning the Application of EU Waste Legislation. PRACTICAL MANUAL on permitting and inspection of waste management operations*. Final version. European Commission. Brussels.
- BIPRO (2013a): *Support to Member States in Improving Waste Management based on Assessment of Member States' Performance*. Final Report. European Commission. Brussels.
- BIPRO (2013b): *Current situation of municipal waste management in the 10 selected MS, key problems and challenges identified*. High level seminar on policy instruments to improve municipal waste management. Brussels. 19. March 2013. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/seminar_03_2013/2.%20BiPRO%20presentation_130313-rev1ff.pdf (2014.09.21.)
- Boysen, Sigrid (2009): Germany. In: Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Claes, Erik–Devroe, Wouter–Keirsblick Bert (2009): The Limits of the Law (Introduction) In: Claes, Erik–Devroe, Wouter–Keirsblick, Bert (eds): *Facing the Limits of the Law*, Springer: Leuven, pp. 1–24.
- COWI (2007): *Follow-up study on the implementation of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste in EU–25*. Final Report – Findings of the Study. European Commission (DG ENV).
http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/study/cowi_report.pdf (2012.10.29.)
- Csikszentmihályi, Mihály (2003): *Good business*. London: Hodder and Soughton.
- Eunomia Research & Consulting (2002): *Financing and Incentive Schemes for Municipal Waste Management*. Case Studies. Final Report to Directorate General Environment. European Commission.
http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/financingmunicipalwaste_management.htm (2012.10.29.)
- Európai Számvevőszék (ESZ) (2012): *A települési hulladékgazdálkodási infrastrukturális projekteket finanszírozó strukturális intézkedések eredményesen segítik-e a tagállamokat az uniós hulladékgazdálkodási politika céljainak elérésében?* 20. sz. különjelentés.
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/20170745.PDF> (2013.01.20.)
- European Commission (EC) (2010): *LIFE and local authorities. Helping regions and municipalities tackle environmental challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/local_authorities.pdf (2014.08.10.)
- European Environmental Agency (2013): *Managing municipal solid waste, a review of achievements in 32 European countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
<http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste> (2005.03.06.)
- European Environmental Agency (EEA) (2010): *The European Environment – State and Outlook 2010. Synthesis*.
<http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/synthesis> (2013.11.02.)

- Ferraris, Matteo–Paleari, Susanna (2013): *Municipal waste management in Italy*. European Environment.
- Fischer, Christian (2013a): *Municipal waste management in Denmark*. European Environment Agency.
- Fischer, Christian (2013b): *Municipal waste management in Estonia*. European Environment Agency.
- Fischer, Christian (2013c): *Municipal waste management in Finland*. European Environment Agency.
- Fischer, Christian (2013d): *Municipal waste management in Germany*. European Environment Agency.
- Fischer, Christian (2013e): *Municipal waste management in Poland*. European Environment Agency.
- Fischer, Christian (2013f): *Municipal waste management in Iceland*. European Environment Agency.
- Gentil, Emmanuel C. (2013a): *Municipal waste management in Belgium*. European Environment Agency.
- Gentil, Emmanuel C. (2013b): *Municipal waste management in France*. European Environment Agency.
- Gentil, Emmanuel C. (2013c): *Municipal waste management in Luxembourg*. European Environment Agency.
- Golder Europe EEIG (2005): *Report on Implementation of the Landfill Directive in the 15 Member States of the European Union*. European Commission, Golder Associates (UK) Ltd. http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/report_a2.pdf (2010.10.15.)
- Gromnicka, Ewa (2009): Poland. In: Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Halász József (1966): Községi reformtendenciák a nyugati országokban. In: *Állam és igazgatás*. 16. évf., 10. sz., 877–894. o.
- Halász József (1967a): Községi reformtendenciák a nyugati országokban I. In: *Állam és igazgatás*. 17. évf., 7. sz., 592–606. o.
- Halász József (1967b): Községi reformtendenciák a nyugati országokban II. In: *Állam és igazgatás*. 17. évf., 8. sz., 725–734. o.
- Halász József (1968): A község-modellek átalakulásának igazgatási-jogi problémái. In: *Állam és igazgatás*. 18. évf., 7. sz., 577–592. o.
- Herczeg, Márton (2013a): *Municipal waste management in Austria*. European Environment Agency.
- Herczeg, Márton (2013b): *Municipal waste management in Hungary*. European Environment Agency.
- Herczeg, Márton (2013c): *Municipal waste management in Switzerland*. European Environment Agency.
- Hoffman István (2009): *Önkormányzati közzolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közzolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2013): Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 9–25. o.
- Jans, Jan H. (2009): The effect of the ECJ judgements in environmental cases for other areas of EU Law. In: Bándi Gyula (eds.): *The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law*. Budapest: Szent István Társulat, pp. 83–94.
- Kállay, Tamás (2013a): *Municipal waste management in Bulgaria*. European Environment Agency.
- Kállay Tamás (2013b): *Municipal waste management in Lithuania*. European Environment.

- Kerekes Sándor (2004): A hazai termékdíj törvény a közösségi döntések tükrében. In: Kerekes Sándor–Kiss Károly (szerk.): *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, 15–30. o.
- Kerekes Sándor (2012): A környezetügy ötven éve. In: Kerekes Sándor–Csutóra Mária (szerk.): *Fenntartható fogyasztás?* Budapest: Aula Kiadó.
- Kerekes Sándor–Kiss Károly–Pávics Lázár–Rákosi Judit (1993): *A környezetvédelem gazdasági szabályozása*. Budapest: Öko Rt. (Kézirat)
- Kjær, Brigitte (2013a): *Municipal waste management in Croatia*. European Environment Agency.
- Kjær, Brigitte (2013b): *Municipal waste management in Norway*. European Environment Agency.
- Klarer, Jürg–McNicholas, Jim–Knaus, Eva-Maria (eds.) (1999): *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy Central and Eastern Europe*. Szentendre: Regional Environmental Center.
- Kovács Éva (2014): Túl az „utasítás – ellenőrzés” világán: a koordináció értelmezési keretei a közigazgatásban. In: *Magyar közigazgatás*. 4. sz., 31–44. o.
- Kökényesi József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Köszolgáltatási változások*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 249–268. o.
- Köztisztasági Egyesülés (1999): IX. Országos Köztisztasági Szakmai Fórum és Kiállítás Szombathely konferencia kötete. Köztisztasági Egyesülés.
- Köztisztasági Egyesülés (Köztegy) (2010): *A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből*. http://www.kvvm.gov.hu/data/kiadvanyok/kvvm_kiadvany_15.pdf (2010.10.15.)
- Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.) (2009): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Krämer, Ludwig (2012): *Az Európai Unió Környezeti joga*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- KvVM (2009a): *Beszámoló a 2003–2008. közötti időszakra vonatkozó Országos Hulladékgazdálkodási Terv végrehajtásáról*. http://www.kvvm.hu/cimg/documents/OHT_I_beszamolo.pdf (2014.11.14.)
- KvVM (2009b): Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014–ig <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597> (2014.11.14.)
- Lévai Antal (2014): Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerése a közszolgáltatások biztosításában. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 295–320. o.
- Linder Viktória (2013): A közszolgáltatás személyi állományának alakulása a területi közszolgáltatások ellátásában. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Köszolgáltatási változások*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus, 79–99. o.
- Madarász Tibor (1971): *Város és igazgatás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Madell, Tom (2009): Sweden In: Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Mellár Tamás (1991): Gazdasági átmenet és az átmenet gazdasága. In: *Aula*. 13. évf., 4. sz., 9–27. o.
- Milios, Leonidas (2013a): *Municipal waste management in Netherlands*. European Environment Agency.
- Milios, Leonidas (2013b): *Municipal waste management in Malta*. European Environment Agency.

- Milios, Leonidas (2013c): *Municipal waste management in Sweden*. European Environment Agency.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.) (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC.
- Nagy Sándor–Cseppely Vivien (2012): A nagy fűtőértékű MBH termék további nemesítésének kísérleti vizsgálata. In: *Hulladék Online*. 3. évf., 1.sz., 1–10. o.
- O’Brian, Jeremy K. (2006): *Contracting out: Adapting local integrated waste management to regional private landfill ownership*. Waste Management World.
<http://www.waste-management-world.com/articles/print/volume-7/issue-7/features/contracting-out-adapting-local-integrated-waste-management-to-regional-private-landfill-ownership.html> (2012.10.24.)
- Office of Fair Trading (2010): *Infrastructure Ownership and Control Stock-take. Final report: Main findings*.
http://80.86.35.165/shared_offt/market-studies/ownership-control-mapping/OFT1290.pdf (2012.10.11.)
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Peeter Eek (2013): *Creation of the framework conditions to avoid the last steps of the waste hierarchy*. Brussels: 10 MS Workshop. 19. March 2013.
http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/seminar_03_2013/6.WM-Estonia_10MS-seminar_BRSL_Peeter_Eek_19-03-2013.pdf (2015.03.22.)
- Péter Judit (2002): Fenntartható fogyasztás. In: *Európai Jog*. 2. évf., 3. sz., 20–25. o.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közzolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 29–51. o.
- Power, Kate–Mont, Oksana (2013): Analysis of latest outcomes of academic work on sustainable consumption 2010–2012. In: *Brief Working Paper*. No. 3. http://scp.eionet.europa.eu/publications/wp2013_3/wp/wp2013_3 (2014.04.30.)
- Pump Judit (2009): Szabályozás módszertanok a közigazgatástól a pályázatokig. In: *Kutatások az Eötvös József Főiskolán*. 9. évf., 254–269. o.
- Pump Judit (2011): A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”. In: *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*. 1. évf., 1. sz., 47–66. o.
- Pump Judit (2012): *A jog hatása a fenntartható közzolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, ELTE, Állam- és Jogiudományi Doktori Iskola (Kézirat)
- Pump Judit (2013): Közzolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 139–172. o.
- Reuß, Jürgen–Dannoritzer, Cosima (2013): *Kaufen für die Müllhalde*. Freiburg: Orange Press.
- Samuelson, Paul A.–Nordhaus, William D. (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Sárközy Tamás (1997): A privatizáció nemzetközi modelljeiről Közép–Kelet Európában. In: Demcsák Mária (szerk.): *Kopátsy Sándornak Barátaiktól, pályatársaitól, tanítványaitól*. Budapest: Pénzügykutató Rt. Privatizációs Kutatóintézet TVK Rt., 108–127. o.
- Schueler, Maria (2009): Bulgaria. In: Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. The Hague: T.M.C. Asser Press.

- Segal, Geoffrey F.–Moore, Adrian T. (2000): *Privatizing Landfills: Market Solutions for Solid-Waste Disposal*. Policy Study No. 267. Reason Public Policy Institute. <http://reason.org/files/f5477f3e2-3eb04770b6a222456421e6d.pdf> (2014.04.30.)
- Serge Latouche (2011): *A Nemnövekedés diszkrét bája*. Szombathely: Savaria University Press.
- Szirmai Viktória (1999): *A környezeti érdekek Magyarországon*. Budapest: Pallas Stúdió.
- Thaler, Richard. H.–Sunstein, Cass. R. (2008): *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Varju Márton (2013a): A Közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 103–137. old
- Varju Márton (2013b): A közüzemi szolgáltatások szabályozása az Európai Unióban – A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás jogi keretei és piaci elemek a szabályozásban. (Kézirat)
- Varju Márton (2013c): A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban – Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi közszolgáltatások területén. (Kézirat)
- Veidemane, Kristina–Valiukaite, Vilma–Morkvenas, Zymantas–Dudutyte, Zita (2004): *Waste Management in the Baltic States*. http://www.bef.lv/data/file/waste_management.pdf (2013.02.03.)
- Watson, David (2013a): *Municipal waste management in Ireland*. European Environment Agency.
- Watson, David (2013b): *Municipal waste management in United Kingdom*. European Environment Agency.
- Willems, Kurt (2009): The Limits of the Law of Obligations. In: Claes, Erik–Devroe, Wouter–Keirslick, B. (eds.): *Facing the Limits of the Law*. Leuven: Springer, pp. 45–56.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83., 2010. 03. 30., 47. o.
- 26. Jegyzőkönyv. Az általános érdekű szolgáltatásokról, HL C 83., 2010. 03. 30., 308. o.
- A Tanács 75/442/EGK irányelve a hulladékokról, HL L 194., 1975.7.25., 39–41. o.
- European Parliament and Council Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, HL L 365., 31. 12. 1994., p. 10–23.
- A Tanács 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról, HL L 182., 1999.7.16., 1–19. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről, HL L 312., 2008. 11. 22., 3–30. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról, HL L 242/1., 2002. 07. 22., 1–15. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, HL L 354/171., 2013.12.28., 171–200. o.
- COM(1993) 509 final Green paper: Guarantees for consumer goods and after-sales services.
- COM(1995) 163 final. White paper: Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union.

- COM(2003) 270 végleges. Bizottsági közlemény: Zöld Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2004) 374 végleges. Bizottsági közlemény: Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2011) 571 végleges. Bizottsági közlemény: Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve.
- COM(2012) 710 végleges. Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül”.
- COM(2013a) 123 végleges. Bizottsági közlemény: Zöld Könyv a környezetben található műanyag hulladékokkal kapcsolatos európai stratégiáról.
- COM(2013b) 196 végleges. Bizottsági közlemény: A zöld termékek egységes piacának kialakítása. A termékek és a szervezetek környezeti teljesítményével kapcsolatos tájékoztatás fejlesztése.
- COM(2014a) 397 végleges. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról.
- COM(2014b) 398 végleges. Bizottsági közlemény: Úton a körkörös gazdaság felé: „zéro hulladék” program Európa számára.
- COM(2014c) 910 végleges. Bizottsági közlemény: A Bizottság 2015. évi munkaprogramja. Új kezdet.
- COM(2014d) 910 1. számú melléklet.
- COM(2014e) 910 2. számú melléklet.
- COM(2014f) 910 3. számú melléklet.
- Council (1973) Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting in the Council on the programme of action of the European Communities on the environment, HL C 112/1., 20. 12. 1973.
- Council (1977) Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment, HL C 139/1., 13. 06. 1977.
- Council (1983) Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986), HL C 46/1., 17. 02. 1983.
- Council (1987) Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987–1992), HL C 328/01., 07. 12. 1987.
- Council (1993a) Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, HL C 138/1., 17. 05. 1993.
- Council (1993b) Towards Sustainability: An European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, HL C 138/5., 17. 05. 1993.
- Sec (1989) 934 final Communication from the Commission to the Council and to the Parliament: A Community Strategy for Waste Mangement.

- Bázeli Egyezmény a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról, 1989.
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1995. évi LVI. törvény a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról
- 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló
- 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- 2013. évi CXXV. törvény a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről
- 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvény-módosításokról
- 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló, Bazelben, 1989. március 22. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 89/2004. (IV.20.) Korm. rendelet egyes ISPA projektek pénzügyi megállapodásainak kihirdetéséről
- 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM rendelet a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről 1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről
- 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozat a Hulladékgazdálkodási Tervről
- 6/1999. (IV. 21.) AB határozat
- C-480/06. sz. ügy Bizottság kontra Németország ügy [EBHT 2009., I-04747]
- C-280/00. sz. ügy Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg [EBHT 2003. I-7747]
- C-26/03. sz. ügy Stadt Halle és RPL Lochau [EBHT 2005., I-1]
- C-254/08 sz. ügy Futura Immobiliare Srl Hotel Futura [EBHT 2009., I-6995]
- C-172/08 sz. ügy Pontina Ambiente Srl kontra Regione Lazio [EBHT 2010., I-1175]
- C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium [EBHT 1992., I-4471]
- C-422/92. sz. ügy Bizottság kontra Németország [EBHT 1995., I-1124]
- C-304/94. sz. ügy Tombesi [EBHT 1997., I-3585]
- C-129/96. sz. ügy Inter-Environnement Wallonie ASBL [EBHT 1997., I-7435]
- C-157/96. sz. ügy The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [EBHT 1998., I-2211]
- C-180/96. sz. ügy Bizottság kontra Egyesült Királyság és Írország [EBHT 1998., I-2269]
- C-203/96. sz. ügy Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others kontra Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [EBHT 1996., I-4111]
- C-6/00. sz. ügy Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [EBHT 2002., I-1986]
- C-9/00. sz. ügy Palin Granit Oy [EBHT 2002., I-3548]
- C-463/01. sz. ügy Bizottság kontra Francia Köztársaság [EBHT 2004., I-11734]
- C-494/01. sz. ügy Bizottság kontra Írország [EBHT 2005., I-3382]

- C-309/02. sz. ügy Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co., S. Spitz KG kontra Land Baden-Württemberg [EBHT 2004., I-11794]
- C-416/02. sz. ügy Bizottság kontra Spanyol Királyság [EBHT 2005., I-7530]
- C-457/02. sz. ügy Niselli [EBHT 2004., I-10875]

Egyéb

- Környezetvédelmi Fejlesztési Igazgatóság (KFI) (2011) Dr. Kiss András (főosztályvezető-helyettes) előadása. Elhangzott a Köztisztasági Egyesülés XXI. Nemzetközi Köztisztasági Szakmai Fórum és Kiállításán. Szombathely, 2011. 05. 05.
- dr. Szalóki Szilvia MEKH Közzolgáltatásokért Felelős Elnökhelyettes előadása (2013): A díjképzés alapjai, és a díjfelügyelet a hulladékgazdálkodási közzolgáltatásban, A Köztisztasági Egyesülés taggyűléssel egybekötött szakmai tanácskozásán, Siófok, 2013. 12. 04.
- Köztisztasági Egyesülés (Köztegy) (2014a) igazgatójának, Nagy Györgynek közlése. 2014. 02.07.
- Köztisztasági Egyesülés (Köztegy) (2014b) igazgatójának, Nagy Györgynek közlése. 2014. 05.05.
- Nemcsek Tibor igazgató előadása (2014) NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási és Szolgáltató Kft. A Köztisztasági Egyesülés taggyűléssel egybekötött szakmai tanácskozásán, Kecskemét, 2014. 11. 18.
- Pump Judit előadás (2014) A hulladékos közzolgáltatást érintő ombudsmani gyakorlat Fogyasztóbarát ügyfélszolgálat „Jövőkép fórum” rendezvény, rendező Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Kft., Sopron 2014. 05. 29.

Harmadik fejezet

HÁLÓZATOSSÁG ÉS HATÁRAI: VILLAMOSENERGIA-ELLÁTÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS

Árva Zsuzsanna – Nagy Zoltán – Pump Judit – Varju Márton

Tartalomjegyzék

I. A VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS PIACI VISZONYAI	195
<i>(Árva Zsuzsanna)</i>	
1. A VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS ELMÉLETI MODELLJEI	196
2. A VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS NEMZETKÖZI TÍPUSAI	197
3. A MAGYAR VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS	201
II. A VILLAMOSENERGIA-TERMELÉS DECENTRALIZÁCIÓJA	207
<i>(Árva Zsuzsanna)</i>	
1. A TERMELÉS DECENTRALIZÁLÁSÁNAK AKADÁLYAI ÉS RENDSZEREI	208
2. A TERMELÉS DECENTRALIZÁCIÓJÁNAK ÖSZTÖNZŐI ÉS AKADÁLYAI	209
3. A TERMELÉS DECENTRALIZÁCIÓJÁNAK HAZAI SZABÁLYOZÁSA	213
4. A HAZAI VILLAMOSENERGIA-TERMELÉS HELYZETÉNEK ÁTTEKINTÉSE	215
III. AZ ADÓPOLITIKA SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZEI SZOLGÁLTATÁSI SZEMPONTBÓL	219
<i>(Nagy Zoltán)</i>	
1. AZ ENERGIAADÓZÁS ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	220
2. ENERGIAADÓZÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN	222
3. AZ ENERGIASZEKTOR (KÜLÖN)ADÓZTATÁSA HAZÁNKBAN	227
IV. A ZÖLDENERGIA-ALKALMAZÁS HATÁSA A TERÜLETI ELLÁTÁSRA	231
<i>(Pump Judit)</i>	
1. FENNTARTHATÓSÁGI KRITÉRIUMOK ÉS A MEGÚJULÓ ENERGIA	233
2. ALTERNATÍV MEGOLDÁSOK A KÖRNYEZETI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉRE	234

V. A FÖLDGÁZ- ÉS A VILLAMOSENERGIA-ÁGAZAT EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSA	245
<i>(Varju Márton)</i>	
1. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KERETEI	246
2. AZ ENERGIAÁGAZATI SZABÁLYOZÁS KÖZPOLITIKAI HÁTTERE	247
3. AZ ENERGIAÁGAZATI SZABÁLYOZÁS JOGI KERETEI	249
4. KÖZSZOLGÁLTATÁSI ÉRTÉKEK AZ EURÓPAI ENERGIAPIACON	253
FORRÁSJEGYZÉK	255
Ábrák jegyzéke	
IV.1 Villamosenergia-termelés energiaforrások szerint	238
IV.2 A megújuló energia részesedése a villamosenergia termelésben	238
IV.3 Hőtermelés energiaforrások szerint	239
IV.4 Energiafelhasználás ágazatok szerint	241
Keretes írások jegyzéke	
II.1 A MIKROVIRKA-projekt	211
IV.1 Hamburg példája	235
IV.2 Berlin példája	236

I. A villamosenergia-szolgáltatás piaci viszonyai

Árva Zsuzsanna

Kulcsszavak

villamos energia	magánvezeték	diszkriminációmentes hozzáférés elve
elosztóhálózatok	rendszerüzemeltetés	a hozzáférés biztosításának piaci módjai
egyetemes szolgáltatás	központi szabályozó hatóság	
közcélú hálózat		

A villamos energia alapja az elektromos áram, mint töltéssel rendelkező részecskék áramlása, amelynek egyik legfontosabb jellemzője a teljesítmény mellett a frekvencia. A villamos energia alapvető tulajdonsága, hogy termelése is merőben különbözik más energia előállításától, hiszen mindig a fogyasztók (háztartási és ipari) pillanatnyi igényéhez kell igazodnia, miközben a feszültséget állandó szinten kell tartani. Ezt a feladatot főként a rendszerirányítónak kell ellátnia. A villamos energia sajátos jellemzői közül a termelési és szolgáltatási viszonyok tekintetében kiemelendő az ellátásbiztonság, mivel a szolgáltatás centralizált szervezettsége és a rendszerirányítás a legfőbb garanciája az előbbi kívánalom megteremtésének.

300

A villamosenergia-szolgáltatás a köznapi értelemben a villamos energiának a felhasználókhoz történő eljuttatását jelenti. A villamosenergia-szolgáltatás mibenlétének tudományos meghatározásakor egyes tanulmányok (Kajati, 2008: 119) a KSH által rendszeresített tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszerét veszik alapul, amelynek azonban sem a 2003-as, sem a 2008-as rendszere nem ismeri kifejezetten ezt a fogalmat. Helyette a villamosenergia-ellátás fogalma használatos, amelybe beletartozik a termelés, a szállítás, az elosztás, valamint a kereskedelem. A szolgáltatás így ez utóbbi két fogalomból tevődhet össze, amelybe beletartozik az elosztórendszer üzemeltetése, valamint a villamos energia értékesítése felhasználóknak és viszonteladóknak, a villamosenergia-bróker vagy -ügynök tevékenysége, aki a villamos energiát mások által üzemeltetett villamosenergia-elosztó rendszeren keresztül értékesíti, illetve a villamosenergia-tőzsde és villamosenergia-átviteli kapacitás tőzsdéjének működtetése.

A fentiek alapján a szolgáltatók fő feladatai közé tartozik az elosztás, amely az elosztóhálózat üzemeltetését, a közvilágítás karbantartását és a villamosenergia-értékesítését jelenti, míg a szolgáltatás körébe szintén a kereskedelem, a számlázás és a fogyasztói kapcsolatok fenntartása sorolható. (Kajati, 2008: 119) Ezeket a fogalmakat tükrözi a hatályos villamos

energiáról szóló törvény¹ is, amely szerint az elosztás a villamos energiának az elosztó hálózatokon történő továbbítása, a felhasználókhöz történő eljuttatása, illetve az ehhez kapcsolódó minden olyan műszaki és gazdasági tevékenység, amely a villamos energia megfelelő minőségű továbbítása érdekében szükséges. A szolgáltatás körében az egyetemes szolgáltatást emeli ki, mint sajátos értékesítési módot, amely alapján a felhasználó meghatározott minőségben és számára méltányos, összehasonlítható, átlátható ár ellenében jut energiához. Mindezek a korábbi terminológia alapján a közüzemi szolgáltatást jelentették.

A kereskedelem célja tehát az áram felhasználókhöz történő eljuttatása. Ilyen felhasználó a törvény szerint bárki, aki a villamos energiát a saját felhasználási helyén történő felhasználás céljából közcélú hálózatról vagy magánvezetéken keresztül nem továbbadás útján vételezi. Ezen felhasználók azonban nem képeznek homogén csoportot. Az egyik megkülönböztetett védelemmel illetett kört az egyetemes szolgáltatásra jogosultak jelentik, míg a másikat a közintézmények, a nagyfogyasztók, valamint a lakossági szintet meghaladó igényvel bíró ipari fogyasztók. Ezek közül a jogszabályok a lakossági (vagy más néven háztartási) fogyasztókat nevesítik, akik a saját háztartásuk fogyasztása céljára vásárolnak villamos energiát, és az így vásárolt villamos energiával nem folytatnak jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet. A további felhasználók közé tartozik hazánkban is a mezőgazdaság, a bányászat és az ipar, valamint a tercier szektorba sorolható posta, hírközlés, kereskedelem és szállítás. Ez utóbbiak bár abszolút számban a piac igen kis hányadát teszik ki, az általuk felhasznált energia mennyisége azonban jelentősen meghaladja a lakossági energiamennyiséget. (Kajati, 2008: 123–126)

301 1. A villamosenergia-szolgáltatás elméleti modelljei

A villamosenergia-szolgáltatás nem függetleníthető teljesen a villamosenergia-piac más tényezőitől, úgy mint a termelés szempontjai, a fűtőanyaggal történő ellátottság, az erőmű működtetésének a szabályozása, valamint az átvitel rendszere vagy a disztribúció. A szolgáltatáshoz főként ez utóbbi két szempont áll közel, hiszen az átvitel rendszere a hálózatok működtetését és adott esetben új hálózat létesítését jelentheti, míg a disztribúció fogalmába a kis- és a nagykereskedelem egyaránt beletartozik. Mivel a rendszer üzemeltetése az ellátásbiztonság követelménye miatt főként állami feladat, így valamennyi modell esetén közös jellemző, hogy az átviteli kapacitások fölött erőteljes állami kontrollnak kell érvényesülnie. Ide tartozik a diszkriminációmentes hozzáférés elvének felügyelete a biztosítása, hiszen ennek hiányában a szolgáltatók közötti verseny nem érvényesülhetne, mivel az új piaci szereplőknek saját rendszert kellene kiépíteni, amely oly mértékben tenné gazdaságtalanná a piacra lépést, hogy teljesen ellehetetlenítené azt, így a már bent lévők számára stabilan biztosítaná a status quo-t. A tudományos irodalom (Hegedűs, 2005a: 5–10) ezen tényezők alapján 5 klasszikus piaci modellt különböztet meg.

A határáras pool rendszerben mind a termelők, mind a nagykereskedők a poolba teszik meg az ajánlataikat, amelynek eredményeként a termelők a rendszer határán értékesíthetnek. A rendszer változhat annak függvényében, hogy a pool alkalmazása kötelező vagy ajánlott,

illetve attól is függ, hogy hány nagykereskedő tesz vételi ajánlatot. Ebben a szisztémában a rendszerirányítás is a pool figyelembe véve változik a legjobb ajánlatok sorrendjében. Ilyet alkalmaz Nagy-Britannia vagy Ausztrália.

A kompetitív ajánlati pool (pay as bid) rendszer az előbbi egy olyan módosított változata, ahol a keresleti és a kínálati oldalon egyaránt azon az áron történik a kereskedés, amelyen azt a piaci szereplő megszabja. Ezt a modellt tiszta formájában egyetlen állam sem alkalmazza.

A hosszú távú szerződések szisztémájában valamely szerződés teljesítése mintegy előfeltétele annak, hogy a szereplő a rendszerbe beléphessen. A döntő tényezőt itt is az ár kedvező volta jelentheti, ám a pool alkalmazása nem kötelező, ezért sokkal hatékonyabb verseny generálható. Hátránya, hogy a kiszámítható teljesítményű alaperőművektől történő vásárlást preferálja, így a hullámzó teljesítményű kisebb erőművek az előbbiektől által kínált árakhoz kénytelenek alkalmazkodni, ugyanakkor viszonylagos kiszámíthatóságot nyújt a szerződések hosszabb időhorizontja miatt, és a magas árak ellen is hathat, ugyanis az árak a rendszer sajátosságai miatt egyre inkább megközelítik a valóságos költségeket. A rendszerirányítás során a szerződéssel lekötött kapacitások előnyt élveznek a pool által meghatározott igényekhez képest, így itt a pool egyfajta kiegyenlítő funkcióval bír, míg a rendszerirányító a villamos energia jelentős részét kivonhatja ez alól, elszakítva ezeket a napi piaci hatásoktól. A hosszú távú szerződések rendszere igen népszerű az USA-ban, Kanadában és Nagy-Britanniában, valamint Spanyolországban.

A tiszta versenymodell főként abban tér el az előzőektől, hogy itt nincs irányító hatóság. Legjellemzőbb példája Németország, ám a modell kialakulásához sajátos piaci, ipari és infrastrukturális feltételek együttes meglétére volt szükség. Ilyen például, hogy Németország a földrajzi elhelyezkedéséből fakadóan meglehetősen könnyen jut áramimporthoz, valamint hogy a legnagyobb közszolgáltató kapacitása is kisebb volt, mint a többletkapacitás. Ezt a rendszert érte el az EU által előírt piaci liberalizáció követelménye, amely szerint az államnak kötelezően kell előírnia az átvételi díjak meghatározását. Így, bár összességében csökkent az áram ára, a fogyasztóknak csupán egy elhanyagolható hányada (hozzávetőlegesen 2%-a) váltott szolgáltatót. Ez esetben tehát, bár a tiszta piaci modellt nem változtatta meg az állam, a piac változott úgy, hogy spontán központi szabályozás alakuljon ki.

A klasszikus központi vezérlésű piaci modell éppen az előző ellentétéként működött a liberalizáció megvalósításáig. Ebben a modellben egy központi irányító hatóság végzi a rendszer működtetését, gátolva ezzel a piaci viszonyokat és a versenyt, egyben konzerválva a rossz megoldásokat, stabilizálva az árakat.

2. A villamosenergia-szolgáltatás nemzetközi típusai

2.1 Franciaország

302

Németország után Franciaország az Európai Unió legnagyobb energiapiaca, amely az export volumenét tekintve az első az EU-ban. A fogyasztói szerkezet négy részre tagolódik. Az elsőbe a lakosság és a tercier szektor tartozik, a másodikba az ipar, a harmadikba a mezőgazdaság, a negyedikbe a szállítás. Az első két csoport aránya több mint 90% oly módon, hogy a lakosság és a tercier szektor fogyasztása összességében a kétszerese az ipari felhasználásnak. A sajátos fogyasztói összetétel mellett a franciák igen elégedettek a közszolgáltatásokkal.

kal, így ellenzik a liberalizációt, ami veszélyezteti az ellátás biztonságát. Franciaországban a megtermelt energia jelentős része atomenergiából származik, amely különös biztonsági kockázatot rejt magában. A szolgáltatók között az állami tulajdonú Electricité de France (EdF) monopolhelyzete révén megnyugtatóan garantálni tudja az ellátás biztonságát.

A fenti tényezők következtében Franciaország csupán 2000-ben kezdte fokozatosan megnyitni a piacot. A teljes liberalizáció hatásainak kompenzálására még 2000-ben létrehoztak egy szervet,² amely kizárólagos jelleggel kezelhette a nagyfeszültségű hálózatokat és örködött a diszkriminációmentes hozzáférés elve felett. Ez utóbbi bár számviteli függetlenséggel bír, de jogilag nem független a monopolhelyzetű Electricité de France-tól, amely főként az árak meghatározásánál éreztethette a hatását. A hálózathoz történő hozzáférés kapcsán Franciaország a szabályozott árú kötelező hozzáférés elvét alkalmazza. A minisztérium feladata a jogalkotás mellett a közműveknek történő villamosenergia-szolgáltatás biztosítása, a hálózatok fejlesztése az egyetemes szolgáltatás érdekében, valamint támogatás nyújtása. A hálózati rendszer elérhetőségéért a minisztérium tanácsadó szerve, mint szabályozó hatóság felelős, amelynek érdekében a hatáskörébe tartozik a rendszerhasználati és hozzáférési díjak megállapítása. 2001-ben pedig megalakult az energiatőzsde is (Powernext).

Az energiatermelés szerkezete, főként az atomenergia jelentős túlsúlya és a szintén állami tulajdonú EdF helyzete miatt Franciaországban a liberalizáció ellenére is megőrizte az állam kiemelkedő szerepét. Annak ellenére, hogy a modellben meghatározó a köztulajdon, a francia árak versenyképesnek tekinthetők, és az EU kívánalmait is kielégítik. Franciaország ezért az állami tulajdon csökkentésére nincs rákényszerítve, és a korlátozott verseny ellenére is az EU középmezőnye alatt helyezkedik el mind a lakossági áramárak, mind az ipari árak vonatkozásában a nagy kínálatnak és az alacsony keresletnek köszönhetően. (Hegedűs, 2005a: 13–16)

303 2.2 Németország

Németország az Európai Unió legnagyobb energiapiaca, amely kiváló színvonalú szolgáltatás nyújtására is képes az egy főre jutó éves kiesés időtartama alapján. Az ország földrajzi adottságai alapján a legfontosabb energiaforrás a szén, amely után rögtön az atomenergia következik, melynek a leépítését tervezi a kormány, amelyet megújuló energiaforrások használatával kíván pótolni. A kedvező tényezők miatt a terület többlettermelésre is képes.

Németország 1998-ra a teljes piaci liberalizációt megvalósította, beleértve a lakossági fogyasztókat is, azonban egy sajátos utat választott, ugyanis nem hozott létre központi szabályozó hatóságot. A liberalizáció végrehajtása a meghatározó piaci szereplőkkel történő tárgyalásos úton ment végbe, amely módszert a hálózati tarifák kialakítása és az árak meghatározása során is tovább folytatták a hazai cégek védelmét biztosítva. A tárgyalásos módszer alkalmazására azért is nyílhatott lehetőség, mert bár hozzávetőlegesen 700 piaci szereplő van a német rendszerben, monopolhelyzettel csupán 4 óriáscég bír. Ezek az E.ON, az RWE, a Vattenfall és az EnBW, amelyek nemcsak a termelésben, hanem a szállításban és az elosztásban is meghatározó jelentőségűek.

Annak ellenére, hogy Németország legkorábban nyitotta meg piacát központi szabályozó hatóság nélkül, a tárgyalásos elven működő piac csak részleges eredményt hozott. A liberalizáció hatására az árak előbb csökkenni kezdtek, majd lassan visszatértek a liberalizáció előtti szintre. Mindezt többen a monopolhelyzetű cégekkel magyarázták, hiszen a piacon bár megjelentek a külföldi tulajdonú szolgáltatók, és az említett négy cég szerkezete is átalakult, a meghatározó tényezőt továbbra is ez utóbbiak jelentették. A hálózatokhoz történő szabad és diszkriminációmentes hozzáférés elve alapján a szereplők mind az átviteli, mind az elosztó hálózatot szabadon használhatták, azonban erre nem a szabályozó hatóság kötelezte őket, hanem önkéntes megállapodások. Ez azonban meglehetősen magas hozzáférési árszintet eredményezett, amely implicit módon gátolta a versenytársak piacra lépését. A 2004-es energiacsomag hatására később ismét kezdeményezték egy központi hatóság létrehozását, azonban ekkor csupán az árképzés ex post jellegű metódusát rögzítették, majd ezután történt elmozdulás az ex ante jellegű költségalapú árképzés megvalósítására. (Hegedűs, 2005a: 16–17)

Hasonlóan Franciaországhoz itt is jelentős túlsúlyban vannak a nemzeti szolgáltatók, amelyek az energiaszolgáltatás négyötödét végzik, míg a többnyire önkormányzati tulajdonú regionális társaságok osztoznak a fennmaradó piacon a helyi termelőkkel és más szolgáltatókkal. A klasszikus szolgáltatási területeken a monopolhelyzetben lévő cégek a piac teljes vertikumát lefedik a termeléstől a szolgáltatásig, amely képet árnyalják a cégek közötti összefonódások. Ez utóbbiak a piaci liberalizáció és az akkor bekövetkező áresés miatt csak tovább erősödtek. Így a nagyobb cégek tovább integrálódtak, és kialakult a korábbi 8 cégből a jelenlegi 4 monopolhelyzetű társaság, míg a kisebbek inkább együttműködési megállapodásokat kötöttek egymással. Ebben az időszakban történt meg a hazai energiapiacot is meghatározó E.ON megalakulása a Veba, Viag/PreussenElektra, Bayernwerk társaság egyesülésével. Az EU-s követelmények azonban a tekintetben éreztették a hatásukat, hogy a vertikális integráció ellenére az egyes elemek (termelés, szállítás, kereskedelem és szolgáltatás/értékesítés) külön is láthatóak lettek, és elkülönültek. Az integrációk létrejöttét a német állam is kifejezetten támogatta, amelyre jó példa az E.ON, mint vezető áramipari cég és a Ruhgas egyesülésének az engedélyezése. A német kormányzat ezen négy cég működését elégségesnek tartja a verseny megőrzéséhez, míg a bírálók szerint a koncentráció mértéke veszélyezteti a verseny szabadságát. Az adatok alapján azonban a megállapodási rendszer ellenére is közel 200 új szolgáltató tudott megjelenni, és a fogyasztók nagy része kilépett a szabad piacra oly módon, hogy megőrizte a korábbi szolgáltatóját. (Hegedűs, 2005a: 19–20)

A hálózatokhoz történő hozzáférés a fentiek alapján tárgyalásos modellben valósul meg, ahol a hozzáférés díját annak függvényében alakítják ki, hogy az infrastruktúra mennyiben kihasznált, milyen rendszertámogató szolgáltatások vannak, illetve mekkora mértékű a hálózati veszteség. (Hegedűs, 2005a: 21) A rendszerint 2 évre szóló ún. szövetségi megállapodások alapján (Verbändevereinbarungen) az árakat nem ügyféltípusonként kell közzétenni. A szabályozás jelentős újítása, hogy az átláthatóság elve miatt a hozzáférési díjakat is publikálni kell, amely segíti a kiszámíthatóságot, ám nem oldotta fel a tárgyalásos modell hátrányait. Az adottságok miatt a fogyasztók közel 40%-a nem elérhető a szolgáltatók számára gazdaságosan, éppen ezért hiába valósult meg a 100%-os piacnyitás, a fogyasztók elenyésző hányada váltott szolgáltatót. A jövőt illetően nagy reményeket fűznek az új szabályozó hatóság megjelenéséhez, valamint az ex ante jellegű árszabályozáshoz. (Hegedűs, 2005a: 22)

304 2.3 Nagy-Britannia

Nagy-Britannia hasonlóan a többi európai piachoz az állami tulajdonú, monopóliumhelyzetben lévő vertikálisan integrált vállalkozás (CEGB) felől közelített a piaci liberalizációhoz. A brit kormány 1989-ben döntött a vállalat felosztásáról és a privatizációról mind a termelés, mind a kereskedelem tekintetében. A piaci helyzet megvalósítása érdekében létrehoztak egy poolt is, ahol a cégek féléves intervallumokra tehetnek komplex ajánlatokat figyelembe véve egyes műszaki paramétereket is. A poolt 1990-től valamennyi erőműnek kötelezően alkalmaznia kellett, ez azonban eleinte lényegében két tulajdonosi kört jelentett: a Powergent és a National Powert, majd az ún. „dash for gas”³ korszaknak köszönhetően léptek csak új szereplők is a piacra. Ennek ösztönzése érdekében megengedett volt a pool mellett hosszú távú szerződések kötése is. 2001-ben azonban a brit kormány a poolt megszüntette, és inentől kezdve teljesen szabadabbá vált a piac, amely az áram árának nagymértékű csökkenését eredményezte. A döntés hátterében persze a kőolajkészletek kimerülése is szerepet játszott, de a brit piaci liberalizáció azóta is mértékadó az EU számára. (Newbery – Pollit, 1997)

305 2.4 Norvégia

Norvégia sajátos helyzetéből fakadóan a piaci liberalizációt már az 1990-es években megkezdte, és egy hosszú távú szerződések prioritása melletti pool balancing rendszert valósított meg. Itt hozták létre a svéd, majd a dán és a finn piacokkal együtt a Nord Poolt is, ahol főként rövid távú szerződések és napi kereskedés zajlik meglehetősen alacsony árakon a hatalmas mértékben rendelkezésre álló vízenergia miatt. Később egyre inkább inkább favorizálták a hosszú távú szerződéseket a pool kiterjesztése mellett. Ezzel együtt a kereslet és kínálat kiegyenlítése központi jellegűvé is vált, míg korábban helyi, illetve regionális szinten történt az igények kielégítése. A piacnyitás eredményeképpen a felhasználók könnyedén és költségek nélkül válhatnak szolgáltatót, amelynek hatására több mint a negyedik nem a helyi termelőtől jut a szükséges energiameennyiséghez.

Az ezt megelőző időszakban Norvégiában is jelentős állami túlsúly érvényesült, amelyet úgy oldottak fel, hogy az állami vállalatot kettéosztották a termelő (Statkraft) és a hálózat üzemeltetését végző (Statnett) cégekre. Az előbbi a piac közel felét birtokolja, és erőfölényének növelése érdekében azt célozta, hogy a helyi önkormányzatokat is kivásárolja. A versenyt és a hálózatokhoz való hozzáférést nehezíti, hogy valamennyi nem állami tulajdonú energiaipari vállalat – legyen az közösségi vagy külföldi állami – csak legfeljebb 60 évre szerezhet koncessziós jogot, amelynek lejártá után a jog visszaszáll az államra. A vezetékszerkezet körében a főgerinc jelentős része a Statnett tulajdonában áll, ám egy megállapodás⁴ alapján a rendszer teljes üzemeltetéséért (beleértve a főgerinc mellett a regionális és helyi hálózatokat) ez a cég felelős. Az infrastruktúra működtetésében további kb. 40 cég vesz részt, míg a költségek viselésében valamennyi fogyasztó osztozik a közös árrendszeren kereszt-

³ A „dash for gas” korszak elnevezése a „hajsza a gázért” kifejezésből ered, arra utalva, hogy az alacsony gázárak miatt ekkor terjedtek el a gázerőművek.

⁴ Main Grid Commercial Arrangement

tül. Ugyanakkor ez utóbbi megállapodás teszi lehetővé a vezetékhálózat elérését, amelyet a körzetekre kidolgozott tarifarendszer is segít. Az ellátásbiztonságot a kizárólagos állami tulajdonú Statnett biztosítja, mint a rendszer fő üzemeltetője. A döntései során figyelembe veszi a keresleti-kínálati viszonyokat, valamint a társadalmi és gazdasági kívánalmakat. A Statnett egyben a Nord Pool többségi tulajdonosa is. (Hegedűs, 2005a: 24–28)

3. A magyar villamosenergia-szolgáltatás

3.1 A magyar villamosenergia-szolgáltatás története

306

A villamosenergia-szolgáltatás első nagy korszaka éppen a rendszerváltás idejében zárult le. A második világháború után alakult ki a szolgáltatás centrális jellege, amely mind a mai napig meghatározza a villamosenergia-szolgáltatás rendszerét. A rendszert a szovjet Enyergo modellt mintájára szervezett olyan vállalat működtette, amely vertikálisan is integrált szervezetként egyszerre bonyolította a termelést, átvitelt és az elosztást. (Hegedűs, 2005a: 29) A kizárólagos állami tulajdon megtöréséhez először a jogi feltételrendszert kellett megteremteni. Ennek részét képezte egyrészt a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. tv., illetve a gazdasági szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. tv., amelyek hatására később létrejöttek hazánkban is olyan szervezetek, mint például az MVM Rt. (1991) a Magyar Villamos Művek Tröszt átalakulásával (Sugár, 2011: 45), vagy a MAVIR (2002). Itt említhető az önkormányzatok törvényi szabályozása, amely arról rendelkezett, hogy a belterületi közművagyon át kell adni a helyi önkormányzatoknak. Ugyanakkor jöttek létre az energiával foglalkozó társadalmi szervezetek, mint például az Energiagazdálkodási Tudományos Egyesület vagy a Magyar Energetikai Társaság, amelyek később az energetikai fordulat hatásait vizsgálták.

A kizárólagos állami tulajdon megbontásában jelentős szerepet játszottak a gazdasági hatások, nevezetesen az 1990-es évek elejére jellemző nagymértékű infláció, amelynek ellensúlyozására az áram árának emelése és a fejlesztések visszafogása sem volt elég. A privatizáció jelenthette gazdasági szempontból is a kiutat azzal, hogy az állam egyes társaságok állami tulajdonát, mint pl. az MVM Rt., valamint a hatósági ármegállapítás jogát megőrizte. (Hegedűs, 2005a: 29) Így született meg 1995-ben az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló törvény,⁵ amely alapján az állam tulajdonosi jogait az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. gyakorolta. A legfontosabb érvényesítendő elvek között az állami bevétel biztosítása, az ellátásbiztonság fenntartása és a kedvező árú villamos energia termelése szerepelt. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 71) A privatizációs törvényt módosító 1995. évi LXIX. törvény akként rendelkezett, hogy az áramszolgáltatók esetében 1 db szavazats többséget biztosító részvényt állami tulajdonban kell tartani, míg az MVM Rt. esetében a tartós állami tulajdoni hányadot 50% + 1 szavazatban határozta meg a jogalkotó.

Ezen időszak végére tehető a területre vonatkozó jogi szabályozás megteremtése, amelynek egyik állomása a villamos energia törvény megalkotása volt 1994-ben, amely

a közszolgáltatási jelleg és az ellátási kötelezettség fenntartása mellett megteremtette a piaci liberalizáció lehetőségét. Ugyanez a törvény hozta létre a Magyar Energia Hivatalt is (MEH) a piaci viszonyok szabályozó hatóságaként, és előírta, hogy az integrált szervezeteket meg kell bontani termelő, átviteli, rendszerirányító és kizárólagos nagykereskedői joggal rendelkező egységekre.

Ekkor vált az MVM Rt. partnerévé a mai is működő hat regionális nagykereskedő cég: az E.ON Dél-dunántúli Áramszolgáltató Zrt., az E.ON Észak-dunántúli Áramszolgáltató Zrt., az E.ON Tiszántúli Áramszolgáltató Zrt., az ELMŰ Hálózati Kft., az EDF DÉMÁSZ Hálózati Elosztó Kft., az ÉMÁSZ Hálózati Kft. Ez utóbbiak összesen 6 külföldi (német és francia) társaság tulajdonában állnak. A privatizáció idején tett nyertes ajánlattevők az ÉMÁSZ és az ELMŰ esetén a német RWE/EVS voltak, a DÉMÁSZ és az ÉDÁSZ esetén a francia EdF, a DÉDÁSZ esetén a német Bayernwerk, a TITÁSZ-nál pedig a szintén német ISAR Amperwerke. (Mink, 1995: 126–129) A felsorolt társaságokból az ÉDÁSZ, DÉDÁSZ és TITÁSZ társaságok később az E.ON csoport tulajdonába kerültek, így jószerével 3 nagy külföldi cég tulajdonában koncentrálódott a szolgáltatói vagyon.⁶ Ha a korabeli ajánlatokat áttekintjük, akkor láthatjuk, hogy azok többsége a névértéket meghaladó összegre vonatkozott. (Mink, 1995: 123–127) A részvények értéke szempontjából a DÉMÁSZ részvények minősültek „A” kategóriás likvid részvénynek, a későbbi E.ON tulajdonba kerülő részvények alacsony forgalmú „B” kategóriás részvények voltak, míg az ELMŰ és ÉMÁSZ társaságokat megvásároló cégek a tőzsdén működtek, amely utóbbi a szakírók szerint sokkal erőteljesebb transzparenciát biztosított. (Sugár, 2011: 47)

Figyelemmel arra, hogy hazánk az Európai Unió társult tagjává is vált, egyre nagyobb hangsúlyt kapott a nemzetközi környezet, amelynek hatására előtérbe került a piaci liberalizáció és a dereguláció. A villamosenergia-szolgáltatás hazai történetének következő etapja az 1995 és 2008 közötti időszak, amelynek első felét az EU-csatlakozás követelményeinek megteremtése határozta meg. Ennek megfelelően hozták létre 2000-ben a MAVIR-t független rendszerirányító hatóságként, amely a 2003/54 EK irányelv hatására átalakult átviteli rendszerirányítóvá (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 72), és ezután (2006-ban) integrálódott az MVM Csoportba. A liberalizáció három lépcsőben ment végbe. Először 2003. január 1-től a 6,5 GWh éves felhasználás feletti fogyasztók számára nyitották meg a piacot, majd 2004 júliusától a nem háztartási fogyasztók előtt, végül 2007 januártól valamennyi villamosenergia-felhasználó szabadon szerezhetette be a szükséges energiát.

A fokozatos piacnyitás azonban a jogharmonizációs vállalások ellenére sem ment zökkenőmentesen, amelynek hátterében a piaci versenytől való félelem állt, amelyet tetézett a villamos energia stratégiai szerepe akár politikai téren is. Bár megvalósulni látszott a kereskedelem és a szállítás szétválasztása, fennmaradtak a korábbi szerkezeti elemek is főként a közüzemeket érintően. Ez utóbbiban az MVM játszotta és játssza a döntő szerepet, amely beszerzi a szükséges árammennyiséget, majd azt továbbadja a közüzemi szolgáltatóknak, akik átadják a fogyasztóknak oly módon, hogy a rendszer valamennyi eleme szabályo-

⁶ A németországi Bayernwerk AG az energetikai piac privatizációja során 1995-ben szerzett részesedést a Dél-dunántúli –, a Tiszántúli – és az Észak-dunántúli Áramszolgáltatóban, majd 1997-ben a Bayernwerk AG megalapította magyarországi leányvállalatát, az E.ON Hungária Rt. jogelődjét a Bayernwerk Hungária Rt.-t. 2000-ben a Bayernwerk AG egyesült a PreussenElektra-val, amelynek eredményeként Németországban Európa legnagyobb magántulajdonú villamosenergia-szolgáltató vállalata jött létre.

zott módon zajlik. A szisztéma legfőbb problémája a közüzemi szektor és a versenyszféra keveredése volt, amelyet az is tetézt, hogy a fogyasztói érdekvédelem nem csupán a lakossági, hanem valamennyi fogyasztóra vonatkozott, így a verseny valójában a közüzemi és a versenypiaci árak között zajlott, mivel a feljogosított fogyasztóknak lehetőségük volt a két szféra közül választani, amelyet többnyire meg is tettek. Ennek köszönhetően a kapacitások tervezése is elnehezült. (Hegedűs, 2005a: 29–30) Egy ilyen helyzetben eleve prognosztizálható volt, hogy a piacnyitás valójában csak névleges marad, hiszen a közüzemi piac kedvezőbb lehetőségei miatt a fogyasztók elenyésző hányada fogja a versenyszférát választani. 2003 és 2007 között így ún. kettős piac működött, amelyben a MAVIR látta el a rendszerirányító szerepet, és párhuzamosan működött a szervezett közüzemi és a versenypiac, ráadásul mind a közüzemi nagykereskedő, mind a rendszerirányító, mind az átviteli engedélyes társaság az MVM Csoport tagja volt. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 73–74)

Ezen időszak után 2008-ban a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény teremtette meg a villamosenergia-szolgáltatás jelenlegi többszereplős hazai szerkezetének alapjait a szabad piaci modell megvalósításával, amelyben a Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító (MAVIR) látja el a villamosenergia-rendszer irányítását, felügyeletét és az Átviteli Hálózat üzemeltetését. Az ún. elosztói engedélyesek (hálózat üzemeltetők) feladata, hogy a villamos energiát eljuttassák a fogyasztókhoz. Ekkor került be a hazai jogi terminológiába a közüzemi szolgáltatás helyett az egyetemes szolgáltatás elnevezés, amely alapján a szolgáltatót továbbra is szerződéskötési és szolgáltatási kötelezettség terheli. 2008-ban történt meg az MVM Csoport integrációja, amelynek következtében az MVM magába olvasztotta a MAVIR-t. A csoport így termelői és kereskedelmi tevékenységet egyaránt végez, amely mellett ellát átviteli rendszerirányítást is. A közüzemi jellegű nagykereskedés csupán 2008-ban vált ki ezen társaságból. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 71)

A hálózatüzemeltetők a kötelezettségük teljesítéséhez területi szolgáltatási monopóliummal és kötelezettséggel rendelkeznek. Magyarországon jelenleg is ugyanaz a 6 elosztói engedélyes látja el feladatát, akik 1995-ben piacra léptek, így az E.ON Dél-dunántúli Áramszolgáltató Zrt., az E.ON Észak-dunántúli Áramszolgáltató Zrt., az E.ON Tiszántúli Áramszolgáltató Zrt., az ELMŰ Hálózati Kft., az EDF DÉMÁSZ Hálózati Elosztó Kft. és az ÉMÁSZ Hálózati Kft. Ezen társaságok összesen 4 cég tulajdonában vannak, de mögöttük valójában német és francia tulajdonú cégek állnak az előzőek szerint. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 71) Fontos szerepet játszanak továbbá a szolgáltatás tekintetében a villamosenergia-kereskedő társaságok, akik hazai és határokon átnyúló kereskedelmi tevékenységet is folytathatnak. Ezek száma meghaladja a 60-at, amelyek között egyaránt található kis- és nagykereskedéssel foglalkozó társaság, valamint olyan is, amely rendelkezik a fogyasztó ellátásának a jogával is.

3.2 A hazai villamosenergia-szolgáltatás jellemzői

307

Szinte valamennyi szerző bírálja azt a hazai megoldást, amely a közüzemi és versenyszféra rivalizálását eredményezte. Abban azonban valamennyi javaslat egyetért, hogy az MVM szerepét át kellene alakítani, és meggátolni a hosszú távú szerződések kötését az erőművekkel. Ezek ugyanis eredetileg a privatizáció során alakultak ki mintegy a befektetők biztosítékeként a bevételek tervezhetősége érdekében. (Sugár, 2011: 48 vagy Hegedűs, 2005b:

30) Sztankó Éva ezen hosszú távú szerződésekből vonja le azt a következtetést, hogy bár 2003-ban megszűnt a hatósági árszabályozás, ezek miatt a szerződések miatt voltaképpen nem ment végbe a liberalizáció. 2011-ben megjelent tanulmányában hosszasan elemzi, hogy az Európai Bizottság által lefolytatott közel négy évig tartó eljárás során hogyan jutott arra a következtetésre, hogy azokat meg kell szüntetni, mivel az egységes liberalizált energiapiac gátját képezik. Az eljárás során a hosszú távú szerződéseket a hazai szereplők a közüzemi szolgáltatás egyfajta biztosítékának tekintették, amelyekhez ha fűződik is állami támogatás, az megfelel az Európai Unió Bírósága *Altmark* Trans-ügyben hozott ítéletének.⁷ (Sztankó, 2011: 653–655) Részben ezen szerződések, a kevés piaci szereplő, valamint az árképzés miatt egyes szerzők a hazai piacot egyenesen látens módon a kizárólagos vásárló elve szerinti modellnek tekintik. (Hegedűs, 2005b: 30)

Fontos probléma az áram hatósági ára, amely elsősorban az árképzés módja alapján rejthet magában problémákat. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 87; Hegedűs, 2005b: 31) A kutatók arra figyelmeztetnek, hogy az áram hatósági árát nem szabad teljesen elszakítani a valódi költségektől, és az áram árában rejlő támogatás is veszélyeket rejt magában, amelyeket fokozatosan ki kell vezetni. Ez különösen azért jelenthet gondot, mivel a hatósági ár nemcsak megóvja a fogyasztókat a piaci hatásoktól, de el is szakíthatja őket az energia valóságos árától, amely több szempontból is káros. Egyrészt nem szembesülnek az áram valódi piaci árával, így a hatásokat, költségeket sem tudják reálisan kalkulálni, másrészt a rendszer esetleges megszűnése esetén felkészületlenül érné őket a piaci verseny. A piaci hatások érzékeltetésére már 2011-ben javasolták, hogy az árképzésben vegyék figyelembe az energiatőzsdén kialakult árakat is, ugyanis a HUPX alapvetően egyfajta várakozást tükröz, és nem kifejezetten a beszerzési árat. (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 87)

További jellemző a transzparencia hiánya (Kaderják, 2009; Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 78; Sugár, 2011: 47), amely főként az árak kialakítását befolyásolja. 2010 júliusában így kezdte meg működését a magyar energiatőzsde, amelyre a nehézségek ellenére is már az indulás évében több mint 20 cég regisztrált (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 78–79), és eddigi tevékenysége alapján meglehetősen sikeresnek mondható, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a villamos energia piacán szükség van a szabad piaci megoldásokra. Ugyanezzel függ össze az is, hogy az energiaszolgáltató cégek alapvetően zártkörű részvénytársasági formában működnek, ami szintén a tőzsdei jelenlét hiányával jár, holott ez utóbbi egyben a transzparencia záloga lehet, és lehetőséget nyújthat a tőkeköltségek számítására is.⁸

Nehézséget jelent a hazai piaci szereplők, főként a felhasználók mentalitása, akik sok esetben a piacnyitás ellenére megmaradtak a közüzemi szektorban, mivel egyszerűen idegen volt számukra a szabad piaci szolgáltatás (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 79). Jelentős befolyásoló tényező a szolgáltatás tekintetében is a gyakran változó jogszabályi környezet, amely a hosszú távú döntések meghozatalát akadályozza. A helyzetet bonyolítja a közösségi jogi normák sokszor nem teljesen egyértelmű, félremagyarázható jellege, amelyet az egyes piaci szereplők mindegyike igyekszik a saját javára fordítani. (Sztankó, 2011: 664) A jogi szabályozás egyértelműsége azonban nemcsak az uniós, hanem a hazai szabályok esetén

⁷ C-280/00. sz. *Altmark* ítélet

⁸ Sugár András példaként említi, hogy az USA-ban évtizedekig fel sem merülhetett, hogy energiaipari cég ne nyílt formában működjön. (Sugár, 2011: 47)

is követelmény. A kiszámítható és stabil jogi és gazdasági környezet teheti csak vonzóvá a piacot annak érdekében, hogy újabb szolgáltatók jelenjenek meg. A szakírók (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 86–87) egy olyan átgondolt villamosenergia-politikai stratégiában látják a megoldást, amely hosszú távra szól és a politikai, valamint gazdasági döntéshozók közös konszenzusa alapján született meg.

* * *

A fenti jellemzők alapján a problémák kezelésére a hazai szakirodalom többféle megoldást javasolt már. Ezek közös eleme egy olyan stratégia kidolgozása, amely a versenyt ösztönözné az egyetemes szolgáltatás piacán is. Ez az a szegmens ugyanis, ahol a már említett hat szolgáltató változatlan módon kizárólagos jogkörrel jár el, és amelyek valójában három társaság tulajdonában állnak. A versenyt ezen a területen korlátozhatja persze a hatósági ármeghatározás, és bár az ár kialakítása valóban rendeletben történik, de az mégsem teljesen független a piaci hatásoktól. A fogyasztók számára azonban nemcsak az ár lehet az egyetlen döntő tényező, hanem például a szolgáltatás minősége is (Bacskó–Sztankó, 2007: 30), így e tekintetben is alakulhatna ki verseny a szolgáltatók között. Ez utóbbi persze részben a felhasználók döntési szabadságán és akaratán múlik. Egy olyan piaci környezetben, ahol a már korábban szabad választási lehetőséggel felruházott felhasználók is inkább a közüzemi szektort választották – annak kiszámíthatósága és a versenytől, mint bizonytalantól való félelem miatt – a verseny kialakításához a felhasználók, illetve fogyasztók tudatosságát (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 86–87) is növelni kellene.

A liberalizáció után kérdésként jelentkezett, hogy a magyar villamosenergia-piac a mérete okán alkalmas lehet-e arra, hogy valóban hatékony verseny alakuljon ki. Egyes álláspontok szerint (Gáspár–Vér–Závecz, 2011; Jánosi, 2007) erre valójában csak regionális szinten lehet reális esély, főként azért is, mert a hazai piac meglehetősen koncentrált, kisszámú résztvevővel működik. Mindez még akkor is igaz, ha az utóbbi időszakban egyre több szolgáltató jelenik meg, amelyek azonban meglehetősen kis részt tudnak birtokolni, és ezek ellenhatásaként európai szinten is egy erőteljes koncentrációnak lehetünk tanúi. Ezen hatás alól Magyarország azért sem vonhatja ki magát, mivel a megtermelt energia nem elegendő, így importra szorulunk, ami nélkül az ellátásbiztonság kerülne veszélybe (Gáspár–Vér–Závecz, 2011: 77) Ehhez járul hozzá még, hogy mind a termelés, mind a szolgáltatás meglehetősen koncentrált, így a piacon részt vevő társaságok számát növelni kellene a valódi verseny érdekében. (Hegedűs, 2005b: 31)

Kétségtelen tény, hogy az egységesülő belső piac hatásai Magyarországot is érintették, amelyen, ha nem is ment maradéktalanul végbe a piaci liberalizáció, annak folyamata megkezdődött. Hasonlóan más tagállamokhoz Magyarországon is felmerültek a liberalizáció akadályai. Ezek egy része földrajzi vagy más természeti adottság, míg másik része jogi, gazdasági probléma, amelynek kezelésére a fentiek alapján az Európai Unió Bizottsága is egyre sürgetőbb lépéseket tesz. Mivel hazánk az Európai Unió tagja, így amennyiben az előbbi szervezet preferenciái nem változnak meg, akkor egyre nehezebb lesz fenntartani azokat a jogi korlátokat, amelyek a szabad versenyt gátolják. Problémásabb azonban a látens akadályok felszámolása, amelyhez komoly politikai, gazdasági és társadalmi elhatározás szükséges.

II. A villamosenergia-termelés decentralizációja

Árva Zsuzsanna

Kulcsszavak

villamos energia	károsanyag-kibocsátás	diszkriminációmentes hozzáférés
megújuló energiaforrások	„zöld bizonyítvány”	hulladékból nyert energia
elosztott termelés	karbonkereskedelem szabályozása	kötelező átvételi rendszer
rendelkezésre állási díj	„okoshálózatok” (smart grid)	kötelező átvételi mérlegkör (KÁT)

Míg az előző alfejezet a villamos energia sajátosságait a szolgáltatás szempontjából vizsgálta, addig ez az alfejezet a villamos energia termelését veszi górcső alá, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra. E tekintetben szintén az ellátásbiztonság tekinthető központi elemnek, amelyben a rendszerirányító kap főszerepet. Feladata, hogy a villamosenergia-termelés és szolgáltatás rendszerében a nagy erőművek viszonylagosan állandó teljesítményét összehangolja a kis erőművek sokszor hullámzó teljesítményével, vagy befogadjon olyan egyéb szolgáltatóktól villamos energiát, akik úgymond a zöldenergia jegyében tevékenykednek.

A nehézséget főként az okozza, hogy a villamos energia iránti igény nem állandó, s emellett a fogyasztók teljesítmény-felhasználása is nagymértékben hullámzó. A rendszerbe bekapcsolódó helyi energiatermelő egységek ebben a kontextusban inkább zavaró tényezőként értelmezhetők. Az általuk termelt energia mennyisége közel sem állandó, rosszabb esetben nem is tervezhető, így a rendszerirányító számára komoly nehézséget okoz e hatások kiegyensúlyozása a rendszer egésze vonatkozásában. Ugyanakkor a megújuló energiaforrásokat támogatni szükséges, hiszen ezek hosszú távon az energia árát csökkenteni képesek. A napenergia alapvetően ingyen rendelkezésre áll, a feladat csupán a potenciál kihasználása.

A villamos energia decentralizációja az általánosan elfogadott szakirodalmi meghatározás szerint azt jelenti, hogy az áramtermelés a felhasználás helyéhez közel történik. Ennek megoldásai alapvetően két csoportra oszthatók. Az egyik az ún. kapcsolt energia-termelés, amelynek során hő- és villamos energiát egy időben állítanak elő, viszonylag jó energetikai hatásokkal működik, míg a másik a megújuló energiaforrásokon alapuló megoldás, amelybe a napelemlrendszerek, a kisebb vízerőművek, a helyi szélenergiák

és a geotermikus energiatermelés tartoznak (Veisse, 2004: 11). Ezen osztályozás tehát elsősorban nem a technológiára, hanem arra koncentrál, hogy milyen hatékonyságú az adott erőmű, és ebből a szempontból a megújuló energiaforrások a kevésbé hatékony megoldások közé sorolhatók.

A villamos energia termeléséhez kapcsolódó alapvető fogalom az elosztott termelés kategóriája (Distributed Generation – DG) is, amely azt jelenti, hogy a termelés az adott rendszer méreteihez képest kisebb egységekből áll. A megújuló energiaforrások (Renewable Sources – REN vagy RES) ezzel szemben azok, amelyek vagy a nap által megújítottak – ilyen például a fény-, hő-, szél-, vízenergia, biomassa –, vagy el nem fogyó jellegűek – mint pl. a geotermikus energia –, de egyes álláspontok a hulladékot is ide sorolják. A megújuló energiaforrás fogalmát azonban több jogi dokumentum is tartalmazza. Így a villamos energiáról szóló törvény⁹ (a továbbiakban: Vet.),¹⁰ a 2009/28/EK irányelv 2. cikk a) bekezdése, valamint más nemzetközi dokumentumok is. Ezen megfogalmazások bár néhány ponton különböznek (Bányai, 2012: 75–77), azonban közös bennük, hogy a megújuló energiák közé sorolják a nap, valamint a szél felhasználásával nyert energiát.

Könnyen belátható azonban, hogy az energiatermelés decentralizációja, bár részben a megújuló energiaforrásokra épül, ez azonban nem kizárólagos, hiszen ismeretes olyan megoldás, amikor a helyi erőmű nem megújuló forrásból termel energiát – ilyen például a gázmotorok –, míg a centrális erőművek között is lehet olyan, amely megújuló energiát használ fel – ilyen például a Kiskörei Vízerőmű (Kádár–Vajda, 2010: 15).

309 1. A termelés decentralizálásának akadályai és rendszerei

A villamosenergia-termelés decentralizációját nemcsak jogi, hanem közgazdasági, műszaki és pénzügyi akadályok is nehezítik. Az Európai Unió által meghatározott jogi szabályozás – ahogyan ez az alábbiakban is látható – alapvetően törekszik arra, hogy elhárítsa a jogi akadályokat, és ösztönözze a kiserőművek létesítését. Ugyanakkor a villamosenergia-termelés jelenlegi piacának szerkezete alapján a nagyobb termelők monopolhelyzetét még a szabályozási rendszer is továbbberősíti, hiszen a támogatási rendszer központi eleme a hatékonyság, amely többirányú hatást gyakorol a decentralizáció ellenében. Az egyik, hogy a hatékonyságközpontúság miatt a szabályozás logikája a nagyobb erőművekre van pozitív hatással, így ezek szerepét tovább erősíti. A másik irány, hogy ez a környezet egyben a beruházások vonatkozásában a status quo megtartására ösztönöz.

A decentralizálás akadályát képezheti a hálózatokhoz való hozzáférés is. A jogi szabályozás az EU-n belül a hálózatokhoz való szabad és diszkriminációmentes hozzáférést biztosítja, ugyanakkor egy 2004-es tanulmány (Veisse, 2004: 15) arra mutat rá, hogy egyéb informális eszközökkel megnehezíthető a hozzáférés, így például akként, hogy a csatlakozási hálózat kiépítése során a kiserőmű tulajdonosát a hálózat túlméretezésére kötelezik,

⁹ 2007. évi LXXXVI. törvény

¹⁰ A Vet. 3. § 45. pontja szerint megújuló energia a nem fosszilis és nem nukleáris energiaforrás (nap-, szél-, geotermikus energia, hullám-, árapály- vagy vízenergia, biomassa, biomasszából közvetve vagy közvetlenül előállított energiaforrás, továbbá hulladéklerakóból, illetve szennyvízkezelő létesítményből származó gáz, valamint a biogáz).

főlegesen többletköltséget okozva számára. Hasonló hatással jár, ha az erőműtől távol eső csatlakozási pontot jelölnek ki számára, ismét csak a költségeit növelve.

A következő akadály, hogy a decentralizáció költségei csak nehezen térülnek meg. Kevésbé közismert tényező, hogy az áram árának jelentős részét a fogyasztóhoz történő eljuttatásának a költsége teszi ki. Ez a költség átlagosan 40% még a magasabb hatásfokkal működő erőművek esetén is, amely főként két szélsőséges esetben – sűrűn lakott településeknél, illetőleg nehezen elérhető fogyasztóknál – akár 90%-ig is emelkedhet. A termelés decentralizálása következtében ezek a költségek lényegesen csökkenthetőek lennének. Ugyanakkor a helyi termelőknek nincsen lehetőségük az áram közvetlen értékesítésére, így a megtakarítás nem mindig jelentkezik.

Ugyanakkor a már említettek szerint a helyi erőművek rosszabb hatásfokkal dolgoznak, több fűtőanyagot kell felhasználniuk, így megint csak hátrányos pozícióba kerülnek. A legjobb megoldás ez esetben az, ha a helyi erőmű elsősorban nem a lakossági igényeket, hanem a nagyfogyasztókat elégíti ki helyben.

A helyi erőműveknek általában ún. rendelkezésre állási díjat kell fizetni arra az esetre, ha az erőmű üzemén kívül van, amely szintén jelentős többletköltséget okoz, és egyben szükségszerűen rákényszeríti az erőművet a közműhasználatra a köztes időben. Végezetül e körben említhető az erőmű fűtőanyagának az ára és annak változásai.

A decentralizáció komoly gátját képezheti a bizonytalan szabályozás is, amely nagy nehézséget okoz a befektetőknek. Általában alig látható előre a szabályozás iránya, amely megnehezíti a tervezést és a hosszú távú beruházások megtérülésének számítását. E körben nem elsősorban az engedélyezési szabályok vagy a villamos energiáról szóló törvény változásaira kell gondolni, hanem a konkrét támogatás mértékére és formáira, az átvételi árakra vagy a keletkező hulladék ártalmatlanításának árára, illetve a kibocsátási határértékek módosítására. Ilyen átalakítás történt például hazánkban 2002 végén, amelynek során a CO₂ ára változott meg jelentősen (Veisse, 2004: 15–16). De példaként említhető a Romániában 2013-ban történt jogszabályváltozás, amely az ún. zöldbizonylati rendszert alakította át oly módon, hogy több befektetőt is eltántorított a beruházási szándékától.

Külön érdemes néhány szót ejteni a környezetvédelmi szabályok változásairól. Ezek az adott erőmű károsanyag-kibocsátását szabályozzák, és általában két fő problémakört érintenek. Az egyik, hogy többnyire a centrális erőművek által kibocsátott értékeket veszik alapul, másrészt a határértékek a technika fejlődésével együtt változnak, amely az erőmű folyamatos fejlesztését igényelné, ami hatalmas költségtöbbletet eredményez. A kibocsátási értékek alacsonyan tartása ugyanakkor azzal a nemkívánatos hatással is járhat, hogy a rosszabb hatásfokon működő, kevés energiát termelő erőművek sikeresebben teljesíthetik a feltételeket, mint a folyamatosan működő, nagy hatásfokú erőművek (Veisse, 2004: 15–17).

2. A termelés decentralizációjának ösztönzői és akadályai

A termelés decentralizációjának nem kizárólag akadályai vannak, hanem ösztönzési eszközei is. Az alábbiakban a fenti problémák egyes megoldásait mutatom be általános jelleggel, és nem egy-egy országra koncentrálna.

310 2.1 A pénzügyi ösztönzők köre

A legismertebb ösztönző eszközök közé tartoznak a különböző pénzügyi megoldások. Ilyenek például az adórendszerhez kapcsolt eszközök, mint az adókedvezmények vagy adóhitelek.

Szintén kihat a termelés költségére a földgáz árának specializálása az erőművekre nézve. A földgáz árát ugyanis általában a lakossági- (nem közüzemi), ipari fogyasztás ingadozásának megfelelően alakítják – télen magasabb, nyáron alacsonyabb –, ami bár alkalmas arra, hogy a hálózatépítés költségei megtérüljenek, azonban nem kedvez a villamosenergia-termelés iránt jelentkező állandó keresletnek.

Egyre terjedő ösztönzési lehetőség a már egy ideje létező „zöld bizonyítvány” rendszer, amely által az állam az áramszolgáltatókat arra kötelezi, hogy az energia meghatározott százalékát megújuló vagy zöld forrásokból szerezzék be, amely források a decentralizált erőművekhez kötődnek. Míg például az USA-ban ez az érték 2004-ben mindössze 1% volt, addig 2013-tól már 7,5%.¹¹ A zöld bizonyítvány viszont nem kizárólag a pénzügyi ösztönzés eszköze, hanem egyben annak az ellensúlyozására is hivatott, hogy csökkentse az áram árával kapcsolatos bizonytalansági tényezőket, és egységes, biztos tarifát nyújtson a termelőnek az áram átvételi árára vonatkozóan. A zöld bizonyítvány rendszere erőteljes húzóerőt jelentett 1990-től kezdve Hollandiában, illetve Németországban (Veisse, 2004: 17), de hasonló hatással bírt később Romániában is.

Szintén támogatási eszköz lehet a karbonkereskedelem szabályozásának kialakítása, illetve az árképzés, amely az Egyesült Királyságban jelentősen közrehatott a villamosenergia-termelés decentralizációjának felgyorsításában (Veisse, 2004: 18).

A támogatások mértéke azonban problémás is lehet. A villamos energia átvételi árának meghatározása oly mértékben is alakulhat kedvezően, amely az Európai Unión belül felveti a verseny megsértésének a lehetőségét. A probléma nem új keletű. Az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárás keretében a megújuló energiával¹² kapcsolatos átvételi ár német szabályozására vonatkozóan kimondta, hogy nem minősül állami támogatásnak a közösségi jog értelmében az a tagállami szabályozás, amely egyrészt arra kötelezi a villamosenergia-szolgáltató magánvállalkozásokat, hogy a szolgáltatási területükön a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát olyan minimáláron vegyék át, amely meghaladja az ilyen típusú villamos energia valós gazdasági értékét, másrészt az e kötelezettségből eredő pénzügyi terhet megosztja az említett villamosenergia-szolgáltató vállalkozások és a villamosenergia-alaphálózatot üzemeltető magánvállalkozások között. A döntés megerősítette, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás a villamos energia piacára vonatkozó közösségi jog akkori állapotával összeegyeztethető.¹³

Egyes jogtudósok azonban arra figyelmeztetnek, hogy a döntés óta a jogi környezet erőteljesen megváltozott, ugyanis az átvételi ár kifizetésének és áthárításának szabályai a magánautonómiát egyre kevésbé engedik érvényesíteni, ami által egyes álláspontok sokkal inkább különadónak tekintik az így meghatározott árat (Fodor, 2013: 113).

¹¹ http://apps3.eere.energy.gov/greenpower/markets/government_purchasing.shtml (2014.03.30.)

¹² A konkrét esetben a szélerőművek átvételi árával volt kapcsolatos a vita, amelynek hátterében az állt, hogy a szabályozás elfogadásakor az adott társaság által szolgáltatót energia szélenergiából származó része 1991-ben 0,77% volt, addig ez a mérték 1998-ra már 15%-ra növekedett.

¹³ C-379/98. sz. *PreussenElektra AG v Schleswig AG* ítélet

2.2 A hálózatmenedzsment

311

Könnyen belátható, hogy az elektromos energiatermelés decentralizációjának kezelése olyan hálózatmenedzsmentet igényel, amely hatékonyan képes kezelni azt a problémát, hogy a megújuló energiátípusok erősen ingadozó teljesítményt nyújtanak. Figyelemmel arra, hogy a villamos energia esetében a stabilitás egy globális és állandó kívánalom, ezért ezek bekapcsolása különleges megoldásokat igényel. Az energiahatékonyság ugyanakkor nem állhat meg a felhasználók szintjén, így olyan „okoshálózatok” kiépítésére van szükség, amelyek az energiapiaci szereplőket a termeléstől kezdve képesek egységes rendszerbe állítani. Ez utóbbira példa a smart grid („okoshálózat”) rendszer.

A smart grid hálózatok létesítése alapvetően két forrásból táplálkozik. Az egyik annak a felismerése, hogy a meglévő centrális hálózatok folyamatosan öregednek, a másik a helyi energiatermelő egységek létesítésére vonatkozó igény, amely egyben alapvetően a megújuló energiákra alapoz. A két hatás eredményeként együttesen dolgozták ki a smart grid rendszert, amely egy olyan intelligens hálózati együttműködés, „ahol az ellátás jobb minőségéért és a rendelkezésre álló erőforrások jobb kihasználásáért a korszerű elektronikai, elektromos és ICT technológiát használjuk fel nagy mennyiségben” (Kádár–Vajda, 2010: 16).

A fogalom nem zárt, így annak voltaképpen csak a fontosabb jellemzői határozhatók meg. Ide tartoznak az alábbiak is, melyeket a KEMA kutatóintézet (Kádár–Vajda, 2010: 17)¹⁴ sorolt fel: a hálózat intelligens, jövőbe mutató, a szolgáltató átalakul a hálózatnak megfelelően, a rendszerben a fogyasztó is aktívan részt vesz, új termékek és új piac jön létre. A smart grid rendszer öngyógyító és kevésbé sérülékeny, fenntartható, a digitális technológia jellemzi az energiaszállítás minden részletét, lehetővé teszi az elosztott termelés integrációját, optimalizálja a hálózatot, a hálózat önjavító, megbízható, biztonságosabb, jobb hatásfokú, a fogyasztó energiatudatosává válását segíti. A hálózat egészében többirányú kommunikáció valósul meg, amely önmagát monitorozza és az aktuális áramlási információk teljes körűek. Mindezek következtében a hálózat egyrészt elősegíti a környezetvédelem megvalósítását, másrészt jellemzőinek jó része a smart grid hálózatokat élesen el is határolja a XX. századi jellegű hálózatoktól (Kádár–Vajda, 2010: 17).

II.1 Keretes írás

A MIKROVIRKA-projekt

312

Erre példa hazánkban az ún. MIKROVIRKA-projekt. A MIKROVIRKA a Magyar Virtuális Mikrohálózatok Mérlegköri Klaszter Egyesület rövidítése, mely egy olyan energiahálózat, amelyben a helyi, települési közösségek és azok polgárai vesznek részt, és alkotnak egy olyan mikrohálózati integrációt, amely helyi szinten megújuló energia tárolását, újraelosztását és hasznosítását végzi. A projekt a Bükkben tömörített hozzávetőlegesen százezer embert. Az egyesület hosszú távú céljai között szerepel alapszabálya szerint egy olyan rendszer kiépítése, „melyben a megújuló energiaforrások termelői gazdasági társasági formába tömörülve, szabadon kereskedhetnek egy közös mérlegköri elszámolást lehetővé tevő rendszeren – az „energianeten” – keresztül, regionálisan mérlegköröket alkotva a fogyasztókkal, akik ezáltal olcsó és környezetbarát technológiából származó energiához juthatnak” (Kádár–Vajda, 2010: 14).

A smart grid hálózatok alapvető előnye az is, hogy azért tud hozzájárulni az energia-termelés decentralizációjához, mivel képes arra, hogy a kisebb energiatermelő egységek működéséből származó hullámzásokat kezelje, így a kis termelőket és a fogyasztókat összefogja. Képes arra is, hogy míg a rendszerirányító felé mérlegkörülszámolási rendszer alapján számol el, addig a rendszer tagjaival szemben terhelés- és termelésbefolyással működjön (Kádár–Vajda, 2010: 18).

313 2.3 Az uniós jogi környezet

Az Európai Unió napjainkban egyik legfontosabb célkitűzése az energiapolitika terén a külső függőség csökkentése, valamint az egységes belső energiapiac létrehozása. Az Európai Unió belül az energiaügyi kérdések szabályozása, mint közösségi hatáskör az alapszerződések szintjén először csupán a Lisszaboni Szerződésben jelent meg, míg a liberalizációt érintő kérdések másodlagos jogforrások (ún. irányelvcsomagok) rögzítik.¹⁵

Az EU ezekben elsősorban az energiafelhasználást szabályozta, míg a tagállamok energiatermelésének a szerkezetét alig érintette, holott éppen ennek változása lehet az a kulcs, amely a külső függőséget képes kezelni. A termelésre vonatkozóan az első fontos állomás az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve volt a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről. Ez a jogszabály a „Definíciók” között határozta meg a „decentralizált termelés” fogalmát, amely nem más, mint az elosztóhálózatra csatlakoztatott erőmű. Kimondta, hogy tagállamok gondoskodnak arról, hogy a kis és/vagy decentralizált erőművek engedélyezése során figyelembe vegyék azok méretének és potenciális hatásának korlátozott voltát.¹⁶ Követelményeket állított az elosztóhálózat fejlesztésének tervezésére,¹⁷ valamint a hálózatokhoz való hozzáférés szervezése kapcsán előírta a közzétett, mindenkire egyformán vonatkozó tarifák, objektív kritériumok alkalmazását azzal, hogy az átviteli- vagy az elosztói rendszer üzemeltetője megtagadhatja a hálózati hozzáférést, ha nem áll rendelkezésre a szükséges kapacitás.¹⁸

2005-ben az Európai Parlament és a Tanács 2005/89/EK irányelve a villamosenergia-ellátás biztonságát és az infrastrukturális beruházások védelmét célzó intézkedésekről előírta, hogy a villamosenergia-ellátás magas szintű biztosítása érdekében hozott intézkedéseknél a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a megújuló energiaforrásokat használó technológiák és a decentralizált termelés bevezetése elősegítésének fontosságára.¹⁹

2009-ben a 2003/54/EK irányelvet az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve helyezte hatályaon kívül. Az új direktíva a bevezető rendelkezések között akként szövelt, hogy a tagállamok intelligens hálózatok létrehozása révén ösztönzik az elosztóhálózatok korszerűsítését, amit úgy kell megvalósítani, hogy támogassa a decentralizált villamos-

¹⁵ Lásd Varju Márton: A földgáz- és villamosenergia-ágazati közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban.

¹⁶ 2003/54/EK irányelv III. Fejezet Termelés 6. cikk (3) bekezdés

¹⁷ V. Fejezet Elosztóhálózat üzemeltetése 14. cikkely 7. bekezdés

¹⁸ VII. Fejezet A hálózathoz való hozzáférés szervezése 20. cikkely

¹⁹ 2005/89/EK irányelv 3. cikkely (3) bekezdés c) pont

energia-termelést és biztosítsa az energiahatékonyságot. Az engedélyezési eljárással kapcsolatban előírták, hogy a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a kisméretű, decentralizált és/vagy elosztott termelésre külön engedélyezési eljárás vonatkozzon, amelynek során figyelembe veszik azok méretének és potenciális hatásának korlátozott voltát.

A villamos energia támogatását eleinte a 2001/77/EK irányelv rendezte, amelyet a 2009/28/EK irányelv helyezett hatályon kívül. Az új szabályozásban a Bevezető rész (6) bekezdése rögzíti a decentralizált megújuló energiatechnológiák bemutatási és kereskedelmi forgalomba hozatali szakasza támogatásának a célszerűségét. Az irányelv kiemelte, hogy a decentralizált energiatermelés felé történő elmozdulásnak számos előnye van, ideértve a helyi energiaforrások hasznosítását, a helyi energiaellátás biztonságának fokozását, a rövidebb szállítási távolságokat, valamint a csökkent energiaátviteli veszteségeket. Az ilyen decentralizáció továbbá – például bevételi források biztosításával és helyi munkahelyteremtéssel – elősegíti a közösségi fejlődést, valamint a kohéziót.

Az engedélyezéssel kapcsolatban kimondta, hogy a kisebb projektek és a decentralizált, megújuló energiaforrásból származó energiát előállító eszközök számára szükség szerint egyszerűsített és könnyített engedélyezési eljárást kell kidolgozni, amennyiben erre az alkalmazandó szabályozási keret lehetőséget ad.²⁰

Az irányelv továbbá szempontokat adott a megvalósítás mikéntjére vonatkozóan. Így előírta, hogy a tagállamoknak nemzeti szinten meg kell határozniuk azon célleírányzatokat, amelyekkel ösztönzik a megújuló energiaforrásokból előállított villamosenergia-fogyasztást. Az Európai Unió egészét tekintve célul tűzték ki azt is, hogy 2010-ig a bruttó nemzeti energiafogyasztást 12%-ban megújuló energiatermelés által fedezzék, míg az összes energiafogyasztásra ezt a mértéket 22,1%-ban határozták meg. Ezen célok elérése érdekében olyan ösztönző rendszereket kell bevezetni, amelyek elősegítik a megújuló energiaforrásból történő termelést és az ilyen hálózatokra történő csatlakozást.²¹

3. A termelés decentralizációjának hazai szabályozása

314

Az irányelvek rendelkezéseit a villamos energiát szabályozó Vet. és más jogszabályok implementálták, amelyek megkülönböztetik a kiserőműveket és a háztartási méretű kiserőműveket. Az előbbinek az az erőmű minősül, amelynek a névleges teljesítőképessége 50 MW-nál kisebb, míg az utóbbi olyan, a kisfeszültségű hálózatra csatlakozó kiserőmű, melynek csatlakozási teljesítménye egy csatlakozási ponton nem haladja meg az 50 KVA-ot.²²

A termelés decentralizációja szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy miként létesíthetők új termelő kapacitások. E körben alapelv, hogy bárki létesíthet új termelő kapacitást, másrészt ezt mindenki saját üzleti kockázatára teheti meg. A szabályozás a szélerőművek létesítésére külön feltételeket támaszt a villamosenergia-rendszer szabályozhatósága és biztonságos működése érdekében, valamint a műszakilag korlátozott

²⁰ 2009/28/EK irányelv 13. cikk (1) bekezdés f) pont

²¹ <http://www.mekh.hu/gcpdocs/200704/decentralizltermeliseladsbmclean.pdf> (2010.04.05.)

²² Vet. 3. § 32–33. pont

lehetőségekre való tekintettel. Ilyen erőművet külön miniszteri rendelet szerinti pályázati eljárás alapján lehet létesíteni. Nem vonatkozik azonban ez a korlátozás a háztartási méretű kiserőművekre és azon erőművekre, amelyek villamosműhöz nem csatlakoznak.²³

Szintén sajátos szabályok vonatkoznak azon erőművekre, amelyek megújuló energiaforrást kívánnak hasznosítani, vagy kiemelt európai szervezettel való kutatás-fejlesztési célú együttműködés biztosításra jönnek létre. Ezen szervezetek a kötelesek viselni a rendelkezésre álló közcélú hálózat műszaki átalakítása költségeinek egyes részét. A költségek elsősorban abból eredeztethetők, hogy a hálózati csatlakozásokat és a hálózat egészét alkalmassá kell tenni arra, hogy fogadják a megtermelt energiát. A költségviselés konkrét mértékét a Vet. végrehajtási jogszabálya és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal döntése határozza meg.

Az állam a megújuló energia hasznosításához külön is biztosít támogatásokat, amelyek feltételeit az energiapolitikáért felelős miniszter elektronikus úton teszi közzé havonta frissülő honlapon, mely úton a különböző felhasználók, így az építőipari szakemberek, a mérnökök, a tervezők, valamint a megújuló energiaforrást hasznosító energiatermelő rendszerek üzembe helyezői információkat szerezhetnek. Támogatás kizárólag olyan energiatermelő berendezések létesítésére és működtetésére nyújtható, amelyek megfelelnek a megújuló energiaforrásból energiát termelő berendezések műszaki követelményeiről szóló rendeletben meghatározott feltételeknek.²⁴

A háztartási méretű kiserőművek könnyebb helyzetben vannak, ugyanis a jogszabályok alapján az így megtermelt villamos energiát az üzemeltető kérésére az adott csatlakozási ponton értékesítő villamosenergia-kereskedő vagy egyetemes szolgáltató köteles átvenni. A háztartási méretet meghaladó kiserőmű esetében azonban mind a létesítés, mind a tevékenység megszüntetése engedélyhez kötött, amely engedélyt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal bocsátja ki. Engedély azonban csak abban az esetben adható, ha a kiserőmű megfelel a külön jogszabályban meghatározott energetikai határfokra vonatkozó minimális követelményeknek.

Lényeges kérdés még a hálózatokhoz való hozzáférés is, amely alapvető fontosságú ahhoz, hogy ne csak centrális szerkezetű erőművek jöjjenek létre, hiszen ennek hiányában a megtermelt energiát csak helyben lehetne hasznosítani. A törvény éppen ezért a hálózati engedélyesek számára kötelezővé teszi, hogy az üzemelő átviteli és elosztó hálózatot más rendszerhasználók részére is rendelkezésre bocsássák. Erre vonatkozóan egyrészt szerződéskötési kötelezettséget írnak elő a hálózati engedélyes oldaláról, másrészt a rendszerhasználóknak rendszerhasználati díjat kell fizetniük.

A hozzáférésnek diszkriminációmentesnek kell lennie, biztosítva ezáltal az egyenlő bánásmódot, valamint a hozzáférés feltételei nem adhatnak alapot visszaélésre, nem tartalmazhatnak indokolatlan korlátozásokat, illetve nem veszélyeztethetik az ellátás biztonságát és a szolgáltatás előírt minőségét. Előnyben részesíthetők azonban a széndioxid-kibocsátás-mentes technológiával, továbbá a megújuló energiaforrásokból, hulladékból energiát előállítók, illetve kapcsoltnak villamos energiát termelők. Ennek pontos feltételeit

²³ Vet. 7–8. §

²⁴ Vet. 9–10. §

szintén jogszabály írja elő. A háztartási méretű kiserőművekre még ennél is kedvezőbb szabályok vonatkoznak.²⁵

A megújuló energiaforrásból és a hulladékból nyert energiával termelt villamos energia termelését a törvény külön szabályokkal segíti elő az ún. kötelező átvételi rendszer létrehozásával. A rendszer annak megfelelően differenciált, hogy milyen energiaforrásokat, illetve termelési eljárásokat alkalmaznak, mennyi az erőmű névleges teljesítőképessége, milyen az energiaátalakítás hatásfoka, hatékonysága, és hogy mikor történt az erőmű létesítésének időpontja. Fontos a stabil gazdasági és jogi környezet biztosítása is. A szélerőművekre és a szélerőműparkokra e körben is külön szabályok vonatkoznak, ugyanis az így termelt energia átvételét elkülönítetten, a rendszerszintű szolgáltatások korlátozott technikai lehetőségeinek figyelembevételével kell meghatározni.²⁶

Az átvétel az ún. mérlegköri rendszerben történhet, amelynek szabályait alapvetően a rendszerirányító üzletszabályzata határozza meg. A mérlegkört az átviteli rendszerirányító egyenlíti ki.

A jogszabály meghatározza az árképzés elveit is, így a kötelező átvétel megvalósulhat egyrészt piaci áron, másrészt jogszabályban meghatározott átvételi áron is. Az átvételi árat, az átvétel feltételeit és módját a Kormány rendeletben állapítja meg, míg a villamos energia mennyiségét és a kötelező átvétel időtartamát a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. Az árképzés során csökkentő tényezőként kell figyelembe venni az állami támogatásokat és a környezetvédelmi termékdíjról szóló külön törvény szerinti hulladékhasznosítói szolgáltatásra vonatkozó megrendelést. Állami támogatásnak minősülnek ebből a szempontból a beruházási támogatások, az adókedvezmények, valamint a megújuló energiaforrások mennyiségének, illetve arányának növelésén keresztül megtakarított kibocsátási egységekből eredő haszon, de nem kell figyelembe venni a szénipari szerkezetátalakítási, valamint átállási költségtámogatást.²⁷

Ezen feltételrendszer által tehát az állam a törvényi szabályokon keresztül saját maga hárítja el azon akadályok jelentős részét, melyek az energiatermelés decentralizációjának az útjában állhatnak.

4. A hazai villamosenergia-termelés helyzetének áttekintése

315

A rendelkezésre álló 2012-es adatok szerint a magyar villamosenergia-rendszer a hazai energiatermelés útján az összes villamosenergia-felhasználás túlnyomó részét biztosította, és energiainportra csak 12–13%-ban volt szükség. A felhasznált energiaforrásoknak hozzávetőlegesen 7% megújuló, miközben a villamosenergia-termelés kb. 21,5%-át a kötelező átvételi mérlegkör (a továbbiakban: KÁT) rendszerben előállított villamos energia teszi ki.²⁸ Az MVM Zrt. 2010-es adatai alapján az energia 41%-a származik az MVM-csoport

²⁵ Vet. 35–37. §

²⁶ Vet. 10. §

²⁷ Vet. 11–12. §

²⁸ <http://www.energetikaikozpont.hu/villamosenergia-piac/villamosenergia-piac-bemutatasa> (2010. 04. 10.)

erőműveiből, míg 47%-a pedig egyéb hazai termelőktől. Az MVM csoport erőművei közé az alábbiak tartoznak:

- Paksi Atomerőmű, amely nukleáris energiával működik, urán üzemanyaggal;
- Oroszlányi Erőmű, amely széntüzelésű, de az üzemanyagok között megtalálható a biomassza is;
- Litéri, Lőrinci és Sajószögedi Gázturbinás Erőmű, amely gázturbina tüzelőolajjal működik;
- MVM Észak-Budai Fűtőerőmű Kft., amely földgázzal működik;
- MIFŰ Kft., amely földgázzal működő hőszolgáltató erőmű;
- Hungarowind Kft., amely megújuló szélenergiát használ.²⁹

A MAVIR Zrt. által a jelenleg elérhető legfrissebb statisztikai adatok a 2012-es évre vonatkoznak.³⁰ E szerint a megújuló energia termelése a 2012-es évben az összes megtermelt energia 9%-át tette ki, amelybe a MAVIR adatai szerint a kommunális hulladékokból nyert energiatermelés is beleértendő. A megújuló energiákból a megtermelt vízenergia 0,8% volt, szélenergia 2,8%, geotermikus 4,4%, napenergia pedig 0,3%.

A MAVIR által közzétett adatok nemzetközi összehasonlításokat is tartalmaznak, így a két legtipikusabb megújuló energiaforrás, mint a nap- és a szélenergia olyan országokban jelentős, mint Németország, Olaszország, Csehország, Franciaország vagy Belgium. Ezzel szemben a 2011-es adatok szerint nincs napelempark a következő országokban: Írország, Lengyelország, Magyarország és Románia.³¹ Igaz, ez utóbbiak közül szinte közismert tény, hogy Románia termelése jelentős fejlődésnek indult.

A villamosenergia-termelés EU-n kívüli piacának áttekintése kapcsán fontos tényező, hogy nem minden állam tesz közzé azzal kapcsolatos adatokat, hogy a termelés mekkora aránya származik a decentralizált erőművekből. A legnagyobb energiatermelő országok azonban kétség kívül a következők: USA, Kanada, Brazília, India, Japán, Kína, Oroszország, Németország, Egyesült Királyság (Veisse, 2004: 18). Előbbi felsorolás alapján egyértelmű, hogy az Európai Unió külső függősége továbbra is igen jelentős. A becslések alapján ezen országokban 2004-ben az energia hozzávetőlegesen 7%-a származott decentralizált erőművekből, amely nagyjából 230 GW áram termelését jelenti. Az energiával foglalkozó tanulmányok már ekkor ezen érték jelentős növekedésével számoltak (Veisse, 2004: 19).

Magyarország 2030-ig szóló Nemzeti Energiastratégiája szintén a 2001/77/EK irányelvre hivatkozik, amely szerint 2010-re az Európai Unióban 21%-os megújuló villamosenergia-termelést kell biztosítani, amely célok nem teljesültek. Az Európai Unió 2009/28 EK irányelve a megújuló energiafelhasználás teljes vertikumát újraszabályozta, és immáron 20%-os részarány elérését tűzte ki 2020-ra a végső energiafelhasználás tekintetében.³²

²⁹ <http://www.mvm.hu/hu/tevekenysegunk/termeles/Lapok/default.aspx> (2010.04.10.)

³⁰ https://www.mavir.hu/documents/10258/154394509/a_magyar_villamosenergia_rendszer_2012_evi_statistikai_adatai.pdf/b1fcbe6e-ed81-42bc-bf05-569aec2cfaa3 (2014.04.10.)

³¹ https://www.mavir.hu/documents/10258/154394509/a_magyar_villamosenergia_rendszer_2012_evi_statistikai_adatai.pdf/b1fcbe6e-ed81-42bc-bf05-569aec2cfaa3 (2014.04.10.)

³² <http://www.kormany.hu/download/5/39/40000/Energiastrategia.pdf> (2014.04.10.)

A megújuló energiák legnagyobb kihívása, hogy az időjárás hatásai ellenére jól és kiszámíthatóan integrálják a megtermelt energiát. A szélenergia körében a túltermelés csökkentésének eszköze lehet egyes gépek kikapcsolása, vagy a rendszer bizonyos ideig tartó leállítása. A szélenergiára alapozó erőművek fontos jellemzője, hogy ez a korlátozás anélkül hajtható végre, hogy a berendezést rongálná, a leállítás kockázata ezért minimálisnak tekinthető, jobbra csak üzemeltetőnek okoz némi bevételkiesést. A műszaki szempontok alapján a szélerőművek azért is különösen alkalmasak a decentralizált energiatermelésre, mivel az erőművek jobb hatásfokkal dolgoznak, ha szétszórtnak helyezkednek el, mintha az összes erőmű koncentráltan lenne telepítve. Abban az esetben, ha a szélerőművek által termelt energia a rendszer nagyobb részét teszi ki, célszerű létrehozni lokális irányító-szabályozó központokat. Ilyen valósult meg például Spanyolországban, ahol hozzávetőlegesen 20% az így megtermelt energia aránya. Hazánkban egyelőre erre nincsen példa, ugyanis a megtermelt energia elenyészően kis hányada származik a szélerőművektől, így külön irányító-elosztó rendszert erre nem telepítettek, előbbi erőműveknek a centralizált irányításba kell bekapcsolódniuk. A másik jelentős eszköz a megtermelt villamos energia tárolási lehetőségének fejlesztése és hatékonyabbá tétele (Kádár–Vajda, 2010: 20, 22–41).

A hazai energiatermelés tekintetében hamarosan fontos szerepet tölthetnek be a napelemek is. Először is tisztázni szükséges, hogy napelemnek azokat a berendezéseket nevezzük, amelyek a nap fényét elektromos árammá alakítják. Ezzel szemben a köznyelvben helytelenül gyakran a napkollektorokat is annak nevezik, amelyek a napsugárzást nem árammá, hanem hővé alakítják át. A napelemek előnye, hogy a rendszer méretezése – az elemes szerkezet miatt – könnyen tervezhető, építésetileg is könnyen kialakítható, az élettartamuk pedig ideális esetben akár korlátlan is lehet. Működésük során zajhatással nem járnak, így a környezetet nem zavarják. A napenergia hátrányai közé tartozik, hogy itt is jelentős bizonytalansági tényező az időjárás, valamint a szélenergiához hasonlóan komoly gondot okoz az energia tárolása. A megfelelően hatékony tárolási lehetőség hiányában a napenergia jelenleg olyan egységek áramellátását biztosíthatja, mint a közüzemi hálózattól távol eső lakóházak, hétvégi házak, üdülők, turistaházak, tanyák, gazdasági épületek, de szintén alkalmas eszköz lehet a következő tevékenységek energiaellátásának a biztosítására: vízszivattyúzás, biztonsági-, vagyonvédelmi rendszerek vagy akár közvilágítás és a közúti jelzőrendszerek áramellátása.³³

A gazdasági integráció körébe tartozik az energiatőzsdék megjelenése, ahol egy napos időtartamra kínálják vételre a rendelkezésre álló termelési kapacitásokat. A szél- és napenergia ezen tőzsdéken hozzávetőlegesen a kínált energiamennyiség 10%-át teszi ki. Az ilyen energiatípusok nagy hátránya, hogy a termelt energia mennyisége előre nehezen megjósolható a már említett időjárási hatásoknak köszönhetően (Kádár–Vajda, 2010: 21). Hazánkban 2007-ben alakult meg a HUPX Magyar Szervezett Villamosenergia-piac Zrt., amelynek egyedüli tulajdonosa a MAVIR Zrt. Célja – nevének megfelelően – egy szervezett villamosenergia-piac létrehozása és működtetése Magyarországon, amely által a piaci szereplők versenysemleges, hatékony, magas színvonalú, biztonságos és átlátható kiszolgálását tehetik lehetővé, valamint biztosíthatják a versenyképes tőzsdei kereskedési

és elszámolási szolgáltatást. Mindemellett a szervezet lehetővé teszi a regionális szintű piachoz történő kapcsolódást és az integrációt.³⁴

* * *

Az európai és a magyar jogi szabályozás, valamint a tényleges gyakorlat áttekintése után rögzíthető, hogy a villamosenergia-termelés hazai decentralizációja bár kétség kívül kívánatos, annak megvalósítása több nehézségekbe is ütközik. Ezen akadályok egy része jogi eszközökkel kezelhető, más részük azonban csak részben orvosolható a szabályozás által. Hazánkban a szabályozó szerepkör egyelőre a rendszerirányító MAVIR Zrt.-re hárul, amely a KÁT mérlegkör szerződésekkel fedi le a területet. E körben azonban – a már említettek mellett – problémát okoz, hogy az egyes termelőegységeknek előre nyilatkozniuk kell a termelt energia pontos mennyiségéről, amelytől ha eltérnek, a különbözetet mintegy büntetésként kell megfizetniük. Szintén jelentős tényező az áram átvételi árának a meghatározása és a villamos energiával kapcsolatos tágabb szabályozás, mint a környezetvédelmi előírások változása.

Az európai példákból azonban az következik, hogy hazánkban javítania kell az energiahatékonyság mutatóit, hiszen önmagában a felhasználás csökkentése és a saját termelés elősegítése nem elegendő. Ugyanezt tükrözi a Nemzeti Energiastratégia is, amelynek célkitűzései eléréséhez olyan hatékony eszközöket kell kidolgozni – akár jogi szabályozással és kifejezett támogatásokkal –, amelyek növelik a villamosenergia-termelés decentralizációját. Ilyen eszköz lehet például a mérlegkör rendszer reformja, vagy ha egyes megújuló energiákra nézve külön irányító szervet hoznak létre, illetve ha a meglévő szervezeten belül ezen energiákat elkülönülten kezelik. Ahogyan ezt az EU irányelvei is hangsúlyozzák, mindez nem kizárólag környezetvédelmi szempontból fontos, hanem az új munkahelyek létesítése, a beruházások ösztönzése és a közösségi kohézió szempontjából is.

III. Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból

Nagy Zoltán

Kulcsszavak

adópolitika	energiabiztonság	energiaellátók jövedelemadója
fenntarthatóság	energiaadóztatás	közművezetékek adója
energiaadó	energiaszektor különadóztatása	

Már előző két alfejezetből is nyilvánvalóvá vált, hogy az állam összetett eszközrendszerrel befolyásolhatja mind a villamos energia termelését, mind szolgáltatását. Ezen eszközök közé tartoztak a pénzügyi eszközök, amelyek közül kiemelendő az adópolitika, amely közvetlen hatással lehet a közszolgáltatások, így a területi közszolgáltatások ellátására is, főként az önkormányzati gazdálkodáson, illetve a szolgáltató tevékenységén keresztül.

316

Az uniós szabályozás számára fontos az európai általános érdekű energiaszolgáltatás, amely kapcsán közös koncepció kialakítására kerülne sor az árak, az adók, a pénzügyi szabályok, a gazdasági fejlődés, a fenntarthatóság és a klíma megőrzése érdekében. A fenntarthatóság nemcsak a megújuló energiaforrások felhasználását, hanem hálózat korszerűsítést is jelent. A megújuló energiaforrások rövidtávon csak kiegészítik a hagyományos energiaforrásokat, így a hálózatfejlesztés kulcsfontosságú az energiaszolgáltatás terén. Ugyanakkor a jelenlegi infrastruktúra elavult, s egyre kevésbé képes a hatékony, korszerű és fenntartható energiaszolgáltatást biztosítani. Fontos a technológiai szaktudás, illetve a kutatás-fejlesztés is a beruházások mellett. Az adó-, díj- és támogatáspolitikának pedig ezen célokat kell elősegítenie.

Ezek a problémák Magyarországon fokozottan jelentkeznek.³⁵ Hazánkban az energiaintenzitás uniós mértékkel nézve is magas, a nemzeti reformprogramban nem jut elég forrás a kutatás-fejlesztésre. A korszerű energiaszolgáltatás érdekében a jövőben egyre jelentősebb mértékben energiainfrastruktúrával kapcsolatos beruházásokra lesz szükség. Az ezt

³⁵ Az Európai Bizottság munkadokumentuma: Magyarország 2012.évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó stabilitási programjáról szóló tanácsi véleményről. SWD (2012) 317 végleges

akadályozó adópolitika a szolgáltatás drágulásával, illetve a szolgáltatás biztonságának veszélyeztetésével járhat.

A bizottsági dokumentumok alapján az energiapolitikanak és ezen belül az adópolitikának négy szempontot figyelembe véve kell kialakítania a szabályozási környezetet, amely elősegítheti az uniós és a hazai energiaszolgáltatás megújulását:

- szolgáltatási színvonal és biztonság,
- fenntarthatóság,
- környezetvédelem,
- versenyképesség és energiahatékonyság.

A közbevételek, illetve a fizetési kötelezettségek oldaláról megközelítve rendszertanilag sajátos az energia és az energiaszolgáltatók adóztatási kérdése. Megkülönböztethetünk olyan általános fizetési kötelezettségeket (áfa, társasági adó), amelyek az energiát és a szolgáltatót is terhelik. Jellemzően ezekben az adónemekben nem fordulnak elő az energiára vagy szolgáltatásra vonatkozó külön rendelkezések, csak kivételes adópolitikai célból. Megkülönböztetünk továbbá olyan fizetési kötelezettséget, amely vagy az energiát, vagy közvetlenül az energiaellátót, -szolgáltatót adóztatja. Ebbe a csoportba tartozik az energiaadó, a bányajáradék és az energiaszolgáltatók külön adóztatása is.

Külön kiemelés érdemel az energiaadó, mivel a fogalma többretegű jelentéstartalmat hordoz. A szakirodalom – különösen az egységes uniós irányelv előtt – többféle adótípust és többféle adótárgyra kivetett adót sorolt ide, széles körűen értelmezve a fogalmat. Ezt az elmélet még több esetben fenntartja. Az egységes uniós irányelv azonban pontosította adótárgyak szerint, hogy mi tartozik az energiaadózás hatálya alá. Az energiaadó tárgyát az energiatermékek és a villamos energia képezi, figyelembe véve azt, hogy az irányelv hatálya nem terjed ki a hőtermelés adóztatására, illetve az energiatermékek és a villamos energia speciális felhasználására (pl. nem üzemanyagként felhasznált termékek).³⁶

Az adók mellett a fizetési kötelezettségek között megtaláljuk a díjakat is, ám a tanulmány nem foglalkozik az ár- és díjrendszer kérdéskörével, mivel ennek a részletes elemzése már külön tanulmány tárgyát képezheti.

317 1. Az energiaadózás általános jellemzői

Az energia adóztatása sajátos képet mutat az Európai Unió országaiban és más OECD tag-államokban. Az energiaadózás jelenlegi szabályozása a gazdasági, történelmi, kulturális folyamatok változása révén alakult ki. Mivel a klímaváltozásra legnagyobb hatással az energiaszektor bír, az a környezetpolitikai szabályozás fókuszába került. Az uniós országokban az energiaadónak két típusát különböztethetjük meg, a hagyományos energiatermékekre kivetett adókat (szén, gázolaj, földgáz, villamos energia) és a közlekedési célt szolgáló üzemanyagra kivetett adókat. A két típus közül a széndioxid-adók kevésbé elterjedtek, mint

³⁶ Az uniós irányelv (2003/96 EK irányelv) alapján az adóztatott energiatermékek körébe tartozik a tüzelő-, fűtőanyagként vagy üzemanyagként használt ólmozott benzin, ólmozatlan benzin, gázolaj, kerozin, cseppfolyósított szénhidrogén (LPG), földgáz, nehéz fűtőolaj, szén és koks.

a hagyományos értelemben vett energiaadó, amely már a harmonizált adók közé tartozik az *Európai Unióban*.

Az energiatermékek egységes adóztatásának kérdéskörét és az egységes harmonizált energiaadó bevezetését kormány szakmai viták előzték meg Európában (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 1–29). Az egységes irányelv kialakítása előtt az egyes országokban rendkívül eltérő szabályozás érvényesült. Az energiaadóztatást tekintve a tagállamok két csoportját lehet megkülönböztetni. Az első csoportba azok az államok tartoznak, ahol az energiaadók alkalmazása nem jelentős (Belgium, Franciaország, Írország, Luxemburg, Németország, Spanyolország), míg a másik csoportba tartozó országoknál (Ausztria, Dánia, Finnország, Hollandia, Olaszország, Svédország) az energiaadó alkalmazása meghatározó (Szabó, 2007: 262–263). A harmonizáció hiányából fakadóan többféle adókulcs, mentesség és kivétel érvényesült.

A Bizottság a kilencvenes évek elején számos sikertelen kísérletet tett a közös széndioxid- vagy szénadó bevezetésére. A legnagyobb félelem a versenyképesség elvesztése volt (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 6). A folyamatos viták oda vezettek, hogy a harmonizáció irányába tett lépésként kialakították a közösségi energiatermékek adóztatásának kereteit. Az irányelv elfogadására vonatkozó 1997-es javaslatot az akkori adózási ügyek biztosáról, Mario Montiról nevezték el. A javaslat céljai közé tartozott a környezetvédelem, a közlekedési módok közötti váltás ösztönzése, a munkahelyteremtés – amelyet az energiaadókból finanszíroztak volna – és a fiskális harmonizáció (Kiss, 2005: 123).

Az eredeti javaslat több módosítás után 2003-ban a görög elnökség idején nyerte el végleges formáját.³⁷ Az energiaadó elfogadása nemcsak a tizenöt tag számára vált meghatározóvá, hanem a 2004-ben újonnan csatlakozók számára is, holott ez utóbbiak között vagy nem létezett az adónem, vagy nem ilyen formában. Az elfogadott irányelv jellemzői (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 8):

- 2004. január 1-jén lépett hatályba az irányelv 2013-ig meghatározva a minimum adómértékeket,
- tagállamokra szabott implementációs megállapodások,
- hosszú átmeneti időszakok,
- az energiahatékonysági megállapodásokat kötő vállalkozások adó-visszaigénylési jogának a biztosítása.

Az energiaadó kialakítását, jövőbeli szabályozását, fejlődését befolyásoló kulcsfontosságú tényezők közé tartozik az EU belső piacának a szabályozása, az energiaszektor liberalizációja és deregulációja, az energiabiztonság, a környezeti politika és az egyéb politikai folyamatok (Hasselknippe–Christiansen, 2013: 21–27). Ugyanakkor az energiaadó irányelv nem váltott ki jelentős változásokat a belső piac működésében, inkább a fennálló helyzetet rögzítette az adóminimum kötelező erejű jogi aktusba foglalásával. Az energiaadó bevezetése érdemben nem segítette, de nem is akadályozta a verseny torzulását, erre a területre komolyabb hatást nem gyakorolt, ugyanakkor az adó mértéke a minimum szint fölé emelkedett, amely fontos lépés az energiaadó teljes harmonizációja felé.

Az energiabiztonság kérdése kulcsfontosságú kérdés az EU számára, ahogyan arra a Zöld Könyv is felhívja a figyelmet. Emiatt az EU igyekszik az Unión belüli energiaellátást növelni, illetve az olaj- és gázfüggőséget folyamatosan csökkenteni. Mindezen célok elérésében az energiaadó jelentős szerepet játszhat, hiszen a fogyasztást a környezetbarátabb fogyasztási formák felé irányítja, amellyel védi a környezetet, illetve a biztonságosabb energiaellátást is elősegíti.

Az EU energiapolitikájában kettős stratégia érvényesül. Egyrészt az Unió igyekszik eleget tenni a kibocsátás csökkentésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásainak, másrészt bőséges és megfizethető energiaellátást biztosítani. Minderre tekintettel az irányelv kialakításánál kétszintű tárgyalási logika érvényesült, amelynek célja, hogy az EU-ban rendelkezésre álló energiatermékek alacsonyabb adómértékkel adózzanak, mint az importált energiatermékek. Az első közös lépés 2000-ben az energiabiztonságról kiadott Zöld Könyv, amely rámutatott az energiaadó harmonizációjának kudarcára, illetve kiemelte annak fontosságát a környezetileg káros hatások csökkentésében. Ugyanakkor az energiaadó a fogyasztási szokásokat inkább csak hosszabb távon képes befolyásolni, ám jelentősen kihat a megújuló energiaforrások terjedésére. A megújuló energia termelésének és fogyasztásának a növelése érdekében kedvezőbb adózási feltételeket, értékcsökkenési szabályokat, támogatásokat alkalmazhatnak a tagállamok. Az energiaadó irányelv hatálya alól is kivették a megújuló energiákat, azonban az alacsony energiaadó mértékek és mentességek miatt a megújuló energia terjedése és alkalmazása nem megfelelő.

2. Energiaadózás az Európai Unióban

318 2.1 Energiaadózás az egyes európai uniós országokban

Az energiaadóztatás az egységes irányelv bevezetéséig sajátos fejlődésen ment keresztül, amely a szakirodalmi elemzések fókuszába is került (Steinbach, 2007: 1–7) kiemelve egyes országokban az energiaadó jelentőségét. Mindezek alapján érdemes röviden áttekinteni az energiaadóztatást az egyes tagállamok nemzeti adórendszerében, megvizsgálva az eltéréseket az egységes uniós irányelv bevezetéséig.

Ausztriában 1999-ben a környezetvédelmi adóbevételek 4,9 milliárd eurót értek el, ebből a közlekedési és az energiaadó-bevétel 90% volt. A földgáz és az elfogyasztott villamos energia adóját 1996-ban vezették be, majd folyamatosan növelték. A villamos energiát az energiaadó mellett általános forgalmi adó is terheli. Az ipari szektor az energiaadó-visszatérítési törvény hatálya alá tartozik, amely a villamos energia és a gáz vonatkozásában adó-visszatérítést biztosít, ha a hozzáadott érték a 0,35%-ot meghaladja. Ez a nagy energia-felhasználók számára biztosít kedvezményt. A környezetvédelmi adókból származó bevételt környezetvédelmi célokra különítik el.

Belgiumban az energiához kapcsolódó adóbevételek 1997-ben a legalacsonyabbak voltak az EU-ban. Az adóbevételek általában egyenlőtlenül oszlanak meg az országban a régiók miatt, hiszen minden egyes régióknak külön adórendszere épült ki. Az energiaadó-rendszer viszont szövetségi hatáskörbe tartozik.

Dániában az üzemanyagadót 1917-ben vezették be, az energiát pedig már 1977 óta adóztatják. A széndioxid energiaadót 1992-ben vezették be, amelyet a háztartásokra vetettek

ki, és azt tervezték, hogy folyamatosan, évente növelni fogják. A széndioxid-adó kedvezményei az ipari szektorra vonatkoztak az energiaintenzitás függvényében. Az 1996-os környezetvédelmi reformmal egy adópolitikai szemléletváltás valósult meg, hiszen az adóbevételeknél a hangsúly a munkát és a jövedelmet terhelő adókról a szennyezési és természeti erőforrások adójára tevődött át. A reform bevezette az önkéntes megállapodások rendszerét, valamint az energiatakarékossági projektek számára különféle támogatásokat biztosított. Az adóreformok politikai támogatottsága mellett az ipari szektor és annak képviselői igen éles ellenállást tanúsítottak arra hivatkozva, hogy a magas adómértékek veszélyeztethetik az ipari versenyképességüket. Ennek eredményeként számos adókedvezményt vezettek be, amelyek viszont az adók hatékonyságát csökkentették.

Finnországban az 1990-es évek elején vezettek be a fosszilis üzemanyagok területén egy általános energiaadót, majd 1994-ben megreformálták a rendszert, kiterjesztve az adó hatályát minden elsődleges energiahordozóra is (kivéve a biomasszát, a szélenergiát és az elhasznált fűtőelemeket). A 2003-as energiaadó-rendszer bevezetése nem okozott gondot annak köszönhetően, hogy az uniós csatlakozást követően a finnek megnyitották az energiapiacikat. Jelenleg a villamosenergia-fogyasztást adóztatják, nem pedig az elsődleges energiahordozókat. Adókedvezményeket is bevezettek a kisebb villamos energiát előállító cégek és az energiaintenzív vállalatok számára, az energia-előállítás hangsúlyát pedig a megújuló energiákra helyezték.

Franciaországban 1997-ben vezették be először az energiaadózást a Szennyező Tevékenységek Általános Adójával (Taxe Générale sur les Activités Polluantes, továbbiakban: TGAP), amely a már létező (levegőszennyezés, ásványi olajok, különleges ipari hulladék kezelése és tárolása, háztartási hulladékok, valamint zajterhelés kapcsán kiszabott) adónemeket egységesítette és egyszerűsítette. A TGAP-ból származó bevételeket a munkáltatókat terhelő járulékok csökkentésére használták fel. 2000-ben egy új általános energiaadót vezettek be (TGAP-2). Ezt számos vita övezte, főleg az ipari fogyasztás területén. A fő probléma az volt, hogy az egyes mentességek azt eredményezték, hogy a kisebb vállalatok többet fizettek be, mint a nagyobb, energiaintenzív vállalatok. A TGAP-2-ből származó adóbevételeket társadalmi programok finanszírozására használták fel, de a francia alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte ezt a rendelkezést, és megsemmisítette. A TGAP-2 után az energiaadózással sokkal kevesebb figyelmet kapott, a szabályozás pedig az önkéntes megállapodásokra fókuszált. 2003-ban az egyetlen villamosenergia-fogyasztást terhelő adó háztartásokra került kivetésre.

A német energiaadó-rendszer (Klok, 2002: 50–62) az ökológiai adóreform keretében alakult ki egy határozott szemléletváltás eredményeként. Ennek keretében 1999 és 2003 között a munkát terhelő adókról a hangsúlyt sikerült eredményesen áthelyezni a szennyezésre kivetett adókra. A reformintézkedések részeként vezették be a villamos energia megadóztatását 1999-ben. Az adókedvezmények az energiaigényes vállalatok számára és a környezetvédelmi programokra igényelhetők. Utóbbiak arra fókuszálnak, hogy hogyan lehet minél nagyobb energiahatékonyságot elérni, és az energiatakarékosságot fokozni. A sikertörténet ellenére a reformfolyamatot ellentmondások is kísérték. A legjelentősebb problémát az ipari szektor számára garantált kedvezmények jelentették, amelyeket a Bizottság azzal kritizált, hogy azok ellentétesek az uniós versenyszabályokkal. 2012-ig a kormány garantálta a 80%-os adókedvezmények megtartását, de a 90%-os kedvezményeket 2004-ben ki kellett vonni a rendszerből. Egyéb problémák is felmerültek, mint például,

hogy a földgázból és az ásványi olajokból előállított villamos energiát kétszer adóztatták meg, miközben a szén adómentességet élvezett.

A görög energiaadózás főként a kőolajtermékekre terjed ki, így 2000-ben az ebből származó bevétel a teljes adóbevétel 6,7%-át tette ki. Az emellett bevezetett új adók százalékos aránya jelentéktelen.

Írország a villamos energiát nem tette adótárggyá, és az energiaadózásra is igen csekély hangsúlyt fektetett, kivéve az üzemanyagok és a közlekedés adóját. A nemzeti éghajlatváltozási stratégia a széndioxid-adó bevezetését javasolta 2000-ben. A kezdeményezést a pénzügyminiszter, Charlie McCreevy elvetette a 2002-es költségvetés tárgyalása során, viszont 2002 decemberében a kérdést újra napirendre tűzték, és 2004 végére halasztották az adó bevezetését.

Történelmi okok miatt Olaszországban a háztartások és a vállalatok vonatkozásában magasak voltak az energiaadó-mértékek. A magas árak mellett 1998–2003 között általános pénzügyi reformot hajtottak végre. Ennek keretében az energiaadó fokozatos bevezetését tervezték azzal a céllal, hogy az ebből származó bevételekből a munkát terhelő adókat csökkentsék. A reform során adókedvezményeket határoztak meg, és környezetvédelmi programokat irányoztak elő. Az éves adóemelést a széntartalom határozta meg az üzemanyagok vonatkozásában minden adóalany tekintetében. Az ipari szektor részére történő adóemelést az EU adóharmonizációs törekvései befolyásolták. 2002 novemberében az energiaadóról egy új törvényjavaslat született, amelynek elfogadásával egy korszerűbb adózási rendszert vezettek be.

Luxemburgban már 2003 előtt létezett az energiaadó-rendszer, meglehetősen alacsony adómértékekkel.

Az EU-ban a hollandok rendelkeznek az egyik legfejlettebb energiaadó-rendszerrel, amely kiterjed az energia, a talajvíz, a hulladéklerakók, a légi közlekedési zaj és trágya adóra, valamint olyan ösztönzőkre, amelyekkel a kormány zöld programokat hatékonyan képes megvalósítani. Az 1996–2001 közötti rendszerben a háztartások, a közlekedés és a kis-, valamint közepes vállalkozások voltak az adók alanyai. A bevételek 60%-át a háztartások fizették, a maradékot pedig az ipari szektor. Az energiaigényes vállalkozások majdnem teljes adómentességet élveztek, mint ahogy a földgáz is. Négy év alatt, három lépésben duplázták meg az adómértékeket, amelyeket azzal kompenzáltak, hogy csökkentették a jövedelemadó mértékét és a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulásokat. A magas árak kevesebb fogyasztásra és takarékosagra intették a szektorokat, így 15%-kal csökkent az villamosenergia-fogyasztás.

Portugáliában 2001 decemberében vezették be a nemzeti éghajlatváltozási tervet azzal, hogy a közlekedési szektorban az adózási rendszert megreformálják. Nagyon kevés figyelmet fordítottak a villamosenergia-rendszerre, az egyetlen környezetvédelmi eszköz a betáplálási prémium volt, amelyet a megújuló energiaforrások részére garantáltak villamosenergia-hálózati vásárlások kapcsán.

Spanyolországban a villamosenergia-fogyasztást alacsonyabb mértékben adóztatják meg az ipari szféra, mint a háztartások esetében. A 2002-es spanyol soros elnökség előtt a spanyolok vétőzték meg a harmonizált energiaadóra vonatkozó uniós megállapodás létrejöttét.

A svéd energiaadó-rendszer nagyon széleskörű. Az energiaadót 1957-ben alkalmazták először a szénre és az ásványolajokra, amelyet később a földgázra is kiterjesztettek.

Svédországban az 1991-es adóreform vezette be a széndioxid-adót és a kénadót, amely a fosszilis tüzelőanyagokat érintette, majd 1992-ben a nitrogén-oxid-adót az ilyen gázokat kibocsátó fűtőberendezésekre. A kedvezmények és az adó-visszaigénylés csak az ipar számára lehetséges. A sikertelen harmonizációs kísérleteket követően 1992-ben az ipari szektor adómértékét 25%-ra csökkentették, de 1997-ben 50%-kal megemelték. A 2002-es költségvetés elfogadta az adózási szemléletváltást, amely az adóteher eltolódását jelentette a munkát terhelő adókról az energiára vonatkozó adókra.

Az angol energiaadó-rendszert a klímaváltozási adó (Climate Change Levy, továbbiakban: CCL) határozta meg, amely kiterjedt a gázra, a szénre és a villamos energiára, illetve a nem ásványi olajokra is, míg az olajtermékek külön ásványolajadó hatálya alá tartoztak. Ezeket az üzleti szektor használta el, a háztartások ugyanis nem tartoztak az adónem hatálya alá.

Az energiaigényes vállalatok éghajlatváltozási megállapodások (Climate Change Agreements) kötésével akár 80%-os adókedvezményre tehetnek szert, amennyiben vállalják az energiatakarékossági követelmények betartását, és a kibocsátásukat csökkentik, valamint energiahatékonysági programokat iktatnak be. A magas mértékek mellett igyekeznek a vállalatokat kompenzálni fokozott beruházási kedvezmények nyújtásával a környezetvédelmi, energiahatékonysági és kibocsátás-csökkentési beruházások kapcsán. A CCL rendszert a környezetvédelmi szervezetek azért támadják hevesen, mert az alapja az energia, nem pedig a szén, a vállalatok pedig azért támadják, mert szerintük tönkreteszi a brit versenyképességet.

2.2 Energiaadózás az EU-ban

319

Az energiaadózás fejlesztése érdekében előremutató elképzelések láttak napvilágot a szakirodalomban. A piaci alapú eszközökről szóló Zöld Könyv rámutat a fejlesztés irányaira.³⁸ Az energiaadó lehetőséget biztosít arra, hogy a nagyobb energiahatékonyságú és környezetbarát energiafogyasztás érdekében összehangolja az adók ösztönző szerepét a bevételtermelő képességükkel, azonban az energiaadó rugalmas és általános megközelítése nem minden esetben teszi lehetővé a környezetbarát energiafogyasztás érdekében tett harmonizációs lépéseket. A cél érdekében szorosan össze kell kapcsolni a szakpolitikai célkitűzéseket az energiaadó szabályozásával.

Az egyik ilyen elképzelés, hogy az uniós minimális adószinteket energia és környezetvédelmi elemekre osztanák fel, amely nemzeti szinten az energiaadó és egy környezetvédelmi (kibocsátás alapú) adó formájában jelenne meg. Ez lehetővé tenné az energia adóztatásánál a környezetvédelmi szempontok hatékonyabb figyelembevételét.

Az energiatermékek közötti torzulások elkerülése céljából egységesen, energiatartalmuk szerint kellene megadóztatni az üzemanyagokat, és kifejezésre kellene juttatni az energiafelhasználás környezeti szempontjait, azaz meg kellene különböztetni egymástól az üvegházhatást okozó és azt nem okozó kibocsátásokat. Ugyanakkor bár a fűtő- és tü-

³⁸ Az Európai Bizottság közleménye: Zöld Könyv, a piaci alapú eszközök a környezetvédelmi politikában. COM(2007) 140 végleges

előanyagokat, illetve az üzemanyagokat az adózás szempontjából eltérően kezelik, indokolt lenne a felhasználás szerinti további differenciálás is. Az energiaadó kölcsönhatásban van más piaci alapú gazdasági eszközökkel, ám még maradtak továbbfejlesztendő területek. Az energiaadó rendszere ugyanis sem az ipari folyamatokban nyersanyagként használt energiatermékekre és villamos energiára, sem az energiatermékek előállítására vagy a villamosenergia-termelésre használt energiatermékekre nem vonatkozik. Így nem terjed ki az energiaadó hatálya az uniós szabályozás szerint a legenergiaigényesebb ágazatokra. E tekintetben a Bizottság álláspontja az, hogy ezek a területek mentesüljenek az energiaadó alól, mivel a kvótarendszer részét képezik. Ellenben azokra az üzemeltetőkre, akik nem vesznek részt az uniós ETS-ben (pl. a vállalkozás kis mérete miatt), ki kellene terjeszteni az energiaadó hatályát.

Mindezek mellett az energiaadóztatás az innováció, a technológiák fejlesztésének a rugója lehet. Az innovációra gyakorolt hatás növelése három lépésből áll (Schmidt et al., 2010: 6–10). A megfelelő adórendszer:

- drágábbá teheti a fosszilis energiaforrások használatát a magán és az ipari fogyasztók számára,
- növeli a keresletet az olyan műszaki megoldások iránt, melyek energiát takaríthatnak meg, vagy kevesebb fosszilis energiaforrást használnak fel, javítva a technológiák gazdaságosságát,
- ráirányítja a vállalkozások figyelmét az innovációra.

A tapasztalatok alapján egy-egy százalékos energia ár- vagy adónövelés több százalékos energiafelhasználás-csökkenést eredményez. A szakirodalom rámutatott az egységes uniós energiaadó jelentőségére is, mivel a globális vagy legalább regionális adókulcsok erősebb hatást gyakorolnak az innovációra, mint az egyes országok adórendszerei. Ennek oka kettős, egyrészt a vállalkozások a helyi szintű adónál fontolóra vehetik a termelés áthelyezését más országba. Másrészt a környezetvédelmi technológiák nem költséghatékonyak, ha a helyi piac csak kis részét teszi ki a globális értékesítéseknek, így nem kerül sor technológiai fejlesztésre.

A tapasztalatok és a szakirodalmi kutatások az uniós szabályozás átalakítására sarkallnak, mivel a kialakított rendszer – amelynek alapját a Tanács 2003/96/EK irányelve képezi – több problémát vet fel. Az energiaadóztatás területén az uniós szabályozásban várhatóak jelentősebb változások, amelyek az adóharmonizáció miatt a tagállami szabályozásban is változásokat indukálhatnak. Az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat feltárja az energiaadóztatásban eddig jelentkező problémákat, illetve meghatározza a szabályozás módosításának a várható területeit.³⁹

A javaslat rámutat, hogy az EU 2020-ig jelentős, jogilag viszont nem kötelező célt vállalt az energiapolitikával kapcsolatban. Az Európa 2020 stratégia hatékonyabb erőforrás-felhasználást és környezetbarát, fenntartható fejlődést kíván megvalósítani. Az energiaadóztatás fontos szerepet játszhat a célkitűzések elérésében, amelynek érdekében az energiaadóztatást összhangba kell hozni az EU energiapolitikai és éghajlatváltozással összefüggő

³⁹ Az Európai Bizottság közleménye: Okosabb energiaadóztatás az EU-ban: javaslat az energiaadó-irányelv felülvizsgálatára. COM(2011) 168 végleges.

célkitűzéseivel.⁴⁰ A kérdés komplexitását továbberősítette a pénzügyi, gazdasági válság. Egyre inkább olyan szakpolitikai megoldásokra van szükség, amelyek nemcsak a környezet állapotát javítják, hanem a gazdaságot támogatják, és enyhítik a társadalmi szociális feszültségeket. Az energiaadóztatás területén a jövőben megvalósítandó célok:

- tisztább és hatékonyabb energiafogyasztás elérése az ésszerűbb és célzottabb energiaadóztatás révén,
- az egyes üzemanyagok adóterhelésének kiegyensúlyozottabbá tétele objektív szempontok (energiatartalom és szén-dioxid-kibocsátás) alapján,
- nemzeti adórendszerek átszervezése és modernizálása,
- tagállamok közötti koordináció erősítése.

3. Az energiaszektor (külön)adóztatása hazánkban

320

A magyar szabályozás alapját a 2003. évi LXXXVIII. törvény képezi, amely az uniós jogi aktusnak való megfelelést is szolgálja.⁴¹ Az energiaadó uniós szinten történő szabályozásának a céljai között az adóharmonizációs cél mellett környezetpolitikai célokat is találunk. A környezeti és energiapolitikai célok közül az egyik legfontosabb a Kiotói Jegyzőkönyv megvalósítása, amely alapvető eszköznek tekinti az energiatermékek és a villamos energia adóztatását. A hazai szabályozás célrendszere is hasonló az uniós szabályozáshoz. Ezek az alábbiak (Galántainé, 2004: 259):

- externális környezeti hatások beépítése az energiaárakba,
- gazdasági szereplők energiatakarékosságra ösztönzése, az energiaköltségek csökkentése,
- korszerűbb technológiák alkalmazása, hosszú távú versenyképesség javítása,
- államháztartási bevételek biztosítása környezetvédelmi és más kiadásokra,
- nemzetközi környezetvédelmi elvárásoknak való megfelelés.

A hazai jog több területen eltér az uniós rendelkezésektől, annak harmonizált szabályrendszere ellenére, mivel az uniós irányelv több területen megengedő megoldásokat alkalmaz. Az eltérések a következő területen jellemzőek: adótárgy, adóalanyok, adómértékek és adójogi preferenciák.

Az adótárgy tekintetében eltérés van az uniós és a hazai szabályozás között. 2009-ig átmeneti mentességben részesült Magyarország, mivel a szénre és a kocszra nem terjedt ki a hazai adónem. Nincs a hazai adótárgyak között az ásványolajtermék, mivel az a jövedéki adó hatálya alá tartozik a magyar szabályozásban.

Az adóalanyiság kérdéskörét a hazai rendelkezések az adókötelezettség meghatározásánál rendezik, nincs külön adóalanyisággal kapcsolatos szabályozás. Az adómértékeknél az uniós minimum adómértékek az irányadóak a magyar szabályozásra is, de emellett a rugalmasság elve érvényesül, azaz a nemzeti körülményekhez igazíthatják a mértékeket

⁴⁰ A Bizottság javaslata is kiemeli, hogy az energiafogyasztás felelős az üvegházhatású gázok kibocsátás jelentős részéért, amely az összkibocsátás 79%-át teszi ki.

⁴¹ 2004. január 1-jén lépett hatályba mind az irányelv, mind a hazai törvény.

a tagállamok. Adójogi preferenciákat (mentességek, kedvezmények) is megállapítottak, melyek szintén az adókötelezettség szabályaiból vezethetők le, és szűkebb területet fognak át, mint az uniós szabályozás.

321 3.1 Energiaellátók jövedelemadója

2008-ban a nyersolajpiacon jelentős olajár-növekedés következett be, aminek következtében az olajtársaságok rendkívüli nyereségre tettek szert. A hazai szabályozásban az elvonást bányajáradék⁴² formájában kívánták bevezetni. A végleges koncepció viszont az adó formájában történő elvonás mellett rakta le a voksot. Az eredeti elképzelés szerint a különadó-fizetési kötelezettség csak az exportprofitot elérő szénhidrogén társaságokra terjedt volna ki, és csak meghatározott időre szóló fizetési kötelezettségként (Csuka, 2009: 67).

A törvény célja⁴³ elsősorban a forrásteremtés az energiafelhasználást csökkentő felújításokhoz és a távhőszolgáltatás, illetve a lakossági vezetékes gázszolgáltatás igénybevételét segítő támogatáshoz (Szakács, 2012: 1523). A törvény által preferált célok eléréséhez a forrást az adó teremti meg. A távhőszolgáltatással kapcsolatosan több probléma merült fel annak magas árfekvése miatt. Elindult egy tendencia, aminek következtében egyre többen váltak le, illetve akarnak leválni a központi rendszerről. Ez azonban még drágábbá teszi a bennmaradók számára a szolgáltatást, hiszen az üzemeltetéssel kapcsolatos költségek kevesebb fogyasztó között oszlanak meg. Azok a fogyasztók pedig, akik régi építésű, nem korszerűsített távfűtéses lakásban laknak, nem hozhatnak érdemi döntéseket az igénybevett energia mennyiségéről (Csuka, 2009: 67). A jogalkotó is érzekelte a problémát, ezért a törvény rögzíti, hogy a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentésében és megszüntetésében való közreműködés állami feladat.

A távhőszolgáltatást preferáltan kezeli mind az uniós, mind a hazai szabályozás, hiszen ez egy környezetkímélő fűtési mód, alacsonyabb károsanyag-kibocsátást tesz lehetővé, és elkerüli az egyedi fűtémódokkal történő fokozottabb környezetszennyezést. Különösen igaz ez, ha a távhő termelését megújuló energiaforrásokkal érik el.

A támogatások révén a távhőfelhasználás is csökken, mivel nő az energiahatékonyság. Ilyen a lakóépületek korszerűsítése, hőszigetelése vagy a fogyasztás szabályozása és mérhetővé tétele, az egyedi fűtésszabályozás. A célok eléréséig azonban önmagában a lakossági távhőfogyasztást, valamint a gázfogyasztást is támogatja az állam az adóforrásból. A gázszolgáltatás igénybevételéhez a fogyasztó jövedelmi helyzetére figyelemmel differenciált összegű támogatást nyújt. A gázfogyasztás környezetkímélő energiafelhasználás, kevesebb károsanyag-kibocsátással jár, annak ellenére, hogy nem megújuló energiaforrásról van szó.

Az adóból származó bevétel a központi költségvetés bevétele, de a törvényi célok megvalósítása érdekében elkülönített célleírányzatba kerül. Közvetlen hatása nincs az adónemnek az energiaszolgáltatásra, hiszen nem az energiafogyasztást adóztatja, tehát nem sarkall

⁴² A hazai szabályozásban a bányajáradék az adójellegű és a nem adójellegű kötelezettségek határán helyezkedik el. Egyes szabályai alapján a járadék inkább monopóliumon alapuló koncessziós díj, mintsem adójellegű költségvetési bevétel (Laluska, 2012: 463).

⁴³ 2008.évi LXVII. törvény a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről.

közvetlenül sem energiahatékonyságra, sem a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentésére. Közvetetten viszont forrást biztosít a korábban említett célok megvalósítására.

Az energiaellátók jövedelemadója is hasonló sorsra jutott, mint általában az ideiglenes jelleggel bevezetett különadók. Az eredeti koncepció egy határozott időre bevezetett adóról szólt (2009–2011), de ez időközben megváltozott, és az ideiglenes adó állandóvá vált. Adópolitikai döntés kérdése, de egyelőre határozatlan ideig fennmarad. 2013-tól emellett a jogalkotó jelentősen, csaknem négyszeresére (8%-ról 31%-ra) emelte az energiaellátók jövedelemadójának a mértékét, egyidejűleg megszüntette az adóból származó bevételek felhasználási kööttséget is. Így bár nőttek az energiaszektorhoz kapcsolódó adóterhek, csökkent a környezetvédelmi célokra fordítható adóbevételek összege.

3.2 A közművezetékek adója

322

A közművezetékek adójáról szóló törvény 2013. január 1-jén lépett hatályba.⁴⁴ Elsődleges célja a költségvetési bevételek növelése, de hatással van a szolgáltatók gazdálkodására és ezen keresztül a szolgáltatás minőségére is. Az adózás érinti az energiaszolgáltatást, hiszen a földgáz-, hő- és villamosenergia-ellátást szolgáló vezetékek is az adótárgyat képezik az egyéb víz, szennyvíz, csapadékvíz elvezetését szolgáló és a hírközlési közművezetékek mellett. Az adókötelezettség a közterületen – amely lehet bel- és külterület – és magántulajdonú földrészleten elhelyezett közművekre is kiterjed, ez utóbbi esetben csak akkor, ha több fogyasztó igényét elégíti ki a szolgáltatás.

A közművezetékek adója egy másik, az energiaellátókat terhelő különadót váltott fel 2012. december 31-ével.⁴⁵ Az energiaellátók 2010. évi különadójának a célja az államháztartási bevétel-növelés és a gazdasági válság révén megromlott államháztartási egyensúly javítása volt. Különbség a két adónem között, hogy a korábbi adót az energiaellátók a vállalkozási tevékenységük után fizetik e tevékenységükből származó nettó árbevételük figyelembe vételével (Szakács, 2012: 1533), így a korábbi ágazati különadó forgalomhoz kötött, egyfázisú fogyasztási típusú adóként működött. Fontos eltérés az is, hogy az új adónem vagyoni típusú adó, így nincs különbségtétel a szolgáltatók között.

Milyen hatása lehet az új adónemnek a közműszolgáltatásra? A szakirodalmi elemzéssel⁴⁶ egyetértve többféle reakció is modellezhető a szolgáltatók részéről. Felmerülhet a költségcsökkentő intézkedések és a beruházások visszafogása, mint a bér- és anyagköltségek redukálása. A bércsökkentés létszámcsökkentéssel járhat, illetve az alacsonyabb bérszínvonal a magasabban kvalifikált szakemberek utánpótlását akadályozhatja. A létszámcsökkentés a szolgáltatás színvonalát is érinti, így a hibaelhárításnál is jelentkezhetnek problémák. Az anyagköltségek csökkentése szintén negatívan hat a szolgáltatások minőségére, hiszen a spórolás gyengébb minőségű anyagok beépítésével járhat, amely üzemzavarok oka lehet. Reális alternatíva a beruházások visszafogása, amely szintén a szolgáltatás minőségét

⁴⁴ 2012. évi CLXVIII. törvény

⁴⁵ 2010. évi XCIV. törvény

⁴⁶ Intézet a Demokratikus Alternatíváért (IDEA): A különadók reinkarnációja: a közműadó. Kévs központi bevétel – nehezen áthárítható teher. www.ideaintezet.hu (2013.02.25.)

rontja, illetve a költségszintet növeli. A szakirodalmi álláspontot támasztja alá a gyakorlat és az energiaszolgáltatók nyilatkozata is.

Fontos hatása még az adónak, hogy forráselvonást jelent az önkormányzati alrendszerből a központi költségvetés javára. Az adó bár mentességet biztosít a Magyar Állam és a helyi önkormányzatok számára, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közművezeték esetén az adó alanya a közművezeték üzemeltetője. Jellemzően önkormányzati tulajdonú vállalkozások üzemeltetik a települések vízellátási, szennyvízelvezetési és csapadékvíz-elvezetési vezetékeit, valamint a hőellátást biztosító vezetékeket.

* * *

Az energia és az energiaszolgáltatók adóztatási kérdései túlmutatnak az államháztartási, közbevetélti kérdéseken, hiszen másodlagos hatásuk összetett. Az európai uniós politikák között egyre nagyobb jelentőséggel bír az energiapolitika és az energiaadóztatás. Az energiaadó sajátos adónemként szerepel mind az uniós, mind a hazai adórendszerben. Egyrészt értelmezhetjük a harmonizált uniós jövedéki adózás egy sajátos, vertikális irányelve által szabályozott területként, másrészt környezeti adóként, mely a szolgáltatásra is befolyással bír. Az uniós és a magyar szabályozás sajátossága, hogy adómentességet biztosít a lakossági fogyasztás számára, így ezeket nem befolyásolja ez az adónem, míg a hőenergia nem képezi az energiaadóztatás tárgyát. Felmerült az adónak a lakossági fogyasztókra történő kiterjesztése. A szakirodalmi elemzés rámutatott, hogy ez nem járna jelentős teherrel, de a rászoruló rétegeket kompenzálni kellene az adóbevételek visszaforgatásával. Az energiaadó ösztönzőleg hatna az energiatakarékosságra, az energiafelhasználás racionalizálására, hatékonyságára, rövid távú hatása azonban elhanyagolható a lakossági fogyasztás viszonylagos rugalmatlansága miatt.

Összességében megállapítható, hogy Magyarországon az energiafelhasználásra elhanyagolható hatása van az energiaadónak, annak adópreferenciális rendszere és az alacsony mértékek miatt az energiaszektort érintő általános adók (például társasági adó, általános forgalmi adó) nagyobb súllyal bírnak. Az energiaszektort terhelő, az utóbbi években bevezetett új adónemek bár a központi költségvetés bevételeinek nem alapvető forrásai, az energiaszolgáltatók adóterhét jelentősen növelték, negatívan befolyásolva az energiaellátást meghatározó tényezőket.

Az energiaszektorra a válságot követően kivetett adók jelentősége nagy, hiszen a gazdaság jelentős szegmensét és a költségvetést is érinti, illetve az energiaszolgáltatásra is kihat. A hatósági árakkal a közvetlen lakossági fogyasztók esetében megállapítható az áthárítás, de a gazdasági szektorokon keresztül érvényesülhet az árnövelő hatás. Az energiaszektor adóterhének folyamatos változása, egyes átmeneti jelleggel megállapított különadók határidejének határozatlan idejű kiterjesztése elbizonytalanítja az energiaellátókat és -szolgáltatókat, amely nemkívánatos reakciókat válthat ki: a beruházások leállítását, csökkentését, adóáthárítást és adóelkerülést is. Ezek viszont hosszabb távon negatívan hatnak a szolgáltatás minőségére, nem segítik az energiahatékonyságot sem, holott a megújuló energiaforrások ösztönzése tekintetében e szempont érvényesítése lenne elsődleges. Helyette célszerűbb lenne egy átgondoltabb adó- és hatósági árrendszer kialakítása, amely segít a fenti prioritásokat hatékonyan érvényesíteni.

IV. A zöldenergia-alkalmazás hatása a területi ellátásra

Pump Judit

Kulcsszavak

megújuló energiaforrások	használati igény	társadalmi részvételi rendszerek
zöldenergia	biológiai sokféleség	közösségi üzemeltetés
rendelkezésre állás lehetősége	fogyasztói közösségi kontroll	fogyasztói versenypiaci modell

Az előbbi tanulmányok alapján az EU energiapolitikájának fontos része a megújuló energiaforrások felhasználási arányának növelése. A villamosenergia-piac közszolgáltatási modellje fogyasztóvédő veresypiaci modell. Ebből következik, hogy az EU energiapolitikáját úgy tudja a közszolgáltatáson keresztül érvényesíteni, ha megteremti annak feltételrendszerét, hogy mind a keresleti, mind a kínálati oldalon megjelenjen a zöldenergia. Kínálati oldalon ez azt jelenti, hogy meg kell teremteni a megújuló energiaforrások felhasználásának feltételrendszerét, keresleti oldalon pedig azt, hogy a fogyasztók döntéseit környezettudatosáá kell tenni.

323

Az alábbi tanulmányban először a közszükséglet meghatározása érdekében azt vizsgáljuk, hogy mi tekinthető megújuló energiaforrásnak, illetve, hogy milyen kapcsolat van a megújuló erőforrás léte vagy előállítása és az azt hasznosító fogyasztói közösségek között. Majd gyakorlati példákon keresztül mutatjuk be, hogy az ellátás szervezésében milyen alternatív megoldások vannak, és ezek hogyan hathatnak a területi ellátásnyújtásra. A következtetésekből azt összegezzük, hogy az EU modelljére milyen hatással lehetnek az alternatív megoldások.

A megújuló energiaforrásokból származó energiát zöldenergiának szokták nevezni ezzel is jelezve, hogy a felhasznált energiaforrások környezeti hatása, különösen környezetterhelése kisebb, mint a fosszilis energiahordozóké. Az EU kiemelt célja, hogy a bruttó energiafogyasztás meghatározott százaléka megújuló energiaforrásból származzon. A vonatkozó arányszámokat a 2009/28/EK irányelv fektette le (továbbiakban: megújuló irányelv).⁴⁷

Az irányelv szerint megújuló energiaforrásból előállított energia „a nem fosszilis megújuló energiaforrásokból származó energia: szél-, nap-, légtermikus, geotermikus, hidrotermikus, valamint az óceánból nyert energia, vízenergia, biomassza, hulladéklerakó helyeken és szennyvíztisztító telepeken keletkező gázok és biogázok energiája”.⁴⁸ A listából látható, hogy a megújuló energiaforrások között lényeges különbség van, különösen abból a szempontból, hogyan is történik megújulásuk.

Bár több jogi dokumentum is tartalmazza a megújuló energiaforrás fogalmát, véleményünk szerint mégis szükség van arra, hogy indikátorokat dolgozzunk ki a „megújuló” szó tartalmi definiálására. A „megújuló” szó használata azért jelent meg, hogy különbséget tegyen a különböző természeti erőforrások között abból a szempontból, hogy felhasználásuk és létrejöttük – azaz rendelkezésre állásuk – között milyen kapcsolat van. A természeti erőforrások között különbség van aszerint, hogy azok a természetben valamilyen folyamat eredményeként jöttek, jönnek létre (ebből a szempontból idetartoznak a fosszilis energiahordozók is), vagy átalakulás nélkül vannak jelen (pl.: szél- és napenergia). Az átalakulás eredményeként létrejövő energiahordozók átalakulási folyamatainak időintervallumában jelentős különbség van, az átalakulási folyamat ugyanis több millió évtől néhány hónapig terjedhet. Mivel az energiaforrások felhasználása ember általi felhasználás, ezért azokat az energiahordozókat, amiknek létrejötte emberi léptékben nem igazán mérhető, a nem-megújuló források közé soroljuk, így a fosszilis energiahordozókat is.

Így annak megítélése, hogy egy energiaforrás megújuló vagy sem, nem szakítható el a rendelkezésre állás lehetősége és a használati igény kapcsolatától. Az energiahordozók megújuló képessége feltételezi az összhangot a használat és a rendelkezésre állás között, mely összhang eredményezi, hogy az energia iránti szükséglet az adott forrásból akkor elégíthető ki, amikor arra szükség van. Ebből a szempontból érdekes megnézni például a fához való viszonyunkat. A fáról ugyanis önmagában nem jelenthetnénk ki, hogy megújuló energiaforrás, ha figyelembe vesszük, hogy megújulására akár több száz évre is szükség van. Ugyanakkor az energiaerdők fái néhány év után alkalmasak energiaforrásként való felhasználásra, így a megújuló energiaforrások tipikus példájaként szolgálhatnak.

A növényi (pl.: fák, energiafű, cukornád stb.) és állati eredetű (trágya) megújuló energiaforrások esetén arra is tekintettel kell lenni, hogy a növények, állatok növekedéséhez szükség van a talaj minőségének és vízháztartásának megújulására, illetve arra, hogy természetes folyamatok eredményeként (vegyszeres beavatkozás nélkül) képes legyen saját megújulási képességének megőrzésére. Ebből következik, hogy olyan indikátorra van szükség, amely egyszerre veszi figyelembe az erőforrás rendelkezésre állását, a használattal való kapcsolatát, valamint a talajminőség és vízháztartás állandóságának biztosítását. Végül fontos, hogy kinek a szükséglet-kielégítését szolgálja az adott földterület. A földterülethez tartozás meghatározása különböző szinten lehetséges: helyi, regionális, országos és országok közösségének szintjén. Az EU többek között az országok közössége szintjén határozza meg a zöldenergia arányainak javítását.

1. Fenntarthatósági kritériumok és a megújuló energia

324

A megújuló irányelv preambulumban részletesen foglalkozik azzal, hogy miért van szükség a megújuló energiaforrások használatára, az hogyan hathat a földhasználatokra és hangsúlyozza, hogy a földhasználatok védelmében figyelemmel kell kísérni a bioüzemanyagok iránti kereslet hatását. Az irányelv ennek ellenére a „megújuló” fogalmának meghatározása helyett fenntarthatósági szempontokat⁴⁹ fogalmaz meg, amiket figyelembe kell venni a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók értékelésekor, illetve zöldenergia szempontú minősítésekor. Ebben tekintettel vannak az üvegházhatású gáz kibocsátás folyamatos csökkentése iránti igényre százalékosan meghatározott módon,⁵⁰ másrészt a földterületek minősítésére, melynek során biológiai sokféleség szempontjából is értékelik a növényeket (primer erdő), az ökoszisztémákat (védett, ősláp), a föld készleteit (szénkészlet), valamint az EU mezőgazdasági célú finanszírozási rendszereit. A fenntarthatósági szempontok között azonban nem szerepelnek azok a szempontok, amik arra utalnának, hogy szükség van a rendelkezésre állás és a használat közötti összhangra, de nincsen szó arról sem, hogy milyen közösség igényeit elégíti ki a megújuló energiaforrás.⁵¹ Ez utóbbi nem véletlen, hiszen az EU energiaszükségletének egy részét harmadik országból – köztük fejlődő országokból származó forrásokból – elégíti ki (ECOFYS, 2012: 5–6), azaz az energiaforrást előállító közösség és az általa történő szükséglet kielégítését élvező közösség nem azonos.

Több jelentés és tanulmány is jelzi, hogy a fogyasztók bizalmatlanok a zöldenergiával szemben, mert nem látják megfelelően bizonyítottnak annak származását (pl.: ECOFYS, 2012; Working Group, 2012).⁵² Az uniós szabályozás feltételezi, hogy a zöldenergia-előállítás teljes folyamata során ellenőrizhető a fenntarthatósági szempontok érvényesülése, illetve a felelősség elve. Az ECOFYS által készített tanulmány (ECOFYS, 2012) felhívja a figyelmet arra, hogy nemcsak a harmadik világ országaiban okozhat gondot a fenntarthatósági szempontoknak való megfelelés, illetve annak ellenőrzése, hanem a tagállamok szintjén is, mert gyakorlatuk alapján különbség van abban, hogy mit és hogyan tekintenek zöldenergiának. Az ECOFYS több változatot is kidolgozott annak bemutatására, hogy a különböző alkalmazott módszerek alapján a „zöldenergiához” milyen állítások kapcsolhatók (ECOFYS, 2012: 27–31).

Véleményünk szerint az EU nem vehetné figyelembe megújuló energiaforrásként azt, amit a tagállamok nem saját területükön állítanak elő, különösen a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók esetén. Erőteljesen megkérdőjelezhetőnek tartjuk ugyanis azt a szemléletet, amely a biológiai sokféleséget csak bizonyos földterületek kapcsán értékeli, és mintegy feltételezi, hogy az nem létezik, vagy nem rontható ott, ahol az ember már beavatkozott. Ehhez képest tudjuk, hogy a bioüzemanyagok előállításához használt mezőgazdasági gyakorlat egyértelműen olyan

⁴⁹ Megújuló irányelv 17. cikk

⁵⁰ A megújuló irányelv 17. cikk (2) bekezdése alapján a kezdeti 35%-os kibocsátás-csökkentést 2017-re 50%-ra kell növelni, míg az az utáni létesítmények esetén 2018-ra ez a százalék 60%-ot kell, hogy elérjen.

⁵¹ A földhasználatokhoz kötődő energiaforrás előállításával foglalkozó tudományterület a társadalmi metabolizmus, mely az emberi szervezet energiaigényének kielégítéséhez szükséges élelmiszertermelés is figyelembe veszi. Lásd: Kuskova et al, 2008; Kohlheb–Krausmann, 2009.

⁵² Lásd: a Bizottság által létrehozott energia munkacsoport által az 5. Fogyasztói Energia Fórumra 2012 novemberében készített jelentése, mely többek között a fogyasztói elégedettséggel is foglalkozott. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf (2013.02.20.)

monokultúras gazdálkodást eredményez (pl.: cukornádültetvények), ami a biológiai sokféleséget a megművelt területen minimálisra redukálja.

Hibásnak tartjuk azt is, hogy a 17. cikkben megfogalmazott fenntarthatósági kritériumok nem foglalkoznak azzal, hogy az energiatermelésben részt vevő növények vízigénye jelentős mértékben megváltoztathatja az adott terület vízháztartását. Az ökológiai korlátoktól függetlenül a termelői növény termesztése a helyi közösségek számára ökológiai katasztrófához is vezethet. Erre hívja fel a figyelmet Shiva, amikor példákat sorol fel annak illusztrálására, hogy a rövidtávon magas jövedelmet biztosító monokultúras növénytermesztés, hogyan fosztotta meg a helyi közösséget a megélhetéséhez szükséges víztől, így az ivóvíztől is (Shiva, 2002: 10–12).⁵³

Az EU aláírta a Biológiai Sokféleség Egyezményt, valamint saját szabályozásában irányadónak tekinti azt az ENSZ dokumentumot, mely az ivóvízhez való hozzáférést emberi jogként definiálja.⁵⁴ Az EU számos szabályozásán, finanszírozási rendszerén keresztül kiemelten kezeli, hogy minden uniós polgár számára biztosítsa az ivóvízhez való hozzáférést. Ehhez képest az uniós zöldenergia célkitűzések megvalósítása érdekében szemet huny a felett, hogy ezt jelenleg csak úgy tudja elérni, ha a harmadik világban a biológiai sokféleséget csökkentő, és a helyi közösség vízhez való hozzáféréseinek romlásával járó mezőgazdasági gyakorlatot folytatnak. Véleményünk szerint az EU megújuló energiapolitikája a fentiek miatt aláássa az EU nemzetközi egyezményekben tett vállalásainak hitelességét, és az EU polgárok úgy juthatnak zöldenergiához, hogy közben másokat megfosztanak a legalapvetőbb létszükséglet feltételeitől. Mindezek miatt szükségesnek tartanánk annak részletes vizsgálatát, hogy a megújuló irányelv általános szabályain túl, milyen konkrét szabályok vonatkoznak a megújuló energiaforrások minősítésére és értékelésére.

A megújuló energiaforrások fogalmi megújulása közvetve, illetve közvetlenül is hathat a tagállamok gyakorlatára, a közszolgáltatások területi alakulására.

325 2. Alternatív megoldások a környezeti szempontok érvényesítésére

Az alábbiakban olyan alternatív megoldásokat mutatunk be, ahol a környezeti szempontok – a széndioxid-kibocsátás csökkentése, a megújuló energiaforrások felhasználása, az energiafogyasztás csökkentése – elsődleges szerepet kapnak. Az EU energiapolitikájának elérése és a kohézió javítása érdekében támogatja a decentralizációt és az alternatív megoldásokat.⁵⁵ A zöldenergia-források a szolgáltatás megszervezésére a szokásostól eltérő rendszerek kialakítását is lehetővé teszik, mely rendszerek a fogyasztótól különböző típusú magatartást várnak el, és melyekben erőteljesen megjelenik a fogyasztói közösség önszerveződésének lehetősége, szükségessége.

⁵³ Pl.: a cukornád ültetvények öntözése fűrt kutakból szivattyúzott vízzel azt eredményezte, hogy a közönséghez és helyi gazdákhöz tartozó kutak kiszáradtak. Manarajree faluban 1981-ben a fűrt kutak számának fokozatos növekedése miatt több mint 2000 magánkút száradt ki, és a lakosságot 1983 óta tartályból látják el ivóvízzel.

⁵⁴ Lásd: az ENSZ 2010. július 28-án tartott közgyűlésén elfogadott 64/292. számú határozatát.

⁵⁵ Megújuló irányelv preambulum (6) bekezdés

2.1 A hálózat és a szolgáltató fogyasztói közösségi kontrollja

326

A hálózatnak, a szolgáltatónak közösségi tulajdonba vétele az egyik megoldás arra, hogy a szolgáltató energiapolitikájában a fogyasztói közösség értékítélete is megjelenhessen. A fogyasztói közösség a kontrollt a képviselői demokrácia intézményrendszerén keresztül, illetve közvetlenül is átveheti. A kétféle megoldást két németországi város – Hamburg és Berlin – példáján keresztül mutatjuk be.

Mindkét városban a fogyasztói közösség – a helyi lakosság – kezdeményezte a hálózat felletti tulajdonosi kontroll megszerzését, mert nem értett egyet a szolgáltató energiapolitikájával, kifogásolta környezetszennyező működését,⁵⁶ és sérelmezte, hogy a hatékonyságból származó jövedelem nem a helyi közösség javát szolgálja, hanem azt a szolgáltató a régióból kiviszi.⁵⁷ Mindkét fogyasztói közösség hangsúlyozta, hogy a klímaváltozásra tekintettel olyan energiaszolgáltatásra van szükség, mely megújuló energiaforrásokból származik, és annak megfelelően kellene a hálózatokat átalakítani, fejleszteni, amit a magánérdekeltségű szolgáltató nem kívánt elvégezni, vagy nem úgy, ahogy azt a fogyasztói érdekek leginkább szolgálták volna. A tulajdonosi átvétel kezdeményezése mindkét városban a koncessziós szerződések lejártához igazodik.

IV.1 Keretes írás

Hamburg példája

327

Hamburgban a fogyasztói közösség népszavazást kezdeményezett a tulajdonosi jogok átvétele érdekében. A kezdeményezés 2010. július 5-én történt, és hosszas küzdelem után a szövetségi parlamenti választásokkal egyidőben – 2013. szeptember 22-én – tartották meg, amelynek során kis többséggel – 50,9% – de az átvétel mellett döntöttek. Az eltelt hosszú idő annak volt köszönhető, hogy az önkormányzat képviselői eltérően ítélték meg a fogyasztói közösség akaratát és érdekvérvényesítési lehetőségét. Sikeres népszavazás esetén az önkormányzatnak mindent meg kell tennie azért, hogy 2015-re visszavegye a villamos energia, a gáz, és a távhő hálózatokat. A képviselők egy csoportja úgy vélte, hogy népszavazással nem kényszeríthetnek az önkormányzatra olyan kötelezettségvállalást, mely az önkormányzati költségvetésre jelentős terhet ró, ezért a népszavazás kiírásának megakadályozására a Hamburgi Tartományi Alkotmánybírósághoz fordultak. Az Alkotmánybíróság a kérelmet elutasította,^{} és így a népszavazás megtarthatóvá vált*

^{*} Hamburgi Tartományi Alkotmánybíróság (Hamburgisches Verfassungsgericht) HVerfG 7/12, <http://justiz.hamburg.de/contentblob/3902756/data/hverfg-7-12.pdf> (2013.03.18.)

Forrás: Hamburg <http://unser-netz-hamburg.de/> (2013.02.20.)

⁵⁶ Hamburgban a svéd Vattenfall és az E.ON, míg Berlinben csak a Vattenfall a közszolgáltató. Mindkét szolgáltató rendelkezett saját nukleáris erőművel, a német területen lévőket a német kormány döntésének hatására 2011-ben leállították. A híradások 2006-tól többször is beszámoltak arról, hogy a Vattenfall a nukleáris erőműveit környezetszennyező, vagy azt veszélyeztető módon működteti, és nem megfelelő módon tárol nukleáris hulladékokat.

<http://www.abendblatt.de/region/schleswig-holstein/article2208768/Verrostete-Atommuell-Faesser-Aerger-ueber-Vattenfall.html> (2012.03.07.)

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/vattenfall-will-atomkraftwerk-brunsbuetel-abreisen-a-864680.html> (2012.03.07.)

http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/neuer_skandal_um_vattenfall_akw_forsmark/ (2013.03.18.)

⁵⁷ Lásd: Berlin <http://www.buerger-energie-berlin.de/faq> (2013.03.18.).

Berlin példája

Berlinben a fogyasztói közösség más utat választott, a fogyasztók egyéni befektetésein keresztül kívánja a villamosenergia-hálózatot 2015-ig 100%-ban közvetlenül tulajdonba venni. A közösségi tulajdonba vételnek ez a módja azt mutatja, hogy a közösség tagjai elégedetlenek a meglévő közvetett képviselési demokrácia intézményrendszerén keresztül történő döntéshozatallal, s az energiaszolgáltatással kapcsolatos döntéseit közvetlenül szeretné meghozni, valamint érdekeit érvényesíteni. A koncessziós szerződés 2014-ben járt le, és az új pályázaton a közösség már a saját maga által létrehozott szolgáltatóval kívánt részt venni.

Forrás: Berlin <http://www.buerger-energie-berlin.de/faq> (2013.03.18.)

A hagyományos képviselési demokráciára épülő döntéshozatali rendszerek kritikájaként már megjelentek azok a társadalmi részvételi rendszerek, melyek lehetővé teszik a lakosság értékítéletének közvetlen megjelenését a döntéshozatal különböző fázisaiban, és érdekérvényesítési szerepét megerősítik. Az ezzel foglalkozó szakirodalomból kiemelendő a Porto Alegre-ben megjelent részvételi költségvetés meghozatalának módja, mely ma már több városban is elterjedt⁵⁸ (Pataki, 2007: 145–146).

A szolgáltató közösségi tulajdonba vétele az energiaszolgáltatás szervezési rendszerét még nem változtatja meg, hiszen ahhoz, hogy a fogyasztók szolgáltatáshoz juthassanak, olyan szolgáltatót kell létrehozniuk, mely az állami hatósági engedélyezési rendszerben engedélyt kap, illetve aki képes sikeresen megfelelni a közszolgáltatás nyújtásának elnyeréséért indult versenyben. Bár úgy tűnhet, hogy a közösségi tulajdon nem hat a szolgáltatás megszervezésének nagyobb rendszerére, azonban véleményünk szerint ez csak látszólagos. A közösségi tulajdonba vételnek alapvetően két indoka van: a zöld szempontok érvényesítése a szolgáltatásban, valamint a fogyasztói szokások módosításának eredményeként megjelenő hatékonyság növelése, és az emiatti pénzbeli megtakarítás fogyasztói közösségnél tartása. Ez utóbbi a multinacionális cégekkel való együttműködés egyértelmű elutasítását is jelenti.

A zöld szempontok érvényesülése elsősorban az energiaelőállításban részt vevő energiaforrásokra, illetve a termelők környezeti megfelelőségére vonatkozik. A szolgáltató közösségi tulajdonba vétele kétféleképpen is lehetővé teszi az energiatermelők fölötti társadalmi ellenőrzés megvalósulását. Ez az ellenőrzés negatív és pozitív döntés formájában lehetséges, amennyiben elutasítják azokkal a termelőkkel és/vagy kereskedőkkel a kapcsolatot,⁵⁹ akiktől származó energia előállításával a közösségnek fenntartása van, illetve amennyiben azokkal a termelőkkel lépnek szerződéses viszonyba, akik az energia előállításához megújuló forrásokat használnak.⁶⁰ A szolgáltató közösségi tulajdonba vétele és környezetbaráttá formálása a fogyasztói közösség értékítéletétől függően fogja alakítani a kínálati oldalt. Az EU egységes energiarendszerének

⁵⁸ A részvételi költségvetés egy olyan folyamat eredménye, amely a helyi lakosság minden tagja számára nyitottan és átlátható módon zajlik azzal a céllal, hogy meghatározzák az önkormányzati költségvetés összetételét és arányait. Lásd: Pataki, 2007.

⁵⁹ Ez jelent meg a hamburgi ügyben, ahol a fogyasztók a nukleáris hulladék elhelyezésével kapcsolatos visszasságok miatt „láztadtak föl” a szolgáltató ellen.

⁶⁰ A berlini közösség kifejezetten kimondta, hogy partnerkapcsolatba nagy konszernnel nem hajlandó lépni, csak olyanokkal, akik egyetértenek az általuk megfogalmazott energiapolitikai stratégiával és elképzelésekkel.

és -piacának kialakulása lehetővé teszi, hogy adott fogyasztói közösség a társadalmi kontrollt más tagállamban működő termelőkre is kiterjessze, illetve hogy az EU más tagállamában meglévő zöldenergiára igényt formáljon. Bár ez utóbbinak gátat szabhat az, ha a tagállamban termelt energiát az állam saját állampolgárai igényének ellátása érdekében leköti.

2.2 Közösségi önellátás helyi forrásokból

329

Az energiaszolgáltatás feletti közösségi kontroll akkor is létrejöhethet, ha az adott közösség saját ellátórendszerét hozza létre. A zöld-energiaforrásokkal kapcsolatos leggyakrabban elhangzó panasz, hogy a források egy része kiszámíthatatlan – különösen a szél- és napenergia –, és ezért a központi rendszerbe táplálásuk a rendszerirányítást megnehezíti, továbbá az energiaelőkészítés nem költséghatékony. Míg a központi nagyrendszer vonatkozásában a megállapítás sok szempontból igaz, addig a helyi igényeket kielégítő kisrendszerek esetén már nem feltétlenül. Az önellátást biztosító rendszerek ugyanis két szempontot érvényesítenek egyszerre, igazodnak a helyi szükséglethez és a helyben rendelkezésre álló helyi energiaforrásokhoz. Az önellátás mértéke a helyi adottságoktól és a szükséglet mennyiségétől, illetve minőségétől függ. A zöld-energiára épülő önellátó rendszerekkel foglalkozó kutatások a tervezést és a lakosság tervezési folyamatban – különösen a szükséglet meghatározásában – való aktív részvételét tartják a siker kulcsának (Kohlheb, 2010).⁶¹

Az önellátó rendszer esetén kiemelendő, hogy a jól megtervezett rendszer figyelembe veszi az ökológiai korlátokat, hiszen a rendszer csak akkor lesz fenntartható, ha az energiaforrásokat valóban, mint megújuló energiaforrást használja, azaz a tervezésben tekintettel vannak annak megújuló képességére, és a kapacitásokat annak megfelelően alakítják ki. A komplex megközelítés miatt egyszerre érvényesül az energiahatékonyság és a zöldenergia-felhasználás. Kohlheb hangsúlyozza, hogy az önellátó rendszer kialakításának első lépése annak áttekintése, hogy milyen szükséglet van jelen az adott településen, majd ezt követi a meglévő szükségletek felülvizsgálata. A szükséglet felülvizsgálatakor nemcsak azt kell megnézni, hogy mi a szükséglet, hanem annak kiváltó okát is, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy helyi szinten hatékony rendszer jöjjön létre. Vizsgálni kell továbbá, hogy az energia adott eszköz közvetítésén keresztül milyen funkciót tölt be (pl.: fűt, hűt), és az a funkció valami más módon kiváltható-e vagy sem (pl.: épületek szigetelése), valamint milyen az az eszköz, mely a funkció betöltéséhez közvetítőként szolgál. Mivel az energia különböző technológiai megoldásokon keresztül képes funkcióját betölteni,⁶² ezért meghatározó szerepe van annak, hogy milyen a funkciók meghatározása és a közvetítő eszköz kiválasztása, tekintettel a rendelkezésre álló ökológiai korlátokra (Kohlheb, 2010: 5–7).

Az alkalmazható technológiát az energia forrása meghatározza. A IV.1 ábra⁶³ azt mutatja meg, hogy a tagállamokban milyen a villamosenergia-termelésben használt különböző energia-

⁶¹ A helyi önellátó energetikai rendszerekről – ideértve a technológiai leírásokat is – részletes információt lehet nyerni a Bi-coach projekt honlapján. www.coach-bioenergy.eu/hu (2013.03.18.)

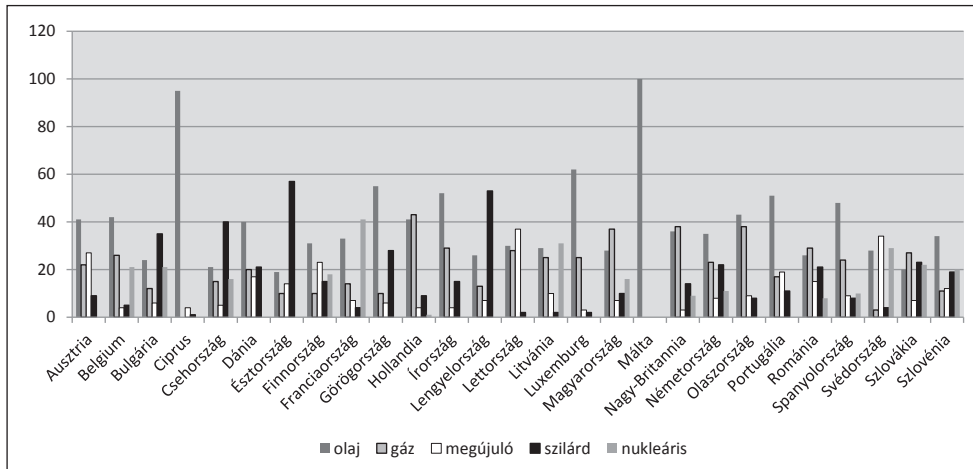
⁶² A technológiai megoldások szabványosítása megindult. Lásd: IRENA, 2013. http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/International_Standardisation_%20in_the_Field_of_Renewable_Energy.pdf (2013.03.18.)

⁶³ Country fiches – EU 27 Member States http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/countries_en.htm (2013.02.20.)

források közötti részesedés, a IV.2 ábra az összes és a megújuló forrásból származó villamos energia mennyiségét ábázolja, míg a IV.3 ábrában a hőtermelésre vonatkozó energiaforrás szerinti megoszlást tüntették föl.

IV.1 ábra

330 Villamosenergia-termelés energiaforrások szerint*

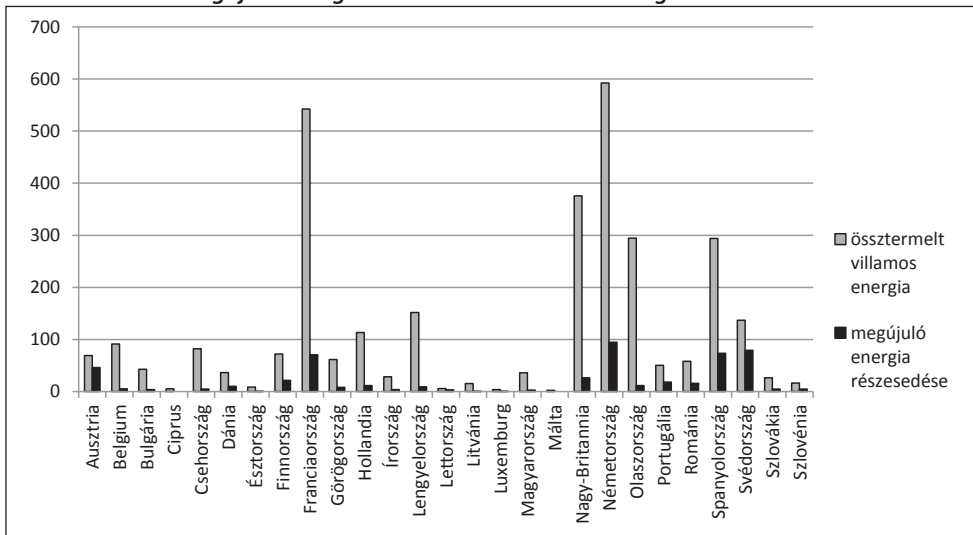


* Százalékos megoszlás. Az ábra nem tartalmazza az egyéb adatokat.

Forrás: saját készítés (MOE2, 2011: 4)

IV.2 ábra

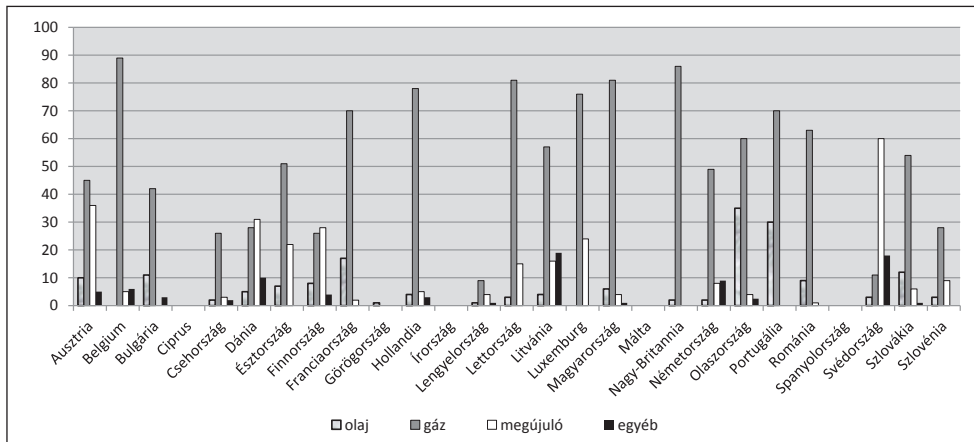
331 A megújuló energia részesedése a villamosenergia termelésben



* Mértékegység: TWh

Forrás: saját készítés (MOE2, 2011: 4)

Hőtermelés energiaforrások szerint*



* Százalékos megoszlás. Az ábra nem tartalmazza az egyéb adatokat.

Forrás: saját készítés (MOE2, 2011: 4)

Az ábrából látszik, hogy a helyi megújuló energiaforrásokra épülő rendszerek kialakíthatósága valószínűsíthetően nem minden országban létező alternatíva. Az óvatos megfogalmazás oka, hogy úgy véljük, jelenleg a megújuló energiaforrások felhasználásának elsődleges központi kérdése a nagy elosztóhálózatokba való betáplálhatóság. A helyi felhasználás az energiaszükségletet funkcionálisan közelíti meg. A villamos energia felhasználása egyes tagállamokban a fűtési- hűtési rendszereket szolgálja, így az iránta való igény jelentős mértékben megváltozhat, ha a fűtést és a hűtést más rendszereken keresztül oldják meg. A hőtermelés forrás szerinti megoszlását mutató IV.3 ábra alapján több országban a hőtermelésben megjelenik a megújuló energiaforrás. Vizsgálandó kérdésnek tartjuk, hogy milyen kapcsolat van a megújuló forrás hőtermelésben való jelenléte, a szolgáltatás területi szervezettsége, valamint a fogyasztói közösség szerepe között.

Az önellátó rendszerek kialakítása során az ökológiai korlátok nemcsak az energiaforrások megújuló képessége kapcsán értelmezhetők, hanem abból a szempontból is, hogy hol helyezhetők el az energiatermelést végző létesítmények, illetve milyen üzemeltetési feltételeknek kell megfelelniük a jogszabályok mellett. A gyakorlatban az energiatermelő létesítményekkel kapcsolatban gyakran merülnek föl lakossági panaszok, melyek arra mutatnak, hogy a róluk született döntésben a lakosság érdeke nem kellően érvényesült. A környezetvédelemben a szakirodalom különböző csoportokat állít fel a lakosság környezetterhelő forrásokhoz fűződő viszonya alapján.⁶⁴ Megfelelő szintű lakossági részvétel

⁶⁴ MIMBY „Not In My Backyard” („Ne az én kertem végébe”); LULU: „Locally Unwanted Land-Use” („Helyiek körében nem kívánatos területhasználat”); PIMBY „Put/Please In My Backyard” („Tedd az én portámra!”); NOPE „Not On Planet Earth” („Sehol sem az egész Földön!”); BANANA: Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything” („Sehol ne építs semmit valaminek a közelében!”) (Kovács–Kelemen, 2012: 18).

esetén azok olyan helyre kerülnek, melyet a közösséghez tartozó tagok egyéni érdekeinek egyeztetése után jelölnek ki, a működés fölött pedig a lakosság képes kontrollt gyakorolni, hiszen tudja, hogy milyen elvárásokat fogalmazhat meg az üzemeltetővel szemben. Ez a korábban ismertetett hálózat fölötti közösségi kontrollhoz képest többletet jelent, mert az önellátó rendszerek esetén a fogyasztók, a lakosság közvetlen ismerettel rendelkezve tudja egyidejűleg érvényesíteni a környezeti, műszaki és gazdasági szempontokat is.

333 2.3 A villanyautó, mint hálózatszervező

Az elektromos autó léte új fogyasztói rendszerek kialakítását teszi lehetővé azáltal, hogy a benne lévő akkumulátor megoldást jelent az elektromos áram tárolására és szállítására is, és létrehozható a *villanyautó*, mely egyaránt képes energia leadására, illetve felvételére. Spiegelberg állítása szerint az autót az életét kitevő időből csak 10%-ban használjuk utazásra, az autók az idő 90%-át valahol állva töltik.⁶⁵ Ez azt jelenti, hogy a villanyautóban tárolt kapacitás erejéig más szükséglet is kielégíthető lehetne elektromos energiával, ha az ahhoz szükséges rendszer kiépül. A villanyautó tárolókapacitása más szempontból is hasznosíthatóvá tehető. A kiskapacitású energiatermelő rendszerek megújuló forrásokból származó energiáját a villanyautó képes felvenni és tárolni. A villanyautó azonban nemcsak a tárolásban, hanem az elosztásban is fontos szerepet tölthet be, és segíthet a fogyasztói igények napi eloszlásának egyenletlenségével, valamint a megújuló energiák betáplálása miatti ingadozással kapcsolatos központi hálózattirányítói gondok csökkentésében. Azáltal, hogy a villanyautó képes a megújuló energiát felvenni és tárolni, lehetőség van arra, hogy azt a központi rendszerbe a fogyasztó akkor továbbítsa, amikor a fogyasztói igények csúcsteljesítményt várnak el a termeléstől, vagy azt is megteheti, hogy szükségletét közvetlenül a saját autójában tárolt energiából elégíti ki, csökkentve ezzel a központi rendszerrel szembeni igényt, annak terhelését.

A villanyautó-hálózat a korábbiakban ismertetett rendszerektől radikálisan különbözik. A villanyautó tulajdonosa egyszemélyben lehet energiatermelő, szállító, kereskedő és ellátó/szolgáltató. Ahhoz, hogy egy ilyen rendszer működőképes legyen nem elég a technikai fejlesztéseket és beruházásokat megvalósítani, a fogyasztói tudatot és magatartást is meg kellene változtatni. A rendszernek ugyanis egyik lényegi eleme, hogy a fogyasztó képes legyen ésszerűen – szükségleteihez igazodva – „gazdálkodni” az autójában tárolt energiával, illetve a saját előállítású megújuló energiájával. A fogyasztók ilyen irányú felkészítésében szerepet játszhat az okosmérők használata.⁶⁶ Ez azonban csak az első lépés ahhoz, hogy valaki a villanyautó adta lehetőségeket ki tudja használni, hiszen az okosmérőt használó „csak” fogyasztó, szemben a villanyautó használójával, aki az energiaellátásban részt vevők minden pozícióját betölti.

⁶⁵ A statisztikára tekintettel Spiegelberg szerint a járművet (Fahrzeug) valójában „állóműnek” („Stehzeug”) kellene neveznünk.

Siemens előadás: <http://www.youtube.com/watch?v=9IMInWgK8EY> (2013.03.10.)

⁶⁶ Az okosmérők uniós és tagállami szabályozásáról és gyakorlatáról lásd: ERRA, 2010. http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/201105/kema_issue_paper_smart_metering_final_eng.pdf (2013.03.10.)

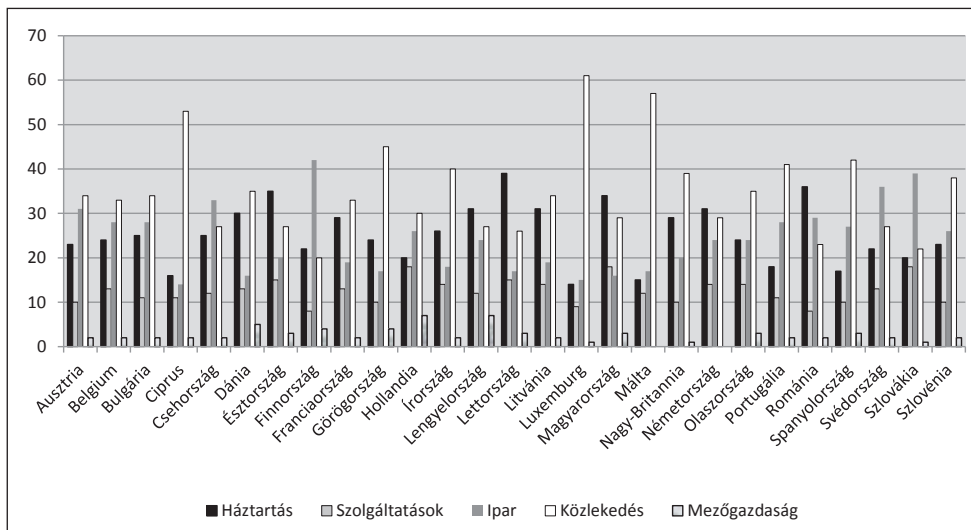
A villanyautó egyszerre szolgálja az energiahatékonyságot és a széndioxid-kibocsátás csökkentését. A villanyautónak a többi megoldással szembeni előnye lehet, hogy a lakossági fogyasztás és a közlekedés összekapcsolásával a közlekedés energiafelhasználásának és széndioxid-kibocsátásának csökkentésébe olyan megújuló energiát képes bevonni, mely nem konkurál az élelmiszertermeléssel, szemben a bioüzemanyaggal.

Annak megítélésére, hogy tagállami szinten a villanyautó hol válthatna ki jelentős hatást az mutatja meg, hogy a közlekedésből származó széndioxid-kibocsátás milyen arányt foglal el az egyes tagállamok ágazati összes széndioxid-kibocsátásában. A IV.4 ábra ezt mutatja be:

IV.4 ábra

Energiafelhasználás ágazatok szerint*

334



* Százalékos megoszlás (Total final consumption by sector). Az ábra nem tartalmazza a halászat és az egyéb kategória alá tartozó adatokat. Mindkettő többnyire „0” érték.

Forrás: saját készítés (MOE2, 2011: 1)

A IV.4 ábrából látható, hogy a tagállamok két nagyobb csoportot alkotnak aszerint, hogy az energiafelhasználásban a közlekedési ágazat milyen részarányban – 40% alatti, vagy ahhoz közeli/a fölötti arányban – van jelen. Ha a villamosenergia-termelés energiaforrások szerinti megoszlását vetjük össze, akkor az is látható, hogy a magas közlekedési arányt mutató csoporton belül jelentős különbség van a szerint is, hogy milyen energiaforrásokat használnak, illetve azon belül milyen mértékű a megújuló energiaforrásokból származó termelés. Az országok energiaforrás összetételére (energiamix) tekintettel nem meglepő, hogy Portugália kivételével szinte elenyésző a megújuló energia használata. Ez azt jelenti, hogy – Portugália kivételével – a villanyautó szerepe elsősorban a fogyasztás kiegészítésében jelentkezne.

Magyarországon a IV.4 ábra szerint is látható módon a háztartások tekinthetők a fő felhasználóknak, a közlekedés pedig alig marad el ennek a szintjétől, bár az utóbbi aránya

még így sem éri el a 40%-os küszöböt. Az energiatermelés források szerinti megosztása a második alfejezetben is hivatkozottakat támasztja alá. Így hazánkban főként a gáz, illetve az olaj tekinthető meghatározónak mind a hő, mind az általános energiatermelés során, míg a megújuló energiaforrások sajnos viszonylag kis hányadot képviselnek. A konkrét mérték a IV.2 ábra alapján európai összehasonlításban is követhető, amelynek alapján megállapíthatjuk, hogy a megújuló energiák termelésének és használatának ösztönzése további intézkedéseket kíván – összhangban az európai uniós követelményekkel.

* * *

335 Az EU a szolgáltatások szabályozásán keresztül is érvényesíteni kívánja energiapolitikáját, melynek része a széndioxid-kibocsátás csökkentése, a megújuló energiaforrások felhasználási arányának növelése, az energiabiztonság megerősítése és az energiatartó függetlenség csökkentése. Az EU a villamosenergia-szolgáltatás szabályozását fogyasztóvédelmi versenyügyi modellre építette, ahol kiemelt szerepet kapnak a fogyasztók védelmét és a piaci versenyt biztosító szabályok. Az egységes villamosenergia-piacon az EU a multinacionális nagyvállalatokban a jó gyakorlat elterjesztésének garanciáját látja.

A szolgáltatás területi megszervezésében három megoldás is létezik, melyek nem feltétlenül zárják ki egymást, s az uniós szabályozás mindháromat megengedi. A szolgáltatás területét meghatározhatja a közhatalmi szereplő, a közszolgáltató, illetve a fogyasztói közösség. A közhatalom a szolgáltatást megszervezheti szolgáltatói monopóliumként az egész ország területére, régiókra vagy helyi szinten. E hármas tagolódást a közhatalom versenyügyi viszonyok között is kialakíthatja a pályázati rendszeren keresztül.

A közszolgáltatás területi szerveződését irányíthatja a közszolgáltató is. A terület a közszolgáltató szolgáltatási területéhez igazodik, így megjelenhet helyi szinten, régióban, országos szinten, több tagállamban egyszerre, sőt az EU-n kívüli területeken is. A közhatalmi szerveződéshez képest a közszolgáltatói területszervezés még helyi szinten sem feltétlenül esik egybe a közigazgatási területekkel, azoknak egészét vagy egyes részeit fedheti le. A szolgáltatói területszervezés lényegi eleme továbbá, hogy a tagállamokat, illetve az EU-n kívüli harmadik országokat – akár más földrész országait és ezáltal fogyasztóit is összekötheti.

A fogyasztói közösség általi szervezések – alternatív megoldások – helyi szintűek, ebből adódóan a fogyasztói érdekeket a helyi demokráciától függetlenül, vagy azon keresztül kívánják érvényesíteni. Az, hogy az egyes tagállamokban milyen szinten jelenhet meg a fogyasztói közösségi kontroll attól függ, hogy milyen a tagállamon belül az energiapiac, az energiaforrások és -termelés szerkezete. Minél alacsonyabb a piaci koncentráció, annál nagyobb esély van arra, hogy a fogyasztói közösségi kontroll helyi szinten is megvalósulhasson. Ez utóbbi lényegi eleme egyrészt a fogyasztói közösség környezettudatossága, ami kifejeződik abban, hogy ellenőrzése alá kívánja vonni az energiatermelés forrását, növelni akarja a megújuló energiaforrások felhasználását és a hálózati fejlesztések irányítását. Másrészt a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme, amelyet a hálózatok, a szolgáltatók fölötti tulajdonosi viszonyon, és/vagy a szükségletek helyi viszonyokhoz való igazításán keresztül biztosítja. Harmadrészt a fogyasztói közösségek érdekeinek érvényesítése, amely miatt elutasítja a multinacionális cégekkel való együttműködést szemben az uniós megközelítéssel.

A területi szervezésben új szervező elemként jelent meg a villanyautó, mely a fentiek-től szemléletében radikálisan eltérő rendszert hozott létre, melyben a fogyasztók szerepe összetett, egyszerre lehetnek energiatermelők, szállítók, kereskedők és fogyasztók. Azt egyelőre nehéz megítélni, hogy a villanyautó által szervezett rendszerben ki és hogyan töltheti be az irányító szerepét.

A különböző alternatív megoldások eltérő technológiai feltételrendszerek között képesek működni. Részben más hálózatfejlesztést kívánnak meg mind központi, mind helyi szinten, részben a fogyasztó szintjén. Az alternatív rendszerek bevezethetősége, elterjedése szempontjából nem mindegy, hogy a fogyasztási helyen milyen mérvű, illetve milyen jellegű átalakításokat, beruházásokat kell megvalósítani, hogyan alakul a fejlesztések költségeinek megosztása, milyen területen számítanak közpénzre, illetve magánforrásokra. Ebből a szempontból különösen érdekes kérdés a fogyasztói közösség által létrehozott pénz jellege, ami az egyedi fogyasztók magánforrásából hozza létre a fogyasztói közösség „közpénzét”.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a közszolgáltatási modell a társadalmi elvárások összességének kifejező eszköze, akkor a fogyasztói közösségek alternatív megoldási kezdeményezései felhívják a figyelmet arra, hogy az általuk megfogalmazott társadalmi elvárások és az EU által érvényesíteni kívántak nem mindig esnek egybe, sőt bizonyos esetekben ellentétesek is lehetnek egymással (pl.: atomenergia felhasználás, „európai vállalatok”).

A fogyasztói közösségek megerősödése és a fogyasztói közösségi kontroll terjedése esetén a zöldenergia iránti igény radikális növekedése is megjelenthet. Az EU zöldenergia igényének egy részét jelenleg harmadik országokból szerzi be. A „megújuló” szó definíciójának hiánya miatt az EU igényének kielégítése egyes országokban olyan mezőgazdasági gyakorlat kialakulásához is vezet, mely a biodiverzitás fennmaradását, a helyi közösség ivóvízhez való jogának biztosítását veszélyezteti.

Az EU energiapolitikájában a zöldenergiára való átállást a fogyasztás egyötödében határozta meg. Ha a közösségi kontrollon keresztül a lakosság valóban a zöldenergia felé mozdulna el, akkor kérdés, hogy ez az igény meddig elégíthető ki. Véleményünk szerint az energia iránti igény és az ökológiai korlátok közötti összhang hiánya miatt az EU akár viszonylag rövid időn belül is szembesülhet tagállamok, illetve fogyasztói/lakossági közösségek közötti harccal egy olyan erőforrásért, ami szűkösen van jelen, s ennek megoldására az EU a mai rendszereken – a központi hálózatokon – keresztül nincs felkészülve.

V. A földgáz- és a villamosenergia-ágazat európai uniós szabályozása

Varju Márton

Kulcsszavak

általános közszolgáltatási elvek	piaci liberalizációs politika	szétválasztás
inkumbens szolgáltató	piacra való belépés elősegítése	tagállami szintű független szabályozó hatóságok
egyetemes szolgáltatási kötelezettség		

A villamosenergia-ágazatot komplexen bemutató fejezet utolsó alfejezete az európai uniós szabályozást mutatja be. A villamosenergiára vonatkozó rendelkezések sok esetben nagy hasonlóságot és átfedést mutatnak a földgáz szabályozásával, A belső energiapiacot meghatározó két energiaforrás piacát az EU azonos vagy legalább is hasonló eszközökkel kezeli. Ennek köszönhetően jelen alfejezet a két területet az EU-s szabályozás szempontjából egységként kezeli. Ennek során kitér arra, hogy a közszolgáltatásokra milyen általános, közpolitikai, illetve jogi szabályok vonatkoznak és milyen összefüggések érvényesülnek. Bár a belső energiapiac fontos tényezőként jelentkeznek a megújuló energiaforrások, az alfejezet ezeket nem érinti, hanem a belső piaci liberalizáció és piaci integráció főbb kérdéseit és eszközeit tárgyalja.

A földgáz- és villamosenergia-piaci szolgáltatások szabályozása az Európai Unióban az általános közszolgáltatási elveket és szabályokat követi. A szabályozás prioritási rendszerét alapvetően két tényező határozza meg: a közszolgáltatási jelleg és a közös energiapiacra vonatkozó uniós szakpolitikai környezet. Az ágazati szabályok összetett szakpolitikai célrendszert követnek, és egyensúlyt próbálnak teremteni a környezeti, energiapolitikai, gazdaságpolitikai, piaci és szociális vetületek között. A tagállamok a szubszidiaritás elvének megfelelően és az uniós keretek között önállóan, a helyi viszonyokat figyelembe véve dönthetnek az energiapiac lényeges kérdéseiben.

Az ágazati szabályozás elsősorban a nemzeti piacok megnyitását, versenypiaci alapon történő működését és európai szintű integrációját elősegítő eszközöket tartalmazza. Az uniós jogszabályok a kívánt piaci struktúrát a vertikálisan integrált és a tagállami határok mentén tagolt piacok szétválasztása, illetve összekapcsolása, valamint az új ágazati szereplők piaci hozzáféréseinek garantálása révén kívánták megvalósítani. Mindemellett

az uniós irányelvek nagy hangsúlyt helyeztek a fogyasztók magas szintű védelmére, de – a közszolgáltatási és más diffúz érdekek (pl. környezetvédelem) védelmében – lehetővé tették a szektor versenyipiaci működésének átlátható, megalapozott és arányos módon történő korlátozását is. Az összetett szabályozási környezet miatt fokozottan elvárt, hogy a tagállamok az általános követelmények (egyenlő bánásmód és átláthatóság) mellett az ágazati kérdések összetettségének megfelelően avatkozzanak be az energiapiac működésébe.

337 1. A közszolgáltatások szabályozásának általános keretei

Az energiaágazati szolgáltatások szabályozása nem függetleníthető a közszolgáltatások szervezését, ellátását és finanszírozását érintő általános uniós szabályoktól. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó alapelveket rögzítő európai bizottsági dokumentumok⁶⁷ egyértelműen kifejezik az Unió elkötelezettségét a közszolgáltatási értékek és a szélesebb körű társadalmi célok (pl. egyenlőség, szolidaritás, társadalmi és gazdasági kohézió) mellett. Az egyensúlyozás a szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállami szintre marad, amelynek során kivételek és eltérések engedésével, a helyi igényeknek megfelelő védelmet kaphatnak az energiapiacra érvényesülő közszolgáltatási értékek.

A közszolgáltatások szervezése, ellátása és finanszírozása tekintetében a tagállamok az Unió által elismert autonómiával rendelkeznek.⁶⁸ Közvetlen, specifikus tartalmú uniós szabályozás hiányában tagállami szinten alakíthatók ki az ágazati közszolgáltatás-politika alapvető elemei. A tagállam határozhatja meg, hogy mi minősül közszolgáltatási feladatnak, milyen módon ítélik oda és lássák el azt, előírjanak-e közszolgáltatási kötelezettséget, biztosítsanak-e kizárólagos vagy különleges jogokat, illetve sor kerüljön-e közszolgáltatási ellentételezés nyújtására (Közlemény, 2000; Közlemény, 2012). A tagállami autonómia azonban nem teljes, ugyanis meg kell felelnie a vonatkozó uniós alapelveknek (ilyen pl. a megkülönböztetés tilalma), a belső piaci jognak, az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseknek, valamint az uniós versenyszabályoknak – feltéve, hogy azok alkalmazásától az uniós jog felhatalmazása alapján nem lehetett eltekinteni. Emellett sor kerülhet a fogyasztók és az igénybevevők szempontjából releváns követelmények (pl. átláthatóság, minőség, ár), valamint más, általános elvárások érvényesítésére (Közlemény, 2000). Ez utóbbiak közé tartozik a nyilvánosság és átláthatóság, a jogbiztonság elve, a közszolgáltatási feladat világos meghatározásának követelménye, illetve a közszolgáltatási feladat ellátására való kifejezett felhatalmazás adása.

Az ágazati szabályozás részletessége és a meglehetősen konkrét elvárásai következtében a tagállami döntések köre szűkebbnek tűnik annál, mint amelyet a vonatkozó általános uniós elvek⁶⁹ sugallnak, illetve amely más ágazatokban szokásos.⁷⁰ Bár számos, a versenyipiaci működést kizáró vagy korlátozó lehetőséget biztosítanak, az európai energiaszektor alapvetően versenyipiaci körülmények között képzelik el. Ez következik abból is, hogy az ágazati irányelvek eredeti célja, hogy megszabadítsák az európai energiapiacot a tagállam-

⁶⁷ Lásd: Közlemény, 2000; Zöld Könyv, 2003; Fehér Könyv, 2004; 26. Jegyzőkönyv; EUMSZ 14. cikk.

⁶⁸ Lásd: Közlemény, 2007; EUSZ 4. cikk.

⁶⁹ Összefoglalásként lásd: Varju, 2013.

⁷⁰ Lásd: pl. a 1370/2007/EK közúti személyszállítási rendeletet.

mi piacokon ún. inkumbens szerepet élvező állami monopóliumok korlátozó hatásaitól. Erre utal az is, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség bevezetése egy különös egyensúly megteremtését célozta a versenypiaci és szociális célkitűzések között. Különössége abban áll, hogy az állampolgárok és más igénybevevők védelmét alapvetően fogyasztóvédelmi szemszögből biztosítja.

2. Az energiaágazati szabályozás közpolitikai háttere

338

Az energiaágazati közszolgáltatások egyik közvetlen szakpolitikai hátterét az Európai Unió piaci liberalizációs politikájában kereshetjük. A piaci verseny fokozatos bevezetését és az állami energiamonopóliumok lebontását az Unió több szabályozási eszköz együttes alkalmazásával kívánta megvalósítani. Az uniós szabályozás megkülönböztette a versenypiaci alapokon működtethető (pl. fogyasztó felé történő értékesítés) és a versenypiaci működés alól mentesített (pl. hálózatüzemeltetés) elemeket, és a liberalizációs célkitűzéseket egyedül az utóbbiakra terjesztette ki. A piacra való belépés elősegítése érdekében harmadik személyek számára kötelezően lehetővé tette a hozzáférést az energiaszolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúrához. Külön szabályozta a kínálati oldal felszabadítását és ezzel az új szolgáltatók piacra való belépésének lehetőségét, valamint a keresleti oldalon a fogyasztóknak a szolgáltató megválasztásához való jogát, továbbá rendelkezett a független ágazati szabályozó hatóságok felállításáról. A jogszabályi környezet változásaiból kitűnik, hogy a liberalizációs politika központi elemei: a vertikálisan integrált ágazati struktúrák (az üzleti tevékenységek) szétválasztása (unbundling), valamint a hálózathoz és infrastruktúrához való hozzáférés.⁷¹

Az ágazati liberalizációtól és a hozzá kapcsolódó piaci integrációs céltól (Közlemény, 2012a; Közlemény 2010; Közlemény 2007a) elsősorban a következőket várták: általános gazdasági versenyképességi javulás, jelentős hatékonysági, minőségi és innovációs javulás, energiaágazati szolgáltatások árának csökkenése, valamint a fogyasztói választási lehetőségek növekedése (Közlemény 2012a; Közlemény, 2007a; Közlemény, 2000a; Opening up to Choice, 1999). Az európai liberalizáció jellegzetessége, hogy elvi és szabályozási szinten a közszolgáltatási értékek (pl. tisztességes fogyasztói ár) védelme, az ágazati foglalkoztatás kérdése, valamint az energiapolitikai/környezetvédelmi megfontolások (pl. energiabiztonság) a kezdetektől fogva részét képezték a liberalizációs politikának (Közlemény, 2012a; Közlemény, 2007a; Közlemény, 2000a; Opening up to Choice, 1999). További sajátosság, hogy az átfogó liberalizációs célkitűzés ellenére az uniós politika az implementáció során megengedte a tagállami eltéréseket. A szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállamok szélesebb körű vagy gyorsabb liberalizáció teljesítésével, illetve a versenyalternatív eszközök és struktúrák alkalmazásával⁷² eltérhettek a minimális követelményektől.⁷³ A tagállamokat viszonylag széleskörű választási lehetőség illeti meg a közszolgáltatási (szociális), környezetvédelmi és ellátásbiztonsági szempontból érzékeny elemek tekintetében.

⁷¹ Lásd: még Közlemény, 2000a.

⁷² Például a számvitelivel szemben a jogi szétválasztás preferálása, vagy az új piaci szereplő hálózathoz való hozzáféréseinek különböző szabályozási súlypontú rendszereinek bevezetése.

⁷³ Ennek kihasználására vonatkozóan lásd az Opening up to Choice, 1999 adatait.

A Bizottság 2012-es villamos energia piaci közleménye egy olyan versenyképes, integrált és rugalmas európai energiapiacról beszél, amely képes biztosan kielégíteni az európai energiaigényeket, választ adni az energiaágazatot érintő energia- és környezetpolitikai kihívásokra, valamint garantálja a fogyasztóknak a megfizethető áron történő biztonságos és hatékony energiaellátást (Közlemény, 2012a). A közlemény egyértelműen nyilatkozik a két évtizede zajló európai energiapiaci liberalizáció elmaradt eredményeiről (pl. versenyképesség növelése), illetve legújabb kihívásairól (pl. klímaváltozás), és leszögezi, hogy további piaci integráció nélkül nem is várható változás. A fenntarthatósági (klímaváltozási) célkitűzés megvalósulása érdekében a Bizottság újabb beruházásokat (energiatermelési, -átviteli és -tárolási infrastruktúra), az európai infrastruktúra átfogó modernizációját, hatékonysági intézkedéseket, a piaci verseny fokozott védelmét, valamint a fogyasztói pozíció megerősítését látta szükségesnek. A közleményből egy olyan európai energiapiac képe rajzolódik ki, amely rugalmas,⁷⁴ fenntartható és innovatív, hatékony, környezetkímélő, illetve amely a lényeges döntéseket a piaci versenynek kitett szereplőktől és a kellően informált fogyasztóktól várja.

A párhuzamos prioritások megvalósítása érdekében szükséges állami beavatkozások közötti egyensúly megteremtése érdekében született meg a Bizottság 2013-as közleménye (Közlemény, 2013). A közlemény egyértelműen elismeri az állami beavatkozás szükségességét, viszont lényegesnek tartja szerepének, szintjének és jellegének uniós, regionális, nemzeti és helyi szinten történő meghatározását, illetve az állami beavatkozás egységes koncepciók mentén történő alkalmazását. Ennek elsődleges oka, hogy a kölcsönös függőségek következtében az egyoldalú állami beavatkozás hatása más tagállami piacokra, valamint az európai energiapiac egészére is kiterjedhet. Alapelvárása, hogy az állami beavatkozás megfelelően előkészített (jól átgondolt és célzott, kellően körülhatárolt és arányos), jól megvalósított (pl. tagállamon belül és tagállamok között is megfelelően összehangolt intézkedések) és hatékony legyen, valamint megfelelően alkalmazkodjon a piac működésében, a társadalomban és a technológiában bekövetkezett változásokhoz. Ellenkező esetben az állami beavatkozás a szándékolttal ellentétes szakpolitikai hatást (pl. a beruházások és az innováció elmaradása, a beruházási szándékok torzulása vagy energiapolitikai célok meghíúsulása) válthat ki, és torzíthatja az egységes energiapiac működését (pl. versenytorzulás vagy piaci koncentráció megerősödése).

Az energiaágazati közszolgáltatások általános közpolitikai háttérét az uniós energiapolitika nyújtja. Az energiapiaci liberalizáció és az egységes európai energiapiac előbb ismertetett célkitűzései a közös energiapolitika részét képezik (Fehér Könyv, 1995; Zöld Könyv, 2006; Közlemény, 2007a; Közlemény, 2013; EUMSZ 194. cikk). Az európai energiapolitika három szorosan összefüggő célkitűzést követ. Ezek a versenyképes és hatékony energiaágazat megteremtése, az energiaellátás biztonsága, valamint a fenntartható ágazati működés (Zöld Könyv, 2006; Közlemény, 2007a, EUMSZ 194. cikk). A célok között találunk piaci (pl. versenyképes ár), energiapolitikai (pl. biztonságos és megbízható energiaellátás vagy energiahatékonyság) és környezeti (pl. kibocsátás-csökkentés vagy a megújuló energiaforrások használata) jellegűeket. A célrendszer összetettsége is utal arra, hogy a közös

⁷⁴ Alkalmos a rugalmas termelésre, képes a megtermelt energia tárolására, és jól működő, illetve megfelelően összekapcsolt piacokkal képes a fogyasztói árak ingadozásának kiküszöbölésére.

energiapolitika messze túlnyúlik az energiapiac működésének a kérdésein, és általános gazdasági, társadalmi problémákra (pl. versenyképesség vagy klímaváltozás) keres választ (Zöld Könyv, 2006; Közlemény, 2007a; Zöld Könyv, 2013). A közös energiapolitika elismeri az energiaszolgáltatások közszolgáltatási jellegét, és megerősíti, hogy a szakpolitikai elképzelések csak a közszolgáltatási kötelezettségek figyelembe vételével valósíthatók meg (Közlemény, 2002).

3. Az energiaágazati szabályozás jogi keretei

339

A földgáz és villamos energia ágazatokban az uniós szabályozási eszközök központi célja szintén a piaci liberalizáció és integráció előremozdítása, valamint a versenypiaci működés megteremtése. Ehhez kapcsolódik az új piacokon a fogyasztók közszolgáltatók közötti választási lehetősége, valamint az újonnan megnyitott, versenyző piacokon a fogyasztói jogok védelme és a szociális szempontok érvényesítése. További lényeges elemek a kapcsolódó energiapolitikai és környezetvédelmi elvárások, amelyek által az uniós szabályozás a piaci liberalizációnál jóval összetettebb szabályozási program végrehajtását vállalta magára (Hancher–Larouche, 2012: 744–745).

A földgáz és villamos energia szolgáltatás közszolgáltatási jellegének kifejezése céljából az uniós szabályozás az egyetemes szolgáltatási kötelezettség fogalmát használja. Az egyetemes szolgáltatás a szolgáltatás folytonossága, földrajzi elérhetősége, minősége és megfizethetősége, valamint a fogyasztói és felhasználói jogok védelme tekintetében jelent többletet a versenyző piacokon nyújtott szolgáltatásokhoz képest.⁷⁵ A fogalom kifejezi a versenypiaci működés feltételei és a fogyasztók jogai közötti összeegyeztethetőséget.

A cél egy olyan versenyző, biztonságos ellátást garantáló és környezeti szempontból fenntartható energiapiac megteremtése, amely figyelembe veszi az ágazat közszolgáltatási természetét. Ennyire összetett szabályozási célrendszer esetén, amennyiben figyelembe vesszük a szereplők (fogyasztók, termelők, kereskedők, környezetvédelmi csoportok stb.) egymással versengő igényeit, valamint a tagállamok eltérő energiapolitikai, környezetvédelmi, illetve szociális és közszolgáltatás-politikai prioritásait, rendkívül körülményes az egyes szabályozási elemek közötti egyensúlyozás, és nehézkes a minimális elemeken túlmutató szabályozás elfogadása. Mindezt még összetettebbé teszi a szubszidiaritás elve. Ebben a rendszerben a tagállami szintnek a versengő célkitűzéseket összemérve kell döntenie, figyelve a társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokra, valamint azok határokon átnyúló következményeire.

A szabályozási célok közötti egyensúlyozás során jelentősége lehet a Lisszaboni Szerződés által bevezetett alkotmányos változásoknak. Bár a másodlagos jogban előírt konkrét piacnyitási kötelezettséget nem érinti, mégis figyelembe kell venni, hogy a piaci verseny védelmére vonatkozó célkitűzés kikerült az új szerződések célrendszeréből, míg az általános érdekű szolgáltatások alapszerződési pozíciója megerősödött, és a közös energiapolitika alapszerződési rangot kapott. Az EUMSz új, energiapolitikára vonatkozó 194. cikke párhuzamosan rögzíti a piaci integrációs, az energiapolitikai és a környezetvédelmi célokat. Ennek

megfelelően a közös energiapolitika megvalósítása érdekében az Unió felléphet az energia-piac működése, az ellátás biztonsága, az energiahatékonyság és energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása, továbbá az energia-hálózatok összekapcsolása területein. A tagállamokat megillető szakpolitikai autonómiára tekintettel a 194. cikk elvileg nem érinti a tagállamok önállóságát az energiaforrások közötti választás és az energiaellátás általános szerkezetének meghatározása tekintetében.

A piaci liberalizációs és integrációs célkitűzések megvalósítása iránti szabályozási lépések már jóval a Lisszaboni Szerződés előtt megkezdődtek. A szabályozási eszközök az egységes belső piac megteremtésére vonatkozó általános, alapszerződési szinten rögzített jogalkotási felhatalmazás alapján születtek meg. Az eddig elfogadott három-három földgáz és villamos energia ágazati szabályozási csomag eltérő intenzitással rendelkezett a piacnyitással, a piaci integrációval és az ezek által érintett területekkel (pl. fogyasztói jogok) kapcsolatos kérdésekről.⁷⁶

Az első szabályozási csomag irányelvei⁷⁷ az új szereplők piacra lépése érdekében az ún. inkumbens (piacon lévő) nemzeti energiamonopóliumok piaci pozícióját védő szabályozási és piacszerkezési korlátozások (pl. kizárólagos jogok) felszámolására tartalmaztak rendelkezéseket, és széles mérlegelési lehetőséget adtak a tagállamoknak a liberalizáció sebességének és eszközeinek megválasztásában.⁷⁸ Központi szabályozási eszközük a nemzeti energiamonopóliumokon belül vertikálisan integrált különböző piaci funkciók (üzleti tevékenységek pl. termelés, elosztás és szállítás) szétválasztása volt. Az első irányelvek a számviteli, illetve szűkebb körben a funkcionális elválasztás kötelezettségét rögzítették,⁷⁹ míg a jogi elválasztás ekkor még nem kapott helyet. A piaci liberalizációs folyamat ellensúlyaként már az első irányelvek is elismerték az energiapiacok közszolgáltatási jellegét, és azt az általános elveknek, valamint az EUMSz 106. cikk 2. bekezdésének megfelelően szabályozták.

A második szabályozási csomag irányelvei folytatták a liberalizációs folyamatot, valamint a korábbi irányelvek eszköztárát kiegészítették⁸⁰ vagy korrigálták. A 2003-as villamosenergia-piaci irányelv az egyetemes szolgáltatási kötelezettség fogalmának bevezetésével a fogyasztók védelmére is kiterjesztette az uniós szabályozás hatályát.⁸¹ Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségen túl az irányelvek további, a fogyasztók védelmét célzó kötelezettségeket írtak elő. Az irányelvek a szétválasztás tekintetében az első csomaghoz képest konkrétabb és részletesebb szabályokat tartalmaztak, és rögzítették a jogi és funkcionális szétválasztás kötelezettségét.⁸² A hálózati hozzáférés kapcsán egyértelműen a szabályozott

⁷⁶ Lásd értékelésüket: Hancher–Larouche, 2011: 752–756.

⁷⁷ A 96/92/EK irányelv és a 98/30/EK irányelv.

⁷⁸ Lásd a 96/92/EK irányelv 3. cikkét, valamint a piacnyitás ütemezése tekintetében a 19–21. cikkeket.

⁷⁹ 96/92/EK irányelv 13–15. cikkek. 98/30/EK irányelv 12–13. cikkek, amelyek egyedül a számviteli elválasztás kötelezettségéről rendelkeztek.

⁸⁰ Pl. a 2003/54/EK irányelv 4. cikk 4. bekezdés külön szabályozza a közszolgáltatási ellentételezés a közszolgáltatási kötelezettség ellátása fejében biztosított kizárólagos jogok nyújtásának feltételeit.

⁸¹ 2003/54/EK irányelv 4. cikk 3. bekezdés

⁸² 2003/54/EK irányelv 10. cikk az átvitelirendszer-üzemeltetők szétválasztásáról, 15. cikk az elosztórendszer-üzemeltetők szétválasztásáról és a 19. cikk a számviteli szétválasztásról. 2003/55/EK irányelv 9. cikk a szállítási rendszer-üzemeltetők szétválasztásáról, 13. cikk az elosztórendszer-üzemeltetők szétválasztásáról, 17. cikk a számviteli szétválasztásról.

hozzáférés megoldását preferálták. A piacnyitás tekintetében pontos naptári időpontokat állítottak fel, valamint rögzítették a viszonyosság kötelezettségét is.⁸³

A második csomag jelentős újítása a tagállami szintű, független szabályozó hatóságok felállításának előírása volt. Ennek oka, hogy a piacnyitási és versenyteremtési célok megvalósulását veszélyeztette volna, ha az újonnan kialakuló piacok szabályozását azokra az ágazati monopóliumban közvetlenül érdekelt tagállami intézményekre bízta, amelyek a liberalizációt elszenvették (Hancher–Larouche, 2011: 767).

A földgázágazat szabályozásának jelenlegi kereteit a 2009/73/EK irányelv rögzíti, amely elsődlegesen piacsabályozási és ahhoz kapcsolódóan adminisztratív/eljárási (kormányzati) elemeket tartalmaz. Átfogó szabályozási célja egy egyenlő feltételekkel és megkülönböztetés vagy hátrányok nélkül működő, megkülönböztetéstől mentes piacra jutást (hálózathoz való hozzáférést) biztosító, valamint egységesen hatékonyan szabályozott belső földgázpiac megteremtése.⁸⁴ Erőssége a piacnyitási és piaci integrációs elemek ellentételezésekként a komoly fogyasztóvédelmi szabályozás.

Az irányelv szabályozza a piaci verseny korlátozásának lehetőségét a közszolgáltatási kötelezettség ellátása érdekében. Eszerint a közszolgáltatási kötelezettségeket nemzeti alapon, a tagállami körülmények figyelembevételével kell meghatározni úgy, hogy az uniós jog vonatkozó szabályai ne sérüljenek. Nem világosak azonban az általános gazdasági érdekből előírt közszolgáltatási kötelezettség határai. Elviekben ez érinthet bármely szolgáltatót, és vonatkozhat a biztonságra ide értve az energiahatékonyt, a megújuló energiaforrások használatának ösztönzését és az éghajlat védelmét is. Az irányelvből nem tűnik ki, hogy közszolgáltatási kötelezettség előírásakor kizárólag az irányelv által megjelölt indokokra, vagy szélesebb, a feladat ellátásához általában kapcsolódó indokokra is lehet-e hivatkozni.⁸⁵ Az sem egyértelmű, hogy érvényesülnie kell-e az arányosság követelményének, bár az általános elvek feltehetően követendők. Ilyen a kötelezettség világos meghatározása, azok átlátható, megkülönböztetéstől mentes és ellenőrizhető alkalmazása vagy a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségének garantálása. Szintén figyelemmel kell lenni a közszolgáltatási szerződések odaítélésének módját rendező alapelvekre (az ANAV-feltételek).⁸⁶

Az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok eltekintsenek az irányelv alapján általánosan alkalmazandó engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályoktól. Ennek feltétele, hogy az engedélyezési eljárás lefolytatása jogilag vagy ténylegesen akadályozza a közszolgáltatási kötelezettség teljesítését, és a korlátozások ne akadályozzák a kereskedelem fejlődését az Unió érdekeit sértő mértékben. A tagállami intézkedésekről a Bizottságot tájékoztatni kell.

A földgázszolgáltatás közszolgáltatási jellegét erősítik az alapvetően fogyasztóvédelmi jellegű, különösen a védelemre szoruló felhasználókra vonatkozó szabályok. Az irányelv ismeri az ún. védintézkedések bevezetésének lehetőségét is, amelyek az általános piacnyi-

⁸³ 2003/54/EK irányelv 21. cikk és 2003/55/EK irányelv 23. cikk.

⁸⁴ Lásd még a gázpiaci integrációt és a piaci versenyt elősegíteni kívánó 2008/93/EK irányelvet.

⁸⁵ Hancher és Salerno szerint nem valószínű, hogy az irányelvben említett okokon túl is lehetőségükben állna a verseny és a tagállamok közötti kereskedelem korlátozása (Hancher–Salerno, 2012: 401).

⁸⁶ Az egyenlőség elvéből következő átláthatósági követelmény a verseny kialakulásához szükséges átláthatóságot követel meg. C-410/04. sz. ANAV ügy, 18. és 21–22. pontok.

tási és versenyszabályozási célkitűzésektől eltérést engednek. Ezek alkalmazása ideiglenes jelleggel és az arányosság követelményének tiszteletben tartásával történhet elsősorban hirtelen energiapiaci válság, személyek biztonságának és testi épségének, illetve készülékek, berendezések biztonságának vagy a hálózat integritásának veszélybe kerülése esetén. Az intézkedések a piac működését csak a lehető legkisebb mértékben zavarhatják, és nem haladhatják meg a nehézségek orvoslásához elengedhetetlenül szükséges mértéket.

A 2009/72/EK irányelv a földgázágazati irányelvhez hasonló eszközökkel szabályozza a villamos energia közös piacát.⁸⁷ A szétválasztást és a hálózathoz való hozzáférést szabályozó piaci liberalizációs, valamint a kapcsolódó igazgatási és eljárási elemei (pl. engedélyezés, ágazati szabályozó hatóságok) mellett megtalálhatjuk a villamosenergia-szolgáltatás közszolgáltatási jellegének elismerését biztosító szabályokat. Ez utóbbi kapcsán az irányelv külön szabályozza a tagállamok nem piaci érdekű, a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében szükséges fellépés lehetőségét.

A közszolgáltatási kötelezettség előírására vonatkozó szabályok teljes egészében megegyeznek a földgázpiaci irányelvben található szabályokkal. Itt is megtaláljuk azt a szubsidiaritás elvével összefüggésben lévő kitélet,⁸⁸ valamint a fogyasztók védelmére, a védintézkedésekre és a szélesebb, nem gazdasági jellegű közpolitikai célok megvalósítása érdekében bevezetett tagállami intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket. Szintén megegyező szabályokat találunk a közszolgáltatási kötelezettség előírását alátámasztó indokok felhívhatósága és az arányosság elvének alkalmazása tekintetében.

Fontos eltérés, hogy a villamos energia irányelv egyetemes szolgáltatási kötelezettség nyújtását írja elő a háztartási fogyasztók, valamint – a tagállamok döntésétől függően – a kisvállalkozások számára. Ennek alapján a fogyasztóknak jogszabály által garantált joga van arra, hogy tisztességes, könnyen és egyértelműen összehasonlítható, átlátható, valamint megkülönböztetéstől mentes áron jussanak hozzá meghatározott mennyiségű villamos energiához. A szabályozása lehetővé teszi azt is, hogy a tagállamok ún. végső menedékes kereskedőt jelöljenek, valamint arra kötelezzék az elosztóvállalatokat, hogy a fogyasztókat hálózatukba előre meghatározott feltételek mellett és tarifák alapján kapcsolják be. A tisztán versenypiaci működést korlátozó egyetemes szolgáltatási kötelezettség előírásakor érvényesülnie kell az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelményeinek, ám az egyetemes szolgáltatási kötelezettség rögzítése nem gátolhatja a villamos energia tagállami piacának megnyitását.

Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelményeit az irányelv nemcsak a közszolgáltatási/egyetemes szolgáltatási kötelezettség meghatározásakor és a közszolgáltatási szerződés odaítélésekor rendeli alkalmazhatónak, hanem közszolgáltatási ellentételezés és/vagy kizárólagos jogok nyújtása esetén is. Általános gazdasági érdekből előírt közszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a villamosenergia-termelés tekintetében mellőzik az engedélyezési eljárásra és a versenytárgyalási eljárásra, valamint a hálózathoz való hozzáférésre vonatkozó általános szabályok alkalmazását. Ennek feltétele, hogy a szabályok alkalmazása jogilag vagy tényelegetesen meg-

⁸⁷ Lásd a hasonló elemeket tartalmazó, azonban a szétválasztás és a szabályozó hatóságok tekintetében visszafogottabb második 2003/54/EK irányelvet.

⁸⁸ A tájékoztatás elmulasztása nem jelenti azt, hogy a szóban forgó szabályozás nem minősül közszolgáltatási kötelezettség előírásának, C-242/10. sz. *Enel Produzione* ügy, 39. pont.

akadályozza a közszolgáltatási kötelezettség teljesítését, és a korlátozások ne akadályozzák a kereskedelem fejlődését az Unió érdekeit sértő mértékben. Ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni a piaci versenyt és integrációt mint célt, amelyek veszélybe kerülnének, ha a piaci szereplők között különbséget tesznek.

4. Közszolgáltatási értékek az európai energiapiacon

340

Az energiaszektorban a belső piaci, valamint az uniós verseny- és állami támogatási szabályok érvényesítése és a közszolgáltatási értékek védelme közötti egyensúlyozás különös jelentőséggel bír. Ez komoly nyomot hagyott a szektor uniós szabályozásában (Hancher-Salerno, 2012: 391). Az Európai Bíróság *Federutility* ügyben hozott ítélete jól tükrözi, hogy milyen nehézséget jelent az ágazat liberalizációs és közszolgáltatási vetületeinek összeegyeztetése.⁸⁹ A gázszabályozással foglalkozó ítélet arra is rámutat, hogy hol húzhatók meg az állami beavatkozás (uniós) jogi határai.

A Bíróság – miután számba vette az uniós földgázpiaci szabályozás egymással versenyző elemeit (piacnyitás, piaci verseny, a közszolgáltatások magas minősége, végső felhasználók érdekeinek védelme, az ár meghatározására vonatkozó közszolgáltatási kötelezettség előírása) – a 2003/55/EK irányelv szabályai, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós joggyakorlat alapján döntött a tagállami árszabályozási rendszer fenntarthatóságáról. Ezután világossá vált, hogy az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése a szektorális piacnyitási és a piaci verseny megteremtésére vonatkozó előírások tekintetében is érvényesül. Így a nem piaci jellegű tagállami közpolitikai prioritások fontos alkotmányos támasztékot kaptak. Az ítélet szerint az energiapiacon közszolgáltatási kötelezettség előírására vagy az irányelv alapján vagy az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése alapján az általános gazdasági érdekre hivatkozással mentesülve van lehetőség. Az előbbi azonban elméleti síkon valószínűbb (Hancher–Salerno, 2012: 400), amelyet a Bíróság is megerősített.

Az ítélet a beavatkozás arányosságát vizsgáló része jól mutatja, hogy a versenypiaci működést korlátozó állami szerepvállalásnak milyen elvárásokat kell teljesítenie. Az irányelv egymással ellentétes prioritásai közötti választás során a következő tényezők lehetnek relevánsak: az árbeavatkozás korlátozott időtartama és időszakos felülvizsgálatának lehetősége. Az állami beavatkozás jogszerűségét egyedül az irányelv belső földgázpiaci integrációs célkitűzése fényében lehet megítélni, és a hatékony verseny kialakítása nem valósítható meg megfelelő, elsősorban a piaci szereplőktől várt befektetések és beruházások nélkül. Lényeges, hogy az állami szerepvállalás ne általános jelleggel valósuljon meg, hanem az arányosság követelményére tekintettel tegyen kellő különbséget az érintett végső felhasználók között azok jellegzetességei és helyzete alapján.

A villamosenergia-piacon az állami beavatkozás feltételei vonatkozásában támpontokkal szolgál az Európai Bíróság *Enel Produzione* ügyben hozott ítélete. A Bíróság azt vizsgálta, hogy a belső piaci szabályokkal és az irányelvi rendelkezésekkel összeegyeztethető-e a nemzeti jog által előírt azon kötelezettség, hogy az alapvető létesítményekkel rendelkező gazdasági szereplőknek az ajánlataikat a nemzeti szabályozó hatóságok által előzetesen

meghatározott feltételeket követve kell megtenniük. A Bíróság az ügyben a villamos energia irányelv rendelkezéseit az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdéssel összhangban vizsgálta, majd a Federutility ítélethez hasonlóan, az arányosság követelménye alapján döntött. Az ítélet megerősítette, hogy az általános gazdasági érdek fennállása tekintetében a tagállamok széleskörű, a tagállami közpolitikai prioritások megvalósításához szükséges mérlegelési lehetőséggel bírnak, amelyet azonban egyedül az irányelv által nevesített indokok (általános gazdasági érdekek) alapján érvényesíthetnek.⁹⁰ Az arányosság kapcsán a Bíróság vizsgálta, hogy a korlátozás alkalmas-e a megjelölt általános gazdasági érdekek – jelen esetben a hálózat biztonságának és a fogyasztók védelmének – garantálására, valamint a korlátozás nem lépi-e túl a szükséges mértéket, különös tekintettel a korlátozás időbeli hatályára és az érintett vállalkozások körének korlátozott voltára. Míg a közszolgáltatási kötelezettségek objektív, világos, átlátható, ellenőrizhető és nyilvános meghatározás követelményének érvényesülését a Bíróság a kérdéses tagállami szabályozás szövege és rendszere alapján vizsgálta.⁹¹

* * *

Jelen alfejezet a villamosenergiával és a földgázszolgáltatással, mint közszolgáltatással kapcsolatos legfontosabb uniós rendelkezéseket és elveket mutatta be olyan módon, hogy abból kitűnjön az uniós szabályozási folyamat jogi és szakpolitikai összetettsége. Ezen folyamat a belső piaci integráció és a piaci liberalizáció célkitűzéseit követte, amely mellett azonban érvényesültek a közszolgáltatásokra vonatkozó általános elvek és más – főként szociális, illetve környezetvédelmi – szempontok is. Mindez következik az EUMSZ új, energiapolitikára vonatkozó 194. cikkéből, amely párhuzamosan rögzíti a piaci integrációs, az energiapolitikai és a környezetvédelmi célokat. Az uniós szabályozási környezet megértésénél lényeges körülmény, hogy az energiaágazat szabályozása megosztott hatáskörbe tartozik, amelynek következtében a tagállami szabályozóra komoly teher nehezkedik, hiszen a nemzeti szabályozást több, az uniós szinten konkretizált tényezőt figyelembe véve kell kialakítaniuk. Ilyen, alapvetően diffúz jellegű tényező a környezetvédelem is, amelynek megvalósítása az energiaágazatban főként a megújuló energiaforrások használatának kormányzati eszközökkel történő ösztönzése révén lehetséges.

Az eddigi szabályozás történetében ezek a szempontok a piaci integráció és piaci liberalizáció mellett egyelőre csupán kiegészítő szerepkörben jelennek meg. Mindazonáltal mivel az utóbbi időszak fókuszában az előbbi célok megvalósítása mellett a fogyasztókkal kapcsolatos követelmények érvényesítése állt, remélhető, hogy a jövőben a megújuló energiaforrások szabályozási szerepe is egyre jelentősebbé válik. Ezt a tendenciát erősítheti az EU külső energiafüggésének csökkentése mint lényeges törekvés, amelynek egyik útja éppen a megújuló energia termelésének és használatának elterjesztése lehet.

⁹⁰ C-242/10. sz. *Enel Produzione* ügy, 39–42. és 50–54. pontok. Lásd: Hancher–Salerno, 2012: 401.

⁹¹ C-242/10. sz. *Enel Produzione* ügy, 66. és 80–88. pontok

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Bacsó Mihály–Sztankó Éva (2007): Az Európai Unió egyetemes szolgáltatási kötelezettség fogalmának értelmezése, bevezetésének tapasztalatai és várható hatásai az energiaiparban. In: *A Magyar Villamos Művek Közleményei*. No. 1–2., 21–32. o., http://www.mvm.hu/engine.aspx?page=kozlemenyek_2007
- Bányai Orsolya (2012): Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Doktori Iskola. (Kézirat). http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/banyai-ertekezes.pdf
- Baquero Cruz, Julio (2005): Beyond Competition: Services of General Interest and EC Law. In: Grainne De Búrca (eds.): *EU law and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press., pp. 169–212.
- Bársony István–Gyulai József–Lábadi Zoltán: Napelemek. http://mta.hu/data/cikk/12/90/28/cikk_129028/83BarsonyGyulaiNapelemek.pdf (2014.04.01.)
- Bartle, Ian (2005): *Globalisation and EU Policy-making*, Manchester: Manchester University Press.
- Berki Tamás (2011): *A 2010-ben bevezetett vállalkozásokat terhelő különadók elemzése az adópolitikai szempontok alapján*. Közös és Kapitalizmus Intézet, Műhelytanulmány No. 23. <http://kozjoeskapitalizmus.hu/node/97> (2013.04.30.)
- Csuka Mária (2009): Versenyképesebb távhőszolgáltatás, alias Robin Hood-adó Magyarországon. In: *Adó*. 1–2. sz., 15–17. o.
- ECOFYS (2012): *Analysis of the operation of the mass balance system and alternatives*. http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/2013_task_1_mass_balance_and_alternatives.pdf (2014.03.23.)
- ERRA (2010): *Licensing and Competition Committee, Issue Paper, Regulatory Aspects of Smart Metering*. Bonn: KEMA International B.V Utrechtseweg.
- European Commission, DG Communication (2012): *Energy, Sustainable, secure and affordable energy for Europeans*. <http://europa.eu/pol/ener/flipbook/en/files/energy.pdf> (2014.03.24.)
- European Commission, DG Energy (2011): *Key Figures Market Observatory for Energy*. http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/doc/key_figures.pdf (2013.02.20.)
- European Commission, DG Energy (2011): *Key Figures Market Observatory for Energy. Country fiches- EU 27 Member States*. http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/countries_en.htm (2013.02.20.)
- Fodor Bea (2009): A hazai energiaadó lakossági kiterjesztésének hatásvizsgálata. <http://korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf> (2013.04.30.)
- Fodor László (2013): A németországi energiafordulatról. In: *Pro Futuro*. 3. évf., 2. sz., 111–119. o.

- Fucskó József–Kis András–Bela Gyöngyi–Krajner Péter–Valené Kelemen Ágnes (2000): *Ökológiai adóreform II.* Budapest: Magyar Környezetgazdaságtani Központ. http://makk.zpok.hu/files/MAKK%20ooadoref2_2.pdf (2012.07.10.)
- Galántainé Máté Zsuzsanna (2009): *Adó(rendszer)tan. EU konform magyar adók.* Budapest: Aula Kiadó.
- Gáspár Bencéné–Vér Katalin–Závecz Ágnes (2011): Villamosenergia-árak a liberalizált rendszer keretei között. In: *Hitelintézeti Szemle.* No. 1., 70–88. o.
- Hancher, Leigh–Larouche, Pierre (2012): The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest. In: P. Craig–G. de Búrca: *The Evolution of EU Law.* Oxford: Oxford University Press., pp. 743–782.
- Hancher, Leigh–Salerno, Francesca Maria (2012): Energy Policy after Lisbon. In: A. Biondi–P. Eeckhout: *EU Law after Lisbon.* Oxford: Oxford University Press., pp. 367–402.
- Hasselknippe, Henrik–Christiansen, Atle Christer (2003): *Energy Taxation in Europe: Corrent Status – Divers and Barriers – Future Prospects.* FNI Report 14/2003. Lysaker (Norway): Fridtjof Nansen Institute. <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1403.pdf> (2012.07.01.)
- Heddenhausen, Mattias (2007): Privatisationsin Europe’s Liberalised Electricity Markets (Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs) http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/Electricity_paper_KS_II-formatiert.pdf (2013.04.30.)
- Hegedűs Miklós (2005a): *A közüzemi szféra és a versenypiac együttélésének lehetséges modelljei a villamos-energia rendszerben.* Budapest: GKI.
- Hegedűs Miklós (2005b): *Az állam szerepe a villamos-energia szektorban.* Budapest: GKI.
- Intézet a Demokratikus Alternatíváért (IDEA) (2012): *A különadók reinkarnációja: a közműadó. Kevés központi bevétel – nehezen áthárítható teher.* www.ideaintezet.hu (2013.02.25.)
- IRENA (2013): *International Standardisation in the Field of Renewable Energy.* http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/International_Standardisation_%20in_the_Field_of_Renewable_Energy.pdf (2013.03.18.)
- Jánosi Márton (2007): Energiapolitika Stratégia nélkül. In: *Nemzeti Érdek.* Vol. 1., No. 4., 47–75. o.
- Kádár Péter–Vajda István (2010): A villamosenergia-rendszer stratégiai kérdései. http://mta.hu/data/cikk/12/90/28/cikk_129028/31KadarVajdaVER.pdf (2011.05.12.)
- Kaderják Péter (2009): *Energiapolitika – a 2008. év fejleményei. Magyarország politikai évkönyve 2008-ról.* 2. kötet. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Kht.
- Kajati Görgy (2008): A magyar villamosenergia-ipar posztoszocialista átalakulása. Doktori értekezés. Debrecen.
- Kiss Károly (2005): *Zöld gazdaságpolitika.* Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. <http://numen.extra.hu/jegyzet/misc/KORNYPOL/zgazdpol.pdf> (2012.06.20.)
- Klok, Jacob (2002): *Negotiating EU CO2/energy taxation. Political economic driving forces and barriers.* Institute of Local Government Studies, Denmark: AKF Forlaget.
- Kohlheb Norbert (2010): Megújuló energiaforrások a mezőgazdaságban In: *Östermelő.* 14. évf., 3. sz., 101–103. o.
- Kohlheb Norbert–Krausmann, Fridolin (2009): Land use change, biomass production and HANPP: The case of Hungary 1961–2005. In: *Ecological Economics.* Vol. 69., No. 2., pp. 292–300.

- Kovács Eszter–Kelemen Eszter (szerk.) (2012): *A környezeti konfliktusok kezelése*. Gödöllő: SZIE KTI.
- Kuskova, Petra–Gingrich, Simone–Krausmann, Fridolin (2008): Long term changes in social metabolism and land use in Czechoslovakia, 1830–2000: An Energy transition under changing political regimes. In: *Ecological Economics*. Vol. 68., No. 1–2., pp. 394–407.
- Laluska Pál (2012): Egyéb adójellegű befizetések. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Budapest: Osiris Kiadó., 463–466. o.
- Lazzari, Salvatore (2008): Energy Tax Policy: History and Current Issues. CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33578.pdf> (2013.04.30.)
- Mádai Ferenc (2011): Ásványvagyongazdálkodás. Ricardo-féle, vagy különbözeti járadék képződése. www.tankonyvtar.hu (2014.11.05.)
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (2011): *Tájékoztató bányajáradék bevallásról és befizetésről*. Budapest. www.mbfh.hu (2012.09.28.)
- Mészáros Géza (szerk.) (2008): *Megújuló energiaforrások alkalmazása az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest: MKIK.
- Mink Mária (1995): Villamosenergia-privatizáció. In: *HVG*. No. 45., 123–127. o.
- Nagy Zoltán (2012): *A természeti erőforrásgazdálkodás adójogi aspektusai*. The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference. Miskolc: University of Miskolc., 58–65. o.
- Newbery, David M.–Pollit, Michael G. (1997): The Restructuring and Privatization of the U.K. Electricity Supply—Was It Worth It? In: *Public Policy for the Private Sector*. No. 9. September, pp. 124. <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/124newbe.pdf> (2014.06.01.)
- Pataki György (2007): Bölcs „laikusok”: Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. In: *Civil Szemle*. 4. évf., 12–13. sz., 144–156. o.
- Péter Judit (2002): Fenntartható fogyasztás. In: *Európai Jog*. 2. évf., 3. sz., 20–25. o.
- Pump Judit (2013): Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Schmidt, S. N.–Hansen, E. S.–Tops, J.–Jensen, H. N.–Jespersen, S. T. (2010): *Innovation of energy technologies: the role of taxes*. Copenhagen: Copenhagen Economics. <http://ec.europa.eu> (2013.10.20.)
- Schmidt, Susanne K. (1998): *Liberalisierung in Europa*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Shiva, Vandana (2002): *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*. Cambridge, MA USA: South End Press.
- Steinbach, Nancy (2007): Environmental taxes in the European economy 1995–2003. In: *Statistics in focus, Environment and Energy*. No. 1., pp. 1–8. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Sugár András (2011): A piacszabályozás elméleti és gyakorlati aspektusai a közszolgáltató szektorokban, elsősorban az energiaszektor árszabályozása példáján. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem. Közgazdaságtani Doktori Iskola (Kézirat)
- Szabó Zoltán (2007): Környezetvédelmi adók és díjak az Európai Unióban. In: *Az államháztartás ökoszociális reformjának szüksége és lehetőségei*. Budapest: Levegő Munkacsoport. www.levego.hu (2014.02.19.)
- Szakács Imre (2012): *Az adózás nagy kézikönyve*. Budapest: Complex.

- Sztankó Éva (2011): Miért összeegyeztethetetlenek a magyar hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodások a közösségi vívmányokkal? In: *Közgazdasági Szemle*. Vol. LVIII., No. 7–8., 653–665. o.
- Talus, Kim (2013): *EU Energy Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések: Közszolgáltatási Változások*. Budapest: Dialóg Campus., 103–138. o.
- Veisse, István (2004): A decentralizált energiatermelés növekedési lehetősége a világon, az európai és a magyar kihatások. In: *Magyar Energetika*. 11. évf., 4. sz., 11–22. o.
- Working Group (2012): Report on Transparency in EU Retail Energy Markets Report prepared for the 5th Citizens' Energy Forum.
http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/2012111314_citizen_forum_meeting_working_group_report.pdf (2013.09.15.)

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

- az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, HL L 315/1.
- az Európai Parlament és a Tanács 714/2009/EK rendelete a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 211., 2009.8.14.
- az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 27/20.
- az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 204/1.
- az Európai Parlament és a Tanács 2001/77/EK irányelve a belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról, HL L 283., 2001.10.27., 33. o.
- az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 176., 2003.07.15., 37. o.
- az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL 176/57.
- az Európai Parlament és a Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről, HL L 283., 2003.10.31., 51–70. o.
- az Európai Parlament és a Tanács 2008/93/EK irányelve (2008. október 22.) az ipari végfelhasználók által fizetendő gáz és villamosenergia-árak átláthatóságának javítását célzó közösségi eljárásról, HL L 298/9.
- az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 211/55.
- az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról, HL L 211/94.
- az Európai Parlament és a Tanács 2005/89/EK irányelve a villamosenergia-ellátás biztonságát és az infrastrukturális beruházások védelmét célzó intézkedésekről, HL L 33., 2006.02.04., 22. o.

- az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről, HL L 140., 2009.6.5.
- az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 211., 2009.8.14.
- COM(95) 682 final. (Fehér Könyv, 1995). White Paper – An energy policy for the European Union.
- COM(2000) 297 final. (Közlemény, 2000a). Communication from the Commission – Recent progress with building the internal electricity market.
- COM(2000) 580 végleges. (Közlemény, 2000). A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2002) 321 final. (Közlemény, 2002). Commission communication – Final report on the Green paper “Towards a European strategy for the security of energy supply”.
- COM(2003) 270 végleges. Zöld Könyv – Az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2004) 374 végleges. (Fehér Könyv, 2004). – Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2006) 105 végleges. (Zöld Könyv, 2006). Zöld Könyv – Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért.
- COM(2006) 851 végleges. (Vizsgálat, 2007). A Bizottság közleménye – Vizsgálat az 1/2003/EK rendelet 17. cikke értelmében az európai gáz- és villamosenergia-ágazatról.
- COM(2007) 1 végleges. (Közlemény, 2007a). A Bizottság közleménye – Európai energiapolitika.
- COM(2007) 140 végleges. Zöld Könyv. A környezetvédelmi és kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről. Brüsszel, 2007.3.28.
- COM(2007) 724 végleges. (Közlemény, 2007). A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2008) 192 végleges. (Jelentés, 2008). A Bizottság jelentése – A belső gáz- és villamosenergia-piac létrehozása terén elért haladás.
- COM(2008) 782 végleges. Zöld Könyv. Egy biztonságos, fenntartható és versenyképes európai energiahálózat felé. Brüsszel, 2008.11.13.
- COM(2010) 639 final. (Közlemény, 2010). Communication from the Commission – Energy 2020 A Strategy for competitive, sustainable and secure energy.
- COM(2011) 168 végleges. Okosabb energiaadózás az EU-ban. Javaslat az energiaadó irányelv felülvizsgálatára. Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Brüsszel, 2011. 4. 13.
- COM(2012) 663 végleges. (Közlemény, 2012a). A Bizottság közleménye a belső energiapiac működőképessé tételéről.
- COM(2013) 169 végleges. (Zöld Könyv, 2013). – Zöld Könyv – Az éghajlat- és energiapolitika 2030-ra szóló kerete.
- COM(2012) 253 végleges. A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. 2012.1.11.
- C(2013) 7243 végleges. (Közlemény, 2013). A Bizottság közleménye – A villamos energia belső piacának megteremtése és az állami beavatkozások optimális hozzájárulása.

- SWD(2012) 317 final. Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelése. Brüsszel, 2012.5.30.
 - Hamburgisches Verfassungsgericht HVerfG 7/12
 - <http://justiz.hamburg.de/contentblob/3902756/data/hverfg-7-12.pdf> (2013.03.18.)
 - C-379/98. sz. PreussenElektra AG v Schleswag AG ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet, EBHT 2001., I-2159. o.
 - C-157/94. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5699. o.
 - C-410/04. sz. *ANAV* ügyben 2006. április 6-án hozott ítélet, EBHT 2006., I-3303. o.
 - C-265/08. sz. *Federutility* ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-3377. o.
 - C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-13665. o.
-
- 1994. évi XLVIII. törvény a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról
 - 1995. évi XXXIX. törvény az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyron értékesítéséről
 - 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról
 - 2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
 - 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
 - 2010. évi XCIV. törvény az egyes ágazatokat terhelő különadóról
 - 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról
 - 2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek adójáról
 - 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

Felhasznált egyéb források

- Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs
- http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_en.pdf
- http://www.ksh.hu/apps/vb.teaor08_pkg.show_teaor_tart?teaor_kod=3514
- <http://www.eon-hungaria.com/vallalat/eon/cegtortenet>
- <http://zoldtech.hu/cikkek/20101216-mikrovirka>
- http://apps3.eere.energy.gov/greenpower/markets/government_purchasing.shtml (2014.03.30.)
- <http://www.mekh.hu/gcpdocs/200704/decentralizltermelseladsbmclean.pdf> (2010.04.05.)
- <http://www.energetikaikozpont.hu/villamosenergia-piac/villamosenergia-piac-bemutatas> (2010.04.10.)
- <http://www.mvm.hu/hu/tevekenysegunk/termeles/Lapok/default.aspx> (2010.04.10.)
- https://www.mavir.hu/documents/10258/154394509/a_magyar_villamosenergia_rendszer_2012_evi_statistikai_adatai.pdf/b1fcbe6e-ed81-42bc-bf05-569aec2cfaa3 (2014.04.10.)
- <http://www.kormany.hu/download/5/39/40000/Energiastrategia.pdf> (2014.04.10.)
- http://www.hupx.hu/company/about_hupx/goals_and_vision.html (2014.04.01.)
- European Commission – OpeninguptoChoice: The single electricity market. http://ec.europa.eu/energy/electricity/publications/doc/electricity_brochure_en.pdf (OpeninguptoChoice, 1999)
- Az Európai Tanács 2011. február 4-i ülésének következtetései. EUCO 2/1/11 REV 1. (Következtetések, 2011)
- 26. Jegyzőkönyv: Az általános érdekű szolgáltatásokról, HL C 83., 2010.3.30., 308. o.

Negyedik fejezet

A KORMÁNYZATI MŰKÖDTETÉS MÓDOSULÁSA: A VÁROSÜZEMELTETÉS

Horváth M. Tamás – Nagy Zoltán – Szemesi Sándor – Varju Márton

Tartalomjegyzék

I. VÁLTOZÁSOK A VÁROSÜZEMELTETÉS IGAZGATÁSÁBAN	263
<i>(Horváth M. Tamás)</i>	
1. KORMÁNYZATI VÁLASZOK	263
2. FOLYAMATOK	265
3. GLOBÁLIS ÖSSZEFÜGGÉSEK	268
4. FOLYAMATHATÁSOK MAGYARORSZÁGRA	270
5. ESZKÖZÖK	272
II. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJCSÖKKENTÉSÉNEK NEMZETKÖZI JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI	275
<i>(Szemesi Sándor)</i>	
1. A „REZSICSÖKKENTÉS” INTÉZMÉNYE MAGYARORSZÁGON	275
2. A HATÓSÁGI ÁRCSÖKKENTÉS NEMZETKÖZI JOGI MEGÍTÉLÉSE	276
III. KÜLÖNADÓZTATÁS ÉS DÍJMEGÁLLAPÍTÁS	287
<i>(Nagy Zoltán)</i>	
1. A VÍZELLÁTÁS	287
2. A KÖZTISZTASÁG, A SZEMÉTSZÁLLÍTÁS ÉS A HULLADÉKKEZELÉS	293
3. A KÖZLEKEDÉS	294
4. ÉGYÉB VÁROSÜZEMELTETÉSI FELADATOK	298
IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK TARTALMA	303
<i>(Horváth M. Tamás)</i>	
1. KÖZSEKTORÚ TULAJDONI FORMÁK TERJEDÉSE	304
2. A KÖZVETLEN SZERVEZÉSI ESZKÖZÖK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE	306

V. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN	311
(<i>Varju Márton</i>)	
1. ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK UNIÓS PIACÁN	311
2. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁSSAL SZEMBEN TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK	313
FORRÁSJEGYZÉK	318
Ábrák jegyzéke	
I.1 Vállalati formák egymásra rakódása Kelet-Közép-Európában	267
IV.1 Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában	304
IV.2 A közszolgáltatások állami ellentételezésének megengedhetősége	308
Táblázatok jegyzéke	
I.1 Vállalati tulajdonosok a közműszektor egyes szolgáltatási területein az 1990-es évektől Magyarországon	268
II.1 [Mell.] A közüzemi szolgáltatások árainak változásai	285

I. Változások a városüzemeltetés igazgatásában

Horváth M. Tamás

Kulcsszavak

privatizáció	privatizációval szembeni reformok	remunicipalizáció
nem szándékolt közösségi következmények	közvállalati korporatizáció	társadalmasítás

Az 1990-es években a közüzemi szolgáltatások liberalizációjának fénykorában a piaci típusú reformok a versenyztethető tevékenységek elhatárolását, a privatizáció különböző formáit és a gazdasági regulációt állították előtérbe. Az ellátásszervezésért való kormányzati felelősséget ez nem feltétlenül érintette, de magát a szolgáltatásnyújtást átadhatták, „delegálhatták” magánvállalkozóknak. Természetesen ez a változás hatással volt a díjmegállapítás és a díjfizetés rendszereire is. Az ilyen átalakulásnak ugyanis előfeltétele, hogy profit keletkezessen a szolgáltatási tevékenységből, ezért a valóságos árakat kell alkalmazni.

400

A kétezres évek első évtizedének derekától azonban ezt a fajta ágazatpolitikát és gazdálkodási szemléletet többféle kihívás és ennek nyomán kritika érte. A privatizáció nehézségei és adott esetekben sikertelenségei képezték az egyik okot. Másfelől a reguláció – amely a természetes monopóliumok esetében a piaci működés korlátozásából származó hátrányokat a gazdaság egésze által képviselt közérdekre figyelemmel volt hivatott enyhíteni – nem volt mindig kellően eredményes. Mindezek következtében kiéleződtek a globális feszültségek. A nagy monopóliumok a világpiac szereplőivé váltak, a fejlett gazdaságok közegeiben működő és ilyen tőketulajdonosi háttérrel rendelkező vállalatcsoportok meghódították a fejletlenebb országok piacait. A harmadik világban a konfliktusok erőteljesebben jelentkeztek, ugyanakkor a civilek közösségei oldaláról feszültségek mutatkoztak a fogyasztói társadalmak által uralt „anyaországokban” is.

1. Kormányzati válaszok

401

A közszolgáltatások kormányzati megoldásai többféleképpen kaptak hangsúlyt. Egyrészt a privatizáció ellenében; másrészt kezdtek nagyobb figyelemmel lenni azokra az esetekre, amikor végül is nem sikerült kiszervezni vagy esetleg nem akarták átadni a közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó jogosítványokat. A német rendszerekben az utóbbira számos példa mutatkozott. Ezekre ettől kezdve többé nem csupán ideiglenes átmenetként tekintettek, hanem egyenrangú modellként. A privatizációs formák tehát nem haltak ki az új évezred

első évtizedeire sem, de mellettük stabilizálódott a kormányzati befolyású, illetve tulajdonú megoldások létjogosultsága is.

A harmadik világban, ahol a feszültségek nagyobbak voltak, egyben a privatizációval kapcsolatos kilengések is szélesebb hatókörűek. Ennek alapján összehasonlíthatjuk a privatizációval szemben irányuló reformok fő tartalmait (Chavez, 2014). Az állami megoldások előtérbe állítása manapság a következőket jelenti:

- a) A magánszektor tulajdonosi pozícióit korlátozhatják. Általában nem határtalan államosításra kell gondolni, hanem egyes területeken újra szerephez jut a kormányzati tulajdon. Ilyen eset például, ha a villamosenergia-szektorban a szolgáltatásnyújtást az állam visszaveszi, de a termelés és az elosztás marad magántulajdonban vagy legalábbis magántulajdonosi részvétellel működik.
- b) Az állami, illetve a versenyszektorba sorolható tevékenységek szétválasztását (ún. unbundling) általában fenntartják akkor is, ha az utóbbiból át vagy vissza is vesznek tulajdoni elemeket kormányzati körbe.
- c) A díjszabás rendszerét a piacositást megelőzően meg kellett tisztítani és számvitelesen elkülönítetten kezelni. A kormányzati formák előtérbe kerülésével az ún. keresztfinanszírozás (azaz más tevékenység eredményéből való támogatás) válik lehetővé különböző technikákon keresztül.
- d) A regulatív gazdasági funkcióval szemben különösen, ha az nem bizonyult kellően hatékonynak, az államigazgatási szabályozás eszközei és tartalmi kerülnék előtérbe.
- e) Helyenként összekapcsolódik a szolgáltatásszervezési változás a kormányzati szolgáltatáspolitikai irányok hangsúlyainak megváltozásával. Jellemző példa, hogy amikor a megújuló energiaforrások felhasználásának növelése áll előtérben, az általában összekapcsolódik a szektor több pólusú szervezésével. Ezzel szemben az atomenergia részarányának növelése inkább az állami szerepek kiterjesztését igényli.

A kormányzati szektor részéről a korrekció jogalapját a magánosítás vélt vagy valós túlzásai teremtik meg. A privatizáció különböző formáinak alkalmazása során elkövetett hibák vagy túlkapások ehhez járulnak hozzá.

A közszolgáltatási körben lezajlott folyamatok ismerete alapján megkülönböztetünk vagyoni és funkcionális privatizációt. Az előbbi esetkörben eladják a közszolgáltatás eszközeit, ami gyakran ingatlanállomány. Például az állami (szociális) bérlakások fenntartásának privatizációja a lakásállomány eladását jelenti a bentlakó bérlőknek. Lakott áron a vétel kedvezőbb, egyúttal az állam megszabadul a fenntartás terheitől. Máskor a közfunkció kerül ugyancsak kijárlásra, a köztulajdon köre azonban nem szűkül jelentősen. Ez az eset, ha a hálózatos szolgáltatások nyújtásának jogát magánvállalatoknak eladják, míg a vezetékek, a kapcsolódó művek köztulajdonban maradnak. Ilyenkor funkcionális privatizációról beszélünk.

A típusok a különböző rendszerektől is függenek. Az angolszász modellt jellemző volt a vagyoneledadás. A francia minta szerint viszont a funkció privatizálására nem volt szükség, hiszen a közüzemi szolgáltatások nyújtását az állam hagyományosan magántulajdonú cégekre delegálja, ugyanakkor a vezetékek, hálózatok önkormányzati tulajdonban maradtak.

A probléma a kilencvenes évek rendszerváltó közép- és kelet-európai országaiban, valamint a harmadik világban keletkezett. A századvégi privatizáció ugyanis globális szolgáltató vállalatcsoportok ajánlattételei mellett zajlott. A kormányok és az érintett önkormányzatok a kizárólagos szolgáltatásnyújtási jogok mellett sokszor magát az infrastruktúra-állományt is eladták. Ebben az esetben a monopolpozíció nagyon erőssé válhatott, ami megfelelő kontrollrendszerek hiányában egyenlőtlenségekhez vezetett.

Érdekes, de nem teljesen unikális Magyarország esete. A kilencvenes évek köz-mű-szolgáltatási privatizációi különböző formákat öltve zajlottak. Hogy végül melyik, hol valósult meg, az több dologtól függött. Eltérés volt egyfelől az egyes ellátási ágazatok (pl. vezetékes gáz és ivóvíz szolgáltatása) között, másrészt különbözött az állami szervek gyakorlata. A nagyvárosi önkormányzatok különféle eladási szerződést kötöttek. A 2010 után dominánssá vált jogi álláspont szerint az állóeszközvagyron eladása mindig is jogellenes volt. Már a rendszerváltáskori önkormányzati törvény kimondta ugyanis e tulajdoni tárgyakra a forgalomképtelenségét. Bizonyára azonban kellő egyértelműség nélkül, hiszen a cégbíróságok akkor jellemzően nem emeltek kifogást a szolgáltató cégek vagyonába való közműtulajdoni apportálás ellen. Az effajta tisztázatlanságok jellemzőek voltak a nem fejlett országok piacain. Ennek viszont később a következmények miatt messzire nyúló hatásai lettek.

Összességében elmondhatjuk, hogy minél radikálisabb a magánosítás, annál nagyobb az esélye az ellenoldali visszahatásoknak a nem szándékolt közösségi következmények miatt. Különösen ez a helyzet a nem fejlett országok esetében. Az államok különböző kormányzati szintjei a közmű-szolgáltatási liberalizáció nyomán a világgazdaság viszonylag egységes fejleményeivel találták magukat szembe. A sokszor nagy hagyományokkal rendelkező, immár nemzetközi vállalatcsoportokat alapító szolgáltatók jelentős súllyal tudtak nagy helyi hatóságokkal, nagyvárosi önkormányzatokkal vagy akár kormányokkal szemben partnerként fellépni.

2. Folyamatok

402

Európában a fent leírt folyamat nem általános, ugyanakkor kisebb-nagyobb területeken, városokban, illetve egyes ágazatokban megjelenik országonként eltérő módon és mértékben. Az közös jellemző az, hogy a liberalizációs korszak terjedő és töretlennek látszó privatizációs folyamatai mellett stabilizálódott a más irányú megoldások választásának elfogadottsága. Hangsúlyozandó, hogy „mellett” és nem helyett!

A nyugat-európai országokban ez a következő jelenségeket jelenti: a közzállalati korporatizációt, az ún. remunicipalizációt (újra önkormányzati ellátási körbe vonást) és egyes közszolgáltatási formák társadalmasítására törekvést.

- a) A kormányzati tulajdonú munkaszervezetek *vállalati korporatizációja*. A kétezres évek első évtizedének közepére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni, illetve a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol korábban megmaradt. Tiszta formában Németországot és Olaszországot említhetjük modellértékűként, kiegészítve azzal, hogy a francia modellben a köz, magán- és vegyes megoldások formái hagyományosan kialakultak. Mint láttuk a korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősségnek másfajta, a tradi-

cionális közjogitól eltérő formáját biztosítja. Erős gátat építettek be a köztulajdonként megjelenő saját érdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá alakulni.

- b) A *remunicipalizáció*, azaz a visszatérés a közvetlen hivatali befolyás alatt álló szervezési formához, radikálisabb változás az önkormányzati korporatizációnál. Akkor kerül előtérbe, ha valamilyen oknál fogva a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően 15 éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért köztulajdonú vállalati formában gondolkodtak inkább, esetleg szerződészegés címén teremtettek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, köztük nagyvárosoké és fővárosoké is. A remunicipalizáció gyűjtőfogalom, melynek többféle tartalma alakult ki¹; így a lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (insourcing), a „házon belüli” (in-house) megoldások választása, a befektetői profitérdekeltség korlátozása, továbbá szabályozási kényszerek alkalmazása a magánmonopóliumok ellenében.
- c) A *társadalmisítás* törekvése szektorspecifikusan jelenik meg. A vízszolgáltatásra vonatkozóan a civil mozgalmak legújabb jelentős eredményekre jutottak. Elérték, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet, minősítsék természeti kincsnek és nyilvánítsák ki a hozzá való természetes jogot, azaz a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást nonprofittá nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredmények tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást, a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúvá nyilvánítása inkább *társadalmisítást* jelent. Hasonló tendencia mutatkozik az energiaellátó-rendszerek viszonylatában, ahol környezeti okból a leszakadást (grid-off), valamint a különböző fogyasztói közösségi egyesülési formákat élesztgetik. Utóbbira jó példa Németország (Bauer, 2014; Fodor, 2014), ahol meglehetősen sokféle forma létezik és terjed a gyakorlatban.

A *rendszerelváltó országokban* a folyamat lenyomata a következő modellel mutatható be. „Lenyomat” alatt a feszültséget leképező viszonyok alakulásának feltárását értjük. A korábbi költségvetési üzemek, tanácsai, illetve állami vállalatok kezdtek egyre inkább önálló gazdálkodású szereplővé válni a rendszerelváltást megelőző időkben. Nem utolsósorban azért, mert a szolgáltatási ár- és díjbevételek egyre inkább közelítettek a tényleges bekerülési költségekhez. A kilencvenes évek folyamán a vállalatokat jellemzően átalakították a magánjog hatálya alatt álló gazdasági társaságokká.

Ennek kettős jelentősége volt. Egyrészt lehetővé váltak a hatékonyság javítása érdekében a legszükségesebb átszervezések. Másrészt így alkalmassá tették a magánosításra az állami vállalkozó vagyontárgyait. Az évtized közepére úgy tűnt, a privatizáció teljes

¹ A megállapításokat a következő források alapján történt összegzés alapozza meg: Hall, 2012; Greenwich, 2012: 29; Pigeon et al., 2012; Water Remunicipalisation Tracker, 2014.

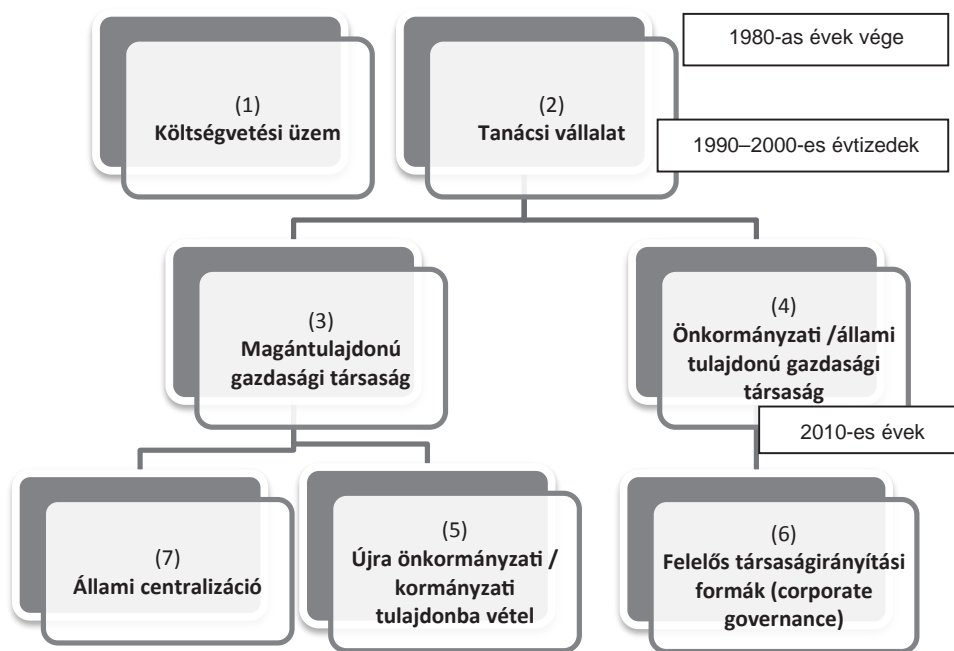
megvalósítása csak idő kérdése. Annál is inkább, mert az Európai Unió és más gazdasági világszervezetek liberalizációs politikái ezt az irányt erősen ösztönözték.

Valójában azonban – két évtized múltán már jobban látható – a privatizáció egy lehetséges megoldáscsoport volt. A társaságok egy részét ilyen vagy olyan okból azonban nem adták el. Vagy azért, mert nem sikerült megfelelőképpen előkészíteni a tranzakciót, vagy a szándék hiányzott, vagy nem sikerült vonzóvá tenni az „árut” a reménybeli befektetők számára. Korábban amolyan vakvágánynak tekintették ezt a kört a szakpolitikuskok és az elemzők is. Mára viszont a figyelem erre is ráirányul. Az egyik ok az uniós politikák megváltozása,² másrészt a liberalizáció fénykorát követő válságok más megvilágításba helyezték a piacgazdaság köztulajdoni formáit a hálózatos szolgáltatások körében – a rendszer-váltó országokban is. A társadalmi alternatíva mellett azonban a történelmi hagyományok miatt a kifejezetten állami megoldások esélye ebben a régióban potenciálisan nagyobb.

I.1 ábra

Vállalati formák egymásra rakódása Kelet-Közép-Európában

403



Forrás: saját szerkesztés (HMT)

A privatizált vállalatok tekintetében a sikerek, illetve az esetleges feszültségek kialakulása hasonlatos a fejlett országokéhoz. A folyamat alakulását, a felbukkanó, megerősödő

² Lásd ennek részleteire az V. alfejezetet.

jelenségek egymásra rakódását az I.1 ábra mutatja. Érdeemes újra hangsúlyozni, hogy különböző szolgáltató-szervezeti formák egymás mellett éléséről van szó. Közöttük azonban a hangsúlyok változhatnak, azaz országoktól, politikai preferenciáktól függően alakulnak. Ráadásul a helyi mozgástér jelentőségét is figyelembe kell venni. Összességében tehát a választható megoldások alaptípusainak alakulását lehet csak érzékeltetni. A létező megoldások sokféleségét fentebb részleteztük. A kiindulópontot keresve vissza kell nyúlnunk a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakig.

404 3. Globális összefüggések

A fenti nyugat-európai és kelet-közép-európai (rendszerváltó) tükörnek van egy érdekes érintkezési pontja, mégpedig a nagy szolgáltató vállalatcsoportok szerepe. Az ő nemzetközi piacokon való szerepük összekapcsolja az egyes országok gyakorlatát, vagyis ebben a témában nemcsak a szokásos összehasonlítás módszerét alkalmazhatjuk, hanem a globális viszonyok egységét is elemezni kell. A hatások egységesek, de persze nem uniformizáltak, hanem egymásra tekintettel alakulnak.

Nézzük ehhez Magyarország példáját a fővárosi közüzemi szolgáltatások, valamint az áramszolgáltató, illetve hálózati engedélyes tevékenységek körében az alábbi I.1 táblázat alapján!

I.1 táblázat

405 Vállalati tulajdonosok a közműszektor egyes szolgáltatási területein az 1990-es évektől Magyarországon

	Privatizálás után tulajdonosok	Tulajdonosváltás
<i>Fővárosi szolgáltatók:</i>		
Fővárosi Vízművek (FV)	Suez Lyonnaise des Eux és RWE Acqua GmbH	Budapest Fővárosi Önkormányzat (BFÖ) és Suez Environment Hungaria & RWE Acqua GmbH, majd BFÖ (100%)
Fővárosi Csatornázási Művek (FCSM)	CGE/Berliner Wasserbetriebe	BFÖ és Veolia Environment & Berlinwasser consortium
Fővárosi Gázművek (FŐGÁZ)	VeW Ruhrgas consortium	BFÖ és RWE, majd BFÖ és MVM, majd Magyar Állam (MFB)
<i>villamosenergia-hálózat üzemeltetők (elosztói engedélyesek):</i>		
ELMŰ Hálózati Kft.	RWE/EVS	
ÉMÁSZ Hálózati Kft.	RWE/EVS	
DÉMÁSZ (EDF DÉMÁSZ Hálózati Elosztó Kft.)	EdF	
ÉDÁSZ (Észak-dunántúli Áramszolgáltató Zrt.)	EdF	E.ON
DÉDÁSZ (Dél-dunántúli Áramszolgáltató Zrt.)	Bayernwerk	E.ON
TITÁSZ (Tiszántúli Áramszolgáltató Zrt.)	ISAR Amperwerke	E.ON

Forrás: Pallai, 2003; Árva, 2014 alapján saját szerkesztés (HMT)

Az I.1 táblázatban szereplő társaságok nemzetközileg ismert szakmai vállalatcsoportok. Az RWE AG, 1990-ig Rhenisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG az észak-rajna-westfáliai Essen központtal működő tartományi tulajdonból került a társasági magánjog hatálya alá átalakulással. A jelenlegi, immár jogilag magántulajdonosi szerkezetben lévő energiatermelő és -szolgáltató cégek mellett a brit és a holland kormányt találjuk.

A Lyonnaise des Eux nagy hagyományú francia vízszolgáltató vállalat, az országot ellátó 3 tradicionális monopólium egyike. Jogutódja a Suez Environment. A hátról a másik a Veolia, hagyományosan magántulajdonúak. A francia rendszerben, miként láttuk a vállalkozásokhoz delegált közszolgáltatás-nyújtás a közjog hatálya alatt áll kiépült intézményi megoldásokkal és jogi garanciák mellett. Az EDF (Electricité de France) ugyancsak nagy francia vállalat, amelyik a villamosenergia- és a gázzolgáltatás piacán tevékenykedik.

A német energiapiacot az ún. „négy nagy” uralja. A már említett RWE mellett ugyancsak a nevében hordozza eredetileg tartományi alapítású kötődését az EnBW, azaz Energie Baden-Württemberg AG, amelyik jelenleg is közzállalat Karlsruhe székhellyel. A Vattenfall vállalat jelenleg a svéd kormány tulajdonában van. A negyedik az I.1 táblázatban a hazai piacon szintén megjelenő E.ON, amelyik 2000-ben a Bayernwerk AG és egy másik energiaszolgáltató (Preussen Elektra) egyesülésével jött létre (Árva, 2014:10.), mint nagy magántulajdonú közműcég.

A fentiek valóban példa jellegűek. A gázzolgáltató monopóliumok hazai piacán találjuk még az ENI-t, amelyik az olasz ENEL-csoport része. A hulladékgazdálkodásban korábban jelentős pozíciója volt az osztrák ASA-nak. Más közép-európai országokban szintén a nyugati nagy szolgáltató cégek, illetve azok konzorciumai szereztek pozíciókat a liberalizáció során kötelezően megnyitott közüzemi piacokon, ahol szakmai befektetőként jelentek meg.

Látható tehát már ebből is, hogy az összehasonlíthatóságon túl más is összeköti az egyes országok közszolgáltatás-szervezési viszonyait. Nevezetesen a piac nemzetközi méretű egységessége. Ebből következően a lényegében azonos ellátói kör érdekeltiségei meghatározzák az ellátás rendszerét és viszonyait. Az is hozzátartozik ehhez, hogy a viszonylatok nem homogén módon alakulnak, hanem legalábbis régióként különbözőképpen. A hagyományok, a tagállami kormányzati hozzáállások, az önkormányzati partnerek pozíciói befolyásolják adott vállalati hálózat részeinek mozgásterét, viselkedését, miközben a tulajdonosi érdekeltiség alapján nagyon is centralizált vállalati döntési rendszerek működnek.

A profittermelés szempontjából azonban nem a központ–periféria viszonya jellemző a vállalatcsoporti struktúrában. Az előnyös pozícióban történő szerződés, ami a közműszektorban évtizedes léptékben mérhető, tartós és a cég egészére hatással levő jelentős eredményt eredményez, ami nem mellékes az egész nagymonopólium szempontjából, vagyis a számottevő lokális eredmény termelése az anyavállalat adott üzleti modelljének kifejezetten meghatározójává válhat. Tulajdonképpen ez az eljárás tökekihelyezésnek is tekinthető a szektor sajátosságainál fogva, mégpedig úgy, hogy a profit hosszú távra szól és lényegében garantált.

A fenti összefüggés a nyugat-európai és a harmadik világ kapcsolatában is megáll. A SUEZ és más multinacionális korporációk szintén jelen vannak a városi szolgáltatások piacán. A nyitás követelményeit ugyanis nemcsak az Európai Unió közvetíti, hanem más gazdasági

integrációs világszervezetek, mint amilyen az OECD, a Világbank és a WTO. A nemzetközi megállapodásokon túl az Unió esetében ez különösen jól látható, a kölcsönösen kialakított szakpolitikáknak van jelentősége. Témánk szempontjából a környezeti politika körében elhelyezett víz-, hulladékgyűjtési, energiaszolgáltatási irányoknak és a hozzájuk kapcsolt eszközrendszernek a szerepét kell kiemelni. A közlekedés, közte a közösségi közlekedés pedig elsőként jelent meg olyan területként, ahol az érdekes módon globalizálódó fejlesztési és ellátásszervezési piac nem versenyszerű sajátosságait is elismerték, elismertették.

A rendszerfeszültségek alapja innentől kezdve kódolva volt. Az erős monopóliumok a szektorális versenyszféra kialakulóban lévő területein, országaiban, valamint a kifejezetten fejletlenebb és egyenlőtlenebb urbanizációs piacokon belekerülnek a tradicionális kötődések mechanizmusába, ami nem feltétlenül nyer–nyer típusú játszmákat eredményez a helyi közösségek számára.

406 4. Folyamathatások Magyarországra

A piacelvű reformok megoldásait nem követő jelenségeknek tehát van egy fejlett országokra jellemző, egy harmadik világban megmutatózó és egy a kelet-közép-európai államokban észlelhető köre, amelyek együtt léteznek és (újra) létjogosultságot kaptak a liberalizációs technikák mellett. Magyarország közöttük viszonylag szélsőséges példa, amennyiben a 2010 utáni fejleményei határozottabb trendet mutatnak a liberalizációs formák ellenében a vizsgált szektorban.

A politikai fordulat alapjául ebben a körben két negatívum szolgált. Egyrészt a privatizáció nyomán a közszolgáltatások nyújtásának feltételei fölött a közmegrendelők egyes nagyvárosokban elvesztették a kontrollt. A fogyasztók által fizetendő díjak emelkedését rögzítő automatizmusok úgy tizenöt év után elnyertek és korrigálhatatlannak mutatkoztak. Másrészt a nem privatizált vállalati körrel kötött közszolgáltatási és más megállapodások nem voltak kellő mértékben nyilvánosak, és több esetben gyanút tápláltak a kritikusok számára, hogy a közpénzek felhasználása átláthatatlan. A politika érdeklődését korábban minden bizonnyal fölkelte a közműszektor. Mindezek miatt a fölmerülő problémák a választási harc színterére helyeződtek át. Előbb az új nagyvárosi önkormányzatok stratégiájának, nem sokkal később pedig magának a központi kormányzatnak a programja középpontjába, egyik csapásirányába kerültek a közműves ellátások és azok rezsidíjai.

A folyamat nem volt teljesen előzmények nélküli. Már a villamosenergia-piac korábbi liberalizációja is nehéz szülésnek bizonyult Magyarországon. Az állami rendelkezési kör és a versenyszféra szétválasztása többszöri nekifutásra sem lett tökéletes. A szabályozó hatósági funkciókat betöltő független regulátor szervezet mint rendszerirányítót (MAVIR) 2000-ben létrehozták ugyan, de már 2003-ban átalakították, majd 2006-ban újra integrálták a Magyar Villamos Művek (MVM) vállalatcsoportjába (Árva, 2014: 10). Közben több lépcsőben megvalósult a piacnyitás. Ugyanakkor az állami piacösztönzők alkalmazása körüli vállalati magánérdekű harcokat jól mutatták a kapcsolt áramtermelés (KÁT) – amely a megújuló energiaforrásokat igyekezett bevonni a rendszerbe – támogatási mechanizmusa fölötti ellentétek az ezredforduló utáni első évtized során. Az árazási mechanizmuson keresztül a KÁT az egész szektorra kiható szabályozási erővel bírt. Az érdekküzdelmek nyilvánosságot is magában foglaló kontroll alá helyezése azonban nem sikerült. Mindezek miatt

2010 után a háztartási energia, különösen a távhő szoros árszabályozás alá vonása nem volt már meglepő a piaci szereplők számára. Igazából hozzá voltak szokva, hogy törekvéseiket az állami szereplő megnyerése és befolyásolása útján igyekezzenek elérni.

A víziközmű-szolgáltatások átszervezése viszont már teljes egészében a 2010-ben induló ciklusban kezdődött meg. A kiindulópontot a piaci szereplők közötti érdekütközés okozhatta. Magyarországon a rendszerváltáskor kb. 40 közműves vizet szolgáltató vállalat volt. Az önkormányzatok jogosítványainak kiterjesztése, tulajdonosi pozíciójának megteremtése az ellátórendszer szétaprózódásához vezetett, több mint 400 vállalattal. Az új törvényi szabályok a méretgazdaságosságra hivatkozással kényszerátalakulást és integrációt írtak elő. Ez a piaci szereplők megrostálásával járt. Ugyanakkor a nagyvárosi önkormányzatok egy része erőteljesen fellépett a külföldi tulajdonosokkal szemben annak érdekében, hogy a vállalati részvénytulajdont maguknak szerezzék meg. E törekvések során nem piaci eszközöket is bevetettek, mint azt könyvünk bevezető példái is mutatták. A törvényhozás oly módon is segítette a folyamatot, hogy az átláthatóságra hivatkozással erősítette a köztulajdonosi pozíciókat. A nemzeti vagyonról szóló törvény a kormányzati feladatokhoz kapcsolt, forgalomképességében korlátozott vagyon összefüggéseiben legalisan teremtett egyenlőtlen helyzeteket a különböző tulajdonosok között. Bár végig kérdéses volt és maradt a megoldás, illetve az eljárás uniós jognak való megfelelése (ez csak jóval később dől el véglegesen), mindenesetre a gyakorlatban a megvalósítás elé ez a körülmény nem gördített akadályt.

A külföldi tulajdonostól a jogi környezet változtatásával, azaz „gazdaságon kívüli kényszerrel” kierőszakolt eladások értéke azonban megterhelte az önkormányzatok költségvetését és megrendítette nem egy társaság jövedelmezőségét. Figyelemmel az időközben kiterjesztett központi árszabályozásra, az ún. rezsicsökkentés címén 2013-tól, továbbá más költségnövelő központi intézkedésekre, mint amilyen a közművezeték megadóztatása volt, a központi kormányzati beavatkozás feltételei jelentősen kiszélesedtek.

Még radikálisabb volt a piaci formákkal szembeni megoldások alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Itt már egyszerűen a tulajdoni szerkezet előírására került sor a hulladéktörvényben, nem engedve többségi tulajdont külföldi és más magántulajdonosoknak. Határidővel átalakulási kényszert írtak elő. Másik vonalon az eredménycsökkentés radikális formáját jelenti a tevékenységvégzés közterheinek központi szintű jelentős növelése. Bevezették a hulladéklerakási díjat és a szállítást terhelő útdíjat. Ugyancsak alkalmazásra került a kötelező fogyasztói díjcsökkentés. Az önkormányzatok elveszítették díjmegállapítási hatáskörüket, majd a társaságok nonprofitá alakulásának levezénylése következett 2014. július 1-jével. Még ezen túlmenően is csökkentették az elérhető üzleti eredmény egyébként fel nem osztható hányadát.

A hulladékágazatban a szektor gazdasági ellehetetlenítése még jobban tapintható (Pump, 2014), mint az előzőekben említett területeken. 2015 elején a működő 460 települési hulladékgazdálkodási központ egy negyede esetében már szolgáltató kijelölésére került sor a katasztrófavédelmi hatóság részéről. További mintegy 160 esetben teljesen bizonytalan lett a működtető cégek sorsa ebben az időben.

A közműszolgáltatási szektor ilyen egyetemes és radikális átalakítása, a magántulajdonosi szereplők kiszorítása és a „helyzetben lévők” ellehetetlenítése meglehetősen egyedi megoldás a jelenlegi nemzetközi gyakorlatban. Mint láttuk az egyes gyakorlatokra számos példa van ugyan, de ezek ismereteink szerint sehol sem emelkednek a kormányzati politika

rangjára, egyértelmű prioritások szintjére. (A volt szovjet utódállamok vizsgálatára teljes körűen nem volt módunk.)

Mégis a hazai modellt illeszthetjük a fenti I.1 ábra rendszerébe. Az ott (7. pont alatt) szereplő állami centralizáció fogalma fedí le a nálunk eddig lezajlott folyamatot. Figyelemre méltó benne a piaci megoldásokkal szembeni kérlelhetetlen ellenállás és fellépés, a korábbi piacosítás visszafordítása, beleértve a versenyszabályozás intézményeinek leépítését.

407 5. Eszközök

Milyen eszközök alkalmazásával valósult meg a versenypiac felszámolása a közműszektorban?

Mindenekelőtt törvényalkotási hullámmal. A 2010. évi kétharmados választási fordulat után a kormányzat figyelme még nem irányult rá a szektor szolgáltatói részére. Először e téren a nagyobb önkormányzatok kezdték rendeletileg kiterjeszteni az ún. kizárólagos jog körét, ami a településen a tevékenység végzésére a száz százalékban önkormányzati tulajdonú társaságok felhatalmazását jelentette. Másrészt a vegyes tulajdonú szolgáltatók esetében nyílt a magántulajdonos kivásárlását, esetleg más eszközökkel való eltávolítását tűzték programcélul.

A központi kormányzat 2011 végétől szólt bele a szolgáltatósszervezésbe. Ettől kezdve a közműszolgáltatói területeket egyenként újraszabályozták. Az új törvények és lényeges módosítások, végrehajtási szabályok 2012–14 folyamán léptek hatályba. Láthatóan azonban egy permanens átalakítás vette kezdetét, aminek jogi és megvalósítási állomásai tovább húzódnak. A szabályozás főbb csomagjai a következők (2015 elejével bezárólag).

- a) Az energiaellátás már a kétezres első évtized közepétől erőteljes célpontja volt a vonatkozó kormányzati szakpolitikák alakításának. A 2010-ben hatalomra került többség először a szabályozó hatóságok függetlenségét vette célba. A közszolgáltatás-szervezési kérdések közvetlenül csak ennek alárendelten kerültek szóba. Közvetett értelemben viszont a szabályozó szerepek átalakítása, államigazgatási centralizálása hatással volt a díjképzés mechanizmusára, ezért témánk szempontjából is lényegesek a távhőszolgáltatásról,³ a villamos energiáról,⁴ a földgázellátásról,⁵ illetve áttételesen az elektronikus hírközlésről⁶ szóló törvények ez idő szerinti módosításai.
- b) A következő átalakítási szint már a rendszerek egészét érintette. Ennek megfelelően teljesen újraszabályozásra kerültek a víziközmű-szolgáltatások⁷ viszonyai 2011 legvégén. Ugyancsak nagy jelentőségű a hulladékokról⁸ szóló új rendelkezés. Mindkettő lényege a fennálló piaci viszonyok alapvető újrendezése. Ehhez szükség volt a kormányzati szerepek, a szabályozási rend, valamint a vagyoni struktúra

³ 2005. évi XVIII. tv. a távhőszolgáltatásról

⁴ 2007. évi LXXXVI. tv. a villamos energiáról

⁵ 2008. évi LX. tv. a földgázellátásról

⁶ 2003. évi C. tv. az elektronikus hírközlésről

⁷ 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról

⁸ 2012. évi CLXXV. tv. a hulladékról

mélyreható átszabására. Az utóbbihoz az alapot a nemzeti vagyonról⁹ szóló törvény és módosításai teremtették meg.

E két nagy horderejű alágazathoz képest kisebb súlyú, de az alkalmazott átalakítási modell tekintetében modellértékű a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról¹⁰ szóló törvényi szabályozás, valamint a nem közművel elszállított (szippantott) szennyvíz kezelésére vonatkozó rendelkezések.

- c) A törvényalkotás harmadik csoportját hatásában a 2014. évi választásokat megelőző időszakra programozott közmű-rezsicsökkentés és annak kapcsolódó számlázási¹¹ joganyaga alkotja. Ezzel a szektor üzleti eredményt termelő képességére, feltehetően átmenetileg, de célzottan, döntő csapást mértek. Szimptomatikus jele ennek a hulladékgazdálkodók már említett ellehetetlenülése, valamint 2015 elejére a kéményseprő-ipari terület nyílt államosítása, és ezzel az érdekeltségek újraosztásának megalapozása.

A törvényalkotás tartalmi eszközei nem kevésbé érdekesek. A magántulajdont illetően – a szolgáltatói vagyoni körben – állított korlátokon és a szolgáltatási díjak korlátozó meghatározásán túl a *tevékenységvégszés feltételeinek újraszabályozásával* biztosította be magát a kormányzat a szektorális átrendezési céljainak elérése érdekében. A vizes ágazatban ún. szolgáltatói egyenértékest határoztak meg, ami társaságok szolgáltatási területeinek jelentős összevonását követelte meg. A hulladékgazdálkodásban ez az út nem volt kielégítő, ugyanis a közszolgáltatási hulladékgazdálkodók szűrését már az előcsatlakozás során kivitelezett ISPA-projekt ösztönző rendszerével magvalósították. Ekkor a lerakókat méretgazdaságosan kialakítva lényegében megszüntették a környezeti feltételeknek meg nem felelő üzemszerű lerakást, a szakszerűtlen gyűjtést és szállítást. A hulladéktörvény ezért gazdaságon kívüli kényszert alkalmazott, amikor egyszerűen kormányzati/önkormányzati tulajdoni többséget írt elő kötelezettségként a közszolgáltatást nyújtó cégekben. Ugyancsak feltétel volt záros határidővel a közszolgáltatási szerződések újrakötése, valamint a nonprofit gazdasági társasággá való átalakulás. Mindeközben a közszolgáltatók intenzív harcot folytattak a termelési (nem veszélyes), illetve a kommunális hulladékhoz hasonló termelési hulladékkal kapcsolatos monopoljogok megszerzése érdekében, amit a szabályozási változások során jelentős mértékben sikerült is átvezettetniük.

A *tevékenységvégszés új feltételeinek* érvényre jutását egyébként az ehhez szükséges *engedélyek* megújítása kötelezettségének megkövetelésével érték el. Mivel ezt természetesen sok társaság nem tudta elérni, összeolvadásokra, átszervezésekre, a külföldi tulajdonosok jó részének kivonulására került sor. A jogosultak száma csökkent, illetve az alanyokban – egyelőre nehezen követhető – változások álltak be.

A törvényi szabályozások a *tevékenységvégszés ellenőrzésének*, auditjának feltételeit is szigorítják. A minőségi követelmények érvényesítése azonban a szabályozási környezet egészével összevetve inkább afféle szalonképességet imitáló blöffnek tűnik. Hiszen a ver-

⁹ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

¹⁰ 2012. évi CX. tv. a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról

¹¹ 2013. évi CLXXXVIII. tv. az egységes közszolgáltatói számlaképről; 2013. évi LIV. tv. a rezsicsökkentés végrehajtásáról; 2013. évi CCXXXI. tv. egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásával összefüggő módosításáról

senyfeltételek megszüntetése nyilvánvalóan a legalapvetőbb kontrollt vezeti ki a rendszerből. Az is igaz persze, ha már ez megtörtént, akkor a szolgáltatási szint nyomon követésének külső megoldásait és technikáit mindennél inkább fejleszteni kellene. Hogy ez a szakracionális szempont mennyire képes kompenzálni az újonnan épített monopolhelyzetekből fakadó minőségromlási kockázatot, arra csak jóval később kapunk választ, akkor is feltehetően alágazatonként különböző tartalmút.

A közszolgáltatási színvonal egy extrémnek tűnő, de valójában a létrehozott mechanizmusban rendszerszerű kontrolltechnikája a katasztrófavédelem intézményrendszerének felügyeleti szerepe. A működésképtelenné vált, illetve tett feladatellátó helyére ennek a rendészeti államigazgatási szervnek kell gondoskodnia helyettesről, mégpedig az új *szolgáltató kijelölése* útján. 2015 elején a közszolgáltatási hulladékgazdálkodásban és a kéményseprő-ipari közszolgáltatásban erre igen kiterjedt körben került sor. A szabályozással előidézett válsághelyzetet rendkívüli jogkörrel való felruházással és rendkívüli intézkedések alkalmazásával oldják meg. Lehetővé válik ezzel a célzott átszervezések (tulajdonosok és menedzsmentek cseréje, vállalatok összevonása, esetleg új vállalatcsoportba szervezése) megvalósítása. Minden valószínűség szerint megelőlegezve ezzel a későbbi problémamegoldást, a megtisztított terepen való új vállalkozás „tisztta lappal” indítását.

Mindez a folyamat azonban aligha fogja érintetlenül hagyni a szolgáltatás minőségét. A monopolhelyzetek erősítése, a versenyszabályok negligálása, a kormányzati döntések eluralkodása, valamint az intézményrendszer centralizálása általában növeli a tranzakciós költségeket. A közüzemi szektorban ezek a hatások is hosszabb távon fognak egyre nagyobb mértékben érvényre jutni.

II. A közszolgáltatások díjsökkentésének nemzetközi jogi összefüggései

Szemesi Sándor

Kulcsszavak

közszolgáltatások végfogyasztói árai	hatósági árak	két- és többoldalú beruházásvédelmi megállapodások
„rezsicsökkentés”	Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID)	kisajátítással egyenértékűség

A 2010-ben megválasztott magyar kormány egyik kiemelt intézkedése volt „az indokolatlanul magas lakossági terhek” mérséklése, részben a lakosság életszínvonalának javítása érdekében, részben pedig azért, hogy az emberek a rendelkezésükre álló jövedelem minél nagyobb részével szabadon gazdálkodhassanak.¹² Az állami szabályozás indokaként az is szerepelt, hogy az energiaszolgáltatások tekintetében a magyar piacon nincs valódi verseny, az állampolgároknak csak rendkívül korlátozott választási lehetőségük van a tekintetben, hogy a magasnak vélt díjakat alkalmazó szolgáltatók helyett olcsóbbat vegyenek igénybe. Természetesen azonban minden olyan kormányzati intézkedés, mely a lakosság által fizetendő szolgáltatási és energiadíjak csökkentését célozza, kifejezett állami kompenzációs mechanizmus kiépítésének hiányában a szolgáltatást nyújtó vállalkozások eredményeit is negatív irányba befolyásolja. Jelen alfejezet keretei között azt vizsgálom, hogy a kormányzati „rezsicsökkentés” keretében elfogadott, a lakossági energiaárakat mérséklő rendelkezések mennyiben vannak összhangban a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel.

408

1. A „rezsicsökkentés” intézménye Magyarországon

409

Rezsicsökkentés alatt a közszolgáltatások végfogyasztói árainak jogszabályok alapján megvalósuló csökkenését kell érteni.¹³ A magyar Országgyűlés és Kormány 2012-től kezdődően folyamatosan és fokozatosan, több lépcsőben határozott az egyes közmű- és energiaszolgáltatók által alkalmazott díjak csökkentéséről, mely érthető okokból kiváltotta az érintett – nagyrészt

¹² 2013. évi LIV. törvény preambuluma

¹³ 2013. évi LIV. törvény 9. §

- b) a konkrét külföldi beruházás indokolatlan és diszkriminatív kezelésével megvalósított jogsértést;
- c) a nemzeti bánásmód és/vagy a legnagyobb kedvezmény elvének sérelmét;
- d) egy adott konkrét beruházás folyamatos védelme és biztonsága követelményének a sérelmét;
- e) és jelenthet végezetül akár kisajátítást is.

Akár a Magyarország által kötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeket, akár a hatályban levő többoldalú nemzetközi egyezményeket tekintjük, melyek közül külön is kiemelendő az Európai Energia Charta, látható, hogy ezen nemzetközi szerződések lényegében kivétel nélkül tartalmazzák az említett magatartások tilalmát. Az elemzés során figyelemmel kell lennünk arra, hogy a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények alkalmazhatóságának megállapítása érdekében mindenekelőtt a külföldi beruházó honosságát kell megvizsgálnunk, és ekként elképzelhető, hogy egyes (például francia vagy német) beruházók esetében találhatunk ilyen egyezményt, míg más (például olasz) beruházók esetében nem. A fentiekén túl, tekintettel arra a tényre is, hogy a kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeink lényegileg azonos tartalmúak az OECD által 1967-ben kidolgozott, klasszikus nemzetközi standardokat rögzítő modellegezmennyel, ezért az összehasonlíthatóság kedvéért minden esetben kizárólag a többoldalú nemzetközi egyezményeket jelölöm meg hivatkozási alapként. Az alábbiakban áttekintem, hogy a konkrét magyar kormányzati rezsisökkentő intézkedések mennyiben valósították vagy valósíthatták meg az említett potenciális jogsértések valamelyikét.

2.1 A tisztességes és méltányos bánásmód elvének sérelme

411

Az Európai Energia Charta Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése értelmében „Minden Szerződő Fél, jelen Egyezmény rendelkezéseivel összhangban, elősegíti stabil, méltányos, kedvező és átlátható feltételek kialakítását más Szerződő Felek befektetői számára, hogy azok befektessenek a területén. E feltételek magukba foglalják azon elkötelezettséget, hogy más Szerződő Felek befektetői befektetéseinek mindig tisztességes és méltányos elbánást biztosítanak. Az ilyen befektetések egyúttal élvezik a legállandóbb védelmet és biztonságot, és Szerződő Fél semmilyen módon nem károsítja indokolatlan vagy diszkrimináló intézkedésekkel azok igazgatását, működtetését, hasznosítását, élvezetét vagy megszüntetését. Semmilyen esetben sem szenved kedvezőtlenebb elbánást, mint amelyet a nemzetközi jog, ideértve egyezményből eredő kötelezettségeket, megkövetel. Minden Szerződő Fél tiszteletben tartja azokat a kötelezettségeket, amelyekhez csatlakozott valamely befektetővel, vagy befektető befektetésével, vagy más Szerződő Féllel együtt.”

A tisztességes és méltányos bánásmód követelménye lényegileg azonos az Európai Energia Charta Egyezmény 10. cikk (1) bekezdésében rögzített „stabil, méltányos, kedvező és átlátható feltételek” kialakításának követelményével. Ezen, a fogadó állam magatartását általánosságban meghatározó kötelezettség sérelme akkor merülhet fel, ha egy külföldi beruházás esetén a fogadó állam általában nem tartja tiszteletben a beruházásra vonatkozó belső jogi előírásokat, melyek betartásában a beruházó ésszerű körülmények között bízhatott. A Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjának (International Centre for

Settlement of Investment Disputes – ICSID) ezen rendelkezés értelmezéséhez kapcsolódó esetjogából példaként megemlíthető, hogy az ICSID megállapította a tisztességes és méltányos bánásmód elvének sérelmét, amikor a fogadó argentin állam nem hajtotta végre a szerződésben meghatározott gázáremelést, olyan bevétel kiesését okozva ezzel a konkrét külföldi beruházónak, melynek teljesítésében az alappal bízhatott.¹⁴

Miként az ICSID is megállapította, a „stabil, méltányos, kedvező és átlátható” feltételek biztosítása nem azt jelenti, hogy a fogadó államnak ne lenne jogi lehetősége a konkrét beruházásra vonatkozó jogszabályi környezet módosítására, akár oly módon is, hogy az a beruházó számára hátrányossá válik,¹⁵ hiszen a jogszabályok alkotásának lehetősége a fogadó állam szuverenitásának egyik nyilvánvaló attribútuma. Az ICSID szerint a rendelkezés általános tartalma alapján egy ésszerűen tájékozott befektetőnek tudnia kell, hogy a fogadó állam jogrendszerének szabályai, ideértve a külföldi beruházásokat érintő szabályokat is, a mindenkori politikai akaratnak megfelelően változhatnak.¹⁶ Az ICSID gyakorlata szerint a nemzeti jog szabályainak módosítása csupán akkor sérti a „stabil, méltányos, kedvező és átlátható” feltételek biztosításának elvét, ha a kérdéses intézkedés nyilvánvalóan ésszerűtlen vagy tisztességtelen.¹⁷ Említést érdemel ugyanakkor, hogy akár egy kétoldalú beruházásvédelmi egyezményben, akár a konkrét beruházóval kötött megállapodásban lehetőséget biztosít a nemzetközi jog ún. befagyasztási záradék (freezing in clause) alkalmazására, melynek értelmében a konkrét szerződés alapján megvalósuló beruházásokra a választott jogot – többnyire a fogadó állam belső jogát – a szerződés megkötése időpontjában hatályos formában kell alkalmazni (ún. statikus jogválasztás). Könnyen belátható ugyanakkor, hogy ilyen befagyasztási záradék alkalmazása sokkal inkább képzelhető el az adott beruházás jogi hátterének, tulajdonosi szerkezetének biztosítására, mintsem a beruházás hosszú távú jövedelmezőségének a szerződés megkötésének időpontja szerinti állapotban történő garantálására, de természetesen ez utóbbi lehetőség sem zárható ki, amennyiben a felek ebben állapodnak meg.

A tisztességes és méltányos bánásmód követelményének sérelmére hivatkozott egyebek között az AES Summit Generation Ltd. is a hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodás felmondásának jogszerűségével kapcsolatos ICSID-perben, mondván, hogy Magyarország azzal is megsértette ezt a követelményt, hogy nem biztosított kiszámítható és átlátható feltételeket a beruházásra vonatkozó jogi környezet tekintetében,¹⁸ és amikor Magyarország módosította a villamos energiára vonatkozó hatósági ár szabályait, azt lényegében a kormányzat a túlzott profit csökkentésének politikai szándékával tette.¹⁹ Az ICSID határozata szerint azonban az AES Summitnak már 1996-ban sem lehetett jogos elvárása arra vonatkozóan, hogy Magyarország 2006–2007-ben hogyan változtatja meg a villamos

¹⁴ ICSID, CMS Gas Transmission Company v. Argentina, ICSID Case No. ARB/01/8.

¹⁵ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.3.29. pont.

¹⁶ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.3.34. pont.

¹⁷ ICSID, Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2., 154. pont.

ICJ, Elettronica Sicula S.p.A. (United States of America v. Italy), Judgment of 20 July 1989, 128. pont.

¹⁸ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.1.5 pont.

¹⁹ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.1.7 pont.

energiára vonatkozó hatósági árak szabályait,²⁰ ekként a keresetet ebben a vonatkozásban (is) elutasította.

Ezen határozat fényében érdemes azt megnézni, hogy a rezsicsökkentési intézkedések sérthetik-e a tisztességes és méltányos bánásmód követelményét. Az elsődlegesen vizsgálandó kérdés álláspontom szerint az, hogy ésszerűen bízhattak-e a külföldi beruházók abban, hogy a magyarországi közüzemi beruházásaik nyomán a meghatározott árak egy ésszerű profitot biztosítanak számukra, illetőleg, a „rezsicsökkentés” eredményeként valóban eltűnik-e ez az ésszerű profit? Ami a kérdés első részét illeti, a magyar kormány is hivatkozott arra az AES Summit Ltd. ügyben, hogy az ésszerű profit ígéretében kizárólag akkor bízhat alappal egy külföldi beruházó, ha erre kifejezett ígéretet kap a fogadó államtól.²¹ Ekként önmagában egy olyan intézkedés, mely ugyan csökkenti egy adott tevékenység folytatásához kapcsolódó nyereség mértékét, kifejezett egyezményesértés hiányában önmagában nem ellentétes a nemzetközi jog szabályaival, amennyiben az adott tevékenység folytatása nem válik bizonyítottan veszteségesé. Még egy ilyen intézkedés során is tekintetbe kell azonban venni azt, hogy a beruházás megvalósításától a kérdéses intézkedés bevezetéséig eltelt időben milyen gazdasági körülmények között volt mód az adott tevékenység folytatására, ekként a gazdasági hatásoknak az intézkedés bevezetésétől történő vizsgálata önmagában félrevezető eredményre vihet. Ezzel szoros összefüggésben maga az ICSID is megerősítette, hogy a beruházás megtérülésére vonatkozó elvárások kizárólag a beruházás megvalósulásának időpontjában tett ígérek alapján vizsgálhatóak, és nem pedig a később kialakult körülmények tükrében.²² Márpedig azt egyértelműen meg lehet állapítani, hogy nagyjából 2007-ig legalább évi 7,1%-os eszközarányos nyereséget garantált az állami szabályozás a villamosenergia-szektor beruházói számára.²³ Kétségtelen tény ugyanakkor az is, hogy egyes szektorokban – villamosenergia-, földgáz-, távhőszolgáltatás – a lakossági fogyasztók számára előírt rezsicsökkentés mértéke megközelítette – illetőleg a földgáz esetében meg is haladta – a 25%-os mértéket. Tekintettel a rezsicsökkentés mértékének relatíve magas arányára, álláspontom szerint nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy az intézkedés eredményeként az érintett szolgáltatók továbbra is képesek nyereségesen végezni tevékenységüket, így adott esetben felmerülhet a tisztességes és méltányos bánásmód követelményének a sérelme is. Ennek vizsgálatához azonban nem csupán „pillanatképszerűen”, hanem összességében, a beruházás kezdetétől nézve kell értékelni az adott befektetés jövedelmezőségét, valamint figyelembe kell venni a lakossági közműárazáson kívüli egyéb tényezőket – így különösen az ipari fogyasztók által fizetendő díjak mértékét, az esetleges állami támogatásokat, a kompenzációk lehetőségét és mértékét – is. Árnyalják a képet továbbá azon kormányzati megnyilatkozások is, melyek akár már középtávon is nonprofit jellegűnek képzelik el a közműszektor működését, mely szükségképpen azt jelenti, hogy a szolgáltatók számára az esetlegesen megtermelt nyereség beruházásból történő „kivétele” gyakorlatilag lehetetlenné válna.

²⁰ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.3.15 pont.

²¹ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.2.8 pont.

²² ICSID, Duka Energy Electroquil Partners and Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador, ICSID Case No. ARB/04/19., 340. pont.

²³ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 9.3.47–48. pontok.

412 2.2 Indokolatlan és diszkriminatív intézkedések

A már idézett Európai Energia Charta Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése értelmében „Szerződő Fél semmilyen módon nem károsítja indokolatlan vagy diszkriminatív intézkedésekkel azok (a befektetések) igazgatását, működtetését, hasznosítását, élvezetét vagy megszüntetését.” A megfogalmazásból következően jogsértésről abban az esetben beszélhetünk, ha a jogalkotó által hozott intézkedések vagy indokolatlanok, vagy pedig diszkriminatív természetűek.

Önmagában egy olyan szabályozás bevezetése, melynek értelmében csökkennek egy befektető bevételei, még nem tekinthető az Európai Energia Charta Egyezmény megsértésének.²⁴ Az ICSID gyakorlata alapján akkor lesz egy intézkedés indokolatlan, ha arra az érintett állam nem tud egy jóhiszemű, a közérdek szempontjait figyelembe vevő magyarázattal szolgálni, azonban még ilyen magyarázat esetén is szükséges annak vizsgálata, hogy a kérdéses intézkedés arányban áll-e az elérni kívánt céllal (arányossági teszt). Ezzel összefüggésben érdekes megemlíteni, hogy a már többször hivatkozott AES Summit ügyben a magyar kormány egyik érve – a közösségi joggal való összhang biztosításának szükségességén túl – éppen a közüzemi szolgáltatók által az akkor hatályos szabályozás eredményeképpen megtermelhető „extraprofit” csökkentésének szándéka volt. Ezzel összefüggésben az ICSID rámutatott, hogy nem tekinthető indokolatlannak, ha az energiaárak szabályozásának problémaköre – beleértve a szolgáltatók nyereségességét alapvetően befolyásoló szabályozást is – politikai dilemmává válik,²⁵ a kérdés ekként csupán az intézkedés arányosságának vizsgálata lehet. Ezzel kapcsolatosan érdemes tényszerűen megemlíteni, hogy az ICSID rendelkezésére bocsátott adatok szerint a villamosenergia-szolgáltatók eszközarányos profitja az 1997-es 8,23%-ról fokozatosan emelkedve 2004-re már 22,36%-ra nőtt.²⁶ A villamosenergia-piac szabályozásával kapcsolatosan a FIDESZ már 2006-ban is hivatkozott arra, hogy egy magyar háztartás kétszer annyit fizet a villamos energiáért, mint a balti államok; 40%-kal többet, mint a lengyelek és a csehek; valamint 20%-kal többet, mint a szlovákok.²⁷ Ezen előzmények ismeretében meglátásom szerint a 2010-ben megalakult Orbán-kormány rezsisökkentő intézkedéseinek ténye önmagában aligha tekinthető indokolatlannak,²⁸ és aligha érthette meglepetésként a beruházókat. Azonban a rezsisökkentés mértéke – figyelemmel az előző pontban tett megállapításokra is – elviekben felvetheti a rezsisökkentés aránytalanságának kérdését.

Abban az esetben azonban, ha egy intézkedés általában vonatkozik egy adott piac valamennyi szereplőjére, mint ahogy történik ez a kormányzati rezsisökkentés esetében az egyes közüzemi szektorokban, úgy a diszkriminatív bánásmód lehetősége nagy valószínűséggel kizárható.

²⁴ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 10.3.6 pont.

²⁵ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 10.3.24 pont.

²⁶ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 10.3.26 pont.

²⁷ H/18654. számú képviselői önálló indítvány (2005. november 28.), országgyűlési határozati javaslat a luxusprofit elleni fellépésről a tisztességes villamosenergia-árakért, indokolás.

²⁸ Erre a megállapításra jutott az AES Summit ügyben is az ICSID. Lásd: ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 10.3.32. pont.

2.3 A nemzeti elbánás és a legnagyobb kedvezményes elbánás elveinek sérelme

413

Az Európai Energia Charta Egyezmény 10. cikk (7) bekezdése értelmében „Minden Szerződő Fél saját területén a más Szerződő Felek befektetői által létesített befektetéseknek és az azokkal kapcsolatos tevékenységeknek, ideértve az igazgatást, működtetést, hasznosítást, haszonélvezetet vagy rendelkezést, ugyanolyan kedvezményes elbánást biztosít, mint amelyet saját befektetői, illetve más Szerződő Fél vagy harmadik állam befektetéseknek és az azokkal kapcsolatos tevékenységeknek – ideértve az igazgatást, működtetést, hasznosítást, haszonélvezetet vagy rendelkezést – biztosít, bármelyik is a legkedvezőbb.”

A nemzeti elbánás elve szerint a külföldi befektetőt a befektetés állama nem részesítheti hátrányosabb elbánásban, mint amelyet a belföldi gazdasági szereplőknek biztosít, míg a legnagyobb kedvezményes elbánás a külföldi beruházók közötti diszkriminációmentes elbánást biztosítja, ennek értelmében ugyanis a szerződő államok beruházói kölcsönösen jogosultak mindazon kedvezményekre, mint amelyekben egy harmadik állam beruházója részesült vagy részesülni fog az érintett szerződő államban. A nemzeti elbánás elve és a legnagyobb kedvezményes elbánás elve meglátásom szerint szoros összefüggésben áll az előző pontban már említett diszkrimináció tilalmával, ekként amennyiben a rezsicsökkentés azonos módon érint valamennyi belföldi és külföldi tulajdonban álló, az adott szektorban tevékenykedő közüzemi szolgáltatót, úgy e rendelkezések sérelméről bizonyosan nem beszélhetünk.

2.4 A beruházás folyamatos védelme és biztonsága

414

Az Európai Energia Charta Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése értelmében „az ilyen befektetések egyúttal élvezik a legállandóbb védelmet és biztonságot”. A folyamatos védelem és biztonság (full protection and security) abban különbözik az előzőekben említett kategóriáktól, hogy ez az állam részéről nem egyszerűen a külföldi tulajdonnal kapcsolatos passzív magatartás tanúsítását várja el, hanem aktív (pozitív) intézkedések megtételét is.

Ugyan kétségtelen tény, hogy a közüzemi szolgáltatások díjszabására vonatkozó – adott esetben akár a korábbiakhoz képest teljesen eltérő filozófián alapuló – szabályozás nem jelenti az egyes szolgáltatók működésének fizikai értelemben vett veszélyeztetését, felmerülhet a kérdés, hogy a „biztonság” követelményébe mennyiben érthető bele a beruházások nemzetközi védelme szempontjából a jogbiztonság követelménye.

Az Európai Energia Charta Egyezmény kommentárja szerint a folyamatos védelem és biztonság azt jelenti, hogy a kormányzat köteles annak biztosítására, hogy a külföldi beruházás megfelelő módon, akadálytalanul és zavartalanul tudjon üzemelni, ideértve a politikai és gazdasági zavarokat is (Waelde, 2004: 33). Ebbe a biztonságfogalomba azonban az ICSID álláspontja szerint kizárólag a fizikai értelemben vett biztonság garantálása érthető bele. Hiszen egy eltérő felfogás, mely a „folyamatos védelem és biztonság” követelményét úgy magyarázza, hogy ez alapján a fogadó állam nem jogosult olyan jogszabályok alkotására, mely érdemben kihat a beruházó tevékenységére, lényegében a korábban már említett „befagyasztási záradék” intézményével volna azonos, márpedig erre a célra külön jogintézményt kínál a beruházások nemzetközi védelmének joga és gyakorlata, melynek alkalmazásáról

a felek külön is határozhatnak.²⁹ Ezzel egyezően érvel Sornarajah is (Sornarajah, 2004: 237). Mindezekből következő módon meglátásom szerint a rezsicsökkentés politikája bizonyosan nem sérti az adott beruházás folyamatos védelmének és biztonságának követelményét.

415 2.5 A kisajátítás

A legérdekesebb vizsgálendő kérdés az, hogy hatását nézve tekinthető-e a kisajátítással egyenértékűnek az a kormányzati intézkedés, melynek eredményeként az állam megfosztja a beruházót azon jogosultságától, hogy befektetése után profitot realizáljon.

Az Európai Energia Charta Egyezmény 13. cikke értelmében „A Szerződő Fél befektetőinek befektetése egy másik Szerződő Fél területén nem államosíthatók, nem sajátíthatók ki, vagy nem vehetők olyan intézkedés vagy intézkedések hatálya alá, amelyeknek hatása egyenértékű az államosítással vagy a kisajátítással (a továbbiakban: kisajátítás), kivéve, ha a kisajátítás

- a) közérdeket szolgál,
- b) nem diszkriminatív,
- c) a törvényes eljárásnak megfelelően történik,
- d) azonnali, megfelelő és hatékony kártalanítással párosul.”

Lényegében ugyanezeket a feltételeket alkalmazta az Állandó Választott Bíróság (Permanent Court of Arbitration) is a Saluka Investments B.V. kontra Cseh Köztársaság ügyben,³⁰ kimondva, hogy a nemzetközi jog szabályai alapján egy állam nem köteles kártérítést fizetni egy külföldi befektetőnek, ha jogalkotási hatáskörében eljárva, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára tekintettel, jóhiszeműen olyan rendelkezést fogad el, mely az általános közérdek alapján igazolható.

Kisajátításról nemzetközi jogi értelemben kétféle megközelítésben beszélhetünk, így különbséget tehetünk direkt és indirekt kisajátítás között. A direkt kisajátítás lényege az adott beruházásra vonatkozó tulajdonjog közvetlen elvonása, mely nyilvánvalóan nem merülhet fel a rezsicsökkentéssel kapcsolatos kérdések vizsgálata során. A magyar állam intézkedései önmagukban semmilyen módon nem befolyásolják a külföldi beruházások tulajdonosi szerkezetét, még akkor sem, ha egy ilyen, az adott beruházás nyereségességét érdemben befolyásoló kormányzati intézkedést követően a külföldi tulajdonos esetleg könnyebben rábíráható a tulajdonjogának értékesítésére, még ha annak értéke esetleg kedvezőbb – a jelenlegi tulajdonos szemszögéből nézve kedvezőtlenebb – lehet a korábbiakhoz képest.

Más a helyzet az indirekt kisajátítással, azaz amikor egy állami intézkedés hatását tekintve lényegében a tulajdonjog elvonásával válik egyenértékűvé. Erre akkor kerülhet sor, ha egy állami intézkedés eredményeként az adott beruházás elveszíti gazdasági jelentőségét.³¹ Lényegében ezzel egyező álláspontra helyezkedett korábban az Emberi Jogok Európai Bírósága is.³² Az ICSID véleménye szerint erre akkor kerülhet sor, ha a kérdéses intézkedés, füg-

²⁹ ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4., 13.3.5 pont.

³⁰ PCA, Saluka Investments B.V. v. the Czech Republic, Judgment of 17 March 2006. 255. pont.

³¹ ICSID, Electrabel S.A. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/07/19., 6.53 pont.

³² ECHR, Matos e Silva Lda. and Others v. Portugal, Judgment of 16 September 1996. 85. pont.

getlenül annak formájától, egyfelől hatását tekintve állandó és visszafordíthatatlan, másfelől pedig, ha ennek eredményeként a tulajdon vagy legalábbis a kapcsolódó tulajdonjog lényegét – a tulajdon fennálltából adódó előnyöket – tekintve gyakorlatilag eltűnik,³³ jóllehet formálisan (jogi értelemben) a tulajdonjog megmarad. Ebből a szempontból pedig sem a kormányzat szándékának, sem pedig az intézkedés formájának nincs jelentősége az intézkedés hatásaihoz képest.³⁴ Az indirekt kisajátítás fogalmi nehézségeihez kapcsolódóan némi támpontot jelenthet a jövőre nézve az az európai uniós törekvés, melynek értelmében az Európai Unió által kötött beruházásvédelmi – és szabadkereskedelmi – tárgyú megállapodásokban kifejezetten rögzíteni kívánják azon szempontokat, melyek alapján megítélhető, hogy egy adott kormányzati intézkedés tekinthető-e indirekt kisajátításnak vagy sem (European Commission, 2013: 2). Az Európai Unió egyértelmű álláspontja, hogy pusztán azért nem jár kártalanítás egy külföldi beruházónak, és ekként nem beszélhetünk indirekt kisajátításról, mert a beruházó által korábban elért profitráta a kormányzati intézkedések hatására csökken (European Commission, 2013: 8). Ezzel szemben a szakirodalomban találkozhatunk olyan állásponttal is, mely szerint önmagában az a tény, hogy az állam később előnytelennek minősít egy beruházást, és emiatt utólagos üzleti megfontolásból módosítja a jogszabályi környezetet, nem tekinthető közérdekből igazolható célnak, így jogszerűnek sem (Szász: 2006: 236).

Az ICSID álláspontja szerint önmagában egy olyan intézkedés, mely negatív módon hat ki egy beruházásra, még nem tekinthető kisajátításnak,³⁵ még indirekt értelemben sem. Természetesen más a helyzet abban az esetben, ha egy kormányzati intézkedés érdemben befolyásolja a tulajdonjogi kérdéseket, hiszen abban az esetben egyértelműen felmerülhet a kisajátítás lehetősége, ám erről a kormányzati rezsicsökkentési politika során nem beszélhetünk. Abban az esetben azonban, ha a kérdéses állami aktus eredményeképpen a beruházás jelentősen veszít az értékéből, akkor már felmerülhet az indirekt értelemben vett kisajátítás lehetőségének vizsgálata is, ám ennek megítélése relatíve rövid idővel a kormányzati rezsicsökkentési intézkedések bevezetését követően nem lehetséges.

Feltétlenül említést érdemel ugyanakkor, hogy a tulajdon védelmét és ekként a kisajátítás tilalmát az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tartalmazza, ami alapján elviekben annak sincs akadálya, hogy a kisajátítással kapcsolatos esetleges állami jogsértést emberi jogi kérdésként terjesszék a külföldi beruházók Magyarországgal szemben az Emberi Jogok Európai Bírósága elé. Ugyanakkor a rezsicsökkentés jelenleg ismert hatásai alapján, figyelemmel a strasbourgi bíróság vonatkozó esetjogára, nem tűnik valószínűnek, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalná Magyarországot az érintett külföldi vállalkozások tulajdonjogának megsértése miatt.

* * *

A magyar Országgyűlés és Kormány 2012-től kezdődően folyamatosan és fokozatosan, több lépcsőben határozott az egyes közmű- és energiaszolgáltatók által alkalmazott díjak

³³ ICSID, *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Mexico*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2., 116. pont.

³⁴ Lásd: például *Iran–USA Claims Tribunal*, Tippetts, Abbot, McCarthy, Stratton v. TAMS/Affa Consulting Engineers of Iran et al., Decision of 29 June 1984. 6; *Iran–United States Reports*, 219. et seq.; 225 (1984–II).

³⁵ ICSID, *AES Summit Generation Ltd. v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/01/4., 14.3.1 pont.

csökkentéséről, mely természetesen érdemi negatív kihatással van ezen, jelentős részben külföldi tulajdonban álló vállalkozások jövedelmezőségére is. Az Európai Unióban napjainkban is számos tagállam alkalmazza a közüzemi díjak vonatkozásában a hatósági árak rendszerét, így önmagában ez a jogintézmény sem Magyarország európai uniós tagságából fakadó kötelezettségeivel, sem pedig a Magyarország által vállalt egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel nem tekinthető ellentétesnek. Nemzetközi jogi értelemben vett jogsértésről – a külföldi tulajdonú beruházás védelme kötelezettségének megsértéséről – azonban akár abban az esetben is beszélhetünk, ha egy kérdéses intézkedés eltérően hat ugyanazon piacon tevékenykedő külföldi és hazai tulajdonban álló vállalkozásokra, ekként önmagában az a tény, hogy néhány – és a kormányzat tervei szerint egyre növekvő számú – közüzemi szolgáltató kerül ismételten állami tulajdonba, még nem zárja ki a nemzetközi jog alkalmazhatóságát.

Nemzetközi jogi szempontból e külföldi beruházások védelmét számos két- és többoldalú befektetővédelmi megállapodás tartalmazza, melyek lényegében szó szerint azonos módon jelölik meg a tisztességes és méltányos bánásmód követelményét, az indokolatlan és diszkriminatív bánásmód tilalmát, a nemzeti bánásmód elvének és a legnagyobb kedvezmény elvének tiszteletben tartását, a beruházások folyamatos védelmét és biztonságát, valamint végezetül a kisajátítás tilalmát. Álláspontom szerint a rezsicsökkentéssel kapcsolatos kormányzati intézkedések, amennyiben egyformán vonatkoznak egy adott szektorban tevékenykedő valamennyi befektetőre, függetlenül az adott vállalkozás tulajdonosi szerkezetére, kifejezetten eltérő, a befektetővel közvetlenül megkötött szerződéses rendelkezés hiányában legfeljebb a kisajátítás tilalmának kérdését vethetik fel. Megítélésem szerint a nemzetközi jog szabályaiból következően a kisajátítás tilalmának kérdését, amennyiben az „csupán” indirekt formában, a tulajdonosi jogosítványok érdemi korlátozásában – beleértve az adott vállalkozás jövedelmezőségének teljes megszüntetését is – merül fel, nem lehet csupán „pillanatképszerűen”, a 2012-től kezdődő kormányzati intézkedésekre tekintettel vizsgálni, hanem figyelembe kell venni a külföldi beruházás megvalósulásának kezdetétől 2012-ig elért profitot és szabályozási környezetet is. Ebből következő módon, amennyiben az elkövetkező évek pénzügyi-számviteli eredményei kétséget kizáróan igazolják azon előzetes várakozásokat, miszerint drasztikusan csökkent, adott esetben akár teljesen megszűnt az adott közüzemi szektorban a nyereségtermelő képesség a kormányzati intézkedések eredményeként, úgy akár ezen intézkedések nemzetközi jogi szabályozással ellentétes volta is felhívható valamely nemzetközi választott bírói fórum, praktikusan az ICSID előtt.

Hasonló módon felmerülhet a nemzetközi kötelezettségszegés lehetősége abban az esetben, ha – miként arra egyes kormányzati források többször is utaltak a korábbiakban – akár az egész szektor nonprofitá alakítására is sort kerít a kormányzat az elkövetkező időszakban. Ez utóbbi intézkedés sem jelenti azonban automatikusan azt, hogy sérült valamely Magyarország által két- vagy többoldalú nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség, és különösen nem jelenti azt, hogy az adott külföldi befektető bizonyosan valamely nemzetközi választott bírói fórum előtt kívánja majd igényét érvényesíteni. Ezen kérdések vizsgálata – egyfajta modern Kasszandra-jóslatként – már egy későbbi tanulmány tárgyát képezhetik.

1. melléklet
(II.1 táblázat)**A közüzemi szolgáltatások árainak változásai**

Villamos energia		A 2012. decemberi árhoz képest változás az akkori ár százalékában
2013. január 1-től	A villamos energiáért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2012. december 1-jén alkalmazott díjak alapján számított összeg 90%-át.	90%
2013. november 1-től	A villamos energiáért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2013. október 31-én alkalmazott díjak alapján számított összeg 88,9%-át.	80%
2014. szeptember 1-től	A villamos energiáért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2013. november 1-jén alkalmazott díjak alapján számított összeg 94,3%-át.	75,44%
Földgáz		A 2012. decemberi árhoz képest változás az akkori ár százalékában
2013. január 1-től	A földgázszolgáltatás MJ-ban (megajoule) meghatározott mennyiségéért, valamint a szolgáltatás rendelkezésre állásáért fizetendő havi alapidj együttes értéke nem haladhatja meg a 2012. december 1-jén alkalmazott díjak (beleértve a biztonsági készletezési díjat) alapján számított összeg 90%-át.	90%
2013. november 1-től	A földgázszolgáltatás MJ-ban (megajoule) meghatározott mennyiségéért, valamint a szolgáltatás rendelkezésre állásáért fizetendő havi alapidj együttes értéke nem haladhatja meg a 2013. október 31-én alkalmazott díjak (beleértve a biztonsági készletezési díjat) alapján számított összeg 88,9%-át.	80%
2014. április 1-től	A földgázszolgáltatás MJ-ban (megajoule) meghatározott mennyiségéért, valamint a szolgáltatás rendelkezésre állásáért fizetendő havi alapidj együttes értéke nem haladhatja meg a 2013. november 1-jén alkalmazott díjak (beleértve a biztonsági készletezési díjat) alapján számított összeg 93,5%-át.	74,80%
Távhőszolgáltatás		A 2012. novemberi árhoz képest változás az akkori ár százalékában
2013. január 1-től	Az igénybevett távhőszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2012. november 1-jén alkalmazott díjtételek alapján számított összeg 90%-át.	90%
2013. november 1-től	Az igénybevett távhőszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2013. október 31-én alkalmazott díjtételek alapján számított összeg 88,9%-át.	80%
2014. október 1-től	Az igénybevett távhőszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a 2013. november 1-jén alkalmazott díjtételek alapján számított összeg 96,7%-át.	77,37%

Víziközmű- szolgáltatás		A 2013. januári árhoz képest változás az ak- kori ár százalé- kában
2013. július 1-től	A lakossági felhasználók részére a számlában meghatározott fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2013. január 31-én jogszerűen alkalmazott díjtelek és egyéb számlaelemek alapján számított összeg 90%-át.	90%
Hulladék- gazdálkodási közszolgáltatás		A 2012. áprilisi árhoz képest változás az ak- kori ár százalé- kában
2013. július 1-től	A természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2%-kal megemelt összegének 90%-át.	93,78%
Szippantott szennyvíz szolgáltatás		A 2013. januári árhoz képest változás az ak- kori ár százalé- kában
2013. július 1-től	A természetes személy ingatlantulajdonos részére a számlában meghatározott fizetendő összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2013. január 31-én jogszerűen alkalmazott díjtelek és egyéb számlaelemek alapján számított összeg 90%-át.	90%
Palackos, vezetékes és tartályos PB-gáz		A 2012. de- cemberi árhoz képest válto- zás az akkori ár százalékában
2013. július 1-től	A vezetékes PB-gázszolgáltatás, tartályos PB-gázszolgáltatás, 11,5 kg-os töltetmegű palackos PB-gáz forgalmazás esetén a lakossági fogyasztók részére történő értékesítésére vonatkozó, általános forgalmi adót is tartalmazó ára nem haladhatja meg az adott szolgáltatás tekintetében 2012. december 1-jén alkalmazott árak (mennyiség szerint súlyozott) átlagának 90%-át.	90%
Kémény- seprőipari közszolgáltatás		A 2012. de- cemberi árhoz képest válto- zás az akkori ár százalékában
2013. július 1-től	A természetes személy tulajdonában lévő ingatlanok és a társasház esetében közös tulajdonban, továbbá lakásszövetkezet tulajdonában lévő ingatlanrészek esetében a közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az alacsonyabb legyen a 2012. december 31-én alkalmazott közszolgáltatási díj 90%-ánál és a 2013. június 30-án alkalmazott közszolgáltatási díj 90%-ánál.	90%

Forrás: saját szerkesztés

III. Különadóztatás és díjmegállapítás

Nagy Zoltán

Kulcsszavak

különadók	talajterhelési díj	hulladéklerakási járulék
vízkeszletjárulék	vízterhelési díj	felügyeleti díj
víziközmű-szolgáltatás díja	hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj	úthasználati díj
környezetterhelési díj		

A városüzemeltetési közfeladat-rendszer sokrétű közfeladatellátást takar, amelyhez bonyolult adó- és díjpolitikai szabályozás kapcsolódik. A díj szabályozásánál erőteljes állami kontroll és hatósági ellenőrzés érvényesül. Nagy hatást gyakorol a díjmegállapításra a rezsi-csökkentés is, amely maximált ár meghatározásával korlátozza a díjak növekedését, illetve azok csökkentését írja elő.

417

Az adójogi területen a különadóknak van nagy jelentősége, amely befolyásolja a szolgáltatás színvonalát és hatással van az önkormányzati gazdálkodásra is. A különadók közül az önkormányzatokat és a közműszolgáltatókat egyaránt jelentősen érinti a közművezetékek adója, amely a hő- és villamosenergia-ellátás mellett a víz, szennyvíz, csapadékvíz elvezetésére szolgáló közművezetékeket is terheli a hírközlési vezetékek mellett. Az adó nem terjed ki tehát valamennyi városüzemeltetési szolgáltatásra. Az adónak áttételesen hatása van az önkormányzati gazdálkodásra, hiszen a közművezeték üzemeltetője az adó alanya, és jellemzően önkormányzati tulajdonú vállalkozások üzemeltetik a víz- és hőellátást biztosító vezetékeket, így ezeket is sújtja az adó. A kötött díjszabás miatt pedig az önkormányzati gazdálkodásra is hatással van a fenti fizetési kötelezettség, hiszen a szolgáltatók működését biztosítani kell.

1. A vízellátás

418

Vízhez kapcsolódó adók és díjak összehasonlítását és elemzését megnehezíti az a tény, hogy a legtöbb díj városi, regionális szinten kerül kivetésre. Formáját tekintve a vízfogyasztási díj eltérő módon került szabályozásra a különböző országokban, amelynek oka, hogy a vízhasználat mérése még nem minden esetben alkalmazott módszer az egyes országokban, a különböző adóalap megállapítási módszerek alapján átalánydíj, illetve speciális tarifák

megállapítására is sor kerül. Az adó alapját képezheti az ingatlan értéke (Anglia) vagy a ház fekvése (Norvégia). Speciális tarifákat állapítanak meg (ún. háztömb tarifák) egyes országok nagyvárosaiban (Zürich, Barcelona), mivel a víz- és szennyvízszolgáltatások költsége a helyi adók részét képezik. Ugyanúgy eltérés van a vízszolgáltatás és szennyvízkezelés általános forgalmi adója tekintetében, hiszen egyes országokban a normál adókulcsot alkalmazzák (Dánia, Finnország), míg máshol ezek a szolgáltatások csökkentett mérték alá esnek (Belgium, Franciaország, Németország). Hollandia a víztakarékosság elősegítése érdekében 1995-ben vezette be a felszín alatti vizek használatára kivetett adót fogyasztótól függő mértékben, majd 2000-ben egy új adót iktatott be a vízhasználatra, a víz szállítására. Dánia a vízre vonatkozó adót 1994-ben vezette be, de ezt csak a háztartások fizetik.

A szennyvízdíjak és adók széleskörűen elterjedtek az Európai Unióban, és az egyes országokban hasonló metódus alapjai kerülnek szabályozásra (Laskowska–Scrimgeour, 2012: 1–12).

A magyar szabályozásban is többféle díjat különböztetünk meg. A felszíni és a felszín alatti vízkészletek védelme és a védelemhez szükséges források biztosítása érdekében került bevezetésre a vízkészletjárulék (Szakács, 2012: 1437).

A vízkészletjárulék adójogi státusza sajátos, hiszen az eljárási kérdésekről főszabályként a vízgazdálkodásról szóló jogszabályok rendelkeznek, valamint az adóhatóság alatt a vízügyi hatóságot kell érteni. Az eljárási kérdéseknél mögöttes szabályként az adózás rendjéről szóló törvényt kell alkalmazni azzal, hogy bizonyos szabályokat – járulékmérséklés, jogkövetkezmények mérséklése – nem alkalmazhat a vízügyi hatóság. Megállapítható tehát, hogy a vízkészletjárulék egy speciális fizetési kötelezettség, amely rokon szabályokat mutat az adókkal, de azoktól eltérő, különleges sajátosságokkal rendelkezik (Nagy, 2013: 210–214).

A víz védelme a nemzetközi és a hazai jogban is részletesen szabályozott témakör (Miklós: 2011: 75).³⁶ A víz, mint természeti örökségünk része alkotmányos védelemben részesül, illetve törvényi szintű szabályozás keretében védi a jogalkotó a víz minőségét, a vízkészlet mennyiségét és biztosítja az ésszerű vízgazdálkodás feltételeit (Miklós, 2011: 75). A társadalmi ráfordítások részleges vagy teljes megtérülése érdekében járulékot, érdekeltségi hozzájárulást vagy díjat kell fizetni, amely elv érvényesülése megteremti a vízkészletjárulék kivetésének jogpolitikai indokát (Bándi, 2011: 454).

A vízkészletjárulék szabályait a vízgazdálkodásról szóló miniszteri rendelet határozza meg.³⁷ A járulék tárgya a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, ténylegesen igénybe vett vízmennyiség. A járulék alanya a vízhasználó és az üzemi fogyasztó.³⁸ Az alanyokat járulékkötelezettség terheli, amely a bejelentési kötelezettséget és a járulékfizetési kötelezettséget, valamint a nyilatkozattételi kötelezettséget is magában foglalja.

A vízkészletjárulék alapja a ténylegesen igénybe vett vízfelhasználás köbméterben kifejezett mennyisége, azonban engedély nélküli vízhasználat esetén speciális szabályok érvényesülnek a vízmennyiség meghatározására.

³⁶ 98/83/EKG irányelv (ivóvíz irányelv), 76/464/EKG irányelv egyes vízszennyezésekről, 91/271/EKG irányelv a települési szennyvíz kezeléséről, 2000/60/EK irányelv (Víz Keret Irányelv)

³⁷ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról

³⁸ 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.) 15/A. § (2) bek.

A vízkészletjárulék-mentesség két kategóriája különböztethető meg: a vízhasználói mentesség és az üzemi fogyasztási mentesség, azaz a mentességet adóalanyokként különíti el a jogalkotó (Szakács, 2012: 1438). A vízhasználói mentességnek két fajtája van: az automatikus mentességek köre, illetve a kérelemre biztosított mentesség.

A víziközmű-szolgáltatás díjainak kialakításánál³⁹ már más elvek érvényesülnek, továbbá a díjakra hatással van a rezsicsökkentés szabályrendszere is.⁴⁰ A díjstruktúra meghatározásra kerül ugyan, de a törvény megengedi, hogy a díjak szolgáltatónként, ágazatonként eltérjenek egymástól. A díjak kialakításában azonban más elvek és szempontok is érvényesülnek.⁴¹ Ez a széles szempontrendszer egy indokolt és szükséges mértékű díj alapjait rakta le, ezért a rezsicsökkentés indokoltsága kérdésessé válhat. Ha a jogalkotó úgy látja, hogy a díjazás nem felel meg a törvényi elveknek, akkor a díjazás megváltoztatására hatékony eszközök állnak rendelkezésére a törvényi szabályozás díjfelülegelete formájában. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal⁴² látja el az előbbi funkciót, amelynek keretében joga van a díjazásra vonatkozó elvek megsértése esetén fellépni. Megtilthatja a jogsértő díj további alkalmazását, a keletkezett többletbevételt késedelmi kamattal visszatérítheteti a fogyasztónak, illetve bírságot szabhat ki.

Jól látszik tehát, hogy a szabályozott, elveknek megfelelő díjak betartására alkalmas jogi háttér biztosított rezsicsökkentés nélkül is. Ha viszont az indokolt mértékű díjnal érvényesül a 10%-os rezsicsökkentés, az a szolgáltatókat nehéz gazdálkodási helyzetbe sodorhatja, illetve az önkormányzatoknak kell többletforrásokat biztosítani a szolgáltatáshoz. Mindemellett a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, valamint tisztítás díja hatósági díj, amelyet miniszteri rendeletben állapítanak meg. A hatósági díjtól eltérő díjat a közüzemi szerződésben kizárólag a Hivatal előzetes hozzájárulásával lehet megállapítani.

Tovább bonyolítja a rendszert, hogy vannak költségek, amelyek a víziközmű-szolgáltatás díját terhelik, illetve különbséget tesz a törvény a fogyasztók között. A víziközmű-szolgáltatás díja alapdíjből és fogyasztással arányos díjből áll.⁴³ A fogyasztással arányos díjnal a lakossági felhasználók esetében alacsonyabb díjrendszer is meghatározható, szemben a nem lakossági fogyasztókkal.⁴⁴

A díj mellett még a víziközműhöz kapcsolódó szolgáltatási díjat és víziközműfejlesztési hozzájárulást lehet megállapítani. Az előbbi a szolgáltatók közötti ivóvíz átadási árát és szennyvízkezelési díját jelenti. A fejlesztési hozzájárulást a nem lakossági felhasználók fizetik, amely révén közműfejlesztési kvótát vásárolnak, azaz a kvóta erejéig jogosulttá válnak a szolgáltatás igénybevételére.

³⁹ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

⁴⁰ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentés végrehajtásáról

⁴¹ Ilyen elvek és szempontok: a közgazdasági összehasonlító elemzések, a biztonságos és alacsony költségű szolgáltatás elve, a természeti erőforrások kímélete, a hatékony kapacitáskihasználtság elve, a minőségi javítása, az indokolt költségek (szolgáltatás, környezetvédelem, vízbázisvédelem).

⁴² 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról

⁴³ Az alapdíj (rendelkezésre állási díj) a fogyasztásmérő berendezések átfolyási átmérője szerint tesz különbséget.

⁴⁴ A jogalkotó a különbségtétel mértékét maximalizálja. A törvény meghatározza, hogy a nem lakossági fogyasztók esetében a díj nem lehet magasabb, mint a lakossági felhasználókra vonatkozó díj másfélszerese. Speciális eset, amikor az egyesített csapadékvíz-elvezetés költségei a szennyvízelvezetés és -tisztítás díjában térülnek meg.

A másik a vízellátással kapcsolatos fizetési kötelezettség a környezetterhelési díj (Nagy, 2013: 180–187). A környezetterhelési díj sajátos közteherként került szabályozásra. A szakirodalom technológiai jellegű adóként működő fizetési kötelezettséget ért alatta (Borsányi, 2003: 5). A jogi szabályozás a költségvetési törvényben az „ökoadó” kategóriájába sorolja. Tehát a környezetterhelési díj egy sajátos kibocsátási adónak tekinthető, hiszen magán viseli az adók minden jellegzetességét, ezért helyesebb lenne adónak nevezni díj helyett (Kerekes, 1998: 98; Koloszar, 2004: 23). A környezetterhelési díj adójellegét erősíti továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) vonatkozik rá, az alapján adónak minősül (Rabné, 2008: 61). A környezetterhelés valamely anyag vagy energia környezetbe bocsátását jelenti, a környezetszennyezés pedig a határérték feletti kibocsátást; ezért ez az eszköz a nemzetközi szakirodalomban ismert emissziós alapú kibocsátási adónak feleltethető meg (Borsányi, 2003: 2–3.). Ennek ellenére a környezetvédelmi törvény a környezethasználat után fizetendő díjak kategóriájába sorolja be, mint a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő fizetési kötelezettséget.⁴⁵

Az EU-ban az energiaadón kívül jelentősebb szabályozást nem találunk a környezetterhelésre, így a tagállamok saját szabályaikat szabadon kialakíthatják. Jellemzően az összes tagállamban bevezetésre került a környezetterhelési díj valamilyen formában, leginkább vízterhelési és levegőterhelési díjként. A 2004-ben újonnan csatlakozó tagállamokban főleg talajterhelési díj lett bevezetve (Borsányi, 2003: 6).

Hazánkban az előbbi díj rendszerbe iktatásának lehetőségét a környezetvédelmi törvény teremtette meg, amely meg is határozta a díj lényegét.⁴⁶ A szabályozás célja, hogy új alapokra helyezze a környezetünk méltányolható mértékű használatát. A törvény indokolása rámutat arra, hogy a természetes környezet biztosította lehetőségek nem végtelenek, mivel fokozott felhasználásuk a környezeti értékek feléléséhez vezet. Azonban a túlzott terhelés, a szennyezés költségei általában nem az okozónál jelentkeznek, hanem az egész társadalom viseli azok terheit, ezért fontos olyan szabályozórendszer kialakítása, amely érdekeltté teszi a környezethasználót a környezetterhelés csökkentésében (Nagy, 2011: 252–255). Másrészt a környezet megővésére, helyreállítására tett intézkedések finanszírozásába is be kell vonni a környezethasználókat.

A szennyezéstől függően a környezetterhelési díjnak három fajtája különböztethető meg: a levegőterhelési, a talajterhelési és a vízterhelési díj.⁴⁷

A törvény rendszerében általános és különös szabályok kerültek meghatározásra. Az általános, közös szabályozás keretében az adóalanyiság, az adókötelezettség, a díjkedvezmények és az eljárási szabályok kerültek megfogalmazásra. A különös rendelkezések pedig az egyes díjakra vonatkozó szabályokat rendezik.

A környezetterhelési díj alanya a kibocsátó. A kibocsátó fogalmába tartoznak azok a környezethasználók, amelyek engedélyhez kötött környezethasználatuk során a környe-

⁴⁵ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt.) 59. § (1) bek. A környezethasználat után fizetendő díjak körébe tartozik a törvényi szabályozás alapján a környezetterhelési díj, az igénybevételi járulékok, a termékdíjak és a betétdíjak.

⁴⁶ Kvt. 60. §

⁴⁷ 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Ktd.)

zet terhelésével járó anyagot bocsátanak ki. A törvény az adókötelezettséget a kibocsátóra és a környezetterhelő anyagokra írja elő.⁴⁸

A vízterhelési díj bevezetésének szükségességét indokolja, hogy vizeink egyre inkább szennyezetté váltak a vízterhelő anyagok kibocsátásával (Schwartzmann, 2006: 106–107). A vizek terhelését két típusú díjjal szabályozza a törvény. A felszíni vizek terhelése esetén vízterhelési díjat, míg a felszín alatti vizek, a talajvíz terhelése esetén talajterhelési díjat kell fizetni. A szabályozás nevesíti a vízterhelő anyagokat, tehát csak ezek felszíni vízbe kerülése esetén kell díjat fizetni. A vízterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységet végez.

A díj mértékét több tényezőt figyelembe vevő rendszer szabályozza. A vízszolgáltató köteles hiteles mérésekkel igazolt módon a kibocsátó rendelkezésére bocsátani a vízterhelő anyagok mennyiségét. A díj mértékét a vízterhelő anyagok egységdíja, a területérzékenységi és az iszapelhelyezési szorzó határozza meg. A területérzékenységi szorzó figyelembe veszi a területeket védettségi szempontból, míg az iszapelhelyezési szorzó az elhelyezés módja szerint differenciál, figyelembe véve a területi kategóriákat, illetve a törvény adómentességeket és díjkedvezményeket is meghatároz.⁴⁹

A szabályozás révén a díjat a szennyvizet közcsontról elvezető, majd a felszíni vízbe bocsátó víz- és csatornázási művek, folyékony hulladékot termelő iparvállalatok fizetik meg. Azonban a díj áthárítható a szolgáltatást igénybe vevőkre.

A talaj és a talajvizek szennyezésének korábban kevesebb figyelmet szenteltek. Hosszú éveken keresztül a levegő és szennyvíztisztítás melléktermékeit a talajban kialakított lerakókba deponálták, amellyel jelentős környezeti károkat okoztak. A műtrágyák és növényvédő szerek mértéktelen használata és a szükséges védelem nélkül üzemeltetett hulladéklerakók további károkat okoztak (Szabályár, 2005: 33–34; Raisz, 2012: 371–382). A talajvízszennyezés további növekedésének megakadályozása, illetve az öntisztulási folyamatok elősegítése érdekében kell alkalmazni a környezetterhelési díjat (Tócsa, 2000: 31). Ahhoz, hogy a szabályozás elérje célját, a szakirodalom fontos kritériumokat határoz meg (Megyeri–Katona–Ferencz, 1996: 37),⁵⁰ mely kritériumoknak a hazai szabályozás megfelel.

A talajterhelési díjfizetés a felszín alatti vizek terhelése esetén kötelező. Amíg a levegő- és vízterhelési díj az állami adóhatóság hatáskörébe tartozik, addig a szennyvízelvezetéshez kapcsolódó talajterhelési díjnál az illetékes önkormányzati adóhatóság jár el, és a díj a települési önkormányzat környezetvédelmi alapjának a bevételét képezi. A talajterhelési díjból származó bevétel felhasználása is célzott, hiszen csak a talaj, a felszín alatti víz mennyiségi, minőségi védelmére használható fel. Ilyen felhasználásnak minősül a csatornázás, a szennyvíztisztítás, a vízbázisvédelem, a kármentesítés, a szennyezést megelőző, illetve utólagos műszaki védelem.

⁴⁸ Ktd. 2. § b) pont

⁴⁹ Ktd. 2. számú melléklete.

⁵⁰ A szabályozással szemben elvárás, hogy a vízszennyezők minél szélesebb körét fogja át; a vízszennyező anyagok legszélesebb körére terjedjen ki; a díj nagysága tükrözze a terhelés nagyságát, veszélyességét és a befogadó érzékenységet; megállapítása, alkalmazása legyen egyszerű és a díjbevételel környezetvédelmi célokat, beruházásokat szolgáljon.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a helyi vízgazdálkodási hatósági, illetve vízjogi engedélyezés alapján szennyvízelvezetést alkalmaz és a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem csatlakozik rá.⁵¹

A díj alapja a szolgáltatott, vagy egyedi méréssel igazolt, illetve átalányban meghatározott víz mennyisége. A díj mértékét az egységdíj, valamint a települési önkormányzat területére vonatkozó területérzékenységi szorzó határozza meg.⁵² Díjkedvezményt nem, de mentességet meghatároz a törvény. Két esetben szabályoz mentességet a jogalkotó: ha a kibocsátó egyedi szennyvízelhelyezési kislétesítményt, egyedi szennyvíztisztító kisberendezést alkalmaz, illetve mentes a locsolási célú felhasználás is.⁵³

Szintén a környezetszennyezés elkerülését szolgálja a háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás, amely az önkormányzat számára kötelezően ellátandó feladat.⁵⁴ Az önkormányzat a díjpolitikáját saját maga alakítja ki, rendeletben meghatározza a díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, a fizetés rendjét és a kedvezmények, mentességek körét. Fontos kiemelni, hogy e díj adók módjára behajtható köztartozásnak minősül.

A törvény kimondja a szennyvíz mennyiségével arányos fizetési kötelezettségeket és a beruházási igényt figyelembe vevő díjmeghatározást. A jogalkotó szándéka szerint tehát a díj részét képezik a működési ráfordítások, a fenntartási költségek és a felmerült beruházások költségei.

A díjazás szempontjából két típusú díj állapítható meg: az egytényezős és a kéttényezős díj. Kéttényezős díjat kötelező alkalmazni a Nemzeti Települési és Szennyvízelvezetési és Tisztítási Programban részt vevő önkormányzatok esetén.⁵⁵ Az önkormányzat a fenti törvényi iránymutatások alapján fogadja el a díjkalkulációt. Ezt írja felül a rezsicsökkentés, amely a díjakat 10%-kal csökkenti, sarkalatos törvényi formában 2013-ban. A rezsicsökkentés ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot jelölték ki. Kérdés, hogy mi volt jelen esetben a jogalkotói szándék, hiszen az arányos és szükséges díjrendszer kialakítására 2012-es módosítással 2013. január 1-jével került sor. Elegendő lett volna tehát álláspontom szerint a díjmérték betartásának az ellenőrzése, hiszen ha az önkormányzatok betartják a törvény szelleme szerinti díjszabást, akkor reális díjak kialakítására kerül sor. A jogalkotó tehát vagy nem bízott a törvény hatékonyságában a díjazás kialakításakor, vagy nem vette figyelembe a törvényi feltételeket és a rezsicsökkentés fűnyíróelv szerinti alkalmazása mellett döntött.⁵⁶

⁵¹ Ktd. 11. § (1) bek.

⁵² Ktd. 2. számú melléklet

⁵³ Ktd. 11. § (2) bek.

⁵⁴ Vgtv. 44/B–44/J. §

⁵⁵ Vgtv. 44/D. § A kéttényezős díj alapidjából és üritési díjból áll. Az alapidj az üzemeltetési költségek, a díjbeszedés, a számlázás, a környezetvédelmi kérdések, az amortizáció és a szükséges felújítások fedezetére szolgál, míg az üritési díj az ártalmatlanítás és a területtől függő költségek fedezetére.

⁵⁶ 2013. évi CXIV. törvény a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint az egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról.

2. A köztisztaság, a szemétszállítás és a hulladékkezelés

419

A hulladék adóztatása két módon jelenik meg az egyes országokban: a hulladék gyűjtésére és ártalmatlanítására megállapított díjak, illetve hulladékadó formájában.

A díjak területén heterogén szabályozás alakult ki az egyes országok szerint, illetve országokon belül is. Jó példa erre Olaszország, ahol 1998-ig az adó alapja a háztartások esetében az alapterület, míg 1999-ben bevezetett új rendszerben a díj már két részből áll: egy fix és egy változó díjból. A fix rész az ártalmatlanítási költséget fedezi, míg a változó rész a hulladék mennyiségével arányosan változik.

A legtöbb európai ország bevezette a hulladékadót vagy -díjat, de az egyes országok között nagy eltérés van az adó mértékében és tényleges struktúrájában. Az adómértékek általában függenek a hulladék típusától és a hulladék ártalmatlanításának módjától. Az ártalmatlanítás módja szerinti megítélés is országonként eltérő. Hollandiában a szemétegetőbe szállított hulladék adómentes. Dániában az adópolitika a hulladékgazdálkodás preferenciáját követi. Az újrahasznosítást részesíti előnyben azzal, hogy az adó mértéke nulla. Az energiahasznosítással járó hulladékégetést preferálja még az adótörvény egy kedvezőbb adómértékkel. A legkevésbé preferált adójogi szempontból a hulladéktemetés, amelynek adómértéke a legmagasabb.

Nagy-Britanniában a hulladékadót 1996-ban vezették be a szemétkerakóba szállított hulladékokra (Fullerton–Leicester–Smith, 2007: 4–5). Mértékét tekintve különbséget tettek az ún. inaktív (építési) hulladékok javára, alacsonyabb díjat megállapítva. A hulladékok csökkentése érdekében fokozatosan emelték az adó mértékét. Az eredeti adókulcsot a hulladéklerakó externália-becslései alapján határozták meg, a további emeléseket pedig úgy, hogy azok befolyásolják a hulladékhasznosítással és kezeléssel kapcsolatos magatartást.⁵⁷

A hazai díjszabályozás hasonló a vízszolgáltatás díjképzéséhez. Megkülönböztetünk hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat, hulladéklerakási járulékot és felügyeleti díjat. Mindemellett a közszolgáltatást végzőt terheli céltartalékképzési – előre látható kockázatra és veszteségre –, valamint környezetvédelmi biztosítási kötelezettség.⁵⁸

A köztisztaság biztosítása, a szemétszállítás kötelező önkormányzati feladat, de az önkormányzat a feladatot nem közvetlenül, hanem közszolgáltatási szerződéssel felhatalmazott közszolgáltató útján látja el. A szolgáltatás nem szabadpiaci alapon működik, hasonlóan a vízszolgáltatáshoz.

Tovább mérsékli a díjazást a rezsicsökkentés is. Az arányos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat többféle elv alapján kell kialakítani. Fontos az ösztönző jelleg, amely a költséghatékonyságra, a minőségjavításra, a környezetterhelés csökkentésére sarkallja az ügyfelet és a szolgáltatót egyaránt. Az indokolt költségek figyelembevétele a másik fontos tényező, úgy mint a környezetvédelmi, rekultivációs, utógondozási költségek. A díj adók módjára behajtandó köztartozás ebben az esetben is. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal díjelőkészítő és díjfelügyeleti tevékenységet végez. A Hivatal hatósági engedélyezési, nyilvántartásba vételi, ellenőrzési tevékenysége után felügyeleti díjfizetési

⁵⁷ A szabályozás az inaktív hulladékok 60%-os csökkenéséhez vezetett, de változás történt a hulladéklerakóba szállított hulladék arányában is, és nőtt az újrahasznosítás mértéke.

⁵⁸ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

kötelezettség áll fenn. A szolgáltatás költségeit növeli a hulladéklerakási járulék, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetője, illetve az ártalmatlanítás végzője fizet a környezetvédelmi hatóságnak.

A közszolgáltatás ellátásával kapcsolatos problémák már az új díjstruktúra kialakítását követően felmerültek. Volt olyan település, ahol a szolgáltató felmondta a szerződést a megnövekedett költségek miatt, és a közszolgáltatás ellátása szünetelt, mivel az önkormányzat nem talált új szolgáltatót (Doros–Lencsés, 2013: 5).

A problémák megoldásának kezelésére jött létre az ideiglenes szolgáltatás és a szükségellátás jogintézménye.⁵⁹ Az ideiglenes ellátás során az állam hulladékgazdálkodási közszolgáltatót jelöl ki, aki a területre irányadó díj ellenében köteles a szolgáltatást elvégezni. Szükségellátás esetén a katasztrófavédelmi hatóság gondoskodik a hulladék elszállításáról. Előbbi ellátást járványveszély és közegészségügyi kockázat indokolja. Mindkét ellátás forrását a hulladéklerakási járulék fedezi.

A fenti szabályozás is mutatja, hogy az árak befagyasztása és a hatósági árszabályozás együttesen veszélyeztetheti a szolgáltatás ellátását. A piaci szabályozás háttérbe szorulását mutatja, hogy az önkormányzatok nonprofit társaságok alapításával, szervezésével próbálják megoldani a hulladékszállítás ellátását. Ebben az esetben viszont önkormányzati források kellene a jövőben a feladat megszervezéséhez, amely a helyi adóterhek növelését eredményezheti.

420 3. A közlekedés

A közlekedés az egyes tagállamok és az Európai Unió szintjén egyaránt központi kérdés, jelentős gazdasági és társadalmi hatásai miatt. A kérdéskörrel az Unió is részletesen foglalkozik, kiemelten kezeli (Nagy, 2013: 214–215).

A Bizottság által készített Fehér Könyvben a közlekedéspolitika irányait 2010-ig terjedően meghatározta (COM, 2001: 5–10).⁶⁰ A fenntartható fejlődésből eredő kereslet kielégítéséhez a közlekedési rendszer optimalizálására van szükség. A közlekedés iránti kereslet folyamatos növekedése bonyolult többváltozós gazdasági kérdéseket vet fel a Fehér Könyv alapján.⁶¹

Az infrastruktúra kiépítését célzó beruházások komoly költségvetési kiadásokat generálnak az egyes országok és az EU szintjén is. Ezeknek a társadalmi költségeknek viszont meg kell jelenniük a használók által a közlekedési szolgáltatásokért fizetett árakban.

Az adó és díjrendszer átalakítása kérdésében az uniós politika két területet kezel kiemelten: az infrastruktúrahaszárlat díját, illetve az üzemanyagadók harmonizálásának kérdését (COM, 2001: 73–82).

⁵⁹ 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

⁶⁰ A közlekedés gazdasági jelentőségét mutatja, hogy a közlekedési kiadások összege 1000 milliárd euró és a szektor több, mint tízmillió embert foglalkoztat.

⁶¹ Ilyen gazdasági kérdés, hogy a gazdasági növekedés egyre nagyobb közlekedési igényeket gerjeszt; a forgalmi áramlatok robbanásszerű változását váltotta ki az EU bővítése; a közlekedési kapcsolatok javítása és az infrastruktúra korszerűsítése jelentős beruházási igényt szül.

Az infrastruktúrahaszárat díját úgy kell kialakítani az uniós döntéshozók szerint, hogy az infrastrukturális költségeket és az ún. külső költségeket (baleset, légszennyezés, zaj, torlódás) is fedezze. Ez emelné a közlekedést érintő adók és díjak szintjét, amelyet ellensúlyozni lehet azzal, hogy más területen adócsökkentést alkalmaznak, így a gazdaság egészét tekintve az általános adószint nem növekedne, csak az adók átstrukturálására kerülne sor.

Az üzemanyagadók célja az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos külső költségösszetevők felszámítása. Az üzemanyagadó nagyrészt jövedéki adóból áll, amelyre az uniós tagállamok 1992-ben közösségi adórendszert vezettek be, és megszabták az egyes ásványolajfajták legalacsonyabb adókulcsait.

Általánosan megállapítható, hogy a közlekedéssel kapcsolatos adók, díjak és egyéb fizetési kötelezettségek rendszere rendkívüli mértékben eltérő közlekedési módok és országok szerint egyaránt, amely gátolhatja a nemzetközi fuvarozást és hátrányosan megkülönbözteti az egyes közlekedési módokat (COM, 2001: 78–79).

A közúti áru fuvarozási szektorban is jelentős eltéréseket találunk egészen a teljes útszakaszra vonatkozó úthasználati díjtól a teljesen díjmentes megoldásokig.

A közlekedési módok közül a gépjárművek tekintetében született egységes irányelv.⁶² A közlekedés adóztatásának a jelentősége a közúti közlekedés adóztatásánál érvényesül leginkább, ezért részletesen ennek a területnek az adóztatása kerül elemzésre. A szakirodalom a közúti közlekedés adóztatásának három típusát különíti el: az úthasználathoz kapcsolódó adókat és díjakat, a gépjárművekhez kapcsolódó adókat és az üzemanyagok adóit.

Az útdíjak a XX. századi Európában már jellemzőek voltak. Az 1920-as években Olaszország vezette be elsőként az útdíjat az autópályákra, majd pedig Görögországban alkalmazták. Az 1950-es, 60-as években az útdíjakat Spanyolország, Portugália és Franciaország is bevezette. Az útdíj beszedésére három rendszer alakult ki: a manuális beszedés, a matricás rendszer és az elektronikus útdíjbeszedő rendszer.⁶³

A szakirodalmi álláspont alapján az úthasználati díjaktól három cél teljesülése várható (Fucskó et al, 2000: 36):

- a) a környezetterhelés csökkentése;
- b) az úthálózat fenntartásához és kiépítéséhez szükséges költségek úthasználókra történő ráterhelése;
- c) az úthasználat iránti kereslet csökkentése, illetve illeszkedés az utak terheltségéhez.

Az Európai Unió 1999/62/EK irányelve fontos lépés az útdíjak harmonizálása irányába, hatálya kiterjed a gépjárműadókra, autópályadíjakra és használati díjakra egyaránt. Az irányelv pontosan meghatározza az úthasználati díj fogalmát is. Úthasználati díj valamely járműre az adott infrastruktúra használatáért a megtett távolság és a jármű típusa alapján fizetendő infrastruktúra díjból és külsőköltség-díjból álló összeg. Az infrastruktúra díj célja, hogy az infrastruktúra építése, fenntartása, üzemeltetése és fejlesztése tekintetében felmerülő költségek megtérüljenek. A környezeti elemek védelmét a külsőköltség-díj

⁶² 1999/62/EK irányelv a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról

⁶³ www.fairtransfer.hu (2012.10.05.)

jelenti, mivel ennek rendeltetése a közlekedésnek tulajdonítható levegőszennyezéssel és zajártalommal kapcsolatban a tagállamoknál felmerülő költségek fedezése.

Nincs akadály, hogy a tagállamok az irányelvben foglalt adókon kívül nem diszkriminatív módon különleges fizetési kötelezettségeket – például a jármű bejegyzésekor, szokványost meghaladó súlyú vagy méretű jármű után –, illetve a városi közlekedésre parkolási díjat vagy különleges városi közlekedési díjakat vezessenek be. Lehetővé teszi továbbá az irányelv különleges szabályozó díjak bevezetését mondjuk a közlekedési torlódások vagy a káros környezeti hatások felszámolására. Ilyen díjra példa a behajtási díj (forgalmi díj), amelyet először Európában Norvégiában vezettek be a nagy forgalmú nagyvárosok közlekedési környezetterhelésének csökkentésére. A behajtási díjra jó mintául szolgál még London, ahol a belváros közlekedési és szennyezettségi terhelését sikerült megoldani ezzel a módszerrel (Georgescu–Pendolovska–Cabeca, 2010: 2–7).⁶⁴

Az irányelv alapelveket határoz meg az infrastruktúra-használat díjkivetési rendszereinek összehangolt alkalmazása érdekében. Ezek a következők:

- a) a közúthálózat és az érintett járművek körének meghatározása,
- b) az infrastruktúraköltségek – beruházási költség, éves karbantartási költség és strukturális javítások költségei – felszámítása;
- c) az üzemeltetési, a kezelési és a díjbeszedési költségek figyelembe vétele;
- d) az áruforgalomból való részesedés, az ekvivalencia faktorok – magasabb építési és javítási költségek – és a korrekciós mechanizmus – alacsony vagy túlzott költség-visszatérülés kiküszöbölése – figyelembe vétele.

A hazai rendszerben jelenleg csak meghatározott utakra került díjfizetési kötelezettség megállapításra.⁶⁵ Ez a megtett úttal arányos és nem arányos rendszert egyaránt jelent.⁶⁶ Párhuzamosan fennmaradt a matricás rendszer, mivel az elektronikus útdíjfizetési rendszer csak útdíjköteles gépjárművekre vonatkozik.

Az útdíj a központi költségvetés bevételeit képezi. Az önkormányzatok saját hatáskörben egyedileg szabályozva parkolási díjat határozhatnak meg a közterület, közút használatáért. A parkolási díj mellett az önkormányzat rendeletben előírhatja a közutak kezelőjeként igénybevételei-díj fizetését a kezelői hozzájárulásban.⁶⁷ A díj mértékét az önkormányzat határozza meg.

A gépjármű adóztatásának a célja a magasabb társadalmi költségek érvényesítése, illetve a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatása, mivel a károsanyag-kibocsátásnak

⁶⁴ A díj mértéke bevezetésekor 5 font volt. A díj alóli mentesség is széles körű, az övezetben lakókat 90%-os adókedvezmény illeti meg. Mentességet élveznek továbbá a taxik; buszok; sürgősségi szolgálatok járművei; mozgássérült, hibrid és elektromos meghajtású járművek. A befolyt bevételeket a londoni tömegközlekedésbe forgatják vissza.

⁶⁵ 37/2007. (III.26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról

⁶⁶ 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról; 2013. évi LXVII. törvény az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról; 209/2013. (VI. 18.) Korm. rendelet az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény végrehajtásáról.

⁶⁷ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) 23. § (5) bekezdés 1. pont; 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 8. § (1) bekezdés a) pont.

jelentős része a gépjárművekhez kötődik. Az OECD tagországokban a gépjárművek adóztatására három különböző típusú adó jellemző (Fucskó et al, 2000: 31):

- a) a gépjárművek beszerzésére kivetett adó;
- b) a gépjárművek tulajdonlásának adóztatása;
- c) a gépjárművek működtetésére kivetett adó.

Évenkénti gépjárműadót vetnek ki az Európai Unióban, amely jobban harmonizált rendszer, mint a beszerzéshez kapcsolódó adók. Az adó alapja több esetben eltér az egyes országokban, mivel az a jármű súlyához, a motor teljesítményéhez vagy a fogyasztásához kapcsolódik. Előfordul, hogy az egyes adójogszabályok a károsanyag-kibocsátást is figyelembe veszik (Fucskó et al, 2000: 32–33).

A gépjárművek beszerzésére többféle adót és illetéket vetnek ki. A beszerzést eljárási és vagyonszerzési illetékek, nem európai uniós országból történő beszerzés esetén vámok, hatósági díjak és a regisztrációs adó terheli.⁶⁸

A gépjárművek tulajdonlásához kapcsolódó adó a gépjárműadó és a cégautóadó, a gépjárművek működtetésével kapcsolatos adók körébe sorolhatók a korábban említett úthasználati díjak és adók, illetve az üzemenyagok adói.

Az 1999/62/EK irányelv érinti a gépjárműadók problémáját és alapvető jelleggel meghatározta a gépjármű-adóztatás uniós szabályait. Így gépjárműadók minimális adótételeinek meghatározása uniós szinten történik. A tagállamok a minimális adókulcsok alól mentességet biztosíthatnak, illetve meg kell teremteni az erre szolgáló eljárást. A gépjárműadónál meg kell különböztetni a kevésbé szennyező, az utakat kevésbé károsító gépjárműveket, ha nem sérti a belső piac működését; illetve az adók kivetésének és beszedésének szabályait az egyes tagállamok saját maguk határozzák meg.

Fontos kiemelni, hogy az egységes szabályozási elvek csak olyan járműre vonatkoznak, amelyet az irányelv meghatározása szerint kizárólag közúti árufuvarozás céljára szántak vagy használtak és 3,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű gépjárműről vagy csuklós járműszerelvényről van szó.

Tehát az ettől eltérő járművek adóztatására nem ad egységes szabályozást az irányelv, azt a tagállamokra bízta. A hazai jog egy törvényen belül rendezi a gépjárműadóra és a cégautóadóra vonatkozó szabályokat.

A gépjárműadó részben vagyoadó, részben pedig környezeti adó (Törő, 2005: 161–169).⁶⁹ Az adó sajátossága, hogy központi adóként nemcsak a központi költségvetésnek biztosít forrást, az adóból befolyó bevétel megoszlik a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetése között, akár úgy is, hogy a teljes bevétel az önkormányzati költségvetést illeti meg. További sajátossága, hogy az adónem hatáskör tekintetében megoszlik a helyi önkormányzati adóhatóság (belföldi gépjárművek) és az állami adóhatóság (külföldi gépjárművek) között. Az adó az arányos teherviselés elvét valósítja meg, mivel széles spektrumot fed le az adótárgyak köre, ráadásul az adómentességek lajstroma korlátozott.

⁶⁸ 2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról (Rtv.).

⁶⁹ 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról (Gtv.).

Az adó tárgya a belföldi gépjármű – magyar hatósági rendszám táblával ellátott gépjármű, pótkocsi –, illetve a Magyarország területén közlekedő, külföldön nyilvántartott tehergépjármű. Jól látszik a szabályozásból, hogy az adó a külföldön nyilvántartott gépjárművek közül csak a tehergépjárművekre terjed ki, és azok közül is csak a harmadik országbeli tehergépjárművekre. Az uniós gépjárművek nem tartoznak a törvény hatálya alá, így adókötelezettség rájuk nézve nem áll fenn.

A hazai szabályozás 2009 előtt a cégautókat a személyi jövedelemadó keretében adóztatta, mint természetbeni juttatást, mivel a cégek tulajdonában álló gépjármű ingyenes magáncélú használata révén jövedelem keletkezett. Az ellenérték nélkül használó azáltal szerez jövedelmet, hogy nem kell autót vásárolnia és fenntartania (Simon, 2012: 428–429). A cégautó adóztatása más országokban eltér a hazai vagyoni típusú adóztatástól és a jövedelem típusú adóztatás keretében kerül szabályozásra. Jellemzően ez a típusú jövedelem a nem pénzbeli juttatások, illetve a béren kívüli juttatások körébe tartozik (Simon, 2012: 428).

421 4. Egyéb városüzemeltetési feladatok

A kéményseprő-ipari közszolgáltatás kötelező önkormányzati feladatok körébe tartozik.⁷⁰ Maga a közszolgáltatás több cél megvalósítása érdekében kerül elvégzésre. A közszolgáltatás egyrészt az emberi élet és vagyonbiztonságot, a levegőtisztaságot, a klímavédelmet, az energiahatékonyságot és a károsanyag kibocsátásának csökkentését szolgálja, azaz a célok jelentős részét a környezetvédelmi célok teszik ki. Tehát a közszolgáltatási díj egyben környezeti jellegű díjnak is tekinthető.⁷¹

A díj sajátos státuszát adja, hogy azokat az önkormányzat határozza meg rendeletben törvény adta keretek között, és ezen díjak alapján végzi a közszolgáltatási tevékenységet a közszolgáltató az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés szerint.⁷² A helyzet annyiban sajátos tehát, hogy egy közszolgáltatás ellátását piaci alapon kívánja működtetni a jogalkotó úgy, hogy a díjszabást szigorú szabályozási keretek közé szorítja, maximálva a díj mértékét. A díjszabást a rezsicsökkentés is befolyásolja.⁷³

A díj alapvetően a közszolgáltatás költségeinek fedezetére szolgál, kialakítása az önkormányzat kompetenciája, de a díj megállapításakor ki kell kérni a fogyasztóvédelmi hatóság és a szakmai érdekképviseletek véleményét. Az önkormányzati rendeletben meghatározott díj kialakításánál a mértéket több tényező figyelembevételével határozza meg az önkormányzat, ilyen a közszolgáltatási feladat tartalma – tüzelési mód, az égéstermék-elvezető típusa és igénybevételének mértéke –, továbbá az ellátási terület településszerkezete.

⁷⁰ 2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról. Előbbi jogszabály alapján a kötelező önkormányzati feladat ellátásáért felelős önkormányzat elsődlegesen a megyei jogú város, Pest megyében Érd megyei jogú város önkormányzata, míg a fővárosban a fővárosi önkormányzat.

⁷¹ 2012. évi XC. törvény bevezető rendelkezései

⁷² 2012. évi XC. törvény 5. § alapján közszolgáltató lehet az önkormányzat által alapított költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet vagy pályázati úton kiválasztott gazdálkodó szervezet.

⁷³ 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szolgáltatásról szóló törvény végrehajtásáról 3. §

A díj kialakításánál a másik szempont a munkaráfordítás mértéke, amelyre irányadó a helyszínen elvégzendő tevékenység általános időigénye és a kapcsolódó adminisztratív és járulékos költségek. A jogalkotó ezt az egységnyi munkaráfordítást maximalizálja a díjak kialakításánál.⁷⁴

A fentiekén kívül a díjazásra a rezsicsökkentés is hatással van, hiszen a törvény arról rendelkezik, hogy a közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az alacsonyabb legyen a 2012. december 31-én alkalmazott közszolgáltatási díj 90%-ánál. Természetesen a rezsicsökkentés csak a természetes személyek által lakott és lakhatási célt szolgáló ingatlanokra vonatkozik. A rezsicsökkentés hatását a jogalkotó több évre is bebetonozza azzal, hogy a soron következő évek díjait a KSH által közzétett éves fogyasztói árindexszel lehet korrigálni úgy, hogy az előző évi aktuális maximum mértéket lehet figyelembe venni.

A rezsicsökkentés azonban értelmét veszítette a díjmegállapításnál, mivel a díjmaximálással a kéményseprési díjak nagy mértékben csökkentek. A korábbi évekhez képest a díjak több, mint 40%-ot estek, így a rezsicsökkentés révén előírt 10%-os mérséklésnek már nincs érdemi hatása.

Milyen hatásai lehetnek a jelentős díjmérséklésnek? A díjazás kérdésének alapvető eleme, hogy kötelező közszolgáltatásról van szó, tehát az ellátásért felelős önkormányzatoknak mindenképpen el kell végezni a feladatot. Ha alacsony a díjazás, és nem biztosít jövedelmet a költségek felett a szolgáltatást végző piaci szereplőknek, akkor nem biztos, hogy talál vállalkozót az önkormányzat a feladat elvégzésére. Ebben az esetben önkormányzati költségvetési szerv vagy nonprofit szervezet végezheti el a tevékenységet. Ekkor is előfordulhat, hogy a díjak nem fedezik a felmerült költségeket. Ilyen esetben az önkormányzatnak kell támogatást nyújtania a feladatot ellátó szervezetnek, amelynek két forrása lehet: az önkormányzati saját bevételek vagy a központi költségvetési támogatások. Így végső soron az adófizetők vagy egyéb szolgáltatást igénybevevők viselik a terheket. Jól látszik tehát, hogy az egyes fogyasztói csoportoknak adott kedvezmények, árcsökkentések, ha meghaladják a szolgáltatás költségterhét, végső soron az önkormányzatokra hárulnak növelve kiadásait.

A kegyeleti közszolgáltatások szintén a városüzemeltetési kérdések közé tartoznak. Ezek egyrészt közegészségügyi, másrészt kegyeleti kérdések is. Közszolgáltatásként az önkormányzat kötelező feladatát képezi, amelyet gazdálkodó szervezetek útján is elláthat, ha erre szolgáltatási szerződést köt.⁷⁵

Szolgáltatási szempontból különválnak a temető üzemeltetése és a temetkezési szolgáltatás, bár az előbbi feladatot ellátó az utóbbi tevékenységet is végezheti. A temető üzemeltetése esetén az önkormányzatnak beleszólása van a díj- és árstruktúra kialakításába. A díjstruktúra szabályzat keretében kerül meghatározásra.

Az utóbbi időben a politika fókuszába került a temetési szolgáltatások és a temetkezés árának magas összege, melyek az éleződő szociális problémák kapcsán megoldásra várnak. Előbbi nemcsak kegyeleti kérdés, hanem közegészségügyi is. Kegyeleti kérdésként merül fel a méltó eltemetéshez való jog akkor is, ha az anyagi lehetőségek ezt korlátozzák,

⁷⁴ 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet 3. § (2) bek. A 2013. évi díjak esetében az egy egységnyi munkaráfordítás legfeljebb 2000 forint lehet.

⁷⁵ 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésekről (Ttv.)

amelyet a szociális temetési formával kívántak feloldani. Ez utóbbi mentesíti a temetési költség alól az eltemettetőt, vagyis ingyenes temetési formát biztosít, amelyet a lakhely szerinti önkormányzatnál kell igényelni. Ebben az esetben a költségeket az állam állja, hiszen ő biztosítja a temetéshez szükséges feltételeket.⁷⁶ Közegészségügyi kérdés a megfelelő körülmények közötti eltemettetés vagy elhamvasztás biztosítása. Ezek a kegyeleti és közegészségügyi kérdések ütköznek az ár- és díjstruktúra kérdésével. A költségek megtérülése az ár- és díjszabással szorosan összefügg, illetve a piaci viszonyokat jellemzi a korlátozott verseny a piacon. Az állami szabályozás korlátozza a díjakat a nem beszédhető díjak meghatározásával.⁷⁷

A temetkezési szolgáltatással kapcsolatos díjak esetében a szolgáltatások egyes területein a hatósági-árszabály érvényesül, amelynek révén azok valamennyi temetkezési szolgáltatóra egységesen alkalmazandók. A költségstruktúrát azáltal is behatárolta az állam, hogy meghatározta a szolgáltatások minőségét, jellegét és a minimálisan biztosítandó szolgáltatások körét.

A temetési szolgáltatás engedélyezésével kapcsolatosan is felmerül fizetési kötelezettség fizetendő igazgatási szolgáltatási díj formájában.⁷⁸ A díjszabás jellemzője, hogy a jogalkotó figyelembe vesz szociális szempontokat, és erre tekintettel szabályozza a díjakat és a hatósági árakat.

Díjfizetési kötelezettség érvényesül a magánterületen kivágott fák pótlása esetén. A zöld terület megőrzése, fenntartása fontos környezetvédelmi cél, amely szintén a városüzemeltetési feladatok részét képezi. A környezetvédelem érdekében fontos a fás szárú növények védelme. A fapótlási díj a telepítés alternatívájaként kerül szabályozásra, hiszen alapvető jogalkotói cél a fás szárú növények pótlása.⁷⁹

Sajátos bevételi forrása az önkormányzatoknak az ebrendészeti hozzájárulás, amelyet állattjóléti, közegészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátására kell fordítaniuk.⁸⁰ Az ebrendészeti hozzájárulás bevezetéséről az önkormányzat dönthet és annak mértékét is az önkormányzat határozza meg a törvényi maximumok figyelembe vételével. A jogalkotó meghatározza a hozzájárulás mértékére vonatkozó szempontokat és a mentességek körét. A szempontok figyelembevétele rendkívüli nehézséget okoz az önkormányzatok számára, hiszen a mértéknél figyelembe kellene venni a hozzájárulás alanyának körülményeit, ami megnehezítené a szabályozást, a kivételt és az ellenőrzést egyaránt.

⁷⁶ 2013. évi CXXXVIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény módosításáról: 10–20. §. Fontos kiemelni, hogy a teljesen ingyenes szociális temetés feltétele az eltemettető vagy az általa felkért személy személyes közreműködése (sírásás, sírba helyezés, visszahantolás stb.). Ha nem tesz eleget a személyes közreműködésnek az eltemettető, akkor a közkölséges temetés temetési költségei hagyatéki teherként megjelennek.

⁷⁷ Ttv. 40. § (6) bek.: A temető üzemeltetője a szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem alapíthat meg. Nem szedhető díj a temetőszolgáltatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért. Tipikus díj a temetési hely megváltási díja, amely a beszédhető díjak közé tartozik.

⁷⁸ 28/2009. (X. 29.) ÖM rendelet a temetkezési szolgáltatási engedély kiadása iránt fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról

⁷⁹ 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről

⁸⁰ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről

A hozzájárulás mellett a törvény állatvédelmi hozzájárulást és állatvédelmi bírságot határoz meg az ebek adatbázisba való regisztrációjáért fizetett díj mellett. Az állatvédelmi hozzájárulás és bírság jelentősége elhanyagolható mértéket jelent jelenleg az ebrendészeti hozzájárulás mellett.

* * *

Jelen alfejezetben elemzett adó- és díjszabály többféle hatást gyakorol az önkormányzatokra és gazdálkodásukra. **422**

Az adók egy része az önkormányzat bevételeit képezi, forrást biztosítva a városüzemeltetési feladatok ellátására, míg mások terhelik az önkormányzatokat vagy a közműszolgáltatók gazdálkodását.

A díj- és adószabályozásra jellemző az erőteljes állami beavatkozás. A helyi adók tekintetében az önkormányzat adóztatási joga származékos és a helyi adótörvény által meghatározott maximum értékekhez igazodik. Ugyanakkor bevezetéséről a helyi önkormányzat dönt és meghatározza a mértékét.

Az adók közül vannak olyanok, amelyek központi adók, de az önkormányzat bevételeit képezik, mint például a gépjárműadó. Ezeket az adókat a központi költségvetés vezeti be, de az adók egy része vagy egésze az önkormányzatokat illeti.

Szintén szigorú szabályozás alá esnek a különböző díjak. Ebben az esetben a jogi szabályozás erőteljesen behatárolja az önkormányzat döntési jogát, meghatározza a díjstruktúra kialakításának elveit. Kiemelendő ezen a területen is az állami kontroll és beavatkozás. Esetenként maximalizált díjszabással találkozunk, illetve a hatósági ellenőrzés is érvényesül a díjszabás felett, amely bírságot is biztosít a hatóság részére.

Az önkormányzatok a városüzemeltetési feladatokat jellemzően közszolgáltató szervezeteken, gazdasági társaságokon keresztül látják el, látszólag piaci alapon működtetve a rendszert. A szabályozás változása a nem piaci alapon működés irányába tereli a szektort, amely a jövőre nézve változásokat jelent. A nonprofit szervezetekkel történő közszolgáltatás jövőbeni megvalósulását indokolja az is, hogy a díjszabás és a működtetéshez kapcsolódó jelentős költségeket indukáló feltételek nem teszik rentábilissá a szolgáltatást. Egyre több piaci alapon működő társaság felhagy a tevékenység végzésével, amelyre megoldást kell találni az önkormányzatoknak lévén, a városüzemeltetési feladatok jelentős részben őket terhelő kötelező közfeladat.

A kötött díjszabályozás mellett a különadók és a rezsicsökkentés is komoly hatással van a díjakra. A különadókat a társadalmi közös teherviselés hívta életre egyes szektorokat további teherviselésre kényszerítve, elvonva a profit egy részét tőlük.

A rezsicsökkentés további díjkorlátozást jelent, maximalva és az előző évi díjakhoz mérten csökkentve a közszolgáltatások díjait. A rezsicsökkentés társadalmilag méltányolható célt tűz ki a közműszolgáltatások díjnövekedésének a megállapításával. A magyar lakossági jövedelemben jelentős részt tesz ki a közműszolgáltatások díja. Ennek oka azonban nemcsak a magas árak lehetnek, hanem az alacsony jövedelmi szint. A rezsicsökkentés rövid távon gyógyír lehet, de kétséges, hogy a piaci folyamatokat akadályozhatja. Az energia világgpiaci árának növekedése előbb-utóbb kikényszerítheti a rezsicsökkentéssel kapcsolatos koncepciók megváltoztatását. Mindemellett a rezsicsökkentés komoly következményeket válthat ki a szektorban, hasonlóan a különadók hatásaihoz. A különböző állami

beavatkozások révén költségcsökkentő és beruházásmérséklő intézkedéseket hozhatnak a szolgáltatók, amelyek a szolgáltatások színvonalának csökkenéséhez vezethetnek. A másik alternatíva a költségek és adók áthárítása, hiszen a kötött díjszabás, a rezsicsökkentés egyelőre a lakossági fogyasztást érinti, így az egyéb fogyasztók esetében ez árnövekedést eredményez, amely a fogyasztót fogja terhelni, hiszen ezeket áthárítják a termelő és szolgáltató vállalkozások.

A gyakorlatban már több helyen felmerült hatásként jelentkezik a szolgáltatók ki lépése a piacról. Utaltunk rá, hogy a szemétszállítás területén már volt arra példa, hogy a szolgáltató felmondta a szerződést és nem végezte el a szolgáltatást. Ebben az esetben az állami ideiglenes szolgáltatás mellett az önkormányzatnak kell gondoskodnia a szolgáltatás megszervezéséről, az esetleges veszteséges szolgáltatásellátás pedig tovább terheli az önkormányzat gazdálkodását.

Szintén teher lehet és támogatásra szorul a jelenlegi rendszer fenntartása, amelyet végső soron az adófizetőknek kell állni. Hasonló hatást jelentenek egyes különadók az önkormányzati gazdálkodásban.

Összegezve megállapítható, hogy a közfeladatok ellátása mellett annak gazdasági szabályozására nincs hatása az önkormányzatoknak, erőteljes állami beavatkozás érvényesül ezen a területen. Cél a nonprofit szektor kialakítása, amely azonban nem jelent egyet a veszteséggel végzett, állandó önkormányzati támogatással fenntartott közszolgáltatással. A jövőbeni gyakorlat mutatja meg majd igazán, hogy hosszabb távon ilyen feltételekkel elláthatók-e, és ha igen, milyen színvonalon a városüzemeltetési szolgáltatások.

IV. Ágazatpolitikai változások tartalma⁸¹

Horváth M. Tamás

Kulcsszavak

önkormányzati korporatizáció	profitérdekeltség korlátozása	felelős társaságirányítás
insourcing	megengedett állami ellentételezések	Altmark-kritériumok
in-house		önkormányzati tulajdonú holding

Európában a városüzemeltetés (infrastrukturális szolgáltatások) biztosítása, a szektorban való gazdálkodás és a vállalkozások tartalma sokszínű. Az utóbbi évtizedben többek között van olyan irányzat, amelyik az állami, önkormányzati szerepeket a korábbinál jobban előtérbe helyezi. **423**

A városüzemeltetés tartalmát adó infrastrukturális, jellemzően a közszolgáltatások irányai a tulajdonnal vagy a szervezés alapvető módjával hozhatók összefüggésbe.

- (1) A közszektor különböző tulajdoni formáit előtérbe helyező jelenségek:
 - (a) önkormányzati vállalati tulajdon (önkormányzati korporatizáció) terjedése,
 - (b) visszavásárlás önkormányzati tulajdonba (re-municipalizáció),
 - (c) társadalmasítás (pl. nonprofit körbe vonás útján),
 - (d) állami tulajdonba vétel hatósági eszközöket is korlátozottan alkalmazva (nacionalizáció).
- (2) A közszektor közvetlen szervezési eszközeinek előtérbe kerülése:
 - (a) szervezet-szervezési funkciók önkormányzati centralizálása,
 - (b) a megengedett állami ellentételezések körének bővülése (az Altmark-követelmények kiterjesztése),
 - (c) az állami tulajdonú vállalkozások körében a felelős társaságirányítás követelményeinek előtérbe helyezése.

A fentieket a IV.1 ábra segítségével tekinthetjük át célszerűen.

Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában



Forrás: saját szerkesztés

425 1. Közszektorú tulajdoni formák terjedése

A fejlett országokban a közszolgáltató társaságok közösségi tulajdonlásával kapcsolatban több új mozzanat figyelhető meg. Tovább pontosítva az előbbi csoportosítást, és megjegyezve, hogy ezek több hagyományos megoldás működése mellett tűnnek fel, különösen a következő jelenségek határozhatók meg:

- a kormányzati többségi tulajdonú vállalatok társasági működési rendjének finomodása-kiterjedése (kormányzati korporatizáció),
- a magánosítás időszaka utáni önkormányzati tulajdonba való vétel (remunicipalizáció),
- a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása (társadalmisítás).

Ezek a folyamatok túlmenően a globalizáció – szintén nem kizárólagos – jelensége a perifériákon:

- a kifejezett újra-államosítás (renacionalizáció), valamint Oroszországban és a Független Államok Közösségében (FÁK) a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok összefonódása.

a) A *kormányzati korporatizáció* alapját a kilencvenes években, a privatizáció hőskorában, nem eladott közszolgáltató vállalatok alkotják. Elsősorban a német rendszerekben maradtak ilyenek. Az Európai Unió liberalizációs politikái miatt a tradicionális Stadtwerke (költségvetési üzem) legkésőbb az ezredfordulóra átalakításra került gazdasági társasággá. Ez kötelező volt, viszont eladni a köztulajdonú részesedéseket már nem mindig sikerült. Pontosabban voltak olyan tartományok, ahol ezt nem is nagyon siettették. Pár év múlva azonban kiderült, hogy nem ez volt az egyetlen lehetséges út. A kétezres évek első évtizedének közepére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni. Vagyis a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol ilyenként korábbról megmaradt.

A társasági törvények változásaiba beágyazták a hasonló, de korántsem azonos folyamatot a felelős tulajdonlás általánosabb érvényű célkitűzéseiként. A gazdaságilag erős országok gyakorlatában határozottak voltak a hangsúlyok az irányítási, vállalatvezetési, illetve a leány-

vállalatok tekintetében érvényesülő uralmi viszonyok intézményi megoldásainak tisztázása érdekében. Ez egyben a közösségi döntések érvényesítésének és kontrolljának garanciájává lett a közérdekű feladatot ellátó társaságokra nézve.

A társaságok vezető testületeiben megjelenő önkormányzati képviselő, a legitim testület tulajdonosként való hatáskörgyakorlása egyben hangsúlyossá teszi az ágazatpolitikák érvényesítésének céljait a stratégiai döntéseken keresztül. Ugyanakkor az operatív irányítás önálló felelősségét hangsúlyozzák, háttérbe szorítva a választott testületek szokásos arctalanságát. A vezetői elszámoltathatóságot el- és leválasztani törekedtek az ágazatpolitika meghatározásának folyamatától. Az önkormányzati korporatizáció keretében ezzel együtt vagy éppen ezért a tulajdonos vagyoni szempontjaként jelenik meg a helyi kormányzati érdek, de nem kizárólagosan anyagi vagy profitmaximalizációs motívumként. Ilyen szerep mutatkozik meg mindenekelőtt a közüzemi politika és díjkonceptió kialakításakor, melyeket a képviselő-testület határoz meg.

A német rendszerben a viszonylag sok önkormányzati tulajdonú vállalat stratégiai célú kezelésének igénye vetette föl az egységes – immár tulajdonosi – irányítás igényét. Erre az igényre válasz a vállalatcsoporti forma, szintén közösségi tulajdonon alapulóan. A kiterjedt holdingforma lényege azonban nemcsak a vállalatirányítási formában van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. A közüzemi szolgáltatások és a városüzemeltetés szélesebb körében ilyen lehet például a hosszú távú energiahatékonyság vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. Az ilyen irányok elég átfogóak, érintenek sok ágazati területet, és persze érdeket is. A sokszor kiemelt szinergiák jelentősége éppen ebből származik.

Összességében a korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősség másfajta, a tradicionális közjogtól eltérő formát biztosít. Ezzel biztosítékokat építenek be a „köztulajdonolt” magánérdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá válni. A megfelelő testületi kontroll egyúttal korlátozza a kormányzati monopóliumok esetleges „elszabadulását”. A nevesített vagyoni felelősség a társaságvezető szerveiben szintén garancia a testületi döntéshozatal szokásos „felelőtlenségével”, arctalanságával szemben.

b) A *remunicipalizáció* radikálisabb változás az önkormányzati korporatizációnál. Akkor kerül előtérbe, ha a valamilyen oknál fogva a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak, és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően 15 éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért köztulajdonú vállalati formában gondolkodtak inkább, esetleg szerződészegés címén teremtettek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, köztük nagyvárosoké és fővárosoké is.

A remunicipalizációnak, mint láttuk⁸² az I. alfejezetben, több fokozata alakult ki, így

- lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (insourcing),
- házon belüli, in-house megoldások választása,
- a befektetői profitérdekeltség korlátozása,
- szabályozási kényszerek a magánmonopóliumok ellenében.

⁸² L. és v.ö. a következőkkel: Hall, 2012; Pigeon et al., 2012; Water Remunicipalisation Tracker, <http://www.remunicipalisation.org>

c) Egyelőre csak a vízszolgáltatásra vonatkozóan jutottak jelentős eredményekre a civil mozgalmak. Legutóbb azt az eredményt érték el, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet mint természeti kincset, és nyilvánítsák ki az ahhoz való természetes jogot. Azaz a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást nonprofittá nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredményének tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást a szolgáltatókra; a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúvá nyilvánítása inkább *társadalmasítást* jelent.

d) A harmadik világban az előbbieken túl nem ismeretlen a nagy nemzetközi szolgáltatók tekintetében a *nacionalizáció* vagy *renacionalizáció*. Így a kétezres évek folyamán többek között Buenos Airesben (a Suez ellenében), Malaysiában, Tanzániában találunk ilyen példát. A Független Államok Közösségének több tagállamában a monolitikus állami hatalmak szintén reális eszköznek tartják ezt a beavatkozási lehetőséget. Az energiaszektorban kialakult a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok sajátos összekapcsolódása, illetve keveredése.

A kormányzati tulajdonú társaságok ugyanakkor piacon való működési közegbe ágyazódnak, különösen, ha világgazdasági térben is mozognak. A közszolgáltatási megállapodások léte ennek természetszerű feltétele marad. A mellérendelt szereplők közötti aktusok tartalma monopoljogok telepítése mellett azért szűkül a belső piacon. Még inkább akkor, ha a vagyoni rendelkezési jogok után a díjmegállapítás központi kormányzati jogkörbe kerül, illetve hatósági hatáskörök telepítése helyettesíti a tényleges piaci versenyfeltételeket.

426 2. A közvetlen szervezési eszközök előtérbe kerülése

A kormányzati és önkormányzati szervezetek közvetlen feladatellátása nemcsak tulajdoni, hanem szervezési eszközökkel szintén kiterjedtebbé vált a korábbiakhoz képest. Közben hatályban vannak a versenyszabályok is. Ebből az következik, hogy minden esetben meg kell találni a liberalizált piacokhoz való viszonyt, sajátosságokat igazoló hivatkozásokat, alkalmazott kivételes szabályokat. A következő összefüggésekről van szó:

- (a) önkormányzati szervezeti erőforrások kiaknázása egyes szervezési funkciók centralizációjával,
- (b) a megengedett állami ellentételezések körének bővülése (az Altmark-követelmények kiterjesztése),
- (c) az állami tulajdonú vállalkozások körében a felelős társaságirányítás követelményeinek előtérbe helyezése az átláthatóság magánszektorban való erősítésének követelményeit követő módon.

a) Az önkormányzati tulajdonú társaságok egyes vállalatszervezési funkciói hatékonyságnövelő céllal centralizálhatók. A közvállalati formájú SSC⁸³-k a beszerzések, a számvitel,

⁸³ Shared Service Center: egyes vállalati vagy vállalatesoportri szolgáltatások (pl. informatika, ügyvitel, kommunikáció) belsőleg egységes, centralizált megszervezése hatékonysági okból.

a humán erőforrás-menedzsment, a közös pénzgazdálkodás, az informatikai fejlesztések és működtetés stb. terén elterjedtek.

A szervezési funkciók centralizálását el kell határolni a már említett insourcingtól, mert az a szolgáltatásszervezés, nem pedig a vállalatszervezés kategóriája, amiért is a re-municipalizáció körébe soroltuk be. Ugyancsak különbségtételt érdemel az in-house köre, mert ott a közbeszerzés alóli mentesség esetein van a hangsúly.

A közzvállalati SSC esetében, csakúgy mint a magán társaságcsoporthoz tartozó SSC-nél a szolgáltatási szinergiák kiaknázása emelendő ki. Ami annyit tesz, hogy az legálisan minősülhet olyanként, ami nem az ÁFA hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtás. Hasonlóképpen a közbeszerzési szabályok alá eső beszerzési kötelezettségnek sem tárgya.

A közszektorban alkalmazott SSC szervezeti formája nemcsak gazdasági társaság lehet, hanem közintézményi forma is. Azaz nemcsak a magánjog, hanem a közjog, illetve az államháztartás körébe (hatálya alá) is tartozhat.

b) Az Európai Unió rendelkezései szerint az ún. *Altmark-kritériumok* alkalmazása adott esetben további követelményeknek való megfelelés esetén a közszolgáltatások állami ellentételezése nem minősül tiltott állami támogatásnak, még akkor sem, ha a vállalkozás nem közbeszerzés útján lett kiválasztva. Jogászok általában a szabályozás tartalmát elemzik. Most tekintsünk el ettől, és elsősorban a szabályozási tartalomra gyakorolt hatásokat nézzük! Kevésbé a folyamatszerűsége, inkább a szabályozás alakítására irányuló gazdasági érdekek kifejeződésére koncentráljunk!

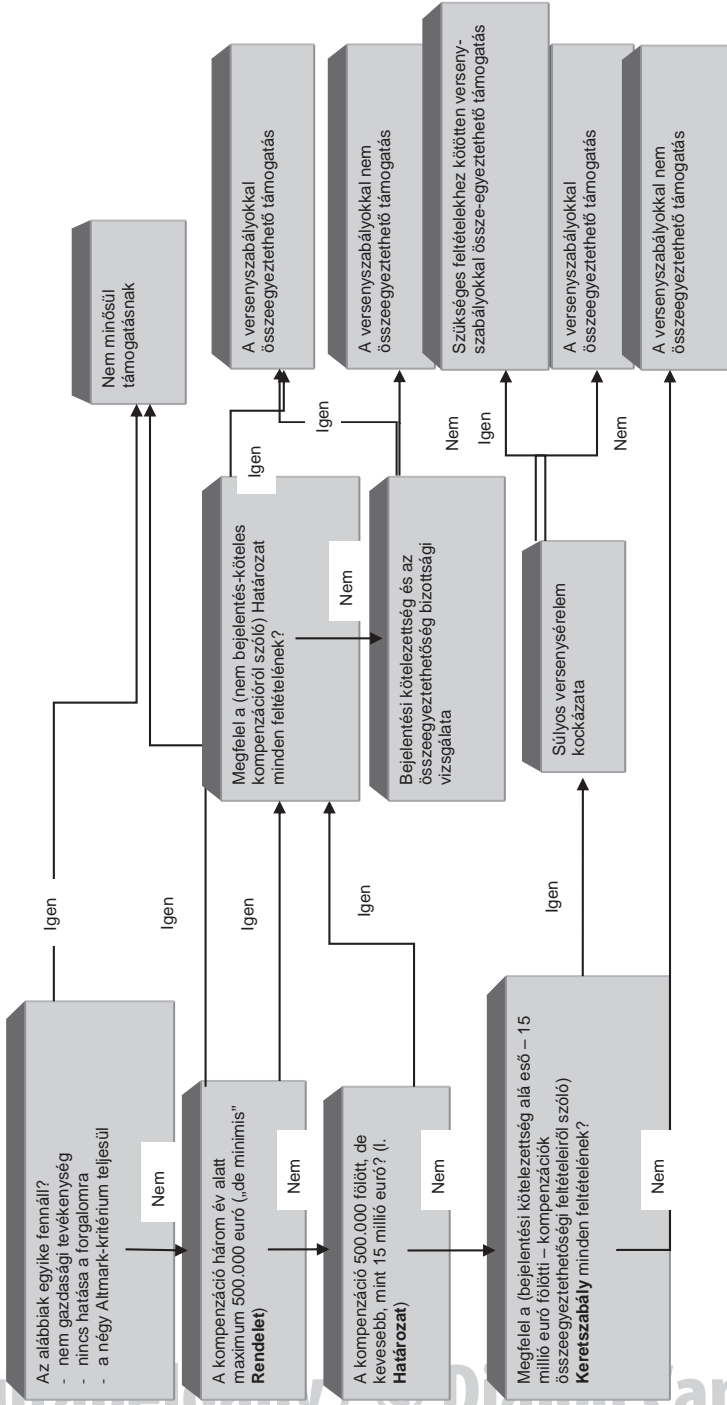
A rendszer 2012 elején elfogadott módosítással nyerte el mai formáját. Ekkor az *Almunia-csomag* biztosította az általános gazdasági (és nem gazdasági) érdekű szolgáltatások körében az állami szervezési megoldások kiterjedését, de egyben igyekszik a folyamatot korlátok között is tartani. Jelen elemzés szempontjából az a legfontosabb, hogy a közszolgáltatási csomag maga is a kormányzati közvetlen szerepvállalás bővülésének tényezője lett.

A IV.2 ábra jól mutatja a folyamat csatornázásának módját. A szabályanyag négy szintet különít el, amit az ábra baloldalán látható keresztvasak mutatnak. Az első szinten az Európai Bíróság *Altmark*-döntésének megfelelő feltételek fennállása esetén az állami ellentételezés kívül maradhat a versenyszabályoknak való megfelelés adminisztratív vizsgálatán. A második szint a de minimis kör (500 ezer EUR és az alatt), amelyik szintén kívül marad, de nem elvi okok miatt, hanem a nagyságrendre alapozott kivétel szabálya miatt. A harmadik körben (500 ezer EUR fölött, de 15 millió EUR vagy az alatt) többletfeltételeket határoznak meg, mivel az alapesetben, azaz az első szintnek megfelelő mentesítő feltételek nem állnak fenn; teljesülésük esetén az ellentételezés nem bejelentés-köteles az Európai Bizottság előtt. Az első szintnek megfelelő mentesítő feltételek fennállásának hiányában, valamint 15 millió EUR értékhatár fölött az ügylet előzetesen bejelentendő a Bizottságnak, amelyik vizsgálat alapján dönt a versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségről.

A IV.2 ábra által szemléltetett algoritmus szerint az összességében négy szint immár nem fessegeti, hanem egyértelműen tágítja, kitolja az állami ellentételezések megengedhetőségének határait. Az *Almunia*-csomag hatására a „jó” (megfelelő) nemzeti szabályozások keresése előtérbe került, amelyen több alapvető fogalom tartalommal megtöltése múlik. Például ilyen a közszolgáltatás, a kizárólagos jog köre, feladatok általános gazdasági érdekűséggel való felruházása. Ugyancsak kiterjed ezáltal a kormányzati szerepek ellátása újabb formáinak tárháza.

IV.2 ábra

A közzolgáltatások állami ellentételezésének megengedhetősége



Forrás: SWD(2013) 53 final/2 alapján

c) A felelős társaságirányítás követelményeinek megfogalmazása az állami körben szintén kifejeződése a közszektor szerepköre változásának. A kezdő lökést ehhez a magánvállalatokra vonatkozó etikai normák adták. Európában a felelős tulajdonlás felelevenítése és megújítása a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségessé. Az ezredforduló felé a német társasági jogba és joggyakorlatba⁸⁴ olyan elemeket, intézményeket ültettek, amelyek lehetővé tették a vagyonnal kapcsolatos közvetlen tulajdonosi-rendelkezési érdekeltség megkülönböztetését a kizárólag részvényesi-részesedési érdekeltségtől. Magyarországon a Budapesti Értéktőzsde Felelős Társaságirányítási Ajánlása⁸⁵ fordította át ezt a követelményrendszert.

Az állami tulajdonú társaságokra vonatkozóan OECD-iránymutatás próbál standardokat fölállítani.⁸⁶ Az újabb változat revízió alatt áll. A magánvállalatoknak szóló ajánlásoknál ezek kevésbé vezetéscentrikusak és kevésbé intézményorientáltak. Általánosabban viszont jóval szélesebb összefüggési kört érintenek. Hasonló ugyanakkor a módszer: nem jogi szabályozásban, hanem követésre ösztönző orientációról van szó, amit a csatlakozók gazdasági érdekből, kooperatívan követnek.

* * *

A kormányzati szerepeknek az erősödése nem általános tendencia. Az egyes országokban bizonyos közszolgáltatási ágazatokban van elmozdulás, nem általában, míg másokban egyáltalán nincs. Van elég hivatkozási alap, de nem globális változásról vagy paradigmaváltásról van szó.

- a) A tárgyalat irányok közül az első csoport, azaz a közszektor tulajdoni formáinak előtérbe kerülése hivatkozási alapul szolgálhat, hogy más uniós országokban is vannak ilyen folyamatok. Bár ezek ott minden esetben fókuszáltak.
- b) A második csoportba tartozó szervezési eszközök alkalmazására vállalatcsoporti körben is közvetlenül lehetőség van, illetve szükséges követelmény például az *Altmark-kritériumok* esetében.
- c) Az önkormányzati tulajdonú holdingforma az egyik jelenség (önkormányzati korporatizáció) megjelenési formája. Ilyenként számos további irány (remunicipalizáció, nonprofit körbe kerülés, megengedett ellentételezés, felelős társaságirányítás) megnyilvánulásaival szembesül a gyakorlat a működés során. Ez a „mix” alakítható.
- d) A vázolt intézményes megoldások az Európai Unió tagországainak gyakorlatában különböző közpolitikai célokat szolgálnak. A közszektor újabb formái ezeknek az irányoknak a várospolitikai megfogalmazása során eszközként működnek.

⁸⁴ Az alkalmazást kötelező üzleti „etikai” kódex foglalja magában: German Corporate Governance Code.

⁸⁵ http://bet.hu/topmenu/kibocsatok/tarsasagiranyitas/felelos_tars_ir.html?pagenum=2

⁸⁶ <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

V. Az állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában

Varju Márton

Kulcsszavak

általános gazdasági érdekű szolgáltatások	tagállami árszabályozás	közszolgáltatások ellátásának modellje
kizárólagos jog	versenypiaci modell	ágazati uniós másodlagos jog

Az állami szerepvállalás lehetőségeire vonatkozó uniós szabályozás intenzitása nem egységes; ágazatonként eltérő jellegű és részletességű szabályozási eszközök alkalmazása jellemző. Ezek az eszközök többféle szabályozási megközelítést és megoldást is magukba foglalnak. Mivel nincsen egységes paradigma arra nézve, hogy hol húzhatók meg az állam és a piac határai, az Unió közrehatása egyes hatáskörébe tartozó kérdésekre, mint pl. a diszkrimináció tilalma, a szabályozási eszközök minősége, vagy a hatékony szolgáltatásnyújtás, korlátozódik.

428

1. Állami szerepvállalás a közszolgáltatások uniós piacán

429

Az Európai Unió jelenlegi alkotmányos és politikai állapotában a versenypiacok működésének és a közszolgáltatások által képviselt értékek védelmének egyenlő jelentőségét, és ezzel összefüggésben az Unió gazdasági és társadalmi prioritásainak összeegyeztethetőségét vallja (EUMSZ 14. cikk; Közlemény, 1996 és 2007) (Baquero Cruz, 2005: 176–177; Prosser, 2005: 172).⁸⁷ A közszolgáltatások társadalmi értékeinek védelmében történő, a versenypiaci működést háttérbe szorító állami fellépés lehetőségének elismerése jól kitűnik az ún. általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások szerepét megerősítő, azok társadalmi jelentőségét elismerő politikai és szakpolitikai, valamint alkotmányos változásokból.⁸⁸ Ezen változások következtében az Európai Unióban a közszolgáltatási értékek védelme ma alapvető feladatnak minősül, valamint ezzel együtt biztosított a tagállamok számára, hogy az uniós

⁸⁷ Lásd: különösen C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 41. pont.

⁸⁸ Lásd: Varju, 2013, 109–113 és az ott feldolgozott szakirodalom.

szabályozási keretben foglaltak tiszteletben tartásával vagy az abban biztosított lehetőségek kihasználásával, a közszolgáltatások társadalmi szerepét megvalósítandó, viszonylagos szabadsággal meghatározzák és szabályozzák a közszolgáltatások nemzeti piacát.

Több tényezőtől is kifolyólag, különösen a tagállami közszolgáltatási modellek sokfélesége, az Unió számára ezen a területen a rendelkezésre álló hatáskörök és eszköztár korlátozott volta, vagy a közszolgáltatások helyzetét egységesen meghatározni képes európai társadalmi modell hiánya következtében az uniós szabályozási keret nagyfokú szabadságot és önállóságot biztosít a tagállamok számára a közszolgáltatások piacát meghatározó alapvető kérdések eldöntésében.⁸⁹ Ilyen kérdés a közszolgáltatásnak minősülő szolgáltatások körének és ellátásuk formájának és modelljének meghatározása (Közlemény, 2000). A semlegesség alapszerződési szinten rögzített elvéből következően (EUMSZ 345. cikk) az Unió, a tagállamok gazdaság- és társadalompolitikai autonómiáját védendő, nem veszélyeztetheti és változtathatja meg a tagállamokban kialakított tulajdoni rendet. A szubszidiaritás elve alapján (EUSz 5. cikk) pedig a helyi társadalmi szükségletekhez való közelségük folytán elsősorban a tagállamoknak van lehetősége a közszolgáltatások rendszerének kialakítására és szabályozására. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt közszolgáltatási jegyzőkönyv az állami szerepvállalás jellege és mértéke meghatározásának lehetőségét egyértelműen a tagállamok számára tartja fenn, valamint elismeri a tagállamok alapvető szerepét és széles mérlegelési lehetőségét a közszolgáltatások kapcsán hozott gazdaság- és társadalompolitikai döntések és azok megvalósítása tekintetében (26. Jegyzőkönyv).

A közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása kapcsán meghozható alapvető döntések tekintetében a tagállamoknak a terület kulcsfogalmainak definíciójából származó döntési/szabályozási következményeket is figyelembe kell venniük. A belső piaci jog, az uniós versenyjog és az állami támogatások joga általános szabályainak, valamint az ezek alkalmazhatóságát eldöntő, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások védelmét biztosító EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alkalmazása körében jelentőséggel bír, hogy mi tekinthető általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás szélesen értelmezett fogalma következtében csaknem az összes közszolgáltatás gazdasági érdekűnek, más szóval versenypiaci körülmények között elláthatónak minősül.⁹⁰ Ennek következtében csak a közszolgáltatások rendkívül szűk köre, a versenypiaci körülmények között nem ellátható közszolgáltatások tekintetében lehet automatikusan eltekinteni a fentebb említett uniós szabályok alkalmazásától.⁹¹ A tagállamoknak tehát számolniuk kell azzal, hogy a közszolgáltatások nagyobb körét érintő intézkedéseiknek meg kell felelniük az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésből eredő feltételeknek és azok alkalmazásától függően be kell tartaniuk az uniós kereskedelmi és versenyjog általános szabályait (Baquero Cruz, 2005, 183–184). Ez annak ellenére van így, hogy az uniós jog kivételes esetekben vizsgál-

⁸⁹ Lásd: C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 50. pont; C-67/96. sz. *Albany* ügy, 104. pont; C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 29. pont; C-412/96. sz. *Kainuun Leekenne Oy* ügy, 35. pont, amely utóbbi szerint a tagállamok döntési szabadságába tartozik annak meghatározása, hogy több közlekedési szolgáltatási mód közül melyik tekinthető a helyi viszonyok között alkalmasnak és a közösség számára leginkább költséghatékonynak, valamint szükséges-e egyáltalán közszolgáltatási kötelezettség előírása.

⁹⁰ Lásd: Közlemény, 2000 és Közlemény, 2012.

⁹¹ A nem gazdasági természetű általános érdekű szolgáltatások esetében is érvényesül a megkülönböztetés-mentesség általános uniós követelménye.

hatja felül a közszolgáltatás gazdasági vagy nem gazdasági természetére vonatkozó tagállami értékelés eredményét és értékelheti újra a tagállam által a versenypiac és a közszféra között húzott határvonalat. Ugyanígy döntsenek is a közszolgáltatás ellátásának bármilyen, versenypiaci vagy a versenypiaci működést kizáró formája mellett, a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az uniós versenyjog alkalmazásának szempontjából jelentőséggel bíró, a vállalkozás fogalmát szélesen értelmező bírói gyakorlatra. Az általános fogalom alapján minden gazdasági tevékenységet végző személy, függetlenül jogi státuszától és finanszírozásának módjától, vállalkozásnak minősül, amelynek következtében a gazdasági jellegű tevékenységet (pl. gazdasági természetű közszolgáltatást) végző közjog alapján létrehozott személyek és szervezetek is, amennyiben az állam a közszolgáltatás ilyen formában történő ellátása mellett döntött, *prima facie* az uniós versenyjog hatálya alá tartoznak.⁹²

2. Az állami szerepvállalással szemben támasztott követelmények

430

Az állami szerepvállalásra és a követendő közszolgáltatási modell meghatározására vonatkozó tagállami mérlegelési és döntési szabadság korlátját jelentő követelmények elsősorban nem a makroszintű rendszerek és értékek (versenypiac-közszolgáltatás) összemérését, hanem a közszolgáltatási piacra vonatkozó, a piaci integráció működését érintő tagállami döntések megalapozottságára, átláthatóságára, pontosságára, valamint a választott megoldások hatékonyságára vonatkozó elvárások kikényszerítését foglalják magukban.⁹³ Ez következik az Unió gazdasági és társadalmi célkitűzéseinek összeegyeztethetőségét biztosító EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazását meghatározó arányosság elvéből is. Ennek elemei (pl. az intézkedés valós problémára reagál-e, az intézkedés alkalmas-e a probléma megoldására, az intézkedés szükséges-e a probléma kezeléséhez vagy léteznek-e megfelelőbb alternatív eszközök, valamint az intézkedés helyesen állapította-e meg az ellentétes érdekek korlátozhatóságát és azok sérelmét orvosolandó rögzített-e megfelelő jogi biztosítékokat) a közpolitikai döntésekkel szemben minőségi és tartalmi elvárásokat fogalmaznak meg.

Hasonlóképpen a közszolgáltatási ellentételezés paramétereit rögzítő *Altmark*-feltételek és a kapcsolódó szabályozási csomag,⁹⁴ a tagállamok döntési és mérlegelési szabadságát (autonómiáját) tiszteletben tartva, a közszolgáltatások finanszírozása tekintetében a tagállamoktól megalapozott, átlátható és hatásukban kellő módon körülhatárolt döntéseket követelnek meg. Az *Altmark*-ítéletben a Bíróság a jogbiztonság követelményére utalva azt is előírta, hogy állami fellépés esetén a jogalanyok jogi helyzete kellően pontos és egyértelmű legyen, valamint valamennyi jogukat megismerhessék és azokat nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék.⁹⁵ A közszolgáltatási piacra vonatkozó állami döntés kellő átgondoltságának, védhetőségének és igazolhatóságának követelménye következhet a diszkrimináció általános tilalmából és az abból levezetett átláthatósági és nyilvánossági követelményekből

⁹² C-41/90. sz. *Höfner* ügy, 21–22. pontok. Ez nem jelenti, hogy magatartásuk versenyjog-ellenessége automatikusan megállapítható lenne.

⁹³ Ennek kifejtéséről lásd: Schweitzer 2011, 50–51 és Baquero Cruz, 2005, 188–192.

⁹⁴ Összefoglalásként lásd: Varju, 2013, 126–131.

⁹⁵ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 59. pont.

is.⁹⁶ Az uniós jog ezen szabályozási és kormányzási követelmények megfogalmazásával áttételesen arra az általános igényre is választ próbál adni, hogy a közszolgáltatások piaca, kövessen bármilyen modellt is, kiváló minőségű, használói számára megfizethető és általánosan hozzáférhető közszolgáltatásokat nyújtson úgy, hogy kielégítse a közszolgáltatásokkal szemben támasztható összetett morális, társadalmi, gazdasági és finanszírozhatósági, környezetvédelmi stb. elvárásokat.

Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében foglalt arányossági/szükségességi vizsgálatból származó követelmények jól láthatók a Bíróság *Corbeau* ügyben hozott korai ítéletében. Az ítélet elsősorban a tagállam által bevezetett eszköz, a piaci versenyt a közszolgáltatási feladat elláthatósága érdekében korlátozó kizárólagos jog közgazdasági és közszolgáltatás-politikai alátámaszthatóságát vizsgálta. Különösen azt tekintette át, hogy az mennyiben szükséges a közszolgáltatás ellátásának fenntarthatósága (a pénzügyi egyensúly/gazdasági életképesség kritériuma)⁹⁷ és a közszolgáltatás minősége, illetve megbízhatósága szempontjából, valamint külön kitért alkalmazásának kellő körülhatároltságára.⁹⁸ Az állami beavatkozás kellő alátámasztottsága tekintetében az *International Mail Spain* ítéletben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a kizárólagos jog bizonyos szolgáltatási területeken való fenntartásának állami eszközt nem lehet a kérdéses szektor általános helyzetére vonatkozó, különösen egyszerű célszerűségi („*expediency*”, „*opportunité*”, „*Zweckmäßigkeit*”) megfontolásokkal alátámasztani.⁹⁹ Az állami beavatkozás alapos körülhatárolásának követelménye az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének szigorú értelmezéséből ered, amely egy másik postai ügyben a különböző szolgáltatási tevékenységek közötti keresztfinanszírozás lehetőségének szoros keretek közé szorítását eredményezte, és a Bíróság a jogellenes keresztfinanszírozás ellenőrzése és kizárása tekintetében a tagállamnak választása szerint kompenzációs vagy szabályozási rendszer működtetését írta elő.¹⁰⁰

A tagállami szerepvállalással szembeni minőségi, elsősorban a szabályozás és annak végrehajtásának minőségére vonatkozó elvárásokkal a földgáz és a villamos energia közszolgáltatási piacára vonatkozó uniós irányelvek (a volt 2003/55/EK és 2003/54/EK irányelvek) által a tagállamok számára a piac működésének és a közszolgáltatási feladatok ellá-

⁹⁶ Lásd: C-160/08. sz. ügy, 129. pont, amely szerint a közszolgáltatási feladat ellátása önmagában nem indokolja, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó eredményeket ne hozzák nyilvánosságra, tehát az eredmények nyilvánossága nem fogja veszélyeztetni a közszolgáltatási feladat ellátását.

⁹⁷ Az ítélkezési gyakorlat szerint nem szükséges, hogy az érintett vállalkozás pénzügyi egyensúlya/gazdasági életképessége fenyegetve legyen, elegendő, ha kizárólagos jogok hiányában nem képes a rábízott közérdekű feladatok ellátására, vagy a kizárólagos jogok biztosítására van szükség ahhoz, hogy lehetővé váljék a gazdaságilag elfogadható feltételek között rábízott közérdekű feladat ellátása, C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 35. pont; C-320/91. sz. *Corbeau* ügy, 14–16. pont és C-157/94. sz. ügy, 43. pont.

⁹⁸ C-320/91. sz. *Corbeau* ügy, 16–19. pontok. Megerősítette C-475/99. sz. *Ambulanz Glöckner* ügy, 57–65. pontok, amelyben a Bíróság a piaci működés (piaci verseny) lehetőségére utalva azt a kérdést is relevánsnak tartotta, hogy a kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozások képesek-e a jogszabályban meghatározott feladatból és a piacról származó, a kérdéses közszolgáltatások iránti kereslet hatékony kielégítésére. Lásd még C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 33–36. pontok és C-160/08. sz. ügy, 126–128. pontok.

⁹⁹ C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 41–42. pontok.

¹⁰⁰ C-340/99. sz. *TNT Traco* ügy, 56–62. pontok.

tásának biztosítása érdekében fenntartott fellépési lehetőség és az ugyanott előírt fellépési kötelezettség kapcsán is találkozhatunk. A *Federutility* és az *ENEL Produzione* ítéletekben a Bíróság kimondta, hogy a tagállami fellépésnek a megjelölt közérdekű/közszolgáltatási cél elérése érdekében kell történnie, arányosnak, világosan meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetésmentesnek és igazolhatónak kell lennie, valamint az érintett vállalkozásoknak egyenlő piaci esélyeket kell biztosítania (a fogyasztókhöz egyenlő hozzáférést kell biztosítani).¹⁰¹ További, a szóban forgó irányelvekből is következő szabályozási/kormányzási követelmény, hogy a tagállami fellépésre vonatkozó feltételeket objektív módon kell meghatározni, megismerhetővé és hozzáférhetővé kell tenni, valamint alkalmazásuknak mentesnek kell lennie a megkülönböztetéstől.¹⁰² A közszolgáltatási kötelezettség ellátásának biztosítása érdekében bevezetett, a versenypiaci működést és a piaci ár mértékét befolyásoló korlátozások tekintetében a Bíróság rögzítette, hogy azoknak akkor is meg kell felelniük az arányosság követelményének és a belőle eredő igazolási kényszernek, ha bevezetésükre uniós irányelv adott lehetőséget.¹⁰³ Az *ENEL Produzione* ügyben az energiapiac elégtelen működése következtében kialakult nem kívánatos árak tekintetében hozott olasz intézkedéscsomag arányosságának vizsgálata körében a Bíróság elfogadta, hogy az intézkedés megfelelően célzott és körülhatárolt volt, valamint alkalmas volt az érintett vállalkozások piaci pozíciója folytán bekövetkezett probléma orvoslására.¹⁰⁴ Ugyancsak elismerte, hogy a tagállami fellépés a szabályozott tevékenység körét tekintve kellően differenciált volt, és kellő biztosítékokat nyújtva nem veszélyeztette az érintett vállalkozások működését. Az érintett vállalkozások számára különféle eszközökkel (pl. derogáció lehetőségének biztosításával) lehetővé tette, hogy mérsékeljék az intézkedés bevezetéséből származó negatív hatásokat. Ennek alkalmazása időben korlátozott és időszakosan felülvizsgálandó volt, valamint bevezetése a rendszer hatékonyságának növelését célzó közép és hosszú távú összetett intézkedések bevezetésével párhuzamosan történt meg.¹⁰⁵

Az olasz földgáz-szolgáltatási piacon bevezetett referenciaár tekintetében a Bíróság a *Federutility* ügyben hozott ítéletében hasonló szabályozási/kormányzási elvárásokat követve kevésbé kedvező véleményt alkotott.¹⁰⁶ Először is nem látta biztosítottnak, hogy a referenciaár bevezetése annak ellenére, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály szerint az minden piaci szereplőre egyforma módon alkalmazandó, nem érintette-e ténylegesen, piaci pozíciójuknál fogva eltérően a piac különböző szereplőit.¹⁰⁷ A referenciaár EUMSZ

¹⁰¹ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 44. pont és para. 48, C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 48. pont.

¹⁰² Uo.

¹⁰³ C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 55. pont.

¹⁰⁴ Uo. 57–62. pontok.

¹⁰⁵ Uo. 66–80. pontok. A tagállami szabályozási megoldás minősége mellett a Bíróság álláspontjának kialakításában feltehetően az is komoly szerepet játszott, hogy az alapvető problémára (magas energiaár) a versenypiaci működés szempontjait figyelembe vevő megoldás született, nem pedig a piac működésének orvosolhatóságát figyelmen kívül hagyó, durva állami beavatkozás (pl. közvetlen árszabályozás vagy árcsökkentési kötelezettség előírása) történt.

¹⁰⁶ Érezhetően a Bíróság kevésbé kedvezően ítélte meg a piac működésének hibáját orvosolni nem képes, a piac működésébe durván beavatkozó árszabályozási megoldást, mint az előbb említett piaci szempontokat figyelembevevő, a piac működését kijavítani célzó eszközcsomag egyik elemeként bevezetett árszabályozási eszközt.

¹⁰⁷ C-242/10. sz. *Federutility* ügy, 45–46. pontok.

106. cikk (2) bekezdése szerint vizsgált arányossága kapcsán megjegyezte, hogy az intézkedés ideiglenes voltát (amiből következne az intézkedés arányossága is) nem garantálja önmagában az ideiglenes alkalmazásra tett kijelentés a jogszabályban. Ezért szükséges, hogy az intézkedés alkalmazásának (alkalmazása szükségességének) és módjának időszakos felülvizsgálatáról jogszabályi szinten részletesen rendelkezzenek.¹⁰⁸ A referenciaár szükségessége tekintetében a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállamnak kell bizonyítania, hogy valóban fennáll-e az a versenypiac működése körében észlelt probléma (piaci kudarc), amely a közvetlen árszabályozás bevezetését indokolta. Ebben a tekintetben a tagállamnak azon kötelezettségeit is figyelembe kell vennie, hogy a versenypiac működésének problémáit (pl. a hatékony verseny hiányát) elsősorban az uniós jogban meghatározott eszközökkel kell orvosolnia (pl. tagállami energiapiacok integrálása vagy az energiahálózat fejlesztése), valamint a tagállam egyedül a piaci ár a versenypiac tökéletlensége által érintett eleme tekintetében élhet az árszabályozás eszközeivel.¹⁰⁹ A referenciaár alkalmazási körének kellő körülhatároltsága kapcsán a Bíróság hangsúlyozta, hogy a tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy a védelemben részesíteni kívánt végső fogyasztói kört a benne foglalt személyek körülményei és más objektív tényezők alapján pontosan meghatározzák és elkülönítsék más fogyasztóktól, valamint kellő különbséget tesznek különösen a lakossági fogyasztók és a vállalati felhasználók között.¹¹⁰

Árszabályozás tagállami szintű bevezetésére a közszolgáltatási piac adott szegmensét közvetlenül szabályozó uniós jogszabály felhatalmazása alapján, annak keretei között is sor kerülhet. Az uniós földgázpiacon a 2007-es teljes piacnyitást követendően várt árak vonatkozásában a Bíróság az előbb elemzett *Federutility* ítéletben a következőképpen nyilatkozott. Először rögzítette, hogy a 2003/55/EK irányelv teljes piacnyitásról rendelkező 23. cikk 1. bekezdés c) pontját az irányelv liberalizációs célkitűzése fényében úgy kell értelmezni, hogy annak érvényesülése következtében a földgáz piaci árát, versenypiaci viszonyokat feltételezve, annak kínálata és kereslete fogja meghatározni.¹¹¹ Ugyanakkor megjegyezte, hogy ezt a rendelkezést és annak lehetséges piaci következményeit egyedül az irányelv 3. cikk (2) bekezdésével együtt lehet értelmezni, amely közszolgáltatási kötelezettség ellátása körében, a Bizottságnak történő bejelentés terhe mellett, a tagállamok számára többek között lehetővé teszi, hogy a közszolgáltatási feladat ellátásának biztosítása érdekében a szolgáltatás árát közvetlenül szabályozzák.¹¹² Ugyanebből a rendelkezésből következően a közszolgáltatási piacra vonatkozó általános uniós elvekkel összhangban azt is rögzítette, hogy az ár szabályozásakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük az alapszerződések vonatkozó rendelkezéseit, a szabályozást igazolhatóan egyedül a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében vezethetik be, valamint a szabályozásnak világosan meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lennie, és az érintett vállalkozások számára garantálnia kell a nemzeti fogyasztókhoz való hozzáférés egyenlőségét.¹¹³ Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alatt alkalmazandó arányossági követelmény

¹⁰⁸ Uo. 35. pont.

¹⁰⁹ Uo. 37–38. pontok.

¹¹⁰ Uo. 40–43. pontok.

¹¹¹ Uo. 17–19. pontok.

¹¹² Uo. 20–21. pontok.

¹¹³ Uo. 22. pont.

alapján végül felhívta a figyelmet arra, hogy árszabályozás alkalmazására egyedül a közszolgáltatási feladat ellátásához szükséges mértékben és időszakban kerülhet sor.¹¹⁴

A közszolgáltatási ellentételezés nyújtásának lehetőségének feltételeit rögzítő *Altmark* ítélet¹¹⁵ megköveteli, hogy a közszolgáltatási ellentételezés bevezetése megfelelően előkészített és megalapozott legyen különösen, hogy a piaci versenyt torzító túlkompenzációt az ellentételezés alapjainak tárgyilagos és átlátható módon történő előzetes megállapításával elkerüljék.¹¹⁶ Ez utóbbi tekintetében elvárt, hogy az ellentételezés megfelelően körülhatárolt legyen méghozzá úgy, hogy a közszolgáltatási feladat ellátásával járó költségek és a szükséges ellentételezés mértékét pontosan meghatározzák.¹¹⁷

Az uniós közszolgáltatási jog alapelveiből, valamint a terület központi elemének tekintett EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés követelményeiből sem következik, hogy a piac működésébe történő állami beavatkozás automatikusan az uniós jogba ütközzön. Az állami szerepvállalás lehetősége, mértéke és formája elsősorban annak objektív igazolhatóságától függ. Ez kellően megalapozott és átlátható, így a nyilvánosság előtt védhető döntéseket tétel fel, valamint egyedül a szükséges és alkalmas megoldások bevezetését fogadja el a tagállamok részéről. A versenypiaci működést korlátozó vagy kizáró tagállami szerepvállalás igazolhatóságának követelményéből nem következik, hogy a versenypiaci megoldások kivételezett helyzetet élveznének az uniós szabályozási keretben. Az igazolási kényszer a tagállami mérlegelési és döntési szabadság gyakorlása tekintetében támasztott, egyébként szabályozási és kormányzási szempontból magától értetődőnek tekinthető elvárások segítségével a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek összeegyeztethetőségét kívánja biztosítani. Azt is lehetővé teszi, hogy a közszolgáltatások védelme és ezzel együtt az Unió társadalmi célkitűzéseinek megvalósítása során a tagállamok, mint a terület elsődleges, tevékenységükben az Unió korlátozott eszközeivel csak kiegészíthető aktorai, megalapozott döntéseket hozva és megfelelően szervezett folyamatokat követve, más kifejezéssel jól kormányozva járjanak el.

* * *

Az uniós jog általános jelleggel nem favorizálja a közszolgáltatások versenypiaci ellátásának modelljét, viszont a versenypiac működésébe egyedül nyomós közérdek (pl. a közszolgáltatási értékek védelme) alapján, a feltételek átlátható módon történő rögzítése és a hatékony jogvédelem biztosítása mellett, valamint a tagállamok számára nyitva álló mérlegelési szabadság kellő körülhatároltsága esetén engedi meg az állami beavatkozást. A preferált és megengedett modellek azonban függenek az ágazatra vonatkozó uniós másodlagos jogtól is. Az alapelvek szintjén viszont egyértelmű elvárás, hogy a tagállamok közpolitikai és közszolgáltatás-politikai szempontból kellően megalapozott, nyilvános és igazolható döntéseket hozzanak, valamint a kapcsolódó kormányzási és szabályozási rendszereket diszkriminációtól mentesen, a közszolgáltatási piac szereplőinek megfelelő biztosítékokat nyújtva és jól irányítva működtessék.

¹¹⁴ Uo. 33. pont.

¹¹⁵ Lásd még a 240/83. sz. *ADBHU* és a C-53/00. sz. *Ferring* ügyekben hozott ítéleteket.

¹¹⁶ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 89–91. pontok.

¹¹⁷ Uo. 92–93. pontok.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Akkermans, Bram and Ramaekers, Eveline (2010): Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretation. 16(3) *European Law Journal*. pp. 292–314.
- Árva Zsuzsa (2014): A villamosenergia-szolgáltatás piaci viszonyai. MTA-DE Közzolgaltatási Kutatócsoport, Debrecen. (Kézirat)
- Bánda Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat.
- Baquero Cruz, Julio (2005): Beyond Competition: Services of General Interest and EC Law. In: Grainne De Búrca (eds.): *EU law and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. pp. 169–212.
- Bauer, Hartmut (2014): The City of Potsdam: Between Privatisation and Remunicipalisation. Local Experiences and General Aspects. COST program. (Kézirat)
- Bessenyei Gábor–Bokor Pál (szerk.) (2009): *EU-tagállamok adózása*. Budapest: Saldo Rt.
- Borsányi Bognár Levente (2003): Környezetterhelési díjak. In: *Környezetvédelem*. 11. évf., 6. sz., 23–24. o.
- Chavez, Daniel (2014): An exceptional electricity company in an atypical social democracy: Costa Rica's ICE. In: McDonald, David (eds.): *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London: Zed Books, pp. 31–61.
- Dexia (2004): *Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union*. Paris: Dexia.
- Doros Judit–Lencsés Károly: Nyakukba zúdult a szemét. In: *Népszabadság* 2013. július 31-én megjelent száma.
<http://nol.hu/archivum/20130731-nyakukba> (2013.08.06.)
- European Commission (2013): *Fact sheet. Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU Agreements*.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151916.pdf (2013.08.07.)
- Fodor László (2014): *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Fucskó József–Kis András–Bela Gyöngyi–Krajner Péter–Valené Kelemen Ágnes (2000): *Ökológiai adóreform II*. Budapest: Magyar Környezetgazdaságtani Központ.
- Fullerton, Don–Leicester, Andrew–Smith, Stephen (2008): *Environmental Taxes*. http://www.nber.org/papers/w14197.pdf?new_window=1 (2012.01.22.)
- Georgescu, Marina Anda–Pendolovska, Valina–Cabega, Julio Cesar (2010): *Distribution of environmental taxes in Europe by tax payers in 2007*.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-067/EN/KS-SF-10-067-EN.PDF (2012.01.24.)
- German Corporate Governance Code. Government Commission, <http://www.corporate-governance-code.de/eng/kodex/index.html> (2014.03.16.)

- Hall, David (2012): Re-municipalising municipal services in Europe. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 29. www.psiru.org (2013.09.19.) A report commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU).
- Hall, David et al. (2013): Renewable energy depends on the public not private sector, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 7. www.psiru.org (2013.07.07.)
- Hall, David: Re-municipalising municipal services in Europe. 2012. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 29. www.psiru.org (2013.07.07.)
- Herich György (2004): *Franciaország, Görögország, Portugália adórendszere*. Pécs: Penta Unió Kft.
- Kerekes Sándor (1998): *A környezetgazdaságtan alapjai*.
<http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/> (2012.01.14.)
- Koloszár Miklós (2004): Környezetterhelési díj. In: *Adó*. 18. évf., 8. sz., 23–24. o.
- Laskowska, Agnieszka–Schrimgeour, Frank: *Environmental taxation: The European experience*. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OGF4adHNhc8J:wms-soros.mngt.waikato.ac.nz/NR/rdonlyres/ei6yf17vfpcx2dmjqnkz6roqp6ctzzxoqazaqukj4r6bq-byj6bn4zxhnypc71yv46m7kh5jsb7lussmipzf5hntiuh/EuropeET.doc+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (2014.02.05.)
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (2013): *A lakossági villamos energia és földgázárak nemzetközi összehasonlító vizsgálata 2013. júliusban és augusztusban*. <http://www.mekh.hu/gcpdocs/91/MEKH%20nemzetk%20arosszehasonlit%202013.%20j%20lius%20es%20augusztus.pdf> (2014.02.05.)
- Megyeri Mária–Katona József–Ferencz Lászlóné (1996): A szennyvízterhelési díj módszerének elve a francia joggyakorlatban. In: *Környezet és fejlődés*. 6. évf., 3–4. sz., 36–41. o.
- Miklós László (szerk.) (2011): *A környezetjog alapjai*. Szeged: SZTE ÁJK–JATE Press.
- Nagy Zoltán (2011): Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus. 29. évf., 1.sz., 247–258. o.
- Nagy Zoltán (2013): *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolc: Miskolci Egyetem.
- Pallai Katalin (szerk.) (2003): *A Budapest-modell. Egy várospolitikai kísérlet*. Budapest: Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány.
- Pavel Swianiewicz (2003): *Local Taxes in Poland. Base for Local Accountability*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan009152.pdf> (2013.07.09.)
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.): *Re-municipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: TNI (Transnational Institute).
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.) (2012): *Re-municipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: TNI (Transnational Institute).
- Prosser, Tony (2005): *The Limits of Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Pump Judit (2014): A tulajdon és a helyi települési hulladékkezelési közszolgáltatás kapcsolata. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen. (Kézirat)
- Rabné Barics Gabriella (2008): Környezetterhelési díj. In: *Adó*. 22. évf., 15–16. sz., 21–38. o.

- Raisz Anikó (2012): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus. 30. évf., 2. sz., 371–382. o.
- Schwartmann, Rolf (2006): *Umweltrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Schweitzer, Heike (2012): Services of General Economic Interest. In: Marise Cremona (eds.): *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. pp. 12–63.
- Selchert, Friedrich W.–Herich György (2003): *Németország adórendszere*. Pécs: Penta Unió Kft.
- Simon István (szerk.) (2012): *Pénzügyi Jog II*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Sornarajah, M. (2004): *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Szabylár Péter (2005): Ökoadó – avagy a környezetterhelési díj. In: *Bányászati és Kohászati Lapok. Kohászat*. 138. évf., 5. sz., 32–35. o.
- Szakács Imre (2012): *Az adózás nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kft.
- Szász Iván (2006): Kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények – A külföldi beruházások nemzetközi szerződéses védelme a bírói gyakorlat tükrében. In: Pázmándi Kinga (szerk.): *Sárközy Tamás ünnepi kötet*. Budapest: HVG–ORAC. 232–237. o.
- Szemesi Sándor (2013): Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek a városi kormányzás köréből. Közszektor-olvasmányok*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus. 173–193. o.
- Tambet Tiits (2006): *Land Taxation Reform in Estonia*.
<http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0650.pdf> (2013.08.09.)
- Tózsza István (2000): A talajterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere. In: *Comitatus: önkormányzati szemle*. 10. évf., 6. sz., 31–39. o.
- Törő Emese (2005): A gépjárművekkel kapcsolatos adózás. In: Károlyi Géza (szerk.): *Gazdasági közjog*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó. 161–169. o.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések: Közszolgáltatási Változások*. Budapest: Dialóg Campus. pp. 103–138.
- Water Remunicipalisation Tracker, 2014. <http://www.remunicipalisation.org>. (2015.03.06.)
- Water Remunicipalisation Tracker, <http://www.remunicipalisation.org> (2013.09.19.)
- Wälde, Thomas (2004): Energy Charter Treaty-based Investment Arbitration. In: *Transnational Dispute Management*. Vol. 1., Issue 3., 1–40. o.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- 1074/1995. (VIII. 3.) Korm. határozat a villamos energia árszabályozásáról
- 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 1991. évi LXXXII. törvény a gépjárműadóról
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről.
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésekről

- 1999/62/EK irányelv a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról
- 2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról
- 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról
- 2008. évi LXX. törvény a villamos energiával összefüggő egyes kérdésekről
- 2011. évi CCIX. törvény a vízközmű-szolgáltatásról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- 2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról
- 2013. évi CXIV. törvény a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint az egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról
- 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvény-módosításokról
- 2013. évi CXXXVIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény módosításáról
- 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentés végrehajtásáról
- 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról
- 2013. évi LXVII. törvény az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról
- 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról
- 209/2013. (VI. 18.) Korm. rendelet az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény végrehajtásáról
- 26. Jegyzőkönyv: Az általános érdekű szolgáltatásokról. HL C 83., 2010. 03. 30., 308. o.
- 28/2009. (X. 29.) ÖM rendelet a temetkezési szolgáltatási engedély kiadása iránt fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről
- 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szolgáltatásról szóló törvény végrehajtásáról
- 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról
- 37/2007. (III.26.) GKM rendelet a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról
- 45/2000. (XII. 21.) GM rendelet a villamos energia hatósági árának, valamint a közcélú villamosművek és hőtermelő létesítményeik (fűtőműveik) által értékesített melegített víz és gőz árának szabályozásáról
- 80/2006. (XI. 24.) GKM rendelet a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített, közüzemi célra lekötött villamos energia legmagasabb hatósági árának megállapításáról
- A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról
- A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról.
- A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetésekről a pénzügyi ágazatban. 2005. november 25.
- A Bizottság sajtóközleménye. 2001. június 20.
- COM(1996) 443 végleges. A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2000) 580 végleges. A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetések egyes jogi aspektusairól. 1997. 07. 17.

- COM(2001) 370 végleges Európai Közösségek Bizottsága: Fehér Könyv. Európai közlekedéspolitikára 2010-ig: itt az idő dönteni.
- COM(2001) 598 final. Council Conclusions on Services of General Interest of 17 October 2001.
- COM(2007) 724 végleges. A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról.
- COM(2008) 2223 final Commission Decision on the State Aid awarded by Hungary through Power Purchase Agreements
- COM(2014) 21/2 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy prices and costs in Europe.
- H/18654. számú képviselői önálló indítvány (2005. november 28.), országgyűlési határozati javaslat a luxusprofit elleni fellépésről a tisztességes villamosenergia-árakért

Felhasznált jogesetek jegyzéke

- ECHR, Matos e Silva Lda. and Others v. Portugal, Judgment of 16 September 1996.
- ICJ, Elettronica Sicula S.p.A. (United States of America v. Italy), Judgment of 20 July 1989.
- ICSID, Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2.
- ICSID, AES Summit Generation Ltd. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/01/4.
- ICSID, CMS Gas Transmission Company v. Argentina, ICSID Case No. ARB/01/8.
- ICSID, Duka Energy Electroquil Partners and Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador, ICSID Case No. ARB/04/19.
- ICSID, Electrabel S.A. v. Hungary, ICSID Case No. ARB/07/19.
- Iran–USA Claims Tribunal, Tippetts, Abbet, McCarthy, Stratton v. TAMS/Affa Consulting Engineers of Iran et al., decision of 29 June 1984.
- PCA, Saluka Investments B.V. v. the Czech Republic, Judgment of 17 March 2006.
- 36/73. sz. *NV Nederlandse Spoorwegen ügyben* 1976. december 16-án hozott ítélet, EBHT 1976., 2009. o.
- 240/83. sz. *ADBHU ügyben* 1985. február 7-én hozott ítélet, EBHT 1985., 0531. o.
- C-41/90. sz. *Höfner ügyben* 1991. április 23-án hozott ítélet, EBHT 1991., I-1979. o.
- C-320/91. sz. *Corbeau ügyben* 1993. május 19-én hozott ítélet, EBHT 1993., I-2533. o.
- C-67/96. sz. *Albany ügyben* 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-5751. o.
- C-309/96. sz. *Annibaldi ügyben* 1998. december 18-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-7493. o.
- C-412/96. sz. *Kainuun Leekenne Oy ügyben* 1998. szeptember 17-én hozott ítélet, EBHT 1998., I-5141. o.
- C-219/97. sz. *Maatschappij Drijvende Bokken BV ügyben* 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-6121. o.
- C-35/98. sz. *Verkooijen ügyben* 2000. június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4071. o.
- C-205/99. sz. *Analir ügyben* hozott ítélet, EBHT 2001., I-1271. o.
- C-340/99. sz. *TNT Traco ügyben* 2001. május 17-én hozott ítélet, EBHT 2001., I-4109. o.
- C-475/99. sz. *Ambulanz Glöckner ügyben* hozott ítélet, EBHT 2001., I-8089. o.
- C-53/00. sz. *Ferring ügyben* 2001. november 22-én hozott ítélet, EBHT 2001., I-9067. o.

-
- C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet, EBHT 2003., I-7747. o.
 - C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet, EBHT 2007., I-9911. o.
 - C-160/08. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 2010. április 29-én hozott ítélet, EBHT 2010., I-3713. o.
 - C-265/08. sz. *Federutility* ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-3377. o.
 - C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-13665. o.

Ötödik fejezet

HELY A TÁRSADALOM HÁLÓZATAIBAN: SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK

Hoffman István

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Hoffman István)</i>	327
I. A SZEMÉLYES JELLEGŰ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA <i>(Hoffman István)</i>	329
1. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK	329
2. A SZOCIÁLIS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA	332
3. AZ IGAZGATÁSI RENDSZER VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON	337
II. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SZEKTORÁLIS VAGYONI KÉRDÉSEI <i>(Hoffman István)</i>	343
1. A VAGYONI KÉRDÉSEK VIZSGÁLATÁNAK FŐBB TERÜLETEI	343
2. AZ EURÓPAI JÓLÉTI ÁLLAMOK MODELLEI	344
3. VAGYONI KÉRDÉSEK SZABÁLYOZÁSA A MAGYAR JOGBAN	347
III. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSA <i>(Hoffman István)</i>	355
1. A FINANSZÍROZÁS FŐBB MODELLEI	355
2. A MAGYAR FINANSZÍROZÁSI RENDSZER	359
IV. ÁGAZATPOLITIKAI KÉRDÉSEK <i>(Hoffman István)</i>	367
1. ÁGAZATPOLITIKAI KIHÍVÁSOK ÉS LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK	367
2. MODELLEK KÖZÖTT HÁNYÓDVA: IRÁNYVÁLTÁSOK MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKÁBAN	373

V. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK (<i>Hoffman István</i>)	379
1. AZ UNIÓ SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK KERETEI	379
2. AZ UNIÓS SZOCIÁLPOLITIKA FEJLŐDÉSE	380
3. A „SZOCIÁLIS ACQUIS” HATÁSA A TAGÁLLAMI ÁGAZATPOLITIKÁKRA	384
4. AZ EURÓPAI UNIÓ MÁS POLITIKÁINAK HATÁSA	388
FORRÁSJEGYZÉK	393

Táblázatok jegyzéke

I.1 A modellek és azok finanszírozása – 2007-es adatok alapján	331
I.2 A szociális kiadások részaránya 2008-ban egyes skandináv államok települési szintű önkormányzatainak kiadásai között	335
II.1 [Mell.] Az idősgondozásra fordított kiadások a GDP százalékában (2008 és 2012 között)	352
II.2 [Mell.] Nonprofit és forprofit fenntartók aránya a bentlakásos férőhelyek tekintetében 1999-ben	352
II.3 [Mell.] Bentlakásos intézményben ellátottak száma 2006-ban és 2012-ben	353
III.1 Szociális transzferek a visegrádi államokban és egyes mintaadó európai államokban (2007)	356
III.2 A szociális kiadások aránya egyes európai országok önkormányzati kiadásain belül	356
III.3 Az önkormányzati kiadások finanszírozása egyes európai országokban	357
III.4 A társadalombiztosítási és jóléti kiadások aránya az egyes települési önkormányzatok 2005. évi kiadásain belül	362
III.5 Az önkormányzati támogatások aránya a költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva	362
III.6 Egyes szociális kiadások aránya a költségvetési kiadások összességéhez képest 2012-ben	363
V.1 Szociális kiadások változása az Európai Unióban	383
V.2 Rászorultsági ellátások szerepe az Európai Unió 27 tagállamában	385
V.3 Kormányzati kiadások megoszlása az EU 27 tagállamában feladatok szerint	386
V.4 A jóléti kiadások aránya a kormányzati kiadásokhoz képest	387

Keretes íráások jegyzéke

I.1 Civilek Hajdúböszörményben	337
I.2 Ellátásszervezés egy magyarországi középvárosban	341
II.1 Az ellátói kör változásának hajdúböszörményi példája	350
III.1 Az átalakulás hatásai egy magyar középvárosban	361
IV.1 Integrált megoldások Hajdúböszörményben	371
IV.2 Ellátási igények változása Hajdúböszörményben	377
V.1 Szociális szolgáltatások fejlesztése Hajdúböszörményben	391

Előszó a fejezethez

Hoffman István

A területi szociális közszolgáltatás az egészségügyi közszolgáltatás mellett a humán közszolgáltatások rendszerének fontos és jelentős súlyú eleme. A szociális közszolgáltatások köre rendkívül szerteágazó, így teljes körű és részletes áttekintésük jelentősen meghaladná e fejezet kereteit. Azonban a szociális közszolgáltató-sokkal kapcsolatos fontosabb kérdések legtöbbje egyértelműen jelentkezik a személyes jellegű szociális szolgáltatások körében, ezért vizsgálatomat alapvetően erre a területre szűkítem le.

Ezekben a szolgáltatásokban is tükröződnek a jóléti állammal kapcsolatos eltérő szerepfelfogások, azonban – hasonlóan más jóléti szolgáltatásokhoz – bizonyos mértékű *konvergencia* e körben is megfigyelhető.

A szociális közszolgáltatások áttekintése körében az utóbbi évtizedekben *központi kérdéssé vált a szociális szolgáltatások helye a társadalmak hálózataiban*, különös tekintettel arra, hogy a személyes jellegű szociális ellátások körében viszonylag magasabb a nem állami fenntartók részesedése, s az állami (önkormányzati) feladatellátás sem lehet sikeres a társadalom egyéb aktoraival való együttműködés nélkül. Látható, hogy a modern jóléti államokban ezeknek a szolgáltatásoknak a nyújtásában a különféle társadalmi szereplők – ha eltérő súllyal is – részt vesznek. Így a szolgáltatások nyújtásában az állami és önkormányzati szereplők mellett fontos szerepet játszanak a családok, a kisebb közösségek, a civil szféra, valamint a vállalati szereplők. Hagyományosan kiemelkedő jelentőségű ellátók az egyházak is. Így a társadalom hálózatos megközelítésével jól jellemezhető a szociális ellátás nyújtása, különösen az elmúlt évtizedek változásaira figyelemmel, ahol a jóléti államok kiépülésének egyre erősebb állami szerepvállalására a jóléti rendszereket érő kihívások nagy hatást gyakoroltak, s így a korábbi rendszer átalakult. *Az egyes társadalmi szereplők szerepének, a szolgáltatások hálózatokban elfoglalt jelentőségének vizsgálata kiemelt fontosságú a közszolgáltatások jellemzőinek elemzése során.*

A fejlett posztindusztriális társadalmakban az 1990-es évektől megnőtt a jelentősége a társadalmi aktoroknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások nyújtásában. A jogszabályok sem egyszerűen egy állami feladatként tekintettek ezekre az ellátásokra, hanem azt megkísérelték elhelyezni a társadalmi kapcsolat rendszerében, s arra törekedtek, hogy biztosítsák az egyéb szereplőknek a szolgáltatások nyújtásán túl a különféle igazgatási rendszerekbe történő belépést.

A szociális közszolgáltatások körében is a *konvergencia* egyik ösztönzője az *európai integráció*. Itt is meg lehet jegyezni, hogy az Unió elsősorban a többszereplős, azaz az egyéb, nem állami szereplők bevonását is elősegítő modelleket preferálja, azonban szerepe e területen korlátozott, csak nagyon szűk körben jelennek meg jogalkotási feladatai (részben a személyek szabad mozgásával kapcsolatban, valamint bizonyos körben a szolgáltatások

nyújtásához kötődően), s a hatása a nyitott koordináción, valamint – főleg az új tagállamokban – a támogatáspolitikán keresztül jelenik meg.

A *közpolitikák* terén jelentős különbségeket figyelhetünk meg, amely összefügg a választott jóléti modellel, azonban ki kell emelni, hogy valamennyi közpolitikában fontos kérdés, miként helyezi el ezt a szolgáltatásrendszert a társadalmi hálózatok viszonyában.

A *finanszírozási rendszereknek* az egyik központi eleme, hogy miként teszik lehetővé a társadalmi szereplők megjelenését a rendszerekben. A jóléti állapotot érő kihívások miatt – hasonlóan az egészségügyi finanszírozáshoz – itt is célként jelent meg a *hatékonyság* növelése, valamint a *költségek* csökkentése. A hatékonysághoz, illetve a költségcsökkentéshez és különösen a társadalmi szereplők bevonásához kötődően fontos elemet jelent a *versenyhez* való viszony, ugyanis legalább kvázi-verseny biztosítása elképzelhetetlen az ehhez kapcsolódó finanszírozási szerkezet nélkül, és bizonyos mértékű szektorsemlegesség nélkül.

A *vagyoni viszonyokban* különösen fontos a nem állami és önkormányzati szereplők feladatellátásának biztosítását szolgáló környezet kialakítására, – elsősorban szolgáltatóik vagyonára, valamint a korábbi állami (önkormányzati feladatellátást kiváltó) ellátásokra – is kiterjedő szabályozási modellek és különféle megoldások vizsgálata.

Az egyes szociális ellátórendszerek legnagyobb eltérései is az igazgatási szervezetrendszerben jelennek meg. Bár e körben számos megoldást figyelhetünk meg, és a magyar szabályozás, illetve a követett modell is gyakran módosult, ugyanakkor mind Magyarországon, mind Európában megjelenik az *állami feladatellátás terén* egy erős *koncentrációs* tendencia, amelyet elsősorban az állami szolgáltatók fenntartása terén láthatunk. A koncentrációs tendenciákkal ellentétesen azonban egyre szélesebb körben vonják be az egyéb társadalmi szereplőket, amely éppen ezzel ellentétes igazgatási-szerkezeti változásokat indított el, és ehhez kapcsolódóan is – elsősorban a (szakmai és hatósági) felügyelet, illetve a finanszírozás terén – centralizáltabb igazgatási struktúrák jelentek meg.

I. A személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása

Hoffman István

Kulcsszavak

jóléti modellek	központosított igazgatási modell	ellátásért felelős szervek
feladatmegosztás (kormányzati szintek között)	decentralizált szociális modell	szolgáltatási szektorok elválasztása
		szakmai illetve hatósági felügyelet

Az önkormányzatok által ellátott feladatok körében a XX. század utolsó harmada jelentős változásokat hozott. Ezek a változások erőteljesen érintették a szociális jellegű közszolgáltatásokat is, amelyek egyre jelentősebb szerepre tettek szert a humán közszolgáltatások körében. A jóléti államok a társadalombiztosítás, valamint az adókból finanszírozott jóléti ellátórendszerek kiépítése során kiemelt figyelmet fordítottak ezekre az ellátásokra (Schmid, 2002: 273). A hatékony, az egyénekhez közeli szolgáltatási rendszer biztosítása érdekében sokszínű és differenciált szolgáltatásokat nyújtó ellátórendszer alakult ki, amely számos pénzügyi, természetbeni és személyes jellegű ellátást biztosított az adott állam jogrendszere szerinti jogosultaknak.

A területi szociális közszolgáltatások igazgatásának magyarországi szabályozása – és annak változásai is – jól beilleszthető az európai modellek és tendenciák sorába. A szocializmus végétől kezdődően kiépülő ellátórendszer és annak működtetése hasonló kihívásokkal nézett szembe, mint a többi európai ország, így a hazai változások okainak és hatásainak jobb megértését is elősegíti egy összehasonlító szemléletű áttekintés.

A területi szociális közszolgáltatások igazgatásának vizsgálatához azonban nélkülözhetetlen, hogy röviden az igazgatási rendszert alapvetően meghatározó szociális szolgáltatási modelleket bemutassuk.

1. A szociális szolgáltatások

A területi szociális közszolgáltatás kérdéskörének elemzéséhez előjáróban meg kell vizsgálni, hogy a különféle jogrendszerek miként értelmezik a szociális közszolgáltatás tartalmát és terjedelmét, a választott jóléti modelleket, valamint hogyan alakult az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás kapcsolata.

501

502

503 1.1 A szolgáltatási kör az egyes államok jogában

A személyes jellegű szociális ellátások (közszolgáltatások) fogalmának értelmezése körében rögzíteni kell, hogy az jelentős mértékben függ az egyes államok által követett szociális (jó-léti) modelltől, az adott állam közszolgáltatásokkal kapcsolatos felfogásától, valamint közjogi rendszerétől. Szinte valamennyi európai államban megkülönböztetik a *pénzbeli, a természetbeni és a személyes jellegű szociális közszolgáltatások körét*.

A fenti általános keretek között az egyes államok tételes jogaiban és az igazgatás-, valamint a jogtudományi munkákban is két fő irányt különíthetünk el. Az egyik a *szociális ellátások tág* értelmezése (Fazekas, 2004: 281 és Ross, 2009: 83). Ez a megközelítés valamennyi, nem piaci alapon nyújtott ellátást a pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű szociális ellátások közé sorol.

A másik a szociális ellátások *szűkebb megközelítése*, amelyik bizonyos, jól elkülöníthető jegyekkel rendelkező ellátási típusokat külön keretek között rendez vagy tárgyal. Ezen megközelítés alapján a szociális közszolgáltatások köre „a társadalmi munkamegosztásban még vagy már részt nem vevők vagy az abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek állami támogatását fogja át” (Fazekas, 2004: 281). Az egyes országok a szociális ellátások (közszolgáltatások) körének meghatározása körében jellemzően ezt a megközelítést alkalmazzák (Waltermann, 2011: 32). Jellemzően a szociális szolgáltatások körébe sorolja az igazgatástudományi és a jogtudományi szakirodalom a társadalombiztosítási ellátásokat, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi ellátásokat, illetve támogatásokat, a családi és gyermeknevelési támogatásokat, az anyasággal összefüggő juttatásokat, a fogyatékos személyek ellátásait, valamint a rászorultsági alapon nyújtott szociális ellátásokat (Grillberger, 2011:1–3). Az egységes európai szociális védelmi statisztikai rendszer (*ESPROSS – European system of integrated social protection statistics*) is ezt a megközelítést veszi alapul, amikor a *szociális védelem* szolgáltatásai körébe sorolja a betegség, az egészségkárosodás, a fogyatékos, az időskor miatt nyújtott pénzbeli, természetbeni és személyes ellátásokat, a (túlélő) hozzátartozók ellátásait, a családi és gyermeknevelési támogatásokat, illetve ellátásokat, a munkanélküli ellátásokat, a lakhatáshoz nyújtott személyes jellegű, pénzbeli és természetbeni ellátásokat, valamint a társadalmi kirekesztés elleni – jellemzően rászorultsági alapú – ellátásokat (Cichon–Scholz–van de Meerendonk–Hagemeyer–Bertranou–Plamondon, 2004: 54–55). A szociális közszolgáltatások tételes jogi szabályozása körében ki kell emelni, hogy az elmélet viszonylagos egységessége mellett, amely végső soron a szociális közszolgáltatások közé számos állami ellátást sorol, az egyes szabályozási megoldások rendkívül sokszínűek.

Egyes államokban a *teljes szociális ellátórendszert* – amely körébe az egészségügyet általánosan finanszírozó egészségbiztosítást is besorolják – *egyetlen törvénykönyv rendezi*. Ennek a szabályozásnak a mintaadó példáját *Németország* jelenti (Eichenhofer, 2007: 10). A kontinentális államokban a társadalombiztosításra vonatkozó szabályokat jellemzően külön törvény vagy törvények (gyakran társadalombiztosítási áganként elkülönítve) tárgyalják. E körben két fő modellt vázolhatunk fel: az első csoportba azok az országok tartoznak, ahol minden, nem társadalombiztosítási ellátást egy törvény szabályoz, (Rauch, 2008: 268–269, Borgetto–Lafore, 2006: 1–3); a másik modellben az egyes célcsoportok tekintetében külön-külön törvényeket alkottak (Rüegg, 1994: 51–52; Adamovich–Funk–Holzinger–Frank, 2009: 77–78; Fazekas, 2004: 287 és Niemela–Salminen, 2006: 17).

1.2 A választott jóléti modellek

504

A személyes jellegű ellátások igazgatásának a rendszere részben összefügg azzal, hogy az adott állam melyik jóléti modellt követi. Az egyes jóléti modellek főbb jellemzőit részletesebben a hatodik fejezet I. alfejezetében mutatjuk be, így csak utalunk arra, hogy a rendszer működése szempontjából fontos, hogy az adott ország az *angolszász (liberális)*, a *kontinentális (bismarcki)*, a *mediterrán*, a *skandináv* jóléti modellt követi-e, vagy valamely liberális-reziduális modellt, esetleg a volt államszocialista országokra jellemző sajátosságokat mutat.

I.1 táblázat

A modellek és azok finanszírozása – 2007-es adatok alapján

505

Különféle szempontok	Klasszikus „bismarcki” modell (AT, BE, LU, FR, DE)	Az európai liberális jellegű elemeket is tartalmazó modell (NL, UK)	Skandináv modell (DK, SE, FI)	Liberális – reziduális jellegű modell (CY, IR, EE, LT, LV)	Mediterrán modell (EL, IT, MT, ES, PT)	A volt államszocialista országok – bismarcki alapokon nyugvó – modellje CZ, HU, PL, SK, SI
Teljes szoc. kiadás (GDP %-a)	28,4	27,4	29,8	14,7	22,9	21,2
Teljes szoc. kiadás/fő (EUR/év)	7 769,0	7 343,3	8 651,7	2 165,9	3 957,6	2 453,0

Forrás: Mejstrík–Chytilová, 2008: 51

Az adott állam választott jóléti modellje az igazgatás szerkezetére is hatást gyakorol, ugyanis a jóléti modell jelentős mértékben meghatározza a személyes jellegű szociális ellátások körében nyújtott szolgáltatásokat, és sok esetben az azok igazgatásáért felelős szervezetrendszer felépítését is.

1.3 Feladatmegosztás az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás között

506

A személyes jellegű szociális ellátások körében mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás széles hatáskörökkel rendelkezik. A személyes jellegű szociális ellátások értelmezése körében jól alkalmazható a szolgáltatási szerepkörök szerinti áttekintés, amely során Horváth M. Tamás megközelítést vettük alapul (Horváth M., 2005: 120–123). A személyes jellegű szociális szolgáltatások szerepkörei közül elsőként kiemelhetjük a *szolgáltatói szerepköröket*. E tekintetben az igazgatási rendszer rendkívül változatos. Az állami, helyi-területi önkormányzati és bizonyos, a társadalombiztosítási megoldást követő államokban a testületi önkormányzati fenntartók mellett kifejezetten fontos szerepe van a nem állami, elsősorban egyházak, nonprofit szervezetek és kivételesen a forprofit szervezetek által működtetett *szolgáltató intézményeknek*.

A rendkívül változatos fenntartói szerkezetben külön szereplőként jelenik meg a *szolgáltatás nyújtására közjogi kötelezett szervezetek* köre. Ezek tekintetében jelentős eltérések

mutatkoznak az egyes álamok rendszereiben. A centralizált szolgáltatási igazgatással rendelkező országokban – elsősorban a szakellátás terén – jelentős az államigazgatási szervek szerepe, de itt is széles hatásköre van a helyi-területi önkormányzatoknak (főleg az alapszolgáltatások körében). A decentralizáltabb igazgatású államokban ezt a kötelezettséget a helyi-területi önkormányzatok kötelező feladataiként írták elő.

A jóléti modelltől – azon belül elsősorban az ellátáshoz hozzáférés módjától, valamint a finanszírozás szerkezetétől is – függően sokszínű a *szolgáltatásvásárlói szerepkör*. Ez a legtöbb esetben összekapcsolódhat a szolgáltatás nyújtására közjogilag kötelezett szervezetek körével is. Az új közmenedzsmenttel kapcsolatos reformok során több esetben – egyfajta „unbundlingként” (Tapia–Mantzari, 2013: 617) – szervezeten belül különítették el egymástól a közjogi kötelezettséget teljesítő és a finanszírozást nyújtó feladatokat, így egyfajta relatív önálló szolgáltatásvásárló jelent meg. Elkülönült szolgáltatásvásárló azokban az országokban jelenik meg, ahol a finanszírozást valamilyen társadalombiztosítási szerv nyújtja (Waltermann, 2009: 110–111). Ott ugyanis a szolgáltatásvásárlói szerepkört a biztosítási feladatokat ellátó államigazgatási szerv vagy testületi önkormányzat (Detterbeck, 2011: 49–50) látja el. Az elkülönülés az önkormányzati szolgáltatói rendszerekben megjelenhet úgy is, hogy az államigazgatás szabályozza a kapacitásokat, vagy államigazgatási szerv dönt az igénybevételi jogosultságokról, s egyfajta szolgáltatásvásárlás alakul ki.

A szolgáltatásokat szabályozó, valamint ehhez kapcsolódóan a jogi védelmet ellátó szerv tipikusan valamilyen államigazgatási hatóság vagy államigazgatási (át-ruházott) hatáskörben eljáró önkormányzati tisztségviselő, illetve szerv. A szolgáltatási szerepkörök megosztása érdekében az önkormányzati feladatellátás e tekintetben kivételes (Hoffman, 2011b: 42–43).

507 2. A szociális közszolgáltatások igazgatása

A területi szociális közszolgáltatások körében a modern jóléti államokban két főbb modell különíthetünk el. Az első, centralizált (államigazgatás központú) ellátási modellbe azon államok rendszere tartozik, ahol mind a területi szociális szolgáltatások finanszírozása, mind az intézményrendszer működtetése és fenntartása az államigazgatás elsődleges felelősségi körébe tartozik, s az önkormányzatok és azok szervei csak szűk körben, kifejezetten reziduális jelleggel járhatnak el. A második, decentralizált modellbe azon rendszerek tartoznak, ahol az önkormányzatok – és átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró szerveik – a szociális szolgáltatások viszonylag szélesebb körében rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. Mivel a posztindusztriális társadalmak hasonló gazdasági kihívásai hasonló megoldásokat igényeltek, így a különféle önkormányzati szociális rendszerek körében is jelentős *konvergencia* folyamatok figyelhetők meg az elmúlt évtizedekben (Clasen, 2011a: 4–5).

508 2.1 A centralizált igazgatási modell

A centralizált, jellemzően államigazgatás központú modellekben a helyi-területi önkormányzatok csak szűkebb körű szociális ellátási feladatokkal rendelkeznek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak azok az államok, ahol a legtöbb szociális szolgáltatás nyújtásáért végső soron az államigazgatás, illetve az államigazgatás felügyelete, irányítása alatt működő – esetenként

testületi, önkormányzati jellegű – szervezetek felelősek. A személyes jellegű szociális szolgáltatások kiemelkedő jelentőségére figyelemmel szintén e körbe sorolhatók azok az országok is, ahol az alapellátás (alapszolgáltatások) a települési önkormányzatok (illetve azok társulásai), míg a bentlakásos (szak)ellátás működtetéséért végső soron az államigazgatás szervei a felelősek.

A centralizált ellátórendszerek *mintaalkotó államának Németországot* tekinthetjük. A hagyományos, bismarcki alapú jóléti modellre figyelemmel a német szociális ellátórendszer leginkább meghatározó pillére a tág értelemben vett társadalombiztosítás. Mivel a társadalombiztosítás igazgatásában a testületi önkormányzatnak (Detterbeck, 2011: 49) tekinthető biztosító pénztárak és szövetségeik mellett államigazgatási szervek vesznek részt, ezért a területi önkormányzatok szerepe eleve korlátozott ebben a rendszerben. A *személyes jellegű (rászorultsági vagy normatív módon szelektív) szociális szolgáltatások* tekintetében az egységes szociális kódex (*Sozialgesetzbuch – SGB*) XII. könyvének 3. §-a rögzíti, hogy arról a kijelölt helyi és a helyi feletti közigazgatási szervek gondoskodnak. A törvény XII. könyve egyben azt is kimondja, hogy a szociális feladatokért felelős helyi szervek – ha a tartományi jog kivételt nem tesz – a területi önkormányzatnak tekinthető *járási önkormányzatok (Kreise)*, valamint az azokkal azonos jogállású *járási jogú városi önkormányzatok (kreisfreie Städte)*.¹ A helyi feletti ellátásért felelős szervek kijelölésére a tartományok, mint tagállamok kaptak törvényalkotási felhatalmazást. Az SGB XII. könyvének 99. §-a felhatalmazást ad a tartományoknak, hogy a járások szolgáltatásszervezési feladatainak ellátása tekintetében tegyék lehetővé a településeknek, illetve a települések – jellemzően kötelező – társulásos együttműködéseinek, a községsvetségeknek (*Gemeindeverbände*) bizonyos szociális szolgáltatások megszervezését.

A területi önkormányzatok személyes jellegű szociális feladat- és hatáskörei azonban nemcsak a települési (településközi) önkormányzatok irányába nyitottak. Az SGB XII. könyvének 97. §-a meghatározza, hogy a tartományi törvények eltérő rendelkezése hiányában a helyi feletti közigazgatási szint felelős a fogyatékos személyek ellátásaiért, az ápolási szolgáltatásokért, a törvényben meghatározott szociális krízishelyzetek esetén nyújtott szolgáltatásokért, valamint a vakok ellátásaiért. Mindezeket túl erre a helyi feletti szociális szolgáltatásszervezőkre (*überörtliche Träger der Sozialhilfe*) – amelyek korábban jellemzően a tartományi és a középszintű járási önkormányzatok közötti közvetítő szerepet betöltő államigazgatási egységek, a körzetek (*Regierungsbezirk*) voltak, mára azonban a körzeti igazgatás visszaszorulásával szerepüket egyre inkább a tartományi központi államigazgatás vette át (Maurer, 2009: 557–558) – jelentős szolgáltatási tervezési és koordinációs feladatokat is bíztak (Maydell–Ruland–Becker, 2008: 401).² Ennek megfelelően Németországban – főszabály

¹ A német járások (*Kreise*) átlagos népessége 150 000 – 250 000 fő, így ezek jellemzően kisebb magyar megyéni egységek (Hoffman, 2009: 75).

² Speciális megoldást választott *Bajorország*, amelyik a legnagyobb területű német tartományként nem két-, hanem háromszintű önkormányzati rendszert alakított ki. A többször módosított 1998-as körzeti rendtartás (*Bezirksordnung für den Freistaat Bayern*) alapján ugyanis a járási szint felett elhelyezkedő 7 körzet (*Bezirk*) választott körzeti gyűléssel (*Bezirkstag*) rendelkező önkormányzati egység. A széles – jellemzően felső középfokú – közszolgáltatási feladatkörrel rendelkező körzeti önkormányzatok ezért az SGB XII. könyve bajorországi végrehajtási törvényének (*Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG*) 5. §-a alapján saját (eredeti, önkormányzati) hatáskörben felelősek a helyi feletti szociális szolgáltatásszervezési feladatokért (Neesund–Zoudar–Neubigund–Moser–Mainberger, 2010: 11). Így Bajorországban *valamennyi szolgáltatásszervezési feladatot* az önkormányzati igazgatás körébe vonható egység lát el.

szerint – a szociális szolgáltatásszervezési feladatokat a szövetségi jogalkotás megosztotta a (területi szintű) önkormányzati és a (tartományi) államigazgatás között, azonban a *tartományi államigazgatás felelős a nagyobb szakértelmet és jelentősebb kiadást igénylő szakellátási feladatok többségéért*.

A németországihoz hasonló megoldást választott *Ausztria* is, ahol a szociális segélyek megállapítása alapvetően a tartományi államigazgatás területi kirendeltségeinek, a magyarországi járásokkal összehasonlítható méretű igazgatási körzetekben (*Bezirk*) működő, általános hatáskörű, alsófokú államigazgatási szervnek, a *körzetfőnöki hivatalnak* (*Bezirkshauptmann*) hatáskörébe tartozik (Grillberger, 2011: 149). Az osztrák önkormányzatok a rendszer egyszintű³ jellegére is figyelemmel, csak a személyes jellegű szolgáltatások körében rendelkeznek szűkebb jogosítványokkal. A *tartományok* (*Länder*) felelősek jellemzően a tartós bentlakást nyújtó ellátásokért. A szociális feladatok helyi szervezésében a tartományok államigazgatási (azaz önkormányzatisággal nem rendelkező) területi egységei, a *körzetek* (*Bezirke*) *működnek közre* (Walter–Mayer, 1992: 299). Sajátos helyzetűek az ún. *körzeti jogú városok* (*Stadt mit eigenem Statut*), amelyek nem részei a körzeteknek, s amelyek a települési önkormányzati feladataik mellett ellátják a körzetek hatáskörébe utalt feladatokat is, így ezek a városok jellemzően maguk szervezik meg a bentlakásos szociális ellátásokat is. A szociális ellátórendszerrel kapcsolatos tervezési feladatokért szintén a tartományok felelősek. Az osztrák településszerkezet egyenetlenségéből fakadó mérrehatékonysági problémák kezelése érdekében a szociális ellátások terén gyakoriak a tartományi törvény felhatalmazása alapján a tartományi kormányok által kötelezően kialakított céltársulások (*Gemeindeverbände*).

509 2.2 A decentralizált önkormányzati modell

A decentralizált modellen belül három főbb igazgatási altípus különíthető el: a skandináv, a latin (francia) és az Egyesült Királyság sajátos, a centralizált rendszerek felé történő átmenetet mutató rendszere.

a) A skandináv jóléti állam az egyik legszélesebb körben kiépült, s az egyik legnagyobb állami és önkormányzati finanszírozással járó szociális ellátórendszer. A *skandináv modellben széles körben nyújtanak alanyi jogú ellátásokat, így ebben a rendszerben kiemelkedő fontosságú a végrehajtás viszonylagos egységessége*. A skandináv állam azonban hagyományosan decentralizált, azaz az egyes önkormányzatok hatásköreit viszonylag széles körben határozta meg a jogalkotó (Einhorn–Logue, 2003: 88). Annak érdekében, hogy a jóléti állam kiépülésével egyre inkább kiszélesedő szolgáltatási feladataikat hatékonyan el tudják látni az egyes államok helyi önkormányzatai, Skandináviában a II. világháborút követő időszakban radikális település-összevonásokra került sor.

³ A tartományok államiságára és a tartományi igazgatás erős centralizáltságára figyelemmel az osztrák települések önkormányzatiságát csak az 1962-es szövetségi alkotmánymódosítás során ismerték el (Walter–Mayer, 1992: 312).

Amennyiben az egyes skandináv önkormányzatok szociális ellátórendszerei tekintünk, kiemelhetjük, hogy az önkormányzatoknak elsősorban a szociális segélyezésben és a személyes jellegű szociális ellátásokban vannak fontos feladat- és hatásköreik. Dániában (Blom–Hansen–Heeager, 2011: 229) és Svédországban (Hoffman, 2010: 22) az egészségügyi szakellátásokért a területi önkormányzatok, míg Norvégiában ezekért a feladatokért a központi államigazgatás és annak területi szervei (Baldersheim–Rose, 2011: 288) felelősek. A skandináv decentralizált rendszerben a települési önkormányzatok széles körű felelősséggel járnak el a *rászorultsági segélyezéssel* kapcsolatos ügyekben (Hajdú, 2004: 19, 75). Dániában, Svédországban és Norvégiában *valamennyi* személyes jellegű szociális szolgáltatás nyújtásáért – az összevont – települési önkormányzatok felelősek (Hoffman, 2010: 22). Erre figyelemmel ezen önkormányzatok legfontosabb kiadásai ezek a szociális költségek.

I.2 táblázat

A szociális kiadások részaránya 2008-ban egyes skandináv államok települési szintű önkormányzatainak kiadásai között

510

Ország	Szociális kiadások aránya a települési szintű önkormányzatoknál (%)
Dánia	56
Norvégia (Oslo megyei jogokkal rendelkező főváros nélkül)	38,9

Forrás: Blom–Hansen–Heeager, 2011: 229; Baldersheim–Rose, 2011: 288

A skandináv decentralizált önkormányzati ellátórendszer sajátossága, hogy annak érdekében, hogy a jóléti standardok egységesen érvényesülhessenek, a helyi közösségek feladatellátása tekintetében erős a központi államigazgatás szabályozása. Éppen ezért egyes szerzők a skandináv államok önkormányzataira a *jóléti állam végrehajtott ügynökségeiként* tekintenek (Blom–Hansen–Heeager, 2011: 233, 238; Baldersheim–Rose, 2011: 297).

b) A latin államok mintaalkotó állama *Franciaország*, ahol az 1982-es decentralizációs reformok során az államigazgatás gyámsága alól kiszabaduló önkormányzatok (Branciard, 1984: 103–104) – azon belül is elsősorban az alsó középfokú területi önkormányzatok, a megyék (*département*) – a segélyezési feladatok mellett – *széles körű személyes jellegű szociális szolgáltatási hatásköröket* is kaptak. A megyei önkormányzatok elsődleges ellátási felelősségére tekintettel az alapszolgáltatások és a szakosított ellátások szervezése egységes keretben zajlik. Ennek megfelelően szociális szolgáltatási feladatot csak a települések, a településközi társulásos együttműködések, valamint a megyei önkormányzatok látnak el. A felső középszint feladatait ellátó regionális önkormányzatoknak nincsenek szociális szolgáltatási feladataik (Hajdú, 2004: 30, Borgetto–Lafore, 2006: 51).

Többek között *Olaszország* is ebbe a modellbe sorolható, igaz annak szociális ellátórendszere jóval fragmentáltabb a franciaországiénál. A *személyes jellegű szociális szolgáltatások* körében az idősgondozást, a gyermekek és az ifjúság segítségét, a családok segítségét, valamint a fogyatékosok ellátását magában foglaló szociális szolgáltatásokért alapvetően a települési önkormányzatok, míg a bentlakásos szociális szolgáltatásokért jellemzően a megyei (*provincia*) önkormányzatok felelősek. A fenti ellátások terén a régióknak (*reggio*)

alapvetően koordináló és szabályozó szerepük van. A széles települési önkormányzati hatáskörök miatt az olaszországi településhálózat egyenetlenségeiből fakadó mérethatékonysági problémák korrekciójára – általános jelleggel, a szociális feladatokat is ide értve – az olasz közigazgatási jog különböző, önkéntes, illetve 2014-től egyre szélesebb körben kötelező jellegű társulásos megoldásokat alkalmaz (Halász, 2006: 246–247; Hajdú, 2004: 65).

c) Az *Egyesült Királyság* modellje nehezen tipizálható, egyfajta Janus-arcú modellként írható le. Amennyiben a pénzbeli ellátások rendszerére tekintünk, akkor egyértelműen egy *centralizált rendszer* képe rajzolódik ki, amelyet az *államigazgatás* működtet (Clasen, 2011b: 26; Bolger, 2010: 155–156). A brit Janus-arc másik oldalaként a *személyes jellegű szociális szolgáltatások döntő többségének biztosítása* – figyelemmel az angolszász önkormányzati modell egészét jellemző területi önkormányzat-központúságra (Arden–Baker–Manning, 2009: 2–3) – a megyei (*county councils*) és a megyei, valamint a körzeti feladatokat egyaránt ellátó nagyvárosi önkormányzatok (*unitary councils*) felelősek (Arden–Baker–Manning, 2009: 229–241). A megyei önkormányzatok szolgáltatásszervezési feladataikat a szakmai önállósággal rendelkező szociális hatóságokon (*local social authorities*) keresztül látják el.

A brit modellben az önkormányzatok személyes szolgáltatásokat nyújtó szerepkörét jelentősen átalakították az 1980–90-es évek reformjai, amelyek során a *helyi autonómiák (és a közszféra egészének) szolgáltatásszervező szerepét erősítették* a magánszféra közszolgáltatásokba történő bevonásával, s a *Competitive Compulsory Tendering* bevezetésével egyre szélesebb körben került sor a szociális szolgáltatások ellátásának *kiszervezésére* is (Wilson–Game, 1998: 83).

511 2.3 A magánszektor bővülő szerepe

Az állami szociális ellátórendszerek kialakulásával ezeknek a szolgáltatásoknak a körében is meghatározóvá vált az állami (közjogi) fenntartók köre. A szociális szolgáltatások terén azonban – részben a történelmi hagyományokra is figyelemmel – mindvégig jelen voltak a nem állami, azaz nem a közjog hatálya alá tartozó szereplők is. A magánszektor a biztosítási rendszer mellett elsősorban a *személyes jellegű szociális szolgáltatások* körében jelenik meg (Kirch, 2008: 657–658; Fazekas–Hoffman, 2011: 242 és Hoffman, 2012: 336). A nem állami fenntartók, azon belül is a civil szervezetek, valamint az egyházak fontos szerepet töltenek be elsősorban a rászorulóknak nyújtott személyes jellegű ellátások körében, ahol a civil feladatellátáshoz gyakran jelentős mértékű önkéntes munka is kapcsolódik (Horváth M., 2005: 136–137).

A civil szférának a közszolgáltatások nyújtásában való részvétele a nyugati demokráciákban az *új közmenedzsment mozgalmának* hatására is növekedett, amely ezekre a nem állami szolgáltatókra az állami (önkormányzati) szolgáltatók és szolgáltatások hatékonyságát javító verseny kialakításának egyik eszközeként tekintett (Smith, 2011: 33), és sok esetben a támogatási rendszer átalakítása során is arra törekedett, hogy ún. szektorsemleges támogatásokkal ösztönözze a verseny létrejöttét (Horváth M., 2005: 145–146). Ez a tendencia nemcsak a nyugat- és közép-európai demokráciákban érvényesült, a nem állami fenntartók szerepe jellemzően a rendszerváltó államokban is erősödött.

Az új közmenedzsment törekvései mellett a hálózatos társadalomfelfogáson alapuló *post-NPM* paradigmák és a *Good Governance* megközelítés is erősítette a civil szektor részvételét azzal, hogy új közigazgatási megoldásokkal immáron a tervezési és szolgáltatásszervezési igazgatási feladatokba is bevonták őket (Pollitt–Bouckaert, 2011: 18–23). A fenti tendencia azonban a posztoszocialista államokban csak korlátozottan érvényesült, a civil szféra jelentősége – a korábbi hagyományok hiánya és a folyamatos átalakulás miatt is – elmaradt a szociális ágazatban a nyugat-európaiktól (Cerami, 2006: 225–227).

I.1 Keretes írás

Civilek Hajdúböszörményben

512

Hajdúböszörményben a szociális és egészségügyi feladatellátás terén legkisebb a civil szervezetek szerepvállalása, holott – figyelembe véve a külterületen élő mélyszegénységben élő emberek nagy számát (és ezzel szorosan összefüggő egészségügyi és szociális problémákat), valamint a gazdasági válság érzékelhető hatásait – pont ez volna az a terület, ahol az önkormányzati feladatellátás a legintenzívebben igényelné a „külső segítséget”. Ezt jelentős részben meg is kapják, de sokkal inkább az egyházi fenntartású szervezetektől, amelyeknek az elmúlt 5-6 évben növekedett meg a száma a szociális alapszolgáltatás terén. (Bartha, 2014: 299–300)

Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti, a szociális szolgáltatások terén megjelenő, általánosan érvényesülő feladatmegosztásra figyelemmel az egyes modellek közötti különbségek viszonylag kisebbek. A különféle ellátások és szolgáltatások eltérő megközelítése miatt rendkívül fragmentált rendszer alakult ki, amelyek tipizálása problematikus.

3. Az igazgatási rendszer változásai Magyarországon

A magyarországi szabályozás változásai is jól értelmezhetőek a fenti keretek között, hiszen a hazai rendszer által megoldandó problémák és az ezt érő kihívások hasonlóak voltak a nyugat-európai igazgatási rendszerekéhez. A hatályos magyar szabályozás megértéséhez mindezeket túl az is szükséges, hogy áttekintsük a magyar szabályozás főbb változásait a tanácsrendszer utolsó éveitől kezdődően napjainkig.

3.1 Szociális közszolgáltatások a szocialista államban

513

A szocialista Magyarországon a szociális igazgatás kimondott területének a társadalombiztosítás, valamint a személyes jellegű szociális szolgáltatások számítottak. A rászorultsági alapú szociális ellátások létjogosultságát sokáig nem ismerték el (Krémer, 2009: 150–151), azonban ezt az elvet a magyar jogi szabályozás már 1969-ben áttörte. Az államszocialista rendszerek másik központi eleme a (formális) munkanélküliség hiánya volt (Kornai, 1992: 54–55). A személyes jellegű szociális ellátásokat nyújtó intézmények fenntartásáért az egyes helyi (települési), valamint a megyei tanácsok a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés keretében voltak felelősek (Fonyó, 1976: 254).

514 3.2 A rendszerváltás után

Az államszocialista rendszer összeomlása, az új, kapitalista gazdasági rend kiépülése jelentős kihívás elé állította a szociális ellátások igazgatását is (Hörschelmann, 2004: 219–222). Az 1991/93. között lezajlott reformok, az ellátórendszer átalakítása nagymértékben meghatározta a későbbi fejlődést is, ebben az időszakban épültek ki a rendszer alapjai.

A tágabb értelemben vett szociális igazgatás területén erőteljesen átalakult a *társadalombiztosítás* rendszere, a családtámogatásokat alanyi jogú ellátássá minősítették, míg a korábban alanyi jogon biztosított egészségügyi ellátást biztosítási alapokra helyezték. A társadalombiztosítást önkormányzati jellegűvé alakították át a reformok során. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) egy sajátos, a korábbi ellátásokra építő, biztosítási jellegű, de nem társadalombiztosítási rendszert hozott létre.

A területi szociális közszolgáltatásokban azonban *kiemelkedő szerepet játszottak az egyes helyi önkormányzatok*, melyet a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) is rögzített. A rendszerváltozás folyamatában ugyanis a korábbi, az államigazgatás részét képező tanácsok az államigazgatástól viszonylag elkülönült helyi önkormányzatokká alakultak át (Nagy–Hoffman, 2012: 15–16). A helyi önkormányzatok a pénzületi és természetbeni ellátások megállapításán túl a *személyes jellegű szociális szolgáltatások ellátásáért felelős szervekké is váltak* (Hoffman–Krémer, 2005: 42–43). Az Szt.-nek a többi, a vizsgált időszakban született ágazati törvénytől való egyik legjelentősebb eltérése ezekkel a szolgáltatásokkal kapcsolatban jelent meg. Ez a törvény széles körben élt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 6. §-ának azon lehetőségével, hogy a különféle szolgáltatási feladatokat differenciáltan telepítsék. Ennek megfelelően a szakosított ellátás nyújtásáért a *megyei önkormányzatok* voltak felelősek, ám az Ötv. viszonylag szabad feladatátvállalási szabályaira figyelemmel ezeket – elsősorban az idősgondozás terén – széles körben átvették a települések. A differenciált hatáskör-telepítés elvét érvényesítve a különböző méretű települések között osztották meg az alapellátási (alapszolgáltatási) feladatokat. Mivel a rászorultsági (pénzületi és természetbeni) juttatások egyértelműen a településekhez tartoztak, továbbá az alapszolgáltatások szervezéséért is ők feleltek, ráadásul számos szakellátási feladatot vállalhattak át a megyéktől, ezért ez az önkormányzati szociális rezsím egyértelműen *településközpontúnak* volt tekinthető (Hoffman, 2010: 24).

Az 1997-ben megalkotott gyermekvédelmi törvény⁴ a személyes jellegű ellátásokért differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel a különböző településeket és a megyei önkormányzatokat tette felelőssé, azaz a gyermekvédelmi rendszert is az önkormányzati szociálpolitikához kapcsolta. Megyei szinten a közigazgatási hivatalok önálló hatáskörű igazgatási szerveiként megyei gyámhivatalokat hoztak létre.

A rendszerben megjelent a *szolgáltatási szerepkörök elválasztása is*, ugyanis lehetővé tették, hogy a feladatellátásba nem állami szervek is bekapcsolódhassanak. A kiépülő normatív finanszírozási rendszerben azonban nem beszélhetünk elkülönült szolgáltatás-vásárlóról, az intézményi jogviszony létesítésével ugyanis sok esetben az ellátás finan-

szírozása is együtt járt. Az alapellátások esetében pedig a települési normatíva révén volt az önkormányzatok szerepe kiemelkedő. A hatósági felügyelet is viszonylag szűkebb körű volt: ebben az időszakban a szolgáltatások kiépülése volt a cél, így ezeket a feladatokat sok esetben átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró önkormányzati tisztségviselők (tipikusan a jegyzők) látták el.

3.3 Az ezredforduló időszakának változásai

515

Az ezredforduló időszaka – bár a rendszer egészét alapvetően nem alakította át – jelentős változásokat hozott. Ezek közül a legjelentősebbnek azt tekinthetjük, hogy egy sikertelen delegálási rendszer átalakítását követően az 1998. évi XXXIX. törvény *államosította a társadalombiztosítási önkormányzatokat*, azaz a fenti szervek államigazgatási szervvé váltak, s a családi pótlék ismét alanyi jogú ellátássá vált.

Ebben az időszakban jelentek meg az Szt.-ben a szakmai, társadalmi szervezetekkel való helyi együttműködés kereteire vonatkozó szabályok, amelyek – hasonlóan a brit modellhez – ezeknek a *hálózatoknak a bevonását tették lehetővé a döntéshozatalba*. Így megalakultak a települési szociálpolitikai kerekasztalok, valamint az Országos Szociálpolitikai Tanács. Ezeknek az igazgatási szervezeteknek a kialakítása során arra is törekedtek, hogy a szociális szolgáltatások tervezésébe bevonják azon szervezeteket is, amelyek tevékenységükkel a társadalmi problémák kezelését szolgálják (pl. oktatás, közművelődés stb.).

2006-ban, az első Ksztv.⁵ megalkotását követően a szociális igazgatásban közreműködő központi államigazgatási szerveket központi hivatalokként határozták meg. A területi államigazgatási szervezetrendszer felépítésében 2007–2010 között került sor egy jelentősebb átalakításra, amikor is a szociális igazgatásban érintett valamennyi államigazgatási szervet is *regionális keretek* között szervezték át. Ez a változás azonban alapvetően csak az illetékességi terület változásával járt, a központi – területi – helyi munkamegosztás gyakorlatilag nem változott.

A személyes jellegű szolgáltatások igazgatása körében csak a 2007/2008-as reformkísérlet során került sor jelentősebb átalakításra. Ekkor két szolgáltatást – a közösségi ellátásokat és a támogató szolgáltatást – kivették a kötelező önkormányzati feladatok közül, s azokat egyfajta pályázati úton, a szociális ügyekért felelős minisztérium közvetlenül finanszírozta.

A reformkísérlet részeként megkezdték a szociális ágazatban a szolgáltatási szereplők elválasztásának (Horváth M., 2005: 120–121) *az első lépéseit*. Így a jogosultság megállapításához egy ellátási vizsgálatot írtak elő, amely lefolytatásáért az alapszolgáltatások kapcsán a körzetközponti város jegyzője, a szakellátások tekintetében pedig az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet és annak területi szervei váltak felelőssé. Ezzel egyidejűleg megerősítették a személyes jellegű szociális szolgáltatások ellenőrzését végző szociális és gyámhivatalokat, valamint ellenőrzési jogokat biztosítottak a központi hivatalként működő Foglalkoztatási és Szociális Hivatalnak (Hoffman, 2011: 58–59).

⁵ 2006. évi LVII. törvény (jelenleg hatályos változat: 2010. évi XLIII. törvény).

A személyes jellegű szociális szolgáltatások biztosításáért való felelősség körében rendszeres változás nem következett be, csak egyes bonyolultabb alapszolgáltatások ellátása kapcsán csökkentették az ellátásra kötelezett települések körét azzal, hogy a feladatellátás kötelezettségéhez magasabb számú, állandó lakónépességet írtak elő.

516 3.4 Igazgatási rendszer 2010 után

A területi szociális közszolgáltatások igazgatásának rendszere továbbra is a korábbi alapokon nyugszik, számos eleme nem alakult át jelentősen 2010-et követően sem. Bár a kormányhivatalok kialakításával, majd 2015-ben a szakigazgatási szervek megszüntetésével és a kormányhivatal hatásköreinek kiterjesztésével kapcsolatban nagy mértékű igazgatási változásokra került sor, a szociális ágazatban a legjelentősebb változás a személyes jellegű szociális szolgáltatások igazgatása terén történt. A 2011-ben kiadott Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció a szolgáltatásszervezés centralizációját úgy kívánta elvégezni, hogy a szolgáltatási szerepkörök elválasztásával egy erős finanszírozási hatáskörökkel rendelkező államigazgatási szolgáltatásvásárlót hozott volna létre, azonban végül más eszközökkel került sor egy határozott és széles körű központosításra (Hoffman, 2011: 60–61).

A reformok a szolgáltatási szerepkörökben is egyfajta *koncentrációt eredményeztek*. Ez elsősorban a *szolgáltatás biztosítására közjogilag kötelezett szervek* körének változásában érhető tetten.

A központosítás első lépését a 2011. évi CLIV. törvény (MÖKtv.) jelentette, amely államigazgatási fenntartásba utalta a megyei önkormányzatok által fenntartott szociális és gyermekvédelmi intézményeket, amelyek az akkor még hatályos Ötv. 70. §-a alapján alapvetően szakellátási (szakosított szolgáltatási) feladatokat láttak el. Ezeknek az intézményeknek a fenntartását ekkor még a megyei kormányhivatal irányítása alatt álló megyei intézményfenntartó központok végezték. A 2011. évi CLIV. törvény alapján így megszűnt a megyei önkormányzatok intézményfenntartói szerepköre (Nagy–Hoffman, 2012: 113). E körben azt is jelezni kell, hogy a szakellátások közül a legtöbb személyt az idősgondozási rendszer látja el (Rácz, 2008: 197–198). A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi területen már az Ötv. hatálya alatt éltek a jogszabály által még csak lehetőségként biztosított differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel, így az ellátórendszer felépítésében nem hozott jelentős változást az Möt. 11. § (2) bekezdésének azon szabályozása, amely szerint a kötelező feladatok differenciált telepítése immáron nem a törvényalkotó lehetősége, hanem kötelezettsége (Nagy–Hoffman, 2012: 47).

A következő lépésben a 2012. évi CXCV. törvény alapján az államigazgatás átvette a települési önkormányzatok (ideértve a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokat is), valamint azok társulásai által fenntartott, a törvényben meghatározott szakosított ellátást nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményeket is. *Az új szabályozás alapján a települési önkormányzatok a szakosított ellátások közül alapvetően az idősellátás terén rendelkezhetnek feladat- és hatáskörökkel.*⁶ Az államigazgatási fenntartás kiterjesztésével egyidejűleg megváltozott a fenntartói jogkörök gyakorlása is, ezeket a feladat- és hatásköröket egy ága-

zati fenntartói szervre, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságra telepítették. Így hasonlóan az egészségügyi és a közoktatási ágazathoz, ahol az államigazgatási fenntartásba vett intézményeknek külön ágazati fenntartóik (az ÁEEK és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ) vannak, a szociális és gyermekvédelmi területnek is egy külön ágazati fenntartót hoztak létre. 2013. január 1-jével mindezeket túl a megyei intézményfenntartó központok irányítása is az ágazati miniszterhez, az emberi erőforrások miniszteréhez került át. Az intézmények fenntartói jogköreit a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet alapján főszabály szerint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság megyei kirendeltségei, mint területi államigazgatási szervek gyakorolják.

Mindezekre figyelemmel bár az államigazgatás szerepe jelentősen megnőtt a személyes jellegű szociális ellátások terén, azonban *a magyar szabályozás továbbra is a település-központú modell körébe sorolható.*

I.2 Keretes írás

Ellátásszervezés egy magyarországi középvárosban

517

„[Hajdúböszörményben a] szektorális folyamatok szükségszerű módon a hálózatosodás irányába mutatnak, ahol az állami és a nem állami szereplők intenzív együttműködése teremti meg azt a »helyi szociális kosarat«, ami a rászorultak igényeinek kielégítését célozza. Ennek a válság után körvonalazódó viszonyrendszernek az önkormányzatok is csak az egyik, és nem kizárólagos szereplői. A helyhatóságok ugyanakkor szükségképpen koordinátorai, és ha lehetőségeik engedik, innovátorai is ennek a szolgáltatói közegnek.” (Barta, 2014: 150)

„A szociális ellátások köre egy nagy kapacitásigényű, összetett feladatcsoport. A [...] szociális háló feszesebbé húzható azzal, ha a meglévő ellátások körét minél jobban a helyi közösség igényeihez igazítjuk, továbbá azáltal, ha új ellátásokat vezetünk be. Hajdúböszörmény esetében mindkettőre találni példát.” (Barta, 2014: 147)

Az államigazgatási szerep növekedése, de az önkormányzatok továbbra is jelentős szerepe mellett fontos és szükségszerű szereplői ezen szolgáltatásoknak a nem állami és egyházi szervezetek is. A nem állami fenntartók körében szintén erős centralizációt jelentett a *kapacitás-szabályozási* rendszer bevezetése, azaz, hogy a finanszírozás feltételévé egyfajta befogadási eljárás vált, megjelent az *állami szolgáltatásvásárlás* is.

A szolgáltatások *szakmai-hatósági felügyelete* körében is erőteljes centralizációra került sor. Az új rendszerben 2011. július 1-jével felszámolták az alapszolgáltatók működésével kapcsolatos nyilvántartási és hatósági felügyeleti feladatokat. Az önkormányzatok átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró tisztségviselői és a körzetközponti jegyzők látnak el ugyanis valamennyi szolgáltatást, korábban mind az alapszolgáltatások, mind a szakosított ellátások tekintetében még a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működő *szociális és gyámhivatalok* gyakorolták ezeket a hatásköröket (Krizsai, 2013: 79). A járási rendszer nem hozott e körben változást, ugyanis az új járási hivatalok és az akkor még szakigazgatási szerveiként működő járási gyámhivatalok a pénzügyi és természetbeni ellátások, valamint a gyámhatósági ügyek tekintetében kaptak feladat- és hatásköröket. A szakmai-hatósági felügyelet tekintetében a 2015. április 1-jei módosítások annyi változást hoztak, hogy immáron azt a megyei, fővárosi kormányhivatal, mint a kormány megbízott által vezetett egyszemélyi vezetésű szerv látja el. A 2010 utáni jogszabályi változások ered-

ményeképpen a helyi gazdasági önállóság jelentős csökkenése és a helyi közszolgáltatások nagy részének központi szintre történő áthelyezése alapvetően nem erősíti az alternatív szereplők helyi közfeladat-ellátásba kapcsolásának lehetőségeit (Bartha, 2014: 305).

* * *

Amennyiben az egyes európai államok szociális rendszereire tekintünk, kiemelhetjük, hogy azok több jóléti modellbe sorolhatók, bár az Európai Unió – a közvetlen közösségi hatáskörök biztosítása nélkül (Craig–de Burca, 2003: 843–844) is – egyfajta konvergencia folyamatot indított el.

Ki kell emelni, hogy a helyi-területi önkormányzatok – függetlenül a választott modelltől – jellemzően nem vesznek részt a társadalombiztosítás szolgáltatásainak finanszírozásában és irányításában, ott csak legfeljebb, mint a szolgáltatások nyújtására *közjogilag kötelezett* szereplők jelenhetnek meg. Így az önkormányzatok szerepköre jellemzően a jövedelemkiegészítő jellegű rászorultsági pénzübeli és természetbeni ellátások, valamint a személyes jellegű, rászorultsági vagy normatív módon szelektív szociális szolgáltatások megítélésének körére szorul, amely feladatok tekintetében egy közeledési folyamat figyelhető meg.

A magyar szociális ellátórendszer – az államszocializmus „tabuira” is tekintettel – az 1980-as évek közepéig jellemzően a társadalombiztosítási ellátásokra terjedt ki, annak egyéb ágai alapvetően a ’80-as évek közepétől kezdtek kialakulni. Ezt követően a magyar igazgatás fejlődése – bár az átalakítások és reformok viharos gyorsasággal követték egymást – jól beilleszthető az európai kontextusba: a magyar rendszert is hasonló kihívások érték, amelyek megválaszolásához sok esetben támaszkodott – több-kevesebb sikerrel – a nyugat-európai tapasztalatokra.

A 2000-es évek elejétől a magyar szociális jogszabályalkotásban is megjelentek az egyéb társadalmi hálózatokkal való kapcsolat kiépítésének az igazgatási keretei, azonban a hálózatos társadalomhoz igazodó hálózatos igazgatásszervezés keretei 2010 után nem épültek tovább.

A magyar rendszerben a helyi-területi önkormányzatok, illetve azok átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró szervei voltak felelősek jellemzően a gyámügyi igazgatásért, a rászorultsági alapú pénzübeli és természetbeni ellátásokért, valamint a személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokért. Bár az önkormányzati feladatellátás e körben is szűkebbé vált, különösen a 2011–15 közötti időszakra kiterjedő államigazgatási feladatellátás révén, az önkormányzati szociális rendszer település-központúsága viszont ezt követően is fennmaradt. Az államigazgatás szerepe azonban egyre fontosabbá válik.

II. A szociális szolgáltatások szektorális vagyoni kérdései

Hoffman István

Kulcsszavak

modern jóléti államok	civil szervezetek	jóléti pluralizmus
nem állami fenntartók	egyházfinanszírozás	Vatikáni Megállapodás
nonprofit ellátók		

A szociális közszolgáltatások nyújtásának fontos kérdését jelenti az ellátásukhoz szükséges eszközök és források biztosításának problémái. Míg a finanszírozásról szóló, következő alfejezet az erőforrások biztosításának dinamikáját vizsgálja, addig a vagyoni kérdések ennek a statikáját mutatják meg.

1. A vagyoni kérdések vizsgálatának főbb területei

518

A területi személyes jellegű szociális közszolgáltatások a jóléti rendszerekben fontos szerepet töltenek be, amelyekre jelentős összegeket fordítanak az egyes államok. Az egyik legfontosabb ellátási csoportra, az időskorúak gondozási szolgáltatásaira az Európai Unió 27 tagállama 2008-ban átlagosan a GDP 0,4%-át, 2012-ben pedig 28 tagállam a GDP 0,5%-t fordította (lásd 1. melléklet).

A területi szociális közszolgáltatások nyújtásához azonban nemcsak a források folyamatos biztosítására, hanem megfelelő infrastruktúrára, azaz vagyonra is szükség van. Figyelemmel a szociális szolgáltatási kérdésekkel foglalkozó fejezetekben bemutatott, a jóléti politika változásaira és a posztindusztriális jóléti politikákra, mára ezeknek az államoknak a többsége feladta a klasszikus jóléti állam általános felelősségvállalását, és a jólétiért való felelősségek viselésében új hangsúlyok kerültek az egyénekre, illetve a családokra, a helyi-területi önkormányzatokra, az informális közösségekre és a civil társadalomra, valamint a vállalatokra és azok társadalmi felelősségvállalására (Krémer, 2009: 417–418).

A helyi-területi önkormányzatok szociális feladatellátásával kapcsolatos vagyoni viszonyokra jellemzően az egyes államok nem állapítanak meg sajátos, az általános önkormányzati vagyontól radikálisan eltérő rendelkezéseket, így azok tekintetében az ágazati sajátosságok vizsgálata körében alapvetően az általános rendelkezéseket lehetne csak meg-

ismételni.⁷ Azonban arra figyelemmel, hogy a szociális ellátás biztosításában korábbi gondoskodási hagyományainak a továbbéléseként (is) az egyház (Wick, 2007: 4–6 és Hoffman, 2013: 230), valamint a különféle nonprofit, sőt a forprofit szervezetek is szerepet vállalnak, ezek szociális feladatellátáshoz kapcsolódó vagyoni viszonyait is meg kell vizsgálni. Ennek a vizsgálatnak különös jelentőséget ad az, hogy feladatvállalásaik során különös vagyoni jogi rendelkezéseket találhatunk, amely összefügg ezeknek a szervezeteknek a társadalmi háló egyéb szereplőivel fennálló kapcsolataival, és végső soron a közcélú feladatellátás jellegzetességeivel.

A következőkben ezért *elsősorban az egyházi, valamint a nonprofit és a forprofit magánjogi jogalanyok által nyújtott szociális szolgáltatások vagyoni jogi kérdéseit vizsgáljuk részletesebben*. Az elemzés során elsőként röviden áttekintjük, hogy milyen főbb modellek alakultak ki a területi szociális közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatban az egyes európai jóléti államokban, majd ezt követően a hazai szabályozást és annak gyakorlatát mutatjuk be.

519 2. Az európai jóléti államok modelljei

A modern jóléti államok szociális közszolgáltatásainak körében *általában* kiemelhetjük, hogy a nem állami szervezetek, különösen a nonprofit, s részben a forprofit szervezetek jelentősége a 20. század utolsó harmadától kezdve folyamatosan nőtt. Ez egyrészt az 1980-as évektől a nyugati demokráciákban mindenütt megjelenő új közmenedzsment (New Public Management) által erősíteni kívánt piaci, kvázi piaci megoldások preferenciája miatt nőtt, másrészt a New Public Management mellett megjelenő egyéb paradigmák, így a *New Public Service*, valamint a társadalmi szervezeteket kiemelt partnerként kezelő *Good Governance* megközelítései is széles körben építettek erre a szférára (Anheier, 2014: 505–506). Mindezekre figyelemmel az elmúlt évtizedek változásai körében az egyes rendszerek között – ha eltérő erősségben is – de egyfajta *közeledés* körvonalazódik.

Mindezen konvergencia ellenére a szociális közszolgáltatások vagyoni szabályozásai között különféle modelleket tudunk megkülönböztetni, amelyekben eltérő a nem állami szektor szerepvállalása és súlya, s így a vagyoni viszonyok is különbözőek (a nem állami fenntartók arányát a 2. melléklet mutatja be részletesen).

520 2.1 Közjogias szabályozás

A *skandináv* jóléti államokban továbbra is meghatározó a területi szociális közszolgáltatások körében az *állami, önkormányzati szolgáltatásszervezés*. Ezeket az ellátásokat jórészt a helyi (jellemzően a települési) önkormányzatok intézményei biztosítják nagyon gyakran alanyi jogú juttatásként (Hoffman, 2014: 91–92). A nonprofit ellátók körében a helyi civil szervezetek mellett elsősorban a hagyományosan erős, sok esetben közjogias jogállással rendelkező protestáns (lutheránus) egyházak jelennek meg fő fenntartóként. Az egyházak

finanszírozásában az egyházadó modellje fontos szerepet játszik (Szilágyi, 2014a: 214), s vagyonukra az egyházi vagyonra vonatkozó sajátos szabályokat kell alkalmazni. A nem egyházi fenntartású nonprofit intézmények tekintetében főszabály szerint a svéd magánjog rendelkezései érvényesülnek, azonban a szociális törvény⁸ meghatároz bizonyos, az ellátás biztonságát szolgáló rendelkezéseket.

2.2 Magánjogias szabályozás az átláthatóság közjogi korlátaival

521

Ennek a modellnek az egyik mintaalkotó európai állama az *Egyesült Királyság*, ahol az 1980-as években – jelentős részben a konzervatív párt által széles körben alkalmazott új közmenedzsment megközelítésére figyelemmel – a szociális ágazat szolgáltatásnyújtási, s így vagyoni szabályozásának egyik központi eleme a szolgáltatások költségeinek és ráfordításainak az átláthatósága és elszámoltathatósága lett (*accountability*) (Arden et al., 2008: 984–985). A szociális közszolgáltatások körében is átalakították a hagyományos szolgáltatási szerkezetet, amely alapvetően a települések (*parish*) és a körzetek (*district*) feladatellátásán alapult (Földi et al., 2014: 282–284). A *Competitive Compulsory Tendering (CCT)* bevezetésével e körben is szélesre tárták a magánjogi szervezetek feladatellátását, úgy, hogy az állami-önkormányzati feladatellátás is kiváltható lett ezzel. Az elszámoltathatóság elve a vagyoni szabályozásra is rányomta bélyegét. Bár a széles körben előretörő magánjogi feladatellátásra a *common law* magánszervezetekre vonatkozó szabályait kellett alkalmazni (azaz ezek a közfeladatot ellátó szervezetek nem rendelkeztek a közjogi jogalanyok egyes vagyoni jogi privilégiumaival), azonban az összehasonlíthatóság érdekében számos, a gazdálkodás mellett a vagyonra is vonatkozó közzétételi és beszámolási szabályt írtak elő a különféle jogszabályok, azok közül is különösen a *Community Care Act 1990*.

Döntően a pénzügyi-gazdasági hatékonyság szempontjaira figyelemmel levő *CCT* rendszert a munkáspárti kormány 2000-ben visszavonta, és szociális területen is bevezette a tágabb, a szolgáltatások minőségére vonatkozó *Best Value* rendszert. A szociális ellátások biztosításának és minőségének standardjait törvényben – *Care Standards Act 2000* – és az azon alapuló szakmai protokollokban határozták meg. Az új szabályozás nem számolta fel a magánszervezetek szerepét a szociális ellátások terén, azonban a szakmai feltételek meghatározásával vagyoni kötelezettségeket is rótt a nem közjogi jogalany szolgáltatókra (Johns, 2011: 73–76).

A magánjogi szervezetek mellett azonban a *lakhatást biztosító szolgáltatások* terén az önkormányzatoknak továbbra is kiemelkedő szerepük van. A konzervatív kormányzat idején ezen a téren is erőteljes, az önkormányzatok tulajdoni viszonyaira is kiható reformokra került sor, amely erőteljesen korlátozta az önkormányzatok, mint tulajdonosok tervezési és szabályozási hatásköreit (Arden et al., 2008: 197). A munkáspárti kormányzat nem számolta fel ezt a szerkezetet, azonban a bérleti díjak leszorítását úgy vélte előmozdítani, ha támogatja a lakástulajdon megszerzését és a magánszemélyek által bérebe adott lakásokra is sajátos, az általános bérleti viszonyhoz képest szigorúbb szabályokat állapítottak meg (Lund, 2011: 258–260).

Így a brit rendszer az alapvetően egyenjogú felek viszonyaira modellezett vagyoni szabályozás mellett széles körben épít az átláthatóság, a tervezhetőség, illetve a lakáspolitikára kapcsán a bérlők érdekeit védő közjogias megoldásokra. Mindezekre tekintettel a brit rendszerben – az elmúlt két évtized közjogias reformjai ellenére is – egyértelműen megvalósult az ún. *jóléti pluralizmus*, amely a vagyoni viszonyokban is tükröződik (Blakemore–Warwick–Booth, 2013: 258).

522 2.3 A közjogias és a magánjogias elemeket vegyítő rendszerek

Ebbe a körbe leginkább a *kontinentális európai jóléti államok sorolhatóak*. Ezeknek az országoknak a szociális rendszerei széles körben építenek az állami és az önkormányzati feladatellátók mellett a nem állami szervezetekre is.

A német rendszer sajátossága, hogy az 1994-es ápolásbiztosítási reform óta az egyik legfontosabb területi szociális közszolgáltatás, az *ápolási szolgáltatások* körében meghatározó ápolási pénztárak (*Pflegekassen*) szerepe, amelyek a szolgáltatók fenntartásában is közreműködnek (Waltermann, 2011: 119–120). Ezek a szervezetek a német közjogban *testületi önkormányzatnak*, azaz sajátos közjogi személynek számítanak (Detterbeck, 2011: 49). Az ápolási pénztárak – amelyek igazgatása összekapcsolódhat az egészségpénztárakkal – vagyonának helyzetére sajátos, a szolgáltatás hosszú távú fenntartásának biztosítását szolgáló közjogias rendelkezések vonatkoznak. Szintén külön szabályokat állapítottak meg a szektorban hagyományosan jelentős szereppel bíró *egyházak* ellátásai tekintetében is. A magánjogi jogalanyok feladatellátása feltételeinek a meghatározása egyértelműen vagyoni jogi korlátokat is jelent.

A francia rendszerben a területi szociális közszolgáltatások terén elsősorban a megyei (*département*) önkormányzatok a meghatározó szereplők. A francia modellben a köztársasági eszme egyik alapját képező *laïcité* (Wick, 2007: 69–71) ellenére is hagyományosan jelentős volt az egyházi fenntartók szerepe, amelyek vagyoni viszonyaira alapvetően az általános magánjogi szabályokat alkalmazták főszabály szerint. Az 1980-as években azonban a korábbi állami centralizációt oldó decentralizáció mellett a szektor vagyoni viszonyaira is kiható jelentős változást hozott, hogy a jogi szabályozásban korábban is meglévő közszerződésekre alapozva egyre szélesebb körben tették lehetővé a különféle magánszervezetek általi feladatellátást, ezzel is tehermentesítve az állami ellátórendszert. Az 1990-es és a 2000-es években is folytatódott ez a folyamat, amely a brit megoldáshoz hasonló ellátási standardok kialakításával egyfajta vagyoni jogi korlátot is jelentett (Bode, 2011: 130–132).

A kontinentális államok vagyoni szabályaira az is jellemző, hogy a családi gondozás kiemelt szerepe miatt az állami és a nonprofit szereplők is ezt az (ön)gondoskodást egészítik ki. Bár a német modellben is fontos szerepet kap a családi, a szervezett ellátórendszereken kívüli szerep, azonban ez különösen fontossá válik a *mediterrán államokban* (Pavaloni–Ranci, 2013: 10–11), ahol a család mellett az egyházak szerepvállalása is jelentősebb, s ahol az egyházak ilyen tulajdonaira is az egyházi tulajdon speciális szabályai vonatkoznak.

Az erős konvergencia mellett ezek azok a főbb európai modellek, amelyek meghatározzák a nem állami szociális szolgáltatások szektorális vagyoni szabályainak kereteit. Az európai modellek rövid áttekintését követően a magyar szabályozásban megjelenő főbb modelleket vizsgáljuk.

3. Vagyon kérdések szabályozása a magyar jogban

523

A szociális közszolgáltatások nyújtásának egyik fontos eleme az ahhoz szükséges vagyoni feltételek biztosítása. Figyelemmel az 1. pontban leírtakra, a magyar szabályozás és annak modellbeli változásai körében is elsősorban a nem állami szereplőkre tekintünk, figyelemmel arra, hogy az önkormányzati és az államigazgatási ellátók esetében a szektorális jellegű korlátozások jelentős hasonlóságot mutatnak a nem állami és az egyházi ellátókéval.

3.1 A jóléti pluralizmus kialakulása és változásai Magyarországon

524

Az *államszocializmus* idején a személyes jellegű szociális szolgáltatások körében az állami feladatellátóknak majdnem teljes monopóliuma volt. Ezen területi szolgáltatások nyújtásáért a harmadik tanács törvény (1971. évi I. törvény) rendelkezései alapján az alapfokú ellátások tekintetében a helyi, a bentlakásos jellegű ellátások esetében pedig a megyei tanácsok voltak felelősek. Az állam, mint ellátó azonban másféleképpen is megjelent: egyrészt az állami vállalatok dolgozók számára fenntartott sajátos juttatásként széles körben működtettek gyermekjóléti intézményeket – elsősorban bölcsődéket –; másrészt az állami tulajdonon kívüli másik közösségi tulajdoni formát jelentő szövetkezetek gondoskodásában is megjelentek ezek az ellátások. Nagyon szűk körben – elsősorban az egyházi személyzet ellátására – az egyházak is tarthattak fenn, elsősorban idősgondozási jellegű intézményeket.

A rendszerváltás folyamatában megjelent annak az igénye, hogy az állam ellátási monopóliumát szüntessék meg, s tegyék lehetővé más fenntartóknak is a szolgáltatások biztosítását (Fazekas–Szalai–Gönczöl–Szűcs–Tóth, 1989: 172–176). A szocialista rendszer összeomlása a kelet-közép-európai államokban – így Magyarországon is – magával hozta a korábbi ellátási struktúra radikális változását. A szocialista nagyvállalatok és a szövetkezetek átalakulásával, valamint tömeges csődjükkel a korábbi, jelentős részben állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekre építő rendszernek a vállalati és szövetkezeti „lába” gyakorlatilag eltűnt (Nullmeier–Kaufmann, 2010: 86).

A fentiekre figyelemmel az új szociális rendszer kiépítésében már a rendszerváltástól megjelenhettek a nem állami fenntartók. Az új rendszer kialakításának alapjait azonban az 1990/91-es törvényhozás jelentette. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján a szociális jellegű alapellátás a települési, a bentlakásos jellegű ellátás a megyei önkormányzati feladatok közé került azzal, hogy a települések széles körben vállalhatták át a megyék feladatait. Az ún. hatásköri törvény – az 1991. évi XX. törvény – jelölte ki ezen keretek között az ágazati önkormányzati feladatokat. Az új rendszerben a korábban az állami vagyon részét képező tanácsi vagyonkezelői jogot felváltotta az önkormányzati tulajdon, s megindult az önkormányzati tulajdon átadásának folyamata is.

A nem állami ellátórendszer kiépülésében fontos lépést jelentett az *egyházak* szerepének átalakulása, különösen az egyházi tulajdon *reprivatizációja*, amelyet az 1991. évi XXXIII. törvény valósított meg. Az egyházi reprivatizáció, majd az annak hatásait kezelő *ingatlanjárdék* megteremtette annak az anyagi alapjait (Szilágyi, 2013: 303), hogy az egyházak a szociális gondoskodásban Magyarországon is hagyományosan jelentős szerepüket újjáélesszék.

Az új, a szociális pluralizmuson alapuló rendszer teljes jogszabályi alapját a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) jelentette. Az Szt. eredeti 120–121. §-a ugyanis biztosította annak a lehetőségét, hogy az önkormányzati vagy államigazgatási ellátó szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval *ellátási szerződést köthessen*, azaz az ellátási felelősségét ezen szervezetek útján biztosítsa. A szociális törvény csak az ellátási szerződésre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazta, vagyoni kérdésekben külön rendelkezéseket nem rögzített.

Még az Szt. kiadását megelőzően, 1992-ben az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 108. § (2) bekezdésével egyértelműen rögzítették, hogy lehetőség van ingyenes vagyonátadásra, azonban arról csak törvényben – önkormányzat esetében önkormányzati rendeletben – lehet dönteni. Ez a szabályozás biztosította annak a lehetőségét, hogy nem állami szervezetnek a szociális ellátáshoz állami (önkormányzati) vagyont biztosítsanak.

Így 1993-ra megteremtődtek a jóléti pluralizmus *jogszabályi feltételei*, azonban a keretek és az azt kitöltő tartalom is jelentősen megváltozott az elmúlt két évtizedben.

Az Szt. a személyes jellegű szociális ellátások kiépítésének eredeti határidejét 1997. december 31-jében határozta meg, amelyet több ízben módosítottak. Azonban a törvény keretei között megindult az új típusú ellátórendszer kialakítása.

A fenti keretek között az 1990-es években – igaz, még szűkebb körben – megindult a nem állami szolgáltatók térnyerése. Figyelemmel a már meglévő önkormányzati intézményrendszerre, valamint az egyházi vagyonátadásra, a „hagyományos” ellátási területeken az egyházak rendelkeztek nagyobb lehetőségekkel. A nonprofit szervezetek feladatellátása pedig az újszerű, a korábbiakban ismeretlen szolgáltatások körében erősödött fel, ahol gyakorlatilag „zöldmezős” beruházásokra volt szükség. Így a nonprofit szervezetek különösen jelentős szerepre tettek szert a hajléktalan személyek ellátásaiban, valamint a fogyatékos személyek új típusú szolgáltatásaiban (Rácz, 2008: 188–189). Vagyoni helyzetükre alapvetően a polgári jog rendelkezéseit kellett alkalmazni, azonban ha ingyenes vagyonátadásra vagy vagyonhasználat biztosítására került sor, az Áht. rendelkezéseire is figyelemmel kellett lenni.

Jelentős változást hozott a rendszerben a katolikus egyházzal kötött Vatikáni Megállapodás, valamint az azt követő 1997-es egyházfinanszírozási törvény. A fenti rendelkezésekkel ugyanis az egyházak *kiemelkedtek a nem állami fenntartók köréből* azzal, hogy az általuk nyújtott feladatellátás után egyházi kiegészítő normatív támogatásra váltak jogosulttá (azaz az államnak meg kellett téríteni az állami normatíván felül az önkormányzatoknak a saját bevételeikből a szolgáltatás nyújtására fordított kiadásait is), továbbá az egyházak intézményalapítását nem lehetett feltételhez kötni.

A különféle szolgáltatók vagyoni helyzetére is kiható jelentős változást eredményezett 1999–2000-ben az intézmények működésére vonatkozó rendeleti normák újraszabályozása. Így a 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelettel egy valamennyi szolgáltatóra kiterjedő engedélyezési rendszert vezettek be, és az 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet pedig meghatározta a szolgáltatások kötelező személyi és tárgyi feltételeit. Ezzel gyakorlatilag *vagyoni jellegű minimumstandardokat határoztak meg*, amennyiben egy szolgáltató nem volt képes ezeket a feltételeket teljesíteni, akkor nem kapott működési engedélyt, vagy végső soron azt

visszavonhatták. Ennek eredményeképpen az ellátás biztonságához kapcsolódóan a szolgáltatóknak egy jogszabályban meghatározott minimális vagyonnal vagy vagyonhasználati joggal kellett rendelkezniük. Ennek a szabályozásnak a szektorsemlegességét azonban részben rombolta, hogy az alapszolgáltatások esetében az engedélyező hatóság a központi jegyző lett – igaz, államigazgatási hatáskörben (Hoffman, 2009: 328–330).

Az intézmények átadását elősegítő megoldást jelentett az, hogy 2005-ben az Ötv. módosításával rögzítették az önkormányzati tulajdon vagyongazdálkodási jogára vonatkozó szabályokat, így az intézmények átadásának egyértelmű jogi feltételei alakultak ki.

A kiegészítő normatívára figyelemmel – ahogyan az a bentlakásos ellátások tekintetében a 3. mellékletben is látható – folyamatosan nőtt az egyházi ellátók aránya. A növekedés egyik oka az volt, hogy az önkormányzatok sok esetben önként adták át azokat az intézményeket, amelyek fenntartása számukra gondot okozott, azonban az egyházak a kiegészítő normatív támogatás miatt ezt könnyebben meg tudták szervezni a korábbi ellátási keretek között is. Az intézményátadások azonban a költségvetést megterheltek, hiszen az önkormányzatoknak járó normatív támogatás mellett a kiegészítő normatívát is meg kellett téríteni. Ezért ezen a területen is – a közoktatási területhez hasonlóan – bevezettek egy olyan rendszert, amelyben intézményátadás esetén egy előre meghatározott (négy éves) időszakra az önkormányzatnak a központi költségvetés részére egyösszegben meg kellett téríteni a kiegészítő normatíva összegét. A fenti szabályozás visszafogta az intézményátadásokat, azonban 2010-es feloldása egy új átadási hullámot indított el.⁹

Alapvetően költségvetési célú, de a nem állami fenntartók létesítésére és így vagyona-ra kiható változást jelentett az, hogy 2007-től az új kapacitás az első évben csak a normatív támogatás 50%-ára volt jogosult.

A jóléti pluralizmus feltételeinek jogszabályi kiépülését követően sor került a nem állami fenntartók számának jelentős bővülésére. Az ágazatban – a meglévő állami ellátási hiányokra (Rácz, 2008: 191–194) is figyelemmel – 2012-re jelentőssé vált az egyházi és a nem állami fenntartók aránya (a szakosított ellátásokban ez 2012-re az összes ellátott 38,25%-át jelentette). A 2000-es évek első évtizedében jelentkező restriktív szabályozás is mutatta, hogy az ágazat jövedelmezősége alacsonyabb, ezért a területen a forprofit szolgáltatók száma mérsékeltebb volt. Figyelemmel a nonprofit és gyakran a közhasznú feladatellátásra, a tevékenység végzésére, valamint a vagyona a közhasznúsági törvény (1997. évi CLVI. törvény) rendelkezéseit is alkalmazni kellett.

3.2 Átalakuló keretek 2010 után

525

Az ágazat vagyoni viszonyaiban a 2010-et követő időszak, az új Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódó sarkalatos törvények megalkotása jelentős változást hozott. Ki kell emelni azonban, hogy ezek a változások nem elsősorban a szociális ágazati jogszabályok rendszerű átalakítására vezethetők vissza. Bár a működési engedélyezési eljárást felváltotta a nyilvántartásba vételi rendszer, azonban továbbra is fennmaradtak a személyi és tár-

⁹ Hasonló folyamat játszódott le a közoktatási közszolgáltatások terén, e tekintetben lásd Szilágyi, 2014a: 273–276.

gyi minimumfeltételek, amelyek egyfajta vagyoni feltételként jelentek meg. Az egyházi és a nem állami fenntartók státusában viszont az azt szabályozó törvények átalakítása változást jelentett.

A nem állami fenntartók között a legnagyobb súllyal megjelenő nonprofit szervezetek tekintetében az új civil törvény – a 2011. évi CLXXV. törvény (Civiltv.) – hozott újabb követelményeket a közhasznúság szigorúbb szabályozásával [Civiltv. 32. § (4) bek.]. Ezzel több korábban közhasznú szervezet kiesett ebből a körből, amely probléma részben az alapszolgáltatásokat ellátó nem állami fenntartók körében jelentkezett.

Ennél nagyobb horderejű változást jelentett az új egyházi jogi szabályok kialakítása, s különösen a 2011. évi CCVI. törvény egyházi minősítési rendszere. A később az Európai Emberi Jogi Bíróság által az Emberi Jogok Európai Egyezményét sértőnek minősített szabályozás ugyanis jelentősen csökkentette az egyházak számát, így számos, korábban egyházi intézmény a fenntartó egyházi jogállásának elvesztése miatt egyesületté alakult át (Szilágyi, 2014b: 258–260). Ezáltal viszont vagyona nem az egyházi szabályok, hanem alapvetően a Civiltv. rendelkezései vonatkoznak. A fenti szabályozás jól látható a statisztikai adatokban is: 2012-ben jelentősen megnőtt az egyesületi fenntartók által működtetett férőhelyek száma.

II.1 Keretes írás

526

Az ellátói kör változásának hajdúböszörményi példája

„A [bentlakásos szociális intézményt fenntartó] Szent Kamill Egyház 2012-ben elvesztette egyházi státusát, így egyesületté alakult, melyet 2012 júniusában jegyeztek be. Ez a változás számos következménnyel járt. Az intézmény okiratainak, munkaszerződéseinek, ellátási szerződéseinek módosítása jelentős adminisztratív terhet rótt az otthonra. A finanszírozásban szintén jelentős változások jelentkeztek. A továbbiakban nem jogosultak az egyházaknak járó kiegészítő támogatásra, amely eddig a teljes bevétel egyharmadát tette ki. Ezen kívül a személyi jövedelemadó egy százalékaival sem tudnak számolni. A kieső forrásokat többféleképpen próbálja az intézmény pótolni az ellátás színvonalának megtartása mellett.” (Szilágyi, 2014b: 261)

Mindezekon túl az intézmények vagyoni helyzete tekintetében fontos változást jelentett, hogy az Szt. 58/A. §-ának módosításával az új férőhelyek esetében az egyházi és a nem állami fenntartók körében egy sajátos, ún. *befogadási eljárás* keretében a szociális hatóság dönt arról, hogy biztosítja-e a költségvetési támogatás igénybevételének feltételeit, ezzel a nem állami fenntartókat lényegesen nehezebb helyzetbe hozva, amely működésüket, vagyongörzésüket is negatívan befolyásolta (Bartha, 2014: 299–301).

A nem állami fenntartókat érintő sajátos változást jelentett, hogy korábban a kormányzattól nagyobb függetlenséget élvező közalapítványi formát – amelyek újbóli létesítését már 2006-ban kizárták – 2010-et követően folyamatosan felszámolták, s az új Polgári törvénykönyv¹⁰ III. könyvének az alapítványokról szóló VI. része már nem is ismeri ezt a formát. Így a közalapítványi fenntartók beolvadtak az államigazgatási vagy az önkormányzati közvetlen feladatellátásba.

Mindezek a változások összhangban állnak a közszolgáltatások körében lezajlott átalakulás általános irányjaival: a közjogias, s azon belül is az államigazgatási ellátás-szervezés előretörésével.

* * *

A nem állami fenntartók hagyományosan jelentős szerepet töltenek be a szociális gondoskodás területén. Jelentőségük különösen megnőtt a XX. század utolsó évtizedeiben, amikor is az állami feladatellátás kiegészítőjeként vagy helyettesítőjeként tekintettek rájuk, s a vagyoni szabályozást is úgy módosították ágazati szinten, hogy szélesebb körben váljon lehetővé ezeknek a szereplőknek a belépése. A fenti folyamat ellenére különböző modellek alakultak ki, így eltért egymástól a közjogias, a magánjogiasabb, ám számos közjogi korlátot tartalmazó és a vegyes modell.

Magyarországon a rendszerváltást követően került sor a jóléti pluralizmus jogszabályi feltételeinek megteremtésére, amely a vagyoni kérdések rendezésében is megjelent. A szektorsemlegesség kialakítására törekvő szabályozást azonban a 2000-es évektől kezdte felváltani egy, az állami feladatellátást preferáló irányzat, amely különösen az Alaptörvény elfogadását követően erősödött fel, s hatott ki a nem állami fenntartók vagyoni jogi szabályaira is.

Bár az egyházak szerepe jelentősen nőtt, s a szociális pluralizmus nem számolódott fel, azonban a vagyoni kérdésekben is a társadalmi hálózat szereplői közül az állam sajátos intézményrendszerét kívánta felértékelni, és erősíteni annak szerepét Magyarországon 2010 után.

1. melléklet
(II.1 táblázat)

527 Az idősgondozásra fordított kiadások a GDP százalékában (2008 és 2012 között)

Ország	Idősgondozási szolgáltatások kiadásai a GDP %-ában	
	2008	2012
Finnország	0,7	0,8
Svédország	2,3	2,3
Franciaország	0,4	0,4
Németország	0,2	0,1
Hollandia	0,7	1
Egyesült Királyság	0,6	1,2
Magyarország	0,3	0,5
Csehország	0,5	0,5
Lengyelország	0,2	0,2
Szlovákia	0,4	0,3

Forrás: ESPROSS – Expenditure on care for elderly (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde530&language=en> 2015.03.22.)

2. melléklet
(II.2 táblázat)

528 Nonprofit és forprofit fenntartók aránya a bentlakásos férőhelyek tekintetében 1999-ben

Ország	Nonprofit fenntartók aránya	Forprofit fenntartók aránya
Finnország	19%	0%
Svédország	16%	0%
Dánia	27% magánfenntartó	
Németország	64% ¹	18%
Franciaország	29%	14%
Hollandia	60%	0%
Anglia	40%	45%

¹ Ide sorolják a német jogban a testületi önkormányzatokat (Detterbeck, 2011: 49)

Forrás: Rostgaard–Lehto, 2006: 120

3. melléklet
(II.3 táblázat)**Bentlakásos intézményben ellátottak száma 2006-ban és 2012-ben
(fenntartók szerint csoportosítva)**

529

Intézmény típusa (fenntartó szerint)	Ellátottak száma és aránya			
	2006		2012	
	Szám (fő)	Arány (%)	Szám (fő)	Arány (%)
Összes fenntartó	84 133	100%	90 100	100%
Egyházi fenntartó	8 490	10,091%	16 024	17,785%
Nonprofit szervezet összesen, azon belül	17 024	20,235%	18 236	20,240%
• <i>non-profit vállalkozás</i>	8 188	9,732%	8 166	9,063%
• <i>alapítvány</i>	5 590	6,644%	5 782	6,417%
• <i>egyesület</i>	2 861	3,401%	3 857	4,281%
• <i>közalapítvány</i>	385	0,458%	431	0,478%
Forprofit szervezet összesen, azon belül	96	0,114%	200	0,222%
• <i>egyéni vállalkozó</i>	30	0,036%	0	0,000%
• <i>társas vállalkozás</i>	66	0,078%	200	0,222%
Nem állami, egyházi fenntartó összesen	25 610	30,440%	34 460	38,246%

Forrás: KSH (http://www.ksh.hu/szocialis_vedelem 2015.03.17.)

III. A szociális szolgáltatások finanszírozása

Hoffman István

Kulcsszavak

modern jóléti államok	civil szervezetek	jóléti pluralizmus
nem állami fenntartók	egyházfinanszírozás	Vatikáni Megállapodás
nonprofit ellátók		

A területi szociális közszolgáltatások jelentőségének növekedésével (Schmid, 2002: 273) az ellátások finanszírozása is fontos kérdéssé vált, hiszen a kiszélesedő feladatellátás nagyobb erőforrásokat is igényelt, amelyek megfelelő és hatékony allokációja kiemelkedő jelentőségű igazgatási probléma. **530**

A területi szociális közszolgáltatások magyarországi finanszírozása is jól beilleszthető az európai modellek és tendenciák sorába. A szocializmus végétől kezdődően kiépülő ellátórendszer és annak működtetése hasonló kihívásokkal nézett szembe, mint a többi európai ország. Így a hazai változások okainak és hatásainak jobb megértését is elősegíti az, ha összehasonlító szemléletben tekintjük azt át.

1. A finanszírozás főbb modelljei

A helyi-területi önkormányzatoknak a szociális szolgáltatások nyújtásában betöltött szerepének megértéséhez röviden át kell tekintenünk a szociális ellátások finanszírozásának főbb modelljeit.

1.1 A jóléti modellek

531

Az ellátások finanszírozásának a rendszere szorosan összefügg azzal, hogy az adott állam mely jóléti modellt követi. Jóllehet bizonyos esetekben meglepő hasonlóságok jelentkezhetnek e téren eltérő jóléti rendszerű államok között is, amely főbb különbségeket megvizsgálunk a hatodik fejezet I. és IV. alfejezeteiben is.

III.1 táblázat

532 Szociális transzferek a visegrádi államokban és egyes mintaadó európai államokban (2007)

Ország	Teljes szociális kiadás (a GDP %-ában)	Szociális kiadások szerkezete (az összes %-ában)							
		Idős-kor	Hozzá-tartozói ellátások	Rokkant-ság	Betegség	Család gyermek	Munka-nél-külség	Lakhatás	Egyéb / más egyéb (pl. tömeg-közl. tám.)
Magyarország	28,2	30,0	4,8	7,6	20,3	10,2	2,7	3,3	21,1
Szlovákia	19,4	29,5	4,3	6,6	23,8	7,7	2,8	0,0	25,9
Csehország	23,5	30,5	3,2	6,2	26,0	7,1	2,7	0,3	24,1
Lengyelország	24,6	36,0	8,2	7,0	16,2	3,3	1,6	0,4	27,3
Olaszország	31,5	43,0	8,1	5,0	21,9	3,9	1,5	0,1	16,5
Svédország	35,6	31,4	1,6	12,3	21,0	8,2	3,0	1,3	21,0
Németország	28,8	32,4	7,1	7,0	27,3	9,7	5,3	2,1	9,1
Franciaország	34,5	37,3	6,4	5,8	28,8	8,2	5,9	2,5	5,1

Forrás: Bővülő Európa, 2010: 21

533 1.2 A finanszírozás fő modelljei

A szociális területi önkormányzatok finanszírozását az adott állam jóléti modellje mellett jelentős részben befolyásolja az önkormányzatok finanszírozásának rendszere is.

A helyi-területi önkormányzatok szerepe a szociális közszolgáltatások körében elsősorban a *szociális kirekesztés megelőzését szolgáló* ellátások területén jelentős, azon belül elsősorban a nagyobb helyismeretet és lokális jellegű érdekeket is megjelenítő – így a helyi közszolgáltatások körébe vonható – *személyes jellegű szociális szolgáltatások* területén (Hoffman, 2010: 17). Bizonyos esetekben a pénzbeli és természetbeli szociális ellátások körében is megjelennek a helyi-területi önkormányzatok, ám több államban a feladatellátás szorosan kapcsolódik az egységes állami támogatási rendszerekhez, így annak részeként ezeket az ellátásokat is az államigazgatási szervek állapítják meg.

III.2 táblázat

534 A szociális kiadások aránya egyes európai országok önkormányzati kiadásain belül

Ország	Szociális kiadások aránya (összes önkormányzati kiadás %-ában)
Hollandia	27,4
Svájc	16,2
Dánia	44,6
Norvégia	39,3 ¹
Olaszország	3,05 ² / 3,37 ³ / 14,13 ⁴

¹ Az egészségügyi alapellátásokkal együtt az Oslo főváros nélküli települési önkormányzati kiadások tekintetében.

² Az olasz regionális önkormányzatok tekintetében.

³ Az olasz megyei (*provincia*) önkormányzatok tekintetében.

⁴ Az olasz települési önkormányzatok tekintetében.

Forrás: Louhlin–Hendriks–Lindström, 2011

Az önkormányzati szociális szolgáltatások finanszírozása jellemzően az általános önkormányzati finanszírozás keretei között történik. Ennek keretében valamennyi európai államban fontos szerepet játszanak a helyi adóbevételek és a különféle térítési díjak, amelyeket a szolgáltatást igénybe vevők vagy azok képviselői fizettek meg közvetlenül az önkormányzati intézményeknek. A helyi önkormányzatok saját bevételein túl azonban meghatározó szerepe van az állami támogatásoknak. Az állami támogatások körében különféle megoldásokat találhatunk.

III.3 táblázat

Az önkormányzati kiadások finanszírozása egyes európai országokban

535

Ország	Önkormányzati költségvetés a GDP-hez viszonyítva (%)	Saját bevételek (helyi adók, térítési díjak, stb.) aránya az önkormányzati bevételekhez (%)	Általános – jellemzően szabad felhasználású – állami támogatás aránya az önkormányzati bevételekhez (%)	Kötött felhasználású állami támogatások aránya az önkormányzati bevételekhez (%)
Belgium (Flandria)	6,7 ¹	53,7	23,1	23,2
Belgium (Vallónia)		44,4	20,5	35,2
Belgium (Brüsszel)		49,5	18,9	31,5
Hollandia	15,5	17,8	34,5	47,1
Németország	7,1	47,5	29,8	5,1 (17,6 egyéb)
Ausztria	7,5	28,9	71,1 ²	
Dánia (települési önkormányzatok) ³	32,2	74,0	26,0 ⁴	
Svédország (települések)	24,5	84	11,0	5,0
Svédország (megyék)		81	6,0	13,0
Norvégia (települések)	13,3	71,8	19,4	18,8
Norvégia (megyék)		48	35,7	14,7
Franciaország	11,2	54,8	26,2	22,3
Görögország	2,6	26,8	73,2	
Szlovákia (települések)	6,1	49,8	33,0 ⁵	17,2
Szlovákia (körzetek)		51,9	40,6 ⁵	7,5

Forrás: Loughlin–Hendriks–Lidström, 2011:80, 105, 160, 179, 228, 268, 323, 419, 565, 745

Megjegyzések:

¹ A tagállamnak tekinthető régiók nélkül, csak a települési (*commune/Gemeente*) és a megyei (*province/Provincie*) önkormányzatok bevételei.

² Ausztriában nincs külön állami támogatás: a központi adók kiegyenlítő mechanizmusokkal történő megosztásával biztosítják a települési önkormányzatok finanszírozását.

³ Dániában a települési önkormányzatok finanszírozási adatait vettem alapul: a dán területi önkormányzatok ugyanis nem rendelkeznek adóztatási joggal.

⁴ Dániában az állami támogatások rendszere viszonylag egységes.

⁵ Az állami támogatásokhoz értve a megosztott adókat is.

Egyes európai országokban az önkormányzatok támogatása *globális* megközelítésű, azaz a központi költségvetés az összes önkormányzati feladat figyelembevételével állapítja meg az önkormányzatok támogatását. A fenti összeg tényleges megosztása az önkormányzat felelőssége, azonban a felügyeleti hatóságok ellenőrzik, hogy az önkormányzat teljesíti-e a kötelező feladatait. Így az önkormányzat a kötelező feladat teljesítésének kényszere által jelentett korlátok között, de viszonylag szabadon rendelkezik az állami támogatással. Ennek a modellnek a mintaalkotó állama Franciaország, ahol az önkormányzati kötelező feladatok ellátásának fő állami támogatása az általános működési támogatás (*dotation globale de fonctionnement – DGF*). Ennek összege 2006-ban 38 milliárd euró volt, és megállapítása egy képlet alapján történt, ahol figyelembe vették a lakónépességet, a kötelező feladatokat és a helyi adóerőt is (Dollery–Robotti, 2008: 145).

A másik megoldást az jelenti, amikor az önkormányzatok különféle szociális feladataihoz *kötött felhasználású állami támogatásokat* nyújtanak, azaz amikor az önkormányzatoknak el kell számolniuk azzal, hogy a központi költségvetésből származó forrásokat a meghatározott célokra fordították-e. Figyelemmel arra, hogy ezek az önkormányzati feladatok a szociális biztonsághoz fűződő – egyes országokban alkotmányos alapjogként meghatározott – jog megvalósítását szolgálják (Hoffman, 2013: 12), így ez a megoldás széles körben terjedt el az európai államok között. Így például Norvégiában célzott állami támogatást nyújtanak az egy évesnél idősebb gyermekek napközbeni ellátásához, s ehhez kötődően azt is rögzítik, hogy legfeljebb mekkora lehet az önkormányzat által beszedett térítési díj (Baldersheim–Rose, 2011: 289).

Sajátos modellt jelent az osztrák önkormányzati finanszírozási rendszer, ahol az állami támogatást a szövetségi jogszabályokban meghatározott szabályok szerinti, a feladatellátással és a gazdasági erővel összefüggő kiegyenlítő mechanizmusokat is igénybe vevő *adómegosztással* érik el. Azaz az osztrák települési önkormányzatok fő bevételi forrását így a megosztott (átengedett) központi adók jelentik (Fallend, 2011: 178).

A területi szociális közszolgáltatások finanszírozásában az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a különféle nem állami szolgáltatók, így indokolt, hogy kitérjek az ő szerepükre is.

1.3 Nem állami szereplők az ellátásokban

A magánszereplők – azon is belül részben forprofit, részben (a vonatkozó szabályozástól függően) nonprofit jogalanyok – a *társadalombiztosítás* mellett, azt kiegészítve, gyakran pedig annak részeként vesznek részt a szociális ellátórendszerben. (Fazekas–Hoffman, 2011: 242; Kirch, 2008: 657–658) A magánszektor a biztosítási rendszer mellett elsősorban a *személyes jellegű szociális szolgáltatások* körében jelenik meg (Hoffman, 2012: 336). A nem állami fenntartók, de elsősorban a civil szervezetek, valamint az egyházak fontos szerepet töltenek be a rászorulóknak nyújtott személyes jellegű ellátások körében, ahol a civil feladatellátáshoz gyakran jelentős mértékű önkéntes munka is kapcsolódik (Horváth M., 2005: 136–137). A civil szférának a közszolgáltatások nyújtásában való részvétele a nyugati demokráciákban az Új Közmenedzsment mozgalmának hatására is növekedett, amely a nem állami szolgáltatókra az állami (önkormányzati) szolgáltatók és szolgáltatások hatékonyságát

javító verseny kialakításának egyik eszközekét tekintett (Smith, 2011: 33), és sok esetben a támogatási rendszer átalakítása során is arra törekedett, hogy az ún. szektorsemleges támogatásokkal¹¹ ösztönözze ennek a versenynek a létrejöttét (Horváth M., 2005: 145–146).

A fentiek alapján Európában a személyes jellegű szociális szolgáltatásoknak rendkívül sokszínű, az adott állam jóléti rendszerétől, önkormányzati modelljétől, valamint a közszféra és a magánszféra viszonyának értelmezésétől is függő modelljei alakultak ki. Közös elem azonban, hogy az önkormányzatok szerepe ezen a területen jelentős. Az önkormányzati ellátásokat pedig helyi adókból, a személyes jellegű szolgáltatások esetében az ellátottaktól vagy családtagjaiktól beszedett térítési díjakból, valamint a központi adóbevételekből finanszírozott támogatásokból nyújtják. Ezek aránya és szerepe eltérő az egyes államokban, attól függően, hogy milyen önkormányzati finanszírozási és gazdálkodási rezsimit alakítottak ki. A nem állami fenntartók a szociális ellátások tekintetében fontos szerepet töltenek be, hiszen tevékenységükkel egyfajta kapcsot képeznek az állami ellátórendszer és az egyéb társadalmi rendszerek között, Európában ezért a szerepük erősödött.

2. A magyar finanszírozási rendszer

A külföldi modellek és megoldások szabályozása segítséget nyújthat abban, hogy a magyar finanszírozási rendszer alakulását is megértsük. Ahhoz azonban, hogy a jelenlegi rendszert át tudjuk tekinteni, indokolt azt is megvizsgálni, hogy miként alakult a területi szociális közszolgáltatások finanszírozása az 1980-as évektől napjainkig.

2.1 Finanszírozási rendszer az 1980-as évektől 2010-ig

536

A személyes jellegű szociális közszolgáltatások finanszírozása dinamikusan változó rendszer volt, és több ízben jelentős mértékben átalakult. A következőkben az egyes főbb finanszírozási csomópontokat tekintjük át.

A területi szociális közszolgáltatások finanszírozásának alapjai már a tanáctörvények hatálya alatt kialakultak. A szocialista ideológiára figyelemmel a rendszer hosszú időn keresztül tagadta a rászorultsági ellátások indokoltságát (Krémer, 2009: 150–151 és Hörschelmann, 2004: 219–222), és a szocializmus időszakában elsősorban a gyermekgondozási (bölcsőde)

¹¹ Az angolszász rendszerű államokban a *Competitive Compulsory Tendering* kötelező előírásával a magánszféra bevonását külön ösztönözték, amelynek kötelező jellege folyamatosan háttérbe szorult a munkáspárti közszolgáltatási reformok során (Arden–Baker–Manning, 2009: 983–984). A szerződéskötési szabadság legfontosabb korlátját az angolszász önkormányzati szervezetrendszerre jellemző hatáskörtúllépés tilalma, azaz az *ultra vires* elv érvényesülése jelentette: a hatáskörön túlterjeszkedő önkormányzati szerződéskötés lényegében semmis (Beatson–Matthews–Elliot, 2005: 597). Az *ultra vires* elv 2011-es megszűnésével azonban sajátos feszültség jött létre az immáron helyi önkormányzatok általános hatáskörén alapuló önkormányzati jogi szabályozás és az *ultra vires* elv logikáját alkalmazó ágazati rendelkezések között (Barnett, 2013: 260–261).

és az idősellátási szolgáltatások létét ismerte el. Csak az 1980-as évek közepétől jelentek meg szélesebb körben a rászorultsági ellátások (Kornai, 1992: 316–317).

A tanácsrendszerben a személyes jellegű szociális ellátások és a kiépülő rászorultsági ellátások biztosításáért elsősorban a települési szintű helyi tanácsok voltak felelősek, jóllehet az állami vállalatok és a termelőszövetkezetek is fontos szerepet játszottak. A területi szociális közszolgáltatások finanszírozása is az általános csatornán keresztül történt, amelyet az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) szabályozott. A települési ellátási felelősség ellenére a gyakorlatban a megyei tervezés vált a meghatározóvá, hiszen a megyei szint rendelkezett végső soron a források elosztásáról (Hoffman, 2011b: 44).

A korábbi, kétszintű finanszírozási rendszer megszüntetésének kötelezettségét már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) is magában foglalta azzal, hogy rögzítette, az egyes önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi kapcsolat, így a rendszerváltást követően egy *objektív alapokon nyugvó, centralizált finanszírozási rendszer alakult ki*. Az egyes önkormányzatok által biztosított szolgáltatásokat a költségvetési törvényben normatív módon meghatározott támogatásokból finanszírozták. A finanszírozás rendezését megnehezítette, hogy a *szociális ellátórendszer kiépítésére több lépcsőben, alágazati rendszerben és több esetben ellentmondásosan került sor*.

A személyes jellegű szociális szolgáltatások és a rászorultsági alapú pénzbeli és természetbeni ellátások nyújtása alapvetően az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozott. A kiépülő önkormányzati rendszerben a helyi közösségek bevételeinek többsége az állami támogatásokból származott, így az 1990-es évek elején a helyi adók súlya – bár folyamatosan és dinamikusan nőtt – az összes önkormányzati bevételen belül 5% alatti volt (Péteri, 2007: 54–55). Az önkormányzatok állami támogatásai között meghatározó volt a *szabad felhasználású támogatások aránya*. Ebben az időszakban a szociális ágazat állami támogatásait viszonylag kevés normatív támogatási címen finanszírozta a központi költségvetés. Már az 1990-es évek első felében kialakult annak a gyakorlata, hogy a szakellátások finanszírozását nem a lakónépességhez, hanem az *ellátottak számához* kötötték. A globális elemeket is tartalmazó támogatási rendszerben azonban a szakellátások körében a normatívák jogcímeit viszonylag kevésbé differenciálták. A *kötött felhasználású* normatívák ebben az időszakban alapvetően a *segélyezés* támogatása körében jelentek meg, valamint ilyennek tekinthetjük a fejlesztésekhez nyújtott címzett támogatásokat is. A szociális ellátórendszer alapjainak letételével az önkormányzatok kiadásai között jelentőssé vált a szociális jóléti kiadások aránya, ez az 1990-es évek közepén (1994-ben és 1995-ben) az összes önkormányzati kiadás 11%-át tette ki (Horváth M., 2007: 28). Figyelemmel arra, hogy ezek az ellátások jellemzően (részlegesen) térítéskötelesek voltak, így a *térítési díjak*, mint saját bevételek is jelentős szerepet játszottak. Az 1990-es években elsősorban a szakellátások tekintetében jelentek meg a *szektorsemlegességet előmozdító* szabályok is.

A finanszírozási rendszernek az 1990-es évek második felétől bekövetkező változásai szorosan kapcsolódtak a területi szociális közszolgáltatások szervezési és igazgatási kérdéseikhez. Az Ötv. és az Szt. ugyanis egyértelműen egy *települési önkormányzati központi igazgatási és finanszírozási modellt* épített ki, ahol a teljes szolgáltatási rendszer kiépítéséért, működtetéséért az önkormányzati szféra felelt, ezért a központi államigazgatásnak csak két eszköz állt rendelkezésére a szolgáltatási szerkezet befolyásolására: a finanszírozás

kereteinek meghatározása (a költségvetési törvény előkészítése során a normatívák tervezésének rendszerén keresztül), valamint az ágazati szakmai rendeletek megalkotása. Ez a megoldás ahhoz vezetett, hogy a központi államigazgatás olyan kérdésekben is, amelyek nem igényelték volna a finanszírozás feltételeinek megváltozását, csak ezzel tudott élni. Így a személyes jellegű szociális szolgáltatások területén az ezredfordulótól kezdődően a finanszírozás rendszere is nehezen kiszámíthatóvá és tervezhetővé vált (Krémer, 2009: 152). Amennyiben a változások irányaira tekintünk, akkor ki kell emelnünk, hogy az önkormányzati kiadások körében az 1990-es évek végétől a 2000-es évek közepéig-végéig arányaiban nőtt a szociális kiadások aránya.

III.1 Keretes írás

Az átalakulás hatásai egy magyar középvárosban

537

A kilencvenes évek végére tehát kialakult Hajdúböszörményben egy olyan intézményi bázis, amely megfelelő alapot nyújtott újabb ellátások megszervezésére. Az önkormányzati szociális szektor fejlődésének második (kétezres évekre eső) szakaszát így elsősorban nem a nagy strukturális átalakulások, hanem a szolgáltatások bővülése jellemezte. Ebben az időszakban minden korábbinál markánsabb törekvéssé vált a hatékonyság fokozása, valamint a szolgáltatásszervezés megújítása. (Barta, 2014: 139)

A finanszírozási rendszer átalakulásának az egyik katalizátora a nem állami fenntartók finanszírozásának szabályozása volt. Az ellátási szerződések kötésének előírására vonatkozó szabályozásnak az Alkotmánybíróság általi megsemmisítését [15/2004. (V. 14.) AB határozat] követően a személyes jellegű szociális ellátások finanszírozása jelentősen átalakult. A korábbi, globális jellegű, jellemzően a lakosságszámhoz kapcsolódó normatívák visszaszorultak, és a normatív támogatások körében az *ellátotti létszámhoz kapcsolódó formák kerültek előtérbe*.¹²

Ezt a rendszert kívánták átalakítani a 2006–2008 közötti, a minisztériumi anyagokban „paradigmaváltásnak” nevezett módosítások, amelyek egy stabil, átlátható és egységes érdekeltviszonyokon alapuló finanszírozási rendszer kialakítását tűzték ki célul. Ennek keretében a korábbi, személyes jellegű szolgáltatásokban meghatározó szerepet betöltő bentlakásos szakellátások helyett az otthonközeli alapellátások igénybevételét kívánták erősíteni. A hatékonyabb forráselosztás érdekében a reform keretében – részben az angolszász szociális ellátások rendszerének tapasztalataira építve – az egyes szolgáltatási szerepköröket (Horváth M., 2005: 120–122) részben elválasztották egymástól.¹³ A 2008/2009-es gazdasági válság miatt azonban a reformfolyamat lelassult, a többletforrásokat (Rácz, 2008: 194)

¹² Bár az ellátott alapú normatívák előretörése leginkább látványos formában a szociális szolgáltatások körében következett be, azonban az ezredforduló önkormányzati finanszírozási gyakorlatának meghatározó tendenciája volt a globális önkormányzati támogatási rendszerek hatását mutató népességarányos normatívák arányának csökkenése. Így míg 1995-ben ezek a támogatások az összes önkormányzati támogatás 21,1%-át tették ki, addig súlyuk 2005-re 9,5%-ra csökkent (Péteri, 2007: 52).

¹³ Bizonyos ellátások esetében az igénybevételhez szükséges gondozási szükséglet vizsgálatát a központi jegyzőkhöz, valamint az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézethez kötődő bizottságok – egyfajta szolgáltatásvásárlóként – végezték.

2009/10-ben fokozatosan kivonták a rendszerből, így az átalakítás megfeneklett, és nagyívű céljait nem tudta megvalósítani.

A személyes jellegű szolgáltatások finanszírozásában a mérhető hatékonysági kérdések kezelése is az ezredforduló időszakának központi kérdései közé került. A kisebb településeken a szociális kiadások aránya annak ellenére volt az országos átlagénál jóval magasabb, hogy számos településen (2005-ben 725 településen) nem biztosították a legalapvetőbb ellátásokat sem (Rácz, 2008: 191).

III.4 táblázat

538

**A társadalombiztosítási és jóléti kiadások aránya
az egyes települési önkormányzatok 2005. évi kiadásain belül**

Település népessége (fő)	0- 499	500- 999	1 000- 1 999	2 000- 4 999	5 000- 9 999	10 000- 19 999	20 000- 49 999	50 000-
Jóléti kiadások aránya (%)	11,88	10,03	9,77	9,17	7,75	4,69	4,10	3,17

Forrás: Rácz, 2008: 190

A méretgazdaságossági és hatékonysági kérdésekre a központi kormányzat a finanszírozási rendszer korrekcióival, elsősorban a kellő nagyságú egységek kialakítását elősegítő társulások létrejöttének pénzügyi ösztönzésével kívánt válaszolni. Ennek központi csatornájává 2003/2004-től a többcélú kistérségi társulások kialakítása és feladatellátásuk támogatása volt. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény alapján a központi ösztönző igénybevételének feltétele volt a szociális alap- és egyes szakellátási feladatok felvállalása is. Ezeknek a támogatásoknak az aránya fokozatosan nőtt, 2003-ban még csak az összes önkormányzati költségvetési támogatás 1,19%-át, míg a 2012/13-as önkormányzati átalakítás előtti utolsó évben, 2012-ben az összes önkormányzati támogatás 2,91%-át tette ki (Hoffman, 2011a: 31–32). A költségvetési takarékoság jegyében megjelentek egyes, az új szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek csak korlátozott támogatást nyújtó, ad hoc jellegű szabályok is.

A helyi önkormányzatoknak nyújtott állami támogatásnak a költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyított aránya – az államigazgatási és önkormányzati feladatok 2012/13-as átrendezését megelőzően is – egyes évektől eltekintve csökkenő tendenciát mutatott.

III.5 táblázat

539 Az önkormányzati támogatások aránya (OEP finanszírozás kivételével) a költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyítva (társadalombiztosítás kiadásaival együtt)

Év	1997	1999	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Önkormányzati támogatás aránya (%)	9,74	8,6	8,86	6,87	8,88	8,78	7	6,64	8,36	6,8	6,68

Forrás: éves költségvetési törvények

Mindezekre tekintettel az önkormányzatok feladatainak ellátásában, így a szociális szolgáltatások finanszírozásában is egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a saját bevéte-

lek, amelyek 2006-ban az önkormányzatok összes bevételének 26,3%-át, 2007-ben pedig 27,3%-át tették ki (Sóos–Kákai, 2011: 538).

A saját bevételek szerepe *a személyes jellegű szociális szolgáltatások területén is viszonylag jelentősebb volt*: itt a helyi adóbevételekből átadott források mellett az ellátások költségeinek – ellátási típustól függően 25–55%-át – az ellátottak, illetve hozzátartozóik által biztosított *térítési díjak* jelentették, amelyek szerepét a 2007/2008-as reformok tovább kívánták erősíteni.

A területi szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos beruházási és fejlesztési források finanszírozásában is jelentős változásokra került sor. Magyarország európai uniós csatlakozását követően fokozatosan leépült a címzett támogatások rendszere, amelyet a különféle uniós társfinanszírozású programok – elsősorban – 2004 és 2006 között – a Humán erőforrás Operatív Program (HEFOP), valamint – 2007–2013 között – a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP), továbbá kisebb részben a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) váltottak fel.

2.2 A finanszírozás átalakulása 2010 után

540

A kormányzati ciklus első időszakában a tág értelemben vett szociális ágazatban a szociális közszolgáltatásokkal kapcsolatban az első jelentősebb reformra csak 2011. második felében került sor, amikor is a korábbi álláskereső ellátás biztosítási idejét jelentősen lerövidítették, valamint a korábbi differenciált közfoglalkoztatási rendszer helyett egységes közfoglalkoztatási jogviszonyt alakítottak ki (Nagy–Hoffman, 2012: 59), s ezzel egyidejűleg a közfoglalkoztatás finanszírozását szolgáló forrásokat is központosították.

A személyes jellegű szolgáltatások finanszírozása kapcsán a 2010-es és a 2011. év eleji jogalkotás egyfajta *viSSzarendeZődést* jelentett: a jogszabályok módosításával a 2006–2008 közötti finanszírozási változtatásokat alakították vissza. Így a szolgáltatási szerepek elválasztásán alapuló rendszert úgy módosították, hogy a jogosultságot a korábbiakhoz hasonlóan jellemzően az ellátó intézmény vezetője vizsgálta. Több lépcsőben a kapacitásbővítést korlátozó szabályokat is visszavonták.

III.6 táblázat

Egyes szociális kiadások aránya a költségvetési kiadások összességéhez képest 2012-ben

541

	Rászorultsági pénzbeli ellátások	Alanyi jogú és normatív módon szelektív ellátások	Személyes jellegű szociális ellátások	Aktív foglalkoztatás-politikai eszközök	Passzív foglalkoztatás-politikai eszközök	E-Alap	Ny-Alap és nyugdíjszerű szociális ellátások
Aránya a költségvetés összes kiadásához (%)	2,24	3,77	1,87	0,82	0,42	10,65	20,45

Forrás: Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény

A 2010–11-es időszak egyben a koncepcióalkotás időszaka is volt. A szociális ügyekért felelős minisztérium háttérintézményében kidolgozott Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció tervezete egy, a szolgáltatási szerepkörök megosztásán alapuló, az államigazgatás szolgáltatásvásárlói és hatósági szerepkörére építő modellt vázolt fel. Ezek az elképzelések végül nem valósultak meg, ugyanis az indirektebb, szolgáltatásvásárláson alapuló állami befolyásnövelés helyett a kormányzat a közvetlen államosítás mellett döntött (Hoffman, 2011b: 60–61), amelynek keretében jelentősen átalakították a korábbi finanszírozási rendszert.

A közszolgáltatási rendszer igazgatását és finanszírozását jelentősen átalakította a 2011/13-as területi szociális közszolgáltatások finanszírozása. Az átalakítások egyik irányát a közvetlen államigazgatási szolgáltatásszervezés, míg a másikat az önkormányzati támogatások kötöttebbé válása jelentette, így a széles körű közvetlen államigazgatási feladatellátás mellett az önkormányzatok a finanszírozás kötöttségei miatt csak korlátozott szervezési önállósággal rendelkeznek. A rászorultsági pénzbeli és természetbeni ellátások körében viszont felértékelődött az önkormányzati saját bevételek szerepe az állami támogatások mértékének jelentős csökkentésével. A megfelelő önkormányzati forrás biztosítása érdekében az önkormányzatok mozgásterét azzal is szűkítették, hogy a korábban szabad felhasználású helyi adóbevételeket a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hatv.) módosításával „címkézték”, felhasználásuk alapvető céljait törvényben rögzítették.

A személyes jellegű szociális szolgáltatások között *jelentősen megnőtt az államigazgatás finanszírozási szerepe*. A már korábban ismertetett fenntartói szerepkörök változásaihoz kapcsolódóan immáron központosítottan látják el az *állami fenntartású szociális szolgáltatások finanszírozását*. Ezen intézmények fenntartói jogköreit a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet alapján az emberi erőforrások miniszter irányítása alatt álló Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság gyakorolja. Az új rendszerben az intézmények finanszírozásával kapcsolatos legfontosabb döntéseket a miniszter hozza meg (jövőhagyja az intézmények éves költségvetését, valamint azok létszámát), azonban a középirányítói feladatokat, valamint az 1993. évi III. törvényben, az 1997. évi XXXI. törvényben és azok végrehajtási rendeleteiben meghatározott fenntartói jogokat ez az intézmény látja el. A fenntartói jogok gyakorlását a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Főigazgatóság fővárosi és megyei kirendeltségeire bízta. A 2011/12-es változások eredményeképpen a szociális és gyermekvédelmi szakosított intézmények finanszírozásával kapcsolatban a közvetlen államigazgatási szolgáltatásszervezésre figyelemmel egy hagyományos, központi költségvetési intézményi finanszírozási modell épült ki.

A személyes jellegű szolgáltatások finanszírozásának centralizálása mellett a pénzbeli ellátások terén is hasonló folyamat zajlott le a jövedelempótló és normatív alapú rászorultsági támogatásoknak a járási hivatalok hatáskörbe utalásának eredményeként. Szintén a rendszer központosítottságát erősítette, hogy a biztosítási elvű szolgáltatások körében is megnőtt az adóbevételek súlya a járulékokkal szemben.

Az államigazgatás szervezési és finanszírozási felelősségének kibővülése mellett a továbbra is önkormányzati felelősségi körbe tartozó szolgáltatásokat biztosító intézmények fenntartása is jelentősen átalakult. Az MÖtv. 117–118. §-ai ugyanis egy feladatfinanszí-

rozási rendszer kiépítését irányozták elő. Míg korábban az Ötv. rendelkezései alapján kiépült finanszírozási rendszerben meghatározóak a szabad felhasználású normatívák voltak, amelyet elsősorban a segélyezés és a kistérségi feladatellátás támogatása terén egészítettek ki a kötött felhasználású támogatások, addig az MÖtv. feladatfinanszírozási rendszere *kötött felhasználású forrásokat jelent* (Nagy–Hoffman, 2012: 409).

Az MÖtv. 117. §-ából egy *globális jellegű* támogatási rendszer kiépítését is lehetővé tevő szabályozás képe rajzolódik ki. Ez a feladatfinanszírozás alapvetően a kötelező feladatok megfelelő szintű ellátásához nyújt támogatást, azonban a költségvetési törvény meghatározott, állami prioritásként kezelt, nem kötelező önkormányzati feladatokhoz is nyújthat támogatást. A feladatalapú finanszírozást egészítik ki a működőképesség megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás (Nagy–Hoffman, 2012: 411–416).

A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény némileg más képet mutat. Bár az MÖtv. lehetővé tette volna a globális támogatási rendszer irányába történő elmozdulást, amelyet a költségvetési törvény Országgyűlésnek benyújtott javaslata (T/7655.) is tartalmazott (Nagy–Hoffman, 2012: 414–415), azonban végül a rendszernek az eredetileg tervezettnél csak kisebb mértékű megújítására került sor. A bevezetett reformok eredményeképpen a költségvetési törvény 2. sz. melléklete továbbra is – elsősorban a pénzbeli és természetbeni ellátások, valamint egyes alapellátások tekintetében – a települések lakosságszámához, egyes korcsoportos létszámához és a – személyes szolgáltatások többsége tekintetében – az ellátottak létszámához kapcsolódó normatívákat határoz meg (Hoffman–Nagy, 2014: 447–448). Az MÖtv. alapján azonban ezek a normatívák kötött felhasználásúak, így megszűnt a finanszírozásnak a korábbi, a költségvetési törvény 3. és 8. sz. mellékletei közötti megosztása: immáron a szociális szolgáltatásokat jellemzően a 2. sz. mellékletben meghatározott támogatások finanszírozzák. A 3. sz. mellékletben csak egyes, kiemelt programokhoz – így például a Biztos Kezdet programhoz – kapcsolódó, kisebb összegű, központosított források szerepelnek. Ezt a szabályozási modellt vették át a 2014. és 2015. évi költségvetési törvények is.

Az új szabályozásra figyelemmel az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadsága tovább szűkült: míg korábban az elméleti lehetősége fennállt a források átcsoportosításának, addig az új modell alapján azokkal el kell számolni a folyósító szerv (azaz a Magyar Államkincstár) felé. A tételes meghatározás ráadásul az eredetileg tervezett, kötött felhasználású, ám globális jellegű rendszerrel is erősebb korlátokat jelent a helyi közösségeknek.

Az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadságát azzal is korlátozták 2015-től, hogy az önkormányzati rászorultsági ellátórendszer finanszírozásához nyújtott központi költségvetési támogatások csökkentésével egyidejűleg ezek fedezetét helyi adókból kívánta a központi jogalkotó megteremteni. Így a helyi adókból finanszírozott ellátást azzal kívánta ösztönözni, hogy *szakítva a helyi adók felhasználásának szabadságával a Hatv. 36/A. §-a előírta*, hogy a szociális feladatellátás helyi finanszírozását alapvetően az önkormányzat iparüzési adóbevételei szolgálják.

A 2011–2015. közötti változások összességében jelentősen megnövelték az államigazgatás finanszírozási szerepét és igazgatási befolyását a területi szociális közszolgáltatások tekintetében: egyrészt a közvetlen államosítással, másrészt az ön-

kormányzati feladatfinanszírozás kötött normatíváival és a helyi adóbevételek „címkezésével”.

* * *

A területi szociális közszolgáltatások finanszírozása tekintetében Európában rendkívül sokszínű rendszer alakult ki, azonban tendenciaként megfigyelhetjük, hogy az önkormányzatok szerepe általában jelentős volt, azonban az önkormányzatok állami támogatásának növekedése sok esetben a (felhasználási) kötöttség erősödésével járt. Hagyományosan fontos szerepet játszottak ebben a rendszerben a nem állami szervek is.

Magyarországon az önkormányzatok elsősorban a személyes jellegű ellátások, valamint a rászorultsági alapú ellátások körében játszottak meghatározó szerepet. Kezdetben a globális finanszírozási rendszerek jellemvonásait is mutató, döntően a szabad felhasználású normatívák rendszerén alapuló modell fokozatosan változott: a normatívák ellátotti létszámhoz kapcsolása, s azok erőteljes differenciálása révén a szabad felhasználás elve mellett nőtt a tényleges felhasználás determináltsága. A széles körben differenciált normatívák a szektorsemlegességet is erősítették. Mindezek mellett egyre inkább nőtt a kötött felhasználású források szerepe. A 2011–2015 közötti közszolgáltatási reformok eredményeként egyrészt a korábbi önkormányzati ellátórendszer széles szegmensét vonták az államigazgatás fenntartói körébe, s így a közvetlen állami finanszírozásba, valamint a kötött rendszerű feladatfinanszírozás kialakításával és a helyi adók felhasználási céljainak meghatározásával tovább csökkentették az önkormányzatok szolgáltatásszervezési mozgásterét. A kapacitásbefogadás intézményével pedig jelentősen megnehezedett a nem állami ellátók rendszerbe történő belépése.

IV. Ágazatpolitikai kérdések

Hoffman István

Kulcsszavak

általános működési támogatás	nem állami szereplők részvétele	államigazgatás finanszírozása
kötött felhasználású állami támogatás	méretehatékonyági kérdések	helyi adóbevételek „címkézése”

A XX. század modern jóléti államaiban jelentősen megnőtt a közszolgáltatások, és azon belül is a különféle jóléti közszolgáltatások szerepe (Blakemore–Griggs, 2007: 8–9). A megnövekedett szerep, a világ valamennyi fejlett országában kialakuló (Krémer, 2009: 117), összetett szociális rendszerek léte, működtetése és fejlesztése révén a szociális ágazat, valamint az ezen ágazattal kapcsolatos közpolitikák szerepe és jelentősége is fontosabbá vált. Az ellátások jelentős költségigényére, továbbá a humán közszolgáltatások helyével és szerepével kapcsolatos közpolitikai felfogásokra is figyelemmel, különböző modellek alakultak ki Európában, azonban – ahogyan Espin–Andersen is megfogalmazta – ezeket hasonló kihívások érték (Esping–Andersen et al, 2002: 13), amelyekre sok esetben egymással konvergáló, más esetekben viszont eltérő válaszokat adtak. A különféle modellek bizonyos mértékben közeledtek egymáshoz, amelyben szerepet játszott az európai integráció szerepe is. A magyarországi szociális rendszer fejlődésére is jelentősen hatottak ezek a kihívások és változások, így a hazai ágazatpolitika fejlődésének áttekintését is megkönnyíti az egyes elméletek és külföldi ágazatpolitikai fejlemények rövid vizsgálata.

Ennek keretében elsőként áttekintjük a szociális ellátórendszereket érő, az ágazatpolitikákra jelentős hatást gyakorló kihívásokat és dilemmákat, valamint azok hatását az egyes fontosabb nyugat- és közép-európai ágazatpolitikákra.

1. Ágazatpolitikai kihívások és lehetséges megoldások

A szociális ágazatot a XX. század végének, XXI. század elejének társadalmi és gazdasági változásai miatt az elmúlt évtizedek közszolgáltatási és igazgatás(szervezés)i reformjai jelentősen érintették, az egyes ellátórendszereket meghatározó kihívások érték, amelyek nagy változásokat hoztak. A következőkben vázlatosan bemutatjuk azokat a kihívásokat, amelyek az előbb említett változásokat és az azokhoz kapcsolódó ágazatpolitikákat befolyásolták a fejlett, a XXI. századra posztindusztriálissá váló társadalmakban.

542

543

A szociális ágazat széles körű kiépülése a jóléti államok kiteljesedéséhez köthető. A közép- és nyugat-európai államokban erre a robbanásszerű bővülésre a XIX. század végének s a XX. század első felének előzményei után, a II. világháborút követő ún. „Dicsőséges Harminc Évtben” („Les Trentes Glorieuses”) került sor, amikor is a folyamatosan növekvő gazdaság és ezzel együtt növekvő népesség is biztosította a hátteret (Loughlin–Hendriks–Lidström, 2011: 2) a jóléti államok kiépüléséhez (Krémer, 2009: 123). A „Dicsőséges Harminc Évt” követően azonban a modern jóléti államok kialakulását lehetővé tevő gazdasági és társadalmi struktúra jelentősen átalakult. A szakirodalomban egyetértenek abban, hogy a XX. század utolsó harmadában, korábban az ipari társadalmakon alapuló „első modernitást” felváltotta egyfajta „második modernitás” (Fitzpatrick, 2007: 690), amely a hagyományos jóléti állam átalakulásával – egyesek szerint válságával (Blakemore–Giggs, 2007: 9–10)– járt (Krémer, 2009: 130–131). A szociális ellátórendszer egésze, így a személyes jellegű szociális ellátások tekintetében is a várható élettartam meghosszabbodása, a hagyományos ipari tömegtermelést felváltó, a szolgáltató szektort középpontba helyező, azaz a posztindusztriális gazdálkodás jelentős kihívásokat jelent.

A gazdasági és társadalmi élet változásai jelentős hatást gyakoroltak a politikai megközelítésekre is, ugyanis új, társadalompolitikai irányvonalak is megjelentek. E körben utalhatunk a Tony Blair által fémjelzett új munkáspárti (New Labour), ún. harmadik utas irányzatra, amely a társadalmi biztonság helyett a társadalmi befogadást helyezte szociálpolitikájának középpontjába (Krémer, 2009: 124 és Alcock–Daly–Griggs, 2008: 205–206).

Mindezekon túl az eltérő európai rezsimekre lényeges vagy kevésbé jelentős hatást gyakorolt az Európai Unió egységesedő kerete. Az ötödik alfejezetben részletesen bemutatjuk, hogy az Unió nem hozta el a tagállami szociálpolitikák harmonizációját, azonban az egységesedő gazdasági keretek, valamint a különféle, nyílt koordinációs megoldások (Nyilas, 2012: 197 és Waltermann, 2011: 46–47) a különböző rezsimek közeledésével jártak, amelyek egyben a rezsimek közötti határvonalak relativizálódását is magukkal hozták (Krémer, 2009: 125 és Yeates, 2001: 22).

Az európai szociális modellen belül közös jellemvonások mellett, különböző elveken alapuló rezsimek jöttek létre, amely típusok – különös tekintettel azoknak az Esping–Andersen általi csoportosítására – mindmáig jelentősen befolyásolják a szociálpolitikai közgondolkodást. Bár a hagyományos típusalkotás egyfajta Prokrusztész-ágyba kényszeríti a szociális rendszerek jellemzését, ugyanis számos ország nehezen sorolható be az egyes típusokba (Krémer, 2009: 124). Mindezek ellenére az esping-anderseni tipológia segít abban, hogy a fontosabb központi értékeket áttekinthessük az egyes ellátórendszereket érintően.

544 1.1 Az ellátásokhoz való hozzáférés elve

Esping–Andersen (Esping–Andersen, 1990) csoportosítása alapján az európai jóléti modellen belül három – a *skandináv (szociáldemokrata)*, a *kontinentális (korporatvlista, bismarcki)*, valamint az *angolszász (liberális)* – rezsimeket különíthetünk el, amelyek között a különbségtétel egyik legfőbb szempontja a szociális juttatásokhoz való hozzáférés elve. A három főbb modellt már részletesen bemutattuk a hatodik fejezet I. és III. alfejezeteiben, így azok fő jellemzőinek ismertetésétől e körben eltekintünk.

A merev, az országokat egyértelműen ebbe a tipológiába soroló kategorizálás szükség-szerűen pontatlanságokat rejt magában, ahogyan ezt több szerző is kiemeli (Krémer, 2009: 124 és Giddens, 2006: 367), azonban az ágazatpolitikák szempontjából az egyik leginkább meghatározó elem, hogy milyen alapon jut hozzá az ellátásokhoz az arra jogosult, s miként határozzák meg a jogosultak körét. Az egyes államok joga gyakran többfajta módszert alkalmaz a jogosultság meghatározására. Giddens (Giddens, 2006: 367–368) kiemeli, hogy az Egyesült Királyságban a széles körű alanyi jogú ellátások körének az 1970-es évektől kezdődő szűkítésével, s a rászorultsági vizsgálat kiterjesztésével egy alapvetően liberális, de részben szociáldemokrata modell jött létre, amelyben még a társadalombiztosítási rendszerek bizonyos elemei is megjelennek – elsősorban a nyugdíjellátások terén. Krémer (Krémer, 2009, 124–125) is rögzíti, hogy egyes európai államokban olyannyira keverednek ezek az elemek, hogy azokat nem lehet egyértelműen a három modell valamelyikébe sorolni, illetve a korábban modellalkotónak tekintett államok rendszerei is a megelőző mintához képest jelentősen módosultak az elmúlt évtizedekben.

A hagyományos kategóriákat szétfeszítő és az átalakulásokat befolyásoló általános társadalompolitikai paradigmákat is indokolt vázlatosan áttekinteni.

1.2 A szociális rendszerek átalakulásának fontosabb keretei

545

A hagyományos jóléti államok fejlődésére – amit T. H. Marshall még a szociális juttatásokhoz való hozzáférés állampolgári joggá válásának, s így kiteljesedésének folyamatáknak írt le az 1960-as évek végén – az 1970-es évek elején lényeges hatást gyakorolt a várható élettartam jelentős megnövekedése – amely a társadalmak előregedését hozta –, valamint az ezzel együtt lezajló gazdasági válság (Giddens, 2006: 366). A keynesianus alapokon álló fejlett nyugati államokat (Loughlin–Anders–Lidström, 2011: 3) az átalakuló társadalmak és a rosszabbodó világgazdasági helyzet korábbi gazdaságpolitikájuk, s ehhez kapcsolódóan társadalompolitikájuk újragondolására készítette.

A szociális rendszerek újragondolására elsőként az 1970-es évek közepétől került sor, amelyet jelentősen befolyásolt az Új Közmenedzsment (New Public Management – NPM) irányzata. A New Public Management keretében az 1960-as és 1970-es években az erőteljes állami beavatkozás révén megjelenő ún. nempiaci (kormányzati) kudarcok kiküszöbölésére részben piaci eszközöket kívántak alkalmazni (Wolff, 1993: 9–10 és Horváth M., 2005: 17). Az új közmenedzsment szolgáltatásszervezési javaslatainak főbb elemeiként általában azt emelik ki, hogy az állami szolgáltatásnyújtás helyett a szolgáltatások megszervezésére, azaz a szolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítására helyezték a hangsúlyt. Ennek keretében a korábbi nagy, általános feladatokat ellátó igazgatási keretek helyett a kisebb, specializáltabb igazgatási szervezeteket részesítették előnyben; a közhatalmi, közjogias szolgáltatásszervezés helyett a magánjogias, valamint a szerződéses, kétoldalú formákat preferálták. Ehhez kötődően az új közmenedzsment mozgalma által befolyásolt reformok széles körben építettek a piaci típusú mechanizmusokra. Az új közmenedzsment a közszolgáltatások szolgáltatás jellegét emelte ki, a szolgáltatási elemekre helyezte a hangsúlyt. Ennek keretében a szolgáltatás igénybe vevőjére is egyre inkább, mint egy sajátos „fogyasztóra” tekintett, s így kiemelt figyelmet fordított a fogyasztó védelmére és a minőségbiztosításra (Pollitt–Bouckaert, 2011: 10).

Figyelemmel arra, hogy a területi szociális közszolgáltatások a II. világháborút követően a jóléti államok jelentős feladatai közé tartoztak, ezért ezeket az ellátásokat is széles körben érintették a nagy ellátórendszerek kereteit általában befolyásoló reformok, hisz az új közmenedzsment reformjainak ágazatpolitikai hatásai körében a *személyes jellegű gondoskodások* tekintetében *jelentősen megújították a szolgáltatási szerkezetet*. A *piaci jellegű megoldások alkalmazásának* előnyben részesítése révén ezek a reformok arra törekedtek, hogy a közjogias szolgáltatásszervezést felváltsa egy, a szolgáltatási szerepkörök elválasztásán alapuló rendszer, amely lehetővé teszi a *versenyt* oly módon, hogy piaci vagy a piacihoz hasonló (ún. kvázi piaci) szerkezetet alakít ki (Pollitt–Bouckaert 2011: 17). Ezek a reformok arra irányultak, hogy elválasszák egymástól a szolgáltatás „megrendelőjének”, azaz a finanszírozónak, a szolgáltatás nyújtására közjogilag kötelezettnek, a szolgáltatás minőségét, szakszerűségét ellenőrzőnek, esetlegesen a szolgáltatónak a szerepeit (Horváh M., 2005: 119). A szociális ágazatban a legtisztább NPM jellegű reformokat a thatcheri Egyesült Királyságban hajtották végre, ahol a kötelező versenyeztetés (Competitive Compulsory Tendering – CCT) kialakításával végezték el a szerepek elválasztását, s a korábbi közjogiasabb szolgáltatási szerkezet átalakítását (Johnson, 1999: 93–94).¹⁴ Szintén ebbe a körbe sorolhatjuk az idősgondozás – ápolásbiztosítási jellegű – 1994-es németországi átalakítását, amely a szolgáltatási szerepek elválasztásán túl a több-biztosítós rendszerrel a finanszírozók versenyét is megnyitotta (Roth, 2012: 65), valamint magával hozta a szolgáltatásszervezés decentralizációját. (Grohs, 2012: 117). Az 1990-es évek további németországi szociális reformjai a társadalombiztosítás egyéb ágaiban is lehetővé tették a biztosítók versenyét (Schludi, 2005: 132).

A pénzbeli szociális ellátások körében az Új Közmenedzsment által befolyásolt reformok egyik központi eleme volt az *öngondoskodás* elve. Ez az elv érvényesült a területi szociális ellátások körébe nem tartozó, központilag szervezett nyugdíjreformok keretében is, így többek között Magyarországon az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak és különösen a magánnyugdíjrendszer (Németh, 1998: 22–23), valamint Svédországban a munkaerőpiaci, kollektív szerződéses rendszerek kialakításával, amelyekkel szintén az öngondoskodást és a szolgáltatók versenyét helyezték előtérbe (Nyilas, 1992: 22). Ezek a reformok a szolidaritási elven nyugvó rendszerek felosztó-kirovó jellegét gyengítették, s erősítették a rendszereknek a megszerzett jövedelmekre építő tökefedezeti jellegét. Amennyiben az egyéb, adókból finanszírozott, alanyi jogú és rászorultsági alapú támogatásokra tekintünk, akkor összességében kiemelhetjük, hogy ezek a reformok megerősítették a támogatások körében a jövedelmi és vagyoni tesztelés jelentőségét (Giddens, 2006: 373–374).

A New Public Management által befolyásolt reformokat érő – sokszor megalapozott – kritikák hatására az 1990-es évek második felétől kezdve új, a szociálpolitikában is jelentős változásokra került sor. A változások különféle paradigmákon alapultak. Az 1990-es évektől a társadalomtudományokban egyre jelentősebb tért hódítanak az egyes társadalmi alrendszereket komplexen vizsgáló hálózatos társadalmi elméletek, melyek hatására többen az NPM-et annak egyoldalúsága miatt kritizálták. Főleg azt kifogásolták, hogy az új

¹⁴ A tágabb értelemben vett jóléti rendszerek körében az egyik legjelentősebb ilyen átalakítást a brit National Health Services 1989-es reformja jelentette, amely a kapacitásszabályozás kialakításával egyfajta kvázi versenyt alakított ki az egységes, alanyi jogú ellátáson alapuló rendszeren belül (Pollitt–Bouckaert, 2011: 17).

közmenedzsment szemléletet tükröző reformok során elsősorban a gazdasági racionalitást tartották szem előtt, s az egyéb társadalmi szempontokat nem vették kellően figyelembe. A több szempontú megközelítés modelljén alapult a „jó kormányzás” (Good Governance) paradigmája (Fazekas, 2011: 41), amely alapján az egyes szociális ellátórendszerrel kapcsolatos döntésekbe, szolgáltatási feladatok ellátásába az egyéb társadalmi aktorokat is be kívánták vonni. Ez a megközelítés különös hangsúlyt fektetett az állami és a nem állami szereplők, valamint a különféle közszolgáltatási rendszerek közötti *koordinációra*. A hálózatos társadalomfelfogással összhangban a paradigma kiindulópontját az jelentette, hogy egyetlen ágazat és annak egyetlen szereplője nem képes egy komplex társadalmi problémát megoldani.

IV.1 Keretes írás

Integrált megoldások Hajdúböszörményben

546

A Szőlőskertek, valamint a Hajdúböszörményen belüli leszakadó településrészek („szociális zárányok”) problémáinak megoldására irányuló integrációs elképzelések, válaszkísérletek (így a szociális városrehabilitáció, oktatás, célzott város- és közösségfejlesztési projektek, hatósági munkacsoport működtetése az IVS [integrált városfejlesztési stratégia] alapján javasolt mobilizációs program, szociális foglalkoztatás bővítése) összetettsége mutat rá a kérdés súlyára (Barta, 2014: 150).

A reformok másik iránya, hogy az az állam hatékonyabbá tételét nem a piaci megoldások alkalmazásában, hanem a hagyományos államszervezet modernizálásában, a közjogias feladatellátásnak az új korszak kihívásaihoz igazításában látta. Ez a megközelítés széles körben érvényesült a német közigazgatás-tudományban, és mivel a klasszikus weberi bürokrácia modernizálását tűzte a zászlajára, ezért ezt az elképzelést neoweberi állameszmének nevezték (Pollitt–Bouckaert, 2011: 21–23).

Az 1990-es évek végétől az európai államok szociális ágazatpolitikáira a fenti két elképzelés erősen hatott. A szociálpolitikában azonban a „jó állam” és a neoweberi állameszme megjelenésével nem tűntek el az új közmenedzsment által befolyásolt megoldások sem.

A *Good Governance* körébe vonhatjuk a Tony Blair nevével fémjelzett „Új Munkáspárt” („New Labour”) változásait. A „harmadik utas” szociális reformok sok tekintetben illeszkednek a tory kormányzat korábbi reformjaihoz, azonban azokat meg is haladják, így például az aktív korú inaktívak támogatási körében azok elsődleges célját az esélyteremtésben és a munkapiacra történő reintegrációban látják (Hewitt, 1999: 150–151, Clasen, 2011b: 20–22).

Az új baloldal „harmadik utas” politikája a személyes jellegű szolgáltatások körében is jelentős váltást jelentett, amely elsősorban a szolgáltatás privatizációját is jelentő kötelező versenyeztetés (CCT) rendszerének átalakításában nyilvánult meg. Az új kormányzat ugyanis a kötelező versenyeztetés helyett a legjobb értéket (best value) nyújtó szolgáltató kiválasztását tekintette központi céljának (Johnson, 1999: 94 és Horváth M., 2013: 176). Az új baloldal közösségi politikájának fontos elemévé vált a civil társadalommal és a szociális aktorokkal történő együttműködés, amellyel a piaci alapú megoldásokat és a kvázi verseny létrehozását váltották fel. Ezt a megoldást a brit munkáspárti kormányzat elsőként a „Minden gyermek számít” (Every Child Matters) elnevezésű gyermekesély programja körében alkalmazta, majd onnan áttemelte a felnőttek szociális ellátásai körébe is (Baldwin, 2008:

75–76). Az együttműködést, az érintett szereplők döntéseibe és szolgáltatásszervezésbe történő bevonását más jóléti rendszerek reformjai során is alkalmazták: az egészségügyi kapacitásszabályozásba és a szolgáltatásvásárlásba bevonták a megyei önkormányzatok (county council) – illetve nagyvárosok esetén a nagyvárosi önkormányzat (unitary council) – által működtetett Helyi Közreműködő Hálózatot (local involvement network – LINK) is (Arden et al, 2009: 224).

A Good Governance paradigma mellett a *neoweberiánus* vagy másként állam (közjog) centrikus megoldások (Adams et al, 2005: 208–209) is megjelentek a szociális ágazati politikákban az 1990-es évek második felétől. A közszolgáltatások körében a közjogias megoldások alkalmazásának lehetőségét az Európai Unió Bíróságának változó joggyakorlata, s annak keretében a nemzeti jogalkotások és joggyakorlatok is ösztönözték (Horváth M., 2013: 175–177), így a szociális ágazatpolitikában is jelentős mértékben megjelentek ezek az elemek, különösen a személyes jellegű szolgáltatásokat érintően, azonban a rászorultsági ellátások közjogiasodása körében is részben ennek az elvnek az érvényesülését figyelhettük meg (Butterwege, 2012: 296).

A neoweberi paradigma mellett a korábbi új közmenedzsment megközelítése is tovább élt egyes kérdésekben. Egyértelműen a közmenedzsment hatása mutatkozik meg azokban a reformokban, amelyek versenyt vagy versenyszerű helyzetet alakítanak ki a jóléti rendszerekben (Gingrich, 2011: 4–5, Blomqvist, 2011: 267). Szintén az új közmenedzsment hatásának tekinti azt, hogy az 1990-es évek második felének reformjai is kiemelt figyelmet fordítottak az ellátottak, mint „fogyasztók” jogainak védelmére, valamint arra, hogy a döntések decentralizációját erősítsék. Ezek az elemek ráadásul biztosították a kapcsolatot a neoweberiánus reformokkal is, hiszen a fenti kérdések szabályozása összhangban állt a közigazgatás jogállamiságának és hatékonyságának erősítésével is (Falterbaum, 2009: 167–168). Másrészt szintén ebbe a körbe sorolhatóak azok az elképzelések, amelyek a rászorultsági ellátások körében erősítették az egyéni felelősséget, jellemzően a munkateszt jelentőségének növelésével (Buestrich, 2011: 151–152).

547 1.3 A szociális ágazatpolitika fontosabb kérdései

A szociális ágazatpolitikák egyik legfontosabb kérdése annak meghatározása, hogy miként vonják meg az állam szociális tevékenységének határait, vagyis milyen terjedelmű ellátásokat kell biztosítani. Az alapvető kérdésből más, az ágazatpolitikák által elemzett és bemutatott problémák és dilemmák is felmerülnek.

Egyértelműen kapcsolódnak ide a következő kérdések, vagyis, hogy milyen alapon juthasson hozzá az érintett a különféle jóléti ellátásokhoz, mennyiben van szükség az együttműködésre az intézményrendszerrel. Ez azzal a problémával is összefügg, hogy a szociális ellátásoknak és a munkaerőpiacoknak a kapcsolatát miként határozzák meg, s hogy az ellátórendszer szerepe a munkára ösztönzésben, vagy a megélhetés minimális feltételeinek munkától független biztosításában miként alakul.

Az ágazatpolitikákban központi szerepet töltött be annak a meghatározása, hogy a szociális munkára egy sajátos állami tevékenységként tekintenek, amely közjogias jellegű, vagy pedig egy, az állam által nyújtott szolgáltatásként, amelynek során minél szélesebb körben kell a piaci elemeket érvényesíteni.

A szociális szolgáltatások finanszírozása is központi kérdés volt, azaz, hogy az állami intézményeket, a szolgáltatásokat vagy a szolgáltatások igénybevevőit finanszírozza-e a rendszer. Ennek a kérdése már átvezetett a szociális igazgatás dilemmáihoz, amely keretében az államigazgatás és az önkormányzatok feladatmegosztására, valamint az államigazgatáson belüli esetleges szerepek kijelölésére tekintettel eltérőek az egyes modellek (Hoffman–Krémer, 2005: 41–55). Az előzőekben láthattuk, hogy a szociális ágazatban is különféle modellek jelentek meg, amelyek gyakran szoros összefüggésben álltak az általános közpolitikai modellekkel is.

Mindezek áttekintése azért is fontos, mert – ha bizonyos körben eltérő jelleggel is – hazánk szintén ebben a térben mozgott, és így a hazai ágazatpolitikákra is jelentős befolyást gyakoroltak ezek a megközelítések. A következőkben a magyar szociális ágazatpolitika fejlődését tekintjük át a szocializmus időszakától napjainkig.

2. Modellek között hanyódvá: irányváltások magyar szociálpolitikában

A magyar szociálpolitika fejlődése kapcsolódott a fejlett nyugat- és közép-európai változásokhoz. Ha időben megkésve is, és sok esetben a nyugati mintákat a helyi viszonyok által eltorzítva, de a nyugat-európai modellek és dilemmák a hazai szociálpolitika fejlődését is meghatározták. Amennyiben az elmúlt 30 év magyar szociális ágazati politikáját röviden akarnánk jellemezni, akkor kiemelhetjük, hogy a magyar megközelítések a különféle modellek között hanyódtak.

2.1 Az államszocializmus társadalombiztosítás-centrikus ellátórendszere

548

Az államszocializmus 1948 után kiépülő szociális ellátórendszere minden korábbi szociális rendszerrel szakított. A vállalati és a társadalombiztosítási ellátórendszer kivételével minden korábbi ellátórendszert megszüntettek (Ferge, 1991: 5), amely változásnak ideológiai és gazdaságpolitikai okai egyaránt voltak. (Krémer, 2009: 150–151). A szocializmus időszakában folyamatosan bővítették a biztosítottak körét, végül a mezőgazdaság kollektivizálását követően a teljes magyar társadalmat bevonták ebbe a rendszerbe (Ferge, 1991: 6). A valamennyi munkavállalóra kiterjedő foglalkoztatás révén az állami szociális gondoskodásban a társadalombiztosítás volt meghatározó, amely mellett – elsősorban a személyes jellegű szolgáltatások, és kisebb részben a pénzügyi ellátások terén – fontos szerepet játszott a vállalati gondoskodás (Ferge, 1991: 5–6, Kornai, 1992: 54–55). A szociális ellátórendszer alapjainak kialakulására csak az államszocialista rendszer mélyreható válságának időszakában kerülhetett sor. Bár 1969-ben már létrehoztak egyes rászorultsági ellátásokat, s a korszakban mindvégig jelen voltak a különféle személyes jellegű szociális ellátások is, amelyek biztosításáért a tanácsok voltak felelősek (Fonyó, 1976: 254). A szociális ellátórendszer kialakulására alapvetően a formális munkanélküliség – 1986-os – megjelenését követően kerülhetett sor (Kornai, 1980 és Kornai, 2012: 430–431), amelynek kezelésére különféle biztosítási jellegű megoldásokat vezettek be. A Társadalombiztosítási Alap 1989-es megalapításával az államszocializmus bukásának időszakában kialakuló szociálpolitika a korábbi szabályozási modellre támaszkodva egyfajta bismarcki jellegű rendszert kezdett újraépíteni.

549 2.2 Az ágazatpolitika változásai 1990 és 1998 között

Az 1989/90-es társadalmi, gazdasági és politikai rendszerváltozás Magyarországa előtt jelentős kihívások álltak. A rendszerváltás során hazánkban is megjelentek a többi rendszerváltó országban is felmerülő gazdasági és szociális problémák. A szocialista gazdaság összeomlása miatt a korábbi vállalati szociális ellátórendszerek is összeomlottak, s a gazdasági nehézségek miatt az állami bevételek is jelentősen csökkentek. A rendszerváltozás folyamatában jelentősen rosszabbodott a gyermekes családok helyzete, a szocialista mezőgazdaság összeomlásával megnövekedett a szegénység a vidéki körzetekben, romlottak az egészségügyi és az oktatási szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés esélyei, valamint a leginkább szegények körében egyfajta szegénységi csapda alakult ki (Hörschelmann, 2004: 221).

Magyarországon az 1990-et követő időszak romló gazdasági és társadalmi környezetében, a szociálpolitika kialakítása során, a szocializmusban is megőrzött bismarcki típusú rendszerek korlátozott újraépítése mellett jelentős befolyást gyakoroltak a neoliborális megközelítések, elsősorban az új közmenedzsment paradigmája (Hörschelmann, 2004: 223 és Ferge, 1998: 6–7).

Amennyiben ezt a kettősséget vizsgáljuk, akkor kiemelhetjük, hogy az 1990–1994 közötti ciklusban a kiépülő szociális ellátórendszer erősen támaszkodott a korábbi társadalombiztosítási alapokra. Így például a szocializmus reformjai során a biztosításból sok esetben alanyi jogúvá váló ellátások tekintetében ismét helyreállították a biztosítási elvet. Ez különösen az egészségügyi ellátások körében jelent meg, ahol a korábbi, alanyi jogú ellátórendszert 1992-ben ismételtelen biztosítási alapúvá szervezték (Ferge, 1998: 6), és a biztosítási logikát is kiterjesztették. Ennek keretében 1991-ben kialakították a munkanélküli biztosítási rendszert a munkanélküli segély bevezetésével. A csökkenő állami bevételek, valamint a jóléti juttatások iránti emelkedő igény miatt – a növekvő szociális problémák okán – a korábbi ellátási színvonal fenntartására a magyar ellátórendszer képtelen volt, így az ellátások elinflálásával, valamint az azokhoz való hozzáférés szűkítésével a védelmi színvonal is csökkent.

Az új közmenedzsment befolyását leginkább a *piaci eszközök alkalmazása* terén érhetjük utol, amelyek már az 1990–94-es ciklusban is megjelentek a magyar társadalombiztosításban. A legjelentősebb ilyen jellegű reform az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak kialakítása volt. Az 1990-es évek legjelentősebb változását azonban a *rászorultsági és személyes jellegű ellátásokat nyújtó szociális ellátórendszer kiépülése jelentette*. Bár a személyes jellegű szociális ellátások egy része már korlátozott formában, de a szocializmus idején is megjelent, a gondozási, valamint a vagyoni, jövedelmi rászorultságtól függő ellátások rendszerszerű kiépítésére ebben az időszakban került sor a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) elfogadásával. Az Szt.-vel kapcsolatban Ferge kiemeli, hogy a pénzügyi tárca nyomására az első törvénytervezet normativista segélyezési koncepcióját feladva egy diszkrecionálisabb, az 1990-ben – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (Ötv.) – kialakított önkormányzati struktúra széles körű mérlegelését megteremtő rendszer jött létre (Ferge, 1998: 15–16). Az önkormányzatok szabadsága nemcsak a segélyek, hanem a személyes jellegű szociális ellátások odaítélésében is érvényesült. A személyes jellegű ellátások körében már

az 1990–94-es ciklus is egyfajta piaci mechanizmust teremtett, amikor széles körben megnyitotta a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézmények alapításának lehetőségét a nem állami szolgáltatók előtt is, akiknek biztosította az állami támogatásokat, így korlátozott versenyt lehetővé téve ezen a területen. Szintén piaci alapú elem volt, hogy az öngondoskodás elvét annyiban érvényesítették, hogy szabályozták az ellátásoknak a térítési díjait (Horváth M., 2005: 120–125).¹⁵

A kiépülő szociális rendszert az 1990-es évek közepén jelentős megrázkódtatás érte, annak szerkezete számottevően módosult. Az új közmenedzsment paradigmája által befolyásolt intézmények széles körű alkalmazására csak a súlyosbodó gazdasági nehézségek miatt az 1994–98-as parlamenti ciklus során hozott törvényekben került sor, amikor is ezekkel az eszközökkel kívánták csökkenteni a költségvetés kiadásait úgy, hogy közben az ellátórendszert se számolják fel.

A reformok között kiemelkedő jelentőségű volt a *piaci típusú eszközök alkalmazása, bizonyos esetekben az ellátások privatizációja*.

A piaci szféra kiterjesztésének legfontosabb lépése az 1997-es nyugdíjreform volt, amikor is a korábbi egységes társadalombiztosítási nyugdíjat, amely mellett tisztán önkéntes részvétellel működtek 1993 óta az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, egy sajtószerű, kétpilléres rendszer váltotta fel. A magán-nyugdíjpénztárak állami felügyelet alatt álló, egymással is versengő, nonprofit magánjogi jogalanyok voltak, amelyek *tőkefedezeti* elvű nyugdíjellátásokat biztosítottak. A reformot azonban számos szakértő már a bevezetésekor ellenezte (Ferge, 1998: 12 és Németh, 1998: 40–42).

A piaci típusú mechanizmusok másik fő elemét a *térítési díjak* alkalmazása jelentette. Az új rendszerben a korábban külön díj nélkül igénybe vehető szolgáltatások széles körét minősítették részben térítéskötelessé. Ezek a változások a tágabb értelemben vett jóléti rendszerhez sorolható egészségügyi ellátásokat érintették jelentős részben (Nagy, 2010: 197–198). A személyes jellegű szociális ellátások körében a térítési díjfizetési kötelezettséget már azok kialakításától kezdődően előírták.

Az 1994–98 közötti időszakban a költségvetési finanszírozás módosításával tovább erősítették annak a lehetőségét, hogy nem állami szereplők is beléphessenek a jóléti szolgáltatások nyújtói közé.

2.3 Felemás ágazatpolitika 1998–2002 között

550

Az 1990–98 közötti időszak a szociális ellátórendszer kiépülésének korszakát jelentette. A korábbi, bismarcki struktúrák újraképzését és a fiskális nehézségek kezelését is célzó új közmenedzsment alapú reformok időszakát követően az 1998–2002-es ciklust is ellentmondásokkal terhes, felemás ágazatpolitikai megoldások jellemezték, amikor egyszerre voltak jelen az új közmenedzsment elemei, valamint a hagyományos, közjogias formákhoz való visszatérés.

¹⁵ A nemzetközi szakirodalom és az OECD tipológiája a piaci típusú eszközök közé sorolja az ellátottak által fizetett térítési díjakat is (Blöndal, 2005: 104).

A szociális ellátórendszer konszolidációjának részeként az 1998–2002-es időszak jogalkotása az 1994–98-as változásokat követően számos ponton visszatért az eredeti, közjogias jellegű feladatellátáshoz.

A közjogias megoldások előnyben részesítése elsősorban a *nyugdíjbiztosítási ellátásokat* jellemezte. Az 1997-es nyugdíjreformmal bevezetett magán-nyugdíjpénztári rendszerrel kapcsolatban 2002. január 1-jétől a pályakezdők számára is önkéntessé tették ennek a megoldásnak a választását. A társadalombiztosítás *igazgatásában* is a hagyományos, közjogias megoldásokhoz tértek vissza, amikor 1998-ban a TB-önkormányzatokat megszüntetve az alapokat ismételten az államigazgatás szervei alá rendelték (Fazekas, 1999: 297).

Bár 1998–2002 között több ponton visszaléptek a korábban meghatározó jelentőségű új közmenedzsment megközelítéstől, azonban bizonyos területeken ez a megoldás továbbélt. A versenyt ösztönző szabályokat a *személyes jellegű szociális ellátások* körében erősítették, amikor az új, immáron szektorsemleges működési engedélyezési rendszer kialakításával egyszerűsítették a nem állami szolgáltatóknak az ellátások körébe való, azaz a „piacra” történő belépését. Az új közmenedzsment által befolyásolt szociális reformoknak központi eleme volt az öngondoskodás eszméje. A rászorultsági ellátások körében az öngondoskodás elvét ezek a megoldások úgy érvényesítették, hogy egyfajta munkatesztet vezettek be.

551 2.4 A szociális ellátások expanziója és visszavonulása 2002–2010 között

A 2002–2010 közötti időszakra is jellemző volt a változtatások felemássága, a reformok befejezetlensége és azok torzó jellege. A vizsgált időszakban több megközelítés élt párhuzamosan: a brit „harmadik utas” politika befolyása mellett megmaradtak az új közmenedzsment elemei, valamint a közjogias eszközöknek is fontos szerepe volt.

A 2002-es választásokat követően a választási ígéreteiket teljesítő szocialista kormányzat *jelentősen növelte a szociális ellátórendszer befolyását*. Az ún. „száz napos” program során a nyugdíjak összegét számottevően növelő intézkedéseket vezettek be – az ún. „svájci indexálás” visszaállítása a nyugdíjak inflációkövetése helyett –, jelentősen megnövelték a közalkalmazotti béreket, így a személyes jellegű szolgáltatásokra fordított kiadások is megnöttek.

A jóléti fordulatot hirdető új kormányzat a szociális ellátások és igazgatás jelentős átalakítását is célul tűzte ki, ennek keretében 2003-ban elindították a SZOLID Projektet, amelynek ambiciózus célja az volt, hogy az átfogó államreformhoz kapcsolódóan a szociális ellátások megújítását is elvégezze. Ezek a reformmunkálatok szorosan kapcsolódtak a folyamatban lévő más közjogi átalakításokhoz, így az önkormányzati rendszer felülvizsgálatához is. A rendszerváltást követően kiépített önkormányzati struktúrával kapcsolatban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy elaprózott rendszere, a társulási hajlandóságot nem erősítő szervezeti és finanszírozási szabályai nem kedveznek a hatékony közszolgáltatási szerkezet kialakításának, s ezen belül a megfelelő szociális szolgáltatási keretek kiépítésének sem (Rácz, 2008: 190). Éppen ezért olyan önkormányzati rendszer kialakítására törekedtek, amely ezeket a méretbeli különbségeket képes megfelelően korrigálni.

Ebben az időszakban jelentek meg Magyarországon a *hálózatos közigazgatás szervezeti keretei*, azaz azok a formák, amelyek szélesebb körben tették lehetővé a társadalom

egyéb aktorainak – elsősorban a tervezéssel összefüggő – igazgatási folyamatokba történő bevonását.

Az expanzió „második” felvonását a 2004–2006 közötti időszak szociális átalakításai jelentették. Ebben az időszakban erősödött az univerzalitás elve. A rászorultsági ellátások körében az ellátások normativitását erősítették, s egyben csökkentették a helyi közösségek diszkrecionális döntési jogosítványait (Mózer, 2011: 36).

A korszak reformjait jelentékeny mértékben befolyásolták a brit „Új Munkáspárt” „harmadik utas” szociálpolitikai megoldásai. Így a brit hatás, a szociális befogadás (inklúzió) erősítése tükröződik a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programon, amely számos elemében az Egyesült Királyság „Minden Gyermek Számít” (Every Child Matters) programjára is épített. Ez is mutatta, hogy ebben az időszakban az állami szervek jóléti tevékenységükbe széles körben kívánták bevonni a társadalmi hálózat szereplőit is.

A „harmadik utas” hatásokkal is összefüggésben az új közmenedzsment bizonyos eszméi ebben a korszakban is jelen voltak. Igaz, azok megjelenése is változott az idők folyamán. A verseny és az ellátotti jogvédelem erősítését, a szolgáltatói pozíciók elválasztásának igényét elsősorban a döntően önkormányzatok által nyújtott, személyes jellegű szociális ellátásokkal kapcsolatban fogalmazták meg. Előzőek miatt a verseny biztosítása, a szektorsemleges ellátás és finanszírozás szükségessége, valamint a szolgáltatói, szolgáltatóvásárlói és szakmai ellenőrzési (minőségbiztosítási) szerepek elválasztása iránti igény egyértelműen megfogalmazódott a különféle koncepciókban (Győri–Mózer, 2006), valamint a 2008-as szociális paradigmaváltás is ebbe az irányba tett bátortalan lépéseket (Hoffman, 2011: 58–59). Szintén ide illeszthető az önkormányzati szolgáltatások körébe a társulások megoldások ösztönzése, amelynek szervezeti kereteit a kistérségi társulások – ösztönző normatívával támogatott – szolgáltatásszervezése jelentette (Rác, 2008: 189–191).

A közmenedzsment elemek jelenléte mellett azonban – jellemzően fiskális okokból – feltűntek a közjogi szolgáltatásszervezési elemek. Ezek alkalmazásának célja jellemzően a kiadások visszafogása volt, és elsősorban a szektorsemleges finanszírozás elvét befolyásolták. Ilyen megoldás volt a nem állami szolgáltatóknál az új belépők esetében annak rögzítése, hogy a 2007-es költségvetési évben csak 50%-os finanszírozásban részesültek, valamint az, hogy az önkormányzatokat a kiegészítő egyházi normatíva megfizetésére kötelezték, ha intézményeiket egyháznak adták át. Mindezek már jelezték a szociális ágazatpolitika restriktív szakaszának közeledtét, amelyek a korábbi, a társadalom hálózatos felfogásához igazodó igazgatási megközelítés visszaszorulását is magával hozták.

IV.2 Keretes írás

Ellátási igények változása Hajdúböszörményben

552

„Az Észak-alföldi Régióban már 2003-tól tapasztalható volt a foglalkoztatottság csökkenése, amit a települési munkanélküliségi ráta is visszatükrözött. Nem meglepő, hogy már jóval a válság előtt, 2005-től kezdve a rendszeres szociális segélyben részesülők számának szignifikáns növekedése tapasztalható [Hajdúböszörményben] (2005 és 2008 között a duplájára nőtt a segélyezettek száma).” (Barta, 2014: 145)

A szociális ágazatpolitika következő fordulatát a 2008-as gazdasági válsághoz köthetjük. A válság miatti romló államháztartási helyzetre figyelemmel 2009-ben a „száz napos program” számos jóléti vívmányát visszavonták vagy a gazdaság konjunkturális állapotá-

hoz kapcsolva gyakorlatilag felfüggesztették. A *személyes jellegű szolgáltatások* körében a korábban szolgáltatásonként tagolt normatívákat jelentős mértékben összevonták, s azok összegét és kereteit lényegesen csökkentették. A legjelentősebb restrikczióra azonban a *rászorultsági pénzbeli ellátások* körében került sor (Mózer, 2011: 33). Ezek a változások már előre jelezték az ágazati szociálpolitika erőteljesen államközpontú, közjogias fordulatát 2010-et követően.

553 2.5 Közjogias fordulat a jóléti ellátórendszerben 2010 után

A 2008–2010 közötti változások már magukban hordozták a szociálpolitikai megközelítés közjogias, rendészeti jellegű átalakulását, amelyre a 2010-es kormányváltást követően került sor (Mózer, 2011: 32–33).

Az átalakítás radikálisan megváltoztatta a *társadalombiztosítás* rendszerét, különösen a nyugdíjbiztosítást. A reformok során teljesen eljelentéktelenítették a második pillért. Mindezek mellett a munkanélküli biztosítás körében is jelentős megszorításokra került sor az ellátások időtartamának és maximális összegének a korlátozásával.

A közjogias, már-már *rendészeti felfogás* a legélesebben a *pénzbeli rászorultsági ellátások* körében jelent meg. A segélyek összegét többször mérsékeltek, s az aktív korú inaktívák pénzbeli ellátásai körében erősítették a munkatesztet. A közfoglalkoztatás 2011-es átalakítása során a közfoglalkoztatást a munkaviszonynál kedvezőtlenebb jogviszonnyá alakították át, s annak szervezését a rendszerért (is) felelős miniszterre, a belügyminiszterre bízták, ezzel is jelezve az intézmény rendészeti jellegét. A közhatalmi jelleg erősödött a 2015-ös reformokkal is. Ráadásul a kormányzat a rászorultsági ellátások körében egy *szemantikai változtatást is végrehajtott: 2015-ben gyakorlatilag száműzte a „segély” kifejezést a magyar joganyagból.*

A *személyes jellegű szolgáltatások* esetében az eltérő településméretből fakadó méret-hatékonysági és méretgazdaságossági problémákat – a korábbi megfontolásokat felülírva (Horváth M., 2011: 93) – a gyermekvédelmi szakellátások és a szociális szakosított ellátások nyújtásáért felelős szolgáltatók széles körének államigazgatási fenntartásba vonásával kezelték, azaz e körben is a közjogias megoldásokat preferálták (Nagy–Hoffman, 2012: 56).

* * *

A magyar szociális ágazati politika alapvető jelleggel illeszkedett a közép- és nyugat-európai ellátási modellekhez. Amennyiben a külföldi modelleket vizsgáljuk, láthatjuk, hogy azokban a rendszerekben – ha változó intenzitással is, de – egymás mellett voltak jelen az új közme-
nedzsment, a „jó állam” és a neoweberi állameszme által befolyásolt modellek.

A rendszerváltozás időszakának Magyarországon a jóléti állam kiépítése számos nehézséggel nézett szembe. A folyamatosan változó környezet, az ad hoc politikai megoldások (Hörschelmann, 2004: 222) miatt a magyar jogalkotó és az ágazati politika a különböző modellek és megközelítések között hanyódott. Az egyes paradigmák alkalmazására gyakran nem rendszerszerűen került sor, és az egyes rendszereken belül is sok esetben kevésbé koherens megoldások alakultak ki. Az ezredfordulót követően megjelentek a *társadalom hálózatának főbb aktorai erőteljesebb bevonását jelentő egyes eszközök is, bár azok szerepe jelentősen csökkent a 2010-es közjogias fordulatot követően.*

V. Az Európai Unió és a szociális szolgáltatások

Hoffman István

Kulcsszavak

ellátásokhoz való
hozzáférés elve

társadalombiztosítási-
centrikus ellátórendszer

rászorultsági elv

biztosítási elv

rendészeti felfogás

Európában a közszolgáltatások nyújtásának kereteit az európai integráció kiteljesedésével egyre nagyobb mértékben befolyásolta a területileg és hatásköreiben is folyamatosan bővülő szupranacionális szervezet, az Európai Unió, valamint annak jogelődei. Bár az Európai Gazdasági Közösség alapításakor még fel sem merült egy egységes közösségi szociálpolitikai rendszer kialakítása, azonban az integráció előrehaladtával mégis körvonalazódott egy sajátos közösségi rezsím, amely egyre nagyobb befolyást kezdett gyakorolni a tagállami szolgáltatásszervezésre (Gyulavári–Kardos, 2001: 87–88). A több lépcsőben kialakult uniós rendszer megértését jelentősen megkönnyíti, ha azt fejlődésének folyamatában vizsgáljuk meg. A történeti áttekintést megelőzően azonban elsőként azt kell tisztáznunk, hogy mit értünk szociálpolitika alatt, s mennyiben tér el egymástól a tagállami és az uniós szociális jogi és szociálpolitikai megközelítés.

554

A területi szociális közszolgáltatások – számos speciális jellegük ellenére is – közszolgáltatások, így azok tekintetében is érvényesülnek bizonyos, a szolgáltatásokkal és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós szabályok, ezért jelen alfejezetben ezeket a kapcsolódó területeket is át fogjuk tekinteni.

1. Az Unió szociálpolitikájának keretei

555

Az Európai Unió szociálpolitikai értelmezése tágabb a hagyományos értelemben vett szociális ellátásoknál (Gyulavári–Kardos, 2001: 88), nemcsak azokra a közszolgáltatásokra terjed ki, amelyek valamilyen szempontból sajátos vagy hátrányos helyzetben levő emberekkel – így a társadalmi munkamegosztásban még (pl.: gyermekek) vagy már (pl.: idősek) nem részt vevők, munkanélküliek, alacsony jövedelműek – foglalkozik, hanem azon túlmenően, jelentős részben a munka világával kapcsolatos kérdéseket rendez (Gyulavári–Kardos, 2001: 88).

A sajátos helyzetű egyénekkal és rétegekkel kapcsolatos területek is a szociálpolitika részét képezik, annak egy alrendszerét jelentik. Az uniós terminológiában ezeket az ellátá-

sokat a *szociális védelem* (social protection) körébe vonják (Krémer, 2009: 117). A szociális védelem területei tekintetében az Európai Unió ágazatpolitikája szűkebb a nemzeti szociálpolitikáknál (Gyulavári–Kardos, 2001: 88), s a szociális védelem területén a közösségi politikák mozgástere szűkebb, ezeknek a szolgáltatásoknak a szabályozása jelentős részben a tagállamok hatáskörébe tartozik. A szociális védelmi ellátások területén azonban mindezek mellett a szupranacionális szintnek is van egy fontos feladata: a szociális biztonsági rendszerek versenyének – amelyet a szakirodalom *szociális dömpingnek* (social dumping) nevez – a korlátozása, azaz, hogy alacsonyabb jóléti költségekkel befolyásolják az Unión belül az egyes tagállamok gazdaságainak versenyképességét, amely verseny azonban hosszabb távon a védelmi szint csökkenéséhez vezethet (Clasen, 2007: 618).

Az uniós szociálpolitika annyiban tágabb a nemzeti szociális rendszereknél, hogy a munka világával kapcsolatos kérdéseket, így a kollektív munkajog, a társadalmi párbeszéd, a munkavállalói jogok védelmének, a nők és férfiak közötti esélyegyenlőségnek az egyes kérdéseit is a közösségi szociálpolitika körébe vonhatjuk (Gyulavári–Kardos, 2001: 88).

Jelen alfejezet célja, hogy a területi szociális közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos uniós hatásokat tekintse át. Figyelemmel arra, hogy ezek az ellátások alapvetően a szociális védelem körébe vonható szolgáltatások, ezért az Unió szociálpolitikájának az elemzése körében is nagyobb figyelmet szentel a szociális biztonsági juttatásokra a szociálpolitika egyéb, elsősorban a munka világához kapcsolódó területeihez képest.

556 2. Az uniós szociálpolitika fejlődése

Az Európai Unió szociálpolitikája jelentősen változott az integráció fejlődése során. Ezek a változások önmagukban is jelentős hatást gyakoroltak az egyes tagállamok területi szociális közszolgáltatásaira. Éppen ezért a hatás jobb áttekintése érdekében a következőkben a közösségi politika hatását *történetiségében* vizsgáljuk meg, amelynek körében az első jelentősebb kérdést a fejlődés szakaszainak meghatározása jelenti. Ebben a körben két jelentősebb megközelítéssel találkozhatunk. Az első megközelítés alapján a közösségi szociálpolitikának két fő szakasza különíthető el. Az első szakaszt az Európai Gazdasági Közösség időszaka jelenti, így az EGK 1957-es alapításától és 1958-as megalakulásától az Európai Uniót kialakító Maastrichti Szerződés elfogadásáig tart. A második szakasz a Maastrichti Szerződéssel kezdődött, és jelenleg is ebben a fázisban vagyunk (Waltermann, 2011: 49). Ennek a megközelítésnek az az alapja, hogy az Európai Közösségről szóló Szerződésben a szociálpolitikát a maga teljességében a Maastrichtban elfogadott módosítás rendezte, így tulajdonképpen ekkortól beszélhetünk jogilag is elismert uniós szociálpolitikáról, amely minőségileg más szabályozási kereteket jelent, mint a korábbi időszakok rendelkezései. Ez a megközelítés egyfajta *alkotmányjogias* csoportosítási szempontot képvisel.

Az alkotmányjogias szempontú osztályozáshoz képest egy bővebb, az uniós közjog keretein túlmutatóan, a közösségi jogalkotás hatásait is figyelembe vevő megközelítést ad Gyulavári Tamás, aki munkáiban (Gyulavári–Könczei, 2000: 21–40; Gyulavári–Kardos, 2001: 88–94) az integráció szociálpolitikájának fejlődését több szakaszra tagolta. Elkülönítette egymástól az integráció kezdeti szakaszának szociálpolitikai kezdeményeit, az 1970-es és 1980-as évek időszakát, amikor körvonalazódtak a szociálpolitika keretei, valamint az 1990-es évek szociálpolitikáját. Ehhez hasonló megközelítést alkalmazott Fazekas Ma-

rianna is, aki az 1990-es évek szociálpolitikáját tagolta egy, a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés közötti időszakra, valamint az Amszterdami Szerződést követő időszakra (Fazekas, 2004: 302–305). A következőkben a történeti fejlődés bemutatása során ezt a tagoltabb, a szociálpolitika részterületeire gyakorolt hatások alapján különbségeket felvázoló modellt fogom alkalmazni.

2.1 Az integráció első időszakában

557

Az európai integráció első szervezetét, az 1952-ben létrejött Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) alapító Párizsi Szerződés is tartalmazott tágabb értelemben vett szociálpolitika körébe tartozó intézkedéseket, azonban ezek hatóköre viszonylag szűk volt, ugyanis az integrációt tisztán gazdasági jellegű együttműködésként fogták fel, amelyben a szociálpolitikának csak kiegészítő, a gazdasági célok megvalósulását elősegítő szerepe van és lehet (Jakab, 2007: 337–338). Az EGK-t létrehozó Római Szerződés a szociálpolitikát alapvetően tagállami hatáskörként értelmezte, s úgy vélte, hogy a harmonizáció helyett a szubszidiaritás elve alapján alapvetően a tagállamok számára kell meghagyni a jogalkotási kompetenciát e téren. Mindezek mellett a Római Szerződés a Közösség célkitűzései közé felvette a szociálpolitikák összehangolását és a jólét növelését, amely lehetőséget teremtett a bírói jogfejlesztő értelmezésre (Gyulavári–Kardos, 2001: 89, Craig–de Burca, 2003: 847).¹⁶

Az integráció első időszakának legjelentősebb szociális intézkedései a munkaerő szabad áramlásának biztosításával függték össze (Waltermann, 2011: 43). Az e tárgykörben alkotott rendeletek alapvetően a pénzbeli ellátások kérdését szabályozták részletesen, a személyes jellegű szolgáltatásokra nem vagy csak alig (amennyiben biztosítási alapon nyújtották őket) terjedt ki a hatályuk (Gyulavári–Kardos, 2001: 98–99).¹⁷ A rendeletek *koordinációs jellegűek* voltak, nem egy egységes európai szociálpolitika kialakítását, hanem a különböző tagállami rendszerek közötti átjárhatóságot, s ezzel a munkavállalói mobilitás előtt álló akadályok lebontását szolgálták.

2.2 A közösségi szociálpolitika expanziója az 1970 után

558

Az 1960-as évek jelentős gazdasági fellendülése az évtized végére Nyugat- és Közép-Európában a jóléti ellátások jelentős kiterjedésével járt (Krémer, 2009: 123), és a tagállamok jóléti expanziója megteremtette a lehetőségét a közösségi szociálpolitika expanziójának is. Ennek keretében 1974-ben Szociális Akcióprogramot fogadtak el, s ez lehetővé tette a széles körre kiterjedő szociális tárgyú másodlagos jogforrások megalkotását, egyben biztosította

¹⁶ Erre jó példát jelent a Zaero-ügy, amelyben a Bíróság kiemelte, hogy az a tény, amely szerint a Római Szerződésben megfogalmazott célok csak programszerűek, nem jelentheti azt, hogy nincs kötelező erejük (C-128/86. sz. Zaero v. Instituto Nacional de la Seguridad Social ügyben hozott ítélet).

¹⁷ A rendelet hatályát a különféle betegségi és anyasági ellátásokra, a rokkantsági nyugdíjra és járadékokra, az öregségi juttatásokra, az özvegyi és az árvaellátásokra, a munkahelyi balesettel és a foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos juttatásokra, a halálzási segélyre, a munkanélküli ellátásokra és a családi pótlékra terjesztették ki.

annak a lehetőségét, hogy szakítsanak azzal a szemlélettel, mely szerint a szociálpolitika tulajdonképpen a munkavállalók szabad mozgását elősegítő egyik eszköz (Gyulavári–Kardos 2001: 90–91). A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer 1971-es összeomlása és az 1973-as olajárrobbanással globálissá szélesedő gazdasági válságot követően a szociálpolitika területén is megjelentek a „válságjogalkotás” egyes elemei, amely elsősorban a tágabb értelemben vett szociálpolitika részét képező foglalkoztatási területen volt jelentős (Fazekas, 2004: 303). A gazdasági válsággal összefüggő, a közösségi szociálpolitikának a munka világához tartozó elemei mellett a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem mellett a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód terén fogadtak el kulcsfontosságú irányelveket. Mindezen változások ellenére az Egységes Európai Okmány 1986-os elfogadásáig nem sikerült megváltoztatni a Római Szerződésnek a szociálpolitikával kapcsolatos felfogását (Gyulavári–Kardos, 2001: 91).

559 2.3 Az Egységes Európai Okmánytól a Maastrichti Szerződésig

Az 1980-as évek elejére „kifulladt” a közösségi szociálpolitika expanziója, azonban a politikai vitákban ismételten és többször előkerült az integráció szociális dimenziójának mélyítése, amely az 1980-as évek második felétől ismét jelentős lendületet vett. Az 1980-as évek második felétől az 1990-es évek közepéig tartó folyamatot a *szociálpolitika elsődleges jogi alapjainak a megerősödése* jellemezte. A területi szociális ellátásokat érintő legjelentősebb változást azonban az jelentette, hogy az Egységes Európai Okmány a *gazdasági és társadalmi kohézió erősítését* előíró szabályt illesztett az alapszerződésbe. Ez a szabály az EGK területfejlesztési politikájának is az egyik alapja lett, elsősorban az 1981–86 között csatlakozott három dél-európai ország (Görögország, Portugália, Spanyolország) integrációjának támogatását célozta (Gyulavári–Kardos, 2001: 91). Mindezen „tabudöntés” ellenére a szociálpolitikai megfontolások csak marginális szerepet játszottak a gazdasági integráció elmélyítéséhez képest (Greyer, 2000: 1818).

Az európai szociálpolitika expanziójának soron következő lépését alapvetően a munka világára kiterjedő Munkavállalói Jogok Európai Chartája jelentette, amely bár fontos jogokat rögzített, azonban azok csak az ún. *soft law* körébe tartoztak, és abban az Egyesült Királyság nem vett részt (Waltermann, 2011: 49).

560 2.4 Maastrichttől Amszterdamig

Az Egyesült Királyság eltérő megközelítéséből fakadó kívülről való törekvése megmaradt az Európai Uniót kialakító Maastrichti Szerződés körében is, így a szociális kérdéseket rendező szociálpolitikai jegyzőkönyv biztosította az Egyesült Királyság részére a szorosabbra fűzött együttműködésből való kimaradás lehetőségét (Gordon, 2007: 197).

A Római Szerződés – amely az Európai Gazdasági Közösség Európai Közösséggé alakulásával immáron az Európai Közösségről szóló Szerződés (EKSz) címet viselte – szociálpolitikai szabályozása tovább bővítette a Közösség szabályozási hatáskörét. Igaz, a szubsidiaritás elvének nevesítésével összhangban kiemelte a közösségi szabályozás kiegészítő és támogató jellegét, valamint azt, hogy a szociálpolitikai célok érvényesítése során kiemelt figyelmet kell fordítani a versenyképességre is (Gyulavári–Kardos, 2001: 92).

Nem sokkal az Európai Unió kialakítását követően nyilvánvalóvá vált, hogy az európai integráció egy olyan növekedési pályára került, amelyet mérsékelt gazdasági növekedés, magas szinten stabilizálódó munkanélküliség és egy erős külső verseny jellemez (Gyulavári–Kardos, 2001: 92).

V.1 táblázat

Szociális kiadások változása az Európai Unióban*

561

Ciklus	Változás mértéke %-ban, a ciklus kezdőévéhez viszonyítva
1990–1993	6,0
1993–1996	1,7
1996–1999	1,4
1999–2002	2,6
1990–2002	2,9

*Az EU-15-ök alapján.

Forrás: Baldock–Jenkins–Gray, 2007: 297

A fentiekre figyelemmel alapvető fontosságúvá vált a munkanélküliség kezelése, erre is tekintettel adta ki az Európai Bizottság a *Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás* című Fehér Könyvet, amely elsősorban a foglalkoztatáspolitikai és a foglalkoztatáspolitikai szolgáltatások körében határozott meg célkitűzéseket, célként jelölte meg a munkavállalók atipikus foglalkoztatásának (így különösen a részmunkaidő és a távmunka) bővítését, valamint a versenyképebb munkaerő elérése érdekében a képzés javítását (Gyulavári–Kardos, 2001: 92).

A fenti problémák már előre jelezték az uniós szociálpolitika újabb fordulatát, amelyre végül 1997-ben, az Amszterdami Szerződés elfogadásával került sor.

2.5 Amszterdam után

562

Az Amszterdami Szerződés jelentős újítása volt, hogy a szociálpolitikai rezsim hatálya az immáron 15 tagúra bővült Unió valamennyi tagállamára kiterjedt, ugyanis a munkáspárti Tony Blair kormánya révén az Egyesült Királyság is csatlakozott a szociálpolitikai együttműködéshez (Duff, 1998: 34–35). Az Amszterdami Szerződés kiegészítette a Római Szerződést egy új foglalkoztatáspolitikai fejezettel, valamint a szociálpolitikai szabályozást kibővítette az esélyegyenlőségre, a szociális kirekesztésre, a diszkrimináció leküzdésére és a közegészségügyre vonatkozó új rendelkezésekkel (Fazekas, 2004: 304). Az Amszterdami Szerződés egyben alapvető közösségi célként rögzítette a magas szintű foglalkoztatás elősegítését is. Az Amszterdami Szerződés megalkotását követően 2000-ben elfogadták az Alapvető Jogok Chartáját, amely számos szociális alapjogot is rögzített (Craig–de Burca, 2003: 358–359). Az Alapvető Jogok Chartája mellett 2000-ben elfogadták a Lisszaboni Startégiát, amely alapján a gazdaságilag erős Európa megteremtéséhez a szociálpolitika, mint „produktív faktor” járulhat hozzá (Fazekas, 2004: 305). Ennek érdekében fogadták el a Lisszaboni Startégiához kötődően a Szociál-

politikai Menetrendet, amelyet 2010-ig az új fejleményekre figyelemmel felülvizsgáltak és módosítottak.

A közösségi szociálpolitika eszköztárát ezek a szabályok jelentősen kibővítették: a szociális kirekesztés elleni küzdelem révén a korábban egyértelműen tagállami hatáskörnek tekintett rászorultsági szociális ellátórendszerek és így a szűkebb értelemben vett területi szociális közszolgáltatások területére. Mindezekon túl az Amszterdami Szerződés nyomán jelent meg a későbbiekben részletesen bemutatandó *nyílt koordináció*.

Az Amszterdami Szerződés által meghatározott paradigma alapvetően az Európai Unió alapszerződéseit megújító, az Alkotmányszerződés elvetését követően megalkotott, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződést (EUMSz) kialakító Lisszaboni Szerződésben is megtalálható.

563 3. A „szociális acquis” hatása a tagállami ágazatpolitikákra

A következőkben – építve az előzőekben bemutatottakra – azt tekintem át, hogy az uniós hatáskörök jelenleg milyen hatást gyakorolnak a területi szociális szolgáltatásokra és azok nemzeti ágazatpolitikáira.¹⁸

Előjáróban ki kell emelni, hogy az Unió hatása ezen a területen elsősorban közvetlen jelentkezik. Ez egyrészt az EUMSz már hivatkozott rendelkezéseiből fakad, amelyek az Unió hatásköreit ezen a területen másodlagosként határozzák meg, azaz a nemzeti hatásköröket kiegészítő jellegüként rögzítik. Az EUMSz fenti szabályai összhangban állnak azzal, hogy végső soron ezek a szolgáltatások az EUMSz 14. cikke szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatások, a Lisszaboni Szerződés (26.) Jegyzőkönyve 2. cikke pedig általános jelleggel rögzíti, hogy „[a] Szerződésekben foglalt rendelkezések nem érintik a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről gondoskodjanak” Így a tagállamoknak – a Jegyzőkönyv 1. cikkében megfogalmazott közös érdekek mellett is – a szolgáltatások megszervezésében jelentős szabadságuk van (Craig, 2010: 327–329).

564 3.1 Jogharmonizáció és koordináció mint jogi eszközök

A közösségi (uniós) jogalkotás a területi szociális közszolgáltatásokra a legközvetlenebb hatást a szupranacionális jogalkotás eszközeivel gyakorolta. Alapvetően jogharmonizációs és koordinációs funkciókat különböztethetünk meg e körben. Figyelemmel a szubszidiaritás elvére, valamint az Unió hatásköreinek meghatározására, a szociálpolitika körében az Unió saját jogú szabályozási hatásköre viszonylag szűkebb (Craig–de Burca, 2003: 135–136).

¹⁸ A hatások vizsgálata során Juhász Gábor csoportosítását veszem alapul, aki megkülönböztette a jogi és a jogon kívüli befolyásolási eszközöket (Juhász, 2012: 40).

Az előzőekben már bemutatottakra figyelemmel az uniós szociálpolitika fejlődése a *jogharmonizáció* által érintett területek növekedésével járt. Ennek elsődleges eszközeit az *irányelvek* jelentették, amelyek a szabályozás főbb elveit határozzák meg. Ezeket a tagállamoknak egy saját (belső) jogi normatív aktussal kell átültetniük nemzeti jogaikba (Craig–de Burca, 2003: 114–115). Ez a megoldás erőteljes szupranacionális befolyást tesz lehetővé, hiszen az említett területeken a *szabályozás fő tartalmi jellemzőit az Unió határozza meg*.

A jogharmonizáció a területi szociális szolgáltatások körét csak *áttételesen* érinti, így az itteni harmonizáció az *egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség biztosításának és előmozdításának* területére terjed ki, ahol a 2000/43/EK irányelv mellett külön irányelvek szabályozzák a nők és a férfiak közötti egyenlő bánásmódot, valamint számos, a fogyatékos személyek bizonyos jogait érintő kérdést. *Nincs közvetlen kihatása a munkahelyi egészséggel és a munkavédelemmel* kapcsolatos irányelveknek, amelyek alapvetően a szolgáltatásokat nyújtó intézmények működési feltételeire gyakorolnak hatást. Szintén csak ilyen, a szolgáltatásokat közvetve érintő hatást gyakorol a szociális területi közszolgáltatásokra az Unió *munkajogi és foglalkoztatási irányelvei*, azonban azok a munkaerő költségét befolyásoló szerepükkel – elég, ha e körben a munkaidő-irányelvre gondolunk – jelentős mértékben befolyásolják a szolgáltatásokat szervező intézményeknek a rendelkezésükre álló humán erőforrásokkal való gazdálkodását, valamint bizonyos körben a bérköltségeket. Mivel ezeknek az ellátásoknak a költségeit javarészt a bérköltség teszi ki (Hoffman, 2009: 232), ezért a közvetett hatásuk nem elhanyagolható.

A területi szociális közszolgáltatások tekintetében fontosabb befolyást jelent a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja*. A koordinációs rendszer – miként azt fent már jeleztem – nem jelenti az egyes tagállami szociális rendszerek összehangolását, csupán biztosítja az azok közötti átjárhatóságot. Bár a korábbi szabályozást egy új rezsim, a 883/2004/EK rendelet váltotta fel, a korábbi koordinációs rendelet elvei, valamint az érintett ellátások köre alapvetően nem változtak. Így a koordináció jellemzően a biztosítási elvű és az univerzális ellátásokra terjed ki, s nem vonatkozik – az egyébként az Unióban a gazdasági válság óta növekvő jelentőségű – rászorultsági ellátásokra (Waltermann, 2011: 47–48).

V.2 táblázat

Rászorultsági ellátások szerepe az Európai Unió 27 tagállamában

565

Év	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rászorultsági ráfordítások aránya a GDP %-ában	2,753315	2,766532	2,670582	2,694599	3,045417*	3,062435*

* Előzetes adatok.

Forrás: ESPROSS

Figyelemmel arra, hogy a *szociális biztonsági rendszerek koordinációja* kezdetektől fogva uniós hatáskörbe tartozott, így ezen a területen – de csak és kizárólag a koordinációval kapcsolatban – az Unió saját jogon alkotott a tagállamok által kötelezően alkalmazandó normákat, azaz a koordináció kérdéseit *rendeletekben* szabályozták (Fuchs, 2010: 43).

566 3.2 A jogi és a jogon kívüli eszközök határán: a nyitott koordináció módszere

Az Amszterdami Szerződés egyik legjelentősebb újításának, s a területi szociális szolgáltatásokat érintő egyik legfontosabb európai integrációs lépésnek azt tekint-hetjük, hogy az uniós szociálpolitikába beemelte a szociális kirekesztés elleni küzdelmet, valamint, hogy lehetővé tette a tagállamok szociálpolitikáinak *nyitott koordinációját*, amelyet először a foglalkoztatáspolitikai keretében kezdtek alkalmazni (Juhász, 2012: 44). A szubszidiaritás elvének érvényesítésén túl a szociálpolitikában történő közösségi részvétel melletti fontos érvet jelent az, hogy az egyes tagállamok közkiadásai között jelentős szerepe van a szociális védelmi kiadásoknak, amelyet az V.3 táblázat is jól mutat.

V.3 táblázat

567 Kormányzati kiadások megoszlása az EU 27 tagállamában feladatok szerint

Feladatok	Részesedés a kormányzati kiadásokból (összes kormányzati kiadás %-ában)
1. Általános közszolgáltatások	13,5
2. Védelmi kiadások	3,0
3. Közrend és közbiztonság	3,9
4. Gazdasági ügyek	8,2
5. Környezetvédelem	1,7
6. Lakhatási ügyek	1,7
7. Egészségügyi kiadások	14,9
8. Közművelődés, kulturális és vallási ügyek	2,2
9. Oktatás	10,9
10. Szociális védelmi kiadások	39,9

Forrás: Eurostat, 2013: 2

A nyitott koordináció tulajdonképpen egy több lépcsős közpolitikai tervezési keret. Ennek első lépéseként a Tanács meghatározza a stratégiai célokat, majd a Bizottság javaslata alapján a Tanács irányvonalakat és indikátorokat határoz meg, amelyek alapján az egyes tagállamok nemzeti akcióterveket készítenek elő. Ezeket, valamint azok végrehajtását a Bizottság értékeli, összefoglalja a „jó gyakorlatokat”, és végül – egyfajta visszacsatolásként – a Bizottság az értékelés alapján tesz javaslatot a soron következő stratégiai irányvonalak meghatározására (Juhász, 2012: 43–44).

A nyitott koordináció módszerét (Open Method of Co-ordination – OMC) többen egyfajta forradalmi áttörésként, a szociális Európa kialakításának nem jogi eszközeként jelölték meg. Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy ez – a sok elemében a Jó Kormányzás (Good Governance) interaktív, egyeztető elemeire építő megoldás – szorosan illeszkedik a közösségi jog fejlődésének irányvonalába (Dawson, 2011: 43–45). Úgy valósulhatott meg a közösségi szintű együttműködés, hogy a tagállamok nem ruházták át hatásköreiket a szupranacionális szervekre (Fuchs, 2010: 44–45), ezzel a szociálpolitika terén is kialakult egy ilyen rendszer (Juhász, 2012: 43).

A nyitott koordináció legnagyobb előnye egyben a legjelentősebb hátránya is: a közösségi közvetlen beavatkozási hatáskörök hiánya miatt ugyanis a rendszer csak akkor

működhet jól, ha valamennyi tagállam önkéntesen és egymással együttműködve vesz abban részt, amely önkéntes együttműködés azonban a gyakorlatban kevésbé gördülékeny, az egyes tagállamok kevésbé elkötelezettek (Juhász–Taller, 2005: 23–25).

A fenti nehézségek ellenére azonban a nyitott koordináció rendszeréhez kötődve az Európai Tanács a 2000-es nizzai ülésen elfogadta az Európai Szociális Menetrendet, amelyet 2005-ben újítottak meg és 2008-ban felülvizsgáltak. Az Európai Szociális Menetrend kiemelt figyelmet fordított a koordinációnak az elősegítésére, amely elsősorban a szociális befogadás, a nyugdíjügyek, az egészségügyi ellátások és az idősgondozás területén segítette elő a tagállami tapasztalatok cseréjét, s ezzel a jó példák átvételével összehangoltabb európai szabályozás kialakulását, s egyfajta konvergencia folyamat kialakulásának ösztönzését az európai jóléti rendszerek között (Fuchs, 2010: 45). Az egyes tagállamok jóléti kiadásainak arányai között még továbbra is jelentősek a különbségek, ahogyan azt az V.4 táblázat is mutatja.

V.4 táblázat

**A jóléti (szociális védelmi és egészségügyi) kiadások aránya
a kormányzati kiadásokhoz képest***

568

Ország	A jóléti kiadások részesedése a kormányzati kiadásokból (összes kormányzati kiadás %-ában)
<i>EU-27 átlaga</i>	54,8
Németország	58,8
Dánia	58,3
Finnország	57,3
Franciaország	57,3
Magyarország	44,8
Románia	44,5
Lettország	42,2
Ciprus	33,5

* Az Unió arányaiban legtöbbet és legkevesebbet e célra fordító államai.

Forrás: Eurostat, 2013: 3

A Lisszaboni Stratégiát felváltó Európa 2020 Stratégia¹⁹ fontos szociálpolitikai célkitűzéseket fogalmaz meg. Általános európai célként rögzíti az inkluzív növekedést, amely alatt magas foglalkoztatást, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdasági ösztönzést ért. Az egységes stratégiába integráltan, kiemelt kezdeményezésként szerepelteti a munka világát érintő kérdésekben az Új készségek és munkahelyek menetrendjét, valamint a szociális ellátórendszerből kiemelve a szegénység elleni küzdelmet, a Szegénység elleni európai platformot (Nyilas, 2012: 197).

¹⁹ EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010) 2020 végleges.

569 3.3 Jogon kívüli eszközök

A jogon kívüli eszközök közé sorolhatjuk a *különféle támogatási rendszereket*, így a foglalkoztatási és társadalmi befogadási stratégia támogatására 2006-ban létrehozott PROGRESS programot, amely a foglalkoztatás, a szociális védelem és társadalmi befogadás, a munkakörülmények, a megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség, valamint a nemek közti egyenlőség kérdéseiben támogat egyes tagállami cselekvéseket. A program alapvetően a nyitott koordináció működtetéséhez nyújt támogatást, azonban annak összege a későbbiekben bemutatandó területfejlesztési forrásokhoz képest viszonylag kisebb, például a 2007–2013 közötti időszakra összesen csak 683,25 millió eurós kiadást irányoztak elő (Juhász, 2012: 42.).

Szintén a jogon kívüli eszközökhöz sorolhatjuk az *európai szociális párbeszédet*, amely azonban elsősorban nem a területi szociális közszolgáltatások, hanem a foglalkoztatáspolitikai és a munkaügyek területén jelent fontos ágazatpolitikai keretrendszert. A szociális párbeszédhez kapcsolódóan kezd formálódni az Uniónak a civil együttműködésekkel kapcsolatos politikája is, ugyanis az Unió – különösen a szociális szolgáltatások tekintetében – egy olyan környezet kialakítására törekszik, amely ösztönzi a *nonprofit szervezetek részvételét* a jóléti szolgáltatások szervezésében (Kendall, 2009: 13–15).

Az egyes nemzeti területi szociális közszolgáltatási rendszerekre az Unió hatása – a szubszidiaritásra figyelemmel – viszonylag csekélyebb. A biztosítási elvű és az univerzális ellátások tekintetében a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának befolyását és hatását emelhetjük ki. A szolgáltatások körében a nemzeti hatáskörök megőrzése mellett a nyitott koordináció kínál fontos együttműködési és közelítési lehetőségeket, azonban annak alkalmazhatósága és hatása is erősen korlátozott.

570 4. Az Európai Unió más politikáinak hatása

A területi szociális szolgáltatások azon túl, hogy az Unió szociális céljának megvalósításával is összefüggenek, egyben *szolgáltatások* is, amelyeket különféle – elsősorban közjogi, kisebb részben magánjogi – jogalanyok nyújtanak. Így a területi szociális szolgáltatások megszervezésére kihatnak az Uniónak a szolgáltatások szabad áramlásával kapcsolatos politikája, valamint a verseny szabadságával kapcsolatos politikák is (Waltermann, 2011: 44).

571 4.1 Az áruk és szolgáltatások szabad áramlása

Bár a szolgáltatási keretirányelvnek csak a javaslatában szerepelt (Hoffman, 2006: 95), és a 2006/123/EK irányelvből kimaradt a közszolgáltatás fogalma, valamint az egyes szociális transzferekre vonatkozó szolgáltatási rezsimek alkalmazási körének elhatárolása, mára egyértelművé vált, hogy a különféle területi szociális közszolgáltatások szolgáltatásnak minősülnek (Nistor, 2011: 54–55; Fuchs, 2010: 49–50).

Bár az Európai Bíróság elismerte, hogy a jóléti szolgáltatások is szolgáltatások, azonban a belső piaci szolgáltatásokról szóló (keret)irányelv, a 2006/123/EK irányelv preambulumának (27) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv hatálya nem terjed ki a rászorultsági

ellátásokra, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációja körébe nem tartozó univerzális ellátásokra. A preambulum (28) bekezdése azt is kiemeli, hogy ezeknek a szolgáltatásoknak a finanszírozása sem vonható a keretirányelv rezsimjébe. Mindezekkel összhangban az irányelv 1. cikk (2) bekezdése a jóléti szolgáltatásokat kivonja az irányelv hatálya alól: azokkal kapcsolatban alapvetően a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, valamint a nemzeti rendelkezéseket. A Bíróság fent említett joggyakorlata azonban a tagállami jogalkotás kötelezettségeként rögzíti, hogy annak összhangban kell állnia a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályozással, de ezen ellátások tekintetében nem kell alkalmazni az irányelv egyszerűsített eljárásokra vonatkozó szabályait.

A közösségi jogalkotás, valamint az Európai Bíróság iránymutató esetei nem kérdőjelezték meg azt a már jelzett uniós alapelvet, amely szerint a területi szociális szolgáltatások megszervezésének felelőssége elsősorban a tagállamok feladat- és hatáskörébe tartozik. Azonban a jogalkotás és joggyakorlat a területi szociális szolgáltatások körébe vonható ellátások *szolgáltatási jellegének* elismerésével lehetővé tette, hogy egy közösségi szabályozás is megjelenhessen. Ez a gyakorlat és szabályozás megerősítette azt, hogy egyfajta egységesülő, de legalább is kinyíló uniós szociális szolgáltatási piacról beszélhessünk (Damjanovic, 2013: 1708–1712).²⁰

Az áruk és a szolgáltatások szabad áramlására építkező joggyakorlaton túl ez az elv az uniós szociális jogalkotásban is teret nyert. Ezt a szociális piacgazdasági megközelítést követi az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről, amely viszonylag széles körben teszi lehetővé a másik tagállam szolgáltatásának igénybevételét, ezzel a korábbiakhoz képest erősíti a versenyt az egészségügyi területen (Fazekas–Koncz, 2013: 50–52). Az irányelvet – figyelemmel arra, hogy az elsősorban az egészségügyi területi közszolgáltatások határon átnyúló igénybevételét szabályozza – részletesebben a területi egészségügyi közszolgáltatások európai uniós kérdéseit vizsgáló fejezetben elemzem.

4.2 Az uniós polgárság

572

Az uniós polgárságnak a Maastrichti Szerződéssel kialakított (jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben meghatározott) szabályainak hatása közvetett a területi szociális közszolgáltatásokra: elsősorban a közszolgáltatások tekintetében történő diskriminációs tilalom tekintetében születtek az Európai Bíróság gyakorlatában olyan ítéletek, amelyek erre alapozva minősítettek jogellenesnek olyan tagállami intézkedéseket, amelyek egyes ellátásokhoz való hozzáférést kizárólag állampolgársági alapon korlátoztak (Waltermann, 2011: 46).

²⁰ Figyelemmel arra, hogy egyes esetek elsősorban az egészségügyi jellegű szolgáltatásokat érintik, ezért az esetjog részletesebb bemutatására elsősorban a területi egészségügyi szolgáltatások európai uniós vonatkozásait bemutató fejezetben kerül sor.

573 4.3 A tág értelemben vett közösségi versenyjog hatása

Amennyiben a jóléti ellátásokat szolgáltatásnak minősítjük, akkor felmerülhet a kérdés, hogy az ilyen szolgáltatásokat nyújtó szervezetek nem tartoznak-e az EUMSZ verseny szabadságára vonatkozó szabályainak hatálya alá, azaz nem minősülnek-e vállalkozásnak.

Az Európai Bíróság iránymutató ítéletei a közösségi versenyjogot csak szűkebb körben engedték érvényesülni. A Bíróság a szociális biztonsági hatáskörök gyakorlóit ugyanis nem minősítette vállalkozásnak, így a *Poucet/Pistre-ügyben*²¹ kiemelte, hogy a betegbiztosítási pénztárak és más hasonló szervezetek, amelyek a közfeladatként meghatározott társadalombiztosítási ellátásban közreműködnek, nem minősülnek vállalkozásnak (Fuchs, 2010: 46–47). Így gyakorlatilag a közösségi versenyszabályok ezen szolgáltatók tekintetében csak korlátozottan alkalmazhatóak. Ezeket a területeken még az *Altmark-ügyben* hozott ítéletet megelőzően sor került a közjogias szervezés védelmének elismerésére. A vonalas szolgáltatások körében megjelenő „csendes fordulattal” (Horváth M., 2013: 180) szemben a jóléti rendszerek körében – s különösen az egészségügyi szolgáltatások esetén – azonban egy ezzel ellentétes mozgás is körvonalazódik: Raimund Waltermann kiemeli, hogy mintha az egészségügyi ellátásokat is az általános versenyjogi szabályok alapján kezdenék megítélni (Waltermann, 2011: 46).

574 4.4 Az Európai Szociális Alap

Már a Római Szerződés eredeti szövege is nevesítette az *Európai Szociális Alapot (ESZA)*, amely különféle támogatásokkal és pénzügyi eszközök biztosításával segíti elő az európai integráció szociálpolitikai célkitűzéseinek teljesülését. Bár a közösségi hatáskörök a szociális szolgáltatások körében viszonylag szűkebbek, azonban amennyiben az egyes szolgáltatási intézkedések az uniós hatáskörök, valamint célkitűzések érvényesítését szolgálják, abban az esetben az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó tevékenységek is erősen támogathatóak. Mindezekre figyelemmel az Európai Szociális Alap támogatásai jelentős hatással vannak az egyes tagállamok szolgáltatási rendszereire.

Az Európai Szociális Alap azonban egy Janus-arcú rezsim. Bár alapvető rendelkezéseit az EUMSZ szociálpolitikai szabályaihoz kötődően rendezik, azonban az uniós jogban az Alap felhasználásával kapcsolatos szabályokat a strukturális alapok általános keretrendelete, az 1083/2006/EK határozza meg (Szalai–Hoffman, 2011: 164), így az a szociálpolitika és a kohéziós politika tárgykörébe egyaránt bevonható, egyfajta „keresztültekvő” jogintézmény. Az ESZA-nak a tagállami szociálpolitikákra gyakorolt hatása különösen a keleti bővülésekkel felvett tagállamok tekintetében jelentős, ugyanis jellemzően ezeknek az országoknak a NUTS-II szintű régiói tartoznak a legmagasabb támogatást jelentő konvergencia célkitűzés körébe. Így Magyarországon a 2007–2013-as tervezési időszakban a szociális védelem körébe sorolható feladatokra, a foglalkoztatási célokra, valamint az oktatás, a kultúra, az ifjúságügy és a sport feladataira előirányzott operatív programok, a Társadalmi Mobilitás Operatív Program 1100,5 milliárd forintot és a Társadalmi Infra-

struktúra Operatív Programra 563,1 milliárd forintnyi uniós támogatást, azaz a két operatív programra összesen 1663,5 milliárd forintnyi uniós támogatást irányoztak elő, amely évente átlagosan közel 240 milliárd forintos támogatást jelent (NFÜ, 2010: 1). A 2014–2020-as ciklus időszakára az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program összesen 2240,69 millió euró (nagyjából 695 milliárd forint) uniós támogatást (társfinanszírozással együtt 2636,1 millió eurót) irányoz elő, amelyből kifejezetten a társadalmi befogadásra, mint az operatív program 2. prioritási tengelyére szánt keret hazai társfinanszírozás nélkül 805,09 euró, társfinanszírozással együtt 947,16 millió euró (EMMI, 2013: 121–122). A fenti operatív program(ok) mellett még az egyes regionális program(ok) is tartalmaznak a területi szociális szolgáltatásokat érintő célkitűzéseket (Hoffman, 2014: 98–103).

V.1 Keretes írás

Szociális szolgáltatások fejlesztése Hajdúböszörményben

575

„A terhek csökkentése érdekében a települések intézményrendszerük integrálása felé tesznek lépéseket. Ez nem feltétlenül szervezeti tömbösítést vagy csak összevonásokat jelent (pl.: az épületek szélesebb körű kihasználása révén), hanem ahol arra mód van, működési értelemben is az összhang fokozását, a feladatok racionalizálását. Bár ez a folyamat Hajdúböszörményben 1996-ban elkezdődött, az elmúlt 6-7 év eseményei a hajdúvárostól is újszerű megoldásokat követelnek (pl.: a 18-féle új szolgáltatás nyújtását célzó „Modellkísérleti program Hajdúböszörményben az alapszolgáltatások funkcionális összekapcsolására” című TÁMOP projekt).” (Barta, 2014: 149)

Ezek a számok is mutatják, hogy az uniós források a magyar fejlesztések körében meghatározóak, gyakorlatilag a terület fejlesztésére szinte teljes egészében uniós társfinanszírozással kerül sor. Ráadásul az uniós társfinanszírozás mértéke a kevésbé fejlett régiókban nagyon magas, a 2014–2020-as időszakban a tervek szerint 85%-os lenne (EMMI, 2013: 121–123). Mindezek miatt a hazai fejlesztéspolitika – hasonlóan más, újonnan csatlakozott államok folyamataihoz – arra törekszik, hogy hazai fejlesztéseit is – uniós érintettséget kialakítva – be tudja csatornázni ezekbe a keretekbe, így azokhoz is uniós forrásokat tudjon biztosítani (Hoffman, 2014: 100–106).

Az ESZA mellett jeleznünk kell, hogy a 2008-ban kezdődő gazdasági világválság enyhítésére ad hoc jelleggel, a válság terheinek átmeneti könnyítésére 2009-ben egy Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapot létesítettek, amely elsősorban foglalkoztatási támogatásokat és szolgáltatásokat finanszíroz (Juhász, 2012: 41).

Az Európai Unió szociálpolitikája mellett más politikák is jelentős hatással vannak a területi szociális közszolgáltatások helyzetére. Bár a szociális ellátások tagállami hatáskörbe utalása ezeknek az egyéb uniós politikáknak a mozgásterét és hatását is erős határok közé szorítja, azonban közvetett hatásaikkal a szociálpolitikára is nagy hatást gyakorolhatnak.

* * *

A területi szociális közszolgáltatások körében – hasonlóan más humán közszolgáltatásokhoz – a tagállami szabályozás szerepe erősebb. Az infrastrukturális szolgáltatásokkal szemben ugyanis ezeket a juttatásokat az Unió egyértelműen nemzeti hatáskörként határozza meg.

Ennek az az alapja, hogy az európai integráció a jóléti állammal kapcsolatos kérdéseket döntően tagállami kompetenciaként rögzítette. Bár az integráció fejlődése során fokozatosan bővül a szupranacionális szabályozási jogkör, s ezzel bővültek az integrációs szervezet beavatkozási lehetőségei, azonban továbbra is csak nagyon korlátozott és töredezett ezen a téren az uniós politika. A terület nagy jelentőségére figyelemmel azonban megjelentek olyan „finom” közelítési eszközök, amelyek lehetővé teszik a tagállami rendszerek összehangolását.

A szociálpolitika mellett az Unió alapszabadságokra vonatkozó politikái, valamint a tág értelemben vett európai versenyjog és az integráció kohéziós, illetve regionális politikái is – gyakran közvetett – hatással vannak a tagállami szociális szolgáltatási rendszerekre. Mindazonáltal ez a terület – habár jelentős konvergenciára utaló folyamatok is érzékelhetőek – továbbra is a nemzetállami szabályozás terepe.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Adamovich, Ludwig K.–Funk, Bernd-Christian–Holzinger, Gerhart–Frank, Stefan L. (2009): *Österreichisches Staatsrecht. Band 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts*. Wien – New York: Springer Verlag.
- Adams, Julia–Clemens, Elisabeth S.–Orloff, Shola (eds.) (2005): *Remaking Modernity. Politics, History and Sociology*. Durham: Duke University Press.
- Alcock, Cliff–Daly, Guy–Griggs, Edwin (2008): *Introducing social policy*. Harlow: Pearson.
- Anheier, Helmut K. (2014): *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. Abingdon (UK) – New York (NY): Routledge.
- Arden, Andrew–Baker, Christopher–Manning, Jonathan (2009): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Baldersheim, Harald–Rose, Lawrence E. (2011): Norway: The Decline of Subnational Democracy? In: Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press., pp. 282–304.
- Baldock, John–Jenkins, Bill–Gray, Andrew: Public Expenditure Decision-Making. In: Baldock, John–Manning, Nick–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press., pp. 275–306.
- Baldwin, Mark (2008): Social care under Blair: are social care services more modern? In: Powell, Martin (eds.): *Modernising the Welfare State. The Blair Legacy*. Bristol: The Policy Press., pp. 73–90.
- Barnett, Hilaire (2013): *Constitutional and Administrative Law*. Abingdon (UK) – New York (NY): Routledge.
- Barta Attila (2014): Intézményi szociális szolgáltatások. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 137–152. o.
- Bartha Ildikó (2014): Civilek a pályán. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 295–320. o.
- Beatson, Jack–Matthews, Martin–Elliot, Mark (2005): *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Blakemore, Kevin–Griggs, Edwin (2007): *Social Policy. An Introduction*. Maidenhead: McGraw–Hill.
- Blakemore, Ken–Warwick-Booth, Louise (2013): *Social Policy. An Introduction*. Maidenhead (UK): Open University Press.
- Blomqvist, Åke (2011): Public-Sector Health Care Financing. In: Glied, Sherry–Smith, Peter C. (eds.): *The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford: Oxford University Press., pp. 257–284.
- Bode, Ingo (2011): Creeping Marketization and Post-corporatist Governance: The Transformation of State-Non-Profit Relations in Continental Europe. In: Philips, Susan D.–Rathgeb Smith,

- Steven: *Governance and Regulation in Third Sector. International Perspectives*. New York (NY) – Abingdon (UK): Routledge. pp. 115–141.
- Bolger, Janine (2010): Welfare Rights. In: Hothersall, Steve–Bolger, Janine (eds.): *Social Policy for Social Work, Social Care and the Caring Professions. Scottish Perspective*. Farnham (UK) – Burlington (VT): Ashgate Publishing, pp. 151–174.
- Borgetto, Michel–Lafore, Robert (2006): *Code de l'action sociales et des familles. Commenté*. Paris: Dalloz.
- Branciard, Michel (1984): *Décentralisation dans un pays centralisé*. Lyon: Chronique Social.
- Buestrich, Michael (2011): Kommunale Arbeitsmarktpolitik: Zwischen lokaler Autonomie und zentralistischer Steuerung. In: Dahme, Heinz-Jürgen–Wohlfahrt, Norbert (hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 143–161.
- Butterwege, Christoph (2012): *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cerami, Alfio (2006): *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*. Münster: LIT Verlag.
- Cichon, Michael–Scholz, Wolfgang–van de Meerendonk, Arthur–Hagemeyer, Krzysztof–Bertranou, Fabio–Plamondon, Pierre (2004): *Financing social protection*. Geneva: International Labour Office – International Social Security Association.
- Clasen, Jochen (2007): Comparative Social Policy and the European Union. In: Baldock, John–Manning, Nick–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 601–626.
- Clasen, Jochen (2011a): Introduction. In: Clasen, Jochen: *Converging Worlds of Welfare? British & German Social Policy in the 21st Century*. Oxford – New York: Oxford University Press., pp. 1–14.
- Clasen, Jochen (2011b): The United Kingdom: Towards a single working-age benefit system? In: Clasen, Jochen–Clegg, Daniel (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press., pp. 15–33.
- Clasen, Jochen–Clegg, Daniel (2011): Unemployment protection and labour market change in Europe: towards 'triple integration'? In: Clasen, Jochen–Clegg, Daniel (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press., pp. 1–12.
- Craig, Paul (2010): *Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Paul–de Burca, Gráinne (2003): *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Damjanovic, Dragana (2013): The EU market rules as social market rules. Why the EU can be a social market economy? *Common Market Law Review*. Vol. 50., Issue 6., pp. 1685–1717.
- Dawson, Mark (2011): *New Governance and the Transformation of European Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Detterbeck, Steffen (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: Verlag C. H. Beck.
- Dollery, Brian E.–Robotti, Lorenzo (eds.) (2008): *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA): Edward Elgar Publishing.

- Duff, Andrew (1998): Britain and Europe: the different relationship. In: Westlake, Martin (ed.): *The European Union beyond Amsterdam. New Concepts of European Integration*. London: Routledge, pp. 31–42.
- Eichenhofer, Eberhard (2007): *Sozialrecht*. Tübingen: Verlag Mohr Siebeck.
- Einhorn, Eric S.–Logue, John (2003): *Modern Welfare States. Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*. Westport (CT): Praeger Publishers.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta–Gallie, Duncan–Hemerijck, Anton–Myles, John (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? In: *Esély*, 17. évf., 6. sz., 3–27. o.
- Eurostat (2013): *Eurostat: Statistics in focus*. 9. sz.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-009/EN/KS-SF-13-009-EN.PDF
- Fallend, Franz (2011): Austria: from Consensus to Competition and Participation? In: Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press., pp. 173–195.
- Falterbaum, Johannes (2009): *Rechtliche Grundlagen sozialer Arbeit. Eine praxisorientierte Einführung*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Fazekas Marianna–Gönczöl Katalin–Szalai Éva–Szűcs László–Tóth Judit (1989): A szociális jogalkotás irányai. In: *Útkeresés és szociális biztonság: Elgondolások az átmeneti időszak szociálpolitikájáról*. Budapest: Szociális és Egészségügyi Minisztérium. 165–178. o.
- Fazekas Marianna (1999): A szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos–Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitékintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó, 277–302. o.
- Fazekas Marianna (2004): Szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos–Forgács Imre (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitékintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó, 280–305. o.
- Fazekas Marianna–Hoffman István (2011): Szociális igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 218–248. o.
- Ferge Zsuzsa (1991): Társadalmi struktúra és szociálpolitika. In: *Esély*. 3. évf., 2. sz., 3–18. o.
- Ferge Zsuzsa (1998): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. In: *Esély*. 10. évf., 3. sz., 3–23. o.
- Ferge Zsuzsa (2005): Ellenálló egyenlőtlenségek. In: *Esély*. 16. évf., 4. sz., 3–41. o.
- Fitzpatrick, Tony (2007): New Thinking about Social Welfare. In: Baldock, John–Manning, Nick–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press., pp. 685–708.
- Fonyó Gyula (szerk.) (1976): *A tanácstörvény magyarázata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Földi András–Kelemen Miklós–Kisteleki Károly–Márkus Eszter–Rigó Balázs–Siklósi Iván (2014): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Fuchs, Maximilian (hrsg.) (2010): *Europäisches Sozialrecht*. Baden – Baden: Nomos.
- Giddens, Anthony (2006): *Sociology*. Cambridge (UK) – Malden (MA): Polity Press.
- Gingrich, Jane R. (2011): *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, David (2007): History and Development of Social Exclusion and Policy. In: Abrams, Dominic–Christian, Julie–Gordon, David: *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*. Chichester: Wiley Publishing, pp. 193–210.

- Greyer, Róbert R. (2000): *Exploring European Social Policy*. Cambridge (UK)–Malden (MA): Blackwell.
- Grillberger, Konrad (2011): *Österreichisches Sozialrecht*. Wien – New York: Springer Verlag.
- Grohs, Stephan (2012): Die Umsetzung des Steuerungsmodells – eine empirische Bestandsaufnahme. In: Hagn, Julia–Hammerschmidt, Peter–Sagebiel, Juliane (hrsg.): *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Soziale Arbeit unter Reformdruck?* Neu-Ulm: AG SPAK Bücher, pp. 103–126.
- Gyulavári Tamás–Kardos Gábor (2001): Szociálpolitika. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): *Az Európai Unió politikái*. Budapest: Osiris Kiadó, 87–115. o.
- Gyulavári Tamás–Könczei György (2000): *Európai szociális jog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Hajdú József (2004): A szociális segélyezés pénzügyi ellátásai az EU tagállamaiban. In: *Acta Universitatis Szegedinensis. Acta Juridica et Politica*. 66. évf., 8. sz., 1–81. o.
- Hanesch, Walter (2011): Kommunale Armutspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen–Wohlfahrt, Norbert (hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 227–242.
- Hewitt, Martin (1999): New Labour and social security. In: Powell, Martin (eds.): *New Labour, New Welfare State? The 'third way' in British social policy*. Bristol: Policy Press., pp. 149–170.
- Hoffman István (2006): Adalékok a közszolgáltatás fogalmához. In: Nagy Mariann (szerk.): *Jogi tanulmányok*. Budapest: ELTE ÁJK. 85–112. o.
- Hoffman István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Hoffman István (2010): Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf., 9–10. sz., 17–30. o.
- Hoffman István (2011a): A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. *Új Magyar Közigazgatás*. 4. évf., 1. sz., 24–33. o.
- Hoffman István (2011b): *A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében*. In: *Esély*, 22. évf., 6. sz., 35–63. o.
- Hoffman, István (2012): Some Thoughts on the System of Tasks of the Local Autonomies Related to the Organisation of Personal Social Care. In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Governments*. Vol. 10., No. 4., pp. 323–340.
- Hoffman István (2013): Szociális igazgatás. In: Lapsánszky András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest: Complex, pp. 227–276.
- Hoffman István (2014): A területi közszolgáltatások főbb szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában. In: Horváth M. Tamás: *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, pp. 83–112.
- Hoffman István–Krémér Balázs (2005): Amit a SZOLID Projekt mutat. In: *Esély*, 16. évf., 3. sz., 29–63. o.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2007): A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest: KSH ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 15–38. o.

- Hörschelmann, Kathrin (2004): The social consequences of transformation. In: Bradshaw, Michael J.–Stenning, Allison (eds.): *East Central Europe and the Soviet Union*. Harlow: Pearson Education, pp. 219–246.
- Iceland, John (2006): *Poverty in America. A Handbook*. Berkeley (CA): Berkeley University Press.
- Jakab Nóra (2007): Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Iuridica et Politica*. 25. évf., 337–354. o.
- Juhász Gábor (2012): A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban. In: Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest: ELTE TÁTK, 38–46. o.
- Juhász Gábor–Taller Ágnes (2005): A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. In: *Esély*. 16. évf., 6. sz., 23–63. o.
- Johns, Robert (2011): *Social Work, Social Policy and Older People*. Exeter (UK): Learning Matters.
- Kendall, Jeremy (2009): Terra incognita: third sectors and European policy processes. In: Kendall, Jeremy (ed.): *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham (UK)–Northampton (MA): Edward Elgar Publishing.
- Kirch, Wilhelm (2008): *Encyclopedia of Public Health*. Heidelberg–New York: Springer Verlag.
- Kornai János (1980): *A hiány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kornai, János (1992): *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornai János (2012): Mit mond A hiány és A szocialista rendszer a mai magyar olvasónak? Bevezető tanulmány az életműsorozat első két kötetéhez. In: *Közgazdasági Szemle*. 68. évf., 4. sz., 426–443. o.
- Krémer Balázs (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Krizsai Anita (2013): Az állam és mások. A személyes szociális szolgáltatások engedélyezési rendszerre. In: Horváth M. Tamás: *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 63–98. o.
- Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.) (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lund, Brian (2011): *Understanding Housing Policy*. Bristol (UK): The Policy Press.
- Maydell, Baron von B.–Ruland, F.–Becker, U. (hrsg.) (2008): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. 4. Auflage. Baden: Nomos.
- Mejstřík, Michal–Chytilová, Julie (2008): The Central Eastern European Countries: What European Social Models and Growth. In: Mejstřík, Michal (ed.): *Socio-Economic Models and Policies to Support Active Citizens: Czech Republic and Europe*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Fakulta sociálních věd – MATFYZPRESS, pp. 25–57.
- Mózer Péter (2011): Szociálpolitika jövő időben. In: *Esély*. 22. évf., 6. sz., 3–34. o.
- Nagy Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.) (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.) (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás*. Budapest: HVG-ORAC.
- Németh György (1998): A nyugdíjreform makroökonómiaja. In: *Esély*. 10. évf., 6. sz., 19–43. o.

- Neesund, A.–Zoudar, G.–Neubigund, W.–Moser, G.–Mainberger, H. (2010): *Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG. Ein Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Niemelä, Heikki–Salminen, Kari (2006): *Social Security in Finland*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Nistor, Laura (2011): *Public Services and the European Union. Health Care, Health Insurance and Education Services*. The Hague: TMC Asser Press.
- Nullmeier, Frank–Kaufmann, Franz-Xaver (2010): Post-War Welfare State Development. In: Castles, Francis G.–Leibfried, Stephan–Lewis, Jane–Obinger, Herbert–Pierson, Christopher: *Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press., pp. 81–101.
- Nyilas Mihály (1992): A svéd nyugdíjrendszer példája. In: *Esély*. 4. évf., 5. sz., 20–33. o.
- Nyilas Mihály (2012): Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In: Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest: ELTE TáTK, 210–219. o.
- Okma, Kieke (2002): Health care and the welfare state: two worlds of welfare drifting apart? In Berghman, J.–Nagelkerke, A.–Boos, K.–Doeschot, R.–Vonk, G. (eds.): *Social Security in Transition*. The Hague–London–New York: Kluwer Law International, pp. 229–248.
- Pavaloni, Emmanuele–Ranci, Costanzo (2013): Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: An Introduction. In: Pavaloni, Emmanuele–Ranci, Costanzo: *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts*. New York (NY) – Dordrecht – Heidelberg – London: Springer, pp. 3–22.
- Péteri Gábor (2007): Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 39–66. o.
- Rácz Katalin (2008): Szociális feladatellátás a kistéleüléseken és a többcéllú kistérségi társulásokban. In: Kovács Katalin–Somlyódyne Pfeil Edit (szerk.): *Függöben. Köszolgáltatás-szervezés a kistéleülések világában*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 183–210. o.
- Rauch, Dietmar (2008): Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. In: *Social Policy and Administration*, Vol. 42., No. 3., pp. 267–287.
- Rostgaard, Tine–Lehto, Juhani (2006): Health and social care systems: How different is the Nordic model? In: Kautto, Miko–Fritzell, Johan–Hvinden, Björn–Kvist, Jon–Uusitalo, Hannu: *Nordic Welfare State in the European Context*. London (UK) – New York (NY): Routledge, pp. 111–136.
- Ross, Malcolm (2009): The Value of Solidarity in European Public Services Law. In: Krajewski, Markus–Neergaard, Ulla–van de Gronden, Johan (eds.): *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*. The Hague: TMC Asser Press., pp. 81–100.
- Roth, Günter (2012): Die Entwicklung und Entfaltung der kommunalen Sozialverwaltungen von der Weimarer Republik bis der Mitte der 1990er Jahre. In: Hagn, Julia–Hammerschmidt, Peter–Sagebiel, Juliane (hrsg.): *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Soziale Arbeit unter Reformdruck?* Neu-Ulm: AG SPAK Bücher, pp. 49–72.
- Rüegg, Erwin (1994): Die Schweiz. In: Hans-Georg Wehling (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa*. Stuttgart–Berlin–Köln: Verlag W. Kohlhammer, pp. 47–62.

- Schludi, Martin (2005): *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtstaaten im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Soós, Gábor–Kákai, László (2011): Hungary: Remarkable Success and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy. In: Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press., pp. 528–551.
- Smith, Steven Rathgeb (2011): The Non-Profit Sector. In: Edwards, Michael (eds.): *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press, pp. 29–40.
- Szalai Éva–Hoffman István (2011): A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 144–196. o.
- Szilágyi Bernadett (2013): Az egyházi közfeladat-ellátás jogi szabályozása. In: Horváth M. Tamás: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 291–309. o.
- Szilágyi Bernadett (2014a): Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei. In: Horváth M. Tamás: *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 291–306. o.
- Szilágyi Bernadett (2014b): Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 253–266. o.
- Tapia, Javier–Mantzari, Despoina (2013): The regulation/competition interaction. In: Lianos, Ioannis–Gerardin, Damien (eds.): *Handbook on European Competition Law*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA): Edward Elgar, pp. 588–628.
- Waltermann, Raimund (2011): *Sozialrecht*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Wick, Volker (2007): *Die Trennung von Staat und Kirche*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wilson, David Jack–Game, Chris (1998): *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Wolff, Charles (1992): *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*. Santa Monica (CA): RAND.
- Yeates, Nicola (2001): *Globalization & Social Policy*. London: SAGE Publications.

Hatodik fejezet

AZ ÁLLAM KITERJEDÉSE: AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN

Hoffman István – Linder Viktória

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Hoffman István)</i>	403
I. TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS <i>(Hoffman István)</i>	405
1. IGAZGATÁSI MODELLEK	405
2. TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS MAGYARORSZÁGON	410
II. FOGLALKOZTATÁSI VISZONYOK AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN <i>(Linder Viktória)</i>	419
1. LÉTSZÁMADATOK	419
2. STÁTUSZ	421
3. EURÓPAI MODELLEK	424
4. HELYZETKÉP	427
III. AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETI FINANSZÍROZÁSA <i>(Hoffman István)</i>	433
1. A FINANSZÍROZÁST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK	433
2. A FINANSZÍROZÁS FŐBB MODELLEI	435
3. REFORMOK ÉS NAGYÍVŰ REFORMKÍSÉRLETEK MAGYARORSZÁGON	440
IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK <i>(Hoffman István)</i>	455
1. ÁGAZATPOLITIKAI KÉRDÉSEKET MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	456
2. AZ ÁLLAMI EGÉSZSÉGÜGYTŐL AZ ÁLLAMI EGÉSZSÉGÜGYIG: AZ 1980-AS ÉVEK VÉGÉTŐL NAPJAINKIG	461

V. EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN (<i>Hoffman István</i>)	469
1. AZ EURÓPAI UNIÓ NÉPEGÉSZSÉGÜGYI POLITIKÁJA ÉS SZOCIÁLPOLITIKÁJA	470
2. UNIÓS ALAPSZABADSÁGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN	472
3. A VERSENYJOGI RENDELKEZÉSEK ALKALMAZHATÓSÁGA	479
FORRÁSJEGYZÉK	480

Ábrák jegyzéke

II.1 Házi orvosok, házi gyermekorvosok száma Magyarországon (1998–2011)	420
II.2 Hatósági bizonyítványt kérelmezők száma (2004–2011)	430
II.3 Összes egészségügyi dolgozó célország szerinti megoszlása 2011-ben	431
III.1 A finanszírozás során megjelenő főbb szolgáltatási szerepek és fontosabb kapcsolatok	435

Táblázatok jegyzéke

I.1 Magánjogi jogalany fenntartók által fenntartott kórházak aránya	408
I.2 A házi orvosok, házi gyermekorvosok száma, valamint az egy házi orvosra, házi gyermekorvosra jutó ellátotti szám 1990–2012 között	412
I.3 Közigazgatási szerepek változása 2010–2013 között	416
III.1 [Mell.] Az egészségügy helye egyes államok gazdaságában és közkiadásában	451
III.2 [Mell.] Alapellátásra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok és azok változása 1993–2013 között	452
III.3 [Mell.] A szakellátásokra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok és a fogyasztói árindex változása 1993–2013 között	453
IV.1 Kórházi ágyak megoszlása a fenntartók szerint egyes európai államokban 2003-ban, 2008-ban és 2011-ben	459
IV.2 Házi orvosok és házi gyermekorvosok száma a parxis jogállása alapján (1998–2012)	462
IV.3 [Mell.] Születéskori várható élettartam az EU tagállamaiban	467
V.1 Kormányzati szolgáltatások részesedése a szolgáltatások külkereskedelmében Magyarországon	476

Keretes írások jegyzéke

I.1 A szervezeti és intézményi változások Hajdúböszörmény példáján	412
I.2 Centralizáció a hajdúböszörményi ellátórendszerben	417
II.1 Funkcionális privatizáció Hajdúböszörményben	422
III.1 Programmenedzsment egy magyarországi középvárosban	447
III.2 Recentralizáció Hajdúböszörményben	448
IV.1 Árral szemben... – az ügyeleti rendszer hajdúböszörményi példája	464
V.1 A társadalombiztosítási ellátások is szolgáltatások a belső piacon	474

Előszó a fejezethez

Hoffman István

Az egészségügyi közszolgáltatások körében – figyelemmel az egyes államok különböző jóléti modelljeire, a területi közigazgatás feladataira, a nem állami szereplőkkel való kapcsolat sajátosságaira – az egyes országokban eltérő modellek alakultak ki. A modellek közötti fő különbséget a szolgáltatásszervezés centralizáltságában lelhetjük fel, ami mind az egészségügynek a társadalmi hálózatokban elfoglalt szerepében, mind a szolgáltatások nyújtásában megjelenik.

Bár a közigazgatás-szervezésben, a finanszírozásban, az igazgatásban is fellelhetők az eltérő modellek, ki kell emelni, hogy a jóléti államok egészségügyi közszolgáltatás-szervezésében az eltérő közpolitikák ellenére központi elemként végighúzódik a *hatékonyság*, azon belül is a *mérethatékonyság kérdése*, valamint részben a *verseny* és a *kvázi-verseny* kialakítása, illetve annak ösztönzése. Amennyiben az egészségügyi rendszerekben is az egyes modellek között megjelenő konvergenciára tekintünk, láthatjuk, hogy a hasonló kihívások – különösen a jóléti társadalmakban az átlagéletkor emelkedése és ennek költséghatásai, valamint a rohamos technikai fejlődés – mellett hasonló válaszok is születnek, amelyek célja egy hatékony szervezet és finanszírozás kialakítása. Erre figyelemmel az ellátások megszervezésében erős *koncentrációs* tendencia figyelhető meg a jelenlegi reformfolyamatokban is, valamint a legtöbb jóléti államban – ha különböző intenzitással is – de továbbra is ösztönzik a *versenyt* (modellfüggő, hogy a szolgáltatási, a finanszírozási vagy éppen mindkét területen). Ez az alapvetően *hatékonysági szemlélet* valamennyi főbb terület tekintetében fellelhető.

A közszolgáltatások *konvergenciájának az Európai Unió tagállamaiban* fontos eleme az uniós jog működése. Jóllehet a humán közszolgáltatások területén az uniós jog szerepe az elsődleges tagállami hatáskörök miatt korlátozott, azonban a négy alapszabadság biztosításához – azon belül is a személyek szabad áramlásához, valamint egyes egészségügyet érintő szolgáltatásokhoz (így magához az egészségügyi, valamint a finanszírozás kapcsán a biztosítási szolgáltatásokhoz) – kapcsolódó szabályok is ösztönözték a verseny megjelenését az egészségügy területén. A tagállami elsődlegesség mellett a betegmobilitási irányelv (2011/24/EU irányelv) elfogadásával egyfajta közös európai egészségügyi piac körvonalai is kezdenek kirajzolódni. Így az egészségügy terén a „*csendes fordulat*” (Horváth M., 2013: 178–179) az *európai államok többségében csak korlátozottan jelent meg*, a verseny szerepe továbbra is kiemelkedő.

A *közpolitikák* terén a látszólagos különbségek ellenére is megjelenik a hatékonyság központi kérdésköre, amelyhez kapcsolódóan, gyakran azt megelőzve kiemelt szerepet kapott még a költségvetési kiadások csökkentése. Bármelyik modellt is válasszák az egyes európai tagállamok és Magyarország is, a *hatékonyság növelése vagy a költségvetési források csökkentése mindig központi helyre került*. Ez a megközelítés jelentős részben össze-

függött az ágazatot ért kihívásokkal. Az előregedő társadalom, az orvostudomány fejlődése önmagában erős nyomás alá helyezte az egészségügyi kiadásokat. Ráadásul a gazdasági válságot követően az állam költségvetési kiadásainak kordában tartása miatt különösen fontosá vált a költségcsökkentés, illetve a meglévő források hatékonyabb felhasználásának az igénye. Ez hatott az ágazati megközelítésekre is, így az ágazatpolitikákban a fenti közös elemek mellett a jóléti politikák, valamint a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos általános paradigmák (új közmenedzsment, *Good Governance*, neoweberianizmus) jelennek meg hangsúlyosabban, azonban más szolgáltatási területekhez képest jóval erősebb a hatékonyságot központi értékek tekintő új közmenedzsment paradigmájának a befolyása – a már említett európai „csendes fordulatot” követően is. Magyarország esete e tekintetben is sajátos: hazánkban e téren gyakori irányváltásokat figyelhetünk meg.

Ugyanez a szemlélet érvényesül a *finanszírozási rendszerekben* is, melyekben szintén több megoldás alakult ki Európában és Magyarországon is. A finanszírozás körében szintén központi elemet jelent a *versenyhez* való viszony, ugyanis a legalább kvázi-verseny biztosítása elképzelhetetlen az ehhez kapcsolódó finanszírozási szerkezet nélkül.

A vagyoni, személyzeti viszonyokban – szintén a koncentráció, a verseny, a hatékonyság és a személyi kiadások nagy arányára (hiszen humán közszolgáltatásról van szó) figyelemmel – a költségek csökkentése iránti igény egyszerre jelentkezett, amely sajátos mozgásokat eredményezett. Az Európai Unió e téren fontos szerepet játszik: az egységes munkaerőpiaccal intenzív személyi mozgásokat indított el, elsősorban a csatlakozók felől a régebbi tagállamok irányába, amely jelentős kihívások elé állította az új tagállamokat, így Magyarországot is, egyfajta versenyhelyzetet teremtve.

Az egyes egészségügyi ellátórendszerek és modellek legnagyobb eltérései az igazgatási szervezetrendszerben jelennek meg. Bár e körben is számos modellt figyelhetünk meg, s a magyar szabályozás is gyakran változtatott mind a rendszeren, mind a követett modellen, ugyanakkor mind Magyarországon, mind Európában meghatározóvá válik egy erős *koncentrációs* tendencia, elsősorban a szolgáltatók fenntartása terén.

I. Területi közigazgatás-szervezés

Hoffman István

Kulcsszavak

jóléti modellek	igazgatási modellek	biztosítási rendszerű ellátásszervezés
ellátáshoz való hozzáférés	alanyi jogi ellátórendszerek	önkormányzat-centrikus modellek

Az egészségügyi közszolgáltatások az orvostudomány fejlődése révén összetett és költséges közszolgáltatások, amelyek működtetése és finanszírozása is többelemű, bonyolult rendszer. Figyelemmel arra, hogy ezeknél az ellátásoknál – ahogy a későbbiekben is bemutatom – a szolgáltatásszervezési szerepkörök elválnak egymástól, az igazgatási rendszer is összetetté vált.

601

Az egészségügyi közszolgáltatások területi közigazgatás-szervezésében különféle modellek jelentek meg, amelyek kialakulása szoros kapcsolatban állt az adott ország választott jóléti modelljével, az egészségügyi ellátórendszer, azon belül is a szolgáltatásokhoz való hozzáférés modelljével, valamint az adott állam – szövetségi vagy unitárius – felépítésével, továbbá az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás rendszerével. Mindezekon túl azonban a területi egészségügyi szolgáltatásszervezésben az is fontos, meghatározó tényezőt jelent, hogy milyen intézményes és informális kapcsolati rendszerek működnek az egyes államok, valamint a társadalmak és azok fontosabb csoportjai között, ugyanis ezen a területen a hagyományos közigazgatási szervek mellett több atipikus, valamint a magán- és a közjog közötti köztes szerv játszik szerepet.

Mindezekre figyelemmel elsőként az egészségügyi igazgatás kialakulásában szerepet játszó tényezőket s a főbb modelleket tekintem át, majd ezekre figyelemmel a történeti fejlődés folyamatában a magyarországi egészségügy területi közigazgatás-szervezésének fejlődésére koncentrálok.

1. Igazgatási modellek

602

E körben csak azokat az elemeket vázolom fel, amelyek a területi közigazgatás-szervezésre hatást gyakoroltak.

1.1 A választott jóléti modell

Már több helyen szóltam a *választott jóléti modellről*, amellyel szoros összefüggésben áll az *ellátáshoz való hozzáférés* elve. Mivel már több aspektusból részletesen bemutatam az egyes jóléti modellek esping-anderseni osztályozását – amely megkülönbözteti egymástól a skandináv, a kontinentális (bismarcki) és az angolszász modelleket (Esping–Andersen et al; 2002: 13–17) –, ezért e körben csak röviden emelném ki az egyes modellek hatásait, és ahhoz kapcsolódóan bemutatnám az *egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés elvének* hatását az igazgatási rendszerekre is (Olesen, 2004: 74).

A *skandináv jóléti rendszerekre* alapvetően az univerzális jóléti ellátások biztosítása a jellemző, amely az egészségügy rendszerében is megjelenik, ugyanis a gyógyító-megelőző ellátásokhoz alanyi (állampolgári) jogon jutnak hozzá ezekben az országokban (Magnussen et al, 2009: 12–13). Míg az *angolszász rendszerekben* széles körben alkalmazzák a rászorultsági elvű ellátásokat, így az Egyesült Királyság és a korábbi brit telepes gyarmatok – elsősorban Ausztrália és Új-Zéland – ellátórendszere is alanyi jogú szolgáltatásként biztosítja az egészségügyi ellátások alapcsomagját (Klein, 2010: 1–3; Gottret–Schieber, 2006: 283–284). Ezekben az országokban csak a személyes jellegű – azaz a gyógyító-megelőző – ellátásokat, valamint részben az árhoz nyújtott támogatásokat juttatják alanyi jogon, a pénzbeli ellátásokat ezekben az országokban is *biztosítási elven* nyújtják (Roberts, 2006: 57). Az Amerikai Egyesült Államok ellátórendszerére a 2009/2010-ben elfogadott egészségügyi reformokig a magánbiztosítokon alapuló rendszer, valamint az azt kiegészítő, rászorultsági alapú ellátórendszer volt a jellemző. Az Obama elnök által bevezetett reformok révén azonban – a gyermekek egészségbiztosítása tekintetében a *Children’s Health Insurance Program* kiterjesztésével, a felnőtt lakosság tekintetében pedig a *Patient Protection and Affordable Care Act* (az ún. *Obamacare*) elfogadásával – a korábbi rászorultsági védőháló kiterjesztésével a struktúra elmozdult egy alanyi jogias rendszer irányába (Chapin, 2011: 345–349; Gunlicks, 2011: 271–272). Emellett azonban továbbra is fontos szerepet játszanak a magánbiztosítók, így csökkent az eltérés az angol és az amerikai rendszer jellemzői között (Woolhandler–Himmelstein, 2011: 723–725).

Az alanyi jogias rendszerek területi közszolgáltatás-szervezésében közös vonás, hogy – figyelemmel a rendszer jellemzően központi adóbevételekből történő finanszírozására – a kifizető hatósági feladatokat *jellemzően államigazgatási szervek* látják el. A szolgáltatások közjogi kötelezettjét nem ezen, a jóléti rendszerek működését meghatározó szempontok, hanem jellemzően az adott állam önkormányzati rendszerének felépítése határozza meg. A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos igazgatás alakulását csak érintőlegesen vizsgáljuk majd, azonban ki kell emelni, hogy azokat döntően központosítottan nyújtják, az államigazgatáshoz kötődő szervezeteken keresztül.

603 A *kontinentális (bismarcki) jóléti rendszerekre* a társadalombiztosítási alapon nyújtott ellátások jellemzőek, így a fenti modellt követő államokban az egészségügyi ellátásokhoz is a társadalombiztosítási rendszeren keresztül lehet hozzáférni (Wendt, 2013: 349–350; Paller, 2010: 19–20). Az előző államokban a szolgáltatásokat a különféle társadalombiztosítási szervek finanszírozzák, amelyek jogállása eltérő: így Németországban azok sajátos testületi önkormányzatok (Peine, 2011: 19), míg például Franciaországban államigazgatási szervek. A szolgáltatók, valamint a szolgáltatás nyújtására közjogilag kötelezett szervezetek körét alapvetően nem a választott jóléti modell és az ellátáshoz való hozzáférés elve határozza

meg. Ezzel kapcsolatban azonban ki kell emelni, hogy azokban az országokban, amelyek egészségügyi rendszere erősen decentralizált, s a közvetlen állami szerepvállalás viszonylag szűkebb – ilyen ország például a versengő magánbiztosítókra és a szolgáltatók között a magánjogi szereplők erős részvételére alapozó modellt követő Hollandia –, ott az önkormányzatok szerepköre is viszonylag szűken van megszabva (Hoffman, 2013a: 211–212).

Míg Esping-Andersen a „jóléti kapitalizmus három világról” szólva három főbb jóléti modellt különböztet meg, addig más szerzők a kontinentális modelltől elkülönítik a *dél-európai (mediterrán) államok* rendszerét (Petmesidou, 2013: 184; Blome et al, 2009: 20). A különbségtétel az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés elvében is megjelenik, hiszen a két legnagyobb dél-európai államban – Spanyolországban és Olaszországban – a személyes jellegű ellátások terén alanyi jogias ellátási struktúra működik, amelyekben a finanszírozói szerepeket államigazgatási jellegű szervek látják el (Gottret–Schieber, 2006: 284; Axelsson–Marchhildron–Repullo–Labrador, 2007: 147–149).

1.2 Az államszervezet felépítésének hatása az igazgatási modellekre

604

Az előzőekben is látható volt, hogy az eltérő jóléti rendszerek ellenére is a legtöbb európai és észak-amerikai állam egészségügyi rendszerében részben a történelmi fejlődés eredményeként, más államokban pedig az új közmenedzsment (New Public Management) időszakának reformjai nyomán (Mattei et al, 2013: 250–251) alakult ki a szolgáltatásszervezési szerepkörök (Horváth M., 2005: 117–120) éles elválasztása. Ezért a legtöbb európai államban többé-kevésbé elkülönül egymástól a szolgáltatások finanszírozója – amely lehet egy adóbevételekből finanszírozott pénzalapot vagy egy társadalombiztosítási alapot kezelő államigazgatási szerv vagy egy testületi önkormányzati szerv – és a szolgáltatások fenntartására közjogilag kötelezett szervezet, a szolgáltató, valamint a szolgáltatások minőségét, megfelelőségét és szakmaiságát ellenőrző szerv, amelytől gyakran szervezetileg is elválik az ellátottak védelméért felelős szervezet.

Az egészségügyi igazgatás modelljeinek értelmezéséhez fontos előkérdést jelent az, hogy miként értelmezzük a föderális felépítésű országok esetében a tagállami szint szerepét. Amennyiben a kérdést közjogi szemlélettel vizsgáljuk, akkor a tagállami igazgatás egyértelműen államigazgatásnak minősül, hiszen a tagállamok nem önkormányzatok, hanem bizonyos részleges államisággal rendelkező egységek. Ennek megfelelően a tagállami feladatellátás ebben az esetben *államigazgatási feladatellátásnak* minősül. Ezt a szemléletet követte e sorok írójának 2013-as összehasonlító elemzése is, amely a szövetségi államokban a tagállami szinten történő feladatellátást államigazgatásként értelmezte, s azt egyfajta centralizációként kezelte az önkormányzati szolgáltatásszervezéssel szemben (Hoffman, 2013a: 202). A másik megközelítés szerint a tagállami igazgatás egyfajta országos szint alatti igazgatásként (sub-national governance) sajátos – alapvetően a politikai működésben megjelenő – jellemvonásokkal rendelkezik, így ez a megközelítés alapvetően a tagállami igazgatást is egyfajta *decentralizált* igazgatásként kezeli (Geys–Konrad, 2010: 33–34).

A modellek áttekintése körében előzetesen utalni kell arra, hogy az 1.1 pontban is jellettekre figyelemmel a finanszírozási feladatok szervezése alapvetően központosítottan működik, akárcsak – bizonyos kivételekkel – a szolgáltatások szakmai és minőségi ellenőrzése. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy – figyelemmel az ilyen ügyek nagy számára

– területi szinten ne működjenek ezeknek a szervezeteknek kirendeltségei (ügynökségei), azonban azok általában a jogszabályok és a központi szervezetek irányításának keretei között járnak el, azaz nem tekinthetők valódi közpolitikai aktoroknak.¹ A fenti központosítottság alóli kivételt az országos szint alatti igazgatásokban a föderális felépítésű államok jelentik, ahol ezeken a területeken jelentős szerepekkel rendelkeznek a tagállamok (Hoffman, 2013a: 202). Az önkormányzatok és bizonyos, az államigazgatáson belüli, legalább részbeni döntési autonómiával rendelkező, területi szinten működő atipikus államigazgatási szervek elsősorban a szolgáltatások nyújtásáért való közjogi felelősség, valamint a szolgáltatások tervezése és részben a kapacitások elosztása körében rendelkeznek szélesebb feladat- és hatáskörökkel az egyes államokban (Vrangbæk, 2003: 53–57).

A fentiek alapján a területi szervezés *döntési önállósága és a központtól való elkülönült kompetenciái alapján* két főbb modellt: a centralizált és a decentralizált modelleket különíthetjük el.

Az egyes rendszerek áttekintését megelőzően azonban azt is jelezni kell, hogy – elsősorban az új közmenedzsment reformjainak keretében – az 1990-es évektől kezdődően – valamennyi modellben, így mind a centralizált, mind az önkormányzat-központú rendszerekben, *jelentősen megnőtt a szolgáltatók körében a magánjogi jogalanyok aránya*, amely szintén egyfajta decentralizációs jellegű jelenségként értelmezhető (Pollitt–Bouckaert, 2011: 103). A magánjogi fenntartók egyes országokban betöltött szerepét mutatja a következő I.1 táblázat.

I.1 táblázat

605

Magánjogi jogalany fenntartók által fenntartott kórházak aránya

Ország	Magánjogi jogalanyok által fenntartott kórházak aránya (az összes kórház %-ában)
Ausztrália	64
Dánia	2
Finnország	4
Franciaország	15
Hollandia	100
Írország	13
Olaszország	14
Portugália	5
Spanyolország	16
Svájc	22

Forrás: Gauld et al, 2012: 10

¹ A területi szintű igazgatás fenti szervezését a kontinentális közigazgatás tudomány *dekoncentrációnak* (Berényi, 2003: 243–244 és Wollmann, 2003: 596), míg az angolszász jogirodalom *igazgatási decentralizációnak* (administrative decentralization) nevezi (Pollitt–Bouckaert, 2011: 102).

1.2.1 A centralizált modellek

606

A centralizált, államigazgatás-központú modellekben a területi önkormányzatok nem vagy csak szűk körű egészségügyi ellátási feladatokkal rendelkeznek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak azok az államok, ahol valamennyi egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért végső soron az államigazgatás, illetve az államigazgatás felügyelete, irányítása alatt működő szervezetek felelősek. A fekvőbeteg szolgáltatások kiemelkedő jelentőségére figyelemmel szintén e körbe sorolhatóak azok az országok is, ahol az alapellátásért és bizonyos, jellemzően egyszerűbb, a fekvőbeteg szakellátással nem integrált járóbeteg-ellátásért az önkormányzatok, illetve azok társulásai, míg a fekvőbeteg-ellátás működtetéséért végső soron az államigazgatás szervei a felelősek.

Egyértelműen ebbe a modellbe sorolhatóak az angolszász mintájú alanyi jogi ellátórendszerek, ahol az egészségügyi szolgáltatások finanszírozását és az intézmények fenntartásával kapcsolatos feladatokat a központi államigazgatási szervek, valamint azok területi szervei (ügynökségei) látják el. Egyes centralizált rendszerekben sokáig nem vált el a finanszírozói és a fenntartói szerepkör, így például mindkét feladatot az Egyesült Királyságban a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service) látta el, azonban az új közmenedzsmenthez kötődő reformok során a házi orvosok szolgáltatásvásárlókká történő alakításával, s ennek a rendszernek a munkáspárti kormány általi továbbfejlesztésével ezek a szerepkörök részben elváltak (Tulchinsky–Varavikova, 2009: 484–486). A szolgáltatásvásárlói, a finanszírozói és a fenntartói feladatok részleges elkülönítésén alapuló, az új közmenedzsment paradigmája által befolyásolt reformok mellett a brit rendszer centralizáltságát oldották a munkáspárti harmadik utas politika, a *Good Governance* hálózatos társadalomfelfogására, és a szolgáltatást igénybe vevők bevonására építő reformjai is. Ennek során a szakellátási kapacitások tervezésében fontos szerepet kaptak a 2007-es egészségügyi reform során az önkormányzatok, az érintett civil szervezetek, valamint az államigazgatás részvételével működő a megyei és a megyei jogokkal rendelkező nagyvárosi önkormányzatokhoz kötődő Helyi Együtműködési Hálózatok is (Local Involvement Networks – LINKs) (Arden et al, 2008: 244).

A központosított modellbe azonban nemcsak alanyi jogú ellátórendszerekkel rendelkező országok sorolhatóak, hanem biztosítási rendszerrel működő államok is, mint amilyen Franciaország, ahol az önkormányzatoknak csak nagyon szűk egészségügyi hatáskörei vannak. Amennyiben a tagállami feladatellátást központosítottnak tekintjük, akkor szintén a centralizált modellek körébe sorolhatjuk Ausztriát is, ahol a tartományi szint mind a finanszírozásban, mind a fenntartói jogkörök gyakorlásában fontos szerepet játszik (Hoffman, 2013a: 203).

Az önkormányzat-centrikus skandináv államok közül a centralizált és az önkormányzatias modellek közötti sajátos átmenetet jelent a 2002-es reformokat követően Norvégia, ahol a korábbi (területi) önkormányzati fenntartói jogokat kezdetben öt, később négy az államigazgatáshoz kötődő kórházfenntartó szervezetre ruházták (Mattei et al, 2013: 255).

607 1.2.2 Az önkormányzat-centrikus modellek

Az önkormányzat-centrikus modellben a területi önkormányzatok az egészségügyi szolgáltatások nyújtása tekintetében széles körű feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Az adott állam önkormányzati és közszolgáltatási rendszerétől függően ezekben az országokban jellemzően a területi önkormányzatok felelősek a szakellátások biztosításáért. Egyes országokban pedig a területi önkormányzati egységek kötelesek nyújtani az egészségügyi szolgáltatások teljes spektrumát. A decentralizáció azonban nem teljes ezekben az országokban sem, mivel a helyi közösségek az ellátások biztosításáért felelősek, azonban a finanszírozás (a szolgáltatásvásárlás) feladatait jellemzően az államigazgatás irányítása alatt álló társadalombiztosítási szervek látják el, így a kapacitásszabályozást végső soron centralizáltan végzik.

A skandináv országok – a már jelzett Norvégia kivételével – egyértelműen ebbe a modellbe sorolhatók. A helyi önkormányzatok – valamint Finnországban az egyszintű önkormányzati rendszerre figyelemmel azok sajátos társulásai, a kezdetben 21 (Linna–Häkkinen, 2008: 180), 2015-től 5 kórházi körzet útján – felelősek a szolgáltatások szervezéséért, valamint ezek a helyi autonómiák fontos döntési hatáskörökkel rendelkeznek a kapacitások elosztása, a tervezés és a finanszírozás területén is, azonban ezekben a folyamatokban szorosan együttműködnek az államigazgatási szervekkel (Mattei et al, 2013: 262–264).

Az önkormányzat-centrikus modell körébe vonhatóak – később részletesebben bemutatandó Magyarország kivételével – a visegrádi államok rendszerei is, ahol a különböző szintű helyi önkormányzatok felelősek a szolgáltatók fenntartásáért (Hoffman, 2013a: 206–207).

Szintén ebbe a modellbe sorolható Németország rendszere is, ahol a helyi önkormányzatok felelősek a szolgáltatók fenntartásáért (Hoffman, 2013a: 208). Jellemzően önkormányzati szervek – a magyar megyéni járások (Kreise) önkormányzatainak egészségügyi hivatalai – igaz, átruházott államigazgatási hatáskörben eljárva felelősek az egészségügyi rendszer szakmai és hatósági felügyeletéért (Kugelman, 2012: 63). Amennyiben a tartományi államigazgatást nem központosítottként, hanem sajátos, a nemzeti szint alatti, területi igazgatásként értelmezzük, akkor egy még erősebb decentralizáció képe rajzolódik ki: a fekvőbeteg-ellátások finanszírozása ugyanis kettős rendszerű, abban mind a szövetségi, mind a tartományi államigazgatás részt vesz (Bruckenberg et al, 2006: 107–108).

Ezek az országok szabályozásai hasonló kihívásokkal néztek szembe, mint a magyarországi, így ezek a modellek sokszor mintaként is szolgáltak a hazai fejlődés számára, illetve az előbbi rendszerek áttekintése segít a magyar modell megértésében is. E szempontokra figyelemmel tekintem át a hazai igazgatásszervezés alakulását és jelenlegi helyzetét.

608 2. Területi közigazgatás-szervezés Magyarországon

Az egészségügyi közszolgáltatások magyarországi területi közigazgatás-szervezésének felépítését nagy mértékben határozta meg a hazai egészségügy biztosítási rendszere, amelynek gyökerei a polgári idősakra nyúlnak vissza. A rendszerváltozást követően, az 1990-es évek közepétől a szabályozásra jelentős hatást gyakoroltak az új közmenedzsment paradigmái, valamint a 2000-es évek közepén az egyes *Good Governance* elemek is. A 2011/13-as közszolgáltatási reformok ezt az ágazatot sem kerülték el, s itt is erősödött a közjogias igazgatásszervezés.

2.1 Az 1980-as évek közepétől a rendszerváltozásig

609

Az egészségügyi közszolgáltatások területi közszolgáltatás-szervezési modellje a rendszerváltást megelőzően is jelentősen épített a polgári korszakban kialakult igazgatásszervezési struktúrákra (Ferge, 1998: 4–5), így az egészségügyi közszolgáltatások körében a szocializmus alatt is fennmaradt a különféle közszolgáltatási szerepek tekintetében fennálló szervezeti megosztottság. Így a szolgáltatások finanszírozását alapvetően a szakszervezeti, majd 1984-től az államigazgatási társadalombiztosítási szervek, az intézmények szakmai felügyeletét a közegészségügyi feladatokat ellátó államigazgatási szervek, végül az intézményrendszer fenntartásával kapcsolatos feladatokat – meghatározott kivételekkel – elsősorban a tanácsok látták el (Varga, 2011: 356–358; Fazekas–Koncz, 2011: 17). A szolgáltatások biztosítása körében a rendszerváltás időszakáig állami monopólium érvényesült, csak azt követően vált lehetővé az egészségügyi vállalkozások indítása (Nagy, 2004: 274).

2.2 Az egészségügyi igazgatás a rendszerváltozást követően (1990–1998)

610

A rendszerváltozás során az egészségügy területi igazgatása is jelentősen átalakult, ám a szocializmus idején kialakult, a feladatok megosztásán alapuló rendszer fennmaradt. Ezt a periódust a hagyományos, polgári korszak igazgatásának minél teljesebb restaurációjára való törekvés jellemezte, míg az 1994/95-től kezdve erősebben áthatotta az 1990-es évek elejétől jelen levő új közmenedzsment irányzata.

2.2.1 Vissza a bismarcki jellegű rendszerhez (1990–1994/95)

611

A rendszerváltást követően – figyelemmel a politikai konszenzussal elfogadott 60/1991. (X. 29.) OGY. határozatra – 1992-ben az egészségügy finanszírozását *társadalombiztosítási alapúvá* alakították át, amelynek igazgatását egy sajátos testületi önkormányzatra, az Egészségbiztosítási Önkormányzatra bízták, amely irányította az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat (OEP) is (Fazekas, 1999: 288–289), valamint az OEP dekoncentrációs egységei minősülő megyei egészségügyi pénztárakat is. A *közegészségügyi igazgatást* az önkormányzati igazgatás kialakulását követően területi államigazgatási szervek látták el, míg – hosszas vitákat követően – az intézmények fenntartásának közjogi kötelezettjeivé a helyi önkormányzatokat tették. Az új rendszerben az alapellátások nyújtásáért a települési önkormányzatok, a szakellátások nyújtásáért pedig a megyei önkormányzatok voltak felelősek, azonban az Ötv. 6. §-a alapján ezeket a feladatokat a települések (jellemzően a városok) átvállalhatták a megyéktől.

Az Ötv. az alapellátás biztosítása kötelezettségével összefüggő feladat- és hatásköröket nem differenciáltan telepítette, azonban lehetőséget adott a társulások kialakítására. Igaz, az 1990-es évek elején alig jöttek létre társulások, azonban az egészségügyi alapellátás több településre történő kiterjedését a kiépülő finanszírozási rendszer is erősítette. Így 1998-ban az egy községi körzetre eső ellátottak száma 1721 fő volt, azaz az aprófalvas területeken alapvetően több településre kiterjedő körzetek alakultak ki – olykor formális társulási megállapodás hiányában (Hoffman, 2009: 227).

I.2 táblázat

612 A házi orvosok, házi gyermekorvosok száma, valamint az egy házi orvosra, házi gyermekorvosra jutó ellátotti szám 1990–2012 között

Év	Házi orvosok, házi gyermekorvosok száma	Egy házi orvosra, házi gyermekorvosra jutó lakos
1990	5 864	1 769
1992	6 171	1 680
1996	6 623	1 555
2000	6 729	1 516
2004	6 623	1 525
2008	6 560	1 529
2012	6 415	1 545

Forrás: KSH²

Jóllehet az önkormányzatok voltak felelősek az alapellátás biztosításáért, azonban az új finanszírozási rendszernek is köszönhetően – amely a szolgáltatók közötti szektorsemlegességet kívánta előmozdítani, s amely a tényleges ellátotti rendszerre alapult, továbbá egyfajta implicit utalványrendszert alakított ki az alapellátásban – széles körben megjelentek és meghatározó szerepre tettek szert a nem állami és önkormányzati fenntartók is, elsősorban az 1990 óta ismételt engedélyezett egészségügyi vállalkozások (Hoffman, 2004: 226–227). Ezek a vállalkozások azonban továbbra is az önkormányzati infrastruktúrát használták, csak a szolgáltatás tényleges nyújtását szervezték ki (Fazekas–Koncz, 2013: 39).

I.1 Keretes írás

613 A szervezeti és intézményi változások Hajdúböszörmény példáján

A hajdúböszörményi rendelőintézet története jó példája a hazai egészségügy szervezeti és intézményi változásainak. A kilencvenes évek második felétől, 1996-tól folyamatosan nyílt mód a szakellátások privatizációjára, az alapellátásokban erre 1993-tól került sor. 2009-ben az ideggyógyászati szakrendelés kivételével az összes többi szakrendelést már vállalkozó orvosok működtették, akik közvetlenül kötöttek finanszírozási szerződést a Hajdú-Bihar Megyei Egészségbiztosítási Pénztárral, így önálló egészségügyi szolgáltatóknak voltak tekinthetők.

Az alapellátások esetében a városban – a jogi szabályozásnak megfelelően – az ellátási szerződést az orvosok, mint vállalkozók kötötték az Egészségbiztosítási Pénztárral, valamint a feladatellátási szerződést a várossal. A finanszírozásban – más településekhez hasonlóan – a város az épületek fenntartásával vett és vesz részt, azaz a szakmai tevékenység folytatásához szükséges forrásokat az egészségbiztosítási szerv bocsátja az orvosok rendelkezésére. A szakellátások esetében is ugyanez volt a helyzet, 1998-tól egészen 2011-ig a finanszírozási szerződést a szakorvosok kötötték az Egészségbiztosítási Pénztárral (Fónai, 2014: 79). 2011-et követően azonban a szakellátások körében egyfajta remunicipalizáció indult meg, amikor is a szakellátások működtetését a vállalkozó orvosoktól egy önkormányzati szervezet vette át.

Az erőteljes önkormányzati szolgáltatói szerepkör már az 1990-es évek elején egy fontos disszonanciát jelzett miközben az ellátott-központúvá váló finanszírozást egy központi szinten szerveződő szerv – az egészségbiztosítási önkormányzat és az irányítása alatt álló OEP – kezelte, addig a szolgáltatási kapacitásokat – az Ötv. szabad szolgáltatósszervezési modelljére építve – az önkormányzatok tartották a kezükben.

A területi egészségügyi közszolgáltatások rendszerében fontos szerep jutott a rendszer-váltást követően is az egyetemi klinikáknak, amelyek önállósága az 1993-as felsőoktatási törvényt követően erősödött, ugyanis a miniszter fenntartói jogai szűkültek az egyetemi autonómia garanciáinak erősödésével.

A rendszer szakmai feladatainak ellátásában fontos szerepet kaptak az újonnan kialakuló egészségügyi hivatásrendek, a kamarák, amelyeknek bár vannak területi szerveik, azonban közpolitikai aktorként nem területi, hanem országos szereplőként jelennek meg elsősorban.

2.2.2 Az új közmenedzsment modellje 1995–1998 között

614

Az 1994-es választások után a rosszabbodó költségvetési helyzet miatt a közszolgáltatások körében – így az egészségügyben – is reformokra volt szükség. Mivel Magyarországon a hagyományos, biztosítási alapú rendszer helyreállításával a szolgáltatási szerepkörök elkülönültek – sőt az egészségbiztosítási önkormányzat kialakításával a központosítottan végzett feladatok is élesen elváltak egymástól –, ezért ezen a területen tulajdonképpen az új közmenedzsment megközelítésével összhangban álló struktúra (Horváth M., 2005: 117–120) alakult ki az 1990-es évek elejére.

Az 1995/96-os reformok – amelyek a Bokros-csomag intézkedéseivel összefüggésben születtek meg – elsődleges célja a kiadások csökkentése vagy azok növekedési ütemének visszafogása volt. A kapacitáskorlátozást először adminisztratív eszközökkel kívánták megvalósítani, majd az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntését követően egyfajta konszenzusos modellt alkalmaztak (Kovácsy, 2008: 335). Szintén az ellátási szerepek megosztásán, az állami szolgáltatási minimum meghatározásán alapuló rendszer stabilitását erősítette az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény elfogadása is. Ehhez köthető a betegjogi képviselői rendszer kialakítása, amelyek közalapítványi formában, központilag – s nem területi szinten – szerveztek.

Az új közmenedzsment által javasolt eszközök azonban a rendszer más elemeiben is megjelentek. Az önkormányzati szolgáltatási szisztéma elaprózottságának csökkentését azzal is kezelni kívánták, hogy a korábbi, rendkívül tág szabadságot biztosító társulási rendszer működését egy szabályozottabb, jobban áttekinthető, azonban a sokszínű együttműködési formák intézményesítésével mégis rugalmas kereteket meghatározó új társulási törvény megalkotásával segítik.³ Ezzel kijelölték a magyar közszolgáltatási rendszer – 2010/11-ig történő, azonban az alapellátás tekintetében azt követően is továbbélő – racionalizálási irányát: az önkormányzati társulások ösztönzését.

³ 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

615 2.3 A bizonytalan lépések időszaka: 1998–2006

Az 1998-ban kormányra kerülő jobboldali erők a kormányzásuk kezdetén jelentősen átalakították az egészségügyi igazgatás rendszerét. Az 1993–1998 között önkormányzati formában működtetett egészségbiztosítást az 1998. évi XXXIX. törvény államigazgatási irányítás alá vonta, amikor felszámolta a társadalombiztosítási önkormányzatokat, így az Országos Egészségbiztosítási Pénztár központi államigazgatási szerv lett. Bár szervezetileg továbbra is elkülönült az egyéb szolgáltatásszervezési feladatokat ellátó államigazgatási szervektől, azonban az elkülönülése a korábbihoz képest gyengült.

Szintén a centralizáció erősítését jelentette, hogy a kapacitástörvény 2001-es módosítása során a megyei egyeztető fórumok általi javaslatétel struktúráját egy központosítottabb pályázati rendszer váltotta fel (Kovácsy, 2008: 344–345).

Az igazgatásban egyébként átfogó újításokra nem került sor, azonban a szolgáltatásszervezés területi jellegének erősítése körvonalazódott – a szolgáltatások finanszírozásáról szóló tanulmányomban már részletesen felvázolt – egy irányított betegellátási rendszer (IBR) modellkísérletével, amely az NHS 1990/91-es reformjaira építve egyfajta sajátos, területi alapon történő szervezési rendszert tett volna általánossá.

Szintén az NPM-paradigma érvényesülésére utal, hogy ebben az időszakban – a német *das neue Steuerungsmodel* mintáját követve – az állami és önkormányzati egészségügyi intézmények széles körét alakították át költségvetési szervből sajátos nonprofit magánjogi jogalannyá – kisebb részben közalapítványokká, nagyobb részben közhasznú társaságokká. Azaz a szolgáltatások igazgatásában megjelent az ellátók „*társaságiasítása*”, amelynek révén az üzleti irányítási eszközök alkalmazásával akarták javítani a szolgáltatók hatékonyságát, illetve ebben az időszakban megkíséreltek egy, az egyes intézményi feladatok kiszervezését (outsourcing) biztosító szabályozást kialakítani, de az elfogadott törvény végül nem lépett hatályba.

A 2002-es választásokat követően az egészségügy területi rendszere végső soron alig változott. A közalkalmazotti béremeléssel jelentősen megnöttek az egészségügyi kiadások, aminek költségvetési hatásai csak később, 2004 után jelentek meg az igazgatás rendszerében. Az első lépés a szolgáltatási kiszervezés általános szabályozásának kialakítása lett volna, azonban az erről szóló törvényt formai okokból – a jogalkotási eljárásban megjelenő közjogi érvénytelenség miatt – az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az egészségügyi kiadások növelésével párhuzamosan megjelentek az első költségcsökkentési – végül elvetett – reformjavaslatok is, amelyek a finanszírozás rendszerét alakították volna át (Sinkó, 2005: 67–69).

A vizsgált időszakban az önkormányzati feladatellátást érintő legjelentősebb változást a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak kialakítása jelentette, amelyek körében a kistérségi ösztönző normatíva igénylését társult egészségügyi alapellátási tevékenységhez kötötték, így 2004-et követően széles körben jelentek meg a kistérségi egészségügyi célú együttműködések (Hoffman, 2009: 244).

2006-ig gyakorlatilag – kisebb korrekciókkal – az egészségügynek az 1990-es évek végén kialakult rendszere működött. Az 1998–2002-es időszak centralizációs tendenciái mellett már ekkor, de még inkább a 2002–2006-os terminusban, az egyes próbálkozások a rendszer decentralizációja és a verseny kiterjesztése irányába mutattak, azonban ezek végül nem vagy csak részben valósultak meg.

2.4 Az átalakítási kísérletek kora (2006–2010)

616

Az egészségügy átalakításának nagy lendületet adott azon túl, hogy 2006-ra az államháztartási egyensúly megbomlása azonnali beavatkozást igényelt, az is, hogy a választáson győztes kormánykoalíció kisebbik pártja programjának fontos eleme volt az egészségügy megújítása. A kisebbik – liberális – párt programja alapvetően az új közmenedzsmentnek bizonyos mérsékelt baloldali elemekkel – így például a *Good Governance* keretében fontos szerepet játszó konzultációs mechanizmusokkal (Pollitt–Bouckaert, 2011: 21–23) – kiegészített csomagja volt.

Még a kifejezetten egészségügyi reformokat megelőzően a központi államigazgatás reformjával átalakították az egészségügyi ágazatban működő központi államigazgatási szervek rendszerét. Ennek keretében a miniszteri irányítástól viszonylag független, országos hatáskörű, államigazgatási szervi jogállású Országos Egészségbiztosítási Pénztárt a miniszter irányítása alatt álló központi hivatallá alakították, korábbi nagyobb önállósága csak annyiban maradt fenn, hogy főigazgatóját továbbra is a miniszterelnök nevezte ki, s a miniszternek csak javaslattevési jogai voltak. A miniszteri irányítástól való nagyobb függetlenséget biztosító kormányhivatali formában, az egészségügyi reform következő lépéseinek előkészítéseként megjelent egy sajátos fogyasztóvédelmi alapokon nyugvó ellátottvédelmi feladatokat ellátó szerv, az Egészségbiztosítási Felügyelet is.

2.5 „Hangos fordulat”: recentralizáció 2010 után

617

A 2010-es kormányváltást követően a korábbi megközelítésekkel teljesen szembeforduló közszolgáltatás-szervezési logika jelent meg Magyarországon. Az elmúlt két évtizedben a szektorsemleges finanszírozáson, a verseny – olykor csak korlátozott – lehetőségének biztosításán, valamint az államigazgatási és az önkormányzati feladatok megosztásán – ahol az államigazgatás felelős a szabályozásért és a finanszírozásért, az önkormányzatok pedig a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításáért s alapvetően a rendszer fenntartásáért – alapuló modellt egy centralizált, államigazgatás-centrikus rendszer váltotta fel.

Figyelemmel a finanszírozás és a hatósági felügyelet korábbiakban is centrális irányítására, a reformok elsősorban a szolgáltatásszervezést érintették. Az ezt megelőzően is központosítottan igazgatott területek tekintetében az Egészségbiztosítási Felügyelet 2010/11-es megszüntetése volt a legjelentősebb változás. Ez már jelezte a kormányzati politikát, mely alapján az ellátások piaciás felfogása helyett a közjogi megközelítés került előtérbe, ugyanis a fogyasztói szempontú ellátottjogi védelmi feladatokat a klasszikus hatóságként működő ÁNTSZ-re ruházták.

Sajátos, területi jellegű centralizációt jelentett a korábbi államigazgatási szervi rendszerben az is, hogy az ÁNTSZ és az OEP területi szervei 2011. január 1-jével a *megyei kormányhivatalok* önálló hatáskörű, az OEP és az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatala szakmai irányítása alatt álló szakigazgatási szervei lettek. Az integráció 2015. április 1-jével vált teljessé, ugyanis a 2015. évi VIII. törvény megszüntette a szakigazgatási szerveket, így ezekben az ügyekben is a kormány megbízott egyszemélyi vezetése alatt álló kormányhivatal, illetve a kormányhivatal önálló hatáskörű, területi kirendeltségei, a járási hivatalok járnak el. A személyes jellegű szolgáltatások finanszírozásának központi szerepét azonban az is mutatja, hogy az ezekkel kapcsolatos hatáskörök nem kerültek a kormányhivatalokhoz,

hanem azokat az OEP látja el. Az igazgatottakhoz közelebbi munkát az segíti elő, hogy ezekben az ügyekben az OEP önálló hatáskörrel nem rendelkező, regionális szinten működő kirendeltségei járnak el.

A legjelentősebb változás azonban a szolgáltatók fenntartása körében játszódtott le. A korábbi, önkormányzat-centrikus ellátórendszer helyébe egy államigazgatás-központú megoldás lépett. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a megyei önkormányzatok szolgáltatási feladatainak átadását rendező 2011. évi CLIV. törvény, a városi fekvőbeteg intézetek és az azokkal integrált szakellátási intézmények átvételét elrendelő 2012. évi XXXVIII. törvény nyomán csak a települési önkormányzatok, s alapvetően az alapellátás terén rendelkeznek e kézirat lezárásakor kötelező feladatokkal. Az önkormányzati – decentralizált – szolgáltatószervezés visszaszorításával kezelték a korábbi mérrethatékonysági kérdéseket, így az önkormányzati társulások szerepe is visszaszorult. Azonban az egészségügyi szolgáltatások jellegzetességeire figyelemmel az alapellátások körében jórészt a változó önkormányzati jogi környezet – a korábbi, a társulási törvényben rendezett társulások, valamint a többcélú kistérségi társulások helyébe lépő új, egységes, jogi személyiséggel rendelkező társulási rendszer – ellenére e kézirat lezárásakor a legtöbb alapellátási és szakellátási célú társulás még működik. Igaz, ebben nem kis része van az uniós támogatási szerződéseknek is, azok ugyanis sok esetben megfelelő ideig történő, változatlan fenntartást írnak elő, amely szabályra tekintettel a társulási modell felszámolása a támogatási szerződés szabálytalanságnak minősülő megszegését jelentené.

I.3 táblázat

618

Közigazgatási szerepek változása 2010–2013 között

Hatáskör	Hatáskör címzettje 2010-ig	Hatáskör címzettje 2010/13-at követően
Alapszolgáltatások ellátásáért való felelősség	Települési önkormányzatok (és társulásaik)	Települési önkormányzatok (és társulásaik)
Járóbeteg-szakellátás működtetéséért való felelősség	Megyei önkormányzatok, önkéntes feladatátvállalás esetén a települési önkormányzatok és társulásaik	Fekvőbeteg-ellátással integrált járóbeteg-szakellátás esetén: GYEM-SZI 2015. február 28-ig, 2015. március 1-jétől az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) Önálló járóbeteg-ellátás esetén: GYEM-SZI 2015. február 28-ig, 2015. március 1-jétől az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK), vagy ha korábban a települési önkormányzat és társulása tartotta fenn, akkor továbbra is fenntarthatják
Fekvőbeteg-szakellátás	Megyei önkormányzatok (egyetemek)	GYEM-SZI 2015. február 28-ig, 2015. március 1-jétől az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK), de egyetemi fenntartás fennmaradt
Hatósági feladatok ellátása	ÁNTSZ és területi szervei (megyei/regionális és kistérségi tisztiorvosi szolgálat)	ÁNTSZ OTH, valamint területi szinten a megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok
Finanszírozási feladatok ellátása	OEP és területi szervei (megyei/regionális egészségpénztárak)	OEP és annak önálló hatáskörrel nem rendelkező területi kirendeltségei

A centralizáció 2013-ban is folytatódott. Szakítva a jelenlegi kormánypártok által a 2000-es évek hajnalán megkezdett folyamatokkal, a korábban gazdasági társaságként működő szolgáltatókat is állami kézbe vették, illetve az állami tulajdonú társaságokat költségvetési szervekké alakították át.

I.2 Keretes írás

Centralizáció a hajdúböszörményi ellátórendszerben

619

A centralizáció megjelent a hajdúböszörményi egészségügyi ellátórendszerben is, amikor 2011-ben átalakították az egészségügyi ellátásért felelős szervezetet. 2002 és 2011 között az Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Intézmény egy, az intézményi infrastrukturális működés biztosításáért felelős, kis létszámú, alapvetően üzemeltetési jellegű költségvetési szerv volt. 2009/2011-ig azonban nemcsak a háziorsói, hanem a szakorvosi feladatellátást is alapvetően az OEP-pel önállóan szerződött orvosok biztosították, így végső soron a szolgáltatásokat egy magántulajdonú szervezet nyújtotta, amelynek az önkormányzattal is alig volt szerződéses kapcsolata. 2011-ben azonban az új, Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. (ESZ-V) felállítása azonban jelentős fordulatot jelentett. Bár a feladatokat egy önkormányzati holdingtársaság tulajdonában álló magánjogi jogalany látta el, azonban ez a szervezet már nemcsak üzemeltetési, hanem tényleges szolgáltatási tevékenységet is végzett, hiszen a szakorvosi ellátást immáron az ESZ-V biztosította, azaz a feladatellátásban a korábbi magántulajdonú forma helyett egy köztulajdonban álló, ám magánjogi társaságként működő jogalany jelent meg (Fónai, 2014: 80–83).

A teljes rendszer fenntartói jogainak gyakorlását egy központi hivatalra, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetre (GYEMSZI) bízták. Bár a GYEMSZI-t létrehozó kormányrendelet szólt a GYEMSZI regionális fenntartói szerveiről,⁴ amely a területi szempontok bizonyos figyelembe vételét jelenthette volna, de ezek a területi kirendeltségek végül nem jöttek létre, így a fenntartói feladatokat egységesen és központosítottan látja el az államigazgatás. 2015. január 1-jétől az igazgatást annyiban szervezték át, hogy a GYEMSZI helyébe az ugyancsak központi hivatali jogállású Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) lépett. A 2015-ös szolgáltatásszervezési reformok során mindezeket túl ismét megjelent a 2007–2010 közötti időszak reformjaira emlékeztető súlyponti kórházak köre, 2015-től azonban ezt megyei szinten határozták meg, továbbá újabb intézményi összevonásokat tervez a kormányzat – főleg a kisebb kórházak tekintetében.

Ezzel a korábbi, a versenyt és a szektorsemlegességet biztosító közszolgáltatás-szervezési rendszert erodálták, az új struktúrában ugyanis a szolgáltatásszervezési feladatok elválasztása viszonylagossá vált. Mind a finanszírozó szerv (OEP), mind a hatósági ellenőrző szerv (ÁNTSZ), mind a legnagyobb fenntartó (GYEMSZI, 2015-től az ÁEEK) az egészségügyért felelős emberi erőforrások miniszterének (EMMI) irányítása alatt áll, így gyakorlatilag nem tekinthetők egymás ellensúlyainak. Ráadásul az ellátottjogi képviselőt biztosító szervet is átalakították közalapítványból az EMMI irányítása alatt álló központi hivattalá.

⁴ „A GYEMSZI feladatait központi szervei és területi kihelyezett szervezeti egységei útján látja el.” [59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet 1. § (6) bekl.]

Az egészségügy területén így az Európában általános feladatmegosztás helyébe egy közjogi szabályozáson alapuló, államigazgatás-centrikus rendszer lépett Magyarországon.

* * *

Az egészségügyi igazgatás területén a posztindusztriális társadalmak rendszereiben egyfajta konvergencia folyamatot figyelhetünk meg. Az elmúlt évtizedek NPM és *Good Governance* által befolyásolt reformjai keretében egymástól elválasztották a különféle szolgáltatásszervezési feladatköröket, valamint többé-kevésbé megjelentek az érintettek döntéshozatalba történő bevonásának eszközei is. Természetesen az egyes igazgatásszervezési rendszerek között jelentős különbségek alakultak ki aszerint, hogy milyen elven nyújtották az ellátásokat, valamint, hogy miként osztották meg az államigazgatás és a helyi-területi önkormányzatok közötti feladatokat. A fenti szempontrendszer alapján a szolgáltatási rendszer fenntartása tekintetében megkülönböztethetünk centralizált és decentralizált rendszereket.

Magyarországon a korábbi polgári igazgatás bizonyos elemei a szocializmus alatt is továbbéltek, így viszonylag gyorsan került sor az egészségügyben is a rendszerváltásra, s a biztosítási rendszer ismételt kialakítására. A bismarcki típusú rendszer kiépítése során az igazgatásban meghatározóvá váltak a menedzsmentelemek, így a szolgáltatásszervezési hatáskörök élesen elkülönültek egymástól.

Ez a struktúra alapvetően a 2011–13-as reformokig fennmaradt, amikor is a korábbi, a versenyen, a szolgáltatás igénybevételének viszonylagos szabadságán, valamint ezzel összefüggésben a szolgáltatási szerepkörök elválasztásán alapuló rendszert egy központosított, közjogias eszközökkel irányított modell váltotta fel.

II. Foglalkoztatási viszonyok az egészségügyben

Linder Viktória

Kulcsszavak

személyi állomány	foglalkoztatási forma	alkalmazott orvos
egészségügyi alkalmazottak	szellemi szabadfoglalkozású orvos	praxis praxisközösség

A magyar egészségügyi ágazatban folyamatosak a személyi állomány foglalkoztatási viszonyait, nagyságrendjét, összetételét, menedzselését közvetlenül érintő változtatások. E folyamatokat a hazai jogi szabályozás gyakori módosításai, a kormányzati intézkedések és az uniós jogi követelmények indukálják.

620

Jelen alfejezet a területi szintű egészségügyi közszolgáltatásokat ellátó személyi állomány foglalkoztatási viszonyainak nemzetközi vizsgálatát végző kutatás eredményeit foglalja össze. Célja az összehasonlítás és a magyar gyakorlat nemzetközi térben történő elhelyezéséhez való hozzájárulás. Arra kerestük a választ, hogy a közegészségügy személyi állományát milyen jellegű státuszokban alkalmazzák az EU tagállamaiban, és determinálja-e általában a feladat jellege a foglalkoztatás formáját. Léteznek-e nemzetközi trendek? Melyek azok a humán erőforrás-gazdálkodási elemek, megoldások, eszközök, amelyek általánosan jelen vannak az ágazatban? Milyen tendenciák jellemzik a létszám alakulását?

1. Létszámadatok

621

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének adatai szerint világszerte jelentős hiánnyal küszködnek az egészségügyi dolgozók tekintetében. A jelenség elsődleges okai magukban az egészségügyi rendszerekben, az infrastruktúrában és az ellátásokban meglévő hiányosságokban rejlenek.

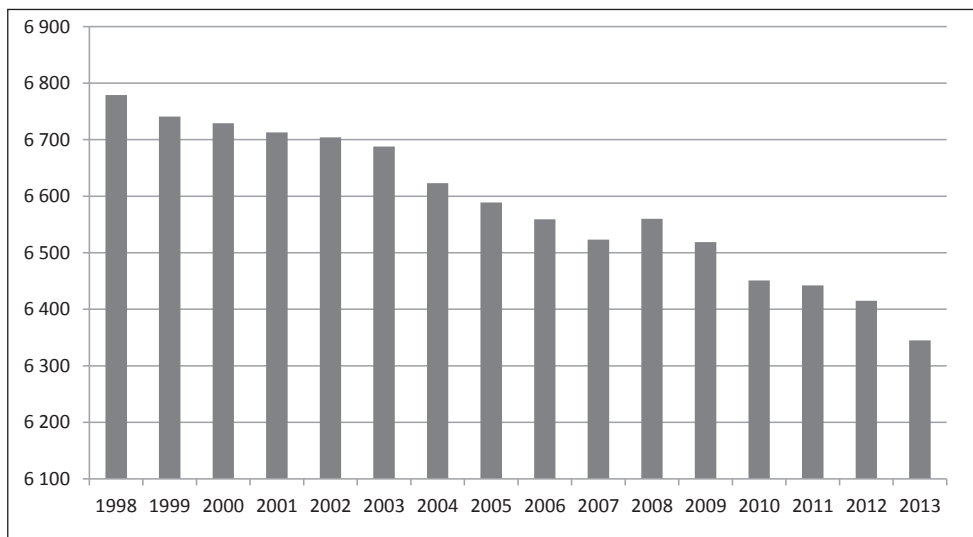
Az európai régióban 2010-ben 17,1 milliós nagyságrendű volt az egészségügyi szektorban dolgozók száma. Ez az összes álláshely 8%-át jelentette az EU 27 tagállamában.⁵

2000 és 2010 között a szektorban foglalkoztatottak száma 21%-kal nőtt, ez 4 millió új álláshelyet jelentett. A válság évei alatt is tovább növekedett a létszám. Míg az összfoglalkoztatás 5 millióval csökkent 2008 és 2010 között, addig az egészségügyi szektorban 770 ezer új álláshely teremtődött.⁶⁷ Magyarországra nem volt jellemző ez a növekedés, mivel az egészségügyben és a szociális szolgáltatási szektorban az utóbbi években visszaesett a foglalkoztatottak száma.^{8,9} Ez utóbbi állítást támasztja alá a II.1 ábra, amely az 1998–2011. évekre vonatkozóan tájékoztat a háziorvosok és házi gyermekorvosok számáról Magyarországon.

II.1 ábra

622

Háziorvosok, házi gyermekorvosok száma Magyarországon (1998–2011)



Forrás: KSH¹⁰

Az egészségügyi szektor a közvetlenül az egészségügyi szolgáltatásban dolgozó szerződött és alkalmazott orvosokat, nővéreket, szülésznőket, gyógyszerészeket, fogorvosokat és egyéb egészségügyi szakembereket, menedzsereket, az adminisztratív és támogató munkaerőt foglalja magába. Sokan indirekt módon kapcsolódnak az egészségügyi szektorhoz az egészségügyi iparban és a támogató szolgáltatásokban, a gyógyszer- és egészségügyi eszközök gyártásában, a betegebiztosítási alapoknál, az egészségkutatásban, az elektronikus

⁶ European Commission, 2012, Eurostat adatok alapján.

⁷ Az egészségügyi és a szociális szektor összehasonlításra alkalmas létszámadatairól az OECD-tagországokban lásd: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30176> (2013.06.13.).

⁸ OECD-adatok KSH adatszolgáltatás alapján.

⁹ <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30176> (2013.06.12.).

¹⁰ <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> (2013.09.01.)

egészségügyben (e-Health), a foglalkoztatás-egészségügyben, a wellness-szolgáltatásokban stb. Mintegy 70%-uk szolgáltatásokat nyújt, a maradék 30%-ot a vezetők és a támogató személyzet teszi ki (European Commission, 2012).

2. Státusz

623

Az egészségügyi szektorban országonként és időszakonként változó mértékben és formában a közszektor mellett a privátszektor forprofit és nonprofit szervezetei is kiveszik részüket a feladatok ellátásából. A magán- és a civilszféra szerepe jelentős és megkerülhetetlen. E munka a vizsgálódást azonban a közszektor keretei között zajló feladatellátásra összpontosítja.

Az egészségügyi alkalmazottakat – éppúgy, mint más közszolgálati kategóriákat – különféle státuszokban foglalkoztatják az OECD- és az EU-tagállamokban. Az országok többségében a területi közigazgatási szintek éppúgy foglalkoztatnak közjogias kinevezéssel köztisztviselőket, mint közalkalmazottakat munkajogi szerződés alapján. Az sem determinálja az alkalmazás közjogi, illetve magánjogi jellegét, hogy a feladat közhatalom-gyakorlással járó, avagy közszolgáltatásokat biztosító. Az egészségügyi szakemberek foglalkoztatási státuszait is eltérően alakítják a tagállamok, sőt egy-egy ország munkaerőpiacán – egymás mellett is –, párhuzamosan élnek a különböző jogviszonyok. Az arányok időről időre változnak. A Világbank 2001-es, 28 OECD-tagot, valamint 8 egyéb, közép-kelet-európai országot átfogó felmérése szerint a köztisztviselőkre vonatkozó közjogi szabályozás alapján 14 államban foglalkoztatták az egészségügyi személyi állományt. Míg az EU 27 tagállama közül 5-ben a központi köztisztviselői karral azonos, további 12-ben sajátos köztisztviselői jellegű szabályozás alapján alkalmazzák a kórházi¹¹ dolgozók zömét (Demmke–Moilanen, 2005, 2010; Linder, 2013). Ez utóbbi kategóriába tartozik Magyarország a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény közjogi jellege révén. A fennmaradó 10 országban a köztisztviselőkéttől eltérő szabályozás él.

További distinkciós alap, hogy milyen foglalkoztatási formában teljesítik feladataikat az egészségügyben dolgozók: a fő kategóriák az alkalmazottak, illetve az önfoglalkoztatók. Az önfoglalkoztatók körében találkozhatunk egyéni vállalkozókkal, társas vállalkozás keretei között gyógyítókkal, de ide tartoznak a szellemi szabadfoglalkozású orvosok is.

Magyarországon a foglalkoztatás számos formája létezik. A kórházakban dolgozó orvosok többsége közalkalmazott.¹² A háziorvosok nagy része egyéni vállalkozó, illetve különböző társas vállalkozások keretei között nyújtanak szolgáltatásokat, önkéntes segítői jogviszonyban látnak el feladatokat. Ezekről eltérő forma a szellemi szabadfoglalkozású orvos intézménye, melynek szabályozása az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvényben került bevezetésre hazánkban, de a végrehajtási kormányrendeletek már nem jelentek meg. Ugyan

¹¹ Természetesen a kórházi alkalmazás szűkebb kategória, mint az egészségügyben történő foglalkoztatás.

¹² A magyar háziorvosok 98%-a vállalkozóként dolgozik, csakúgy, mint az aneszteziológusok, a képekalkító és labor diagnosztikával foglalkozók, a sebészek, valamint a szellemi szabadfoglalkozású orvosok jelentős része (Átláthatóbbá váló jogviszonyok, *Magyar Nemzet*, 2013.04.17.).

a hatályos 2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről továbbra is tartalmazza a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozói státuszt, de részleteiben nem rendezi az orvosi szerződés lényeges tartalmi elemeit.

A szellemi szabadfoglalkozású orvos intézménye számos nyugat-európai országban ismert, Németország a mintaadója. Az ilyen jogállású orvos egyrészt a finanszírozóval, másrészt az őt befogadó intézménnyel szerződik, és tevékenységét szakorvosi díjtételekkel számolja el. Munkáját kizárólag személyesen végzi, nincs alkalmazottja, nem működik egészségügyi szolgáltatóként. Általában nagyobb egészségügyi szolgáltatónál, pl. magánkórháznál vagy több szolgáltatást kínáló magánrendelőben praktizál, és az ottani infrastruktúrát használja a tárgyi eszközök, valamint az asszisztencia tekintetében is. Nem nyit saját praxist, nem köt felelősségbiztosítást, nem is feltétlenül vállalkozó, mint a magyar háziorvosok nagy része.

A hazai szakmai közvélemény párbeszédében a szellemi szabadfoglalkozású orvoslás nagyobb mértékű térnyerésének kérdése és a támogató jogszabályi környezet iránti igény úgy tűnik, folyamatosan jelen van.

Az orvosok és a beteglátogatók zöme számos európai országban független önfoglalkoztató, akik a kórházakkal vagy még tipikusabban az egészségbiztosítási pénztárakkal állnak szerződésben a betegek ellátása érdekében, vagy privát praxisban tevékenykednek. Ma ez a legjellemzőbb Ausztriára, Belgiumra, Dániára, Franciaországra, Németországra, Görögországra, Hollandiára, Luxemburgra és Szlovákiára (Európai Bizottság, 2010).

II.1 Keretes írás

624

Funkcionális privatizáció Hajdúböszörményben

A költségek miatt Hajdúböszörményben az orvosok a funkcionális privatizációban érdekeltek, a praxisokból, illetve a szakellátásokból befolyó OEP bevételek mértéke, és a kötelező kiadások mellett az OEP finanszírozás nem teszi vonzóvá a teljes privatizációt, hisz akkor mindenről a ténylegesen vállalkozó orvosnak kell gondoskodnia. Így Hajdúböszörményben egy olyan ellátórendszer kialakítására törekedtek, amelyben az orvosok a szolgáltatás nyújtását biztosítják, s ehhez megkapják az OEP-forrásokat, míg az infrastrukturális kiadásokat az önkormányzat finanszírozza. Korábban ez a modell érvényesült mind a háziorvosi, mind a szakorvosi ellátás területén, az ESZ-V kialakításával azonban ez alapvetően a háziorvosi ellátásra korlátozódik már, a szakorvosi ellátások körében egy erős központosítás jelent meg (Fónai, 2014: 83).

A másik nagy kategória az alkalmazott orvosok köre.

Az orvosi szakmában ma még elemeiben létezik, de egyértelműen visszaszorulóban van az ún. klasszikus szabadorvoslás. A szabad orvoslás korábban azt jelentette, hogy az orvosi pályára lépésnek nem volt semmiféle jogi akadálya és korlátja. Az orvos ott, akkor és olyan szakterületen praktizálhatott, nyithatott rendelőt önállóan, ahol és ahogyan azt a legcélszerűbbnek látta. Ez a megoldás – beláthatóan –, az egészségügyi szektorok befogadóképessége, a különböző földrajzi- és szakterületek lehetőség szerinti ellátási ki- egyenlítetttségére való törekvés, a szabályozottság érdekében ma már mindenfajta korlátozás nélkül nem képes működni. Napjainkban az effajta szabadságot – természetesen – az országok zömében mederbe kívánják terelni. Sokhelyütt nem is a végzett orvosok területi-, praxisindítási engedélyének kiadásánál, hanem már az orvosi egyetemre való bejutásnál

igyekeznek ezt szabályozni, mégpedig a felvehető hallgatók számának maximálásával (*numerus clausus ev*).¹³

Az Európai Unió joganyagának rendelkezései érintik az egészségügyi állomány alkalmazási viszonyait is. Így az EU munkaidő irányelve¹⁴ vagy az Európai Bíróság döntései, amelyek az irányelv értelmezése kapcsán kinyilvánították, hogy az orvosok, a sürgősségi ellátásban dolgozó ápolószemélyzet, a mentősök és a tűzoltók által a munkahelyen teljesített ügyeleti időt teljes egészében munkaidőnek kell tekinteni, függetlenül a munkavállaló által ténylegesen elvégzett munkától. Ennél fogva az irányelv és a Bíróság döntései jelentős befolyással bírnak, és hatással vannak a tagállamok egészségügyi ágazatainak humánerőforrás-gazdálkodására (pl. a munkaerőhiány tekintetében).

Egyéb összefüggésben – kiemelten a foglalkoztatási státusz kapcsán – az uniós joganyag nem tartalmaz kötelező normákat az orvosok és más egészségügyi szakdolgozók jogállását illetően. A tagállamok nemzeti hatáskörben szabályozzák az egészségügyben dolgozó szakemberállomány foglalkoztatási viszonyait. Ezáltal számtalan megoldást alkalmaznak, s e megoldások is folyamatosan változnak az alkalmazás jellege, annak tartalma, az országokon belül a köz- és a magánszektor közötti feladatmegosztás, a finanszírozás és az illetmények formája tekintetében is. Sőt az európai régió országainak egészségügyi állománya számos tekintetben eltérő jellemzőket mutat a képzettség, a képességek és a betöltött szerepek tekintetében is. Az egészségügyi rendszerek jellemzői és szabályozási struktúrája, az egészségügyi szektorok, valamint a közszolgálati rendszerek reformjai szintén számos változat kialakulásához vezetnek.

Eltérők a megoldások abban a vonatkozásban is, hogy az orvosok zöme kórházakban dolgozik vagy önálló praxisban, illetve praxisközösségekben, valamint, hogy a kórházakban dolgozó alkalmazott orvosok esetében ki a munkáltató. Ez utóbbi lehet: az állam, a területi vagy helyi önkormányzat, esetleg maga a kórház. De a kórházakban dolgozhatnak önfoglalkoztató orvosok is, akik szerződéses jogviszony alapján látják el feladataikat. Ezek az orvosok némely esetben nem a kórházzal, hanem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervvel is szerződhetnek – a társadalombiztosítással, a helyi, a megyei önkormányzattal vagy kormányhivatallal.

Tovább cizellálja a kérdést, hogy általános orvosról van-e szó, illetve szakorvosról, esetleg véglegesített, határozatlan idejű kinevezéssel rendelkezőről vagy rezidensről.¹⁵

Számos országban támogatott az egy vagy több szakterületre specializálódott praxisközösségek működése, amelyekben az orvosok és egyéb szakemberek – alkalmazottként, szerződéssel vagy önfoglalkoztatóként teljes körű ellátást biztosítanak.

¹³ Ellenpélda is létezik, például Belgium, ahol a korlátozás hiánya jelentős „orvos-túltermelést” indukált. Ennek következménye többek között az, hogy az orvosok jövedelme nagymértékben lecsökkent. Bár a nagyobb versenynek elviekben előnye lehet a szolgáltatás színvonalának emelkedése.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve (2003. november 4.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól, amely egységes szerkezetbe foglalta az 1993. november 23-i 93/104/EK tanácsi irányelvet, és annak a 2000. június 22-i 2000/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvél módosított változatát.

¹⁵ European Observatory Country Reports alapján.

Általános gyakorlat, hogy a közszektorban dolgozó orvosok nagy hányada egyben magánpraxist is folytat.¹⁶ Ennek köszönhetően sokhelyütt nagyon magas a közszektorban egészségügyi feladataikat részidőben ellátó orvosok aránya. Néhány országban ismert az ún. befektető orvos intézménye is. Ők olyan, általában önfoglalkoztató orvosok, akik a kórházzal vagy az intézményfenntartóval kötött – különböző jogi formákban létrejött – szerződések alapján betegeiket beutalják a kórházba, ott kezelik őket, esetleg kisebb műtéteket is elvégeznek rajtuk. Használják a kórház infrastruktúráját, és ezért honoráriumuk egy részét a kórház rendelkezésére bocsátják, hasonlóan a már említett szellemi szabadfoglalkozású orvos kategóriájához.¹⁷

A finanszírozás szintén változatos mind megoldásban, mind annak arányában, amelynek lényeges elemeit a a III. alfejezetben mutatjuk be.

625 3. Európai modellek

A továbbiakban három európai állam tekintetében vázoljuk fel az egészségügy foglalkoztatási viszonyainak néhány jellemzőjét annak érzékeltetésére, hogy a bemutatott megoldások milyen változatos összetételben jelennek meg az egyes országok szabályozásában és gyakorlatában. Nem az azonos elemek feltétlen összehasonlítására törekszünk elsősorban, hanem a specialitásokat emeljük ki.

*Az erősen centralizált franciaországi egészségügyi rendszerben az Egészségügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik az ellátás biztosítása, finanszírozása, a minőség és a költségek monitorozása, valamint általában az ellátás-szervezésre vonatkozó döntéshozatal.*¹⁸ Ennek megfelelően a központi kormányzat szabályozza nemcsak a berendezésekkel és gyógyszerekkel való ellátást, de az egészségügy személyi állományára vonatkozó rendelkezések is a központból érkeznek. Ez utóbbinak jelentős eszköze a – néhány évtizede bekövetkezett erőteljes létszámemelkedés következtében alkalmazott – *numerus clausus* elv (Wait, 2006; Niel, 2002).¹⁹

Franciaország sajátossága, hogy a közegészségügy személyi állománya a három nagy köztisztviselői kategória egyike. A közszoigálat a központi államigazgatási, a területi, valamint az egészségügyben dolgozó köztisztviselőkből áll.

A francia egészségügyi ellátórendszer emberi erőforrás gazdálkodása az alkalmazás szempontjából nézve rugalmasnak nevezhető, de mégis egyfajta kettősség jellemzi. Ez rányomta bélyegét az orvosi szakszervezetek, a betegbiztosítási alapok és a kormány közötti, az orvosi szerződésekről szóló tárgyalások folyamatára is. A kettősség oka, hogy

¹⁶ Arra is találunk példát, hogy épp ennek elkerülése érdekében jogi normában korlátozzák ennek mértékét, illetve a magánpraxisban megkereshető illetményt a közszektorbeli illetmény százalékában határozzák meg.

¹⁷ European Observatory Country Reports alapján.

¹⁸ A területi szintű egészségügyi szolgáltatások európai szabályozási modelljeiről lásd részletesen Hoffmann, 2013.

¹⁹ Mission démographie des professions de santé (2002).

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000643/0000.pdf> (2013.06.01.)

bár megfelelően összehangolják a magán- és a közszektor, a kórházak, a magánklinikák és szakmai praxisok közötti együttműködést, a forrásokat is képesek megfelelő mederbe terelni, mindazonáltal a szektorok közötti és a kórház-magánklinika közötti együttműködésben még nem találták meg a kölcsönös előnyöket biztosító utakat, eszközöket. Az egészségügyi szakemberek teljes szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy hol és hogyan kívánják praktizálni, de mindezt a kormány és a betegbiztosítási alapok szigorú és centralizált szabályozása mellett (Wait, 2006).

A francia egészségügyi személyi állomány összetételére az idősebb korosztály dominanciája és a nők kiemelkedően magas aránya jellemző, ez utóbbi meghaladja az alkalmazottak háromnegyedét.

2005 januárjában a munkavállalók 7,8%-a dolgozott az egészségügyben. Ennek 25%-át a nővérek és a nővéreket segítő állomány tette ki. A személyi állomány lakosságra vetített aránya körülbelül megegyezik az EU-átlaggal. A francia egészségügyi dolgozók többsége kórházakban dolgozik, ez az összes munkahely 45%-át teszi ki. Az orvosok egyre növekvő számban kórházakban kezdik karrierjüket (Vilain–Niel, 2001). A kórházi személyzet kétharmada dolgozik a közszektorban, 27%-a a privát forprofit kórházakban és mindössze 8%-a a privát nonprofit kórházakban (Wait, 2006). Az orvosok körében a privát praxis és az alkalmazotti állások aránya szakterülettől függően változik. 1985 óta az orvosok kb. 40%-a kizárólag alkalmazottként dolgozott, míg mások vagy magánpraxisban vagy párhuzamosan gyakorolták a kettőt. Csoportpraxisban az ambuláns ellátásban dolgozó orvosok mintegy 40%-a található. Az általános orvosok 70%-a privát praxisban dolgozik (Niel, 2002).

Az orvosi praxisok földrajzi kiegyenlítettségére irányuló törekvések során az utóbbi években sikerült eredményeket elérni, azonban még mindig jelentős eltérések vannak, különösen a szakorvosok tekintetében Párizs és a sűrűn lakott déli régiók, illetve a ritkábban lakott, északabbra eső régiók között. Az utóbbi években e problémát azzal próbálták enyhíteni, hogy külföldiek számára hirdettek meg álláshelyeket. Elsősorban Belgiumból, Németországból, Algériából, Marokkóból és 2007 óta Romániából igyekeztek rövidtávon megoldani a szakemberhiányt. Másik próbálkozásként az egyes szakterületek tekintetében megemelték a *numerus clausus*-számokat. Ez a kísérlet azonban nem hozott eredményt. A nővérek érdekképviseleteivel azonban a megfelelő ösztönző mechanizmusok bevezetése mellett, sikerült országos szintű megegyezésre jutni ebben a tekintetben.

Németország a szabad orvoslás egyik mintaországa. Az egészségügyi rendszer a föderalizmus és a korporáció elvein nyugszik. A vonatkozó jogi normák többségét a 16 tagállam képviseletét ellátó Tartományi Parlamentnek kell elfogadnia. Az egészségügyi szolgáltatók *korporatív keretek* között dolgoznak, és azok több mint 300 betegbiztosítási alapot, 23 regionális orvosi egyesületet, 22 fogorvosi egyesületet és a megfelelő föderális szintű szövetségeket ölelnek fel, kötelező tagsággal. Az egyesületek tárgyalják – egységbe tömörülve – a kollektív szerződéseket a tagállamukban működő számos betegbiztosítási alappal, és ők osztják fel tagjaik között a pénzügyi forrásokat. E *kasszaorvosi szövetségeknek* ebben az egységben rejlik az erejük. A döntéshozatal lényegi része decentralizált. Ez a korporatívizmus az egészségügyi dolgozók hierarchikus struktúrája és szakmai

626

fragmentációja mellett egyben azt is jelenti, hogy a megfelelő szabályozás kialakítása jelentős akadályokba ütközik.

Németországban az egészségügyi dolgozók aránya a foglalkoztatottak összlétszámához képest 2003-ban 10,7% volt, melynek 42%-a kórházakban, 41%-a ambuláns intézetekben, 7%-a ipari-laboratóriumi munkahelyeken és 5%-a a szakigazgatásban dolgozott. Ugyanebben az időszakban a részmunkaidőben dolgozók aránya, növekvő tendenciával 29% volt, melynek 91,7%-a női munkaerő (DeStatis, 2005).

A dolgozói létszám az utóbbi évtizedekben a német egészségügyben is nőtt, elsősorban ennek betudhatóan növekedtek az egészségügyi szektor kiadásai is. Ezért az egészségügyi pénztárak és az orvosok egyesületei – Franciaországhoz hasonlóan – az orvosi egyetemekre felvehető hallgatók számának korlátozását, valamint az orvosok kötelező pénztárakhoz való csatlakozásának megakadályozását követelték. Az utóbbi időszakban azonban fokozatosan csökkentették az ambuláns ellátást biztosító orvosok számát, és 1993 óta regionálisan számolják ki az orvosok iránti igényt. Az országot 10 földrajzi körzetre osztották – a nagyvárosoktól a vidékig –, és az orvoslétszám iránti igényt a lakosságra lebontva, kategóriánként, 1990-hez viszonyítva határozták meg. Ahol a kínálat meghaladja ennek a számnak a 110%-át, nem engedélyezik új praxis létesítését. Problematikus azonban, hogy olyan tényezőket, mint a lakosság korbelti, nemzeti összetétele, a halálozási arány, az öngyilkosságok aránya, a társadalmi-gazdasági helyzet, nem vettek figyelembe.²⁰

Az iskolából kikerülve, az egészségügyi szakemberek a hatáskörrel és illetékeséggel rendelkező tartományi egészségügyi minisztériumnál kerülnek nyilvántartásba. 2004-ig létezett olyan rendelkezés, amely szerint az orvosok csak 18 hónapos kórházi gyakorlat után nyerték el a teljes jogú elismerést, de ezt eltörölték (Busse et al, 2005).

Az egészségügyben, valamint a kapcsolódó szociális ellátásokban dolgozó nővérek több, mint kétharmada valamilyen szintű – legalább 3 éves – képzési formában szerzett képzettséggel rendelkezik. (Weinbrenner et al, 2006).

627 Az *Egyesült Királyságban* a legtöbb egészségügyi dolgozót az Állami Egészségügyi Szolgálat (NHS) foglalkoztatja állami alkalmazottként, amely központi kormányzati szerv.²¹ Az itt dolgozó orvosok illetménye lehet fix fizetés, illetve fejkvóta vagy tételes elszámolás alapján kaphatják járandóságukat. A kórházakban dolgozó orvosok teljes, illetve részmunkaidőben is működhetnek. Ez utóbbi esetben magánpraxist is folytathatnak, illetve amennyiben teljes munkaidőben dolgoznak állami alkalmazásban, a magánpraxisból származó jövedelmük csak meghatározott mértékű lehet. Az Egészségügyi Szolgálat alkalmazottainak illetménye hasonlóan épül fel, mint általában egy köztisztviselőé,²² az illetmény kétharmada az alapilletmény, egyharmada pedig egyéb személyes tényezők, kompetenciák függvénye (pl. vizsgák, címek alapján fizetett járandóság).

Annak ellenére, hogy az utóbbi években jelentős mértékben növelték az orvosok és nővérek számát, még mindig az Egyesült Királyságban a legalacsonyabb a lakosság-

²⁰ A legkiugróbb eltérés a pszichoterapeuták tekintetében állt elő. A legsűrűbben lakott városi területen például 2577 főre esik egy pszichoterapeuta, míg vidék tekintetében ez a szám 23 106 fő.

²¹ 1,5 millió alkalmazottjával a világ negyedik legnagyobb foglalkoztatója (Tabernig–Schackenber, 2011).

²² Ennek ellenére ők nem köztisztviselők.

számra vetített arányuk az Európai Unió országai közötti összehasonlításban. Az egészségügyi személyi állomány szempontjából is jelentőséggel bír, az ezredforduló óta bevezetett egészségügyi reformlépések közül a következőket említjük:²³ az eredmény alapú illetményrendszer bevezetése a kórházakban, amelynek 2013. januári, tizenegyedik módosítása a munkaerő megtartását is célozza; a magánszektor szolgáltatásai igénybevételének terjedése; az állami egészségügyi szolgálat újfajta kórházi menedzsmentjének biztosított nagyobb autonómia;²⁴ az ellátás betegek általi megválasztásának bevezetése; az új általános orvosi, konzultánsi és fogorvosi szolgáltatási szerződések; a Klinikai Kiválóság és Nemzeti Egészségügyi Intézeti Kiválóság bevezetése és az Ellátás Minőségi Bizottság megalakulása, amelynek feladata a szolgáltatók tekintetében történő szabályozás és a minőségi szolgáltatások monitorozása (Boyle, 2011).

4. Helyzetkép

628

Az egészségügyi az egyik legszámottevőbb szektor az Európai Unió tagállamainak gazdaságában, jelentős foglalkoztatási potenciállal, ami elsősorban az európai régió egyik legfőbb demográfiai trendjének, a lakosság elöregedésének és ezáltal az egészségügyi ellátás iránti igények növekedésének tudható be.

Ugyanakkor az egészségügyi szektorban erős a versenyhelyzet a munkaerőpiacon. Ennek egyik eredője az a tény, hogy a régió számos országában a személyi állomány elöregedőben van. Bizonyos szakterületeken alacsony azoknak a fiatal pályára lépőknek az aránya, akik a nyugdíj előtt állók helyébe léphetnének. Alacsony az egészségügyi szektor munkaerő-megtartó ereje is. Ez az embert próbáló munkakörülményeknek és az – országonként természetesen változó mértékben, de általában viszonylagosan – alacsony béreknek tudható be egyes szakterületek esetén. Ehhez járul hozzá az elöregedő lakossághoz és a már krónikussá váló körülményekhez történő igazodás szükségessége, valamint az a tény, hogy az új technológiák új tudást és kompetenciákat követelnek meg (European Commission, 2012). Az egészségügyi munkaerő mennyisége és minősége pedig a szolgáltatás milyenségét alapjaiban határozza meg. A képzés szintjét tekintve az egészségügyi és a szociális szektorban dolgozók²⁵ több, mint 55%-a legalább középsiskolai végzettséggel rendelkezik, míg az összes szektor tekintetében ez a szám 33% alatt van.²⁶ A válság következtében fenyegető elbocsátások;²⁷ a területet érintő növekvő

²³ Lásd: <http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/nhsstructure.aspx> (2013.06.14.)

²⁴ Ez olyan újfajta kórházakban (NHS Foundation Trusts) valósul meg, amelyeket helyi menedzserek vezetnek olyan személyi állománnyal, akik a helyi községébe tartoznak. Ezeket a kórházakat a helyi lakosság igényeinek megfelelően alakítják ki. Sokkal nagyobb pénzügyi és működési autonómiával rendelkeznek, mint a többi egészségügyi intézmény. 2004-ben jelentek meg, jelenleg 129 van belőlük. A kormányzat célja létrehozásukkal a közszolgáltatásokban való decentralizáció előmozdítása. Mindazonáltal a Nemzeti Egészségügyi Szolgálathoz és annak teljesítményfelügyeleti rendszerébe tartoznak.

<http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/authoritiesandtrusts.aspx> (2013.06.15.)

²⁵ Az adatok együttes kezelését a két terület közötti jelentős átfedések indokolják.

²⁶ European Commission, 2012, Eurofound adatok alapján.

²⁷ Annak ellenére, hogy – mint láttuk – a foglalkoztatottság nőtt a szektorban.

migráció; az elosztási egyenlőtlenségek úgy földrajzi, nembeli, foglalkozási, mint intézményi tekintetben; az egészségügyi dolgozók esetenkénti alul-, illetve nem megfelelő képzettségéből adódó minőségbeli differenciák mind olyan jelenségek, amelyek az uniós kormányzatok oldalán megoldandó problémákként jelentkeznek (Dubois et al, 2012).

Az egészségügyi kiadások között a személyi kiadásokra fordított eszközök jelentős arányt képviselnek. E magas arány magyarázza, miért törekszik számos ország a bérek visszafogására. Mindazonáltal a bérek visszafogására irányuló szakpolitikák tovább súlyosbíthatják a bérek kiegyensúlyozatlanságát az országok között, ezáltal tovább növelve az amúgy is nagy méreteket öltő migrációt az egészségügyi szakállomány körében. Ez a migráció egyes régiókban – jellemzően, ahol alacsonyak a fizetések – növeli a humán-erőforrás hiányát. Ez pedig alááshatja az egészségügyi rendszer minőségét és hatékonyságát (Wismar et al, 2011). De a bérek kiegyenlítetlensége megjelenik az országokon belül is, mivel – általában – az egyéb szektorokban elérhető fizetésekhez képest nagyon alacsonyak.

A WHO szerint a szakpolitika-alkotók egy sor nem pénzbeli eszközt is igénybe vehetnek az egészségügyi dolgozók megtartása és a teljesítmény javítása érdekében, amelyek terén még a fejlett országokban is akad bőven tennivaló. Ilyenek lehetnek az egyértelmű munkaköri leírások, a szakmai normák, etikai kódexek, a képességeknek a feladatokhoz illesztése, a felügyeleti tevékenység, az információs és kommunikációs tevékenységek, az infrastruktúra, az élethosszig tartó tanulás, a team-munka és a teamek menedzselése, a felelősség és elszámoltathatóság (WHO, 2006). Az ezeken a területeken bekövetkező javulás segíthet a bércsökkenéssel és befagyasztással érintett munkavállalók megtartásában (Mladovsky et al, 2012).

A *pénzügyi-gazdasági válság* következtében az egészségügyi szektor személyi kiadásainak csökkentése érdekében Európa országai az utóbbi években eltérő megoldási kísérletekkel próbálkoztak. Néhány ország csökkentette az egészségügyi szakemberek bérét (Ciprus, Franciaország, Görögország, Írország, Litvánia, Románia) vagy befagyasztotta azokat (Anglia, Portugália, Szlovénia), illetve mérsékelte annak növekedési ütemét (Dánia). A közszektorbeli nyugdíj-hozzájárulást lényegesen emelték, ami a bérek de facto csökkentését eredményezte (Anglia). Visszafogták a túlóra- és az éjszakai pótlékokat, meghosszabbították a műszakokat (Izland), vagy – állásuk megtartása fejében – elfogadtatták a munkavállalókkal az alacsonyabb béreket (Szerbiában a kisegítő állomány-nál). A Cseh Köztársaságban a belgyógyászok tárgyalások és tiltakozások eszközeivel akadályozták meg a megszorításokat (Mladovsky et al, 2012). Albániában, Fehéroroszországban, Ukrajnában azonban emelték az egészségügyben dolgozók bérét.

629 Fontossága és előfordulásának gyakorisága miatt részletesebben említjük azt a speciális jelenséget, amely az egészségügyben dolgozó kategóriák, és a szociális ellátásban részt vevő munkavállalók tekintetében egyre növekvő mértékben jelentkezik. Ez a munkaerő migrációja. Az egészségügyet érintő mobilitást illetően is léteznek országon belüli és országok közötti mozgások.

Az országon belüli mobilitás több okból lehetséges. Az egyik, amikor szakmán belül, az elmaradottabb vagy ritkábban lakott földrajzi térségekből a hazai szakemberek a frekvenciált területek felé törekszenek, s ez az említett országon belüli különböző mértékű egyenlőtlenségeknek tudható be. Ugyanis a fiatalabb szakemberek zöme szívesebben vállal munkát a frekvenciált területeken, ahol az előmeneteli lehetőségek is

gyakoribbak – tipikusan nagyvárosokban –, mint a „körforgástól” távolabb eső területeken, ahol az emberi tényezők mellett esetlegesen még az infrastruktúra kevésbé fejlett színvonala is nehezebb helyzetek elé állítja őket. A másik ok az egészségügyi szektor és egyéb szektorok fizetőképessége közötti különbségeknek köszönhető, amely az országok többségében létező probléma. Az egészségügyi szektor a maga munkafeltételeivel (több műszakos, áldozatkészséget követelő munkavégzés, a feladatokhoz és a kötelezettségekhez képest aránytalanul alacsonyabb fizetési kondíciók) más ágazatokkal szemben alacsony munkaerőpiaci vonzerővel rendelkezik. Ezért a pályaelhagyókat is meg kell említenünk, elsősorban a gyengén fizetett, főleg nem orvosi állomány körében.

Ezek a problémák ugyanakkor az országok közötti nemzetközi munkaerő-mobilitás forrásaiként is nevesíthetők, amelyekhez még további tényezők kapcsolódnak. Az egészségügyi szektorban jelentkező szakemberhiány, amely a már említett okokra vezethető vissza; a társadalom és a személyi állomány előregedése; az EU munkaidő irányelve; az ügyeleti idő munkaidőbe történő beszámításának kötelezettsége stb. arra sarkallják, és egyben kényszerítik az egészségügyi ágazatokat, hogy új munkaerőt toborozzanak. Viszont az egészségügyre fordítható költségvetési eszközök kivétel nélkül mindenhol korlátozottak. A munkavállalók számára felajánlható bérek alacsony színvonala az esetek nagy részében nem versenyképes a hazai munkaerőpiacon; nem vonzó a hazai szakemberállomány számára. Viszont az Európai Unió kevésbé fejlett – közép-kelet-európai – országaiból érkező, jól képzett munkaerő számára, az otthon megkereshető fizetésekhez viszonyítottan, sokkal inkább. Így az EU új tagállamaiból munkavállalási céllal érkező – a személyek szabad mozgásának alapszabadságával rendelkező – szakemberek előszeretettel vállalnak munkát a régi tagállamok egészségügyi szektoraiban.²⁸ Nem ismeretlen jelenség manapság, hogy az Unió új tagállamainak állasközvetítői direkt kapcsolatot tartanak fenn a „régii” tagállamok közintézményeivel a munkaerő utánpótlás biztosítása céljából. Ugyanakkor e migráció a szerényebb, gyakran a megélhetésre alkalmatlan béreket nyújtó országokban az orvos-, nővérelvándorlás következtében drasztikusan képes lecsökkenteni az egészségügyi szakemberállományt, és ez bizonyos esetekben az egészségügyi rendszer működőképességét kérdőjelezheti meg.²⁹ Az érintett országok kormányzati intézkedésekkel igyekeznek gátat szabni a szakképzett munkaerő elvándorlásának. Magyarországon ilyenek például az egészségügyi bérrendezésre vagy a rezidensek itthon tartására született intézkedések. A jelenlegi kommunikáció – 2013 és 2014 tavaszán – az orvoselvándorlás növekedésének megállításáról tudósít, amelynek az egyik oka a kormányzati intézkedések (bérkiegészítések stb.) mellett az is lehet, hogy a diplomák kölcsönös elismerésének uniós szabályok szerinti rendszerében az elismerés folyamata nem buktatók nélküli. Azonban a II.2 ábra adataiból láthatjuk, hogy az utóbbi közel egy évtizedben milyen mértékben emelkedett meg a külföldön orvosi

²⁸ Mindamelllett, hogy az Unión kívülről, harmadik országból is érkeznek munkavállalók a hazájuknál jobb megélhetési lehetőségeket biztosító nyugat-európai munkaerőpiacra, tipikusan a volt gyarmatokról. Velük szemben a korábbi anyaország – az esetek egy részében – erkölcsi kötelességként is éli meg a foglalkoztatás lehetőségének biztosítását, hiszen ezeknek a leendő munkavállalóknak a nagy része már az egyetemet is helyben végezte.

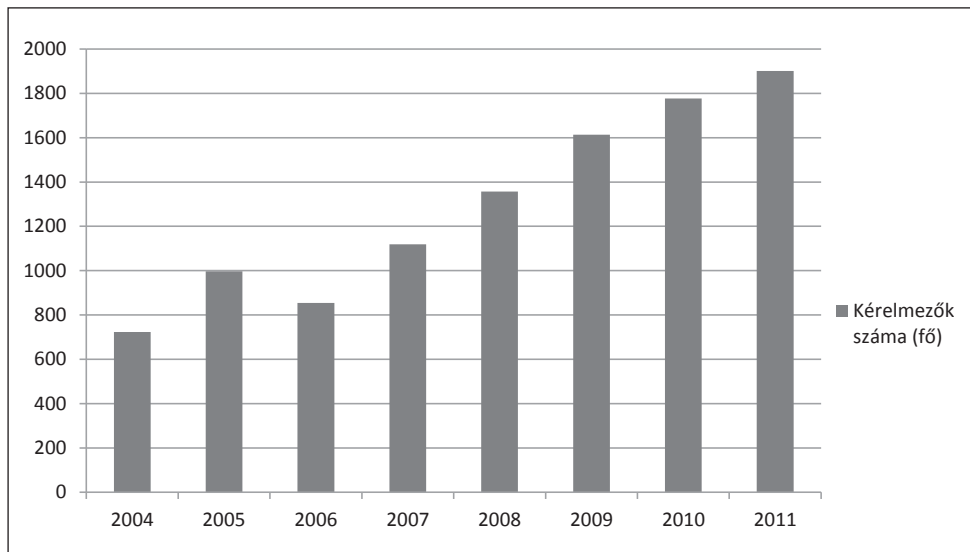
²⁹ A jelenségről felméréseken, tanulmányokon túl cikkek sokasága és internetes honlapok álláshirdetési tanúskodnak. Magyar vonatkozásban lásd pl.: Eke–Edmond–Szócska, 2009.

tevékenység végzéséhez, munkavállalói engedélyhez szükséges hatósági bizonyítványt igénylő orvosok száma.³⁰

II.2 ábra

630

Hatósági bizonyítványt kérelmezők száma (2004–2011)



Forrás: Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (EEKH)³¹

A II.3 ábra az összes egészségügyi dolgozót érintően tájékoztat arról, miként oszlanak meg a célországok, amelyek tekintetében a hatósági bizonyítvány kiadását igényelték az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivataltól.

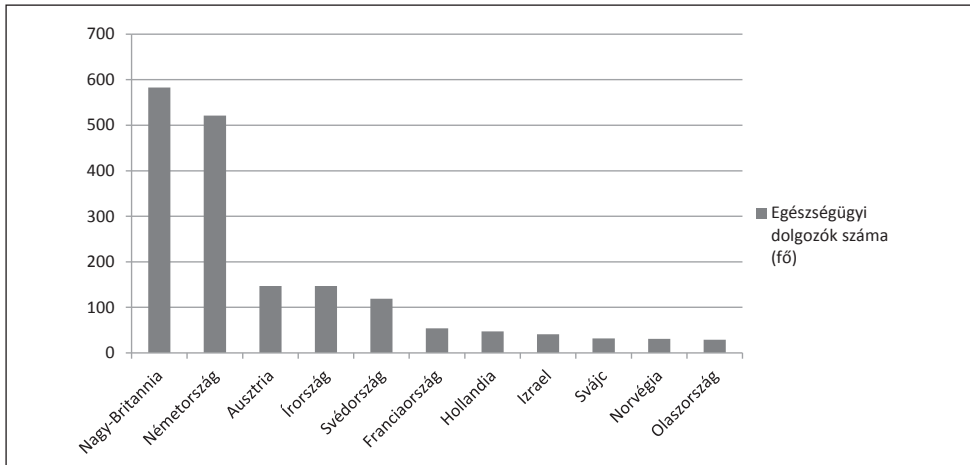
³⁰ Szükséges hozzátenni, hogy a statisztikai adatokba beleértendőek azok a magyar egyetemeken végzett külföldi hallgatók is, akik tanulmányaik végeztével hazamennek gyógyítani. Továbbá azok az orvosok, akik párhuzamosan végeznek orvosi tevékenységet itthon, illetve külföldön (elmondások alapján úgy tűnik, igen sokan), illetve azok, akik esetleg többször is kértek engedélyt, vagy nem is használták fel azt. Ehhez a jelenséghez kapcsolódó intézkedés Macedóniában, hogy 2011-ben további egészségügyi alkalmazottak foglalkoztatását erősítették meg az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés javításának, valamint annak érdekében, hogy megelőzzék az orvosok közszektorból történő kivándorlását.

³¹ Lásd: <http://www.eekh.hu/gazdasagi/2012beszamolo.pdf>; <http://tenytar.blog.hu> (2013.06.17.)

II.3 ábra

Összes egészségügyi dolgozó célország szerinti megoszlása 2011-ben

631



Forrás: Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (EEKH)³²

* * *

Az Európai Unió tagállamai változatos státuszokban alkalmazzák a közszektor egészségügyi személyi állományát, akik a munkajogi és a szerződéses alkalmazáson túl köztisztviselői kinevezéssel és közalkalmazotti státuszban nyújtanak közszolgáltatásokat. Kiemelkedő jelentőséghez jut továbbá az önfoglalkoztató állomány, elsősorban az orvosok körében. A feladat jellege nem határozza meg tendenciaszerűen az egészségügyi alkalmazott státuszát. Az országok zömében lényeges kérdés az alkalmazotti státusz, valamint az önfoglalkoztatók közötti különbségtétel. E két fő kategóriának is számos – időnként vegyes – megoldása él a tagállamokban, így Magyarországon is.

632

Az egészségügyre vonatkozó jogi szabályozás a szektor működőképességének megőrzése érdekében az országok zömében kisebb-nagyobb léptékű korrekciókon ment keresztül. Ebben a folyamatban meghatározó tényezőként jelentkeztek a napirenden lévő igazgatási reformok, továbbá a jogharmonizáció is megkövetelte az alkalmazási elemeknek az uniós joghoz való igazítását. Az egészségügyi létszám még a válság éveiben is növekedett, melynek szükségességét elsősorban az öregedő társadalom, valamint az európai uniós szabályozás következményei indokolták. Ez a jelenség azonban jelentős problémaforrás, hiszen az egészségügyi kiadások között a személyi kiadásokra fordított eszközök jelentős arányt képviselnek. E magas arány magyarázza, miért törekszik számos ország a bérek visszafogására.

Konvergenciára utaló jegyek az egészségügyi ágazat humán erőforrás-gazdálkodásában is érzékelhetőek. Ennek indokai a létszám növekedésének eredői, valamint a szektor vonzerejét növelni hivatott eszközök, amelyek a foglalkoztatási-alkalmazási viszonyok jobbítását – közte a karrierlehetőségek hangsúlyozását, a teljesítményelv fokozott előtérbe helyezését – célozzák. Kiemelést érdemel a mobilitás kérdésköre. Az országokon belüli – nem egyértelműen szektorspecifikus – folyamatok okai között a területi körülmények különbségei említhetők elsőként. Ezzel szemben az a jelenség, amely az országok közötti munkaerő-vándorlást mozdítja elő, kifejezetten sajátos az egészségügyi szektor tekintetében. A mobilitás a humán erőforrás-gazdálkodásban általában pozitívan értékelt jelenség. Az egészségügyi ágazatok közötti mobilitás jelenlegi formája azonban egyértelműen kényszer szülte megoldás. A nyugati, „rég” tagállamok részéről azért, mert a hiányzó munkaerőt a keleti, jól képzett és – az egészségügyi szolgáltatók által nyújtott – alacsonyabb bérkínálatot is elfogadó munkaerővel igyekeznek pótolni. Ugyanakkor a közép-kelet-európai szakképzett egészségügyi személyi állomány részéről a jobb lehetőségekre való törekvés kényszere jelentkezik. Míg a saját szakképzett gyógyítókat elvesztő új tagállamok kormányzatai változatos intézkedéscsomagokkal, szakpolitika-módosításokkal igyekeznek megtartani az egészségügyi személyi állományt.

III. Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása

Hoffman István

Kulcsszavak

co-payment	biztosítási elv	utalványrendszer
DRG modell	kötelező állami egészségbiztosítás	kapacitáskorlátok
		programmedzsmment

Az egészségügyi közszolgáltatásokra a fejlett demokráciák közkiadásai jelentős részét fordítják, így rendkívül fontos kérdést jelent ezeknek a finanszírozása is. Az egyes ellátórendszerek finanszírozása nagy mértékben függ a különböző államok által választott jóléti modelltől, azon is belül az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogosultsági szabályainak alapvető meghatározásától, valamint az egyes országok területi közigazgatásának – azon is belül az államigazgatás, az önkormányzati igazgatás, valamint a társadalmi aktorokkal való területi együttműködés – alapvető szabályaitól (Mattei et al, 2013: 250).

633

A szolgáltatások finanszírozása körében jelennek meg legerősebben az egészségügyi közszolgáltatások körében az 1970-es évektől megjelenő, a bevezetőben már bemutatott kihívások (így többek között az előregedés, a technikai fejlődés miatti költségnövekedés), amelyekre sok esetben a gazdasági válságot követően is menedzsmentszemléletű válaszokat adtak az egyes államok.

A finanszírozás modelljeinek megértéséhez így elsőként az egészségügyi közszolgáltatások támogatását befolyásoló főbb tényezőket tekintem át vázlatosan.

1. A finanszírozást befolyásoló tényezők

634

Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozását számos tényező befolyásolja. Figyelemmel, hogy ezek körét az igazgatási részben bővebben kifejtettem, itt csak röviden térek ki ezekre az egészségügyi finanszírozás reformjának főbb irányjaival kapcsolatos kérdésekre.

A második világháborút követően széles körben épültek ki a jóléti államok, amelyekben általánossá vált a társadalom széles körére kiterjedő egészségügyi ellátás, s a korábban a magán-szférára erőteljesen építő finanszírozási rendszer helyébe a közbevételekből nyújtott ellátások köre lépett. Az egészségügy kiteljesedésével megnöttek az egészségügyre fordított források.

Ennek több oka volt. Egyrészt a II. világháborút követően a fejlett országok mindegyikében általános tendencia volt, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosult személyek köre folyamatosan bővült. Európában mára a társadalom majdnem egésze valamilyen jogcímen, többé-kevésbé jogosult az ellátásokra, s az Európán kívüli fejlett országokban is érvényesül a bővülési tendencia. Mindehhez hozzájárult a várható élettartam növekedése is, amely önmagában hatott a kiadásokra. Ráadásul a társadalmak elöregedésével együtt járt a finanszírozó és igénybevevői kör arányának eltolódása is. Mindezek ahhoz vezettek, hogy mára a fejlett országok gazdaságai jellemzően GDP-jük 7–12%-át fordítják ezekre a szolgáltatásokra, s a kormányzati egészségügyi kiadások is a GDP 6–9%-a körül mozognak. A finanszírozásban jelentős kérdésként jelent meg az is, hogy *milyen jellegű ellátórendszerben* gondolkodnak az egyes államok. Olyanban, amely a ritka – és gyakran magas költségek mellett kezelhető – betegségek teljes körű ellátását is biztosítja, vagy olyanban, amely a tömegesen megjelenő egészségügyi problémák kezelését tekinti elsődlegesnek. Ezek a kérdések elsősorban a kapacitásszabályozással kapcsolatban kerültek előtérbe.

A kiteljesedő egészségügyi ellátórendszer és a növekvő állami finanszírozás azonban jelentős problémákat vetett fel, az egészségügyre ugyanis alkalmazni lehetett a Charles Wolff által kialakított „nempiac” (*non-market*) kategóriáját, mivel annak működése során a hagyományos piaci mechanizmusok nem érvényesülnek. Wolff kiemelte, hogy a nempiaci működés során, annak jellegzetességeiből fakadóan bizonyos kudarcok jönnek létre, az ún. *kormányzati kudarcok*³³ (Wolff, 1992: 35–65).

A kormányzati kudarcok kiküszöbölését tűzték ki célul az új közmenedzsment irányzatához köthető különféle egészségügyi reformok. Amennyiben röviden össze kívánjuk foglalni ezeknek a reformoknak a finanszírozást érintő főbb változtatásait, akkor kiemelhetjük, hogy ezek között szerepelt a *piaci típusú mechanizmusok*, azon belül is a versenyt lehetővé tevő kvázi piacok kialakítása. A kormányzati kiadások folyamatos növekedésének elkerülése érdekében arra is törekedtek, hogy a „nempiaci” *outputok* előállításának technológiáját, valamint azok eredményességét és annak mérhetőségét is átláthatóbbá tegyék (Mattei et al, 2013: 253). Szintén ebbe a körbe tartozott a forrásfelhasználás hatékonyságának növelése, az indokolatlan kezelések elkerülése, valamint ezzel együtt – az öngondoskodás erősítése érdekében – a *részleges térítési díjak* bevezetése, azaz az ún. *co-payment* technikák alkalmazása (Homicskó, 2008: 120–121). A finanszírozás rendszerének átalakítása során a korábbi, intézményi alapú finanszírozási modellekkel szemben tért nyert a tényleges ellátás után járó, jellemzően a homogén betegcsoportokhoz (Diagnosis Related Groups – DRGs) igazodó modell. Szintén a finanszírozás – igaz, annak az intézményi szinten történő – átalakítását jelentette, hogy több országban a kórházakat a hagyományos közjogiból magánjogi (gazdálkodó) szervezetekké alakították át, valamint széles körben lehetővé tették, hogy azok működtetését magánjogi jogalanyok vegyék át (Háva–Mašková, 2008: 179–180).

Bár az új közmenedzsment irányzatai elsősorban a kormányzati kudarcokat akarták csökkenteni, a piaci alapú egészségbiztosítási rendszerekben is komoly problémák merültek fel – nem véletlenül tekintette Wolff a piaci és a kormányzati megoldásokat egyaránt tökéletlen

³³ Charles Wolff ilyenek tekintette, hogy a közszolgáltatási rendszerben erősen jelen vannak az internáliák és az egyéni célok, az állami feladatellátás költségei redundánsak és emelkednek, valamint a rendszer kiépítésével nem csökkentek, sőt bizonyos esetekben még nőttek is az elosztási egyenlőtlenségek (Wolff, 1992: 59–66).

megoldásoknak. Így a piaci rendszerekben, elsősorban az idősök egészségbiztosítása körében alakult ki az Akerlof által jellemzett használt autó piachoz hasonló helyzet, ahol az egészségesebbek még nem kívánnak jelentős forrásokat az egészségbiztosításra fordítani, ám életkoruk előrehaladtával és egészségi állapotuk romlásával egyre inkább nő a fenti biztosítás iránti igényük, ezzel rontják a biztosítási rendszerek hatékonyságát. Többen éppen emiatt, a rendszer megfelelő működését nehezítő jelenség miatt szorgalmazták az Egyesült Államokban, mint a piaci alapú biztosítási modell mintaalkotó államában, a kötelező állami egészségbiztosítás bevezetését (McKenzie–Tullock, 2012: 71–72 és Woolhandler–Himmelstein, 2002: 94–96).

Az új közmenedzsment mellett megjelenő más közszolgáltatás-szervezési paradigmák – így a *Good Governance* és a neoweberiánus államfelfogás – a finanszírozási technikák korábbi átalakításait csak annyiban érintették, hogy egyrészt a tervezés során teret nyertek a konzultatív jellegű, az ellátásban részt vevő szereplő együttműködésére, bizonyos esetekben együttdöntésére építő megoldások, másrészt a korábbi magánjogias szolgáltatókkal szemben – ismét – a közjogias formákat helyezték előtérbe. Ezek azok, amelyek kijelölik az egyes finanszírozási modellek főbb kereteit.

A következőkben áttekintem a fontosabb finanszírozási modelleket, azonban azt megelőzően bemutatom az egészségügy szerepét az egyes államok gazdaságában és költségvetési gazdálkodásában.

2. A finanszírozás főbb modelljei

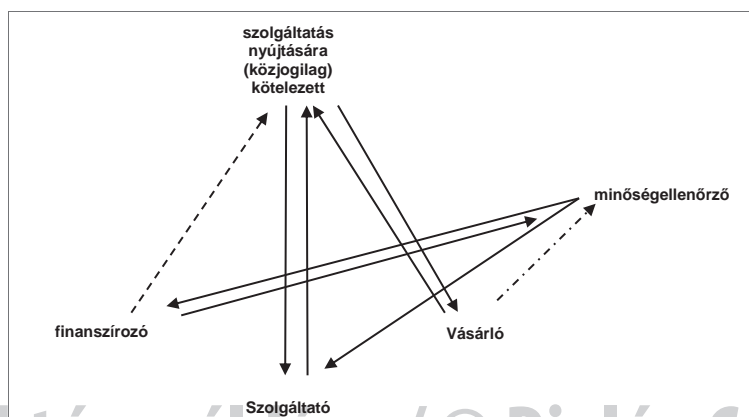
635

Az egészségügyi közszolgáltatások finanszírozására jelentős hatást gyakorol az egészségügyi ellátáshoz történő hozzáférés elve. Az egészségügyi finanszírozás rendszerére Európában mindenütt hatással voltak az új közmenedzsment (New Public Management) által befolyásolt reformok, így a legtöbb európai állam rendszerében elkülöníthetőek bizonyos szolgáltatásszervezői szerepkörök, amelyeket a III.1 ábra mutat be vázlatosan.

III.1 ábra

A finanszírozás során megjelenő főbb szolgáltatási szerepek és fontosabb kapcsolatok

636



637 2.1 Az alanyi jogú egészségügyi ellátórendszerek területi finanszírozása

Az alanyi jogú egészségügyi ellátórendszerek finanszírozásának közös vonása, hogy azokat *adóbevételekből* finanszírozzák, azaz a finanszírozás forrásai az általános adók. Ezekben a rendszerekben általában sajátos a helyzete a *pénzbeli ellátások* finanszírozásának, ugyanis a betegség (anyaság) miatti keresőképtelenség alapján járó ellátások itt is *biztosítási* alapúak, s azokat járulék jellegű adóforrásokból nyújtják (Schmid, 2002: 172–173). Mindezekre figyelemmel a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások finanszírozásában találhatunk jelentősebb különbségeket.

a) Az alanyi jogú ellátórendszerek egyik mintaadó állama az *Egyesült Királyság* Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service – NHS). Az NHS alapvetően a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások nyújtásáért felelős, önálló, az egészségügyért felelős (kabinet) miniszter által vezetett minisztérium (Department of Health) irányítása alatt álló államigazgatási szerv.

A finanszírozás strukturáját alapvetően az 1990/91-es reformok során kialakított rendszer határozza meg, amelyet elsősorban a tervezés és a beruházási források allokációja tekintetében módosított a munkáspárti kormányzat „harmadik utas” egészségpolitikája (Paton, 2008: 21–24). A rendszer egyfajta kvázi versenyen alapul, ugyanis az NHS által finanszírozott szolgáltatások *vásárlóivá* sok tekintetben az alapkezelői feladatokat ellátó *házi orvosok* váltak (Barr, 2009: 446–447). A reformok során szélesebb körben megjelent a homogén betegcsoportokon (healthcare resource groups – HRGs) alapuló tarifák rendszere is (White, 2010: 135). Az új munkáspárti módosítások alapvetően érintetlenül hagyták ezt a rendszert. Változást jelentett, hogy a *Good Governance* által befolyásolt reformok is megjelentek, elsősorban az egészségügyi tervezés körében a *Local Involvement Network* (LINK) rendszerének kiépítésével (Arden et al, 2009: 223), valamint és bizonyos fejlesztési források decentralizálásával.

A brit modellhez hasonló, alanyi jogon biztosított, egységes finanszírozáson alapuló (one-payer) rendszert alakított ki Kanada, Ausztrália és Új-Zéland is (Woolhandler–Himmelstein, 2011: 725; White, 2010: 149).

638 b) A *skandináv* ellátórendszerek kivétel nélkül alanyi jogúak, és a rendszer működésének sajátossága, hogy – a 2002-es reformok óta Norvégia kivételével – az egészségügyi intézmények fenntartására közjogilag kötelezettek – s jellemzően azok fenntartói is – a helyi önkormányzatok (Mattei, 2013: 254–255 és White, 2010: 149). Az új közmenedzsment által befolyásolt reformok időszakáig az önkormányzatok egészségügyi feladatainak finanszírozása egyfajta bázisfinanszírozási jellegű rendszerben, az önkormányzatok általános támogatási rendszerén keresztül, valamint az önkormányzati adóbevételekből történt. Ez az egyszerűbb, az önkormányzati finanszírozási rendszeren keresztül történő ellátási modell érvényesül jelenleg Svédországban (Borbás–Kincses, 2007: 112–113). Finnországban egy sajátos, közszerződéseken keresztül történő rendszer működik, amelyekben a települési önkormányzatok szerződnek a kijelölt kórházi körzetekkel (Borbás–Kincses, 2007: 48–49). A dán egészségügyi reformok keretében az egészségügy finanszírozásában megjelent a homogén betegcsoportokon alapuló, a ténylegesen nyújtott szolgáltatásokra épülő rendszer. Norvégiában a korábbi önkormányzati fenntartás helyett a kezdetben 5, később 4 állami kórházfenntartó vette át a fekvőbeteg-ellátás finanszírozását.

A skandináv államok az állami finanszírozás mellett széles körben alkalmazzák a *részes költségtérítés* (co-payment) elvét, amely azonban csak a kiadások kisebb részét fedezi, ám fontos kapacitásszabályozó szerepet is betölt, ugyanis az állampolgárokat visszatartja a kevésbé indokolt esetekben történő ellátási igénybevételtől.³⁴

Az egészségügyi beruházások finanszírozásában a területi önkormányzatok mellett általában az államigazgatás központi alapjai rendelkeznek erős feladat- és hatáskörökkel (Mattei, 2013: 259–260).

c) A *dél-európai* alanyi jogú ellátórendszerek annyiban sajátosak, hogy azokban erősebben érvényesül a biztosítási elem, s a finanszírozásban az adóbevételek mellett a társadalombiztosítási rendszer is részt vesz, valamint a két érintett ország – Olaszország és Spanyolország – regionalizált jellegére figyelemmel a regionális szintnek is fontos szerepe van (Pattoni–Brunazzo, 2011: 341).

2.2 A biztosítási elvű finanszírozási rendszerek

639

Az egészségügy finanszírozásának másik fő modelljét a biztosítási elvű finanszírozás jelenti. A biztosítási elvű finanszírozás – kisebb vagy nagyobb mértékben – az alanyi jogú ellátórendszerek körében is megjelenik. Ezekben az államokban is jellemzően biztosítási elven nyújtják a betegség vagy anyaság miatti keresőképtelenséggel összefüggő pénzbeli ellátásokat. A pénzbeli ellátásokon túl a biztosítási logika általában az alanyi jogon nyújtott ellátások színvonalát meghaladó ellátást biztosító kiegészítő biztosításként, valamint az alanyi jogú rendszerek által nem finanszírozott ellátások – például bizonyos fogászati ellátások – fedezését szolgáló, ún. helyettesítő biztosításként jelent meg elsősorban (Kiss–Tókey, 2013: 30–31).

A *biztosítási elvű rendszerek finanszírozásának általános jellemzője*, hogy az ellátásokhoz a kötelező biztosításban részt vevő személyek külön, az egészségügyi szolgáltatások, pénzbeli ellátások és természetbeni (árhoz nyújtott) támogatások fedezését szolgáló elkülönített alapba teljesítik az általános adóktól elkülönített – azoktól gyakran elnevezésükben is különböző – befizetéseiket. Ezeket a befizetéseket az általános költségvetéstől – az egyes rendszerekben eltérő mértékben – elkülönült alapok kezelik, amely alapokból nyújtják a szolgáltatáshoz szükséges forrásokat. Ezekben a rendszerekben biztosan elkülönül egymástól a szolgáltatások vásárlója – amely jellemzően a finanszírozó társadalombiztosítási szervezet –, a szolgáltatások nyújtója, a szolgáltatások ellenőrzője és gyakran a szolgáltatások nyújtására közjogilag kötelezett szerv (Vrangbæk, 2007: 52–57). A következőkben röviden áttekintjük a fontosabb biztosítási modelleket.

³⁴ Svédországban a háziorvosi ellátás igénybevétele során 2007-ben konzultációnként nagyjából 11–17 eurónak megfelelő térítési díjat kellett fizetni. Ez az összeg a szakorvosi (járóbeteg) ellátás esetén nagyjából 22–23 euró volt. Sürgősségi esetekben a díjazás ettől eltérő. Kórházi ellátás esetén pedig 9 eurónak megfelelő napidíjat kellett fizetni (Borbás–Kincses, 2007: 113).

640 2.2.1 *A magánbiztosítókra alapuló rendszer alanyi jogú kiegészítő biztosítással*

A típus mintaalkotó állama az Amerikai Egyesült Államok, amely, bár jelentősen elmozdult az alanyi jogú ellátórendszerek irányába, alapvetően még a biztosítási logikát követi. Amerikában az egészségbiztosítást voltaképpen magánjogi jogalanynak minősülő biztosítók látják el, melyek közül meghatározott heti munkaidő felett kötelező választani. A biztosítók szolgáltatásai az általános – magánjogi – biztosítási logikát követik, s így az eltérő biztosítási díjak mellett különféle csomagok választására nyílik lehetőség. A biztosítók bevételeit a magas biztosítási díjak mellett – amelyek miatt az ezredforduló időszakában közel 47 millió amerikai állampolgárnak nem volt egészségbiztosítása – a befizetett díjak után járó tagállami és szövetségi adóvisszatérítések, valamint a munkáltatók adómentes, cafetéria jellegű juttatásai egészítették ki. Így bár az amerikai rendszer a magánbiztosítók rendszerén alapult, azonban kiemelkedően magas volt az állami ráfordítások mértéke (Wollhandler–Himmelstein, 2002: 88–92). A magánbiztosítók a szolgáltatóknak (health maintenance organizations – HMO) a velük kötött szerződésben meghatározott összegű díjakat fizették ki, amely díjakat rendszerint a beavatkozások költségeihez igazították. A *Patient Protection and Affordable Care Act*, amely *Obamacare* néven vált ismertté,³⁵ nem számolja fel a versengő magánbiztosítókra alapuló modellt, hanem egyfajta kiegészítő jellegű védőháló alakított ki azzal, hogy azoknak a személyeknek, akik nem tudtak részt venni a biztosítási alapú egészségügyben egy, a törvényben meghatározott szolgáltatási színvonalat nyújtó, gyakorlatilag alanyi jogon járó ellátást biztosít. Figyelemmel arra, hogy az állami finanszírozó egy versengő biztosító rendszerben mozog, ezért a biztosítási alapú rendszerekre jellemző – alapvetően a homogén betegségcsoportokra alapuló – forrásallokációt alkalmazzák a biztosítótól élesen elkülönülő szolgáltatókkal szemben. Szintén fennmaradtak – bár a mértéküket a reform során csökkentették, ezzel is részben fedezve az új rendszer növekvő költségeit – a biztosítási díjak után járó adókedvezmények (Feldman, 2012: 76 és Wollhandler–Himmelstein, 2011: 725–726).

641 2.2.2 *A versengő biztosítók a társadalombiztosítási rendszerekben*

A kontinentális Európában a bismarcki reformokat követően kötelező társadalombiztosítási rendszerek alakultak ki. A mintaalkotó Németországban a kötelező egészségbiztosítást több lépcsőben terjesztették ki, így több biztosítási pénztár jött létre, amelyek sajátos, területi önkormányzatnak minősültek (Detterbeck, 2011: 49). Az új közmenedzsment által befolyásolt 1992-es egészségbiztosítási reform során a korábban zárt tagsággal rendelkező több biztosító közötti váltást lehetővé tették, így Németországban egyfajta versengő biztosítókra alapuló modell jött létre, úgy, hogy az általános állami biztosító (AOK) sajátos, védőháló szerepe továbbra is fennmaradt (Waltermann, 2012: 77–78). Az ápolásbiztosítás 1994-es kialakítása során azt is a tágabb értelemben vett egészségügyi ellátórendszer kö-

³⁵ A Barack Obama nevéhez köthető új egészségügyi rendszer rendkívüli módon megosztja az amerikai politikai elitet. A republikánusok célja a rendszer felszámolása, éppen ezért arra törekedtek, hogy az ne lépjen hatályba. A 2013. őszi szövetségi kormányzati leálláshoz is elsősorban a törvény hatálybalépésével kapcsolatos viták vezettek.

rébe sorolták, amelyet az is mutat, hogy az elvileg elkülönült ápolási pénztárak igazgatását az egészségbiztosítási pénztárak látják el (Hoffman, 2013a: 192–193). A német modellhez hasonlóan Hollandia az 1990-es években kezdődő, s a 2006-os reformokkal befejeződő biztosítási reformjában is egy versengő biztosítókon alapuló modellt alakított ki. Azonban a német mintával szemben, ahol a biztosítók testületi önkormányzatok, azaz közjogi jogalanyok, a holland rendszerben a biztosítók erős állami felügyelet alatt álló magánjogi személyek (Thomson–Mossalios, 2010: 421–422).

Az eltérő rendszer ellenére annyiban hasonlóak ezek a modellek, hogy az egészségügyi ellátások költségeit gyakorlatilag a szolgáltatókkal kötött finanszírozási szerződés keretében, általában a homogén betegcsoportokon alapuló metódust követve finanszírozzák. A biztosítók versenyének kialakulása éppen a szolgáltatások finanszírozása tekintetében eredményezett változást ebben a két országban, ugyanis lehetővé vált, hogy a biztosítók a korábbiánál kedvezőbb csomagokat nyújtsanak az ellátottak részére (Thomson–Mossalios, 2010: 425).

Sajátos megoldást választottak a németországi ápolásbiztosítás finanszírozására, ahol a homogén betegcsoportokhoz hasonlóan egy külön szakértő bizottság által megállapított ápolásszükségleti osztályhoz kapcsoltak egy meghatározott összegű támogatást, amellyel a jogosult viszonylag szabadon rendelkezik, azaz egyfajta utalványról van szó (Waltermann, 2012: 115–116). A biztosítókon keresztül történő finanszírozás mellett Németországban a fekvőbeteg-ellátások tekintetében egy sajátos, a *beruházások és egyéb állandó költségek* fedezésére szolgáló másik rendszer is működik, amely önmagában is egy kettős finanszírozást eredményezett, ugyanis ezeket a szövetségi és a tartományi igazgatások közösen finanszírozzák (Waltermann, 2012: 108–109).

A versengő biztosítókon alapuló egészségügyi finanszírozási rendszer fontos mintát jelentett több rendszerváltó kelet-közép-európai állam egészségügyi reformja számára. Ilyen finanszírozási rendszereket alakítottak ki az 1991/92-es csehországi és 2004-es szlovákiai egészségügyi reformok során, azzal, hogy a szolgáltatásokhoz nyújtott fejlesztési források biztosításában továbbra is jelentős az állam(igazgatás) és a fenntartói feladatokat ellátó önkormányzatok szerepe (Hoffman, 2013a: 206–207). Szintén ez a versengő biztosítós modell jelentett egyfajta mintát a népszavazással elvetett 2007/2008-as magyarországi reformok előkészítése során (Mihályi, 2007: 17).

2.2.3 Egybiztosítós modellek többféle finanszírozási megközelítéssel

642

A versengő biztosítók rendszerével szembeni másik társadalombiztosítási modellt az a szabályozás jelenti, amelyben egy biztosító működik. Bár ezekben a rendszerekben közös az, hogy a szolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos feladatokat egyetlen szerv látja el, azonban ez a szerkezet is eltérő finanszírozási megoldásokat tesz lehetővé.

Elvileg elképzelhető, hogy egy ilyen, egybiztosítós modellben az alanyi jogú rendszerekhez hasonlóan egyfajta *bázisfinanszírozási jellegű támogatási rendszert* alakítsanak ki. Ez a modell korábban széles körben elterjedt, azonban jelentősen visszaszorult az új közmenedzsment által befolyásolt finanszírozási átalakítások során (Mattei et al, 2013: 255–256). Azokban a rendszerekben, ahol a biztosító maga működött kórházat, ott még a mai napig ez a finanszírozási megoldás jellemző (Fazekas–Koncz, 2013: 44).

Az egybiztosítós modellekben is mára széles körben elterjedt az ellátások közvetlen költségeinek megtérítése során az ellátások tényleges költségeinek figyelembevételével történő, a *homogén betegcsoportokon alapuló finanszírozás* bevezetése. Ezek a megoldások természetesen nem zárják ki az intézményi finanszírozás lehetőségét, ám az ilyen, közvetlen támogatások elsősorban a beruházásokra, valamint kivételesen, egyes állandó költségek finanszírozására korlátozódnak.

Amennyiben a finanszírozás főbb modelljeit tekintjük, akkor láthatjuk, hogy bár a technikák jelentősen eltérőek, s azok módszerei is különbözőek az egyes modellekben, de az 1980-as évektől induló egészségügyi reformok eredményeképpen egyfajta konvergencia alakult ki a modern államok rendszereiben. Egyrészt a szerződéses viszonyok előtérbe kerültek a hagyományos, közjogias szolgáltatásszervezési megoldásokkal szemben, másrészt egyre inkább az ellátások tényleges költségeihez igazodó módszereket kívántak bevezetni. Ennek keretében széles körben elterjedtek a homogén betegcsoportokhoz – vagy ahogyan az angol nyelvű irodalom megjelöli a diagnosis-related groups (DRGs) – kötődő megoldások.

643 3. Reformok és nagyívű reformkísérletek Magyarországon

Figyelemmel arra, hogy a magyar egészségügy finanszírozása is hasonló problémákkal és kihívásokkal nézett szembe, mint az európai és az észak-amerikai államok rendszerei, s hogy ezek a különféle szabályozások jelentősen hatottak rá, ezért ezek a modellek egyben kijelölik a hazai szabályozás alakulása és változásai áttekintésének a kereteit.

Az egészségügyi szolgáltatások magyarországi területi finanszírozása számos, rendszeres változáson esett át az elmúlt évtizedekben. A végbement változások mellett azonban indokolt, hogy szóljunk azokról a félbemaradt vagy meg nem valósult reformkísérletekről is, amelyek a rendszer működésére is hatással voltak. Előljáróban kiemelhetjük, hogy az egészségügy, mint jóléti szolgáltatás is a szociális ellátórendszerhez hasonlóan modellek között hanykódott.

644 3.1 A szocializmus alanyi jogú ellátórendszere

A szocializmust megelőző polgári időszakban a közegészségügyi funkciók mellett az alapellátás körében alakult ki egyfajta rászorultsági alapon nyújtott ellátórendszer, valamint a XIX. század végétől megjelent egy bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszer, amelynek bár hatóköre fokozatosan tágult, azonban az a korszak végére sem terjedt túl a lakosság egytizedén.³⁶ A kezdetben több-biztosítós modellt az 1927/28-as reform során váltotta fel az egységes, testületi önkormányzatként működő biztosítón alapuló rendszer (Fazekas–Koncz, 2013: 12–14). A szocialista állam kiépítésének folyamatában – 1950-ben – az addig testületi önkormányzatként működő társadalombiztosítást államosította, azonban

³⁶ 1928-ban a biztosítási rendszer egységesítésével 794 508 biztosított volt, miközben az 1930-as népszámlálás alapján Magyarország népessége 8 685 109 főt tett ki (Fazekas–Koncz, 2013: 14).

ekkor még fenntartotta az ellátásokhoz való hozzáférés biztosítási elvét. Az ellátáshoz való hozzáférés elvében a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény hozott változást, amely – a biztosítottak magas számára figyelemmel – bevezetett egy alanyi jogú ellátó-rendszert (Fazekas–Koncz, 2013: 41), amelynek finanszírozásában egyfajta intézményi alapú finanszírozási rendszer alakult ki (Fazekas–Koncz, 2013: 16).³⁷

3.2 Menedzsmentelemek és korlátaik 1990-et követően

645

A biztosítási elvű ellátórendszerre történő áttérés több lépcsőben zajlott le 1988 és 1992 között (Fazekas–Koncz, 2013: 39). Az egészségügyi ellátórendszer fenntartásának közjogi kötelezettjeivé a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) alapján a helyi önkormányzatok³⁸ váltak, ezért a finanszírozási rendszer is szükségszerűen átalakult, mivel nem a biztosító tartotta fenn az intézményeket. Mindezekre figyelemmel a kialakuló egybiztosítós magyar egészségügyben is meghatározóvá vált a sajátos *közszerződések szerepe* (Nagy, 2010: 211), s kialakult a szolgáltatásszervezési szerepkörök egymástól történő elválasztásának a modellje. Azonban a francia típusú menedzsmentrendszerektől eltérően a közszerződések tekintetében nem fejlődött ki egy egységes, közjogias jellegű rezsim, így az egészségbiztosítás területén a közszerződések közjogias szabályait az egészségbiztosításról szóló törvényben rögzítette, amely törvényben nem rendezett kérdésekre a polgári jog általános szerződéses szabályait kell alkalmazni. Figyelemmel a szerződések nem hatósági jellegére, ezeket a finanszírozási szerződéseket a közigazgatási eljárási törvény hatályba lépését követően sem minősítették hatósági szerződéseknek (Forgács, 2013: 615), így a közjogi rendelkezések mellett is fennmaradt erősen magánjogias szabályozottságuk 2005 után.

Amennyiben a magyarországi humán közszolgáltatásokra tekintünk, akkor láthatjuk, hogy tiszta formájában csak ebben a szektorban különültek el egymástól a szolgáltatások vásárlói és finanszírozói, a szolgáltatás nyújtására közjogilag kötelezettek, a szolgáltatás nyújtói és a szolgáltatások szakmai ellenőrei. A szolgáltatás vásárlója és finanszírozója az egészségbiztosítási szervezet volt. A helyi önkormányzatok lettek a szolgáltatások nyújtására közjogilag kötelezettek, addig a szolgáltatás tényleges nyújtóiként sok esetben előzőektől független jogalanyok jelentek meg, még a szolgáltatások szakmai felügyeletét az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat látta el (Horváth M., 2005: 117–120).

A fentiek alapján látható, hogy a magyar egészségbiztosítás finanszírozási rendszerének kiépítésére a korábbi magyarországi minták mellett jelentős hatást gyakorolt az *új közmenedzsment* paradigmája. Ez a hatás részben közvetlen volt, azaz a reformok kialakulása során nyújtott, gyakran külföldi tanácsadók közvetítették e megközelítéseket, másrészt

³⁷ A differenciált hatáskör-telepítés keretében a szocializmus időszakában az alapellátást nyújtó körzeti orvosokat a települési – helyi – tanácsok foglalkoztatták, a szakrendelőket a járási és a városi, később a városkörnyéki bevezetésével a városi tanácsok, a kórházakat pedig főszabály szerint a megyei tanácsok tartották fenn, azonban ezt a feladatot a városi tanácsok a megyei tanácsoktól átvállalhatták (Hoffman, 2009: 107).

³⁸ Az Ötv. szabályozása alapján az egészségügyi alapellátás megszervezéséért a települési, a szakellátás megszervezéséért pedig a megyei önkormányzatok voltak felelősek, azonban a települési önkormányzatok önként átvállalhatták a szakellátás biztosítását is (Hoffman, 2009: 243).

a különféle, szintén az új közmenedzsment által befolyásolt nyugati államok modelljeinek átvétele során alkalmazták az előbbi megoldásokat. Magyarországon, akárcsak a nyugati posztindusztriális társadalmakban a fenti eszközök mögött az – a 1.3. pontban részletesebben kifejtett – megfontolás állt, hogy ezek az eszközök, s az alkalmazásuk révén kialakuló verseny hatékonyabbá teheti az ellátórendszer működését (Pollitt–Bouckaert, 2011: 9–11).

A következőkben azt tekintem át, hogy milyen módon jelentek meg az egyes menedzsmentszemléletű elemek a magyar egészségügy finanszírozásában, s hogy ezeknek a fontosabb elemeknek milyen szerepük van. A menedzsment jellegű eszközök – amelyeket a nemzetközi szakirodalomban még a piaci típusú mechanizmusok (Market-type Mechanisms – MTMs) megnevezéssel is illetnek (Blöndal, 2005: 81–83) – közé sorolhatjuk a különféle kiszervezéseket (outsourcing), az önkormányzati feladatellátásban a társulások kialakítását, a köz-és magánszervezetek és megállapodások (Public Private Partnerships – PPPs) körét, a közfeladat-ellátási megállapodásokat, a különféle támogatásokat, az önkéntességet, valamint az egyes díjpolitikai megoldásokat (Horváth M., 2005: 152–153).

646 3.2.1 Utalványrendszer a háziorvosi és a házi gyermekorvosi ellátásban

Az 1992/93-as reformokat követően kiépülő biztosítási rendszer – jelentős részben a közmenedzsment elveit már megjelenítő németországi szabályozásra figyelemmel – alkalmazta a piaci típusú eszközöket.

Az új rendszer alapelvei közé tartozott a verseny kialakítása, amelytől egy hatékonyabb ellátórendszer létrejöttét várták. Ez a szemlélet jól érvényesült a háziorvosi ellátás finanszírozása során. A korábbi körzeti orvosi rendszert – amelyben a betegnek gyakorlatilag nem volt lehetősége orvosra szabad megválasztására – egy, a szabad orvosválasztáson, s így az orvosok közötti sajátos versenyen alapuló háziorvosi rendszerrel váltottak fel. Az új, háziorvosi körzetek nem azt jelentették, hogy a beteg csak az ottani orvost választhatja, hanem azt, hogy a körzetben élőtől az orvos nem tagadhatta meg az ellátást. A szabad orvosválasztást és a megfelelő méretű körzetek kialakítását egy *implicit utalvány- (voucher) rendszerű* finanszírozással kívánták biztosítani.

Az *implicit voucher* olyan támogatási forma, amelyben a jogosult valamely azonosító számának a szolgáltató részére történő megadásával a szolgáltató egy jogszabályban meghatározott összegű támogatásra – azaz a szolgáltatás ellenértékére – válik jogosulttá (Blöndal, 2005: 96). Ez a leírás tökéletesen illett az újonnan kiépülő magyarországi rendszerre, ahol az alapellátásra jogosultak a társadalombiztosítási azonosító jelük megadásával jelezhették, hogy a szolgáltatást az adott orvostól kívánják igénybe venni. Ezt követően az orvos a fenti jelzés alapján a biztosítótól – 1993-tól az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól és annak területi szerveitől – igényelhetette a jogszabályban megadott támogatást, amelyet egy többszörös fejkvóta alapján állapítottak meg. Az utalványrendszer bevezetését az is indokolta, hogy a háziorvosi tevékenység alapvetően egy állandó rendelkezésre állási jellegű munka, amelyben a teljesítményalapú finanszírozásnak csak szűkebb köre van, figyelemmel arra, hogy a háziorvos csak egyszerűbb gyógyító-megelőző tevékenységet végez.

A rendelkezésre állási jelleg legerőteljesebben a háziorvosi ügyelet körében jelenik meg, ahol egy sajátos, az ügyeleti körbe tartozó ellátottak számán alapuló fejkvótarendszert vezettek be.

A többletnevezős fejkvótarendszer kialakítását az indokolta, hogy egy tisztán fejkvóta-alapú finanszírozás erőteljes egyenlőtlenségekhez vezetett volna. Egyrészt a jobbnak tartott orvosoknál jelentős méretű, a szolgáltatás megfelelőségét veszélyeztető körzetek alakulhattak volna ki, míg más orvosoknál nagyon kevés ellátott jelent volna meg. Ezért a rendszerbe egy központilag megállapított, a megfelelő szakmai ellátást még biztosító ellátotti létszám felett egy finanszírozási degressziót építettek be. A körzeteknek a szabad orvosválasztás miatti egyenlőtlensége mellett további kihívást jelentettek az aprófalvas településszerkezetű területek, ott ugyanis az orvosok ellátási körzete és a finanszírozás által preferált körzetek is több településre terjedtek ki. Szintén gondot jelentett, hogy miként kezelje a rendszer a többletképzést és a nagyobb gyakorlatot. Végül is ezeket a szempontokat mind a fejkvóta súlyozó tényezőiként jelenítették meg. A rendszer azonban így – amellett, hogy bonyolultabbá vált – a rögzített súlyszámokra tekintettel merevebb is lett.

3.2.2 Teljesítményfinanszírozás és kapacitáskorlátozás

647

Az utalványrendszer elsősorban azon ellátások esetében alkalmazható hatékonyan, ahol a szabad szolgáltatóválasztást biztosítják és rendelkezésre állási jellegű a szolgáltatási tevékenység, vagy pedig egy állandó s időben kevésbé változó intenzitású tevékenység kifejtése történik. Éppen ezért azoknál az alapellátásoknál és szolgáltatásoknál, ahol ténylegesen idő- és munkai ingyenes ellátás történik, vagy nem volt lehetséges a szolgáltató szabad kiválasztására, más eszközöket alkalmaztak.

A védőnői szolgálat – amely alapvetően a területi ellátási kötelezettségen alapul jelenleg is – finanszírozásában a kezdeti bázisfinanszírozást követően a tevékenység végzésére is figyelemmel egy sajátos, különféle súlyszámokkal kiegyenlített, teljesítményvelekkel vegyes fejkvótarendszer jött létre. A mentés esetén sincs – a szolgáltatás jellegénél fogva – az ellátottnak túl nagy lehetősége a szabad szolgáltatóválasztásra. Éppen ezért ott is egy sajátos teljesítményfinanszírozás alakult ki.

A teljesítményfinanszírozás azonban elsősorban a járóbeteg-szakellátás és az alapellátás „mezsgyéjén” elhelyezkedő (Kovácsy, 2008: 264) fogászati ellátásban jelenik meg. A szakellátások, valamint a járóbeteg- és a fekvőbeteg-ellátás finanszírozása Magyarországon is az ún. *homogén betegségcsoportokon* (HBCs) alapuló pontrendszerben történik. Ez a megoldás ugyanis egy szektorsemleges, így a verseny kereteit biztosító támogatási rendszer kialakulását teszi lehetővé (Mattei, 2013: 252).

A teljesítményfinanszírozás előnye, hogy biztosítja, hogy csak a ténylegesen nyújtott ellátásokat finanszírozzák. Azonban a rendszer legnagyobb hátránya, hogy arra ösztönzi a résztvevőket, hogy kapacitásaikat és teljesítőképességüket növeljék annak érdekében, hogy ily módon tudják emelni a nekik járó összegeket. Azaz, a teljesítményfinanszírozás megfelelő szabályozás nélkül jelentősen megnövelheti a kiadási szintet (Kovácsy, 2008: 268–269). Ehhez kapcsolódik egy másik probléma, jelesül a megfelelő finanszírozás ezekben a rendszerekben – mivel az a tényleges teljesítéshez kapcsolódik – csak úgy képzelhető el, ha a finanszírozó szervezet pontos és hiteles adatokkal rendelkezik az elvégzett egészségügyi tevékenységekről. A tevékenységek megfelelő nyomon követése azonban pontosan vezetett „naplózást” igényel, amely *kettős kihívást* teremt. Az első a gazdasági és a finanszírozási szempontokon túlmutató. Arról van szó, hogy az ilyen rendszerek jelentős adatvédelmi

kihívásokat jelentenek a különböző ellátórendszerek számára, hiszen így a szolgáltatón túl a finanszírozó is számos, szenzitív adat birtokába jut (Dósa, 2012: 45). A másik, immáron gazdasági jellegű kihívás, hogy ez a tevékenység költségigényes, így az adminisztráció működtetése a tényleges gyógyító-megelőző ellátások elöl von el forrásokat.

648 A magyarországi szabályozásban a szakellátások finanszírozása körében kezdetektől fogva fontos tényezőt jelentett az, hogy az 1990–92 között az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás kialakítása során a korábbi tanácsi fenntartású szakellátási intézmények végül is a helyi önkormányzatok fenntartásába kerültek, így az államigazgatás a szakellátási rendszer tekintetében alapvetően a finanszírozás eszközével tudta azokat szabályozni. A kiadások az 1990-es években – mint azt a 2. melléklet is mutatja – jelentősen növekedtek, ami azzal is összefüggésben állt, hogy a magyar önkormányzati rendszerben az önkormányzatok intézményalapítási joga szabad volt. A költségek jelentős növekedésével járó finanszírozási rendszer kiadásainak korlátozása érdekében az államigazgatás végül is különféle teljesítményvolumen-korlátokat állapított meg.

A legegyszerűbb korlátozást az adminisztratív megoldások jelentik, így 1995-ben az önkormányzati kötelező feladatok meghatározását próbálták úgy módosítani, hogy a helyi közösségek ellátásszervezési hatáskörei csak az egészségügyért felelős népjóléti miniszter által meghatározott kapacitás biztosítására terjedjenek ki. Ez az egyszerű és merev megoldás azonban elbukott az Alkotmánybíróság előtt.

1996-ot követően az adminisztratív korlátozások helyébe a finanszírozási volumenkorlátok léptek, amelyeknek több típusát különböztethetjük meg. Az egyik a vállalható beavatkozások számát közvetlenül korlátozza, azonban az is volumenkorlátnak minősül, ha rögzítik, hogy a finanszírozott beavatkozásnak vagy vizsgálatnak melyik a legrövidebb ideje, ezzel ugyanis a személyzet létszámára, munkaidejére és a fogadóórákra figyelemmel végső soron maximálják az elvégezhető vizsgálatok és beavatkozások számát (Kovács, 2008: 271). Míg a vizsgálatok legrövidebb idejének korlátja elsősorban a járóbeteg-szakellátások esetén érvényesül, addig a fekvőbeteg-szakellátásban az elvégezhető beavatkozások számának limitálása mellett megjelennek a kórházi napok finanszírozásának korlátozására vonatkozó szabályok is. A fekvőbeteg-ellátás legfontosabb finanszírozási korlátját azonban a kórházi ágyszámok szabályozása jelenti. A kórházak ágyszáma ugyanis pontosan kijelöli azok kapacitásának kereteit, hiszen kevesebb ágyon kevesebb beteget tud ellátni, így a kiadások is csökkenthetők ezzel a módszerrel (Kovácsy, 2008: 334–336 és Fazekas–Koncz, 2013: 45).

A finanszírozási volumenkorlátokkal kapcsolatban általában kiemelik, hogy ezek a struktúrák elsődlegesen fiskális logikát s nem egészségügyit jelentenek (Kovácsy, 2008: 266). Ezzel kísérelt meg a jogalkotó reagálni az egészségügyi kiadások növekedésére ható – korábban már jelzett – tényezőkre.

Sajátos, egyben a versenyt is erősítő kapacitáskorlátozási kísérletet jelentett az irányított betegellátási rendszer bevezetésére tett próbálkozás, amely kezdetben a brit NHS finanszírozási modelljét tekintette mintának. Ebben a rendszerben a kijelölt szolgáltatás-szervező a betegutak meghatározásával és pontos protokollok kialakításával, alacsonyabb költségekkel vagy ugyanazon költségszint mellett magasabb színvonalon biztosíthatná az ellátásokat. A fenti program magyarországi bevezetésére 1999-ben modellkísérletként indult, melynek során hazánkban is megjelentek azok a nehézségek, amelyekkel a brit háziorvosi szolgáltatásvásárlói modellben is szembesültek, amely jellemzően azt eredményezte, hogy

egyfajta alulszolgáltatás alakulhat ki azzal, hogy a háziorvos a támogatás maximalizálása érdekében nem küldi tovább az ellátottat a magasabb ellátási szintre. Míg azonban a brit modellben ennek bizonyos kompenzációs technikái jöttek létre, addig a magyar szabályozás ilyeneket csak korlátozottan tartalmazott. Ráadásul a rendszert továbbfejleszteni szándékozó törvényjavaslat egy olyan modellt alakított volna ki, amely éppen a brit rendszer fő célját, a versenyt és a hatékonyság növelését áldozta volna fel a költségvetési megtakarításokért, s a piaci szereplőket úgy engedte volna be az ellátások körébe, hogy gyakorlatilag monopolhelyzetbe hozta volna őket (Sinkó, 2005: 67–69).

3.2.3 A magánszférától történő forrásbevonás formái

649

Az új közmenedzsment paradigmája széles körben épít az *öngondoskodás* eszméjére, így ezen reformok során a nyugati államokban több eszközzel próbálták növelni a külső, államháztartáson kívüli forrásokat, ezzel is ellensúlyozva az egészségügyi kiadások növekedése miatti költségvetési kiadásbővülést.

Miként azt korábban jeleztem, a külső forrásbevonás egyik eszközét a *részleges költségtérítés* bevezetése, azaz az ún. *co-payment* technikák alkalmazása jelentette. Ezt az eszközt számos ország alkalmazta, s Magyarországon is sor került a bevezetésére. Idesorolhatjuk a Bokros-csomag körében – elsősorban a fogászati ellátásban – bevezetett részleges térítési díjfizetési kötelezettséget. Egyértelműen ilyen technikát alkalmazott a 2007–2008-ban kialakított rendszer, amely általános, részleges térítési díjfizetési kötelezettséget teremtett azzal, hogy bevezette az alapellátásban és a járóbeteg-szakellátásban a vizitdíjat, továbbá a fekvőbeteg-ellátásban a kórházi napidíjat. Ezek a *co-payment* technikáknak azonban nem elsősorban a finanszírozásba bevont források szélesítését célozták, hanem egyfajta kapacitásszabályozásként működtek, amelyekkel az egészségügyileg nem vagy kevésbé indokolt beavatkozásokat kívánták csökkenteni. Éppen ez a kapacitásszabályozó jelleg okozott komoly problémákat az ezt bevezető országokban, ugyanis külön kompenzációs rendszer nélkül ez a modell a legszegényebbeket szorítja ki az ellátásokból. Azonban egy megfelelő kompenzációs rendszer kiépítése szintén forrásokat igényel, amely éppen az eredeti céllal, a költségek megtakarításának szándékával ellentétes.

A magánszféra forrásai bevonásának másik módszerét a *magánbiztosítók*on keresztül magántőke jelentette. Magyarországon a magánbiztosítás finanszírozási részvételét lehetővé tevő jogi szabályozás már viszonylag korán – 1993-ban – megjelent, amikor törvényt alkottak az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról, amelyek egészségbiztosítási feladatokat is elláthattak (Lukács, 2011: 3). Az egészségpénztári egyéni befizetésekhez már az 1990-es évektől kezdődően az állam bizonyos adókedvezményt biztosított, melyet kezdetben az egyénnek utalt át, később pedig – nyugat-európai és amerikai mintákat követve – az egészségpénztári számlára utalta, valamint lehetővé tették, hogy ezekre a munkaadók kedvezményes adózású béren kívüli juttatásként teljesíthessenek befizetéseket (Hortobágyi, 2011: 33). A törvényt követően került sor az egészségpénztárak megalakulására. Az egészségpénztárak szolgáltatásai kezdetben elsősorban a gyógyszervásárlások, valamint a rekreációs szolgáltatások körében jelentek meg (Lukács, 2011: 5, Kiss-Tőke, 2013:28–29). Az önkéntes egészségpénztárak – végső soron tőkefedezeti jellegű, nonprofit – szolgáltatásai mellett csak rendkívül szűk körben jelentek meg a finanszírozásban a biztosítók piaci (üzleti)

alapú biztosításai, azok elsősorban a kezelések miatt kieső jövedelmek pótlásában törtek előre a XXI. század első évtizedének végén (Lukács, 2011: 5 és Paál, 2011: 29).

A magyar egészségügyben több kísérletet is tettek arra, hogy a magántőkét bevonják, részben az ellátások privatizációjával, részben PPP konstrukciókkal, ezek azonban viszonylag szűkebb körben jelentettek csak forrásbevonást, elsősorban a 2010-ig terjedő időszakban.

A magántőke bevonására voltak félresikerült kísérletek is, amelyek közé az IBR-ki-terjesztési törvénytervezet, valamint a 2008. évi I. törvény több egészségpénztárra építő rendszer bevezetésére irányuló modellje lett volna példa, azonban ezek a modellek sajátosan eltorzultak a nyugati rezsimekhez képest, s nem lett volna megfelelő garancia arra, hogy a tételezett célkitűzéseknek megfelelően működtek volna.

650 3.2.4 Programmenedzsment a beruházások finanszírozásában

Az egészségügyi rendszer finanszírozása tekintetében fontos probléma az egészségügyi szolgáltatók beruházásainak finanszírozása, amely Magyarországon is kiemelt kérdéskört jelent. A magyar szabályozásban ezeket a támogatásokat döntően nem az egészségbiztosítási rendszeren, hanem centralizáltan, a központi költségvetésből, egyfajta projektszemlélettel nyújtották.

A rendszerváltozást követően a szolgáltatók döntő többségének fenntartói a helyi önkormányzatok lettek. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz nyújtott támogatásokat az önkormányzatok beruházási támogatási rendszerén, azon belül is elsősorban a nagyberuházásokat, mint sajátos projekteket támogató *címzett támogatások* – bizonyos időszakokban egyes beruházások tekintetében pedig a céltámogatások – rendszerén keresztül biztosították.

Magyarország európai uniós csatlakozását követően a korábbi, hazai fejlesztési források helyébe döntően az európai uniós társfinanszírozású programok léptek. Így 2004-et követően a legtöbb egészségügyi infrastrukturális beruházás támogatására uniós társfinanszírozású projekt szolgált. Mivel az uniós társfinanszírozású projektekhez – az uniós támogatáspolitikai addicionális jellegére figyelemmel – önrészre is szükség van, ezért a finanszírozásban – akár csak cél- és címzett támogatásokkal vagy elvárt önrészek tekintetében – az önkormányzatok a saját bevételeikkel is részt vettek. Az uniós támogatási rendszer széles körben épít a *programmenedzsment* eredményeire (Horváth M., 2005: 232–234), így 2004 óta ezek a menedzsmentelemek is erősen érvényesülnek. Az uniós pénzek elosztási rendszere – figyelemmel arra, hogy különféle operatív programok körébe tartoztak egyes ágazati fejlesztések – diverzifikált volt és részben maradt is. Az egészségügyet részben támogatták a *regionális operatív programok*, amelyekről erős központi felügyelet mellett részben regionális szinten döntöttek. A fenti, a területi szempontokat erősebben megjelenítő források mellett a 2007–2013-as ciklusban azonban a központosítottan kezelt Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) támogatási célrendszere is meghatározó szerepet játszott.³⁹

³⁹ A Széchenyi 2020 alapján a korábbi TÁMOP és TIOP programjai helyett egy egységes Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) jelenik meg a 2014–2020-as tervezési időszakban (Hoffman, 2014: 99–100).

Programmenedzsment egy magyarországi középvárosban

651

A program- és projektmenedzsment eszközök megjelenése jelentősen hatott Hajdúböszörmény Város egészségügyi ellátórendszerének alakulására is. A város először 2008 júniusában pályázott a „Kistérségi önálló járóbeteg-ellátó szakrendelő fejlesztése” megjelölésű, az Észak-alföldi Operatív Programból finanszírozott támogatásra. A pályázat első körben sikertelen volt, ezért 2010-ben újra beadták, és a projekt 2010-ben nyert. Így került sor a Kálvin téri rendelőintézet felújítására, ami az épület, az épületgépészet mellett gép- és műszerbeszerzést is jelentett (az épületre 334 361 518 Ft, a gép- és műszerbeszerzésre 332 876 500 Ft állt rendelkezésre, 10% önerő mellett). (Fónai, 2014: 82)

Az egészségügyi finanszírozás több lépcsőben kialakuló rendszerének felépítésében kardinális szerepet játszanak a piaci típusú eszközök. Bár a NPM egyik fő célkitűzését, az átláthatóságot (Mattei et al, 2013: 249) elvileg érvényesítik a szabályok, ezt azonban jelentősen lerontják a szabályozás gyakori változásai. A rendszer – ha korlátozottan is – finanszírozási alapon elvileg nem zárja ki, sőt sok tekintetben még ösztönzi is a versenyt, és különféle eszközökkel igyekszik korlátozni a közpénzek túlzott mértékű kiáramlását. Így Magyarországon az egészségügy az egyik olyan humán közszolgáltatási szektor, ahol a legintenzívebben érvényesülnek a menedzseri szemléletű megoldások, bár azok visszszorulóban vannak ezen a területen is.

3.3 „Hangos fordulat” – Egészségügyi átalakítások 2010 után

652

Az egészségügy finanszírozási rendszerét is nagy mértékben érintették a 2011/13-as közszolgáltatási reformok. Akárcsak a többi közszolgáltatási területen, az *egészségügyben is jelentékeny centralizációra került sor*. Az erőteljes centralizációs tendenciák, s a közjogias szolgáltatásszervezés erősödése mellett azonban az egészségügyben széles körben fennmaradtak az új közmenedzsment paradigmája által javasolt finanszírozási eszközök is, bizonyos esetekben némi inkonzisztenciát okozva a centralizált rendszerből fakadó logikával. A 2010-et követő időszakra is jellemző volt a források megtakarításának kényszere, amely a finanszírozás egészében éreztette a hatását.

A 2010-ben kezdődő centralizációt részben egy, még 2008-ban kihirdetett pénzügyi jogi szabályozás alapozta meg. Jelesül, hogy a 2008-as államháztartási reform keretében a Társadalombiztosítási Alapok az államháztartás önálló alrendszeréből a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak. Erre az államháztartási reformra épített a 2011/12-es adó- és járulékreform, amelynek során a korábbi foglalkoztatói járulékot felváltotta a szociális hozzájárulási adó, amely egységes adó – s nem várományi jogosultságokat teremtő járulék – bevételként az Egészségbiztosítási Alap, a Nyugdíjbiztosítási Alap és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételeit jelenti. Az új rendszerben az adó összegét az éves költségvetési törvény osztja meg a három alapszerű előirányzat között. Ezzel a Társadalombiztosítási Alapok pénzügyi függetlenségét jelentősen csökkentették.

Recentralizáció Hajdúböszörményben

A 2010 utáni korszakra Hajdúböszörményben is a „helyi centralizáció” és az erőforrások koncentrációja jellemző, amikor a város megpróbálja visszavenni a közszolgáltatások feletti ellenőrzés lehetőségét, miközben a centralizációval és az erőforrások koncentrálásával a finanszírozási, gazdálkodási hatékonyságot is érvényesíteni akarja. Az egészségügy területén a recentralizáció legfontosabb megjelenési formáját a már korábban elemzett ESZ-V kialakítása jelentette. Az ESZ-V bár (nonprofit) gazdasági társaságban működött, azonban (egy holdingon keresztül) végső soron kizárólagos önkormányzati tulajdonú vállalként erőteljes központosítást jelentett a korábbi, kiszereződésen alapuló rendszerrel szemben (Fónai, 2014: 81).

A kormányzat ebben a ciklusban is kiadott egy szakpolitikai tervet, az ún. Semmelweis Tervet, amely sok tekintetben a korábbi finanszírozási rendszer eredményeire épített. A kapacitászabályozás területén azonban a korábbi konzultációs mechanizmusokat felszámolták. A *Good Governance* elemeket legalább nyomokban (a regionális egészségügyi tanácsok konzultációs mechanizmusai révén) tartalmazó rendszert egy erősen központosított, a súlyponti ellátókra alapozó szisztéma váltotta fel, ahol az egészségbiztosító – amelynek szolgáltatási finanszírozási feladatait a kormányhivatali átszervezést követően is a központi szerv (OEP) s annak önálló hatáskörrel nem rendelkező regionális irodái látták el – az Országos Tisztifőorvosi Hivatal kapacitási döntése alapján kötött támogatási szerződéseket. Ezzel a korábbi, a területi szereplőket a döntéshozatalba bevonó modell helyett egy tisztán központból vezérelt rendszer alakult ki.

654 A centralizáció legjelentősebb lépésére azonban 2011 és 2013 között került sor, amelynek során az 1990–1992 közötti szolgáltatói szerkezet gyökeresen átalakult. 2011 végén – 2012. január 1-jei fordulónappal – elsőként a megyei és részben a fővárosi önkormányzat által fenntartott szakellátási intézményeket vonták a 2011. évi CLIV. törvénnyel államigazgatási fenntartási körbe, ezzel párhuzamosan Esztergom város egészségügyi szakellátó intézményeit is átvette az államigazgatás a 2011. évi CLXXXVI. törvénnyel. Az átvétel következő hullámában, a 2012. évi XXXVIII. törvénnyel a települési önkormányzatok fenntartásában levő fekvőbeteg-szakellátó intézményeket, valamint az azokkal integrált járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az államigazgatás. Az állami fenntartásba vonás utolsó lépcsőjét a 2013. évi XXV. törvénnyel a gazdasági társasági formában működő intézmények átvétele jelentette, illetve az, hogy ilyen formában működő, az államigazgatás – tulajdonosi – befolyása alatt álló gazdasági társaságokat pedig ismételtlen közjogias jogalannyá, költségvetési szervekké alakították. Az intézmények fenntartói feladatait is centralizálták: egy egységes fenntartó szervezetet hoztak létre, amikor valamennyi átvett intézmény fenntartójává az egészségügyért (is) felelős emberi erőforrások miniszterének irányítása alatt működő Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetet (GYEMSZI) – 2015. március 1-jétől az Állami Egészségügyi Ellátó Központot (ÁEEK) – tették.

A fenti, az új közmenedzsment több gondolatával, így a szolgáltatási szerepkörök erős megosztásán – bár a GYEMSZI (2015. március 1-jétől az ÁEEK) és az egészségbiztosító szervezetileg elkülönül egymástól, azonban miniszteriális szinten ez az elkülönülés már nem érvényesül, ugyanis mindkét központi hivatal irányítója az emberi erőforrások minisztere – és a decentralizált szolgáltatásszervezésen alapuló modellt egy centralizált rendszer

váltotta fel. Az átalakítás után a helyi önkormányzatok fenntartásában csak az alapellátás, valamint a fekvőbeteg-szakellátással nem integrált, a települési önkormányzatok és társulásai által szervezett járóbeteg-szakellátás maradt.

Az erőteljes központosítás a finanszírozási rendszerben is éreztette hatását. Az első és legegységesebb következmény, hogy az önkormányzatok saját bevételei a fekvőbeteg-ellátásból teljesen, a járóbeteg-szakellátásból pedig nagyrészt kiestek. Mivel ezek a források a fejlesztések területén jelentek meg, ezért gyakorlatilag a fejlesztési források tekintetében majdnem teljes egészében az államigazgatási források dominálnak.

Az egységes fenntartású rendszer révén azonban megjelentek olyan technikák is, amelyek már szinte elfeledetté váltak az egészségügyben, így a fejlesztési források mellett részben az intézményfenntartás terén ismételen kezdtek elterjedni a *bázisfinanszírozási*, azaz az intézményi alapú megoldások.

A reformok az alapellátást is elérték, ahol a különféle kisebb finanszírozási módosítások a szabad orvosválasztás lehetőségét nehezítik meg, s erősítik a körzeti ellátási jelleget. E kézirat lezárásakor pedig már megfogalmazódtak a védőnői ellátás államigazgatási kézbe vételével összefüggő kormányzati tervek is.

A rendszerben némileg inkoherens elemet jelent, hogy 2013-ban is széles körben alkalmazzák a fekvőbeteg intézmények tekintetében az ágyszámokra vonatkozó kapacitási volumenkorlátokat. Miként a 3.2 pontban kiemeltem, ezen módszerek kialakulásának az egyik legfőbb oka az *önkormányzati intézményfenntartás* volt, azaz az önkormányzatokat megillető szervezeti- és közszolgáltatási szabadság finanszírozási korlátjaként működtek ezek a technikák. Az egységes, miniszteri irányítás alatt álló fenntartói rendszerben a szolgáltatásszervezési logika alapján felesleges az egészségügyi hatósági feladatok ellátásáért felelős ÁNTSZ és az egészségbiztosító OEP együttműködésén alapuló rendszer, hiszen a fenntartói szervezet is az emberi erőforrások irányítása alatt áll. Ez a belső megosztottság ugyanis eltérő logikát követ: a központosított rendszerekben egyfajta bürokratikus verseny kialakulásához vezethet, amelyek működésére az államszocializmus időszakában volt több példa.

Sajátos, a változások fő irányával ellentétes mozgás is lezajlott a finanszírozási rendszerben. Az öngondoskodás erősítése érdekében az önkéntes egészségpénztárak támogatása jelenleg is számottevő, és szélesebb körben tették számukra lehetővé, hogy – az elsősorban kiemelt jellegű – fekvőbeteg-ellátások finanszírozásában is részt vehessenek.

Amennyiben a 2010-et követő időszak változásait röviden kívánjuk összefoglalni, akkor azt emelhetjük ki, hogy egy erős centralizáció, és – bizonyos kivételekkel – a menedzsmentszemléletű eszközök helyett az adminisztratív eszközök alkalmazása került előtérbe. A menedzsmentszemlélet tükröző finanszírozási modellek a centralizált rendszer ellenére is erősen érvényesülnek. Így például a meghagyták a fekvőbeteg kapacitások szabályozásának a decentralizált fenntartói rendszerhez igazodó modelljét az egységes fenntartó ellenére is.

* * *

Az egészségügyi ellátórendszer finanszírozásának központi elemét az egyes államokban az egészségügyi ellátórendszer szerkezetének átalakulása jelentette. A társadalmak előregedése, a technikai fejlődés jelentős mértékben növelte a költségvetési kiadásokat, miközben

az 1980-as évek óta az egyes fejlett államokban fontos cél a költségvetés egyensúlyának fenntartása. Ez a sajátos ellentmondás csak tovább erősödött a 2008–2009-es gazdasági válság nyomán is, bár érdekesség, hogy egyes országokban – így különösen az USA-ban – a növekvő állami beavatkozás fő területévé pont az egészségügy vált. Így a hatékonyság, a költségtakarékosság a finanszírozás központi értéke maradt, ezért a menedzseri eszközök a válságot követően is erősen érvényesülnek ezen a területen.

Amennyiben az elmúlt 20 év magyarországi fejleményeire tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy a biztosítási elv érvényesítése mellett a magyar rendszerre a menedzsment-szemléletű finanszírozási megoldások, azokon belül is elsősorban a bismarcki típusú berendezkedésekben megjelenő eszközök gyakoroltak jelentős hatást. Az 1992-t követően kialakuló rendszerben megvalósult a szolgáltatásszervezési szerepkörök elválasztása és egy szektorsemlegesebb finanszírozási struktúra. Bár az önkormányzatok széles szolgáltatásszervezői hatáskörökkel rendelkeztek, azonban a finanszírozás rendszere Magyarországon alapvetően központosított volt, amely a rendszer egészére rányomta a bélyegét.

Bár a menedzsmentszemlélet a mai napig erősen érezteti hatását az egészségügy finanszírozásában, 2010-et követően Magyarországon egy „hangos fordulat” következett be, amely a korábbi, szektorsemleges, a versenyt értéknek tekintő rendszerrel szemben egy erősen centralizált, a területi elvet nem vagy alig megjelenítő, a közjogias szolgáltatásszervezési eszközöket preferáló modellben kezd körvonalazódni.

1. melléklet
III.1 táblázat

Az egészségügy helye egyes államok gazdaságában és közkiadásaiban

656

Ország	Egészségügyi kiadások			Egészségügyi kiadások megoszlása (%-ban)		
	Összesen (Mrd USD)	Egy főre (USD/fő)	GDP %-ában	Háztartások	Kormányzati szektor	Egyéb gaz- dálkodó szer- vek (forprofit és nonprofit)
Amerikai Egyesült Államok	2695	8608	17,9%	11%	46%	43%
Egyesült Királyság	226	3609	9,3%	9%	83%	8%
Ausztrália	134	5939	9,0%	20%	68%	12%
Németország	399	4875	11,1%	12%	76%	12%
Franciaország	323	4952	11,6%	7%	77%	16%
Olaszország	209	3436	9,5%	20%	77%	3%
Spanyolország	140	3027	9,4%	20%	74%	6%
Svédország	50	5331	9,4%	17%	81%	2%
Dánia	37	6648	11,2%	13%	85%	2%
MAGYARORSZÁG	9,8	987	5,0%	27%	64%	9%
Lengyelország	33	854	5,0%	23%	70%	7%
Csehország	15	1432	6,0%	14%	85%	1%
Szlovákia	7,2	1326	6,0%	22%	71%	7%

Forrás: WHO, 2013

2. melléklet
III.2 táblázat

657

**Alapellátásra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok
és azok változása 1993–2013 között**

Év	Alapellátásra* tervezett összegek (Mrd Ft)	Alapellátásra* tervezett összegek változása (1993=1)	Fogyasztói árindex változása (1993= 1)
1993	22,88	1	1
1994	30,63	1,339	1,188
1995	31,27	1,367	1,523
1996 (módosított)	36,73	1,605	1,882
1997 (módosított)	61,01	2,667	2,225
1998	62,19	2,718	2,544
1999	55,14	2,410	2,799
2000	55,79	2,438	3,072
2001	62,74	2,742	3,356
2002	72,02	3,148	3,533
2003	73,37	3,206	3,699
2004	98,16	4,290	3,950
2005	102,73	4,490	4,093
2006	103,24	4,512	4,252
2007	100,04	4,372	4,593
2008	110,2	4,816	4,873
2009	119,32	5,215	5,078
2010	118,15	5,163	5,323
2011	122,58	5,357	5,536
2012	121,38	5,305	5,849
2013	130,05	5,684	5,952
2014	146,19	6,389	5,939
2015	145,44	6,357	n.a.

* Az alapellátás körében az egészségbiztosításból finanszírozott háziorvosi, háziorvosi ügyeleti, fogászati és védőnői szolgálati támogatásokat vizsgáltam.

Forrás: saját szerkesztés⁴⁰

⁴⁰ A táblázatban szereplő adatok forrása a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetéseiről szóló törvények, Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvények, Magyarország költségvetéséről szóló törvények és a KSH adatbázisa.
Utóbbi elérhetősége: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qsf001.html (2013.08.22.)

3. melléklet
III.3 táblázat**A szakellátásokra tervezett költségvetési kiadási előirányzatok
és a fogyasztói árindex változása 1993–2013 között**

658

Év	Összevont szakellátásra tervezett összegek (Mrd Ft)	Összevont szakellátás tervezett finanszírozásának változása (1993=1)	Fogyasztói árindex változása (1993=1)
1993	96,17	1	1
1994	119,85	1,246	1,188
1995	127,75	1,328	1,523
1996	168,44	1,751	1,882
1997 (módosított)	203,36	2,093	2,225
1998	270,39	2,811	2,544
1999	257,44	2,680	2,799
2000	271,03	2,818	3,072
2001	310,96	3,233	3,356
2002	363,34	3,778	3,533
2003	379,18	3,942	3,699
2004	485,53	5,051	3,950
2005	520,01	5,407	4,093
2006	492,44	5,121	4,252
2007	522,48	5,433	4,593
2008	532,87	5,541	4,873
2009	524,71	5,456	5,078
2010	557,36	5,796	5,323
2011	563,71	5,862	5,536
2012	617,69	6,422	5,849
2013	630,44	6,555	5,952
2014	614,96	6,395	5,939
2015	628,83	6,539	n.a.

Forrás: saját szerkesztésű táblázat⁴¹

⁴¹ A táblázatban szereplő adatok forrása a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetéseiről szóló törvények, Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvények, Magyarország költségvetéséről szóló törvények, valamint a KSH adatbázisa.
Utóbbi elérhetősége: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qsf001.html (2014.05.01.)

IV. Ágazatpolitikai változások

Hoffman István

Kulcsszavak

népesség elöregedése	szolgáltatók közötti verseny	kimazsolázás (creaming-off)
várható élettartam	szolgáltatási rendszer decentralizációja	állami egészségügyi reform
öngondoskodás		

A modern európai államokban az egészségügyi közszolgáltatások jelentősége egyre nagyobb, amelynek több demográfiai, gazdasági és társadalmi oka van. Egyrészt a tágabb értelemben vett jóléti közszolgáltatások – amelyekhez a szociális és az egészségügyi ellátásokat sorolhatjuk – a XX. század folyamán jelentős szerepre tettek szert a humán közszolgáltatások körében. A jóléti államok a társadalombiztosítási, valamint az adókból finanszírozott jóléti egészségügyi ellátórendszerek kiépítése során kiemelt figyelmet fordítottak ezekre az ellátásokra.

A hatékony, az egyénekhez közeli szolgáltatási rendszer biztosítása érdekében pénzübeli ellátásokból, valamint a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatásokat is magában foglaló természetbeni ellátásokból álló rendszer alakult ki. A személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások önmagukban is egy jelentős alrendszert képeznek, amelyek az egyének lakóhelyén nyújtott alapszolgáltatásoktól a speciális szakellátásokig széles kört fognak át. A rendszerváltás során kiépülő egyénekhez közeli szolgáltatások biztosításában a területi önkormányzatok erőteljes szerephez jutottak.

A tágabb értelemben vett egészségügyi közszolgáltatások szabályozását – a kérdéskör összetettségére figyelemmel – számos tényező befolyásolja. Figyelemmel az ellátások jelentős költségigényére, továbbá a humán közszolgáltatások helyével és szerepével kapcsolatos közpolitikai felfogásokra, különböző modellek alakultak ki a nyugati demokráciákban. A XX. század végétől számos olyan kihívás jelentkezett, amelyek e rendszereket is érintették, s melyek kezelésére különféle szakpolitikai válaszok születtek. Figyelemmel arra, hogy ezek a megoldások – részben – mintákat jelentettek a hazai szabályozás és szakpolitika számára, valamint a külföldi gyakorlatok és eredmények fontos ismereteket és tapasztalatokat hordozhatnak a jövő hazai ágazatpolitikája számára, ezért azokat részletesebben áttekintem.

A külföldi minták segíthetik a hazai ágazatpolitikai változások megértését, azonban mechanikusan azokat nem lehet alapul venni. Éppen ezért csak a kereteket jelentik a sokszor hasonló jellegű, máskor viszont eltérő magyar folyamatok megértéséhez, valamint annak az értelmezéséhez, hogy milyen diszfunkciók jelentkeztek bizonyos megoldások estében Magyarországon. A következőkben ennek megfelelően a főbb egészségpolitikai rendszere-

ket, valamint az azokat érő kihívásokat és az azokra adott válaszokat vizsgálnám meg, majd áttekintném az elmúlt 30 év magyarországi ágazatpolitikájának a változásait, azt, hogy – Fazekas Marianna szavaival élve – hogyan jutottunk el az állami egészségügytől az állami egészségügyig (Fazekas–Koncz, 2013: 24–29).

660 1. Ágazatpolitikai kérdéseket meghatározó tényezők

Az egészségügyi ágazatok politikáját több határozza meg. Így ki kell emelni az adott állam jóléti rendszerét, az egészségügyi ellátások helyét a jóléti ellátásokon belül, valamint az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés elvét. A fenti rendszerekre jelentős kihívásként hatnak a XX. század végétől megjelenő, különböző jelzőkkel – így többek között a posztmodernitással – leírt társadalmi változások (Gibbins, 1998: 31), amelyeknek a vázlatos bemutatása is jelentősen meghaladná jelen alfejezet kereteit.

A számos társadalmi és népességi változás közül talán a *várható élettartam emelkedése*, és ezzel a *népesség előregedése* az, amely az egészségügyi területi közszolgáltatásokkal kapcsolatos ágazati politikákat leginkább befolyásolta (Orosz, 2009: 11–12). A folyamat még társadalmi szempontból viszonylag rövidnek tekinthető egy évtized figyelembevételével is szembevetve: míg a 28 tagú EU-ban a születéskori várható élettartam 2003-ban 77,2 év volt, addigra 2012-ben ez már 79,6 évre emelkedett, azaz egy évtized alatt a születéskori várható élettartam 2,4 évvel nőtt (1. melléklet).

Az előregedő társadalom az egyes egészségügyi ellátórendszerek tekintetében több megoldandó kérdést vet fel. Az idősebb korosztályok ellátása ugyanis nagyobb forrásokat igényel. Részben a források megléte eredményezi azt, hogy míg a gazdag országokban a halálozások 85%-ára, addig a szegényebb országokban 45%-ára kerül sor a 60. életév betöltése után (Lloyd, 2012: 1). Az emelkedő költségek, valamint a növekvő élettartam pedig a hagyományos társadalombiztosítási rendszereket állítja jelentős kihívás elé: az eltartottak száma az előregedéssel megnőtt, s ráadásul e csoportok ellátása arányaiban is nagyobb kiadással jár, ezért a hagyományos felosztó-kirovó rendszerek korrekciója is szükségessé vált (Phillipson, 2005: 503–504).⁴²

A várható élettartam emelkedése, azaz az előregedő társadalom mellett a technika fejlődése is jelentős hatással volt a területi egészségügyi szolgáltatásokra, elsősorban azok igazgatására. Az új szolgáltatási rendszerek szükségszerűen bonyolultabbak, ezért a megfelelő színvonalú szervezéshez új igazgatási módszereket is alkalmazni kellett (Bartsch, 2011: 402).

Mindezek a körülmények az 1980-as évektől kezdődően jelentős változásokat hoztak az egyes államok egészségpolitikájában. Mivel ezeknek a változásoknak az áttekintése nem-hogy ennek a tanulmánynak, hanem az egész kötetnek meghaladná a tartalmi kereteit, ezért e körben csak vázlatosan, a területi egészségügyi szolgáltatásokra jelentősebb hatással levő főbb irányokat vizsgálom.

⁴² Az előregedés nemcsak a modern jóléti rendszereket érintette. Kínában az egygyermekes családmódel hasonló problémákat okozott, s az eltartottak számának jelentős növekedése a hagyományos családmódel erózióját is magával hozta, ugyanis a kevés eltartó nem vagy alig tud gondoskodni szüleiről. Így széles körben megjelent az elótakarékosság, valamint erősödött a társadalombiztosítási jelegű intézmények iránti igény (Xu–Norstrand, 2012: 147–149).

1.1 A szolgáltatásokhoz való hozzáférés elvének változásai

661

A XX. század végétől a hagyományos jóléti ágazatpolitikák jelentősen átalakultak. A korábbi – alanyi jogú, társadalom- és magánbiztosítási – hozzáférési elvek relatívvá váltak. Egyrészt a társadalmak széles köreit bevonták különböző jogcímenek az ellátórendszerbe, másrészt a korábbi tiszta, alanyi jogú, társadalombiztosítási és magánbiztosítási megközelítések közötti különbségek is csökkenni kezdtek. Nemcsak a piaci alapú, amerikai rendszerek (Orosz, 2009: 12) közeledtek az európai modellekhez, hanem a hagyományos bismarcki rendszer is jelentősen átalakult, így például a társadalombiztosítás mellett egyre nagyobb szerepre tesznek szert ezekben az államokban is a magánbiztosítók, ezért egyfajta duális rendszer kialakulását figyelhetjük meg (Palier, 2010b: 384).

Ezek a változások összhangban voltak a modern jóléti államokban az állam szerepével és feladatkörével kapcsolatos paradigmaticus változásokkal. Így mind az angolszász államok, a kontinentális Európa, Dél-Európa, valamint részben a volt szocialista országok reformjaira az 1980-as évek végétől kezdődően jelentős hatást gyakoroltak az új közmenedzsment (New Public Management – NPM) paradigmájának bizonyos elemei, a szolgáltatáshoz való hozzáférés elvével kapcsolatban elsősorban a potyautas (freerider) effektus kizárását szolgáló szabályozások révén (Pollitt–Bouckaert, 2011: 77–78).

1.2 A verseny mint meghatározó elem

662

Az egyes külföldi modellekben az ágazati politikák és az ágazati reformok meghatározó eleme a *versenyhez* való viszonyulás volt, s ehhez kapcsolódóan kapott szerepet a magántőke és annak bevonásának kérdése.

A területi közszolgáltatások szervezése szempontjából a verseny két területen jelent meg az egyes ágazatpolitikai felfogásokban. Az első területet a *finanszírozási rendszer működtetése* jelentette, azaz, hogy az egyes szolgáltatások vásárlása során kialakulhat-e verseny. Ezek a megoldások értelemszerűen elsősorban a *hozzáférés biztosítási elvét követő államokban* jelentek meg a finanszírozás jellege miatt.

A verseny második lehetséges területét a *szolgáltatók közötti* verseny jelentette, azaz egy olyan rendszer, ahol az egyén választhatott a különféle szolgáltatók között, s nem kötött módon vehette igénybe az ellátásokat.

Előjáróban le kell szögezni, hogy az egészségügy terén a verseny az ágazat jellegénél fogva csak korlátozott lehet. A verseny korlátozottságának okait a szakirodalom általában a *heterogén eredményben* jelöli meg. Részben ehhez, részben pedig a szolgáltatás magas szakértelmet igénylő jellegéhez kapcsolódik, hogy az ellátottak általában *tökéletlen információkkal* rendelkeznek. Mindezeket túl a szolgáltatáshoz számos *személyes (bizalmi) elem* és *erkölcsi kérdések* is kapcsolódnak (Gaynor–Vogts, 2000: 1411–1415).⁴³

⁴³ Ez a megközelítés összhangban áll Charles Wolffnak a nempiaci kudarcokkal kapcsolatos elméletével (Wolff, 1993: 87–88).

663 1.2.1 Öngondoskodás az egészségügyben

Az egészségügyi ellátórendszerre ható nyomások miatt a XX. század utolsó harmadában központi kérdéssé vált az egészségügyi ellátórendszer hatékonyságának a növelése. Az előzőekben jelzett körülményekre figyelemmel az ágazatpolitikák mindegyike egyetértett abban, hogy ezen a területen nem lehetséges teljes verseny és piacosítás. Az ágazati reformok iránti igények már az 1970-es évek végén megjelentek, azonban a kritikus tömeget az 1980-as évekre érték el, ekkor kezdődtek meg a nyugati demokráciákban a nagy reformok előkészületei.

A verseny, mint hatékonyságjavító eszköz elsősorban a *(neo)konzervatív* politikai erők elképzelései között szerepelt (Horváth M., 2005: 28–32). Egyes modellek a szolgáltatók közötti verseny helyett vagy mellett a *finanszírozók* közötti verseny kialakítására törekedtek. Ezekre a reformokra általában azokban az államokban kerülhetett sor, ahol a szolgáltatókat *biztosítási elven* nyújtották. A reformok egyik irányát a *versengő biztosítók* rendszerének kialakítása jelentette (Monheit – Cantor, 2004: 3). Ezek az átalakítások jellemzően az *új közmenedzsment megközelítését* alkalmazták, s nemcsak a *(neo)konzervatív*, hanem a(z új) baloldali kormányok is végrehajtottak ilyen irányú módosításokat (Ebsen, 2012: 732–736).

A finanszírozásban megnyilvánuló verseny egyik sajátos esete az, amikor a hagyományos, állami ellátórendszer helyett az egyes reformok során *az öngondoskodást erősítik*, azaz, amikor széles körben teszik lehetővé magánjogi biztosítók belépését az elvileg államilag szervezett piacra. Az öngondoskodás erősítése az állami szerepvállalás csökkentése érdekében *elsősorban az új közmenedzsment* paradigmáját alapul vevő, *(neo)konzervatív* és *liberális* pártok egészségügyi szakpolitikáiban jelent meg jellemzően. Ezzel az elképzeléssel állt összhangban a *szolgáltatási csomagok* modellje, amely alapján lehetővé tették, hogy bizonyos többlétszolgáltatásokat magántőkeből finanszírozzanak (Berman, 2005: 314–315). Ebben a modellben a *különbféle helyettesítő, kiegészítő és pótló biztosítások széles körét* alkalmazták a magántőke bevonásának fontos eszközeként (Vallyon, 2011: 253–256).

664 1.2.2 A szolgáltatók közötti verseny ösztönzése

Az új közmenedzsment paradigmája által befolyásolt ágazatpolitikák kezdeményezte reformok másik iránya a *szolgáltatók* közötti versenyt igyekezett ösztönözni.

Az egészségügy „nempiaci” jellege e körben is élesen megjelenik, így ezen a területen valódi verseny kialakítására nem vagy alig nyílik lehetőség. Korlátozott verseny kialakítására többféle mód van. A legfontosabb, hogy valamilyen módon választási lehetőséget kell teremteni az ellátottaknak a többféle szolgáltató között.

Egyfajta versenyt úgy is meg lehet teremteni, hogy a szabad orvosválasztással egy, a tényleges tevékenységen alapuló finanszírozási rendszert alakítanak ki, azaz a verseny egyfajta (implicit) *utalványrendszerrel* jön létre (Blöndal, 2005: 100–103). Ebben az esetben a versenyhez hasonló, kvázi piac egy egytulajdonú rendszerben is kialakulhat.

A szolgáltatók közötti verseny lehetőségét azzal is meg lehet teremteni, ha valamely aktornak *szolgáltatásvásárlói* szerepkört biztosítunk, s az a szolgáltatás – jelen esetben az egészségügyi ellátás – vásárlása során választhat viszonylagos szabadsággal a szol-

gáltatók között. Ezt a modellt alkalmazták a brit NHS 1990/91-es reformja során, amikor a házi orvosokra alapozott alapkezelők kialakításával egy sajátos kvázi-piacot teremtettek (Klein, 2010: 158–163). A szolgáltatói szerepek élesebb elválasztása szintén az új közmenedzsment paradigmájának az egyik fontos eleme (Horváth M., 2005: 98–102), s ez a területi szolgáltatásokra is kihat, ugyanis a kvázi piacok ebben a rendszerben jellemzően *területi szinten* szerveződnek. Bár ezzel a módszerrel elsősorban a konzervatív kormányzatok idején végrehajtott reformok éltek, azonban azokat sok esetben a szociáldemokrata kormányzatok is fenntartották.⁴⁴

Szintén a versenyt segíti elő az, ha a szolgáltatók *tulajdonviszonyait diverzifikálják*, azaz felszámolják a szolgáltatás állami monopóliumát, s lehetővé teszik, hogy nonprofit és forprofit szervezetek is elláthassanak egészségügyi feladatokat. Sok esetben azonban a magánjogi jogalanyok megjelenése csak igazgatási változást hozott. Így a német közszolgáltatási rendszer 1980-as és 1990-es években lezajlott reformjai során az új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) paradigmájára építő, elsősorban a jobbközép pártok által támogatott (Horváth M., 2005: 48–56) megoldások keretében, a korábban közjogias formában működő intézményeket – többek között egészségügyi intézményeket is – jellemzően nonprofit magánjogi jogalanyokká alakították át *formális* vagy *szervezeti privatizáció* keretében (Rittner–Dreher, 2008: 200–201). Erre is figyelemmel a *nonprofit* szolgáltatók számának viszonylag nagyobb aránya nemcsak a civil szervezetek és egyházak szélesebb szerepvállalására utalhat, hanem arra, hogy sok esetben a korábban közjogi jogalanyként működő szolgáltatókat ilyen formájú szervezetté alakították át. A formális privatizáció szintén megjelenhet a közjogias jogalanyok forprofit szervezetekké történő átalakításával is.

IV.1 táblázat

Kórházi ágyak megoszlása a fenntartók szerint egyes európai államokban 2003-ban, 2008-ban és 2011-ben (%-ban)

665

Ország	2003			2008			2011		
	Köz	Nonprofit	Forprofit	Köz	Nonprofit	Forprofit	Köz	Nonprofit	Forprofit
D	44,42	31,35	24,23	40,83	30,36	28,81	40,64	29,57	29,79
FR	65,76	14,23	20,01	64,72	13,87	21,41	62,25	14,07	23,68
ES	66,16	15,05	18,79	66,34	13,46	20,20	69,25	12,71	18,04
IT	69,96	2,97	27,07	68,33	3,46	28,21	68,47	3,64	27,89
DK	96,73	2,00	1,27	95,58	2,27	2,15	n.a.	n.a.	n.a.
PL	n.a.	n.a.	n.a.	80,92	0	19,08	73,26	0	26,74
CZ	n.a.	n.a.	n.a.	86,46	0,62	12,92	n.a.	n.a.	n.a.
HU	97,34	2,66	0	97	2,79	0,21	96,87	2,87	0,26

Forrás: Eurostat, 2013

⁴⁴ Így az 1990/91-es thatcheri NHS reform alapvető elemeit az 1997-ben kormánya kerülő, a „Harmadik Út” („Third Way”) megközelítést valló munkáspárti (Blair-)kormány is fenntartotta (Klein, 2010: 192–196).

A verseny erősítését célozták az egészségügy területén csak támogató, kiegészítő, összehangoló hatáskörökkel rendelkező *Európai Unió* intézkedései, amelyek befolyását a területi közszolgáltatásokra egy külön tanulmányban tekintem át. Röviden összefoglalva azt emelhetem ki, hogy az Unió az egészségügyre a korlátozott verseny egyik területként tekint, s e körben – elsősorban a betegmobilitási irányelv (2011/24/EU irányelv) elfogadásával – kialakított bizonyos, a tagállamok egyes szolgáltatói közötti verseny alapjául szolgáló kereteket.

Mivel az egészségügyben a verseny mindvégig csak korlátozottan volt jelen, ezért ezt az ágazatot kevésbé érintette a versennyel kapcsolatos európai „csendes fordulat”, amelynek révén a közjogias eszközök megerősödtek (Horváth M., 2013: 175–176). Ennek ellenére számos országban ezen a területen is megjelentek bizonyos közjogias és recentralizációs tendenciák, amelyeket részben a következő alponthozatal tekintek át.

666 1.3 A szolgáltatási rendszer decentralizációja és a területi döntéshozatal

Az 1980-as években meginduló új közmenedzsment elképzelései között is szerepelt a centralizált ellátási struktúrák felülvizsgálata iránti igény, így a közmenedzsment szemléletű reformok az 1980-as és 1990-es években az önkormányzatiság kiterjesztését eredményezték Európában (Marcou–Verebélyi, 1993: 236–240).

Amennyiben azonban azt vizsgáljuk, hogy az elmúlt harminc évben milyen reformokra került sor, akkor kiemelhetjük, hogy a nyugat-európai államokban egyfajta decentralizációs tendencia figyelhető meg, amely bizonyos esetekben azonban korrekciós mechanizmusokkal is jár.

A rendszerek központosítottságának oldása a centralizált modellekben is megjelenik. Egyrészt az ilyen jellegű megoldások közé sorolhattuk az új közmenedzsment alapján álló 1990/91-es NHS reformot, amely a szolgáltatásvásárlással egy sajátos, *részben területi alapon szerveződő rendszert* hozott létre az alapkezelői feladatokat ellátó háziorvosokkal (Calnan–Rowe, 2008: 29–31).

A brit rendszer központosítottságának jelentős oldására került sor a munkáspárti kormányzás során, amikor is 2007-ben a helyi önkormányzatokat, valamint a helyi közösségeket az ún. Helyi Részvételi Hálózat (Local Involvement Network – LINK) útján bevonták az egészségügyi tervezés és kapacitásszabályozás folyamatába (Paton, 2007: 20–21). A Blair-féle reformok jelezték, hogy az egészségügyi ágazatpolitikákban megjelent az 1990-es évek újbaloldali mozgalmainak egyik ideológiai hátterét jelentő, a civil szervezetekkel és a társadalmi aktorokkal való erőteljesebb együttműködést, s az érintettek aktívabb bevonását célzó új paradigma, a *Jó Kormányzás (Good Governance)* is (Powell, 2013: 203–205). Hasonlóan a francia egészségügyi reformok során is megjelent a regionális önkormányzatok bevonása a tervezési és a kapacitásszabályozási folyamatokba (Marrot, 1995: 29).

Az 1980-as és 1990-es évek önkormányzati reformjai során az önkormányzatok szolgáltatásszervezői feladatainak megerősítése körében jellemzően az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos feladataikat is megerősítették (Bankauskaite–Dubois–Saltman, 2007: 34–36). Bár a decentralizáció trendszerűen érvényesült Európában, a XXI. század első évtizedében már egyfajta korrekciós mechanizmusok jelentek meg. Így például Norvégiában

2002-ben az önkormányzati kórházak fenntartói jogait államigazgatási szervekre, regionális intézményfenntartókra ruházták (Østergren et al, 2007: 231–232). Mindezek mellett éppen az egészségügyben jelent meg talán a leghangsúlyosabban a XXI. század elején lezajló önkormányzati változások egyik legmeghatározóbb eleme, az, hogy az államigazgatás a *szabályozás* – elsősorban a végrehajtási rendeletalkotás – révén növelte az önkormányzati szektor irányába szolgáltatásszervezési befolyását. Mindez összhangban állt azzal, hogy a reformoknak továbbra is kezelni kellett a rendszerre egyre inkább ránehezedő pénzügyi (költségvetési) nyomást (Costa-Font–Greer, 2013: 31–32).

Amennyiben az egészségügyi rendszerben megjelenő fontosabb ágazatpolitikai elemeket vizsgáljuk, abban az esetben három fő szempontot különíthetünk el. Egyrészt, hogy a hatékonyabb ellátórendszer kialakítása érdekében előretört a versenyt támogató szabályozási környezet, másrészt megerősödtek az önkormányzatiságot és a helyi közösségek bevonását elősegítő megoldások. A XXI. század első évtizedében e körben is megjelentek bizonyos közjogias, recentralizációs eszközök, azonban ezek nem hozták magukkal a menedzsment és a Jó Kormányzás módszereinek eltűnését.

2. Az állami egészségügytől az állami egészségügyig: az 1980-as évek végétől napjainkig

A magyarországi területi egészségügyi közszolgáltatások értelmezése tekintetében a nyugat-európai minták egyfajta értelmezési keretként szolgálhatnak, azonban az elemzés során nem szabad figyelmen kívül hagyni a visegrádi, rendszerváltó államok bizonyos sajátosságait sem. A mai magyar ágazati politika gyökerei – bár bizonyos tekintetben a két világháború közötti korszakra nyúlnak vissza – a szocialista időszak egészségügyében leletők fel.

2.1 Állami egészségbiztosítási rendszerből társadalombiztosítási rendszer (1988/89–1995/96)

667

A VI/C. fejezetben is jeleztük, hogy a társadalombiztosításként induló, majd 1975-től alanyi jogúvá váló és egységes állami egészségügyi rendszer átalakítása már a szocializmus befejező időszakában megindult. Ennek nyitányaként 1989. január 1-jével kialakították a Társadalombiztosítási Alapot, amely előfeltétele volt a biztosítási rendszer átalakításának. Az állami egészségügyi rendszer lebontását szolgálta az is, hogy 1990. január 1-jével lehetővé tették egészségügyi vállalkozások indítását is.⁴⁵ Ezek a lépések az átalakítás irányait jelezték, mely során megkezdtek az *egységes állami egészségügyi ellátórendszernek egy biztosítási elven működő, a szolgáltatói oldalon többszektoros rendszerré alakítását*. Ehhez kapcsolódott az egészségbiztosítás „portfóliótisztítása” is. Ezek a változások előrejelezték azt, amit Ferge Zsuzsa „az univerzális ellátórendszer végeként” jellemzett (Ferge, 1998: 4–6).

Ahogy a VI/C. fejezetben kifejtettük, az 1992-től kezdődő időszak ágazatpolitikáját a *bismarcki modellhez való visszatérésként* jellemezhetjük (Standing, 1996: 245). 1991-ben az Országgyűlés határozatot hozott a biztosítási rendszer kialakításáról.⁴⁶ Az igazgatás során is a hagyományos bismarcki típusú modellhez tértek vissza azzal, hogy 1993-ban felállították a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási önkormányzatokat. (Fazekas–Koncz, 2013: 26).

A bismarcki elvekhez való visszatérés mellett ebben az időszakban tovább erősödtek a *verseny* megteremtését elősegítő szabályok, elsősorban a *finanszírozás* területén, így az új, a tevékenységhez kapcsolt finanszírozási rendszer a szakellátások és a fogászati ellátás terén, valamint a háziorvosi rendszerben alkalmazott sajátos utalványrendszer („kártyapénz”) bevezetése, valamint az orvosválasztás szabadságának biztosítása az egyes szolgáltatók között bizonyos mértékű versenyhelyzetet teremtett.⁴⁷ A verseny kialakulásának a csíráját rejtette magában az *önkéntes egészségpénztári rendszer* 1993/94-es kialakítása is, amely egyben egy másik, az új közmenedzsmentre jellemző elv, az öngondoskodás fokozottabb érvényesülését is szolgálhatta.

Mindezek mellett az állami egészségügy leépítésének fontos lépcsőjét jelentette az, hogy 1990 után a korábbi tanácsi egészségügyi intézmények fenntartása megszűnt állami feladat lenni, ahogyan azt a VI/A. fejezetben is jeleztük az ellátás biztosításáért a *helyi önkormányzatok* váltak felelőssé (Hoffman, 2009: 198).

IV.2 táblázat

668 Házi orvosok és házi gyermekorvosok száma a parxis jogállása alapján (1998–2012)

Év	Házi orvosok száma					
	Önkormányzattal (társulással) szerződés	Önkorm. feladatot ellátó eü. szervvel szerződés	Eü. vállalkozó	Magánorvos	MÁV alkalmazásában	Egyéb
1998	1 008	199	5 525	39	8	0
2002	471	61	6 145	25	2	0
2007	223	117	6 165	2	16	0
2010	220	87	6 104	1	39	0
2012	141	65	6 167	0	49	0

Forrás: KSH, 2013

669 2.3 A költségvetési politika markában (1995/96–1998)

Az egészségügyi ágazat finanszírozásában és igazgatásában jelentős változások zajlottak le 1995–1997 között. Ezek a változások – miként a VI/C. fejezetben is jeleztük – *látzólag* bizonyos *menedzsmenteszközökre* építkeztek, azonban eltérően az 1980-as és 1990-es évek nyugati menedzsment alapú reformjaitól – amelyek fő célja a hatékonyság növelése,

⁴⁶ 60/1991. (X. 29.) OGY. határozat a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról.

⁴⁷ A finanszírozást részletesen egy külön tanulmányban mutatom be.

s ehhez kapcsolódóan csak járulékos elemként jelent meg (ha megjelent) a költségvetési kiadások lefaragása – a korszak magyar reformjainak elsődleges célja a *költségvetési kiadások csökkentése volt* (Kovácsy, 2008: 206).

A reformok körét részletesen bemutatom az egészségügyi finanszírozás és igazgatás fejezeteiben, itt azt jelezném, hogy azok elsősorban a finanszírozási rendszert érintették. A szóban forgó újítások egyrészt az egészségügyi szolgáltatások természetes jellemzőiből fakadó *redundáns kiadásokat* kívánták visszafogni, azaz a párhuzamos szolgáltatások igénybevételét kívánták szűkíteni. Másrészt a *kiadásoknak akartak felső korlátot szabni* a nyújtott szolgáltatások számának maximalizálásával (*teljesítményvolumen-korlátok*). Harmadrészt a közbevételek mellett szélesebb körben kívánták bevonni a *háztartások forrásait (térítési díjköteles ellátások körének bővítése)*.

A reformok – mivel nem elsősorban az egészségügyi, hanem a fiskális logikát követték – felemások voltak, így például a teljesítményvolumen-korlát körében a korporatív döntéshozatali mechanizmus nem zárta ki teljes mértékben azt, hogy ún. *kijárással* kerülhessen előnyösebb helyzetbe egy adott intézmény (Kovácsy, 2008: 271–272).

2.4 Piaci reformtervek 1998/99 és 2008 között

670

A költségvetés konszolidációját követően az egészségügy átalakításának új útjait kezdték keresni. A fenti időszaknak a területi közszolgáltatásokra ható ágazatpolitikájában *piaci jellegű elemek* jelentek meg.

A fenti ágazatpolitikák körében elsőként az amerikai „managed care” és az 1990/91-es brit NHS reformot követő „fundholding” megoldáshoz hasonló modellt kíséreltek meg alkalmazni. Ez volt az ún. irányított betegellátási modellkísérlet, vagy későbbi megjelöléssel *irányított betegellátási rendszer (IBR)*. Bár a modellkísérlet során megtakarítás keletkezett, de a rendszert elemző írás kiemelte, hogy a megtakarítás lehetséges okai között szerepelt az alulgondozás lehetősége is (Sinkó, 2005: 63–64).

Az egészségügyben az IBR mellett a *szolgáltatók privatizációja is megjelent*, így például a 2001. évi CVII. törvény lehetővé tette volna egyes tevékenységek kiszervezését is. Ez a törvény végül nem lépett hatályba, ugyanis azt a 2002-ben hivatalba lépő új kormány visszavonta. A 2001-es kórházprivatizációs törvénnyel kapcsolatos legerősebb kifogás az volt, hogy a tevékenységenkénti privatizáció lehetővé tételével megnyitotta volna az egészségügyi szolgáltatások *kimazsolázásának (creaming-off)* lehetőségét, s ezzel végső soron az állami és az önkormányzati szervezetek csak a leginkább veszteséges ellátásokat nyújtották volna, s viselték volna azok terheit. A szolgáltatási rendszer többszektoros jellegének erősítése nem volt ellentétes az új kormányzat céljaival sem, hisz a 2001-es törvény után 2003-ban a baloldali vezetésű kormányzat is benyújtott egy privatizációs törvényt, mely már csak a szolgáltatók egészének az átvételét tette volna lehetővé, megfelelő garanciák mellett. A törvény végül jogalkotási eljárási hiba miatti, közjogi érvénytelenség okán nem lépett hatályba.⁴⁸ Itt jegyezzük meg,

⁴⁸ Ugyanis a parlamenti vita során a köztársasági elnöki politikai vétót követően az ismételt tárgyaláson az elnöknek nem volt lehetősége véleménye kifejtésére, így az Alkotmánybíróság a törvény – jogalkotási eljárási hiba miatti – közjogi érvénytelenségét állapította meg.

hogy 2007/2008-ban az ágazati törvény külön, ide vonatkozó rendelkezései nélkül, a vagyon-törvények és az önkormányzati jog keretei között több, *korábban önkormányzati fenntartású intézmény vagyonkezelői és fenntartói jogait adták át egészségügyi magánvállalkozásoknak.*

IV.1 Keretes írás

671

Árral szemben... – az ügyeleti rendszer hajdúböszörményi példája

A kétezres évek elején az ügyeleti rendszer a Hajdúböszörményben dolgozó házi felnőtt és gyermek-orvosok közreműködésén alapult, az évtized közepén került sor külső szolgáltató bevonására.

Ez a szolgáltató 2008-tól az Orvosi Ügyelet Szolgáltató Kht. A vizsgált időszakban többször is sor került a szolgáltatóval történő feladatellátási szerződéskötésre, amelyek alapvető elemei nem változtak. Így az ügyeleti rendszer egy sajátos kivételként jelentkezett a Hajdúböszörményben általánosan érvényesülő recentralizációval szemben, ugyanis e körben továbbra is megmaradt a kiszereződéssel, magántulajdonú szolgáltató útján történő feladatellátás (Fónai, 2014: 84–85).

Szintén az 1998–2002 közötti időszakban növekedett meg – elsősorban a német új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) tapasztalataira építve – a *magánjogi jogalanyként működő intézmények aránya*, azaz az egészségügyben széles körben jöttek létre nonprofit szervezetek, amelyek tulajdonosai döntően állami vagy önkormányzati szervek voltak, így egyfajta *formális (szervezeti) privatizáció* játszódott le az ágazatban.

Ezt követően – immáron a súlyosbodó költségvetési helyzetre és a rohamosan növekvő államadósságra is figyelemmel – ismét az IBR rendszerét újították fel. Sajátos fordulatot jelentett volna a 2004-es törvényjavaslat, mely azonban az eredeti, az ellátási hatékonyság növelését célzó megközelítés helyett elsődleges célként ismételten a költségvetési kiadások csökkentését tűzte ki, úgy azonban, hogy a piaci szereplőket gyakorlatilag monopolhelyzetbe hozta volna az egészségügyi szolgáltatások területén (Sinkó, 2005: 67–69). Bár az IBR modellkísérlete elbukott, az egészségügy reformjában a piaci típusú, s egyben költségmegtakarítással járó megoldások továbbra is az egészségpolitika központjában álltak.

A 2006-ban hivatalba lépő – a 2002-es választást követően ismétlődő – kormányzat kettős kihívás előtt állt. Egyrészt a *költségvetés egyensúlyát kellett helyreállítani*, amelyet a területi egészségügyi szolgáltatásokat érintően az ellátások igénybevételenek adminisztratív (volumenkorlátokkal, ágyszámcsökkentésekkel) visszaszorításával, valamint a részleges térítési díj bevezetésével és a biztosítási elv fokozott érvényesítésével – a biztosítási jogviszony folyamatos ellenőrzésével, az állam által megfizetett biztosítási díjak körének csökkentésével – igyekezett teljesíteni. Ennek során az ágazati politikában megjelentek bizonyos, a *Jó Kormányzás* paradigmájához köthető elemek, elsősorban az érintettek bevonása a kapacitásszabályozásba. Ennek eszközét jelentették volna a döntési jogkörrel is felruházott regionális egészségügyi tanácsok.

A fogyasztóvédelem egészségügyben betöltött szerepének erősítéseként már a reform első szakaszában – a költségvetési megtakarításokkal egyidőben – megalakították az ellátottak védelemért felelős Egészségbiztosítási Felügyeletet, amely távlatilag a több, versengő biztosító felügyeletét is ellátta volna (Csaba, 2007: 10–11).

A rendszer egészenek átalakítása középpontjában egy *piaci alapú, ám a nyugat-európai menedzsmentelképzelésektől és az ottani reformoktól jelentősen eltérő, a biztosítók közötti versenyt megerősítő modell* állt volna. A fenti modellt erősen kritizálták, mind poli-

tikailag, mind szakmailag. A szakmai-tudományos kritikák közül az egyik legkoherensebb álláspontot Sinkó Eszter fogalmazta meg, aki elsősorban azt jelezte, hogy nyugati tapasztalatok alapján önmagában a privatizáció még nem teremt versenyt, s a megvalósítani kívánt, több-biztosításnak nevezett rendszer pedig nem valódi piaci alapú biztosítási struktúra, s így a közpénzekhez magánbiztosítókat enged hozzáférni (Sinkó, 2006: 33–36). A reformot végül a 2008-as népszavazás eredményére figyelemmel a kormányzat visszavonta.⁴⁹

A fenti időszakban került sor Magyarország uniós csatlakozására is, s ezzel az egészségügyben is megjelentek az *európai uniós* – ezen a területen elsősorban az Európai Szociális Alap által nyújtott – *támogatások*, amelyek szerepét, azonban ki kell emelni, hogy *programfinanszírozási jellegük* jelentős kihívást jelentett (ld. a VI/C. és VI/E. fejezeteket).

Részen az Unióhoz történő csatlakozás hatásának is tekinthető, hogy a munkaerő mobilitásának széles körű biztosítása az egészségügyi ágazatban súlyos *humán erőforrás-problémákat* vetett fel (ld. a VI/B. fejezetet). Az erre adott válaszok egyrészt *adminisztratív korlátozások* voltak, részben *ösztönző* jellegűek (ösztöndíjak stb.).

2.5 Az állami egészségügyi rendszer helyreállítása

672

Az 1990-es évek végének, 2000-es évek elejének elvetélt reformkísérletei után a 2010-ben alkotmányozó erővel rendelkező jobboldali kormánytöbbség az egészségügy terén jelentős átalakításokat indított, amelyek *egy közjogi jellegű, kötöttebb egészségügyi ellátórendszer kialakításának irányába hatottak, mely a versenyt és az átláthatóságot nem tekinti olyan értékeknek, mint a korábban követett modellek.*

A 2010-et követő átalakítások azonban nem voltak előzmény nélküliek. Ahogyan azt a VI/C. fejezetben jeleztük, az államháztartási törvény 2008-as módosítása jelentősen megújította az államháztartás felépítését. Lényegében 1989-től a társadalombiztosítási alapok élesen elkülönültek a központi költségvetéstől. Ezt az elkülönülést az 1992-es államháztartási törvény az *önálló alrendszerkénti* meghatározással rögzítette. Az elkülönültség azonban folyamatosan erodálódott, majd a már említett 2008-as államháztartási törvény *megszüntette a társadalombiztosítási alapok önálló alrendszeri jogállását.* Ez a módosítás lényegében a biztosítási rendszer alapjául szolgáló elkülönült gazdálkodás modelljét erodálta.

Az állam szolgáltatásszervezői szerepét központba helyező állami egészségügyi rendszer kiépítését több szakpolitikai megoldás szolgálta. Egyrészt a *finanszírozás körében* is szólok arról, hogy a járulék-bevételeket a szociális hozzájárulás(i adó) bevezetésével jelentős részben *adóbevételek váltották fel*, amelyek mértékének meghatározása akár évenként eltérő is lehet. A bevételi oldal mellett a kiadási oldalon is jelentős változtatásokra került sor, amelyek elsődlegesen a költségvetési kiadások csökkentésére és nem a rendszer hatékonyságának növelésére irányultak (Inotai–Merész–Kaló, 2011: 11–12).

Az állami egészségügy kiépítésének másik fő területe a szolgáltatói szektor totális átalakítása volt. Ennek keretében – a kormányzatnak a területi szintű közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos általános megközelítéséhez igazodva – jelentős hangsúlyeltolódásra került sor. A korábban meghatározóan – közvetve vagy közvetlenül – önkormányzati

fenntartású fekvőbeteg-intézetek *államigazgatási fenntartói kézbe kerültek*, ahogyan azt a VI/A. fejezetben is bemutatunk. Ezt az irányt már jelezte a kormány 2011-ben elfogadott egészségpolitikai stratégiája, a *Semmelweis Terv* is, amely az állami szolgáltatásszervezés erősítését is célul tűzte ki.

Az állami fenntartói szervezet kialakításának és az állami fenntartói rendszer kiépítésének többlépcsős folyamatában egy másik, a piaci viszonyoktól való elfordulást mutató változtatásra is sor került, jelesül, hogy a korábban állami és gazdasági tulajdonú, de magánjogi, nonprofit gazdasági társasági formában működő intézményeket ismételtelen költségvetési szervekké alakították (Fazekas–Koncz, 2013: 49).

Ebben az időszakban is fennálltak az egészségügy humánerőforrás problémái, amelyek tekintetében ugyanúgy a „mézesmadzag és a korbács” politikáját alkalmazta a kormányzat. Ahogyan a VI/B. fejezetben is jeleztük, az ösztönzők szerepét erősítették, ugyanakkor a felsőoktatás reformjával és az újonnan bevezetett magyar állami ösztöndíjas hallgatók belföldi foglalkoztatási kötelezettségének előírásával (Nagy, 2013: 155–156) már az egészségügyi felsőoktatási tanulmányok kezdetétől bevezette az adminisztratív korlátokat.

Az önkormányzati ellátórendszer visszaszorítása, az adóbevételek arányának jelentős növelése már jórészt jelezte, hogy 2011–2013 között *egy állami egészségügyi ellátórendszer körvonalazódik. A biztosítási elvet – jelentős részben finanszírozási okokból – továbbra is fenntartották.* A korábbi, piaci elvek közül – elsősorban a költségvetési kiadások csökkentéséhez kapcsolódóan a magánszféra forrásainak bevonása érdekében – erősödött az *önkéntes egészségpénztárak szerepe*, amelyek a prevenció mellett egyre szélesebb körben bekapcsolódtak a tényleges szolgáltatások finanszírozásába is (Paál, 2011: 29).

2010-et követően egy hangos fordulat játszódott le az egészségügyben: a korábbi, osztott szolgáltatásszervezésen és a szolgáltatói szerepekörök elkülönítésén alapuló rendszert egy döntően állami egészségügyi ellátórendszer váltotta fel, amely a biztosítási elvet a szolgáltatásokhoz való hozzáférés elveként őrizte meg.

* * *

673 A magyar egészségügy, akárcsak a magyar jóléti rendszer, az elmúlt évtizedekben külföldi modellek között hanyódott. A hazai fejlődésre jelentős hatást gyakoroltak az európai rendszerek, amelyek ágazatpolitikáinak áttekintése fontos értelmezési keretként szolgálhatnak.

Az egyes nyugati rendszerekben az elmúlt évtizedekben élesen jelen volt az új közmenedzsment paradigmájának befolyása, amely elsősorban a *verseny* és az *átláthatóság* elősegítését tűzte ki célul. Az 1990-es évektől az állampolgárok és érdekképviseleti szervezeteik *határozottabb és erősebb bevonását*, a rendszerek *decentralizációjának* erősítését tűzték ki célul, részben a *Jó Kormányzás* paradigmájára építve.

Ezek a tényezők a magyar rendszerben is megjelentek, azzal, hogy a költségvetési kiadások csökkentése mindvégig fontos szempontot képezett. Emiatt számos esetben a nyugaton bevált minták és megoldások deformálódtak, s nem értek el megfelelő hatást. Az 1990-es években lebontott állami egészségügyi szervezetrendszer azonban – több, részben vagy egészben elvetélt reformkísérletet követően – főnixmadárként feltámadt, s mára ismételtelen egy alapvetően állami ellátórendszer alakult ki.

Születés kori várható élettartam az EU tagállamaiban

674

Ország	Születés kori várható élettartam alakulása (év)	
	2003	2012
EU-28 átlag	77,2	79,6
Euró-zóna átlaga (Euro-17)	78,3	80,8
Belgium	77,6	79,8
Bulgária	72,2	74
Csehország	74,6	77,4
Dánia	76,8	79,4
Németország	78	80,2
Észtország	71,4	76
Írország	77,6	80,2
Görögország	78,4	79,9
Spanyolország	79	81,8
Franciaország	78,6	81,4
Horvátország	74	76,6
Olaszország	79,5	81,6
Ciprus	78,3	80,4
Lettország	70,3	73,6
Litvánia	71,5	73,4
Luxemburg	77,2	80,7
MAGYARORSZÁG	72,1	74,6
Málta	78,1	80,3
Hollandia	78,1	80,5
Ausztria	78,1	80,3
Lengyelország	74,2	76,3
Portugália	76,8	79,8
Románia	71,6	74,2
Szlovénia	75,7	79,4
Szlovákia	73,4	75,7
Finnország	77,8	79,9
Svédország	79,5	81
Egyesült Királyság	77,8	80,3

Forrás: Eurostat, 2012

V. Egészségügyi közszolgáltatások az Európai Unióban

Hoffman István

Kulcsszavak

uniós alapszabadságok	hozzáférés szabályozása	munkaerő szabad áramlása
tagállami hatáskörök	határon túli egészségügyi szolgáltatások	uniós szociálpolitika

A modern európai államokban az egészségügyi közszolgáltatások jelentősége egyre nagyobb, amelynek számos (demográfiai, gazdasági és társadalmi stb.) oka van. Ez a növekvő szerep az egyes európai országok közigazgatásában is látható. Mivel mára már 28 tagúvá bővült az Európai Unió, és Magyarország már egy évtizede szintén tagja ennek a szervezetnek, ezért az integráció hatásának vizsgálata fontos a területi egészségügyi közszolgáltatások körében.

Az Európai Unió a szociális jog, szociálpolitika tágabb fogalmát használja, azaz a szociálpolitikához sorolja a jóléti ellátások teljes körét, a szociális partnerekkel történő egyeztetési szabályokat, valamint a munka világára vonatkozó szabályokat is (Clasen, 2007: 603–604); így az egészségügy területi szolgáltatásai is ennek, a tágabb értelemben vett szociálpolitikának a részét képezik az Európai Unióban. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 151. cikke (az Európai Közösségről szóló szerződés – a továbbiakban: EK Sz – korábbi 136. cikke) alapján a szociálpolitika alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozik, s az EUMSZ 168. cikkében (az EK Sz korábbi 152. cikkében) meghatározott népegészségügyi politika területén is a tagállamok hatásköre az elsődleges (Clasen, 2007: 612). A közvetlenül szociális és egészségügyi tárgyú uniós szakpolitikák mellett a területi egészségügyi szolgáltatásokra, mint speciális szolgáltatásokra jelentős hatást gyakorolnak más, az uniós alapszabadságokkal összefüggő szabályok is. Így arra figyelemmel, hogy ezek az egészségügyi ellátások – ha sajátos jellegűek is – szolgáltatásnak minősülnek,⁵⁰ ezért ezekre a szabályokra is kiterjednek – bizonyos korlátozásokkal – a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezések. Amennyiben az egészségügyi szolgáltatásnak árumozgás is a részét képezi, abban az esetben az áruk

675

⁵⁰ E tekintetben lásd például a C-159/90. sz. Grogan ítéletet.

szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseket is alkalmazni kell,⁵¹ valamint ezek az ellátások – miként azt a szociális szolgáltatások uniós meghatározottságával kapcsolatban jeleztem – egyben a munkavállalók szabad mozgásának egyik garanciáját is jelentik (Nistor, 2011: 36–38). Mindezek mellett a fenti uniós szabadságok alóli jogszerű kivételek egyik körét jelentik a közegészségügyi kivételek, valamint a versenyjogi szabályozás is tágabb mozgásteret biztosít az egyes tagállamoknak ezen a területen.

Mindezekre figyelemmel a területi egészségügyi szolgáltatásokra ható uniós szabályozás vizsgálata során nem elegendő a vonatkozó szociálpolitikai és népegészségügyi elsődleges és másodlagos jogi szabályok ismertetése, sőt, elmondható, hogy a szolgáltatásokra sokkal nagyobb hatást gyakorolnak az integráció általános politikái és szabadságai.

A kifejezetten a jóléti rendszerekkel kapcsolatos gyakorlat és szolgáltatások bemutatása után részletesen megvizsgálom, hogy az uniós alapszabadságokra vonatkozó szabályok, valamint a tág értelemben vett uniós versenyjog milyen módon befolyásolja ezeket az ellátásokat. Ennek keretében azt is megvizsgálom, hogy miként érvényesül a nemzeti piacok megnyitása, s hogy a szabályok mentén ténylegesen mennyiben beszélhetünk a nemzeti rendszerek közeledéséről.

676 1. Az Európai Unió népegészségügyi politikája és szociálpolitikája

Az Európai Unió népegészségügyi politikájával, valamint a szociálpolitikához kötődő egészségpolitikai kérdésekkel kapcsolatban az Uniónak ez a dimenziója csak későn jelent meg, s hogy e körben a tagállami hatáskörök az elsődlegesek (Clasen, 2011: 410–411 és Fazekas–Koncz, 2013: 31). Mindezen megállapítások mellett az integrációnak ez a területe is folyamatosan alakul, s ezen a területen is mind az elsődleges, mind a másodlagos jogban jelentős változásokra és átalakításokra került sor.

677 1.1 Alapjogi keretek és az elsődleges jog szabályai

Az egészségügy területét az Európai Unió Alapjogi Chartájának több rendelkezése befolyásolja közvetetten (így az emberi méltóságkörében az orvosi és biológiai szabadságjogok biztosítása), (Fazekas–Koncz, 2013: 31), azonban jóval nagyobb jelentősége van annak, hogy a Charta IV. (Szolidaritás) címe 35. cikke – igaz, a nemzeti jogokban megállapított keretek között – elismeri, hogy az Unió minden polgárának joga van a megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, valamint az orvosi kezeléshez (Waltermann, 2011: 49–50). Ez a szabályozás továbbra is fenntartja a nemzeti jogok elsődlegességét, hiszen az igénybevétel módját és elveit illetően nem tartalmaz előírásokat. Az Unió számára meghatározott *célkitűzés*, hogy valamennyi uniós tevékenység és annak végrehajtása során törekedni kell az egészségvédelem magas szintjére.

Már az Alapjogi Charta szabályai is jelezték, hogy az egészségpolitika meghatározása alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik. Ez a megközelítés tükröződik az EUMSZ általános, az Unió hatáskörét meghatározó szabályaiban is, amikor azok kimondják, hogy a tagállamok és az Unió közötti osztott hatáskörök közé csak a „közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai”⁵² tartoznak. Az Unió egyebekben az egészségügy területén – az EUMSZ 6. cikk a) pontja alapján – a tagállami lépéseket támogató, összehangoló, vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására jogosult, azaz az Unió közvetlen magatartása e körben elsősorban az egészségügyi tevékenységek *nyílt koordinációjára* (Open Method of Coordination – OMC) terjed ki (Clasen, 2011: 411).

Figyelemmel arra, hogy az Alapjogi Charta 35. cikke alapján is az emberi egészségvédelem magas szintjének biztosítása az Unió célkitűzései közé tartozik, az EUMSZ XIV., Népegészségügy címe fontos, a szolgáltatásokat is érintő rendelkezéseket határoz meg, melyek alapján az Unió részt vesz a széles körben terjedő súlyos betegségekkel kapcsolatos tájékoztatásban, oktatásban, kutatásokban; figyelemmel kíséri a határon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyeket, és ezek korai előrejelzését. Mindezeket túl az EUMSZ a népegészségügyi címben említi az Uniónak a tagállami kábítószer-politikákkal kapcsolatos kiegészítő és összehangoló tevékenységét.

Összességében, az Unió egyik legfontosabb, a népegészségügyi címben meghatározott eszköze a szakirodalom a tagállami tevékenységeknek a *nyílt koordináció* eszközeivel történő összehangolását tekintik. Kiemelik, hogy a nyílt koordináció nem foglal magában közvetlen, jogilag kikényszeríthető beavatkozásokat, azonban a jó gyakorlatok cseréje, a kölcsönös tanulás elősegíthetik a rendszerek egymáshoz közeledését és hatékonyságuk növelését. Ez a nyílt koordináció az egészségügy több területén is feltűnik, s nemcsak a finanszírozás (a biztosítási rendszer) változásaiban, hanem gyakran a szolgáltatási rendszer és szerkezet, a területi szolgáltatások körében is határozottan megjelenik. Azaz, a területi szolgáltatásszervezésben megnyilvánuló, az Unióban jelentkező konvergencia folyamatok egyik katalizátora lehet ez a jogilag gyengébb eszköz, amely bizonyos esetekben nagyobb eredményre vezethet, mint a felülről vezérelt jogharmonizáció (Koivusalo, 2013: 100–101 és Hervey–McHale 2004: 412–413).

Az elsődleges jog szociálpolitikai fejezete is kihat a területi egészségügyi közszolgáltatások körére, bár ezen a területen érvényesül a tagállamok elsődlegességének elve. A szociálpolitika körében elsősorban a tagállami szociális védelmi rendszerek koordinációja, s ezzel az egészségügyi pénzügyi és természetbeni ellátások hozzáféréseinek szabályozása gyakorol jelentős hatást az egyes országok területi közszolgáltatási rendszereire. **678**

Figyelemmel arra, hogy az Európai Szociális Alapra vonatkozó szabályokat is az EUMSZ ehhez a címéhez (X. cím) közvetlenül kapcsolódó, az ezt közvetlenül követő címében (XI. cím) helyezték el, így ennek a juttatásai is fontos szerepet töltenek be az Unió egészségpolitikájának alakításában. Elsősorban a kelet-közép-európai államok egészségpolitikájának befolyásolásában, hiszen az Alapra vonatkozó szabályok alapján a támoga-

tások jelentős részét fogadják ezek, az uniós átlag alatti fejlettséggel rendelkező államok (Koivusalo, 2013: 113–115).

679 1.2 A másodlagos jog szabályai

Az egészségügyi területi szolgáltatások tekintetében a kifejezetten az EUMSZ X., XI. és XIV. címei alapján alkotott rendeletek csak közvetetten hatnak ki az Európai Unió tagállamainak területi egészségügyi közszolgáltatásaira. A népegészségügyi jogalapon megalkotott rendeletek elsősorban az európai közegészségügy körében határoznak meg ilyen jellegű rendelkezéseket (Fazekas–Koncz, 2013: 31). A szolgáltatásokat közvetlenül befolyásoló szabályokat ugyanis nem a közegészségügyi (és a szociálpolitikai) fejezeteket szabályozó passzusok, hanem az alapszabadságok (illetve általában a belső piac működését elősegíteni célzó jogharmonizációs intézkedések) és az uniós versenyjog kapcsán megalkotott normák – különösen a dohányreklámra, illetve a dohánykereskedelem szabályozására vonatkozó másodlagos joggal összefüggésben megjelenő, a tagállami és az uniós szabályozási kompetenciák és az azok mögötti érdekek ütközése – körében lehetjük fel. A következőkben ezeket a rendelkezéseket vizsgáljuk meg.

680 2. Uniós alapszabadságok érvényesülése az egészségügyben

A területi egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy azok *egyben közszolgáltatások* is, így – miként később bemutatom – a közösségi jog bizonyos korlátozásokkal ide kapcsolódóan is alkalmazta a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezek a rendelkezések közvetlen hatást gyakoroltak a területi egészségügyi szolgáltatásokra is, hiszen szélesebb körben tették lehetővé a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások igénybevételét.

A *munkaerő szabad áramlása* biztosításának egyik fontos előfeltétele, hogy garantálják a más államban munkát vállaló uniós polgárok hozzáférését a munkavállalás helye szerinti állam szociális védelmi rendszereihez, amelynek részét képezik az egészségügyi ellátórendszerek is. A szolgáltatások igénybevételére erős hatást gyakorolnak a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos szabályok. Az egészségügyi ellátórendszer alapvetően személyes jellegű szolgáltatásokat biztosít, így szintén a munkaerő szabad áramlásához kapcsolódó egyéb, *munkajogi* jellegű szabályok is befolyásolják a szolgáltatások nyújtását. Végül szintén ennek az alapszabadságnak a részeként, kötődve e szolgáltatások sajátos jellegéhez, az egészségügyi végzettségek elismerésével kapcsolatos rendelkezések is érintik az egészségügy területi közszolgáltatásait. Jóllehet az uniós szabályozás célja, hogy így is elősegítse a munkaerő szabad mozgását, az eltérő képzési struktúrák, elnevezések és rendszerek miatt számos esetben a diplomák kölcsönös elismerésével kapcsolatban erőteljes problémák merülnek fel, ugyanis így azok ekvivalenciája nehezen érvényesíthető.

Szintén erős hatást gyakorol a területi közszolgáltatások körére az *áruk szabad áramlására* vonatkozó szabályozás, amely a gyógyításhoz szükséges termékek forgalmát érinti elsősorban. Továbbá a *versenyjog*, valamint az *állami támogatásokra* és a *regionális fejlesztésekre* vonatkozó szabályok is hatást gyakorolnak a fenti rendszerre.

Ezen uniós szakpolitikák hatásainak áttekintése körében jelezni kell, hogy az egészségügyi szolgáltatások és az áruk sajátos jellegére figyelemmel, a közegészségügy érintettsége, és így a közegészségügyi klauzula alkalmazhatósága miatt *sajátos, a tagállamok számára szélesebb körű korlátozások biztosítását lehetővé tevő rezsimet képeznek* az uniós jogon belül (Koivusalo, 2013: 98 és Hervey–McHale, 2004: 70).

2.1 Az egészségügy mint sajátos szolgáltatás

681

A szolgáltatás fogalmát az EUMSZ 57. cikke (az EK SZ korábbi 50. cikke) határozza meg, eszerint „[a] Szerződések alkalmazásában „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.” Mivel az egészségügyi ellátások egy jó része (elsősorban a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz biztosításán kívüli, ún. személyes jellegű ellátások) nem tartozott az áru, a tőke és a személyek szabad mozgása hatálya alá, valamint a fenti szolgáltatásokat díjazás ellenében nyújtották a szolgáltatók, amely díjazást – az adott állam szociális rendszerétől függően – általában a központi költségvetés, vagy valamilyen közjogi biztosító finanszírozta (Fazekas–Koncz, 2013: 52–54), ezért már korán felmerült a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályok alkalmazásának kérdése.

Az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására jelentős hatást gyakoroltak az ún. „biztosítási irányelvek” is. A piaci alapú biztosítóknak az egészségügyi szolgáltatások terén történő, lényegében kiegészítő jellegű szolgáltatást nyújtó megjelenését szélesebb körben tette lehetővé az első nem-életbiztosítási irányelv (73/229/EGK irányelv). A „harmadik nem-életbiztosítási irányelv” (92/49/EGK) irányelv által kialakított egységes engedélyezési rendszer és az irányelv új szabályai tovább bővítették a korábban biztosított lehetőséget. Így az egészségügyi ellátások biztosítására is kiterjedő (magán)biztosítási szektor európai piacát széles körben liberalizálták, amely kihatott az egészségügyi szolgáltatásokra is, ugyanis ezzel végső soron ezekben a szolgáltatásokban is kezdett megjelenni – igaz, csak korlátozottan – egyfajta európai szintű verseny (den Exeter 2002: 274–275).

Az egyik első ítélet, amely megnyitotta annak a lehetőségét, hogy az egészségügyi szolgáltatások körében is alkalmazzák a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat, az a *Luisi & Carbone* eset⁵³ volt. Ebben az ügyben általában jelezték, hogy azok az esetek is az EGK szerződés szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alatt állnak, amelyekben egy személy azért utazik más országba, hogy ott egészségügyi és orvosi szolgáltatást vegyen igénybe. Ezt a jogot az Európai Bíróság álláspontja szerint nem lehet jogellenesen korlátozni. Figyelemmel arra, hogy ezek, a Bíróság által felülvizsgált korlátozások csak fizetési jellegűek voltak, ezért ez a jogeset közvetlen hatást nem gyakorolt (Nistor, 2011: 36).

A fenti elvi keretek között elsőként a már hivatkozott *Grogan* ügyben mondta ki a luxemburgi bíróság, hogy az egészségügyi jellegű ellátások – az adott esetben a művi

vetéssel kapcsolatos ellátások – *szolgáltatásnak minősülnek* a szolgáltató és az ellátott közötti közvetlen gazdasági kapcsolatra figyelemmel, így arra is alkalmazni kell a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó szabályokat. Ezzel a Bíróság egyértelműen elismerte a *magánfinanszírozású* egészségügyi ellátások szolgáltatás jellegét (Hervey, 2011: 221). Kérdéses volt, hogy a *társadalombiztosítási* ellátások is bevonhatóak-e ebbe a körbe. Az Európai Bíróság a fenti *Kohll* ügyben ismerte el azt, hogy a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátásokat is a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rezsim hatálya alá lehet vonni.

V.1 Keretes írás

682

A társadalombiztosítási ellátások is szolgáltatások a belső piacon

A Kohll ügyben a luxemburgi egészségbiztosítási szerv nem kívánta megtéríteni Raymond Kohll kiskorú lányának fogszabályozással kapcsolatos költségeit, ugyanis az ellátás nem sürgősségi jellegű volt. A Bíróság kimondta, hogy ez a döntés, s az annak alapjául szolgáló jogszabály sérti a szolgáltatások szabad áramlásának elvét.

Jóllehet ezzel lehetővé vált, hogy más tagállamban is igénybe lehessen venni az ellátásokat, de a Bíróság nem hagyta figyelmen kívül azt sem, hogy a jóléti rendszerek kialakítása elsősorban az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, így nem minősítette alapvető szinten az uniós joggal ellentétesnek azt a szabályozást, amely a szolgáltatás igénybevételét előzetes engedélyhez kötötte.⁵⁴

Mindezek jelezték, hogy az *Európai Bíróság az egészségügyi ellátásokat a szolgáltatások körébe sorolta, azonban a korlátozások körében figyelemmel volt a tagállami szociálpolitikai hatáskörök védelmére is*. Mindezek már előre jelezték, hogy a joggyakorlatban kialakult elvekre figyelemmel másodlagos jogi szinten is megjelenik a kérdés szabályozása (Fazekas–Koncz, 2013: 51–52).

Az egészségügyi ellátások szolgáltatásként történő értelmezésével, valamint a később bemutatandó versenyjogi gyakorlattal összefüggő változások eredményeként az Európai Parlament és Tanács a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatások tárgykörében egy irányelvet (2011/24/EU irányelv) alkotott, azaz elindult e témakör uniós szintű jogharmonizációja útján.

A harmonizáció alapját az egyre inkább egységes megítélés jelentette, s az új irányelv az ellátásokhoz való hozzáférést már nem a szociálpolitikára, illetve a biztonsági rendszerek koordinációjára, vagy a népegészségügyi felhatalmazásokra alapozva képzeli el, hanem azon túlmutatóan (Peeters, 2012: 29), *a szolgáltatások szabad mozgása tekintetében szabályozza a kérdést* (Fazekas–Koncz, 2013: 51). Az irányelv a korábbi ítéletekkel összhangban megnyitja a lehetőséget az Európai Unió – a szabályozás tárgyára figyelemmel annál szélesebb körben, ténylegesen az Európai Gazdasági Térség – polgárainak, hogy más tagállamban is igénybe vehessenek egészségügyi szolgáltatásokat. Erre korábban is lehetőség volt, azonban a *Kohll* esetben meghatározottakra figyelemmel az irányelv rögzí-

ti, hogy az igénybe vevő államának finanszírozó szerve köteles megtéríteni a szolgáltatás költségeit. A megtérítési kötelezettség csak az igénybe vevő országa szerinti finanszírozási mértékig terjedhet, ha azonban alacsonyabb a szolgáltatás helye szerinti országban alkalmazott költség, akkor ezt nem haladhatja meg a megtérítés mértéke (Fazekas–Koncz, 2013: 52). A szabályozás alapján a költségeket a *beteg előlegezi meg*, s ő kapja az irányelv szerinti visszatérítést. Összhangban a *Geraets-Smits* ügyben megfogalmazottakkal, ez a szabályozás nem zárja ki a tagállamok számára azon eszközök alkalmazását, amelyek a tagállami egészségügyi kapacitások tervezhetőségét, fenntarthatóság és ésszerű határok közötti bővítését biztosítják. Ennek egyik elemeként az irányelv előírja, hogy a kórházi és a kiemelt – különleges, költséges – ellátásoknál a finanszírozó hatóság előzetes egyetértése szükséges (Fazekas–Koncz, 2013: 52–53).

Az irányelv széles körben megteremtette a határon túli szolgáltatások igénybe vételének lehetőségét. Ennek révén erősödik a szolgáltatók közötti verseny, amely területi szinten javíthatja a szolgáltatások színvonalát. Másrészt az egységesülő piac a kapacitások elosztásának kiegyenlítését is segítheti, azaz a mérhető hatékonyság kialakítása révén a nagyobb rendszerben csökkenhetnek a várólisták, hiszen a betegek olyan helyeken vehetik igénybe az ellátást, ahol rövidebb a várakozási idő (Lamping, 2013: 23–24).

Mindezek mellett a határokon átnyúló ellátás igénybevételének, így az „egységes európai egészségügyi piac” kialakulásának erős korlátját jelentik továbbra is a nyelvi különbségek, a határon átnyúló szolgáltatással kapcsolatos információk hiánya, valamint az elszámolás és megtérítés bonyolult szabályai az egyes nemzeti jogokban (Meyer, 2013: 102). A szakirodalom kiemeli, hogy a „klasszikus” határon átnyúló szolgáltatások igénybe vevői, azaz az adott állam ellátórendszere által külföldre irányítottak köre, valamint elsősorban a saját kezdeményezésre külföldi szolgáltatást igénybe vevők köre viszonylag szűkebb, és nem került sor jelentősebb piacnyitásra. Az új szabályok érvényesülése még viszonylag rövidebb időre tekint vissza, de a korábbi bírói gyakorlatban kialakult hasonló elvek nyomán lezajlott változások elsősorban a határmenti szolgáltatók esetében jelentettek lényegesebb hatást. Különösen ez azokra a területekre igaz, ahol nincsenek jelentős nyelvi akadályok, például, ha hasonló, vagy megegyező nyelv használata bevett a határ mindkét oldalán. Ezért mondhatjuk, hogy a területi egészségügyi szolgáltatásokra elsősorban a határmenti régiókban gyakorolt hatást a piac – legalábbis részleges – megnyitása (Legido-Quigley et al, 2008: 48–51).

Előbbi jól tükröződik Magyarországon is, ahol ezek a problémák hatványozottabban jelentkeznek. Így a *szolgáltatások külkereskedelmében* az egészségügyi szolgáltatásokat is magában foglaló *kormányzati szolgáltatások importja* rendkívül alacsony szinten maradt, azaz ezeket a szolgáltatásokat csak szűkebb körben vették igénybe. Mivel a kormányzati szolgáltatásoknak csak az egyik eleme az egészségügyi szolgáltatás, ezért ezen a csekély súlyú elemen belül is csak az egyik részelemről van szó.⁵⁵

⁵⁵ A Központi Statisztikai Hivatal külkereskedelmi statisztikai adataiban a kormányzati szolgáltatások egységes sora képeznek, azt nem tagolják az egyes szolgáltatások szerint, így csak ezek összességét lehet megfelelően vizsgálni.

V.1 táblázat

683

**Kormányzati szolgáltatások részesezése a szolgáltatások külkereskedelmében
Magyarországon (2012. jan.–2013. szept., negyedéves bontásban)**

Negyedév	Szolgáltatásimport (M Ft)*		Szolgáltatásexport (M Ft)*	
	Összesen	Korm. sz.	Összesen	Korm. sz.
2012. Q1	817 184	11 868	1 047 578	5 237
2012. Q2	862 063	10 918	1 157 723	7 386
2012. Q3	897 648	10 793	1 255 553	6 792
2012. Q4	918 962	11 593	1 136 508	6 789
2013. Q1	799 092	10 832	1 069 312	6 237
2013. Q2	880 927	10 425	1 191 413	8 166
2013. Q3	936 395	11 160	1 280 568	6 710

* Folyó áron értendő adatok.

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal⁵⁶

Magyarország esetében – a szakirodalom alapján – elsősorban a térítésköteles egészségügyi ellátások tekintetében jelenik meg erősebben a határon átnyúló ellátás, így különösen a fogászati szolgáltatásoknál nagyobb a magyar szolgáltatási export mértéke (Fazekas–Koncz, 2013: 53–54).⁵⁷

684 2.2 A munkaerő szabad áramlása

Az egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos uniós szabályozás gyökerei a munkaerő szabad áramlásához kötődnek. A szociális rendszerek koordinációjának alapja a munkaerő szabad áramlásának biztosítása, azon belül is elsősorban a munkaerő-vándorlás korlátainak lebontása volt. Az egyik legfontosabb ilyen akadályt az képezte, hogy az időleges külföldi munkavállalás esetében is rendezni kellett a migráns munkavállalók biztosítási helyzetét (Carter, 2002: 187–188). Ennek részét jelentette az egészségbiztosítási ellátások koordinációja is. Elsőként a Közösségen belül vándorló munkavállalók és családtagjaik szociális biztonsági rendszerekhez való viszonyát rendező 1408/71/EGK rendelet foglalkozott ezzel a kérdéssel. Jelenleg a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet tisztázza az előbbi viszonyokat. Ezen rendeletek filozófiája az volt, hogy a migráns munkavállalót a honos munkavállalóval azonos helyzetbe hozzák a szociális biztonsági rendszerek ellátásai tekintetében.

Figyelemmel erre a célkitűzésre, a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban a 883/2004/EK rendelet *két esetben* teszi lehetővé a nem honos tagállam szerinti szociális ellátás igénybevételét. Egyrészt az *eseti ellátásokat* illetően, melyek a más tagállamban tartózkodás alatti időszak során felmerülő azonnali, nem tervezett, nem halasztható

⁵⁶ http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=16761&p_temakor_kod=KSH&p_session_id=215734252791128&p_lang=HU (2014.04.15.)

⁵⁷ Azonban ennek az exportnak a jelentős része nem az egészségügy körében jelenik meg, hanem az igénybe vett szállás, étkezés, utazás költségei a turizmus és a közlekedés adatainál.

beavatkozást igénylő ellátásokat foglalják magukba. Másrészt a *hiánypótló ellátásokat* biztosítja, amelyeket az egészségbiztosítási szerv előzetesen engedélyez (E112, vagy S2 lapon). Annak érdekében, hogy az ellátott azonos helyzetben legyen az igénybevétel államának ellátottaival, e körben a biztosító a teljes költséget – az adott állam egészségbiztosítási joga által előírt önrész kivételével – megtéríti az igénybevétel állama szerinti biztosítónak, amely a szolgáltatások költségeit közvetlenül kifizeti a szolgáltatónak.

Az eseti ellátások köre viszonylag kisebb hatást gyakorolt az ellátórendszerekre, ugyanis ezek – miként a 1408/71/EGK, majd a 883/2004/EK rendelet is rögzítette – jellemzően sürgősségi vagy sürgősségi jellegű ellátások, így az igénybevételükre azért van szükség, mert egy másként nem kezelhető egészségügyi helyzet áll elő. Elvileg nagyobb hatást gyakorolhattak volna az E112 vagy az S2 lappal igénybe vehető, előzetesen engedélyezett ellátások, figyelemmel arra, hogy ezek minden esetben teljes társadalombiztosítási finanszírozással járnak. Azonban a viszonylag szűken megszabott keretek, valamint az engedélyzési előírás és a teljes biztosítási költség megtérítésének elve – mely költséget akkor is meg kell fizetni, ha a hazainál lényegesen magasabb vagy magasabb lenne a juttatás – miatt ezeket az eszközöket kisebb körben alkalmazták. A rendelet alapján előbbiek alkalmazására akkor került sor, ha valamely ritkább betegség gyógyítására, vagy bonyolult kezelésre, vagy mindkettőre az adott tagállamban nem volt lehetőség, így ezek végső soron csak egy szűkebb szegmens tekintetében segítették elő az egységes európai humánszolgáltatási piac kialakulását.

A munkavállalók szabad mozgásának és az uniós népegészségügyi szabályozás keretei között alkották meg azokat a rendelkezéseket, amelyek *az egészségügyi képesítések elismerésére* vonatkoznak. E körben is érvényesült a közegészségügyi kivétel, azaz a rendelkezések célja, hogy biztosítsák az egészségügyi végzettséggel rendelkező munkavállalók mozgását az Unión belül, úgy, hogy azok a megfelelő ismeretekkel és képzettségekkel rendelkezzenek (Hervey–McHale, 2004: 418–420).

2.3 Az áruk szabad mozgása

A területi egészségügyi közszolgáltatásokra az előbbiekhez képest kisebb hatással van az áruk szabad mozgásának biztosítása. Az EUMSZ 28. cikke (az EK SZ korábbi 23. cikke) rögzíti, hogy az Unió vámunió, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed. Az áruk szabad mozgása magában foglalja a vámok, mennyiségi korlátozások, valamint az ezekkel egyenértékű rendelkezések tilalmát (EUMSZ 34. cikk) is (Fabio, 2010: 11–12).

Ennek megfelelően az áruk szabad mozgása elvének alkalmazása kiterjed a gyógyításhoz szükséges áruk, eszközök forgalmára, azon belül is elsősorban a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök forgalmára.

Miként a 2.4 pontban részletesebben bemutatom, az egyes alapszabadságok fontos korlátját jelenti a *közegészségügyi kivétel* (EUMSZ 36. cikk az áruknál). Az Európai Bíróság álláspontja szerint azonban a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök tekintetében is alkalmazni kell ezt az elvet. Előbbi eme áruk kereskedelme mellett kihatótt a szolgáltatások finanszírozásának rendszerére is, hiszen több esetben az Európai Bíróság vámokkal vagy mennyiségi korlátozásokkal azonos hatályú rendelkezésnek minősített finanszírozási jellegű szabályokat is (Waltermann, 2011: 44–45). Ennek megfelelően a Decker esetben a Bíróság

685

686

kimondta, hogy az áruk szabad mozgásának elvébe ütközik az, ha a Belgiumban vásárolt szemüveg árához nem nyújt térítést a luxemburgi társadalombiztosítási szerv.⁵⁸ Hasonlóan a gyógyszerpiac terén a csomagküldő vállalkozások abszolút tilalma szintén az áruk szabad mozgásának szabadságát sértheti.⁵⁹

Mindezek miatt az áruk szabad áramlásának elve révén az európai térségben elsősorban a gyógyszerpiacon erősödött a verseny, s vált egységesebbé a piac (Dawson, 2011: 171–172). Ezeken túl megjelent – a népegészségügyi felhatalmazásra is alapítva – egy, a kérdést szabályozó másodlagos joganyag is, amely szintén „piacbarát” megoldást jelentett.

687 2.4 A közegészségügyi kivétel alkalmazhatósága

Az Unió, valamint szervei jogalkalmazásában az 1990-es évek második felében erősen jelentkeztek a piacbarát megoldások. A piaci elvek érvényesítésének, a széles körű liberalizációnak az 1. pontban jelzett, a tagállamok hatáskörének elsődlegességét rögzítő szabály mellett az is jelentős akadályt jelentette, hogy az egyes szabadságokkal és szakpolitikákkal kapcsolatos – gyakran elsődleges joganyagbeli – szabályok a közegészségügy kérdéskörét a közösségi szabályozás és egységesítés alóli *kivételként* határozták meg.

Az előzőekben is látható volt, hogy mind a szolgáltatások, mind az áruk szabad mozgása kapcsán jellemzően az *általános és feltétlen tilalmakat minősítették elfogadhatatlannak* a Bíróság gyakorlatában. A nem teljes és feltétlen tilalmak esetében a Bíróság a közegészségügyi indokra tekintettel bizonyos korlátozásokat megengedhetőnek tartott. A korlátozások megítélése körében a Bíróság – más korlátozásokhoz hasonlóan – a négy alapszabadságot csorbító intézkedések *hatékonyságát* vizsgálta, azaz ha egy tagállam nem tudta bizonyítani, hogy korlátozó intézkedése számottevően a közegészség javítását szolgálja, akkor nagy valószínűséggel nem lehetett pernyertes (Moens–Trone, 2010: 52–53).⁶⁰

Ezzel a hatékonysági, lényegében szükségszerűségi és arányossági teszttel a közegészségügyi klauzula más területeken is, a területi egészségügyi szolgáltatásokra is kiható ügyek korlátozását tette lehetővé. Így az Európai Bíróság – éppen a közegészségügy védelmében – fogadta el, s állapította meg, hogy az orvosok kötelező németországi nyugdíjaztatása összhangban áll az antidiszkriminációs rendelkezésekkel (Craig–de Búrca, 2010: 900).⁶¹

Mindezekre tekintettel az 1990-es évek piacbarát fordulata után az egészségügyi szolgáltatások körében nem játszódtott le a közjogias és államközpontú megoldásokat preferáló „csendes fordulat” (Horváth M., 2013: 180), ugyanis ezek a szabályok csak korlátozott nyitást tettek lehetővé, így nem volt szükség a piaci rendszerek átalakítására, mivel azok nem is alakulhattak ki.

⁵⁸ Lásd: C-120/95. sz. Decker ítélet.

⁵⁹ Lásd: C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ítélet.

⁶⁰ Így a C-170/04. sz. Rosengren and Others v. Riksåklagaren esetben nem tartották összhangban állónak az uniós normákkal a svéd állampolgárok alkoholimportját korlátozó szabályt, ugyanis a Bíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés nem hat ki érdemben a svéd alkoholfogyasztás szerkezetére és mértékére.

⁶¹ Lásd a C-341/08. sz. Domnica Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe esetet, amelyben a közegészségügy védelme érdekében minősítette jogszerűnek azt a német rendelkezést, amely a fogorvosok kötelező nyugdíjazását írta elő a 68. életév betöltésekor.

3. A versenyjogi rendelkezések alkalmazhatósága

688

Az uniós jognak a területi egészségügyi szolgáltatásokra gyakorolt viszonylag szűkebb hatásának *versenyjogi okai* is voltak. A piaci megoldások alkalmazását jelentősen elősegíthette volna, ha az Európai Bíróság az egészségügyi szolgáltatások ellátását finanszírozó szervezeteket gazdálkodó jellegűeknek minősíti. Ebben az esetben ugyanis ezekre a szervezetekre is alkalmazni kellett volna a tágabb értelemben vett versenyjogi politikák – így a versenyjog mellett elsősorban a közbeszerzések és az állami támogatások jogának – rezsimeit is.

Az Európai Bíróság azonban következetes volt abban, hogy az *egészségbiztosítási szervezetet nem minősítette vállalkozásnak*. Elsőként ezt a Bíróság a Poucet és Pistre ítéletében⁶² mondta ki. Az AOK Bundesverband döntésében⁶³ azt is rögzítette, hogy ezeknek a biztosítóknak a szövetségei sem tekinthetők vállalkozásnak. Az INAIL esetben⁶⁴ pedig nem tartotta a versenyjogi szabályokkal ellentétesnek azt, ha egy országban csak egy bal-
esetbiztosítási szerv működik.

A közegészségügyi klauzula alkalmazásával az *egészségügyi közbeszerzés* tekintetében sajátos, külön rezsimeket jelentő szabályozás alakult ki, amely csak korlátozott piaci nyitást tett lehetővé (Waltermann, 2009: 45 és Hatzoupolous–Stergiou, 2011: 416–419).

Mindezek alapján a versenyjogi szabályok csak korlátozott mértékű verseny kialakítására adtak lehetőséget, azonban 2010/11-et követően itt nem került sor jelentős változásra.

* * *

Amennyiben az európai uniós jognak a területi egészségügyi szolgáltatásokra gyakorolt hatását akarjuk összefoglalni, akkor kiemelhetjük, hogy bár az elmúlt időszakban a piabarát és versenyt ösztönző eszközök megjelentek, azonban ezek csak korlátozottan érvényesülhettek.

689

A korlátozott érvényesülés okait jelentős részben meghatározza a tagállami felelősség elsődlegessége, valamint a széles körben alkalmazható közegészségügyi kivétel, továbbá, hogy mindezekre figyelemmel a közösségi versenyjog a finanszírozó szervezeteket nem tekinti vállalkozásoknak, így a legtöbb versenyjogi rendelkezést a tekintetükben nem kell alkalmazni.

A fenti megszorítások ellenére az 1990-es évek során hozott iránymutató döntésekben elismerték, hogy az egészségügyi ellátások szolgáltatások, valamint az egészségügyi áruk forgalma tekintetében is alkalmazni kell az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket. Kezdetben az Európai Bíróság gyakorlatában megjelenő szabályozási koncepció széles körben elfogadottá vált, s ezen az alapon nyugszik a 2011/24/EU irányelv logikája is, amely egy szűk verseny kialakítására törekszik. A korlátozott verseny így fennmaradt, ám annak köre csak mérsékelten bővült. Ezért ezen a területen nem került sor a közszolgáltatások közjogiasabbá válását elősegítő, a korábbiakban már említett „csendes fordulatra” sem.

Végeredményben tehát a területi egészségügyi szolgáltatások rendszerét az uniós jog részben befolyásolja, a meghatározóak azonban az egyes tagállamok struktúrái.

⁶² Lásd a C-159/91. sz. és C-160/91. sz. Poucket és Pistre ítéletet.

⁶³ Lásd a C-264/01. sz. AOK Bundesverband ítéletet.

⁶⁴ Lásd a C-218/00. sz. Cical di Battistello Venanzio & C. Sas ítéletet.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Arden, Andrew–Baker, Christopher–Manning, Jonathan (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Axelsson, Runo–Marchildron, Gregory P.–Repullo-Labrador, José R. (2007): Effects of decetralization on managerial dimensions of health systems. In: Saltman, Richard B.–Bankauskeite, Vaida–Vrangbæk, Karsten (eds.): *Decentralization in Health Care. Strategies and Outcomes*. Maidenhead (UK): Open University Press. pp. 141–166.
- Bankauskaite, Vaida–Dubois, Hans F. W.–Saltman, Richard B. (2007): Patterns of decentralization across European health systems. In: Saltman, Richard B.–Bankauskeite, Vaida–Vrangbæk, Karsten (eds.): *Decentralization in Health Care. Strategies and Outcomes*. Maidenhead (UK): Open University Press. pp. 22–43.
- Barr, Nicholas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Bartsch, Karl (2011): Managment Engineering. In: Wolper, Lawrence F. (eds.): *Health Care Administration. Managing Organized Delivery Systems*. Sudbury (MA): Jones and Bartlett Publishers. pp. 401–432.
- Bekkedal, Tarjei (2011): Article 106 TFEU Is Dead? Long Live Article 106 TFEU! In: Szyszczak, Erika–Davies, Jim–Andenæs, Mas–Bekkedal, Tarjei (eds.): *Developments in Services General Interest*. The Hague: T.M.C. Asser Press. pp. 61–102.
- Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Budapest: Rejtjel.
- Berman, Peter (2005): Health sector reform: making health development sustainable. In: Watson, Jonathan–Ovseiko, Pavel (eds.): *Health Care Reform. Major Themes in Health and Social Welfare*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 304–321.
- Blome, Agnes–Keck, Wolfgang–Alber, Jens (2009): *Family and the Welfare State in Europe*. Cheltenham (UK)–Northampton (MA): Edward Elgar Publishing.
- Blöndal, Jón R. (2005): Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services. In: *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 5., No. 1., pp. 79–106.
- Borbás Ilona–Kincses Gyula (szerk.) (2007): *Egészségügyi rendszerek az Európai Unió régi tagállamaiban*. Budapest: ESKI.
- Boyle, Seán (2011): Health Systems in Transition. In: *United Kingdom (England) Health System Review. Health Systems in Transition*. Vol. 13., No. 1., pp. 194–209.
- Bruckenberg, Ernst–Klaue, Siegfried–Schwintowski, Hans–Peter (2006): *Krankenhausmärkte zwischen Regulierung und Wettbewerb*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag.
- Busse, Reinhard–Riesberg, Annette (2005): *Gesundheitssysteme im Wandel. Deutschland. Das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik*. Berlin: Weltgesundheitsorganisation.
- Calnan, Michael–Rowe, Rosemary (2008): *Trust Matters in Health Care*. Maidenhead (UK): Open University Press.

- Carter, Caltriona A. (2002): Debates on Social Policy. In: Gower, Jackie (ed.): *The European Union. Handbook*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 185–203.
- Chapin, Rosemary K. (2011): *Social Policy for Effective Practice*. New York: Routledge.
- Clasen, Jochen (2007): Comparative Social Policy and the European Union. In: Baldock, John–Manning, Nick–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 601–626.
- Clasen, Jochen (2011): Comparative Social Policy and the European Union. In: Baldock, John–Manning, Nick–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 396–416.
- Costa–Font, Joan–Greer, Scott L. (2013): Territory and Health: Perspectives from Economics and Political Sciences. In: Costa–Font, Joan–Greer, Scott L. (eds.): *The Palgrave Macmillan Federalism and Decentralization in European Health and Social Care*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan. pp. 13–46.
- Craig, Paul–de Búrca, Gráinne (2003): *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Paul–de Búrca, Gráinne (2010): *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Csaba Iván (2007): A magyar egészségügy Zöld könyve, 2006. Áttekintés és kommentár. In: *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*. 2. évf., 1. sz., 3–36. o.
- Dawson, Mark (2011): *New Governance and the Transformation of European Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Demmke, Christoph (2005): *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who is a civil servant and who is not – and why?* Maastricht: EIPA.
- Demmke, Christoph–Moilanen, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- den Exeter, André Pieter (2002): *Health Care Law-making in Central and Eastern Europe. Review of a Legal-Theoretical Model*. Antwerp – Oxford – New York: Intersentia.
- Detterbeck, Steffen (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: C. H. Beck.
- Dósa Ágnes (2012): *Összehasonlító egészségügyi jog. Orvosetikai kérdések jogi szemmel*. Budapest: CompLex Kiadó.
- Ebsen, Ingwer (2012): Krankenversicherungsrecht. In: Maydell, Bernd Baron von–Ruland, Franz–Becker, Ulrich (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch*. Baden–Baden: Nomos. pp. 723–801.
- Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal (2011): *Beszámoló az egységes egészségügyi ágazati humán erőforrás-monitoringrendszer adatai alapján az ágazati humán erőforrás 2011. évi helyzetéről*. <http://www.eekh.hu> (2013.05.10.)
- Eke Edit–Girasek Edmond–Szócska Miklós (2009): *A migráció a magyar orvosok körében*. In: *Statistikai Szemle*. 87. évf., 7–8. sz., 795–827. o.
- Erichsen, Hans-Uwe–Ehlers, Dirk (hrsg.) (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: de Gruyter.
- Esping–Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Esping–Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping–Andersen, Gøsta–Gallie, Duncan–Hemerijck, Anton–Myles, John (2002): *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.

- European Commission (2010): European Economy, Joint Report on Health Systems. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp74_en.pdf (2012.03.24.).
- European Commission (2012): *Commissions Staff Working Document on an Action Plan for the EU Health Workforce*. http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dyna/enews/enews.cfm?al_id=1247 (2012.03.26.)
- European Observatory on Health Care Systems: Health Care Systems in Transition. Country report series.
- Eurostat (2012): *Life expectancy by age and sex*. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_mlexpec&lang=en (2012.03.26.)
- Eurostat (2013): Hospital beds by hospital ownership. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2012.03.26.)
- Fabio, Massimo (2010): *Customs Law of the European Union*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Fazekas Marianna (1999): A szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos–Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitékintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó. 277–302. o.
- Fazekas Marianna–Koncz József (2013): Egészségügyi jog és igazgatás. In: Lapsánszky András: *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből. 3. kötet: Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest: CompLex Kiadó. 7–71. o.
- Feldman, Arthur M. (2012): *Understanding Health Care Reform: Bridging the Gap Between Myth and Reality*. Boca Raton (FL): CRC Press.
- Ferge Zsuzsa (1998): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. In: *Esély*. 10. évf., 3. sz., 3–23. o.
- Fónai Mihály (2014): Az egészségügyi ellátás szervezése. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó: *Gyűriük és sugarak. Mit nyújt ma egy magyar város?* Budapest – Pécs: Dialóg Campus. 75–90. o.
- Forgács Anna (2013): Hatósági szerződés. In: Barabás Gergely–Baranyi Bertold–Kovács András: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest: CompLex Kiadó. pp. 612–632.
- Gauld, Robin–Aspalter, Christian–Uchida, Yasuo (2012): Introduction. In: Aspalter, Christian–Gauld, Robin–Uchida, Yasuo: *Health Care Systems in Europe and Asia*. Abingdon: Routledge. pp. 1–18.
- Gaynor, Martin–Vogts, William B. (2000): Antitrust and Competition in Health Care Markets. In: Culyier, Anthony J.–Newhouse, Joseph P. (eds.): *Handbook of Health Economics*. Amsterdam: Elsevier. pp. 1405–1488.
- Geys, Benny–Konrad, Kai A. (2010): Federalism and optimal allocation across levels of governance. In: Enderlein, Henrik–Wälti, Sonja–Zürn, Michael: *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham (UK)–Northampton (MA): Edward Elgar, pp. 32–46.
- Gibbins, John R. (1998): Postmodernism, poststructuralism and social policy. In: Carter, John (eds.): *Postmodernity and the fragmentation of welfare*. London: Routledge. pp. 31–48
- Glennester, Howard (2009): *Understanding the Finance of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Gottret, Pablo–Schieber, George (2006): *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, D.C.: IBRD–The World Bank.
- Gunlicks, Arthur B. (2011): *Comparing Liberal Democracies. The United States, the United Kingdom, France, Germany and the European Union*. Bloomington (IN): Universe.

- Hatzopoulos, Vasilis–Stergiou, Hélène (2011): Public Procurement Law and Health Care: From Theory to Practice. In: van de Gronden, Johan Willem–Szyszczak, Erika–Neergard, Ulla–Krajewski, Marcus (eds.): *Health Care and EU Law*. The Hague: T.M.C. Asser Press. pp. 413–452.
- Hervey, Tamara K.–McHale, Jean V. (2004): *Health Law and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hervey, Tamara K. (2011): If Only It Were So Simple: Public Law Services and EU Law. In: Cremona, Marise (ed.): *Market Integration and Public Services in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. pp. 179–250.
- Hoffman István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Hoffman István (2011): Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. In: *Közjogi Szemle*. 4. évf., 2. sz., 37–44. o.
- Hoffman István (2013a): A területi közszolgáltatások európai szabályozási modelljei az egészségügyben. In: Horváth M. Tamás: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus 191–216. o.
- Hoffman, István (2013b): Some Thoughts on the Main European Models of the Municipal Health Services. In: *Lex localis – Journal of Local Self-Government*. Vol. 11., No. 3., pp. 631–650.
- Hoffman István (2014): *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Homicskó Árpád Olivér (2008): *A magyar egészségügyi szolgáltatások nyújtásának jogi szabályozása. Doktori értekezés*. Szeged: SZTE ÁJK Doktori Iskola.
- Hortobágyi Linda (2011): Az önkéntes egészségügyi biztosítás lehetséges szerepe. In: *Egészségügyi gazdasági szemle*. 49. évf., 5. sz., 32–36. o.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. In: *Jogtudományi Közlöny*. 67. évf., 4. sz., 173–182. o.
- Inotai András–Merész Gergő–Kaló Zoltán (2011): Gyógyszerkiadások nagyságának értékelése Magyarországon a Széll Kálmán-terv tükrében. In: *Egészségügyi Gazdasági Szemle*. 49. évf., 6. sz., 9–13. o.
- Kiss Norbert–Tókey Balázs (2013): Az egészségbiztosítási jogviszony szabályozásának fő kérdései. In: *Jogtudományi Közlöny*. 68. évf., 1. sz., 29–38. o.
- Klein, Rudolf (2010): *The new Politics of the NHS: from creation to reinvention*. Abingdon (UK): Radcliffe Publishers.
- Koivusalo, Meri (2013): We are all in this together – European policies and health systems change. In: Wilson, Peggy (ed.): *Health Care Reform and Globalization. The US, China and Europe in Comparative Perspective*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 93–117.
- Kovácsy Zsombor (2008): *Egészségügyi jog*. Budapest: Semmelweis Kiadó.
- KSH (2013): *Háziorvosok és házi gyermekorvosok száma*.
<http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> (2014.01.20.)
- Kugelmann, Dieter: *Polizei- und Ordnungsrecht*. Berlin–Heidelberg: Springer Verlag.
- Lamping, Wolfram (2013): European Union Health Care Policy. In: Greer, Scott L.–Kurzer, Paulette: *European Union Public Health Policy: regional and Global Trends*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 19–35.
- Legido-Quigley, Helena–McKee, Martin–Nolte, Ellen–Glinos, Irene A. (2008): *Assuring the Quality of Health Care in the European Union*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

- Linder, Viktória (2013): A közszolgálat személyi állományának alakulása a területi közszolgáltatások ellátása körében. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változtatások*. Pécs: Dialóg Campus. 79–99. o.
- Linna, Miika–Häkkinen, Unto (2008): Benchmarking Finnish Hospitals. In: Blank, Jos L. T.–Valdmanis, Vivian G.: *Evaluating Hospital Policy and Performance: Contributions from Hospital Policy and Productivity Research*. Oxford–Amsterdam–San Diego: Elsevier JAI. pp. 179–190.
- Lloyd, Liz (2012): *Health and Care in Ageing Societies. A new international approach*. Bristol: The Policy Press.
- Lukács Marianna (2011): Önkéntes egészségpénztárak. In: *Egészségügyi gazdasági szemle*. 49. évf., 5. sz., 3–7. o.
- Magnussen, Jon–Vrangbæk, Karsten–Saltman, Richard B.–Martinussen, Pål (2009): Introduction: the Nordic model of health care. In: Magnussen, Jon–Vrangbæk, Karsten–Saltman, Richard B.: *Nordic health Care Systems. Recent Reforms and Current Policy Challenges*. Maidenhead: Open University Press. pp. 3–20.
- Marcou, Gérard–Verebélyi, Imre (eds.) (1993): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Marrot, Bernard (1995): *L'administration de la santé en France*. Paris: L'Harmattan.
- Mattei, Paola–Mittra, Mahima–Vrangbæk, Karsten–Neby, Simon–Byrkjeflot, Haldor (2013): Reshaping public accountability: hospital reforms in Germany, Norway and Denmark. In: *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 79., No. 2., pp. 249–270.
- Meyer, Hilko J. (2013): Current Legislation on Cross-Border Health Care in European Union. In: Cohen, I. Glenn (ed.): *The Globalization and Health Care. Legal and Etical Issues*. Oxford: Oxford University Press. pp. 83–103.
- Mihályi Péter (2007): Az egészségbiztosítás reformjának fogalmi keretei. In: *Esély*. 18. évf., 5. sz., 3–33. o.
- Mission démographie des professions de santé (2002): *Rapport présenté par le Pr. Yvon Berland*. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000643/0000.pdf>. (2012.03.20.)
- Mladovsky, Philipa–Srivastava, Divya–Cylus, Johathan–Karanikolos, Marina–Evetovits, Tamás–Thomson, Sarah–Mckee, Martin (2012): *Health Policy Responses to the Financial Crisis in Europe*. Copenhagen: World Health Organization Europe.
- Moens, Gabriël–Trone, John (2010): *Commercial Law of the European Union*. Dordrecht: Springer.
- Monheit, Alan C.–Cantor, Joel C. (2004): Introduction. In: Monheit, Alan C.–Cantor, Joel C. (eds.): *State Health Insurance Market Reform. Towards inclusive and sustainable health insurance markets*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 1–18.
- Nagy Marianna (2004): Egészségügyi igazgatás. In: Ficzer Lajos–Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó. 263–279. o.
- Nagy Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Nagy Marianna (2013): Felsőoktatási igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest: Complex. 121–156. o.
- Niel, Xavié (2002). La démographie médicale à l'horizon 2020. Une réactualisation des projections à partir de 2002. In: *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques*.

- http://www.robertholcman.net/public/documents_institutionnels/etudes_et_resultats/demographie_medicale_2020.pdf (2012.03.21.)
- Nistor, Laura (2011): *Public Services and the European Union. Helathcare, Health Insurance and Education Services*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Okma, Kieke G. H. (2009): Recent Changes in Durch Health Insurance. Individual Mandate or Social Insurance? In: Buss, Terry F.–Van de Water, Paul N. (eds.): *Expanding Access to Health Care. A Management Approach*. Armonk (NY): Sharpe. pp. 144–162.
- Olesen, Frede (2004): General practice in Europe: Scandinavia. In: Jones, Roger–Britten, Nicky–Culpepper, Larry–Gass, David–Grol, Richard–Mant, David–Silagy, Chris: *Oxford Textbook of Primary Medical Care. Volume 1: Principles and Concepts*. Oxford: Oxford University Press. pp. 73–75.
- Orosz Éva (2009): Globális és hazai egészségügyi kihívások és egészségpolitikai törekvések a 21. század elején. In: *Esély* 20. évf., 6. sz., 3–26. o.
- Østergren, Katarina–Boni, Silvia–Danishevski, Kirill–Kaarbøe, Oddvar (2007): Implementation of health care decentralization. In: Saltman, Richard B.–Bankauskeite, Vaida–Vrangbæk, Karsten (eds.): *Decentralization in Health Care. Strategies and Outcomes*. Maidenhead (UK): Open University Press. pp. 225–245.
- Paál Zoltán (2011): Üzleti biztosítás az egészségügyben? In: *Egészségügyi gazdasági szemle*. 49. évf., 5. sz., 28–29. o.
- Palier, Bruno (2010a): Ordering Change: Understanding the „Bismarckian” Welfare Reform Trajectory. In: Palier, Bruno (eds.): *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam University Press. pp. 19–44.
- Palier, Bruno (2010b): The Long Conservative Coporatist Road to Welfare Reforms. In: Palier, Bruno (eds.): *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam University Press. pp. 333–388.
- Paton, Colum (2008): The NHS after 10 years of New Labour. In: Powell, Martin: *Modernising the Welfare State. The Blair Legacy*. Bristol: The Policy Press. pp. 17–34.
- Pattoni, Simona–Brunazzo, Marco (2011): Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy. In: Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders: *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 331–355.
- Peine, Franz–Joseph (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Peeters, Miek (2012): Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patient’s Rights in Cross-Border Healthcare. In: *European Journal of Health Law*. Vol. 29., No. 1., pp. 29–60.
- Petmesidou, Maria (2013): Southern Europe. In: Greve, Bent: *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Abingdon: Routledge. pp. 183–192.
- Phillipson, Chris (2005): The Political Economy of Old Age. In: Johnson, Malcolm L. (eds.): *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 502–509.
- Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2011): *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Martin (2013): Third Way. In: Greve, Bent (eds.): *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Abingdon (UK)–New York (NY): Routledge. pp. 202–212.

- Rechel, Bernd–Dubois, Carl–Ardy–Mckee, Martin (eds.) (2006): *The Health Care Workforce in Europe. Learning from experience. European Observatory on Health Systems and Policies. Trowbridge, Wilts: The Cromwell Press.*
- Rittner, Fritz–Dreher, Meinhard (2008): *Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht. Eine systematische Darstellung.* Heidelberg: C. F. Müller.
- Roberts, Simon (2006): The Impact of Social Security Conventions: the United Kingdom. In: Penning, Frans: *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law.* The Hague: Kluwer Law International. pp. 53–68.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich.* Opladen: Leske & Budrich.
- Sinkó Eszter (2005): Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai. In: *Esély.* 16. évf., 2. sz., 52–72. o.
- Sinkó Eszter (2006): Értékrend váltás az egészségügyben, avagy az átalakuló félben levő egészségügy. In: *Esély.* 17. évf., 6. sz., 28–43. o.
- Standing, Guy (1996): Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets. In: Esping–Andersen, Gøsta (eds.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics.* London: SAGE. pp. 225–255.
- Thomson, Sarah–Foubister, Tom–Figueras, Josep–Kutzin, Joseph–Permanand, Govin–Bryndová, Lucie (2009): *Addressing financial sustainability in health systems.* http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/64949/E93058.pdf (2012.03.30.)
- Thomson, Sarah–Mossialos, Elias (2010): Private health insurance and the internal market. In: Mossialos, Elias–Permanand, Govin–Baeten, Rita–Hervey, Tamara K.: *Health System Governance in Europe. The Role of European Law and Policy.* Cambridge: Cambridge University Press. pp. 419–460.
- Tulchinsky, Theodore H.–Varavikova, Elena A. (2009): *The New Public Health.* Burlington (MA)–San Diego (CA)–London (UK): Elsevier.
- Vallyon Andrea (2011): A kiegészítő biztosítás az egészségpénztárak szemszögéből. In: *Pénzügyi Szemle.* 56. évf., 2. sz., 252–265. o.
- Varga Zoltán (2011): A nyugdíjfolyósítás szabályai. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica.* 29. évf., 2. sz., 351–386. o.
- Vrangbæk, Karsten (2007): Towards a typology of decentralization in health care. In: Saltman, Richard B.–Bankauskeite, Vaida–Vrangbæk, Karsten: *Decentralization in Health Care. Strategies and outcomes.* Maidenhead: Open University Press. pp. 44–62.
- Wait, Susanne (2006): France. In: Rechel, Bernd–Dubois, Carl–Ardy–Mckee, Martin: *The Health Care Workforce in Europe. Learning from Experience.* Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies. pp. 19–33.
- Waltermann, Raimund (2012): *Sozialrecht.* Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Weinbrenner, Susanne–Busse, Reinhard (2006): Germany. In: Rechel, Bernd–Dubois, Carl–Ardy–Mckee, Martin.: *The Health Care Workforce in Europe. Learning from Experience.* Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies. pp. 33–47.
- Wendt, Claus (2013): Healthcare. In: Greve, Bent: *The Routledge Handbook of the Welfare State.* Abingdon: Routledge. pp. 347–357.
- White, Tony (2010): *A Guide to NHS.* Abingdon: Radcliffe Publishing.
- Wismar, Matthias–B. Maier, Claudia–A. Glinos, Irene–Dussault, Gilles–Figueras, Josep (2006): *Health Professional Mobility and Health Systems. Evidence from 17 European countries.* United Kingdom: Euro Observer.

- Wollmann, Hellmut (2003): Coordination in the Intergovernmental Setting. In: Peters, B. Guy–Pierre Jon: *Handbook of Public Administration*. London: SAGE. pp. 594–606.
- World Health Organisation (2006): *World health report: working together for health*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organisation (2013): *Facts and Figures* http://www.who.int/substance_abuse/facts/en/ (2013.10.11.)
- WHO (2013): *Health System Financing Country Profile 2011*. http://apps.who.int/nha/database/StandardReport.aspx?ID=REPORT_COUNTRY_PROFILE (2013.10.14.)
- Wolff, Charles Jr. (1992): *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Santa Monica (CA): RAND.
- Woolhandler, Stephanie–Himmelstein, David U. (2002): Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. In: *Health Affairs*. Vol. 21., No. 4., pp. 88–98.
- Woolhandler, Stephanie–Himmelstein, David U. (2011): Healthcare Reform 2.0. In: *Social Research*. Vol. 78., No. 3., pp. 719–730.
- Xu, Qingwen–Norstrand, Julie A. (2012): Gendered Social Capital and Health Outcomes Among Older Adults in China. In: Chen, Sheying–Powell, Jason L. (eds.): *Aging in China. Implications to Social Policy of a Changing Economic State*. New York: Springer. pp. 147–168.

Hetedik fejezet

KÜLÖNBÖZŐ KORMÁNYZATI SZINTEKEN: KÖZOKTATÁS

Péteri Gábor – Linder Viktória

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Péteri Gábor)</i>	491
I. A KÖZOKTATÁS, MINT KÖZÖSSÉGI SZOLGÁLTATÁS <i>(Péteri Gábor)</i>	493
1. KÖZSZOLGÁLTATÁSI MODELLEMEK	494
2. ÁGAZATPOLITIKAI ÉS SZAKMAI CÉLOK	496
II. FELADATTELEPÍTÉS; KÖZPONTOSÍTÁSTÓL A DECENTRALIZÁCIÓIG ÉS VISSZA <i>(Péteri Gábor)</i>	503
1. FELELŐSSÉG ÉS FELADATMEGOSZTÁS	505
2. A MAGYAR ÚT	510
III. SZAKMAI IRÁNYÍTÁS, SZABÁLYOZÁS <i>(Péteri Gábor – Linder Viktória)</i>	521
1. A SZAKMAI AUTONÓMIA FELTÉTELEI	522
2. MAGYAR IRÁNYÍTÁSI RENDSZER	526
3. PEDAGÓGUSFOGLALKOZTATÁS	527
IV. A KÖZOKTATÁS PÉNZÜGYEI <i>(Péteri Gábor)</i>	533
1. OKTATÁSFINANSZÍROZÁSI MODELLEK	535
2. KÖZPONTI-HELYI EGYENSÚLY KERESÉSE MAGYARORSZÁGON	555
3. ÁLLAMI FENNTARTÁS, KÖZPONTI FINANSZÍROZÁS	551

A VÁLTOZÁSOK ÉRTÉKELÉSE <i>(Péteri Gábor)</i>	555
--	-----

FORRÁSJEGYZÉK	558
---------------	-----

Ábrák jegyzéke

I.1 Közszolgáltatási szereplők és viszonyok	497
I.2 Tanulószám (ISCED 1-4) változás 2003–2012 között	499
II.1. Oktatási közkiadások helyi szinten (2011) és a decentralizáció (2013)	504
II.2 Közoktatási (ISCED 0-4) kiadások a GDP %-ában (2011)	506
II.3 Decentralizáció és helyi közoktatási kiadások (2010)	507
II.4 Közoktatás: magániskolában tanulók aránya (2012) és változása 2003–2012 között	508
II.5 Középfiskolai fenntartók (1993–1999)	513
II.6 Nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok és társulások	514
II.7 Egy pedagógusra jutó tanulók száma (1990–2012)	515
II.8 Egyházi jogi személy által fenntartott intézményben dolgozó pedagógusok száma a pedagógus összlétszámhoz viszonyítva (2008–2012)	519
III.1 Minimális és maximális tanári éves alapbér felsőtagozaton az egy főre jutó GDP %-ában	531
IV.1 A feladatellátási helyek száma a közoktatásban (1990–2012)	546
IV.2 Pedagóguslétszám a közoktatásban (1990–2012)	548
IV.3 Nem állami, nem önkormányzati oktatási intézmények támogatása	550

Táblázatok jegyzéke

I.1 A közoktatási rendszer fő elemei és tipikus modelljei	496
II.1 Közoktatási feladatok telepítése (ISCED-2 példája)	509
II.2 Iskolafenntartó települések (2009)	512
III.1 Iskolai szakmai felügyelet megszervezése és gyakorisága (döntési szintek felső tagozaton)	523
III.2 Döntési szintek felső tagozaton: tanárok alkalmazása és szakmai továbbképzési keretek elosztása	524
III.3 Szakfelügyeleti jelentések nyilvánossága	525
III.4 Igazgatás, szakmai irányítás és továbbképzés támogatása	525
III.5 KLIK- létszámok	526
IV.1 Pénzügyi döntési szintek	534
IV.2 A közoktatás finanszírozása: főbb típusok	536
IV.3 Nem állami közoktatás	549
V.1 A változások jellemzői	556

Keretes íráások jegyzéke

II.1 A közoktatás központosításának megítélése	518
III.1 A központi bérfinanszírozás megítélése	530
IV.1 Városi iskolaüzemeltetés Hajdúböszörményben	552

Előszó a fejezethez

Péteri Gábor

A közoktatás többféle szempontból értelmezhető. E fejezetben, az oktatás, mint az egyik alapvető közösségi szolgáltatás intézményi-finanszírozási jellemzőit tekintjük át. Kiindulópontunk természetesen az *oktatási-nevelési tevékenység sajátosságai*, amelyek mindig az adott korszak társadalmpolitikai céljaihoz igazodnak. Ebben a tágabb közegben formálódnak az ágazatpolitikai célok, amelyek azután meghatározzák a közoktatás működésének egyes feltételeit: a közösségi ellátás szerepét, a központi és a helyi feladatok megosztásának módját, a helyi autonómia és az egyéni-fogyasztói választás lehetőségeit. Az oktatás feltételei alapvetően a *szakmai irányításon* és a *pénzügyi viszonyokon* keresztül alakíthatók, így ezek is a vizsgálatunk fő tárgyai lesznek.

A tágabb társadalmi közeg igényeit követve az irányítási és a pénzügyi intézményrendszer azonban folyamatosan változik, és így szerepük is átalakul. Inkább a közösségi célok és befolyási módszerek válnak fontossá az általános közoktatás kiépítésekor, vagy más nagy rendszerszerű változások – pénzügyi válság, demográfiai változások, növekvő ellátási különbségek – időszakában. Ezzel szemben „békeidőben” az igények sokféleségéből kiindulva az egyéni-helyi szempontok érvényesítése és az ezt támogató fogyasztói megközelítés és a választási lehetőségek biztosítása lesz az elsődleges cél.

I. A közoktatás, mint közösségi szolgáltatás

Péteri Gábor

Kulcsszavak

megrendelői oldal	önkormányzati ellátási felelősség	köznevelési alapfeladatok
központi kormányzat	szolgáltatás igénybe vevője	ISCED: oktatási szintek összehasonlításának rendszere

Az oktatás olyan sajátos szolgáltatás, amelyre több, ellentétes irányú társadalmi és gazdasági elvárás hat. Különösen érvényes ez a tágan értelmezett oktatásügyön belül a közoktatásra. Ez ugyanis alapvetően egy olyan *közösségi szolgáltatás*, amelynek a társadalom egésze érdekében mindenki számára elérhetőnek kell lennie. Az egyéni hasznokon túl vannak ugyanis olyan a társadalmi előnyök, amelyek egy közösség működéséhez elengedhetetlenül fontosak, így az általános képzettség, műveltség és a társadalom működéséhez szükséges más képességek, köztük akár az alapvető gazdasági-pénzügyi ismeretek. Ezen túl a közoktatás kötelező jellegét még az is indokolja, hogy a hosszú távon elérhető hasznokról az egyén nem rendelkezik megfelelő információkkal, így hajlamos a később elérhető magasabb jövedelmet alulértékelni (Stiglitz, 2000).

700

Ugyanakkor azonban a közoktatás mint közszolgáltatás megszervezésekor figyelembe kell venni az *egyéni igények és lehetőségek különbségeit*. Tehát egyrészt a fogyasztók számára meg kell teremteni a választás lehetőségét, mivel a szükségletek egyéni és kis közösségi, helyi szinten eltérnek. A sokféleség másik oldala viszont, amikor valaki bármilyen okból is hátrányos helyzetbe kerül. Ennek lehetnek fizikai, egészségügyi, szociális okai az egyén esetében, vagy magyarázhatják társadalmi és gazdasági tényezők a család, népcsoport, település vagy a régió szintjén.

A közösségi meghatározottság és az egyéni befolyás kettős kötésében a közoktatás megszervezését a *gazdasági tényezők* is alapvetően befolyásolják. A közösségi szolgáltatási jelleg ugyanis megköveteli a közteherviselést, tehát az adókkal történő finanszírozást. Viszont a közoktatás alapvetően helyhez kötöttségéből következően ez a közösségi források újraelosztásával jár. Ez pedig már kapcsolódik az államszervezés módjához, a *közigazgatás formájához*, mert ezek az intézményi keretek is alakítják a forrásképződés rendjét és a gazdasági önállóságot.

A szolgáltatásszervezési megoldások abban különböznek, hogy a közösségi befolyás és az egyéni választás lehetőségeit biztosító eszközök *milyen arányban* vannak jelen az egyes modellekben. A 2011. utáni magyar nemzeti köznevelésről szóló törvény az ingye-

nes és kötelező alapfokú képzést és az általánosan elérhető középfokú oktatást alapvetően állami közszolgáltatásnak tekinti. (Hoffmann, 2014) Hangsúlyozottan nevelési feladatként kezeli a közoktatást, amely túlnyúlik a szűken értelmezett oktatáson és ezen kívül a fontosnak tartott társadalmi értékek átadására is törekszik. Az intézményi önállóság mellett kiemeli a törvényi szabályozás és az állami ellenőrzés fontosságát is.

A közoktatás szűken vett működési feltételein kívül a közösségi szolgáltatási rendszer sajátosságait külső tényezők, így elsősorban a demokratikus intézmények megléte vagy hiánya is alakítják. Ezen *tágabb intézményrendszer hatása* meghatározó. Az iskolai eredményeket általában nemcsak az oktatásirányítás konkrét módja, hanem – amint azt az európai oktatásirányítási-finanszírozási modellek sokfélesége is bizonyítja – a szervezeti-pénzügyi mechanizmusokat alakító közeg határozza meg (Sáska, 2013).

A közoktatás tágabb intézményrendszerében a megrendelői oldalon három fő szereplő van jelen. Először is a *központi állam*, amelynek a szakszerű, nyitott és átlátható működése határozza meg, hogy mennyire képes eredményesen és ugyanakkor mégis önkorlátozó módon alakítani az oktatáspolitikán keresztül a közoktatási rendszer egészét.

Mivel a közoktatási szolgáltatások szervezésében alapvetően fontos a lakóhelyhez közelség, a *helyhatósági-települési kötöttség* is érvényesül. A közoktatási rendszert tehát az is meghatározza, hogy a helyi-területi önkormányzat milyen ellátási felelősséggel rendelkezik, a források elosztása milyen érdekeltséget teremt és mennyire segíti a helyi szint hatékony, kiegyenlített működését.

A harmadik szereplő természetesen maga a *szolgáltatás igénybevevője*. A hatékonyan működő rendszer megköveteli, hogy a közszolgáltatás fogyasztója információkkal és választási lehetőséggel rendelkezzen, tehát döntések meghozatalára legyen képes.

A három szereplő egymáshoz viszonyított helyzete mindig dinamikus egyensúlyban van, vagyis a közoktatást állandó változás jellemzi. Ahogy az elmúlt évtizedek magyar közoktatási rendszerének módosulásai is bizonyították, a központi állam, a helyhatóság, valamint a tanuló-i-szülői részvétel és befolyás ereje folyamatosan alakul. Az oktatáspolitikára – akár fokozatos, kis lépésekből álló reformok, akár a nagy, rendszerszerű változások elindításával – tehát szintén a tanulás és az alkalmazkodás jellemző.

701 1. Közszolgáltatási modellelemek

Ha az előbbieken vázolt intézményi közegben akarjuk elhelyezni a közoktatást, akkor első lépésben a szolgáltatás tartalmát kell meghatározni. A *köznevelési feladatok definíciója* a mai törvényi szabályozás szerint négyféle szolgáltatási csoportra terjed ki. Így a köznevelés alapfeladatai továbbra is az (i) óvodai, általános iskolai, középiskolai (gimnázium, szakközépiskola, szakiskola) nevelés és oktatás. Ehhez kapcsolódik a (ii) művészetoktatás, felnőttoktatás, a nemzetiségi, a fejlesztő nevelés és oktatás, valamint a lemaradókat támogató köznevelési programok. Ezen túl a köznevelési rendszer részei még a (iii) kollégiumi ellátás különböző formái, a sajátos nevelési igényű tanulók, illetve a gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatása.

Mindezekhez kapcsolódnak a (iv) pedagógiai szakszolgálatok (például a gyógy-pedagógiai tanácsadás, nevelési tanácsadás, logopédiai ellátás, pályaválasztási tanácsadás, gyógytestnevelés, iskolapszichológiai ellátás) és pedagógiai szakmai szolgáltatások (például

a pedagógiai módszerek terjesztése, pedagógiai programok kidolgozásának és pedagógiai módszerek értékelésének segítése, egyéni szakmai tanácsadás).

Láthatóan tehát sokféle tevékenységet fed le a köznevelés-közoktatás. Ha pontosan akarjuk látni, hogy ezen a közszolgáltatási területen ki miért felelős és hogyan látja el a feladatát, akkor nem elegendő csak ezeket a részfeladatokat definiálni.

A köznevelési modellek az ellátandó feladatok összetevői mentén írhatók le. (Balázs–Halász, 2000; Fiszbein, 2001) Ezek között a tágan értelmezett *oktatási infrastruktúra* helyzete meghatározó. Alapvető kérdés tehát, hogy egyáltalán ki létesíthet iskolát, az oktatási intézménynek milyen működési feltételeknek kell megfelelnie és hogyan alakul az ingatlanok, az eszközök tulajdonjoga. Az iskolaalapítás ügye tágan értelmezve magában foglalja az iskolahálózat fejlesztésére vonatkozó fenntartói döntéseket, a beruházások finanszírozását és lebonyolítását, az épületek üzemeltetését. Az oktatási infrastruktúra részének tekinthető a taneszközök, a tankönyvkiadás minősítésének, előállításának és finanszírozásának rendszere is.

Az oktatásban dolgozók: pedagógusok, iskolai vezetők, szakmai kiegészítő személyzet és az üzemeltetést végzők helyzetét szintén több tényező alakítja. Elsődleges kérdés a pedagógusok alkalmazási és előmeneteli rendszere, amelynek szerves része a bérfinanszírozás. Az oktatásban alkalmazottak számára alapvető fontosságú a munkáltatói jogok telepítése, hiszen a napi időbeosztást, a munkavégzés helyét is különböző szinteken lehet meghatározni és ez mind befolyásolja a közoktatás egészét is. A foglalkoztatási viszonyokhoz kapcsolódik a pedagógus-továbbképzés megszervezésének módja is. Az előmeneteli rendszer meghatározó alkotórésze a pedagógusok munkájának szakmai támogatása, a visszacsatolásra épülő minőségbiztosítás. Az iskola és a tanári munka külső értékelésének szabályai szintén fontosak a helyi fejlesztésekhez, a pedagógus saját munkájának javításához. A megfelelő információs rendszer nélkül azonban ez a minősítési, visszacsatolási gyakorlat sem fog eredményesen működni.

Kulcskérdés az *oktatás tartalmának* szabályozása, ami egyrészt magát a tananyagot és az ehhez kapcsolódó tanulói teljesítményértékelést, minősítést, másrészt pedig az oktatás tartalmi fejlesztését fedi le. Ezen a területen nyilvánvalóan közös felelőssége van a központi és a helyi kormányzati szinteknek, hiszen itt az egységesség és a helyi-megrendelői jogosítványok finom egyensúlyát kell kialakítani. Mindezekhez a szakmai feladatokhoz rendelkezésre kell állnia a megfelelő kutató, fejlesztő háttérnek, ami szintén a közoktatási rendszer szerves részét képezi.

A köznevelési rendszerbe belépő gyermekek és tanulók számára a *tanulói kötelezettségek és jogok* meghatározása is alapvető fontosságú. A tágan értelmezett „fogyasztóvédelem” kiterjed a tanulók közötti különbségtétel, a rendszerbe történő belépés szabályozására is. Ezeken a szabályozási területeken csak egységes gyakorlat működhet, amelynek célja az esélyegyenlőség biztosítása. A méltányosság alapvető feltétele a mérhető szakmai standardok kidolgozása és nyomon követése, valamint az erre épülő korrekciós mechanizmusok, kiegyenlítő programok megléte.

Végül pedig a köznevelés alapeleme a *finanszírozási rendszer*. Ez magában foglalja az előzőekben meghatározott feladatok támogatásának mértékét, a saját bevételek képződésének és felhasználásának módját. De ezen kívül a tágan értelmezett finanszírozás részei a pénzellátásának módszere, a folyó gazdálkodás szabályozása és természetesen mindezek ellenőrzése is.

A közoktatás-köznevelés ezen összetevőit alapvetően három viszonyrendszer, intézményi keretfeltétel határozza meg: 1) a feladatok telepítése; 2) szakmai irányítás és a 3) finanszírozás szabályai (I.1 táblázat). Elsődleges elem a feladatok telepítésének formája és módja: hogyan oszlik meg központi és helyi kormányzati szintek között az oktatási infrastruktúráért, a pedagógus alkalmazásáért, az oktatás tartalmáért viselt *felelősség*? A második tényező az *irányítási és igazgatási rendszer* jellege, amelybe olyan részelemek tartoznak, mint az engedélyezés, minősítés gyakorlata, az oktatás szakmai ellenőrzése, tartalmi fejlesztése vagy a tanulói jogok és kötelezettségek érvényesítési mechanizmusa. Ezek is működhetnek központosított vagy decentralizált módon, illetve különböző – bemeneti tényezőket vagy az eredményeket követő – szabályozási logikákra épülhetnek. A harmadik meghatározó tényező pedig a *finanszírozás és a gazdálkodás* rendje. Ez két alapvető költségvetési logikát követve az ellátandó feladatok költségösszetevőit vagy pedig az elvárt teljesítményt helyezi a szabályozás középpontjába.

I.1 táblázat

702

A közoktatási rendszer fő elemei és tipikus modelljei

1. Feladat/szolgáltatási felelősség telepítés	2. Szakmai irányítás, igazgatási rendszer	3. Finanszírozás, gazdálkodás
Központosított	Központi intézményrendszer, elsődlegesen a bemeneti feltételek kontrollja	Feladat (input alapú) finanszírozás
Decentralizált	Decentralizált irányítási rendszer, az eredmények, kibocsátások előírásával	Teljesítmény alapú finanszírozás

Forrás: saját szerkesztés

A továbbiakban az egyes közoktatási modelleket a fenti három szempont alapján fogjuk leírni. Ebből látható lesz, hogy az egyes országok közoktatási rendszerei nagyon eltérő intézményi megoldásokon keresztül érik el a szakmai céljaikat. A sokszínűséget növeli az is, hogy az egyes modellalkotó részfeladatok különböző jelentőségűek. Például feladattelepítés terén a tanárok alkalmazásának ügye vagy a fejlesztési döntések meghozatalának szintje fontosabb, mint például az iskolaépület tulajdonjoga, a vagyonhasználat átruházhatósága. A feladattelepítés – szakmai irányítás – finanszírozás különböző kombinációit külső politikai, kormányzati és gazdasági feltételek is befolyásolják. Ez tovább bonyolítja a közoktatási rendszerek értékelését és az intézményi változások hatásának megítélését.

703 2. Ágazatpolitikai és szakmai célok

A közoktatási rendszer előzőekben röviden bemutatott elemeinek többféle ellátási-szakmai célnak kell megfelelniük. A közszolgáltatásokkal szembeni általános elvárások szerint négyféle alapcél fogalmazható meg.

- (i) A közszolgáltatások megszervezésének elsődleges célja, hogy *eredményesen és hatékony módon* működjenek. Az eredményesség azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat úgy kell csoportosítani, hogy azokkal a kívánt hatás elérhető legyen, tehát az igényeknek leginkább megfelelő szolgáltatást lehessen nyújtani. Az eredményességi célkitűzéshez közvetlenül kapcsolódik a hatékonysági elvárás, azaz a ráfordítások

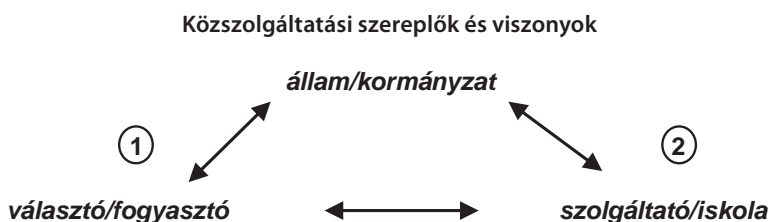
olyan kombinációjának biztosítása, amely az adott eredményt a legkisebb költséggel éri el (illetve egységnyi ráfordítással a legnagyobb eredményt hozza) (Gajdusчек, 2014). A közoktatásban az eredményesség és a hatékonyság alapvetően a legnagyobb kiadási tételhez, a munkaerő költségeihez kapcsolódik.

- (ii) Ugyanennyire fontos cél a szolgáltatás *egyenlő és méltányos* módon történő biztosítása. Ez azt jelenti, hogy a kötelező alapszolgáltatásokhoz mindenkinek a saját jövedelmi helyzetétől függetlenül hozzá kell jutnia, illetve a társadalmi hátrányok kiegyenlítése érdekében célzott programokat kell indítani. Magyarországon a méltányossági szempontok érvényesítésének hiányára az oktatáspolitikai kutatások már régóta felhívták a figyelmet (Hermann, 2008) és a kiegyenlítési célok különböző megközelítésű szakpolitikai javaslatokban is megjelentek. Ez volt az egyik fő célja a korábbi alternatív szakmai programoknak (Fehér könyv, 2013) és részben ez indokolta a 2011 után lezajlott központosítást.
- (iii) Mind a közoktatási célok kijelölése, mind a rendelkezésre álló források elosztása a közösségi döntések erőterében történik. A politikai meghatározottságú közoktatási rendszer eredményes, hatékony és kiegyenlített működéséhez – demokratikus berendezkedésű országokban – szükség van a *politikai elszámoltathatóság* intézményeire is. Tehát biztosítani kell, hogy az oktatáspolitikai döntéseket és az oktatási rendszer elemeit a képviseleti formákon túl a részvétel, az átláthatóság, a közvetlen választói és az igénybevevői kontroll lehetőségein keresztül is alakítani lehessen.

Ezt az elszámoltathatósági viszonyrendszert a közszolgáltatások egészére vonatkozóan az I.1 ábra szerint lehet szemléltetni (WDR, 2004). Ebben a sémában a szolgáltatásért felelős állam-kormányzat van a középpontban, amely a politikai mechanizmusok (választások, kiegyensúlyozott hatalmi intézmények, nyilvánosság, részvétel) kontrollja alatt működnek. A kormányzat feladatellátási felelősségét a szolgáltató szervezetekkel kialakított kapcsolatokon keresztül gyakorolja. Ennek a közoktatás esetében meghatározó elemei a feladattelepítés módja, a szakmai irányítás és igazgatás, valamint a finanszírozás szabályai. Végül a harmadik fontos kapcsolat a szolgáltatást nyújtó szervezet és a szolgáltatás igénybevevői között van. Ennek szolgáltatás-fajtánként nagyon eltérőek a formái: a testületi befolyás (a közoktatásban ilyen az iskolaszék, szülői tanács), a fogyasztók informálása a szolgáltató teljesítményéről (például az iskolai továbbtanulási arányokat, iskolai versenyeredményeket bemutató rangsorok), a szolgáltatói szerződések és a formális panaszmechanizmusok.

I.1 ábra

704



- (iv) A közoktatás olyan sajátos közszolgáltatás, amelyben maguk a kormányzati szerepek is összetettek és az iskola sem értelmezhető egyszerű szolgáltató szervezetként. Így a politikai elszámoltathatóság mellett alapvető cél az *igazgatási-irányítási rendszer hatékony működése*. Ehhez arra van szükség, hogy az igazgatási szintek közötti feladatmegosztás egyértelmű legyen és jól kövesse a szolgáltatási egységek térbeli kiterjedését, körzeteit. Csak az ellátandó feladatok léptékéhez és jellegéhez igazodó ellátási területi egységekben lehet eredményesen és hatékony módon megszervezni a közszolgáltatásokat.

A közoktatás működését az is alakítja, hogy az adminisztratív elszámoltathatóság mentén működő függelmi rendszer milyen kapcsolatban van az előzőekben említett politikai elszámoltathatóság intézményeivel. Például kinek az alkalmazottja az iskolaigazgató, a pedagógus (minisztérium vagy a választott helyi önkormányzat), a finanszírozási, munkáltatói, munkavégzési kérdésekben ki dönt (helyi tankerület vagy országos szint).

705 2.1 Oktatáspolitikai célkitűzések

Az általános közszolgáltatási célokhoz igazodóan a közoktatás szakmapolitikai elvei is egyre inkább közös alapokra épülnek. Több olyan közös kiindulási pont van, amely a legtöbb országban meghatározza a közoktatás általános fejlődési irányát. Ilyen alapvető szakmai, szolgáltatási és irányítási értékek a következők:

1. Az oktatás és képzés elsődleges szakmai célja a *kompetenciák fejlesztése*. Ez az egyszerű ismeretátadás helyett a tudásra épülő, de ugyanakkor a társas viszonyok között is működő problémamegoldó képességek elsajátítását jelenti. Csak az az oktatás lesz eredményes, amelyik a feladatok, problémák megoldására képez, a készségek fejlődését, azaz tudatosan végzett tevékenységek alkalmazását segíti, és erre ösztönöz.
2. Ehhez az oktatásszakmai felfogáshoz kapcsolódó alapérték a *helyi társadalmi viszonyokhoz való igazodás* követelménye. Mivel a tanulói képességek, az egyes szakterületeken való jártasság fejlődése részben a helyi közösség szabályaitól, ismereteitől is függ, az oktatás során ezeket a lokális viszonyokat is figyelembe kell venni.
3. A közoktatás és a szakképzés *felkészít a munkaerőpiacon* való sikeres megjelenésre. Ehhez egymásra épülő képzési formákra és azok közötti átjárhatóságára van szükség. Ezt egészítik ki az élethosszig tartó tanulás formái és intézményei.
4. Mindezek mellett a *társadalmi egyenlőség* elősegítése is fontos célkitűzés a közoktatás fő értékei között. Ennek egyik feltétele az iskolás kor előtti szocializáció, ami az óvodában kezdődik. De a méltányos oktatási közszolgáltatás érdekében alapvető cél a hátrányos helyzetű tanulók problémáinak kezelése, valamint a sajátos nevelési igényű tanulók oktatása is. Itt az oktatási gyakorlat fokozatosan mozdul el a szegregációtól az integrált oktatás irányába.

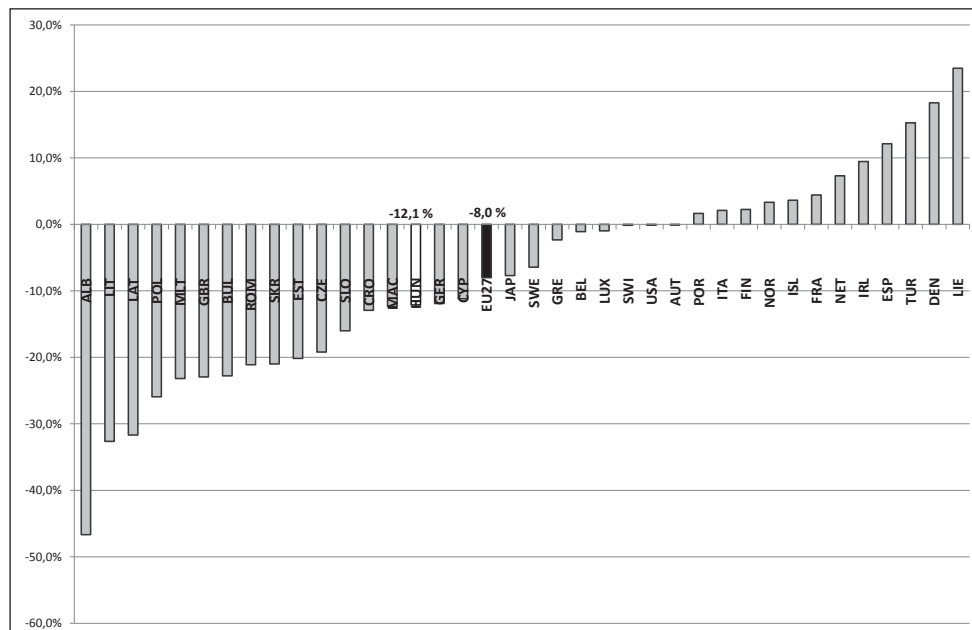
Ezen alapértékeken túl nyilván még más külső tényezők is alakítják a közoktatási modellek fejlődését. Így a kulturális, politikai, közigazgatási hagyományok, a gazdaság fejlettségi szintje vagy például a közoktatási ráfordításokat alapvetően meghatározó gyermeklétszám alakulása. Európában tíz év alatt a 10–19 éves korosztályba tartozó fiatalok

száma 9,4%-kal csökkent. Ez azzal járt, hogy az országok kétharmadában – legnagyobb mértékben Közép-Európa és a Baltikum átalakuló országaiban – fogyott a fiatalok száma. Az EU átlagában a teljes közoktatási tanulólétszám az előző tíz év időszakában 8%-kal csökkent. (I.2 ábra)

I.2 ábra

Tanulósám (ISCED 1-4) változás 2003–2012 között

706



Forrás: Eurostat

Az alapközü és középökü oktatásban (ISCED¹ 1-4 csoport) részesülö tanulóé létszámá leginkább az átalakuló országokban csökkent. Magyarországon is tíz év alatt 12%-kal csökkent a közoktatásban részt vevö tanulóé száma. Növekedés a gazdagabb, de kisebb lakosság számú országokban volt tapasztalható (a nagy ütemben növekvö Törökország itt kivételnek számít). Viszont a 10 évnél fiatalabb gyerekek száma átlagosan 2%-kal nött az utöbbi évtizedben. Ez azt jelenti, hogy a gazdaságilag fejlettebb euröpai országokban – a magasabb születési ráta vagy a bevándorlás következtében – egy új demográfiai hullám indult meg, és így növekedni fog az iskolás korba lépö gyerekek száma is.

¹ ISCED: International Standard Classification of Education, az oktatási szintek összehasonlításakor használt UNESCO kategóriák egységes rendszere.

707 2.2 Európai uniós politikák

Az Európai Unióban az oktatás teljes mértékben tagállami hatáskörbe tartozik. Az EUMSZ 165. cikke szerint a tanítás tartalma, az oktatási rendszerek megszervezése, valamint ezek kulturális és nyelvi sokszínűségének biztosítása a tagországok feladata. Az oktatási rendszereket – ideértve az iskolák irányítását és finanszírozását is – a közigazgatási vagy a helyi önkormányzati rendszerekhez hasonlóan nem szabályozza közvetlenül az EU.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Unió számára ne lenne fontos a tagországokban folyó oktatás alakítása. A szubszidiaritás értelmezésének megfelelően azonban az EU feladatai elkülönülnek. Így olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek *kiegészítik* az egyes országokét, és amelyek *elősegítik a kölcsönös tanulást*, a gyakorlatban bevált módszerek cseréjét. Az Európai Unió a tagországok közötti információáramlást támogatja, valamint a tanulói mobilitást, a diplomák ekvivalenciáját segíti elő. A kölcsönös ismeretátadás elsődleges módszere pedig az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus, amiről majd a későbbiekben lesz szó.

Az oktatás és képzés általános európai fejlesztési céljai a Lisszaboni Stratégiára épülve fogalmazódtak meg. Ennek megfelelően a tudásalapú növekedés feltételeinek biztosítása és az előregedő társadalmi szerkezetből adódó problémák kezelése a kiindulási pont. Ezt egészítik ki a gazdasági válságra adott válaszként megfogalmazott növekedési célkitűzések. Az *Európa 2020* program céljai a (i) tudásra és innovációra épülő intelligens gazdaság, (ii) az erőforrásokat hatékonyan felhasználó, környezetkímélő és versenyképes, azaz fenn tartható növekedés, valamint (iii) magas szintű foglalkoztatottságot elősegítő, inkluzív növekedés, amely biztosítja a társadalmi és a területi kohéziót is.

Ehhez az általános gazdasági növekedési programhoz már kapcsolhatók a konkrét oktatási célok. Így az *Európa 2020* programban az oktatást érintően két kimeneti pont került be a legfontosabbak közé: az iskolarendszerekből idő előtt kiesők aránya 10% alá kerüljön és a fiatal korosztály legalább 40%-ának legyen felsőfokú képzettsége. A gazdasági növekedési program megvalósítását szolgáló tizenkét fő kezdeményezés egyike is az oktatásra épül: „Youth on the move”, vagyis a fiatalok mobilitásának növelése egyrészt az oktatási rendszer teljesítményének javítását, másrészt a fiatalok munkaerőpiaci beilleszkedésének elősegítését célozza.

A gazdasági növekedési program ezen két célkitűzése átfedésben van az *oktatás és képzés ugyancsak 2020-ig tartó stratégiájával*.² A stratégia a válság kirobbanásakor, 2009-ben végrehajtott módosítások után a következő négy területet emelte ki:

1. *Az egész életen át tartó tanulás és a tanulói mobilitás megvalósítása*: ez a cél a korai iskolaelhagyás viszonylag magas 15%-os mértékét (a 18–24 éves korcsoportban) kívánja csökkenteni. Ugyanakkor a felsőfokú képzéssel rendelkezők száma ma még alacsonynak számít (31% a 30–34 éves korosztályban), így ezt is növelni kell. Az egész életen át történő tanulás egyik eleme, hogy a felnőttek a mai 12,5%-os aránynál nagyobb mértékben vegyenek részt valamilyen továbbképzésben.

² Oktatás és képzés 2020 (ET, 2020)

<http://eur-lex.europa.eu/summary/HU-EN/TXT/URISERV:ef0016?celex=CELEX:52009XG0528%2801%29&from=HU> (2014.12.20.)

2. *Az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javítása* az európai gazdaság általános jellemzőit követő cél. Itt ugyanis egyre kevésbé lesz szükség az alacsony képesítést igénylő munkahelyekre és feltehetően a tudásalapú iparágakban pedig nő a minőségi munkaerő iránti kereslet.
3. *A méltányosság, a társadalmi kohézió*, valamint ehhez kapcsolódva az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása különösen fontos. Egy OECD-jelentés is külön foglalkozott ezzel, amikor megállapította, hogy a kiegyenlítő intézkedések és az iskolai kudarcok csökkentése a közoktatás minden szintjén jelentős hasznot hoz, a ráfordítások bőségesen megtérülnek (OECD, 2012). Mindezek a konkrét oktatási rendszert érintő szabályozási elemeken keresztül alakíthatók: évisméltés megszüntetésével, korai szelekció mérséklésével, a szegregációhoz vezető szabad iskolaválasztás irányítottabbá tételével vagy a konkrét iskolai segítő programok indításával.
4. *Az innováció és a kreativitás* fejlesztése – a vállalkozói készségeket is beleértve – az oktatás és a képzés minden szintjén cél. Ennek egyik uniós szintről befolyásolható eleme a más országban történő tanulás támogatása.

Az oktatási és képzési stratégia megvalósítását az általános célokhoz kapcsolt konkrét mérési módszerekkel is segítik. Az Európai Unió közoktatással foglalkozó politikái is elsősorban az elérhető eredményekre, a kívánt hatásokra és nem a rendszerek egyes elemeire összpontosítanak. Ezt célozzák az általános összehasonlítási módszerek is (így elsősorban a PISA vizsgálat, a TALIS rendszer),³ amelyek ma már az országos oktatáspolitikai fontos alakítói, mert a döntések megvalósításának eredményességét mérik, és ezen keresztül új intézkedésekre ösztönzik a politikát.

Ezekon kívül az európai uniós stratégia minden egyes célkitűzéséhez konkrét közoktatási mutatók, benchmarkok kapcsolódnak.⁴ Így a közoktatás vonatkozásában a méltányosság erősítése, az oktatás minőségének javítása érdekében a közoktatásban 2020-ig elérendő célokhoz még további mérőszámokat rendeltek hozzá (óvodáztatás 4 éves kor felett legalább 95%-os szintet érjen el; gyengén teljesítők aránya 15% alatti legyen; középiskoláztatás aránya legalább 85%-os legyen a 22 évesek között).

Mindezek a mutatószámok egy monitoring folyamat részeként nyomon követhetők. Éves gyakorisággal jelennek meg átfogó és országokra lebontott összehasonlító jelentések. Ezek fontos információk az oktatáspolitikai készítői számára. Bár mivel a közoktatás lassan változó rendszer, ezért természetesen a folyamatok értékelése is csak hosszabb távon lehetséges. Így a mérőszámok által jelzett eredmények vagy a kudarcok okainak feltárása is sok bizonytalansággal jár.

A célok megvalósításához az Európai Unió szintjén különböző módszereket rendeltek. Általában a kormányzás hatásossági tétele a cél, amit tematikus, szakterületi megközelítéssel és az *országjelentésekre* építve lehet elérni. Ezek alapján történik az EU-s költségvetésben szereplő előirányzat megtervezése, ami a 2014–2020. évi költségvetésben (*Többéves Pénzügyi Keret*) 15 milliárd eurós előirányzat.

³ Programme for International Student Assessment (PISA), Teaching and Learning International Survey (TALIS): <http://www.oecd.org/education/> (2014.12.20.)

⁴ European education benchmarks: <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/benchmarks-en.htm> (2014.12.20.)

A növekedési stratégia részeként az oktatás és képzés céljainak megvalósítását a megadott benchmarkok mentén részleteiben is ellenőrzik. Az új *európai szemeszter* folyamatában elemzik a tagországok által vállalt gazdasági és strukturális reformprogramokat és ajánlásokat fogalmazznak meg a következő egy-másfél évre.

Az Európai Unió feladata annak támogatása is, hogy az oktatási szakpolitikákkal az egyes tagországok részleteiben foglalkozzanak és a bevált gyakorlatok cseréjére sor kerüljön. A kimeneti ellenőrzés mellett ugyanis zajlik egy rendszerszintű kölcsönös tanulás is. Ennek módszere a *“nyitott koordinációs mechanizmus”*, ami azt a célt szolgálja, hogy az országos oktatáspolitikai döntéshozói megismerjék egymás tevékenységét és azokat bizonyos mértékig összehangolják. A közösen elfogadott célkitűzések megvalósulását azonos mutatókkal mérik.

Természetesen az egyes országokra gyakorolt hatás mértéke attól függ, hogy milyen a politikai kötelezettségvállalás mértéke és mennyire képes az adott oktatásirányítási rendszer az elfogadott célokat megvalósítani. Ehhez sokféle módon kapnak támogatást: így a részt vevő országokban ajánlásokkal, kézikönyvekkel és jó gyakorlatok gyűjteményével segítik a várt eredmények elérését.

II. Feladattelepítés: központosítástól a decentralizációig és vissza

Péteri Gábor

Kulcsszavak

a közoktatási szolgáltatások teljesítésének módja	helyi közoktatási kiadások	újraközpontosítás
oktatási decentralizáció	magániskolák iskolafenntartás	egyházi jogi személyek által fenntartott intézmények

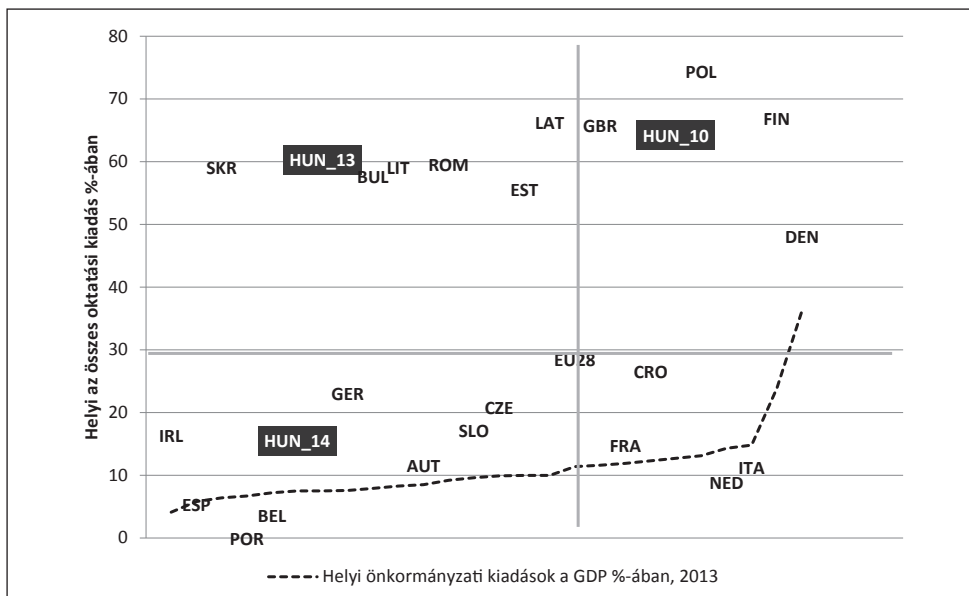
A közoktatás szakmai céljai és a demográfiai feltételek alakítják az egyes országok oktatási rendszerét és befolyásolják a nemzeti oktatáspolitikákat is. A különböző közoktatási közszolgáltatási modellek egyik meghatározó jellemzője az ellátási felelősség, a feladatok telepítésének módja (I.1 táblázat, első oszlop). A közoktatási feladatokért viselt felelősséget alapvetően két feltétel határozza meg: (i) a *közigazgatási-közszolgáltatási rendszer decentralizációjának* mértéke és (ii) ezen belül a *közoktatási szolgáltatások telepítésének módja*.

Ezen két jellemző átfogó mutatókkal viszonylag jól számszerűsíthető. Természetesen a mutatók minden egyes eleme egységes értelmezést kíván. Így önkormányzatnak a központi szint alatti választott kormányzatokat tekintjük, kivéve a szövetségi országokat, ahol a tagállami szint alattiak a tényleges helyi önkormányzatok. A decentralizáció mértékét jól mutatja a helyi önkormányzati szinten teljesített kiadások GDP-hez viszonyított aránya. Az oktatási feladatok telepítésének módját pedig az oktatási kiadások kormányzati szintek közötti megoszlása, azaz a helyi szint aránya jelzi.⁵

Így az egyes európai országok négy nagyobb csoportba sorolhatók. (Lásd: II.1 ábra, ahol az egyes országok a decentralizáció mértéke szerint vannak sorba rendezve).

⁵ Itt kétféle hatás egyszerre érvényesül: egyrészt a helyi szintre telepített oktatási feladatok súlya, másrészt az összes oktatási kiadáson belül a felsőoktatási kiadások nagysága is meghatározza ezt az arányszámot. Ennek ellenére alkalmazható ez a mutatószám, ha figyelembe vesszük, hogy a felsőoktatási kiadások aránya az összes oktatási kiadáson belül viszonylag alacsony és ugyanakkor az európai országokban hasonló mértékű.

Oktatási közkiadások helyi szinten (2011) és a decentralizáció (2013)



Forrás: Eurostat

Az európai országok között a II.1 ábrán a skála bal oldalán a centralizáltabb országok csoportjába kerültek egyrészt az átalakuló országok (Közép-Európa, Baltikum), másrészt a szövetségi rendszerű államok. Ez utóbbiak esetében a szövetséget alkotó tartományokat, tagállamokat nem tekintettük helyi önkormányzatoknak. Az EU 28 tagországnak 11,4%-os átlagától jobbra vannak a decentralizáltabb országok: Franciaország, Hollandia, Olaszország, a skandináv országok, a térségünkben pedig csak Horvátország és Lengyelország (az ábrán pontozott vonal mutatja az egyes országok decentralizációjának mértékét).

Az oktatáson belül a helyi szint részesedése az EU28 országának átlagában 28,7%. Ahol ez alatt van a helyi önkormányzatok részesedése, ott az oktatásfinanszírozási rendszer központosítottnak tekinthető, míg ahol ennél magasabb, ott pedig nagyobb a helyi szint befolyása az oktatásra. Azon országokban, ahol az oktatás helyi költségvetési súlya kisebb, – tehát jellemzően központi kormányzat látja el ezt a feladatot – ott két típus rajzolódik ki. Az egyik a decentralizált országok csoportja (pl. Hollandia, Olaszország), ahol a közoktatás helyi részesedése viszonylag csekély, bár a helyi önkormányzatok sokféle feladatot látnak el (jobb alsó négyzet). A másik csoport pedig az egyébként is centralizált közszolgáltatási rendszerben működő országok (pl. Görögország, Portugália), ahol a közoktatás megszervezése is jellemzően minisztériumi-központi feladat. A 2014. évi adatok szerint az iskolák állami fenntartásba vételével Magyarország is már ebbe a körbe tartozik (bal alsó cella).

Ebben a rendszerben a nagyobb helyi felelősséggel bíró országok szintén két csoportra oszthatók. A decentralizált, széles körű helyi önkormányzati feladatokkal rendelkező

országok közé elsősorban a skandináv országok tartoznak, de Lengyelország is ide sorolható (jobb felső négyzet). A balti és a balkáni országokban a közoktatás formálisan helyi önkormányzati feladat lett, de ez nem jelentette azt, hogy itt ezzel együtt létrejöttek volna a széles felelősségi körű helyhatóságok is (bal felső négyzet).

Magyarország ebben a rendszerben két évtizeden át a decentralizált és ugyanakkor sokféle feladatot ellátó helyi önkormányzati rendszerű országok csoportjába tartozott. 2010-ig – Lengyelországhoz hasonlóan – a helyi kiadások meghaladták a GDP 12%-át, és a közoktatás is helyi feladat volt. Mostanra azonban a helyi költségvetés GDP-hez méretaránya már harmadával (7,5%-ra) csökkent, és így a 2013. évi adatok alapján a kevésbé decentralizált országok közé tartozunk. A központi bérfinanszírozással lezárult állami fenntartásba vétel után pedig 2014-re már a gyenge helyi önkormányzattal rendelkező és központosított országcsoportba kerültünk (a helyi köznevelési kiadások aránya az ágazaton belül csak 15%).

Az így képződő négy cellából is látható, hogy a decentralizáció és a közoktatási felelősség helyi szintre utalása között nincs egyszerű, lineáris a kapcsolat. A bal alsó cellába tartozó országok között is vannak olyanok, amelyek centralizáltaknak tűnnek és alacsony a helyi szintre jutó közoktatási kiadások aránya, de valójában ezek azok a szövetségi berendezkedésű országok, ahol a tagállami-régiós szint felelős a közoktatásért.

Érdekes kivételnek tekinthetők a jobb alsó cellába tartozó országok. Itt a megyei-települési szintű választott önkormányzatok az EU-s átlagnál több feladatot látnak el, de ezek között a közoktatás csak kisebb súlyt képvisel. Ezekben a decentralizált országokban a központi szint meghatározó az oktatási költségvetésben, így itt a közoktatási rendszer működtetésére sajátos megoldások jöttek létre.

Az igazgatási-oktatásfinanszírozási jellemzők nem hozhatók kapcsolatba a közoktatás eredményességével sem. A PISA vizsgálatok során mért matematikai és olvasási tudás nem mutat korrelációt sem a decentralizáció mértékével, sem a helyi szint oktatásban betöltött súlyával. Központosított rendszerekben és decentralizált módon is lehet jó minőségű oktatást biztosítani.

A közoktatási közszolgáltatás tehát változatos módon szervezhető meg. A négy nagy modell eltérő feladatmegosztási alapelvekre épül, de az egyes csoportokon belül országonként is eltérhet a feladattelepítés módja. Egyes országok esetében a részleteken, tehát az igazgatási és a pénzügyi környezeten múlik, hogy mennyire lesz eredményes a közoktatás, milyen hatékonysággal működik és valójában mi is mozgatja az egyes rendszereket.

1. Felelősség és feladatmegosztás

709

Ez az előbbieken vázolt kétdimenziós elemzési keret túllép az egyes országok hagyományos, közigazgatási-állami berendezkedés szerinti csoportosításán. (Lásd: Hoffman–Asbóth, 2013). Így például a központosítottan tartott francia (dél-európai vagy latin) modellen belül különböző jellegű decentralizációs megoldások léteznek. Sőt a hagyományosan erős önkormányzatokkal rendelkező Hollandia is ebbe a csoportba tartozik, miközben a közoktatás megszervezésére egyes állami-önnszabályozó iskolafenntartói formákat hoztak létre. A vegyes rendszerűnek tartott kontinentális országokról kialakított kép ez alapján tovább finomítható, mert például jól láthatóan elter a közép-európai országok helyzete.

A közoktatás területi szabályozási modelljeit alapvetően tehát az egyes országok saját belső viszonyai határozzák meg. Így a közigazgatási rendszer (feladatok, szintek, működési gyakorlat), a közszolgáltatások ellátásának szervezeti és irányítási formái, valamint a finanszírozási módszerek azok a körülmények, amelyek a közoktatási rendszert is alakítják. Mint ahogyan arról már volt szó mindezek természetesen függenek a külső, általános társadalmi változásoktól és gazdasági trendektől.

Az ágazat általános helyzetét jól jellemzi a kiadások súlya: az oktatás egészére, ideértve a felsőoktatást is, az Európai Unió országaiban átlagosan a GDP 5,44%-át költik. Az egyes országok közötti különbségeket (Románia 3%, szemben Svédország 7%-os GDP-arányos oktatási kiadásával) a gazdasági fejlettségen és az oktatáspolitikai céljain, elfogadottságán kívül több tényező is indokolhatja. Számít az oktatáson belül a magánfinanszírozás mértéke vagy a különböző költségű oktatási szintekre fordított kiadások aránya.

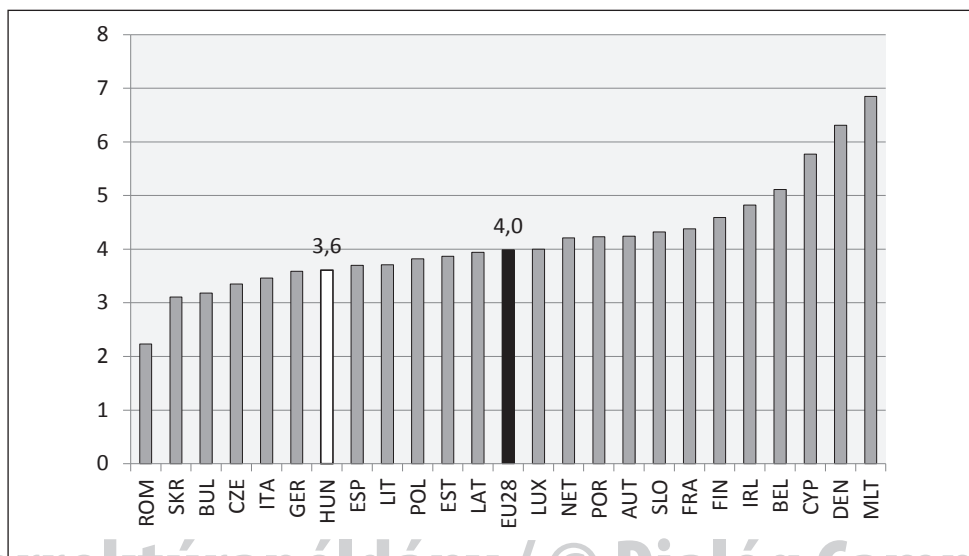
Az Európai Unió átlagában az ISCED kategóriák szerinti középfokra jut a kiadások fele, míg az alapfok és a felsőfokú oktatás költségvetési kiadásokkal mért pénzügyi súlya közel egyforma (25–25%). Tízéves időtávban az oktatási kiadások GDP-hez viszonyított aránya az EU-s országok átlagában alig változott. Ennyiben tehát rugalmas az oktatási költségvetés, mert a kiadások követik a gazdaság teljesítőképességének változásait.

Az összes oktatási kiadáson belül az óvodával együtt számolt közoktatási-köznevelési kiadások GDP-hez viszonyított átlagos részesedése 4% az EU mai 28 tagállamában. (II.2 ábra) Magyarországon ez az arány 3,6% volt 2011-ben, amikor még az utolsó nemzetközi összehasonlító adatok rendelkezésre álltak. Ebbe az átlag alatti kiadásokkal jellemezhető csoportba nagyon eltérő helyzetű és gazdasági fejlettségű országok tartoznak, bár a közép-európai országok mind ide sorolhatók.

II.2 ábra

710

Közoktatási (ISCED 0-4) kiadások a GDP %-ában (2011)

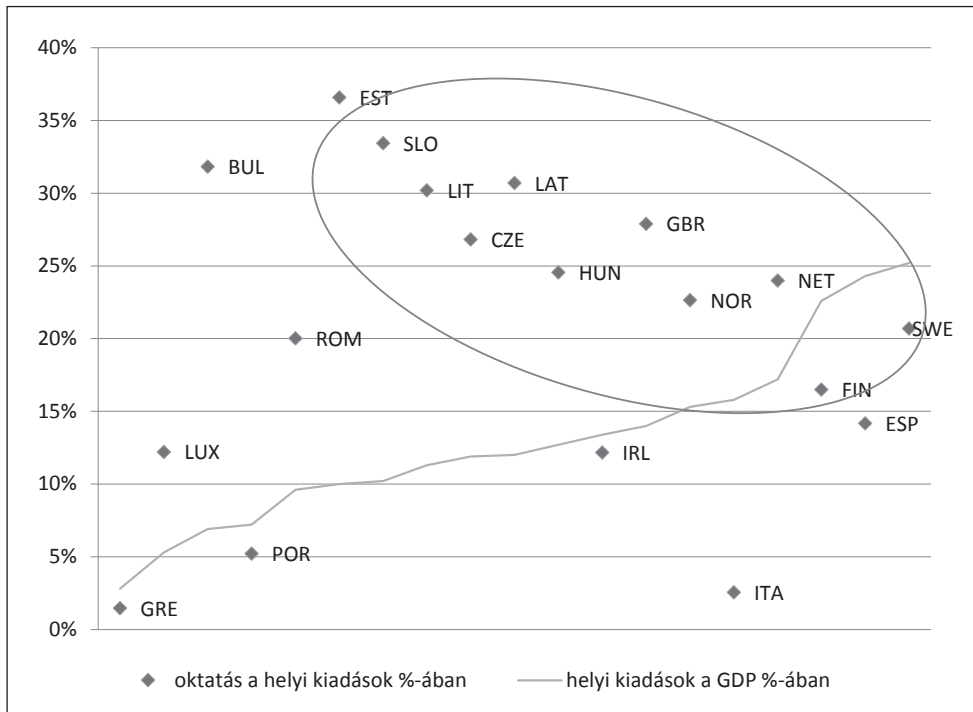


A decentralizált országokról rajzolt kép tovább finomítható, mivel rendelkezésre állnak a helyi szintű közoktatási kiadások (COFOG kategória) adatai (II.3 ábra). Az oktatási kiadások helyi költségvetésen belüli súlya alapján jól látható, hogy a decentralizáció növekedésével egyre kisebb lesz a kiadásokon belül a közoktatás súlya (kék ellipszis). Közöttük is van egy olyan országcsoport (pl. a balti államok), ahol a decentralizáció elsősorban azt jelenti, hogy az alapvető igazgatási és településüzemeltetési szolgáltatásokon túl csak a közoktatás került helyi szintre. A többi ország esetében jóval szélesebb körű a helyi önkormányzatok közszolgáltatási felelőssége, mert számos más feladat is helyi szintre került (így itt az oktatás súlya az önkormányzati költségvetésben is kisebb lesz mint például a skandináv országokban).

II.3 ábra

Decentralizáció és helyi közoktatási kiadások (2010)

711



Forrás: Eurostat

A közoktatási feladatok azonban változatosak, így még a decentralizált modelleken belül is sokféleképpen telepíthetők az egyes feladatok, intézmények. Az iskolatípusok helyét általában a méretgazdaságossági szempontok alakítják. A ritkábban igénybe vett, nagyobb felvevő területtel rendelkező középfokú képzés, a változatos tartalmú szakképzés inkább a középszintre (megye, régió, département) kerül, míg az óvodáztatás, alapfokú (alsó tagozatos) képzés települési önkormányzati feladat. Ez a finomabb struktúra min-

den országban más, követi a közigazgatási beosztást és a helyi önkormányzati rendszer szabályait.

Mindezekből az látható, hogy a helyi vagy központi költségvetési kiadások nem teljesen pontosan mutatják egy ország oktatási kiadásainak mértékét (a II.4 ábra szerint például Németország az államháztartási kiadásain belül európai összehasonlításban keveset fordít közoktatásra). Így nyilván az is meghatározza a közkiadások súlyát, hogy hány évig tart a kötelező iskoláztatás. A tankötelezettség kezdő és végső időpontja az európai országokban egymáshoz közelít. Ahol a kezdés időpontját is szabályozzák, ott általában ez hat év, míg a részleges vagy teljes tankötelezettség végső időpontja időben egyre inkább kitolódik a 16–19 éves korig (Hoffman–Asbóth, 2013).

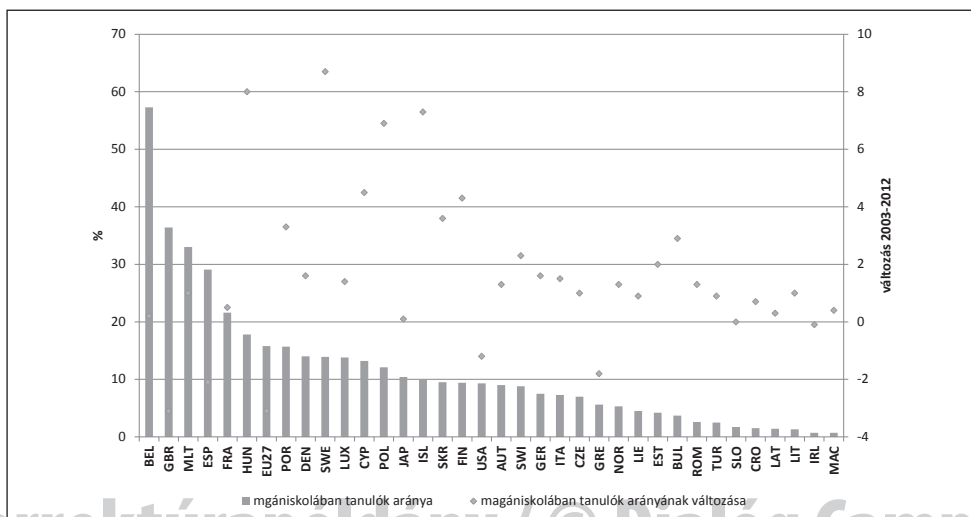
Lényeges tényező az is, hogy mekkora a *magániskolák* szerepe és költségvetési támogatottsága. Az Európai Unió átlagában a közoktatásban tanulók 15,8%-a nem állami-önkormányzati intézménybe jár (II.4 ábra). Ezek az iskolák különböző fenntartásúak lehetnek: így vannak egyházi vagy más közösségek által létesített nonprofit és vállalkozási formában működő intézmények.

Érdekes módon ezen alternatív szerveződési formák inkább a centralizált közoktatási rendszerű országokban jellemzőek, így Franciaországban vagy Magyarországon. A nagyobb helyi önállóság mellett, ahol a választás szabadsága az önkormányzati döntéseken keresztül jobban érvényesíthető, ott viszont alacsonyabb a magániskolába járók aránya (így például Finnországban, Lengyelországban).

Igaz viszont, hogy ez utóbbi csoportba tartozó országokban az elmúlt évtizedben jobban nőtt a magániskolákba járók aránya, mint ahol már korábban is jelentős volt a súlyuk. A magániskolák is részesednek állami támogatásokból, bár például Lengyelországban magas a pénzügyileg „független” magániskolákba járók aránya (90%). (Péteri, 2014)

II.4 ábra

712 Közoktatás: magániskolában tanulók aránya (2012) és változása 2003–2012 között



Forrás: Eurostat

A közoktatási feladatok telepítésének jellemzőit az alábbi II.1 táblázatban három fő szempont alapján összegeztük. Ezek az állami fenntartói felelősség mértéke, a helyi önkormányzati rendszer szerepe és a tanárok alkalmazásának szintje. A decentralizált rendszerekben a közoktatás alapvetően helyi feladat, de mivel a helyi önkormányzati modellek sokban különböznek két csoportra oszthatók az országok. Az erős helyi önkormányzatokkal rendelkező skandináv országok, Anglia, Lengyelország, illetve a kevésbé decentralizált átalakuló országok a Baltikumban és Dél-Kelet-Európában. A tanárok helyi, iskolai alkalmazásában már vegyes a kép, mert ide kerültek a központosított rendszerbe sorolt országok is (pl. Csehország, Hollandia).

II.1 táblázat

Közoktatási feladatok telepítése (ISCED-2 példája)

713

Decentralizált rendszerek	Központosított rendszerek
a) <i>helyi feladat, alapvetően erős helyi önkormányzati rendszerekben:</i> Anglia, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia;	a) <i>erős állami szint:</i> tipikusan a szövetségi rendszerű országok (Ausztria, Belgium, Németország), Spanyolország, Magyarország
b) <i>a közoktatás helyi, de általában korlátozott az önkormányzati feladatkör:</i> Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia;	b) <i>állami közoktatás, kiterjedt önkormányzati közszolgáltatások mellett:</i> Csehország, (Franciaország), Hollandia, Írország, Olaszország;
c) <i>a tanárok helyi, iskolai alkalmazása:</i> Anglia, Belgium (Fl)**, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.	c) <i>a tanárok központi alkalmazása:</i> Ausztria, Belgium (Fr)*, Franciaország, Görögország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.

* Vallon régió, ** Flandria

Forrás: Eurydice jelentések alapján saját szerkesztés, Magyarország 2014. évi helyzete

Központosított rendszerűnek tekinthető a közoktatás azokban az országokban, ahol meghatározó a központi vagy a szövetségi állami szint. Ide sorolhatók azok az országok is, ahol bár erősek a helyi önkormányzatok, alapvetően mégis központi-állami feladat a közoktatás. Itt a helyi szint szerepe sajátos intézményi megoldásokon keresztül érvényesül. Az egyik legfontosabb hatáskör, a pedagógusok alkalmazása alapján ide sorolhatók dél-európai országok és most már Magyarország is.

A nemzetközi példákban az is látható, hogy a közoktatási *modellek fokozatosan közelítenek egymáshoz*. Így például Franciaországban, amelyik a központosítás tipikus példája egy több évtizedes decentralizációs-dekoncentrációs folyamat zajlik. Amint azt majd a finanszírozási rendszer ismertetésekor látható lesz, a programköltésvetés módszerére épülő pénzügyi tervezés is a hierarchikus oktatásirányítási rendszer rugalmasságát növeli. A skandináv országokban pedig a gazdasági válság időszakában a korábbi decentralizált feladattelepítés és a támogatási szabályok módosítására irányuló törekvések voltak tapasztalhatók. Az általános trend tehát a máshol már bevált megoldások beépítése az adott ország igazgatási közegebe. Ezen keresztül inkább a közoktatási rendszerek közelítése és kevésbé a szélsőséges megoldások felé történő elmozdulás zajlik.

2. A magyar út

A magyar közoktatás helyzete a vázolt európai ország-modellek között változóban van. Hosszabb időtávon a rendszer első lépésben a nyolcvanas évek végétől kezdődően a központosított megoldásoktól elmozdult a decentralizált feladattelepítés felé. Ezt a két-két és fél évtizeden át tartó szakaszt váltotta fel a jelenlegi állami fenntartású közoktatási rendszer. Amint a II.1 ábrán is látható volt, először a helyi önkormányzatok értékelték le, majd a helyi közoktatási feladatok fogytak el.

A közelmúlt három nagy történelmi korszakát, tehát az (i) államszocializmus és a tervgazdaság központosított közoktatási rendszerét, majd a rendszerváltás utáni (ii) decentralizáció időszakát, illetve a jelenlegi (iii) újraközpontosítást nyilvánvalóan eltérő célok mozgatták.

714 2.1 Alapellátás, esélykiegyenlítés

A közoktatás már korábban vázolt fő céljai közül az első időszakot az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés, a tanulói esélyegyenlőség megteremtése jellemezte. Az akkori politikai-gazdasági közegnek megfelelően az adminisztratív irányítás és az egypártrendszer közvetlen politikai befolyása dominált. Az iskolai, tanulói érdekeltségre épülő eredményes és hatékony működés ebben a rendszerben háttérbe szorult.

A korszak fő költségvetési számai alapján egy folyamatosan bővülő közszolgáltatás képe rajzolódik ki (Péteri, 1990). Ezt részben a demográfiai folyamatok okozták (Ratkó-korszak, majd az erre egy nemzedékkel később ráerősítő gyermekgondozási segély bevezetése miatt növekvő gyereklétszám), illetve a közoktatáson belül a költségesebb szakképzés terjedése alakította. 1960-ig az oktatásra fordított kiadások növekedési üteme meghaladta a költségvetési kiadások bővülésének mértékét. Igaz ekkor vált általánossá az alapfokú oktatás, jelentős iskolaépítések zajlottak le és ugrásszerű javulást mutatott például a 8 osztályt végzettek aránya: 1949 (15%) és 1960 (25%) között tíz százalékkal nőtt népességben belüli arányuk.

A hatvanas éveket a demográfiai hullám levonulása után a középfokú képzés elterjedése jellemezte. A korábbi szakmunkásképzés után – akár a gimnáziumok átminősítésével is – a szakközépiskolák száma nőtt meg és terjedt a tanfolyami képzés. Mindezekhez pedig diákotthoni férőhelyeket is létre kellett hozni, ami tovább növelte a beruházási kiadásokat.

A hetvenes évek elején még folytatódott az extenzív fejlődés. Az akkori lakásépítési programokhoz kapcsolódóan és az új demográfiai hullám következtében az óvodáztatás terjedt el, ami így közel teljes körű ellátássá vált. Az oktatás minőségének javítása érdekében ekkor indultak meg a nagyobb taneszköz programok és természetesen a pedagógus béreket is növelni kellett. A hatékonyabb közoktatás érdekében folyt a körzetesítés, a tagiskolák bezárása. Ekkor jött létre a szakmunkásképzési alap, mint elkülönített pénzalap és a szakképzésben egy óvatos, megyei tanácsi szintig terjedő dekoncentráció is megindult.

Végül pedig a nyolcvanas évek folyamatait már a rendszer válsága mozgatta: költségvetési restriktió, csökkenő beruházások alakították a közoktatás költségvetését. Az évtized végétől már csökkenésnek indult az általános iskolai tanulólétszám, kevesebb jutott

beruházásokra, viszont nagyobb lett az igény a pedagógus bérek növelésére. A nyolcvanas évek közepétől tulajdonképpen már a rendszerváltás utáni korszak előkészítése zajlott. Korszerűsítési és pedagógiai kísérleti programok címén a rendszer politikai korlátain belül megindult a központi függés lebontása, a helyi-intézményi érdekeltségre építő irányítás, finanszírozás (a „normativitás”) és napi gazdálkodási gyakorlat kiépítése.

Összefoglalva tehát ez a négy évtizedes korszak a nagy társadalom-átalakító politikai program részeként a kiegyenlítés és az esélyegyenlőség megteremtésének céljaival indult. Ebben a centralizált rendszerben a politika közvetlenül uralta az igazgatás és az irányítás minden egyes szintjét. Ennek részeként alakultak ki a szolgáltatásszervezési megoldások és a finanszírozási-gazdálkodási módszerek is, amelyek jellemzően mind a központi, hierarchikus függésre épültek. Természetesen a központosított rendszerben is volt helyi-iskolai mozgástér, amit a játékszabályok betartása mellett ki lehetett használni. Amikor pedig a rendszer elérte a saját gazdasági-pénzügyi korlátait, akkor kezdődött meg az új, decentralizációs célokat követő közoktatási rendszer kiépítése.

2.2 A decentralizáció évtizedei

715

1990-es politikai váltás új lendületet adott ennek a folyamatnak. Ekkor a közoktatás a helyi önkormányzatok kötelező alapfeladatává vált. Sokféle feladat került helyi szintre, és ezek ellátásához megkapták az önkormányzatok a tulajdont. Megkezdődött a saját forrásokra, valamint az átlátható és objektív elosztási módszerekre épülő támogatási gyakorlat kiépítése. Ezzel a helyi önkormányzatiság politikai alapjai mellett létrejöttek a működési-intézményi önállóság feltételei is. A helyi autonómia erősítése érdekében a települési önkormányzatok azonban a lehető legkisebb földrajzi egységekre épültek. Ennek következtében az első ütemben elaprózott közoktatási intézményrendszer jött létre.

Ez a decentralizált közszolgáltatási rendszer a korábbi időszak tagadásaként alapvetően új célokat követett. A központosított közoktatás eredményességi és hatékonysági problémái miatt elsődlegesen az egyéni fogyasztói választáson, közösségi döntésen keresztül újfajta érdekeltségi viszonyok kiépítésére törekedett a szabályozás. Megnövekedett az önkormányzati-állami szektoron kívüli szolgáltató intézmények szerepe, amelyek a szektorsemleges finanszírozási rendszerben hamarosan a többi intézmény fontos versenytársává nőttek ki magukat. Mindezek növelték a szülői (fogyasztói) befolyás lehetőségét és így a közvetlen helyi politikai kontroll érvényesülését erősítették. A decentralizált intézményi közegben a hagyományos igazgatási függelmi viszonyok is átalakultak, majd fokozatosan jöttek létre a tanácsadás, a minőségbiztosítás újfajta intézményes megoldásai.

Természetesen a közoktatásban jelen voltak az egyenlőség és a méltányosság céljai is. Erre nagy szükség volt az erősen tagolt magyar önkormányzati rendszerben. Az elaprózott településhálózatra épülő helyi önkormányzati rendszerben a szolgáltatásszervezés egyik legnagyobb problémája a *kistelepüléseken* lévő intézmények megfelelő színvonalú üzemeltetése volt. (A közoktatásról lásd: OPEK, 2006) Az egyiskolás falvakban lakók számára legnagyobb hátrányt a pedagógusok képzettségének alacsonyabb szintje és kevésbé az iskolák gyengébb felszereltsége, rosszabb állapota jelentette.

Még az időszak végén is az önkormányzatok több mint fele 1000 főnél kisebb településen működött, ahol az alacsony gyerekszám miatt nyilvánvalóan csak kisméretű iskolát

lehet fenntartani. (II.2 táblázat) Ez pedig rontotta az üzemeltetés hatékonyságát, hiszen a tanulólétszámtól függetlenül magasak az intézmény állandó költségei: az iskolában szükség van a minimális létszámú alkalmazottakra és az épületet is üzemeltetni kell. Az állami támogatási rendszer is nehezen tudta kezelni a kis településeken lévő intézményeket, mivel az itt működő önkormányzatok saját forrásai és megosztott bevételei általában nemcsak alacsonyak, hanem nagyon eltérőek is voltak.

II.2 táblázat

716

Iskolafenntartó települések (2009)

Lakónépesség csoport, fő	Lakónépesség megoszlása	Települési önkormányzatok megoszlása	nem tartanak fenn közoktatási intézményt	kevesebb mint nyolc évfolyamos általános iskolát (is) fenntartanak	legalább nyolc évfolyamos általános iskolát tartanak fenn	középfokú oktatási intézményt tartanak fenn
-500	2,8%	33,8%	74,5%	1,7%	1,6%	0,0%
500–999	4,8%	21,3%	8,7%	4,9%	28,1%	0,0%
1000–4999	23,9%	35,4%	0,4%	1,3%	90,4%	0,3%
5000–9999	9,7%	4,2%	0,0%	4,5%	103,8%	3,0%
10000-	58,8%	5,3%	0,0%	24,6%	85,6%	41,9%
Összesen	100,0%	100,0%	27,2%	3,6%	47,4%	2,4%

Forrás: Jelentés, 2010

Mindezen nehézségek ellenére a települési önkormányzatok számára a helyi iskola az egyik legfontosabb intézmény. Ez segíti az ott lakó fiatal nemzedék helyben maradását, és a gyerekek fejlődése szempontjából is lényeges, hogy legalább az alsó tagozatos korosztály esetében könnyen elérhető iskolába járjanak. A kis településeken található iskolákban rosszabb az oktatás minősége, és így az oktatás eredményessége is kisebb. Bár a kutatások azt is kimutatták, ezeket a városi-falusi különbségeket sokkal inkább a családi háttér, mint a településméret magyarázza. (Hermann–Varga, 2006).

Ha közelebbről megnézzük az elaprózott magyar településhálózatban az iskolák elhelyezkedését, akkor az látható, hogy az elmúlt időszakban jelentőségénél nagyobb szerepet kapott ez a probléma. (II.2 táblázat) Ugyanis a magyar települési önkormányzatoknak csak közel felében működik nyolcosztályos iskola és az ötszáz fő alatti aprófalvak háromnegyed része nem tart fenn semmilyen közoktatási intézményt. Az ezer fő alatti településeken ma már nincs középiskola. Egyébként is ezen a mintegy 1700 településen az ország lakosságának csak 7,6%-a él. Az iskoláskorú népesség száma itt feltehetően még kisebb, tehát a kistépülések oktatási kiadásai valójában nem képviselnek nagy súlyt az ágazati költségvetésben.

Így ezek megszüntetése, összevonása vagy a most lezajlott államosítása nem feltétlenül eredményez jelentős megtakarítást. Egy kutatás arra a következtetésre jutott, hogy ha a legkisebb iskolák tanulólétszámát 150 főben határoznák meg – ami több száz falusi iskola bezárását jelentene – akkor is az így elérhető közvetlen megtakarítás csak a falusi

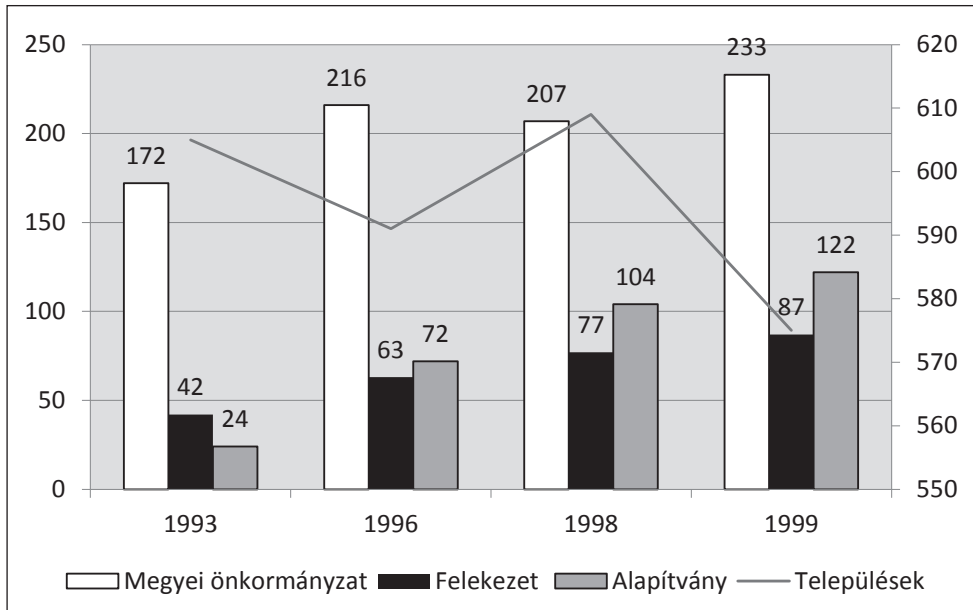
iskolák költségvetésének 2,1%-os csökkenését eredményezné, ami elenyésző a rendszer teljes költségeihez viszonyítva (Hermann, 2005).

Ezeket a problémákat a szabályozási gyakorlat főleg a helyi önkormányzati finanszírozási és intézményi rendszeren keresztül kísérte meg megoldani. Az egyik – községi és városi önkormányzatok által egyformán követett – stratégia az intézmények megyei önkormányzatok számára történő átadása volt.

II.5 ábra

Középiszkolai fenntartók (1993–1999)

717

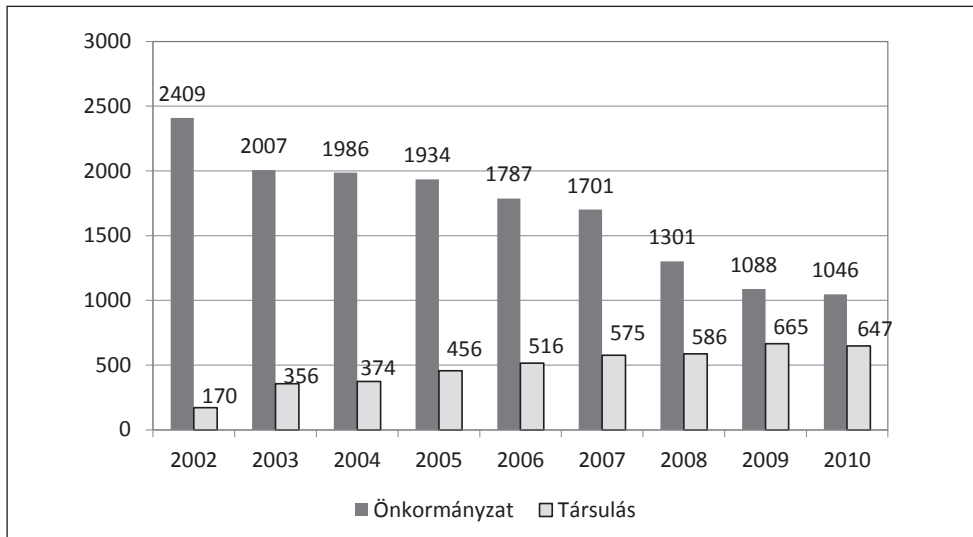


Forrás: Oktatásstatistikai Évkönyvek, Jelentés a magyar közoktatásról, 2000

Erre az önkéntes feladatátadásra a helyi önkormányzati törvény – bizonyos eljárási szabályok betartása mellett – lehetőséget adott. A kilencvenes évek során lezajlott a „vertikális” feladatátrendeződés első hulláma. Ez elsősorban a középiskolák esetében volt érzékelhető: a megyei önkormányzat által fenntartott iskolák száma növekedett, miközben a településeken csökkent (II.5 ábra). Más adatok szerint egy évtized alatt (1993–2003 között) a megyei fenntartású szakközépiszkolák száma 74-gyel (3,9-szeresére), a gimnáziumoké 31-gyel (2,5-szeresére), a szakmunkásképzőké pedig 36-tal (2,3-szorosára) nőtt.

A másik irányú, „horizontális” átrendeződés egyrészt a már tárgyalt állami szektoron kívüli ellátási formák terjedése, másrészt az önkormányzati társulások alkalmazása volt (II.6 ábra).

Nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok és társulások



Forrás: Educatio Nonprofit Kht. adatai alapján; Jelentés a magyar közoktatásról, 2010

Az akkor érvényes önkormányzati törvény többféle együttműködési formát engedett meg. Ezek közül először az intézményfenntartó társulásokat, majd a kétezres években a többcélú kistérségi társulásokat használták ki az önkormányzatok a közoktatási feladatok megszervezésére. Ennek következtében az oktatási-nevelési intézményt fenntartó települési önkormányzatok száma jelentősen lecsökkent, míg a társulásoké négyszeresére nőtt 2010-re.

Mindezekkel párhuzamosan az önkormányzatok más helyi alkalmazkodási módszereket is kidolgoztak. Voltak átszervezések, tagiskola- és iskolabezárások, de a nagyobb városi önkormányzatok bevezették az objektív mutatószámokra építő saját költségvetési elosztási technikáikat is. Ezeket az iskolákat nemcsak a hatékonyabb gazdálkodásra, hanem szervezeti átalakításra is ösztönözték.

A helyi pénzügyi érdekltség hatására az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási módszerei is átalakultak. A már említett teljesítményalapú elosztási módszerek alkalmazásához kapcsolódva új költségvetési tervezési rendet alakítottak ki, és még a Magyar Államkincstár létrejötte előtt, a kilencvenes évek közepén több helyen bevezették a „kiskincstári” pénzgazdálkodást. (Barati–Péteri, 1997). Ennek lényege az önkormányzatoknál racionálisabb intézményi napi pénzellátás, valamint ehhez kapcsolódva az elosztás objektív alapokon történő megszervezése volt.

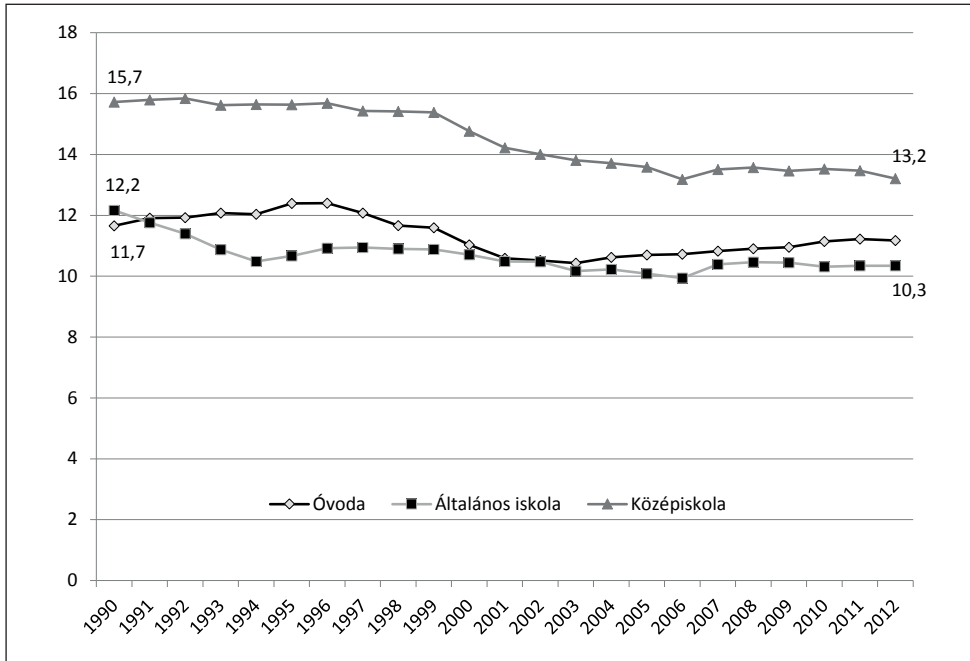
A költségvetési problémák a pedagógusfoglalkoztatás és a bérezés, mint legnagyobb közoktatási tétel finanszírozási gondjaiban csúcsosodtak ki. Nemzetközi összehasonlításban is alacsony a magyar diák-tanár arány, de a két évtized során mind az általános, mind a középiskolákban tovább csökkent az egy pedagógusra jutó tanulók száma. (II.7 ábra)

Az oktatásszakmai kutatások ugyanakkor bebizonyították, hogy az alacsony diák-tanár arány nem jár feltétlenül együtt magasabb színvonalú képzéssel, jobb tudással.

II.7 ábra

Egy pedagógusra jutó tanulók száma (1990–2012)

719



Forrás: Oktatásstatisztikai Évkönyvek, OM

A pedagógusbérezés így ebben az időszakban mindig alapvetően költségvetési elosztási, azaz fontos politikai kérdés volt. Ezt jelzi a korábban már bevezetett normatív támogatási rendszert 1996-ig felülíró célzott bértámogatási gyakorlat, vagy a 2002. évi választások után megvalósuló egyszeri közalkalmazotti béremelés központi levezénylése.

Ennek ellenére, különösen később a 2008 utáni gazdasági válságot követően a csökkenő támogatások időszakában a közoktatásban – hasonlóan a társadalom működésének más területeihez – egyre nagyobb különbségek alakultak ki. (Horváth–Péteri–Vécsei, 2014) Az elaprózott települési önkormányzati rendszeren belül – a csökkenő mértékű és mindinkább kötött felhasználású állami támogatások mellett – egyre jobban láthatóvá váltak az egyébként is növekvő társadalmi különbségek. Terjedt az iskolai szegregáció, és ezt a problémát városi szinten a szabad iskolaválasztás lehetősége tovább fokozta. (Fazekas és szerkesztőtársai, 2008, Sáska, 2013) A városi bejárás vagy a jobb iskolákba történő átiratkozás lehetősége a tehetősebb családok számára volt inkább elérhető, és az így átáramló tanulói fejkvóta alapú támogatások tovább növelték a kisebb saját bevétellel vagy rosszabb adottságokkal rendelkező falusi kisiskolák helyzetét.

A közoktatás irányításának és finanszírozásának ezen korszakát mindvégig a helyi-központi kormányzati szintek közötti *egyensúly keresése* jellemezte. Az oktatás-irányítás területén is folyt egyfajta átrendeződés, mert a helyi önkormányzati rendszer létrejöttével szükségszerűen megváltoztak a központi igazgatás és irányítás feladatai is. Ehhez pedig másfajta irányítási módszerekre és intézményekre volt szükség. Az oktatásigazgatásban az ágazati minisztérium először a Tankerületi Oktatásügyi Központok (TOK) bevezetésével próbálkozott 1993-ban. Ez azonban még túlságosan emlékeztetett a korábbi középszintű igazgatásra és annak beavatkozó politikájára, így az első kormányváltás után meg is szüntették.

A pedagógiai szolgáltatások és szakmai támogatások piaci rendszerbe terelése közel egy évtizedig kezelni tudta az irányítási-intézményi hiányosságokat. Az 1999-ben létrehozott Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) feladatainak bővülése, majd 2006-ban az Oktatási Hivatal felállítása a központi szint szakmai, irányítási, információs, ágazati szakpolitikai formálási képességét erősítették. Az ilyen jellegű központosítással szembeni korábbi fenntartások fokozatosan csökkentek mindaddig, amíg a politikai centralizáció veszélye nem fenyegetett.

720 2.3 Újra-központosítás

A decentralizált közoktatási rendszer problémáira adott politikai és szakmai megoldás volt a 2010 után megkezdett újra-központosítás és az iskolák állami fenntartásba vétele. A közoktatási feladatok kormányzati szintek közötti telepítésének modellje alapvetően megváltozott azzal, hogy az iskola fenntartója az állam lett. Ma a helyi önkormányzatok kötelező köznevelési feladatai közé már csak az óvodai ellátás tartozik. Minden más oktatási feladatot az állam intézmények alapításával és fenntartásával, vagy egyházi és magánintézménnyel kötött szerződés alapján lát el. Mindez jelentősen lecsökkentette a helyi önkormányzatok feladatait, mert 2013-ra a kórházi, a szociális ellátás és más helyi közszolgáltatások központosításával, valamint az igazgatás átszervezésével összességében a helyi önkormányzati költségvetés egyharmadával csökkent (Péteri, 2014).

A köznevelési törvény szerint kettéváltak a fenntartási és a működtetési, üzemeltetési feladatok. A gyakorlatban ez két fontos dolgot jelent: egyrészt az állami alkalmazásban álló pedagógusok és a szakmai segítők bérét mindenhol közvetlenül a központi költségvetés fizeti, másrészt az intézményüzemeltetési feladatok megoszlanak a központi és a helyi szint között. A működtetés a 3000 fő feletti településeken maradt önkormányzati feladat, bár a nagyobb lakosságszámú önkormányzatok át is adhatják az államnak ezt a feladatot.⁶ Azoktól az önkormányzatoktól, amelyek nem vállalták a működtetést és központi üzemeltetésre átadták az iskolájukat, pénzügyi hozzájárulást követelhet az állami fenntartó-működtető központ. Ezeknek az önkormányzatoknak tehát saját forrásaikkal is hozzá kell járulniuk az állami működtetés költségeihez.

⁶ Egy vizsgálat szerint a 3000 fő alatti települések közül 682 település esetében a KLIK működtet, de 55 esetben az önkormányzat magára vállalta a működtetést is. A 3000 fő feletti települések közül viszont 120 esetben az önkormányzat átadta a KLIK-nek a működtetést, és hozzájárulást fizet. (Semjén, 2014)

A kisméretű és így feltehetően alacsonyabb bevételi kapacitással rendelkező települési önkormányzatok iskoláinak működtetése ezzel a járási beosztást követő tankerületekhez került át. Így méretgazdaságossági szempontból racionálisabb méretű fenntartói-működtetői szervezet jött létre. Ezzel 2500 települési önkormányzat (az összes település mintegy 85%-a) teljes mértékben megszabadulhatott az iskolai feladatoktól. Ezeken a 3000 fő alatti településeken lakik egyébként az ország népességének 23%-a, tehát a gyerekek mintegy ötöde olyan iskolában tanul majd a jövőben, amelynek intézményesen már semmilyen helyi kötődése sincs.

Máshol a működtetés helyi önkormányzati feladat maradt, amit az önkormányzatnak saját forrásokból kell finanszíroznia. Állami hozzájárulás ehhez a feladathoz már nem jár. Ezekben az iskolákban ingyenes vagyonhasználói jogot kapott az állami iskolafenntartó, de az állagmegóvásról az üzemeltető önkormányzatnak kell gondoskodnia. A helyi önkormányzatok csak az ettől nehezen elválasztható rekonstrukciós és fejlesztési feladatokhoz részesülhetnek állami támogatásban. Mivel az iskolaigazgató az állami oktatási-nevelési feladatokért tehető csak felelőssé, az iskolai üzemeltetés visszakerült az önkormányzati hivatal vagy más helyi költségvetési szerv, esetleg településüzemeltető gazdasági társaság irányítása alá.

Alapvetően új, központosított rendszer jött létre, amely formálisan az oktatás egységesítését, az ellátási színvonal kiegyenlítését és a források hatékonyabb elosztását célozta meg. Ez együtt járt az ágazati igazgatás és a központi költségvetés hatásának erősödésével, aminek következtében ezen a közszolgáltatási területen is megnőtt a politika közvetlen befolyása. Ennyiben tehát a központosítással szembeni korábbi fenntartások jogosak voltak, hiszen jól láthatóan az új tankerületi igazgatási rendszer, valamint a központosított intézményfenntartás és üzemeltetés megnövelte a központ szerepét.⁷

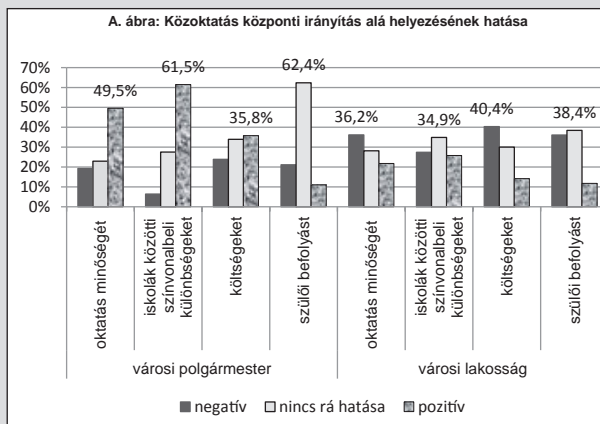
Az új közoktatási rendszer fokozatosan épült ki, ami valamennyi lehetőséget hagyott helyi szinten a legjobb intézményi és személyi kialakítására. Ennek ellenére az Európai Bizottság 2015. évi országértékelése még négy év után is lát alapvető problémákat az új feladatmegosztási rendszerben. (European Commission, 2015) Ennek egyik jele a korai iskolaelhagyók arányának növekedése és magas szintje (11,8%, szemben a 10%-os benchmark értékkel). Jelentős a roma szegregáció is, mert a cigánytanulók 45%-a olyan osztályba kerül, ahol a diákok több mint fele már roma származású. A szakképzésben pedig az elindított változások monitoring rendszere nem épült ki.

Általában a lezajlott állami fenntartásba vétel és az ezzel együtt járó irányítási-finanszírozási változások megítélése nagyon eltérő. Az alábbi II.1 keretes írásban egy városi felmérés eredményei alapján azt mutatjuk be, hogy az érintett városi vezetők és a lakosság hogyan látja a lezajlott változásokat.

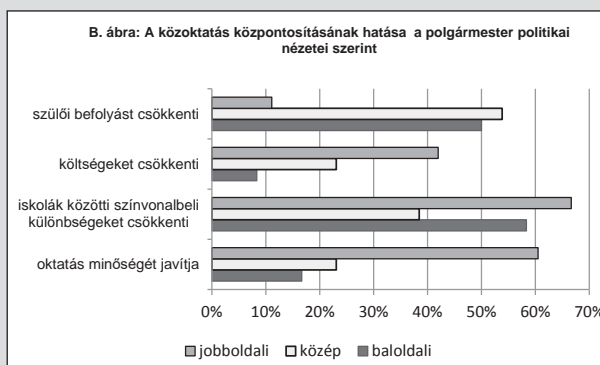
⁷ Ezt jól mutatta a tankerületi vezetők, az iskolaigazgatók kiválasztása vagy az olyan részletkérdések, mint a központi üzemeltetésbe átvett iskolák átnevezése (az új elnevezésekre állítólag azért volt szükség, mert a központi információs rendszer már nem tudta kezelni az azonos elnevezésű intézményeket).

A közoktatás központosításának megítélése

Egy lakossági és városi polgármesteri kérdőíves felmérés során négy kérdésre kerestük a választ: a lezajlott átszervezés hogyan hatott a közoktatás minőségére, az iskolák közötti színvonalbeli különbségekre, a közoktatás költségeire és a szülők közvetlen iskolai befolyásának lehetőségeire. (Péteri, 2014b) A lezajlott központosító reformokat a városi *polgármesterek* 2013 őszén általában pozitívan ítélték meg (A. ábra). Többségük véleménye szerint kiegyenlítettébb lesz az oktatás színvonala, javul az oktatás minősége és hatékonyabb lesz a működés. A szülői befolyást nem érintik a változások. Az ugyanekkor megkérdezett városi lakosok körében ez a hivatali optimizmus már egyáltalán nem volt érzékelhető. A válaszadók többsége ott ugyanis pont fordítva látta: romlani fog a minőség, a központosításnak nincs hatása az oktatás különbségeire vagy növeli azokat, az új rendszerben drágább lesz az oktatás és egyértelműen csökkent a szülői befolyás.



A központosítás következményeinek megítélését elsősorban a polgármesterek *politikai nézeteiben* meglévő különbségek magyarázzák. (B. ábra). Tehát a magukat inkább jobboldali beállítottságúnak tartó polgármesterek többsége szerint pozitívak voltak a reformok: javítják az oktatás minőségét, növelik a hatékonyságot és kevésbé érintik a szülők iskolai befolyását. A baloldali beállítottságú polgármesterek pedig pont fordítva látják. A nivelláló hatás megítélésének kivételével a politikai nézetek mindenhol erős magyarázó tényezők



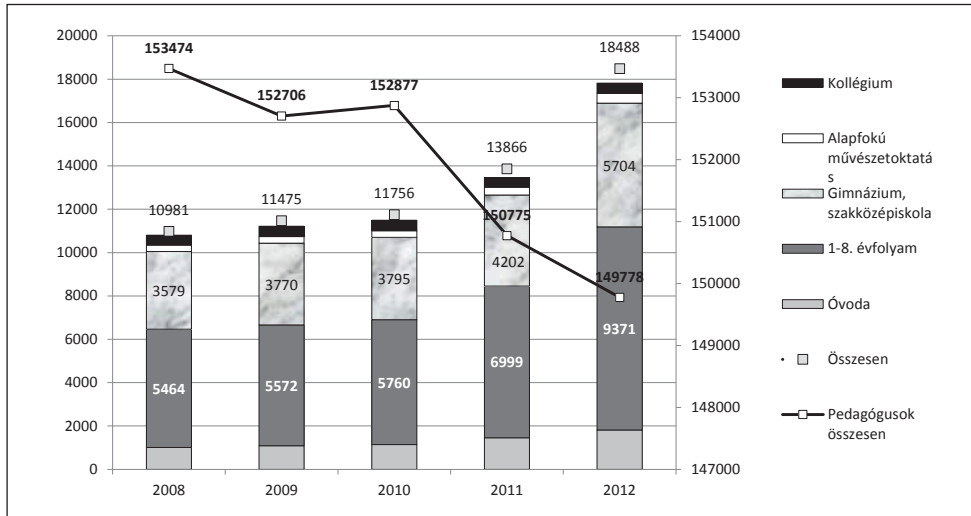
A két év alatt lezajlott központosításra a települési önkormányzatok igyekeztek felkészülni. Az egyik lehetséges települési stratégia az *intézmény egyháznak történő átadása* volt, amivel közvetett módon meg lehetett tartani valamennyi helyi befolyást az iskola felett. A most lezajlott központosítás előtt (még 2012-ben) a közoktatási-köznevelési intézmények kétharmada önkormányzati fenntartású volt. Ezt követően a második legnagyobb iskolafenntartó azonban már az egyház (az intézmények 11,7%-a). Leginkább a gimnáziumok között van jelen az egyház, mint fenntartó (21,1%), de az általános iskolák között is számottevő a részesedése (13,4%).

Amikor az új önkormányzati és köznevelési törvény koncepciója nyilvánossá vált a települési önkormányzatok egy része a helyi intézmények fenntartását igyekezett átadni valamelyik egyháznak.

II.8 ábra

Egyházi jogi személy által fenntartott intézményben dolgozó pedagógusok száma a pedagógus összlétszámhoz viszonyítva (2008–2012)

722



Forrás: KIR, 2013

Amennyiben helyben biztosíthatók a világnézetileg semleges oktatás feltételei, még a település egyetlen iskolája is lehet egyházi fenntartású. 2010 után így ugrásszerűen megnőtt az egyházi intézményekben dolgozó pedagógusok száma. (II.8 ábra). Két év alatt – elsősorban az iskolaátadások miatt – közel hétezerrel több pedagógus dolgozott egyházi intézményben. Főleg az általános iskolák (+3,6 ezer) és a gimnáziumok (+2 ezer) pedagógusainak létszáma nőtt meg. Míg ebben az időszakban a pedagógusok összlétszáma ugyanezekben az intézménytípusokban csökkent.

Általában az egyháznak történő – oktatási és más – intézmény átadását több okkal is magyarázzák a polgármesterek (Péteri, 2014b). Az általános iskolák esetében a *saját*

források hiánya, míg a középiskolák esetében a *várható jobb oktatási színvonal* az oka annak, hogy intézményt adnak át az egyháznak. A rangsorban ezután következő indokok azonban már egyformán hasonló fontosságúnak vélik. Ezek között a pénzügyi okok inkább a középiskoláknál jelennek meg (saját források hiánya, csökkenő állami hozzájárulás), míg a lakossági igényeknek való megfelelés kevésbé érzékelhető. Ez utóbbi indok az általános iskoláknál viszont már fontosabb. Az óvodák esetében más okokra utal az „egyéb” indokok magas aránya, de lakossági igény itt is lényeges. Az ingatlanhiány nem magyarázza semelyik intézménytípus esetében az egyháznak történő átadást.

Az *egyháznak történő intézményátadásra* vonatkozó kérdések esetében három dimenzió mentén vannak különbségek a válaszokban. A településméret szerint inkább *kisebb városokban* (ötezer fő alatt 93%, 5–10 ezer fő között 67%), illetve a *nagyvárosokban* (40 ezer fő felett 61%) adtak át valamilyen önkormányzati intézményt az egyháznak. A köztes, 10–40 ezer fős középvárosi csoportban viszont csak az önkormányzatok harmadára volt jellemző ez. Jól láthatóak a *regionális különbségek* is: a szegényebb Észak-Magyarország régióban (63%), illetve az Alföldön (Észak: 83%, Dél: 60%) volt jelentősebb mértékű az intézményátadás.

* * *

Összefoglalva tehát Magyarországon a közoktatási feladatok telepítésében ezzel úgy tűnik lezárult egy teljes fejlődési ciklus. Az államszocialista-tervgazdasági rendszer központosítása után mintegy két évtizedig tartott a decentralizációs korszak, amit ismét a központosítás követett. Természetesen a ciklus minden egyes nagy időszakában mások voltak a mozgató erők és így a változtatás céljai. A közoktatási feladatok jelenlegi megosztása a központi és a helyi szint, valamint az állami és a nem állami szervezetek között csak formálisan emlékeztet a rendszerváltás előtti időszakra. Más típusú problémák megoldására jött létre a mai állami iskolafenntartás. A kistérségi léptékű tankerületi üzemeltetés intézményi kerete és a politikai, gazdasági közeg is gyökeresen eltérő.

De közös az alapcélok számos eleme, így a társadalmi különbségek csökkentésének szándéka, törekvés a közoktatáshoz, mint alapvető közszolgáltatáshoz való méltányos hozzáférés biztosítására, valamint az egységes köznevelési célok érvényesítésére. A közoktatás egészében azonban továbbra is befolyással bírnak a helyi önkormányzatok. A központi bérezés és a kistélepülések üzemeltetési feladatainak összevonása ellenére a rendszer egységességét megbontja a helyi önkormányzati ingatlantulajdon és a működtetési feladatok mindkét irányú átadásának lehetősége.

A korábban megszerzett iskolai befolyástól való visszalépés sem ígérkezik egyszerű folyamatnak a tanulók és a szülők, mint fogyasztók és választók számára. Az állami fenntartású iskolák működésének egyes látszólag kevésbé lényeges elemei (például az iskolai névváltozás), de a fontosabb döntések (a tanított tárgyak, az iskolaigazgatói pályázatok elbírálása) mind sok esetben tiltakozást váltanak ki. A működtetés akut problémái, így a közműdíj hátralékok, a késve kifizetett bérek és költségtérítések, az elmaradt karbantartás és felújítás mind a centralizált irányítás tipikus jelei. A központosított rendszerben ezek ezután az irányítás felső szintjeire kerülnek és ezzel jelentőségük aránytalanul megnő.

III. Szakmai irányítás, szabályozás

Péteri Gábor – Linder Viktória

Kulcsszavak

külső értékelési rendszer	fogyasztói elszámoltathatóság	életpályamodell
szakmai felügyelet	tankerület	előmenetel

A közoktatási rendszer már említett három fő eleme között a feladattelepítés, a szolgáltatási felelősség megosztása fontos, de csak az egyik tényező. Emellett az oktatás működése szempontjából ugyanennyire befolyásolja a közszolgáltatás tartalmát, minőségét a szakmai irányítás és oktatásigazgatás. Ezek nyilván függenek a közigazgatási rendszer általános jellemzőitől, tehát a helyi önkormányzati önállóság mértékétől, az államigazgatási feladatok megszervezésének módjától, az igazgatási szintek számától.

723

A szakmai irányítást és igazgatást, valamint az ezzel párhuzamos közoktatás-politikát folyamatként értelmezve, az irányítás négy ponton képes beavatkozni az iskola működésébe.⁸ Először is az iskola saját belső értékeléséhez, valamint a szakmapolitika általános szintjén a kiinduló helyzet elemzéséhez szükség van az oktatás minőségére, eredményességére vonatkozó *információkra*. Ezt elsősorban a külső értékelési rendszer képes biztosítani, kiegészítve olyan egyéb helyi ismeretekkel, amelyek a társadalmi elvárásokat is mutatják.

Erre épülhet rá a *tervezés*, amely során a megoldandó problémákat, az elérendő célokat és a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat kell számba venni. Itt fontos viszonyítási alap az országos és a helyi célrendszer, valamint az oktatástervezést segíti a tanácsadói támogatás, a már bevált gyakorlatok közreadása, adaptálása.

Végül pedig a megvalósításhoz az eszközök és a források biztosításához szintén szükség van a szakértői *támogatásra*, a *továbbképzésekre* és természetesen a folyamat nyomon követésére, monitoringjára. A fejlesztési ciklus záró eleme az *értékelés*, amely során szembesíteni kell az eredeti célokat az elért eredményekkel. Az iskola átfogó értékeléséhez ebben a szakaszban szintén szükség van az oktatás teljesítményére, minőségére vonatkozó információkra, valamint külső értékelő kapacitásra.

Mindezeket az irányítási feladatokat – információgyűjtés és -értékelés, tervezés, eredmények nyomonkövetése, illetve a visszacsatolás – az iskolák elszámoltathatósági rendjében különböző módokon lehet elvégezni⁹:

- a) A szakmai teljesítmények *iskolai szintű értékelésének* alapja a vizsgarendszer, amely az oktatás egyes szintjein különböző tantárgycsoportokban elért eredményeket méri és ez alapján ad visszajelzést. Az irányítási rendszerek főleg abban térnek el, hogy ez az információ milyen tantárgyokról, milyen gyakorisággal és kinek (az oktatás-igazgatásnak, az iskolának, a tanároknak, szülőknak) áll a rendelkezésére.
- b) A jogszabályoknak és *előírásoknak való megfelelés* sokféle területen ellenőrizhető, így a tanárok végzettsége, az oktatási eszközök és feltételek megléte, a pénzügyek, a biztonsági előírásoknak való megfelelés stb. alapján. Ezt a feladatot az iskolai szakmai felügyelet látja el, amelynek hatóköre, az ellenőrzés gyakorisága, a jelentéstételi kötelezettségek (központi, helyi oktatásirányítás, iskolák, szülők) szintén változatosak lehetnek. Új eleme az iskolairányításnak az oktatási folyamatba épített önértékelés, amely a modern szervezetirányítás módszereit alkalmazva a külső értékelést egészíti ki.
- c) Végül az elszámoltathatóság harmadik eleme a piaci, *megrendelői elvárásoknak való megfelelés*. Ez attól is függ, hogy milyen mértékben állnak választási lehetőségek a tanulók (a szülők) rendelkezésére és a finanszírozás mennyire és milyen módon köti össze a rendelkezésre álló forrásokat az iskola eredményeivel (ez utóbbit leggyorsabban a tanulói létszámmal, mint „kibocsátási” mutatószámmal mérve).
- d) Az utóbbi két évtized legfontosabb változása a háromféle irányítási módszer belső arányainak módosulása volt. Általános tendencia az *eredményekre*, az iskolai teljesítményekre, az oktatási rendszer *kibocsátására összpontosító ellenőrzés*, elszámoltatás elterjedése. A három fő irányítási terület közül a jogi szabályozási kör jelentősége csökken a másik két területtel szemben. Ebből következően – a mai szervezetirányítás követelményeinek megfelelően – az iskola működését a minőségbiztosítás módszerei alakítják és kevésbé a korábban jellemző külső tartalmi ellenőrzés, szakfelügyelet.

724 1. A szakmai autonómia feltételei

A közoktatás szakmai irányításának lehetőségei változatosak, a szabályozás a közoktatási szervezetrendszer különböző szintjeire irányulhat. Előírhatók az oktatás tartalmi követelményei, kialakíthatók a szakmai ellenőrzés intézményes formái, módszerei és az ezekhez kapcsolódó támogató szakmai szolgáltatások, a teljesítménymérési és információs rendszerek, a minőségbiztosítás gyakorlata.

Az oktatási rendszerek ebben a vonatkozásban is átalakulóban vannak. A leginkább központosított országokban is most zajlik az intézmények reformja: például a szakfelügyelet, a szakmai előírások számonkérésének kiegészítéseként a szakmai támogató szolgáltatások megerősítésével. Itt most az egyes európai országokban alkalmazott szakmai irányítási

formák néhány intézményi jellemzőjét kiemelve teszünk kísérletet a rendszerek kategorizálására.

Az iskola szakmai működésének egyik meghatározó kérdése a *szakfelügyelet* léte, formája és módszerei. Ez adhat ugyanis visszajelzést a nyújtott közszolgáltatásról az igazgatási rendszer, a fenntartó, az intézményvezetők és bizonyos mértékig még a fogyasztók számára is.

Az európai oktatási rendszerekről rendelkezésre álló információk szerint¹⁰ öt országban nem működik a hagyományos értelemben vett, elkülönült szakfelügyelet. Ezek Dánia, Finnország, Görögország és Olaszország (a 2010-es felmérés alapján még Magyarország is ebbe a körbe tartozott). Az elkülönült szakfelügyeleti intézményrendszer hiánya természetesen nem azt jelenti, hogy egyáltalán nincs szakmai kontroll. Ez azonban igazodik a decentralizált oktatási rendszerek igényeihez, mint a skandináv országokban, a központosított rendszerekben pedig most van kialakulóban (pl. Görögország, Magyarország esetében).

Ahol működik külső szakmai ellenőrzés, ott természetes módon követi az adott ország közigazgatási rendjét (lásd: III.1 táblázat). A legtöbb országban a központi kormányzat szintjén szervezik meg a közoktatás szakfelügyeletét. Csak Franciaország, Németország és Csehország esetében került a közigazgatás középső szintjére ez a feladat.¹¹

III.1 táblázat

Iskolai szakmai felügyelet megszervezése és gyakorisága (döntési szintek felső tagozaton)

725

Gyakoriság	Felelős szint	
	régió, középszint	központi, tartományi kormányzat
Évente legalább egyszer	Franciaország*	Ausztria,* Észtország, Spanyolország
Legalább kétfévente	Csehország, Németország	Anglia, Belgium (Fl, Fr), Írország, Lengyelország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia

* nincs előírás a gyakoriságra

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.4a

A szakmai felügyelet erejét jelzi az, hogy milyen gyakori a külső ellenőrzés. Ezek szerint legalább évente egyszer (Észtország) vagy annál gyakrabban (Spanyolország) jut el a szakfelügyelő az iskolákba. Az egyébként centralizált Ausztria és Franciaország esetében nincs a gyakoriságra vonatkozó előírás. A többi országban ennél ritkábban, az esetek többségében három évenként vagy annál ritkábban kerül sor a szakmai ellenőrzésre. Ez tehát mind fontosabbá teszi az iskola saját, belső szakmai értékelési módszereit, és az abból levonható következtetések segítik az iskola működését.

A helyi oktatási mozgástér egy következő feltétele a *munkáltatói jogok* telepítése és ehhez kapcsolódóan a tanárok szakmai továbbképzését biztosító keretek feletti rendelkezés. Ezek a személyzeti jogosítványok a közoktatás általános feladattelepítési rendjét követik, bár néhány esetben attól eltérhetnek (III.2 táblázat).

¹⁰ EURYPEDIA az európai oktatási rendszerekről és az OECD „Education at a Glance” című kiadványának információi az OECD országokról.

¹¹ ISCED-2 kategória, alsó középszint esetében.

A központosított és a szövetségi rendszerű országok esetében a tanárok jellemzően állami alkalmazásban vannak. A közoktatási költségvetési arányok alapján korábban centralizáltak tartott országok esetében azonban a munkáltatói jogok az iskola szintjére kerültek le néhány esetben, például Írországból vagy Hollandiából. A hagyományosan decentralizált országokban pedig a tanárok munkáltatói a helyi önkormányzatok (Dánia, Finnország, Norvégia).

III.2 táblázat

726

**Döntési szintek felső tagozaton: tanárok alkalmazása
és szakmai továbbképzési keretek elosztása**

Döntési szint(ek)	Tanárok alkalmazása	Tanárok szakmai továbbképzése
<i>Központi, tartományi, régiós szint</i>	Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Magyarország*, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország
<i>Helyi önkormányzat</i>	Dánia, Finnország, Norvégia	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia
<i>Iskola</i>	Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

* Magyarország esetében az aktuális szabályozás

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.6

Az iskola oktatási programjának végrehajtása során és általában az iskola minőségi működésének biztosításához szükség van *szakmai továbbképzésre*. A folyamatos kapacitásfejlesztés és a munkafolyamatba épített tanári továbbképzés megszervezése és finanszírozása is különböző szintekre telepíthető. Az európai országokban ez általában követi a tanári munkáltatói jogok rendjét, bár a továbbképzési feladatok néhány esetben feljebb csúsznak. Így az iskolák helyett a fenntartó önkormányzatok feladata a tanárok szakmai továbbképzése Csehország, Lengyelország esetében (bár érdekes módon Dániában éppen ez iskolai feladat). Központi szintre került azonban ez a feladat Írországból és Belgium flamand tartományában is.

Végül az oktatás felett gyakorolt ellenőrzés és szakmai befolyás eleme a közvetlen *fogyasztói elszámoltathatóság*. Ha nincs is lehetőség alternatív szolgáltató igénybevételére és a kötelező szolgáltatást nyújtó állami-önkormányzati rendszert sem lehet elhagyni, akkor is részt tudnak venni a szülők, a tanulók vagy a nyilvánosságon keresztül más helyi szereplők az oktatás alakításában.

Ezt segíti például a szakmai ellenőrzésből származó információk megosztása az érdekeltekkel. Erre az oktatásirányítás és iskolafenntartás rendszerében általában mindenhol sor kerül. De az egyes európai országok gyakorlata eltér abból a szempontból, hogy a szakfelügyeleti *jelentések nyilvánosságra kerülnek-e*, vagy pedig csak az érintett tanárok, oktatáspolitikusok ügye marad (III.3 táblázat).

Szakfelüyeleti jelentések nyilvánossága

Szakfelüyeleti jelentések megosztása a szülőkkel, tanulókkal és a médiával	
igen	Nem
Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőkkel), Norvégia, Portugália, Svédország	Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia

Forrás: OECD, 2011a: Table 5.4a

A központosított országok (Belgium francia része, Franciaország, Spanyolország) a helyi kontroll ezen minimális lehetőségét sem adják meg, de hasonló gyakorlatot követ sok vonatkozásban a decentralizált Észtország, Hollandia, Szlovákia. Érdekes módon az egyébként centralizált országok között azonban vannak olyanok, amelyek számára fontos a helyi elszámoltathatóság ilyen módon történő erősítése (Írország, Németország, Portugália).

Összegezve, a szakmai irányítás és igazgatás vizsgált elemei alapján a közoktatási feladatok telepítése alapján szintén két nagyobb modell rajzolódik ki (III.4 táblázat). Ezek szerint az alapvetően centralizált országokban a tanárok szakmai továbbképzési rendszere központosított, és itt erős, kevés nyilvánosságot megengedő szakmai irányítás működik. Vannak azonban érdekes kivételek: nagyobb helyi szakmai mozgásteret engednek meg olyan alapvetően centralizált országokban, mint Írország, Portugália, Hollandia. Észtországban, amely az oktatási alapfeladatok telepítése alapján decentralizáltak tekinthető, a szakmai irányítás központosított.

Ezek a kivételek is azt mutatják, hogy a közoktatási rendszer elemei egymást kiegészítve és így ellensúlyozva határozzák meg az iskola, az oktatási szolgáltatás helyzetét. Az időbeni változások pedig arra utalnak, hogy az eltérő jellegű módszerek ötvözhetőek.

Igazgatás, szakmai irányítás és továbbképzés támogatása

Nincs egységes szakfelüyelet, erős nyilvánosság, tanárok helyi továbbképzése:	Központi, erős szakfelüyelet, ¹² orlátozott nyilvánosság, tanárok központi továbbképzése:
<p>a) <i>legfeljebb két évente egy szakfelüyelet:</i> Anglia, Belgium (Fl, Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia; (nincs szakfelüyelet: Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország, Olaszország);</p> <p>b) <i>szakfelüyeleti jelentések nyilvánosak:</i> Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőknek), Norvégia, Portugália, Svédország;</p> <p>c) <i>tanárok szakmai továbbképzése:</i> Anglia, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.</p>	<p>a) <i>évente legalább egy szakfelüyelet:</i> Ausztria, Észtország, Franciaország, Spanyolország;</p> <p>b) <i>szakmai jelentések nem nyilvánosak:</i> Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia;</p> <p>c) <i>tanárok szakmai továbbképzése:</i> Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország</p>

Forrás: saját szerkesztés

729 2. Magyar irányítási rendszer

A Magyarországon 2011-től kezdődően lezajlott közigazgatási átszervezéssel a hatósági feladatok és a szakigazgatási szervek hatáskörök ellátására, illetve az okmányirodai szolgáltatásokra a helyi önkormányzatoktól különálló államigazgatási intézményrendszer jött létre. Ennek az egységes kormányhivatali rendszernek azonban a tankerületek, mint az oktatási hivatal területi szervei nem részei. A tankerületek az oktatási hatósági, irányítási hatáskörökön kívül számos ágazati szakmai és fenntartói-működtetői feladatot is ellátnak, így a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) az állami köznevelési intézmények fenntartójának területi szerve is. A megyeközponti tankerületek pedig a szakképző iskolák, a kollégiumok és a pedagógiai szakszolgálati intézmények, a szakmai szolgáltatások fenntartói.

Ez a járási beosztást követő területi igazgatási rendszer mintegy 47 ezer fős lakosság-számú egységeket jelent, amelyekbe vidéken átlagosan 18 település tartozik. (Szigeti, 2012) A járási területbeosztást követő tankerületi hálózatra épül a KLIK, amelynek egy területi szerve átlagosan 13 intézmény fenntartásáért felelős. Ez az adott járásban lévő állami köznevelési intézmények közel felét, 45%-át fedi le. Ez az arány az alföldi, nagyfalvas megyékben alacsonyabb, hiszen itt kevesebb volt az állami fenntartásba vétel határáként megállapított 3000 főnél kisebb települések száma. Ahol nagyobb arányú volt az intézményátadás (pl. Fejér, Győr-Moson-Sopron megye), ott tizenöt vagy annál több iskola tartozik egy tankerülethez.¹³

A tankerületi hálózat nyilván egységesebbé fogja tenni az oktatásirányítást és a tervek szerint javítja az intézményi szintű működés hatékonyságát. Az új igazgatási intézményrendszer teljes, közvetlen és közvetett költségeinek számbavételére adatok hiányában még nincs mód. Egyelőre még csak a KLIK szervezeti működési szabályzatában¹⁴ rögzített létszámkeretekből látható, hogy milyen nagyságrendű ez az új iskolafenntartó szervezet. Összesen 140 ezer fő áll a KLIK alkalmazásában, közülük 2350 fő dolgozik az igazgatásban (III.5 táblázat).

III.5 táblázat

730

KLIK- létszámok

Szervezeti egység	Vezető	Kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, munkavállaló	Összesen
Központ összesen	31	251	282
Megeközponti tankerületek	38	658	696
Tankerületek	179	1 193	1 372
<i>KLIK Összesen</i>	<i>248</i>	<i>2 102</i>	<i>2 350</i>
Fenntartott intézmények			138 299
Összesen			140 649

Forrás: KLIK SzMSz

¹³ Az adatok forrása a KLIK honlapja, http://klik.gov.hu/download/f/d8/70000/KLIK_intezmenyek_lista.pdf (2013.10.20.)

¹⁴ Az emberi erőforrások minisztere 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Egy tankerület átlagosan 10 fős létszámú és az egy tankerülethez tartozó intézményekben mintegy hétszáz fő dolgozik. Ezen kívül a rendszer induló évében még a megyeközponti tankerületek voltak felelősek a szakképzésért, így itt a megye méretétől függően még további 32-40 főt alkalmaztak. Ezen a területen folyamatos az átalakulás, mert 2015-től a szakképző intézmények az ágazati minisztériumok fenntartásába kerültek, és ezek a feladatok nem maradtak a KLIK hatáskörében.

A tanügyigazgatás átalakítása és ennek részeként a központi intézményfenntartó szerv létrehozása alapvetően megváltoztatta a döntési viszonyokat. A költségvetési tervezést és támogatáselosztást ma egy szereplő, az ágazati irányítás uralja. Az önkormányzatok az állami fenntartásba vétel után már csak jelentéktelen üzemeltetői feladatokat látnak el, amihez állami támogatás nem is jár. A központi intézményfenntartó több mint 500 milliárdos költségvetési előirányzatának részleteiről sem a pénzügyi irányítás, sem az önkormányzatok, sem a parlamenti döntéshozók számára nem áll rendelkezésre részletes információ.

A korábbi közoktatási költségek 15–20%-át kitevő üzemeltetési kiadások pedig azért nem követhetők nyomon, mert bekerültek a helyi önkormányzat működési költségvetésébe, ahol ezeket a dologi kiadásokat már nem különítik el szakfeladatokra. Ennél talán még nagyobb probléma, hogy a központositott intézményfenntartás olyan zárt szakmai egységként működik, amelyen belül még a dekoncentrált tankerületi léptékű egységek sem rendelkeznek költségvetési döntési önállósággal.

3. Pedagógusfoglalkoztatás¹⁵

731

A közoktatási kiadások között a bérköltségek a legnagyobb súlyúak. A pedagógusok munkájával szemben többféle elvárás is megfogalmazódik. A tanári hivatás megköveteli a magas szintű szakmai képzettséget, tehát a felsőoktatási intézményben szerzett végzettséget és a szakképzésben dolgozók esetében a saját szakterületükön való kiemelkedő munkát. A tanári szakmát művelőktől sok esetben elvárt a – mind különböző intézmények, mind az oktatási szintek közötti – mobilitás. Az élethosszig tartó tanulás, az önképzés a pedagógusok munkavégzésének alapvető feltétele. A pedagógus kulcskompetenciája közé tartozik a másokkal való együttműködés, a tudáson, technológiákon és informatikán alapuló munkavégzés képessége. (European Commission: 2010)

Az *alkalmazás jellegét* tekintve a képzéssel rendelkező általános és középiskolai tanárok foglalkoztatása az Európai Unió tagállamaiban két fő modellbe sorolható. Ezen belül számos variáció működik országonként más-más megoldásokkal. De előfordul az is, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően különböző szintekre telepítik a konkrét hatásköröket és így decentralizáltan születnek meg a döntések az alkalmazás és a humán-erőforrás-gazdálkodás egyes kérdéseiben.

¹⁵ Ez a fejezet Linder Viktória „A közoktatás alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyai” című tanulmányának (MTA-DE Köszolgáltatási Kutatócsoport, Területi közszolgáltatások szabályozásai projekt) rövidített és szerkesztett változata.

A tagállamok több mint felében a tanárokat az *általános munkajogi szabályozás* alá eső határozatlan idejű szerződéssel foglalkoztatják. Mint közszektorbeli alkalmazottakat helyi vagy iskolai szinten alkalmazzzák őket, annak ellenére, hogy közvetlenül a foglalkoztató iskola a munkáltató. Ebbe az első csoportba sorolt „közszektor szerződéses alkalmazottait” általában a helyhatóságok vagy az iskolák alkalmazzzák az általános munkajogi szabályoknak megfelelően. Az ő illetményeikre és alkalmazási feltételeikre is vonatkozhatnak meghatározott központi előírások (Csehország, Izland, Észak-Írország, Norvégia, Dánia, Szlovákia, Olaszország, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta).

Másutt a tanárok *köztisztviselői státusszal* rendelkeznek. Ezt a megoldást követő országok többségében a pedagógusok karrier-tisztviselőként, életpályára szóló kinevezéssel – ennek megfelelően magas szintű védetséggel, pályabiztonsággal – rendelkeznek. Az ide tartozó köztisztviselői státusszal rendelkező tanárok jogállását közjogi szabályok rendezik. Ők a közigazgatási szervek alkalmazásában állnak központi, regionális vagy helyi szinten. Közülük a „karrier köztisztviselők” a központi vagy területi oktatási hatóságok által életpályára kinevezett tisztviselők.

További két – az előző csoportok közötti átmenetet képező – sajátos európai megoldás is létezik. Az egyik esetben a frissen *pályára lépő pedagógusok* először határozott időre nyernek kinevezést, és majd csak bizonyos szakmai út bejárása után válnak jogosulttá határozatlan idejű alkalmazásra, amely munkajogi szerződéskötés vagy közjogi kinevezés útján jöhet létre. Ez utóbbi teljes pályabiztonsággal párosul (Franciaország, Spanyolország, Görögország, Ciprus).

A másik vegyes változatban szintén sajátos átmenetet képez a „*kinevezéssel alkalmazott közszolga*” kategóriája. Ide a központi, területi vagy helyi hatóságok által alkalmazott azon tanárok tartoznak, akiket olyan jogszabály alapján foglalkoztatnak, amely jelentős mértékben eltér a köz-, de ugyanakkor a magánszektorbeli foglalkoztatás szerződéses kapcsolataitól is. Ide sorolható a magyar közalkalmazotti pedagógusi réteg, de Belgium vallon régiója és Finnország is ebbe a kategóriába tartozik. A többi országban a bemutatott foglalkoztatási megoldásokat vegyesen alkalmazzzák, mert köztisztviselők és közszektorbeli alkalmazottak is betölthetik a tanári állásokat (Németország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Törökország).

Európában a karrier köztisztviselői státuszt élvező pedagógusok esetében a központi vagy a regionális kormányzati *alkalmazás* és a *munkáltatói* jogok gyakorlása az országok harmadában *egybeesik* (Franciaország, Spanyolország, Görögország, Ciprus, Szlovénia, Belgium flamand régiója, Törökország). Ahol a helyhatóság vagy az iskola a munkáltató, ott az esetek nagy többségében a tanárokat szerződéssel alkalmazzzák. A helyi önkormányzatok a munkáltatók a skandináv országokban, Hollandiában, míg a Baltikumban, Közép-Európa néhány országában (Bulgária, Horvátország, Lengyelország, Románia, Szlovákia) ez az iskolák feladata.

A pedagógusok alkalmazása és az egyéb munkáltatói jogkörök gyakorlásának szintje *egymástól el is térhet*. A munkáltatói jogkör ugyanis sokféle feladatot foglal magába: így az alkalmazottak kiválasztásának, elbocsátásának szabályozását, az alkalmazotti kötelezettségek, feltételek, az illetmény és a karrier utak meghatározását. Ezen megoldások körében, az esetek zömében a központi (tartományi) szint felel a pedagógusi

illetmény szint megállapításáért¹⁶. Tipikusan közös kormányzati és intézményi funkció a tanárok kiválasztása, a konkrét foglalkoztatási feladatok meghatározása, míg a legtöbb országban a pedagógus előmenetel kérdéseiben az iskolák vagy a helyi önkormányzatok döntenek.

Magyarországon az iskolák állami fenntartásba vételével a pedagógus munkáltatói jogokat is egységesen, központi irányítással az állam gyakorolja. A nemzetközi gyakorlat áttekintése alapján viszont az látható, hogy az országok többsége inkább a decentralizáció irányába mozdult el, illetve a hatáskörök megoszlanak a központi és a területi, helyi kormányzatok, sőt az iskolák között. A magyar szabályozás teljes mértékű centralizációja ezzel ellentétes irányú.

A pedagógusalkalmazás kulcskérdése a *bérek szabályozása*. A tanári bérek mindenhol az alapilletményből, a különböző juttatásokból, kiegészítésekből, pótlékokból épülnek fel. Bértábla határozza meg, hogy mennyi illetmény jár a pályája meghatározott pontján egy pedagógusnak. Az *alapilletményeket* meghatározó két fő tényező az oktatási tapasztalat; a tanítással eltöltött évek száma, illetve a megszerzett képzettség. A bérnövekedés így egyrészt a szakmában vagy egy adott szervezetnél eltöltött gyakorlati időtől, illetve az értékelés alapját képező követelmények teljesítésétől függ.¹⁷

A 2013 őszétől bevezetett magyar pedagógus életpályamodell két fő szabályozási pillére a bérezés és az előmenetel rendszere. A köznevelésről szóló törvény¹⁸ már korábban előírta, hogy az illetményrendszer alapja a pályán eltöltött évek száma, a végzettség és a megszerzett minősítési fokozat. Ez a három feltétel együttesen határozza meg a garantált alapilletmény összegét. A számítás alapja az eredeti szabályozás szerint a minimálbér összege lett volna, de ez a feltétel már 2015-től nem érvényesül.

A rendszer indulásakor minden pedagógus az első (vagy a gyakornoki) fokozatba került, úgy, hogy az új szabályozás bevezetésével együtt 30%-os pedagógus béremelés is megvalósult. Az egyes pedagógus fokozatokon belül automatikusan háromévenként lehet magasabb fizetési kategóriába lépni. Ezt követően a minősítési eljárás után kerülhet magasabb pedagógus fokozatba az, akinek ehhez megvan a szükséges minimális idejű szakmai tapasztalata is (9 év a pedagógus II. fokozathoz, 15 év a mesterpedagógus vagy kutató tanári fokozathoz).

Ebben a rendszerben a pedagógusok teljesítménye szerinti egyéni differenciálásra már csak a jutalom lehetősége maradt: az intézményvezető az illetmény 15%-áig terjedően adhat jutalmat, amennyiben a költségvetési előirányzatot a fenntartó biztosítja. A központi bérfinanszírozás fogadtatása azonban vegyes volt (III.2 keretes írás).

A nemzetközi gyakorlatban az *egyéb juttatások*, különféle kiegészítések leggyakoribb formája a pénzbeli juttatás, de a kedvezmény óracsökkentés formájában is elképzelhető (pl. Görögországban). Ezeket a juttatásokat általában külön-, illetve többletfeladatokért vagy rendkívüli munkakörülményekért kapják a tanárok. Ilyenek lehetnek például, ami-

¹⁶ Csak Finnország, Norvégia és Svédország a kivétel. (Eurydice, 2013)

¹⁷ Az értékelést egész tág értelemben értelmezhetjük, mert például Spanyolországban az egyéni teljesítményértékelés keretében a túlórák teljesítését veszik számos esetben figyelembe, nem a „hagyományosnak tekintett” teljesítményértékelési szempontokat.

¹⁸ A korábbi szabályokat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. rendezte az előmenetel, illetve az illetmény tekintetében.

kor a pedagógus olyan iskolában tanít, amely szegényebb térségben található, ahol sok a hátrányos helyzetű vagy az idegen anyanyelvű tanuló. Elterjedtek a képesítési, a különböző továbbképzéseket jutalmazó pótlékok, valamint a teljesítmény alapú pótlékok. Az OECD-országok majdnem felében a tanárok családi állapotához, illetve korához kapcsolódóan is részesülnek járulékos juttatásokban.

III.1 Keretes írás

732

A központi bérfinanszírozás megítélése

A városi polgármesterek körében végzett felmérésünk szerint a pedagógus béremeléstől – a kieső pótlékok, a munkaterhek növekedése és az adózási hatások ellenére – a többség a tanári jövedelmek növekedését várta. (Péteri, 2014b) De a polgármesterek negyede mégis úgy látja, hogy a központi bérfinanszírozásnak nincs hatása a jövedelmekre, sőt 6%-uk szerint még csökkenni is fog a pedagógusok jövedelme. Ugyanilyen arányban ítélik kedvezőnek a bérkülönbségekre gyakorolt hatást is, bár itt kissé nagyobb a bizonytalanság: 9% szerint nőnek a különbségek és 11%-uk nem tudja megítélni a központosítás differenciáló hatását. Az új bérfinanszírozás kedvezőtlen hatásait is pontosan érzékelik a városi polgármesterek: többségük szerint nő az állami bürokrácia (a válaszadók 53%-a) és megszűnik az önkormányzat iskolai befolyása (87%).

A városi polgármesterek véleményében látható különbségek fő magyarázó tényezője a válaszadók politikai nézetének eltérése. A jobb-baloldali skálán magukat baloldalinak tartó válaszadók inkább látják a központi bérfinanszírozás kedvezőtlen hatásait, míg a jobboldaliak véleménye általában pozitívabb. A közoktatás területén lezajlott központosítás következményeinek megítélésében tehát elsősorban a polgármesterek politikai nézetei meghatározóak. Ezt a fajta megosztottságot a lakossági felmérés is visszaigazolta.

Ettől jelentősen eltér a magyar pedagógusi életpályarendszer néhány megoldása. Míg a mesterpedagógusi vagy kutatótanári besorolásnál a szakmai képzettség szerepet kap az előmenetelben (szakvizsga, tudományos fokozat stb.), addig a rendkívüli munkakörülményekért, illetve a külön-, illetve többletfeladatok ellátásáért – a korábbi megoldással ellentétben – nem jár kompenzáció.

Mindez azt eredményezte, hogy a pedagógusok egy része számára az új szabályozás nem hozott bérnövekedést, sőt adott esetben az illetmény csökkenhetett is, mert korábban a túlóra, a helyettesítés és a többletfeladatok teljesítéséért lehetőség nyílt ellentételezésre, illetve a pótlékok is szerephez jutottak az illetmények számításánál. Az új szabályozás szerint a kötelező heti óraszám megszűnt; a törvény ehelyett a pedagógus munkaköri feladatait sorolja fel, hozzárendelve az azok ellátására fordítandó, illetve az iskolában kötelezően bent töltendő időtartamot.¹⁹

A bérekhez kapcsolódik az *előmenetel* kérdése. Az OECD-tagországok több mint felében az előmenetel a pedagóguspályán fokozatos, míg a másik megoldásban a bértábla ugyan fokozatokat tartalmaz, de ezek nem kiegyenlítettek. Az OECD-tagállamok egy

¹⁹ Így %-os arányban határozza meg a törvény, hány órát kell a pedagógusnak tartania, oktatási-nevelési feladatok ellátásával töltenie, órákra készülnie, vagy például a tanulókat értékelni, felügyelni, esetleg hiányzó kollégát helyettesíteni, ügyviteli-adminisztrációs tevékenységet ellátni, nevelőtestületi munkát teljesíteni, gyermekvédelmi-, kulturális-, sporttevékenységben részt venni, illetve 20%-ban saját belátása szerint dönthet „szabad” időfelhasználásáról.

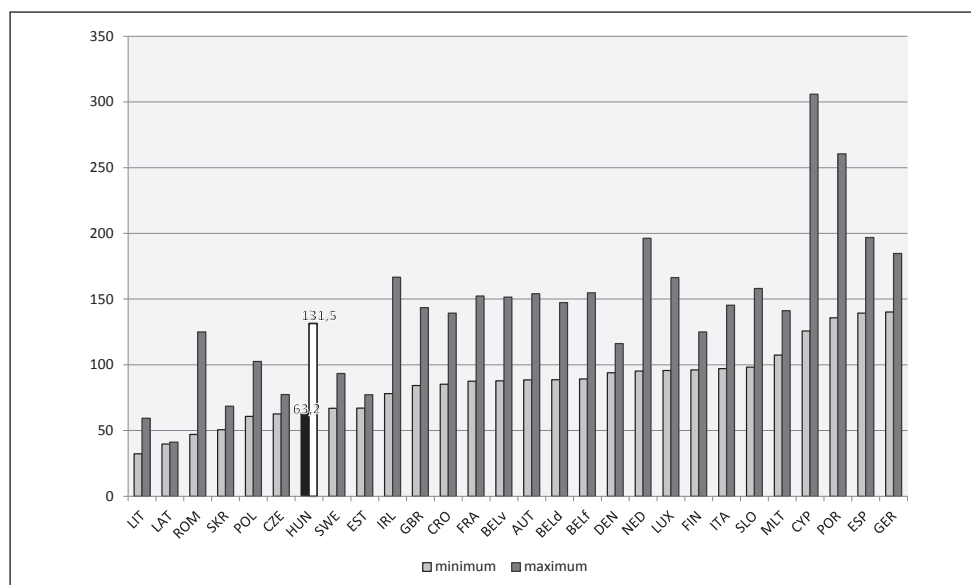
részében a magyar pedagógusi életpályához hasonló előmeneteli rendszerekkel találkozhatunk. Ez a megoldás a pályán eltöltött időt, a tanári kompetenciák fejlesztését, valamint a teljesítményt veszi alapul az illetmények számításánál. A pályájuk csúcán lévő pedagógusok átlagosan 60–62%-kal keresnek többet, mint a pályakezdők. Azokban az országokban, ahol 30 év vagy több szükséges ahhoz, hogy a legmagasabb alapilletményt érje el a pedagógus, átlagosan 77%-kal keres többet a kezdőbérnél.

A Magyarországon bevezetett pedagógusi életpályamodell 30 év szolgálati idő elérésével 70, illetve 85%-os növekedést garantál a pedagógusok számára (a kiemelt, mesterpedagógusi fokozatban ez 125%, illetve a kutatótanári fokozatban 145%). Az új életpálya feltételrendszerében a pedagógusok központi szabályok szerint meghatározott minősítési eljárások során nyerhetnek jogosultságot az előmenetelre. A minősítés a pedagógus elmúlt évekbeli teljesítményét, valamint azt hivatott értékelni, hogy eleget tesz-e a jogszabályi és munkaköri kötelezettségeinek.

A tanári alapbérek összehasonlítására alkalmas mérőszám az éves bér összegének az egy főre jutó GDP-hez viszonyított aránya (III.1 ábra).

III.1 ábra

Minimális és maximális tanári éves alapbér felsőtagozaton az egy főre jutó GDP %-ában 733



Forrás: Eurydice, 2013

Ez azt mutatja meg, hogy a gazdaság fejlettségétől függetlenül milyen pozícióban vannak a pedagógusok a költségvetési elosztás során. Ha a bértábla alsó és felső értékeit viszonyítjuk az egy főre jutó GDP-hez, akkor a differenciálás mértékéről is képet kaphatunk. Ezek szerint a magyar pedagógusok a minimális értékek alapján a kevésbé jól fizetett országok közé tartoznak: a felső tagozatra (ISCED 2) érvényes szabályozás szerint

az egy főre jutó GDP-nek csak 63%-a az éves bér összege. Az európai országok többségében (kétharmadában) az egy főre jutó GDP 85%-át meghaladja az induló tanári bér éves összege. A legtöbbet kereső pedagógusok egyébként nem feltétlenül a leggazdagabb országokban vannak, mert Máltán, Cipruson, Portugáliában, Spanyolországban is 100%-nál nagyobb a mutató értéke. Viszont a magyar rendszerben a minimális pedagógusbér több mint kétszerese a felső határ, amivel a leginkább differenciált bérezési rendszerű országok közé tartozik Magyarország (Hollandia, Írország, Románia társaságában).

IV. A közoktatás pénzügyei

Péteri Gábor

Kulcsszavak

oktatásfinanszírozási rendszer	ráfordítás-alapú elosztás	önkormányzati oktatásfinanszírozás
szintek közötti pénzelosztás	teljesítményalapú elosztás	többszektörű oktatás
költségvetési gazdálkodási szabályok	oktatási fejkvóta	támogatásszükséglet

A közoktatási szabályozási modellek harmadik, talán legfontosabb eleme a finanszírozás és a gazdálkodás. Végző soron ugyanis az általános feladattelepítési rendszerben és az adott szakmai szabályok között a finanszírozási-gazdálkodási lehetőségek határozzák meg az oktatáspolitikát és az iskola mozgásterét.

734

A közszolgáltatások és ezen belül a közoktatás pénzügyeit több tényező alakítja. Elsődleges a szűken vett *oktatásfinanszírozási rendszer*, tehát a szükséges források biztosításának rendje: a közösségi és a magánforrások mértéke, aránya, formái (pl. adó, díj), valamint a közszektoron belül a források képződésének szintje (központi, területi, települési kormányzat, intézmény).

Külön szabályok szerint működik a kormányzati *szintek közötti pénzelosztás*. Alapvetően ugyanis nem a forrásképződés helye és formája, hanem a végső felhasználási önállóságot és érdekeltiséget alakító támogatási technikák határozzák meg a szolgáltató szervezet pénzügyi mozgásterét. Tehát az általános vagy célzott támogatások formái, a társfinanszírozási kötelezettségek, a költségvetési tervezési gyakorlat a döntő.

Végül pedig az oktatás szereplőinek lehetőségeit a pénzügyek harmadik területe, a költségvetési *gazdálkodási szabályok* befolyásolják. A rendelkezésre álló források felhasználásának önállósága önmagában is eléggé összetett tényező, hiszen a tulajdon feletti rendelkezéstől kezdődően, a közbeszerzési szabályokon át a saját pénzügyi gazdálkodási kapacitásokig terjedően számos feltétel alakítja a költségvetési mozgásterét.

Mindezeket a pénzügyi szakterületeket csak nehezen lehet több országra kiterjedően értékelni. Az alábbi IV.1 táblázatban néhány költségvetési elosztási témakörre vonatkozóan összefoglaltuk, hogy az egyes európai országokban melyik szint hozza meg a legfontosabb pénzügyi döntéseket.

Pénzügyi döntési szintek (felső tagozat)*

Költségvetési elosztási döntés	Központi, tartományi, régiós szint	Helyi önkormányzat	Iskola
Oktatói létszám és bér	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia, Svédország	Észtország, Hollandia,
Iskolai nem tanári személyzet	Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Norvégia, Svédország	Hollandia,
Beruházások, fejlesztések	Belgium (Fl), Franciaország, Görögország, Írország, Magyarország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia	Ausztria, Csehország, Dánia, Anglia, Észtország, Finnország, Németország, Olaszország, Norvégia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország	Belgium (Fr), Hollandia
Üzemeltetési kiadások	Belgium (Fl), Franciaország, Írország, Magyarország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia	Anglia, Ausztria, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Norvégia, Svédország, Szlovénia	Belgium (Fr), Csehország, Hollandia
Tanárok szakmai fejlesztési kerete	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Magyarország, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

* Magyarország esetében a jelenlegi szabályozás szerint

Forrás: OECD, 2011a: Indicator D6

A IV.1 táblázat természetesen csak a fő felelősségi köröket tartalmazza és egy iskola-típusra vonatkozik. A döntéshozók tényleges mozgásterét a szakmai szabályozás (pl. tanári létszámelőírások, fizetési kategóriák) és a többi irányítási-finanszírozási szinttel előírt konzultációs kötelezettség is befolyásolja. A pénzügyi döntési szintek alapján kirajzolódó modellek között vannak, amelyek azonosak a feladattelepítés és a szakmai irányítás rendszerében leírt felelősség-megosztással.

Így a szövetségi rendszerű országokban az oktatói létszámra és bérekre, valamint a szakmai továbbképzési keretekre vonatkozó döntés központosított, jellemzően tartományi szintű. A többi centralizált oktatási rendszerben ezen kívül még legtöbb esetben az iskola-fenntartás és a beruházási döntések is központosítottak (Írország, Olaszország, Portugália, Görögország).

A decentralizált rendszerekben a tanári bérezés és továbbképzés helyi vagy iskolai hatáskör. A fejlesztési és az üzemeltetési döntések helyi önkormányzati szintre kerülnek

Az így kirajzolódó négy modell közül az európai országokban három terjedt el, ezekre találunk működő példákat (IV.2 táblázat). Ezek szerint központi költségvetésből finanszírozott az oktatás, és szinte teljes mértékben a hagyományos, ráfordítás alapú elosztási szabályok szerint kerülnek az iskolákhoz a bér és működési előirányzatok Franciaországban, Magyarországon és részben a német tartományokban.

A szintek közötti pénzelosztás érdekes formáját alkalmazzák Hollandiában, ahol a helyi iskolafenntartó szervezeteken keresztül teljesítmény (tanulói létszám) alapján történik a forráselosztás.

Helyi költségvetésből finanszírozott közoktatás működik a skandináv országokban vagy Lengyelországban. (Az elméletileg lehetséges negyedik esetre, a decentralizált és ráfordítás alapú oktatásfinanszírozásra emlékeztet Moldova példája, de itt a formális jogi-igazgatási rendszert a valóságos intézményi erőviszonyok nagymértékben felülírják, így itt most nem tárgyaljuk.)

IV.2 táblázat

737

A közoktatás finanszírozása: főbb típusok

Finanszírozási technika	Finanszírozási szint	
	központi költségvetés	helyi költségvetés
ráfordítás alapú	Franciaország, Németország (tartományok), Magyarország	–
kibocsátás alapú (tanulói fejkvóta)	Hollandia	Dánia, Finnország, Anglia, Lengyelország

Forrás: Péteri–Radó, 2011 alapján saját szerkesztés

Ezek az alapmodellek csak a fő finanszírozási formák közötti különbségek érzékelésére alkalmasak. A tipikus oktatásfinanszírozási megoldásokról rajzolt kép azonban tovább finomítható. Két nagy kiadási csoport határozható meg: az oktatás működési költségei és a fejlesztések. (Péteri–Radó, 2011) Az oktatás *működéséhez* elsődlegesen a béreket és az üzemeltetés költségeit kell biztosítani. De ezen kívül a folyamatos működés feltétele a továbbképzések, a szakmai szolgáltatások (például a tanácsadás) vagy a sajátos oktatási-nevelési igényű tanulók képzési költségeinek finanszírozása is. Elsősorban a legnagyobb kiadási tétel, a *személyi kiadások* és a humánpolitikai döntések egyes témakörei (kiválasztás, foglalkoztatási feltételek és illetmény szint megállapítása stb.) befolyásolják döntően a finanszírozási módszereket. (Linder, 2013)

A *fejlesztések* csoportjában a rekonstrukciók, új beruházások, iskolaépítések a legnagyobb kiadási tételek, de ezen kívül a tananyagfejlesztés vagy az egyedi, tanterven kívüli programok kidolgozása is mind a fejlesztési kiadások közé tartoznak. Nyilvánvaló, hogy mindezen részfeladatok finanszírozására nem lehet egységes technikát alkalmazni, így egy országon belül is változatos módszerekkel történik a közoktatás egyes részfeladatainak finanszírozása.

A közoktatás-finanszírozási modellek a *költségvetési támogatási módszerekkel* is jól jellemezhetők. Egyrészt a központi elosztás formája (egyedi vagy meghatározott szabály alapján meghozott döntés), másrészt a fogadó fél kötelezettségei alapján csoportosíthatók a támogatások. Az utóbbi szempont azt jelenti, hogy mekkora önállóságot élvez a támo-

gatott önkormányzat vagy intézmény (tehát célhoz, ágazathoz kötött vagy felhasználási kötelezettség nélküli a támogatás), illetve van-e a támogatásban részesülőnek valamilyen finanszírozási kötelezettsége (társfinanszírozás, saját forrás előírása).

Ezen szempontok mentén a támogatás-finanszírozási lehetőségek változatos technikái alakultak ki. A különböző módszerek mind feltételeznek egyfajta sajátos igazgatási-intézményi rendszert. A ráfordítás alapú finanszírozáshoz inkább a kiadási előirányzatok közvetlen kontrollja kapcsolódik, ami a központosított irányítási rendszerben működhet jól. A különböző kibocsátás alapú kiadási előirányzat és támogatás elosztási formák pedig már nagyobb helyi-intézményi önállóságot engednek meg, amelyben nincs feltétlenül szükség az előirányzatok ilyen részletes nyomon követésére.

1.1 Központi költségvetésből finanszírozott, ráfordítás alapú elosztás

738

Európában a központosított oktatásfinanszírozási rendszerek klasszikus példája *Franciaország*.²⁰ Itt a közoktatási feladatok hierarchikusan épülnek fel: a 27 régió felelős a lyceumokért és a szakképzésért (ISCED 3), a következő szint a 101 megye (département), amelyek feladata az alsó középiskolák (collège) működtetése (ISCED 2) és végül a 36 600 települési önkormányzat felelős az óvodai ellátásért, illetve a 11 éves korig tartó alapfokú oktatásért (ISCED 1). Ebben az elaprózott helyi önkormányzati rendszerben a települések csak változatos társulási szervezeti formákban képesek a feladataikat ellátni.

Az ingyenes és világi oktatás megszervezése minden szinten az állam feladata, így sajátos feladatmegosztás jött létre az állam (a minisztériumok) és a helyi önkormányzatok között. A 968 ezer oktatási szakmai alkalmazott (tanár, irányítási és szakalkalmazott, szakfelügyelők stb.) munkáltatója az állam. A bérezési rendszerben kor alapján vagy önkéntesen, a szakmai vizsgák letétele után lehet a fizetési skálán feljebb lépni. A központosított rendszerben nemcsak a tanárok felvétele, az első munkahely biztosítása állami feladat, hanem a rendszer logikájából következően a helyettesítések megszervezését, a kilépők pótlását is mind az oktatásigazgatási mamutszervezet végzi.

A decentralizáció ebben a közegben azt jelenti, hogy helyi önkormányzatok felelősek a többi, oktatáshoz kapcsolódó feladat ellátásáért, így a települési szint alkalmazza az óvodai és az alsó tagozatos iskolai dolgozókat. A középiskolák és líceumok korábban állami közalkalmazottait fokozatosan helyezik át az önkormányzatokhoz, és így változik a státuszuk, mert helyben már nem lesznek állami alkalmazottak.

Az iskolák építéséért, üzemeltetéséért, a berendezések fenntartásáért, a közétkeztetésért a települések vagy társulásaik felelősek. A középiskolák esetében ugyanezekért a feladatokért és a tankönyvellátásért a megye (département), míg a líceumokért a régió a felelős. Ők alkalmazzák a kisegítő személyzetet és az igazgatási és gazdálkodási feladatokat végző dolgozókat is. Ez a modell kevés mozgásteret ad a központi szint alatti önkormányzatoknak, mert összességében a helyi önkormányzatok az oktatási kiadásoknak csak a negyedét finanszírozzák.

²⁰ Az ország ismertetések alapvetően három fő forrásra épülnek: Eurypedia, 2008; Dexia, 2008; Eurydice, 2001, illetve Péteri, 2014.

A Köznevelési Minisztérium dekoncentrált szervein keresztül látja el a feladatait. Az ágazati minisztérium területi hivatalai követik a közigazgatási beosztást, így a központi szint alatt a régiók szintjén működnek a rektorátusok és ezek alá rendelve a megyei igazgatóságok. A francia közigazgatásban a nyolcvanas években elkezdődött egy decentralizációs folyamat, amely során például létrejöttek a választott régiók és megnőtt az önkormányzatok oktatásügyi hatásköre is. Ez elsősorban az iskolahálózat-fejlesztés, a beruházások és a működtetési feladatok átadását jelentette (Bajomi, 2013).

A helyi-területi önkormányzatok a pályairányítás, a felzárkóztatás, szülői kapcsolat-tartás területén is fontos szerepet töltenek be. Az iskolák pedagógiai programjának elfogadására közös irányító tanács és más konzultatív testületi formák jöttek létre. Ezek az állami tankerület és a választott önkormányzat közötti együttműködést szolgálják. Mindezek az intézmények természetesen egy olyan társadalmi-politikai közegben működnek, ahol a politika tantervi kérdésekben történő beleszólása társadalmilag nem elfogadott.

Ebben a feladattelepítési rendszerben a települési szinten, ahol az alapfokú iskolák működnek, ott nincsenek önálló költségvetési intézmények. A napi pénzügyi gazdálkodás az üzemeltető önkormányzatnál folyik, és ott jelennek meg a kiadások és a bevételek, valamint a tulajdon is. (Természetesen a tanári bér kivétel, mert az a központi költségvetésből származik.) A középiskolák már önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, és így pénzügyileg is önállóak. Saját költségvetésük van, amelyet az intézményi igazgatótanács hagy jóvá.

A napi gazdálkodás és működés a költségvetési szabályok szerint kettős függelmi rendszerben zajlik. Az elfogadott iskolai költségvetés alapján az intézményvezető rendelkezik az előirányzatok felett, de tényleges kifizetéseket csak az állami számvitelért felelős tisztviselő teljesíthet. A speciális szakmai programok finanszírozása is központi szintről történik. A „kiemelt oktatási övezetek” (ZEP²¹) esete azonban azt bizonyította, hogy például a társadalmi problémákra reagálni kívánó, különleges területi oktatási feladatok megszervezésére ez a központosított modell nem alkalmas, mert költséges és kockázatos (Varga, 2009).

Egy központilag finanszírozott oktatás esetében a *költségvetési tervezési* és az ágazati, szakmai szabályok határozzák meg azt, hogy milyen ráfordítások ismerhetők el költségként. Az itt vázlatosan bemutatott Franciaországban a decentralizációs folyamattal együtt a teljes közszektor átállt a programköltségvetési gyakorlatra. Erre csak néhány európai ország volt képes (pl. Dánia, Nagy-Britannia, Svédország). (Compedium, 2012). A programköltségvetés bevezetésének célja a kiadások hatékonyabbá és átláthatóbbá tétele volt. Az „iskolai oktatás” az egyik legnagyobb programcél („mission”), amit a parlament szavaz meg. Ez a programköltségvetési rendszerben több minisztériumhoz tartozó fő előirányzat hierarchikusan tovább tagolódik programokra és operatív költségvetési programokra.

A máshol leggyakrabban követett bázis alapú, ráépítéssel tervezési gyakorlat alapvetően a költségvetési politika által meghatározott növekedési kulcsokat alkalmazza. Így történik az oktatási egységek kiadási előirányzatainak évek közötti továbbvezetése. A tervezési gyakorlatban is lehet költségelőirásokat, normákat alkalmazni, illetve a francia példa azt

mutatja, hogy a programkölségvetési gyakorlat képes gyökeresen új alapokra helyezni a központosított oktatásfinanszírozást.

Már a költségvetési tervezési módszerek alkalmazása önmagában is tükröz egyfajta értékrendet, mivel a tervezési technikák bizonyos szereplők számára előnyökkel járhatnak, míg másoknak hátrányosak lehetnek. A *ráépítéssel költségvetési gyakorlat* a már megszerzett pozíciókra építve az ellátandó feladatok mennyiségében és az elismert költségekben bekövetkező változásokat határozza meg. Ehhez természetesen hozzáadódnak az új vagy magasabb színvonalú feladatok költségei.

Ehhez képest a *teljesítményalapú költségvetési tervezési módszerek* másfajta logika mentén működnek. Céljuk, hogy az ellátandó feladatban bekövetkező változásokhoz igazodjanak a költségvetési előirányzatok, és emellett még hatékony működésre is ösztönözzék a költségvetés felhasználóit. A szolgáltatási teljesítmény egyszerű mennyiségi (pl. tanulólétszám), minőségi mutatókkal (továbbtanulók aránya) vagy összetettebb mutatószámokkal (pl. fogyasztói elégedettség) mérhetők.

A költségvetési tervezési módszerek több évtizedes megújítási folyamatában a *programkölségvetés* és a programok időszakonkénti összehasonlítása, illetve újraértékelése (*nulla bázisú költségvetés*) jelentett változást. Ezen tervezési technikák közös jellemzője, hogy a szakmai célhierarchia minden egyes szintjén az ellátandó feladatokhoz rendelik hozzá a költségvetési előirányzatokat. A programstruktúra elemeinek teljesítménye mérhető, és így a szolgáltató szervezeti megoldásoktól függetlenül az egész rendszer szakmai szempontból jobban tervezhető. Ezért a programkölségvetési tervezési rendszer inkább előnyös az ágazati irányítás számára, mert a tervezési döntések a szakmai programokra épülnek.

A programok végrehajtásáért felelős egyes szervek számára szolgáltatás hatékonysági és minőségi teljesítményelvárásokat írnak elő, amit éves tervekben rögzítenek. A programstruktúrát követi az éves beszámolási rendszer, így elvileg a parlament elé kerülő rendszeres, auditált jelentések alapján az oktatás hatékonysága elemezhető. A programkölségvetési rendszer bevezetésével párhuzamosan a közszektor számviteli szabályai is fokozatosan átalakulnak. A korábbi pénzforgalmi szemléletű számvitelt felváltja a részben eredmény-szemléletű könyvvitel, amely így a mérlegadatokat alapján pontosabb képet ad az oktatás tényleges pénzügyi helyzetéről.

1.2 Központi költségvetésből finanszírozott, teljesítményalapú elosztás

739

A központi költségvetésből történő közvetlen finanszírozás másik formája, amikor meghatározott tanulólétszám-normák alapján és iskolánkénti egyösszegű támogatás formájában jutnak el a források az intézményekhez. Ennek *Hollandia* lehet a példája, ahol formálisan az alapfokú és a középfokú oktatás a központi kormányzat felelősségi körébe tartozik. Az oktatási célú támogatások azonban két részre oszlanak: a központi költségvetés finanszírozza a béreket és a kiemelt oktatási feladatokat, míg az önkormányzatok működtetik és tartják fenn az iskolákat, szervezik a kisebbségi nyelvű képzést, az iskolabuszoztatást stb.

Az állami támogatások elosztására egy különálló, az oktatási minisztérium alatt működő szervezet jött létre. Ez az iskolákat finanszírozó központi ügynökség határozza meg a tanári és a kisegítő személyzet létszámát, figyelembe véve a lemaradó iskolák szükség-

leteit, a sajátos oktatási-nevelési szolgáltatások iránti igényeket. A működtetés, a tanítási segédletek, az iskolán belüli fenntartási feladatok finanszírozását is így biztosítják.

Az oktatási feladathoz kötött támogatások részben a tanulók létszáma alapján, részben pedig egy fix összegben jutnak el az iskolákhoz. A tanári létszámkeretek a tanulói és az iskolai jellemzőkkel súlyozott tanulólétszám alapján kerülnek elosztásra. Az üzemeltetéshez adott támogatások hasonló módon az átlagos egységköltséghez igazodnak. A támogatások elosztása során figyelembe veszik a település népsűrűségét, valamint meghatároznak egy minimális iskolaméretet is.

Az iskolai támogatásokat fogadó fél az „iskolaszék”, azaz egy iskolatanács, mely azonban adminisztratív, fenntartási és gazdálkodási feladatokat is ellát. Ez az iskolai adminisztráció a megkapott források felhasználásáról azután már szabadon dönt.

Ebbe a támogatáelosztási rendszerbe kapcsolódnak be az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek saját bevételekkel és egy másik csatornán keresztül elosztott, általános célú önkormányzati támogatással is. A költségvetési támogatás az oktatásfinanszírozási intézményrendszeren és az önkormányzatokon keresztül jut el az iskolákhoz. Bármely, a szakmai és működési minimumfeltételeknek megfelelő iskola automatikusan részesül ezekből a célzott támogatásokból.

A holland rendszer sajátossága tehát a *helyi szinten közösen működtetett iskolafenntartó intézményrendszer*. Ez teszi lehetővé, hogy a tanulói létszám alapján elosztott központi előirányzatok célzottan jussanak el az iskolákhoz. Ugyanakkor a helyi sajátosságok is beépülnek a finanszírozási, működési rendszerbe. Az önkormányzatok az iskolatanácsokkal együttműködve döntenek a megkapott oktatási feladathoz kötött állami támogatások felhasználásáról.

A kibocsátáshoz kapcsolódó, átfogó néven „fejkvóta” alapú közoktatás finanszírozási módszerekkel szemben sokféle elvárás fogalmazódik meg. Közép- és Kelet-Európa legtöbb országa valamilyen módon próbálkozott a közoktatás fejkvóta alapú finanszírozásának bevezetésével (Alonso–Sanchez, 2011; World Bank, 2004). Itt voltak ugyanis a legnagyobb elvárások mind a korábbi többlépcsős, ráépítéssel költségtérítési tervezési rendszerből adódó költöttségek csökkentésére, mind a központi szint alatti helyi és iskolai pénzügyi önállóság növelésére.

A volt Szovjetunió országaiban ehhez még hozzájárult a tervezés-elosztás objektivitása növelésének szándéka, hiszen ott a különböző ráfordítási normák hagyományaira építve nagy reményeket fűztek ahhoz, hogy a politikai mérlegelés esetleg kizárható lesz a fejkvótás tervezési rendszerben. A fejkvóta alapú közoktatási tervezési-elosztási-támogatási gyakorlat azonban elsősorban nem ezt a célt szolgálja. A felelősségi körök pontos elhatárolásával és a szakmapolitikai célok egyértelmű meghatározásával a fejkvóta alapú támogatások éppen a költségvetésre irányuló politikai döntéshozatalt segítik.

740 1.3 Helyi költségvetésből finanszírozott, teljesítményalapú támogatás

A *helyi költségvetésből történő közoktatás-finanszírozás* azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok közvetítésével jutnak el a központi költségvetési támogatások az iskolákhoz. Az önkormányzatok tanulólétszám vagy az iskoláskorú népesség száma alapján részesülnek állami hozzájárulásban. Ezt egészítik ki más helyi bevételekkel. A helyi önkormányzati rendszerek

sokszínűségéből következően a decentralizált oktatásfinanszírozási formák is változatosak. Itt most három ország példáján keresztül mutatjuk be röviden a helyi költségvetésből finanszírozott, ugyanakkor az iskolai teljesítményhez (kibocsátáshoz) kötött támogatási formákkal működtetett közoktatási gyakorlatot.

a) Anglia: feladathoz kötött helyi támogatás

Angliában a megyei önkormányzat, az összevont helyhatóságok, valamint a nagyvárosi körzetek felelősek az oktatásért. Ezen kormányzati szintek finanszírozzák tehát az iskolákat, ahol a tanárok is helyi önkormányzati alkalmazottak. A helyhatóság felelős az állami iskolák finanszírozásáért, a tanári bérek kifizetéséért, a tanulói helyek elosztásáért és a helyi iskolafejlesztési programok finanszírozásáért.

A kétlépcsős támogatási rendszerben első lépésként a források a központi költségvetésből az önkormányzatokhoz kerülnek. A helyhatóságok finanszírozása három forrásból történik: saját bevételek (elsődlegesen ingatlanadó), a bevételt kiegészítő általános célú támogatás, valamint az oktatási célú támogatások. Ez utóbbi (Dedicated School Grant) egy olyan tanulói létszám alapú támogatás, amely feladathoz kötött, tehát csak az oktatásra lehet felhasználni. Ezt a működési célú támogatást egyéb, kisebb összegű (pl. hátrányos helyzetű tanulók számára nyújtott) támogatások egészítik ki. A felújítási, fejlesztési támogatásokat az iskolák száma és a tanulók súlyozott létszáma alapján folyósítják.

A kétlépcsős elosztási folyamat második lépésében a források a helyhatóságoktól az iskolákhoz jutnak el. Ez szintén szabályozott folyamat, amelyben először a helyi önkormányzat elkülöníti a központilag felhasznált oktatási támogatásokat és meghatározza az egyedi iskolai költségvetéseket. Az iskolai költségvetés kiszámítása egységesen a tanulói létszámra épülő képlet alapján történik. A képlet alkalmazása kötelező, de ennek formáját, tartalmát már helyben határozzák meg. Az iskolák viszont már önállóan gazdálkodnak az így rendelkezésükre bocsátott forrásokkal.

Az önkormányzati fenntartású iskolák teljes működési és fejlesztési költségvetését a helyi önkormányzat biztosítja. Az önkormányzat az iskolai ingatlanok tulajdonosa, a tanárok munkáltatója, és a béreket is az önkormányzat fizeti. Többféle alternatív szervezeti formában is működnek iskolák: vannak alapítványi iskolák, amelyek saját maguk alkalmazzák a tanárokat, egyházi és más önkéntes alapon szerveződő iskolák, ahol a helyi önkormányzatnak maradnak még finanszírozási és munkáltatói feladatai. Különálló rendszert képeznek az akadémiai és a szabad iskolák, amelyek közvetlen állami támogatásban részesülnek.

Az angol oktatásfinanszírozási rendszert tehát egy sajátos decentralizációs mechanizmus alakítja. Itt a szakmailag jól felkészült központi kormányzat határozza meg az iskolafenntartó helyi önkormányzatok mozgásterét és a kétlépcsős támogatáselosztási rendszeren keresztül biztosítja a források hasonló módon objektív helyi továbbosztását. Ebben a rendszerben működnek központi programok, emellett azonban a helyi célok megvalósításához is rendelkezésre állnak források.

b) Lengyelország: oktatási fejkvóta

A lengyel helyi közigazgatási rendszerben a települési önkormányzatok (gmina, átlagos lakosságszáma 15 544 fő) felelősek az óvodai ellátásért és az alapfokú oktatásért. Egy vidéki települési önkormányzat is több földrajzilag elkülönülő egységből áll, ahol előjáróságok szerveződnek (egy települési önkormányzatban átlagosan 16 ilyen solectwo található). A körzetek (powiat, 68 ezer fős átlagos lakosságszámmal) és a körzeti jogú városok (átlagosan 2194 ezer lakos) a középfokú oktatást, míg a 16 régió (województwo) feladata a speciális képzési intézmények fenntartása, a szakmai felügyelet és az általános oktatásigazgatási feladatok ellátása. Ebből következően a közoktatási kiadások több mint felét (52,4%) a legelső, a települési szint teljesíti. Együttesen a nagyobb városok (32,9%) és a körzet/járás (12,9%) részesedése az oktatási kiadásokból hasonló, mint a településeké.

A régió szintű helyi önkormányzat sajátos, kettős helyzetben van. Egyrészt intézményfenntartó helyi önkormányzat, másrészt a régió vezetője (wojewoda) államigazgatási hatáskörrel is rendelkezik. A kormányhivatal vezetőjeként így a közoktatási ágazatban is fontos szerepet tölt be. A régiós oktatási szakfelügyelő hivatala felelős az iskolák szakmai felügyeletéért. Emellett a régió koordinációs szerepet is betölt és felügyeli az országos oktatáspolitikai helyi végrehajtását.

A helyi önkormányzatok finanszírozása négy fő bevételre épül: 1. saját és megosztott bevételek, 2. célzott költségvetési és 3. ágazati támogatások, valamint 4. állami hozzájárulások. Az utóbbi része az oktatási feladatok ellátásához folyósított központi támogatás. Az állami hozzájárulások elosztási szempontjait és módszereit alapvetően az Oktatási Minisztérium határozza meg. A helyi közoktatási feladatok finanszírozása alapvetően ágazati fejkvótákkal történik.

Az oktatási célú állami hozzájárulások rendszere az összes oktatásra jutó állami támogatás és a módosító tényezőkkel felszorozott elméleti tanulólétszám hányadosára épül. Ez a fajlagos támogatás azután további módosító koefficienseket alkalmazva jut el a jogosult helyi önkormányzatokhoz. Az Oktatási Minisztérium az állami hozzájárulásokat három nagy alagra bontva osztja el ezeket az általános költségvetési támogatásokat az iskolafenntartókhoz.

Így *alpnormatívát* az első tizenkét évfolyamot működtető települési és járási jogú városi önkormányzatok kapnak. Az alpnormatívához minden iskolát fenntartó önkormányzat egyformán hozzájut. A második elem olyan *kiegészítő* normatívákat tartalmaz, amelyek különleges oktatási feladatok ellátása miatt szükséges (sérült gyerekek, művészeti oktatásban részt vevők, sporttagozatosak, szakképzés, kisebbségek stb.). Így itt 27 tényező szerint lehet módosítani a számított fajlagos támogatást. Ezek mindegyike a fogadó önkormányzat szintjén összeadódik. Legtöbb vitát kiváltó tényező az ötezer főnél kevesebb népességszámú települések szorzószáma volt, ami jelenleg 38%-kal növeli meg a kis településekre jutó fajlagos támogatás összegét.

Végül a harmadik csoport olyan *többletfeladatok* támogatására szolgál, mint a kollégiumi ellátás, iskolán kívüli tevékenységek. A fő támogatási célok világos és egyértelmű elhatárolása a költségvetési tervezési folyamatot nagyban segíti. Ide további 14 módosító tényező tartozik.

2004-ig működött egy kiegyenlítő alap is, amiből a fejkvótás támogatással nem kezelhető különbségek kiegyenlítésére használtak fel. Ez azonban ma már csak az összes támogatási előirányzat 0,6%-át kitevő tartalékalap terhére lehetséges. A magániskolák támogatása a szektorsemlegesség alapján az önkormányzati támogatásokhoz hasonló módszerekkel történik.

A tanulólétszámra épülő támogatási rendszer finomítása mellett a legfontosabb szabályozó elem a pedagógus bérek beépítése a normatív támogatásokba. Erre a közel 480 ezer fős tanári kar esetében szükség is van. A pedagógusok többsége a települési önkormányzatok által fenntartott iskolákban áll alkalmazásban és így itt nyilván olyan mértékű különbségek alakulhatnak ki, hogy azt még a 41 tényezőt figyelembe vevő támogatási rendszer sem képes követni.

A pedagógusokat négy nagy csoportba osztva az átlagbérhez viszonyítva meghatározzák a csoportok átlagát: kezdő pedagógusok 82%, szerződéses tanárok 122%, kinevezett tanítók 175%, diplomás tanárok 225%. Majd kiszámítják, hogy egy önkormányzati iskolában dolgozó összes pedagógus bére hogyan viszonyul a hasonló átlagokkal kiszámított (súlyozott) országos bérekhez. Ezzel a hányadossal azután megszorozzák a korábban már leírt komplex tanulói normatíva összegét. Ahol tehát alacsonyabbak a bérek és/vagy több a kezdő pedagógus, oda arányosan kevesebb támogatás jut, és fordítva a magasabb bérek, illetve képzetesebb pedagógusok növelik a normatíva összegét.

Iskolai feladathoz kötött, oktatási céltámogatások is rendelkezésre állnak, de ezek összege csekély (az összes támogatás 3%-a). Ez tankönyvtámogatásra, iskolabuszoztatásra, számítógépes fejlesztésre és más hasonló iskolafejlesztési célokra adható. Tartalék előirányzatként pedig a minisztérium az összes oktatási támogatás 0,6%-át kezelheti.

A folyó költségvetéssel való gazdálkodási jogosítványokat az önkormányzatok általában az iskolákhoz telepítik. Az intézményi önállóság jelentős: saját bankszámlával rendelkeznek az iskolák, saját bevételeik vannak, amelyeket a bérek kivételével szabadon felhasználhatnak. Az iskolák működtetésére sok esetben közös szervezetet hoznak létre. A fejlesztési kiadásokról a fenntartó önkormányzatok rendelkeznek.

Összefoglalva, a lengyel közoktatás finanszírozási rendszere szinte teljes mértékben a *helyi önkormányzatokra épül*, amelyek a tanulólétszámmal mért teljesítményük alapján részesülnek központi támogatásokban. Az állami hozzájárulások azonban igazodnak a településen kifizetendő átlagbér nagyságához is. A fenntartó helyi önkormányzatoknak nagy mozgásteret van az iskolák pénzügyeinek alakításában, ugyanakkor a napi gazdálkodásukban az intézmények önállóak.

c) Finnország: támogatás szükségleti mutatók alapján

Ebben az ötmillió lakosságú és ritkán lakott országban a helyi önkormányzatok szerepe meghatározó: a helyi önkormányzati költségvetés kiadásai a GDP 23,4%-át teszik ki. Az összevonasok után a mai egyszintű finn helyi önkormányzati rendszerben csak 320 települési önkormányzat működik az ország szárazföldi területein, így a települések átlagos népességszáma 17 035 fő.

Az alapfokú, általános iskolák több mint negyedébe 50 tanulónál kevesebb jár. Igaz ez csak a tanulók 4,7%-át jelenti, de fenntartási-gazdálkodási szempontból nyilván lényeges ellátási feladat. A tipikus iskola 100-300 fős méretű. Összességében a diákok több mint kétharmada a 100–500 fő közötti, tehát közepes méretű intézményben tanul. Az eredményes és nemzetközi összehasonlításban is sikeres finn oktatásra fordított kiadások nemzetközi összehasonlításban igen magasak (GDP 6,76%, 2011-ben), de ezen belül a közoktatási kiadások mértéke is jelentős (a GDP 4,19%-a).

A skandináv önkormányzati hagyományoknak megfelelően Finnországban a 7–16 éves korúak oktatása helyi feladat. A kilencosztályos általános alapiskola (peruskoulu) a minőségi finn oktatási rendszer legfontosabb eleme. A tizenhat éves korig tartó iskolában a nemzeti alaptantervre épülő, de a fenntartó által meghatározott, helyi igényekhez igazított tanterv alapján folyik az oktatás. Lehetőség van az alapiskola egy évvel történő meghosszabbítására is (a végzősök 2,5%-a), de a többség a középiskolát választja (55%), míg a szakképzési irányba a tanulók 39%-a megy.

Középfokon hároméves érettségit adó középiskola és szakképző intézmények működnek. A szakképzés két szakaszra tagolódik: kezdeti, induló és továbbtanulási részre. Az első hároméves szakaszban minden ide beiratkozott tanuló részt vesz, és ez a forma érettségit is adhat. Mindkét középfokú intézménytípusból lehet valamilyen felsőfokú intézményben továbbtanulni.

A jelentős saját és megosztott bevételekkel rendelkező helyi önkormányzatok általános célú kiegyenlítő támogatásban részesülnek. Az állami támogatások három csatornán jutnak el az önkormányzatokhoz: bevétel kiegyenlítő támogatásként, az általános alapoktatáshoz és az óvodai ellátáshoz nyújtott állami hozzájárulásként, illetve a minisztériumoktól ágazati felhasználási kötelezettséggel a középiskolák és a szakképző intézmények számára folyósított központi költséghányad.

A finn helyi önkormányzati támogatások legfontosabb sajátossága, hogy az elosztás során nem az iskolába beiratott tanulók számát, hanem az adott településen élő iskoláskorú népesség létszámát veszik figyelembe. Ez a módszer, párosulva a jelentős saját bevételekkel (és a nagyméretű települési önkormányzatokkal) ésszerű helyi gazdálkodási érdekeltséget teremt. A közoktatás esetében a korcsoportos népességszám, mint szükségleti mutató alapján folyósított támogatás teszi ki a támogatások döntő részét (87%).

A korcsoportos létszám azonban egy képzett mutatószám, mert a ténylegesen egyes korcsoportba tartozók létszámát többféle szorzószámmal is módosítják (például a ritkán lakott településeken és a szigeteken élők, a két tannyelvű képzésben részesülők esetében). Ezen kívül a települési önkormányzatoknak jár még a nem helyben lakó, bejáró tanulóknak folyósított támogatás is. A középfokú intézmények támogatásai pedig közvetlenül az intézményhez jutnak el.

A középiskola és a szakképzés támogatásának elosztása az Oktatási és Kulturális Minisztérium feladata. Ezeket a forrásokat kiegészítik még az iskolafejlesztési programokhoz nyújtott, pályázati alapon elosztott támogatások. A programok felelőse az Országos Oktatási Bizottság, amely a minisztérium oktatásfejlesztő, tanácsadó és képzési kereteket meghatározó szerveként működik.

741 2. Központi-helyi egyensúly keresése Magyarországon

A mai közoktatás-finanszírozási rendszer értelmezéséhez érdemes először az elmúlt két és fél évtized főbb változásait röviden áttekinteni. A reformok indulása az 1985. évi oktatási törvény elfogadásához köthető, amikor ezen a területen is megkezdődött a központosított irányítás és gazdálkodás átalakítása. A kilencvenes években, de elsősorban az 1993. évi közoktatási törvény után hasonló elvek alapján folytatódott a közoktatás helyi közszolgáltatásként történő megszervezése. A közoktatási törvény – az 1990. évi költségvetési támogatási és helyi

önkormányzati átalakulással együtt – nyitott utat a decentralizált szolgáltatásszervezés új formáinak. A kétezres évek közepétől újabb kísérletek történtek a hatékonyabb működést ösztönző működési szabályok kiépítésére. Ezt célozta a többcélú kistérségi társulások és az ehhez kapcsolódó pótlólagos támogatások bevezetése, valamint a nyolc évfolyamnál kevesebbel működő általános iskolák tagiskolai besorolása. 2007. évtől a fejkvóta alapú állami hozzájárulások kiegészítő feltételeinek (minimális osztálylétszám, maximális tanóraszám) előírásával új támogatási rendszer működött. Majd 2011 után ezt követte a *köznevelési törvényhez* köthető harmadik, jelenleg is tartó új korszak: a *központosított* és részlegesen *államosított* közoktatási rendszer.

A fő korszakok és az ezeken belüli rövidebb fejlődési szakaszok közös jellemzője a változások erőteljes átpolitizáltsága volt. Az 1985. évi törvény tulajdonképpen az állampárt lebontásának folyamatába illeszkedően egy szakmai alapon induló politikai váltás része volt. (Sáska, 2002) Hasonló módon értékelhetjük a 2011 utáni időszakot, amikor a helyi-területi hatalommegosztás ágazati-szakmai alapjai szűntek meg a közoktatási közszolgáltatások területén. A közoktatás államosítása és az ezt támogató bürokratikus irányítási eszközök, finanszírozási technikák is részben politikai-hatalmi célokat szolgáltak.

2.1 Önkormányzati oktatásfinanszírozás kiépítése

742

Az állami tulajdonra és a központi tervgazdálkodásra épülő rendszerben a „nem termelő ágazatok”, így a közoktatás irányítása és pénzellátása a kettős irányítás alatt működő megyei-települési tanácsi elosztási vertikumban történt. Az 1980-as évek folyamán azonban a járásokat felváltotta a tényleges szolgáltatási viszonyokhoz jobban igazodó városkörnyéki igazgatás. A költségvetési forráselosztásban megjelentek a normativitás első csirái, valamint a tanácsi saját bevételi és gazdálkodási érdekelttség új elemei.

Ezekkel a folyamatokkal párhuzamosan az 1985. évi oktatási törvény elsősorban az iskola szakmai-döntési önállóságát erősítette meg. Közoktatási feladatokat adott át minisztériumi felelősségi körből a tanácsoknak és a megyéktől a városoknak. Emellett bővült az iskola önállósága, amely meghatározhatta a saját nevelési programját, szervezeti működési szabályait és a tantestület beleszólhatott az iskolaigazgató kinevezésébe. Az iskolatanácscon keresztül megjelent a fogyasztói befolyás és általában egyszerűsödött az ágazati irányítás (Kereksztal beszélgetés, 2013; Palotás, 2012).

Az akkori költségvetési visszafogások idején felértékelődött a *helyi problémamegoldás* jelentősége. A tanácsok a helyben működő vállalatoktól származó bevételek növelésére és az új, önkéntes lakossági hozzájárulások beszedésére törekedtek, valamint a napi működéshez a közös gazdasági-műszaki ellátó szervezetek létrehozását indították el. A költségvetési tervezés rendszerében is történtek technikai változások (pl. az információs rendszer továbbfejlesztése, szakfeladati költségnormák alkalmazása), amelyek mind az egyedi elosztási alkuk lehetőségét próbálták meg korlátozni.

Párhuzamosan zajlott tehát egyrészt az iskola szakmai-intézményi önállóságának minisztériummal szembeni növelése, másrészt a helyi-területi igazgatás autonómiájának megerősítése. De ebből nem következett feltétlenül az oktatási intézmények helyi társadalmi kontrolljának elfogadása, sőt a megyei-települési tanácsokkal, mint „laikus” szereplőkkel szemben az iskola és a minisztérium együtt lépett fel. Mindezek – a politikában és a gazdaság-

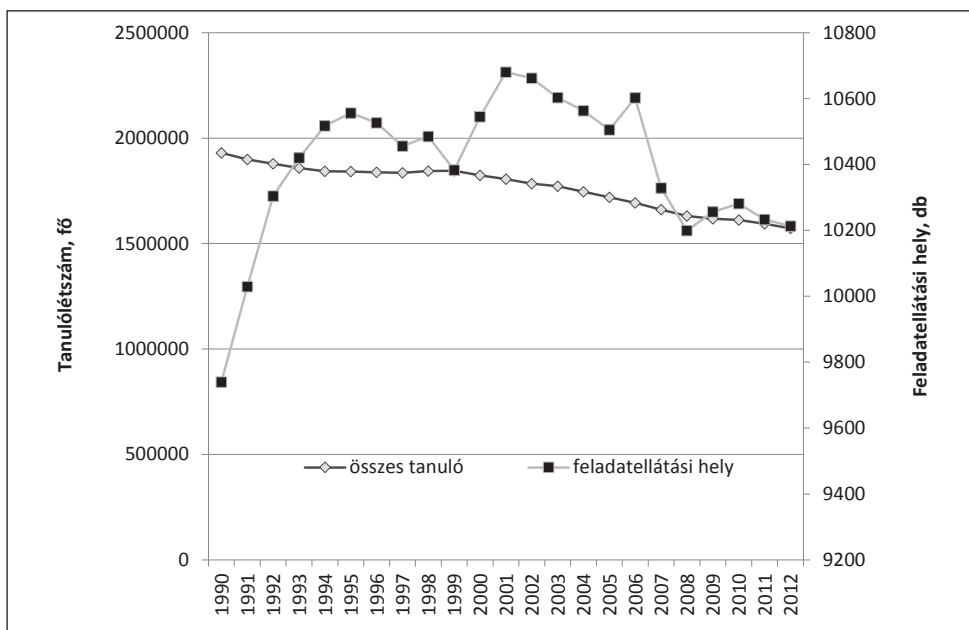
ban folyó más egyéb változásokkal együtt – azonban megbontották a központi irányítás egységét és ágazati, illetve területi alapon új hatalmi ellenpontokat hoztak létre. A dekoncentráció és a feladatátadás így segítette a későbbi tényleges politikai és igazgatási decentralizációt.

A helyi önkormányzati rendszer első három évében az új közoktatási törvény elfogadásáig még az 1985. évi ágazati szabályozás szerint működött a rendszer. A települési önállóság következtében azonban már ekkor megindult az iskolahálózat átalakulása. Ebben az időszakban a közoktatási intézmények feladatellátási helyeinek száma az intézmények szétbontása miatt ugrásszerűen megnőtt. A IV.1 ábra mutatja az iskolák székhelyeinek és telephelyeinek (tagintézmény, kihelyezett osztály, műhely, iroda, napközi, tanulószoba stb.) változását.

IV.1 ábra

743

A feladatellátási helyek száma a közoktatásban (1990–2012)



Forrás: Oktatásstatisztikai Évkönyvek

Az új közoktatási törvény bevezetésének időszakában alakult ki a közoktatás, mint helyi közszolgáltatás finanszírozásának rendszere. A helyi fenntartási-működési felelősség alapját a többszornis finanszírozás, alanyi jogon járó és szektorsemleges állami hozzájárulások, valamint a központilag szabályozott közalkalmazotti bérrendszer képezte. Ehhez nagy helyi-intézményi gazdálkodási önállóság társult.

A helyi önkormányzatok támogatási rendje még 1990-ben, a politikai változások előtt kialakult. Akkor az *alanyi jogon járó támogatások* viszonylag egyszerűen, összesen 14 mutatószám alapján kerültek a helyi tanácsokhoz. Ezek részben megegyeztek a későbbi támogatási formákkal, tehát a települések egyösszegű támogatásban, valamint az ellátottak létszámához

kapcsolt állami hozzájárulásban részesültek (a középfokú oktatási, szociális intézményekben, színházakban).

Lényeges különbség volt azonban, hogy az első évben még két lakossági *korcsoport létszámához* kötött (3–13 évesek és 60 év felettek), valamint a külterületi lakosok számára vetített állami hozzájárulási formát is alkalmaztak. Ezek közül az első az óvodai és az általános iskolai feladatokat támogatta. Ez a finanszírozási modell még a korábbi, nagyobb méretű települési tanácsi rendszerre készült. Ott ugyanis a bejárás, ingázás hatása még kevésbé volt érzékelhető, hiszen egy igazgatási egység átlagosan két-három későbbi települési önkormányzatot fedett le.

A későbbiek során azonban az állami hozzájárulási formák már az elaprózottabb települési önkormányzati rendszer igényeit követték. Az első kísérleti év után a *fejkvóta alapú támogatás* már teljes mértékben az adott önkormányzatnál ellátott feladatok mérőszámára épült. Ezek száma azonban fokozatosan megnőtt, és 1996-ra már 56 különböző alap és kiegészítő közoktatási normatíva alapján jutott el az önkormányzatokhoz az állami támogatás. Ezzel a módszerrel próbálta meg az ágazati irányítás a közoktatási feladatok pénzügyi támogatottságát biztosítani, és a közoktatás minimális központi költségvetési hozzájárulásait garantálni. Ez a részletező számítás viszont rugalmatlanná tette az ellátó rendszert, mert az iskolákat fenntartó települési önkormányzatok a támogatott intézmények, szolgáltatási formák megtartásában váltak érdekeltté.

Helyi szinten az állami hozzájárulásokat, a saját és megosztott bevételeket az önkormányzatok viszont más módszerekkel újraosztották. A helyi költségvetési tervezés gyakorlatától függően ráépítéssel vagy teljesítménymutatók alapján számították ki az iskolák költségvetési előirányzatait. Főleg a több intézménnyel rendelkező városi önkormányzatok dolgoztak ki saját elosztási technikákat, amelyek a tanulócsoporthoz és a tanórakeret arányosítására épültek. (Balogh–Halász, 2003)

Érdekes módon éppen ezek a helyi módszerek vezettek el 2007-ben a közoktatásban a központi támogatáselosztás számításának megújításához. Ettől az évtől kezdődően ugyanis a tanulólétszám csak közvetetten határozta meg az önkormányzatoknak folyósított állami hozzájárulások összegét. Két fontos fők is beépült a támogatási rendszerbe, amikor a tanulócsoporthoz, illetve az ezekhez számított pedagógus létszáma alapján került meghatározásra a támogatások elosztására szolgáló *teljesítménymutató*.

Ez akkor nyilvánvalóan a költségvetési visszafogás célját is szolgálta, hiszen nem ismerte el a töredék tanulócsoporthoz és a tanórák számán keresztül felülről korlátozta a pedagógus létszámot. Ma is ezt az elosztási módszert követi az önkormányzati fenntartásban maradt óvodák költségvetési támogatása.

A fejkvóta alapú oktatási támogatások darabszámának korábbi növekedése mellett a másik fontos változás a normatív támogatások *összetételének* átalakulása volt. Az általános célú állami hozzájárulásokkal szemben fokozatosan megnőtt a kötött és a központosított hozzájárulások súlya. A kilencvenes évek végére ezek tették ki a közoktatási támogatások közel egy tizedét. Ezek olyan egyedi feladatok támogatására szolgáltak, mint például a kétannyelvű oktatás, művészetoktatás, pedagógia szakaszszolgálat, a megyei közalapítványok, vizsgák lebonyolítása, a sajátos nevelési igényű tanulók képzése, minőségbiztosítási rendszerek kiépítése.

Összességében az állami támogatási rendszer átalakításai egyre kevésbé szolgálták az eredeti helyi önkormányzati finanszírozási célokat. A közoktatás területén a részletező,

tanulólétszámot követő elosztási mutatók nem megfelelő helyi érdekeltségi viszonyokat teremtettek: a már meglévő intézmények, ellátási formák megőrzésére ösztönöztek és a központi költségvetésre hárították át a helyi helyi-fenntartói döntések pénzügyi következményeit. A költségvetési ellenőrzés számára nehezen volt követhető a részletező normatívák elszámolása.

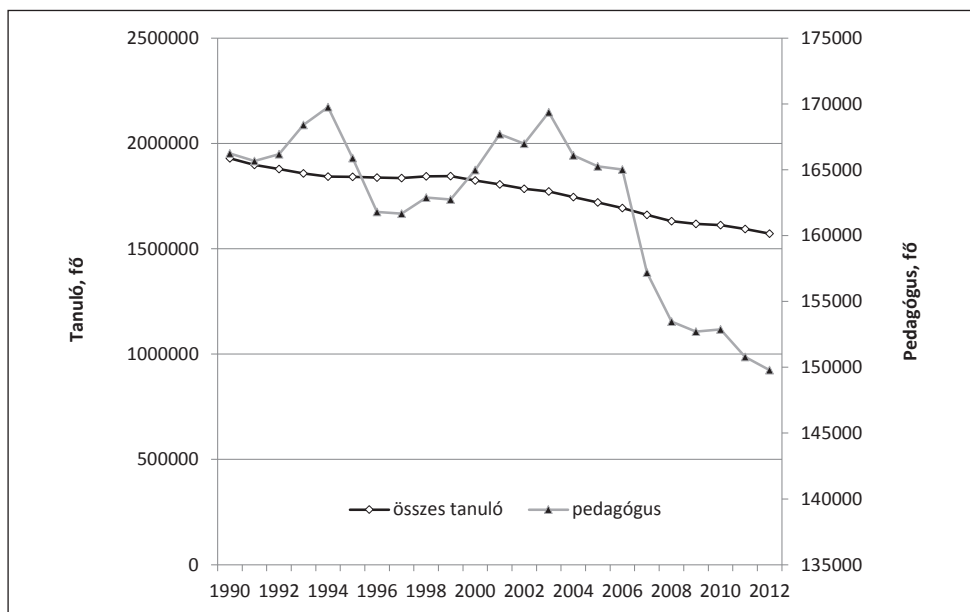
Az oktatási ágazat egészének szempontjából ugyanakkor ez valamiféle biztosítékot is jelentett a minimális központi források meglétére. Ennyiben tehát a tervezési-elosztási alku eszköze volt a sokféle normatíva. Ezek mellett azonban egyre növekvő mértékű volt a kötött és a központosított támogatások súlya, ami valójában a programfinanszírozás céljait szolgálta.

Fontos volt a legnagyobb közoktatási kiadási tétel, a *bérek finanszírozásának szabályozása*. Ebben az időszakban a közalkalmazotti bérezés rendszere többször is felülírta az ágazatban követett szabályozási gyakorlatot, így például 1996-ig működött egy külön kiegészítő létszám-finanszírozás, amely a normatívákon túl támogatta az elérendő bérszintet. A 2002. évi béremelés is gyakorlatilag központi bérfinanszírozásként jutott el a pedagógusokhoz, mint helyi közalkalmazottakhoz.

IV.2 ábra

744

Pedagóguslétszám a közoktatásban (1990–2012)



Tehát a fejkvóta alapú állami támogatási rendszer nem volt tiszta modell, mindig voltak benne olyan fűkek, amelyek a különböző finanszírozási célok egyensúlyozását szolgálták. A rendszer egészét az minősíti, hogy milyen volt ezen központi célok és helyi érdekeket szolgáló eszközök aránya és mindezek milyen következményekkel jártak.

Az egyik ilyen kérdés a pedagóguslétszám, mint a legnagyobb kiadási tétel alakulása volt. (IV.2 ábra) Az új rendszer létrejötté után a fogyó tanulólétszámhoz igazodóan megkez-

dődött az első jelentős átszervezés. 1995-től a helyi önkormányzati költségvetési visszafogás időszakában csökkent a pedagógusok száma. A 2002. évi közalkalmazotti béremelést követő megugrás után következett a másik nagy átszervezési időszak. Ekkor a kistérségi társulások terjedése, a gazdasági válság miatt romló helyi költségvetési feltételek és az önkormányzati támogatási rendszer átalakítása vezetett el a pedagógusok létszámának csökkenéséhez.

Az utóbbi tíz évet az önkormányzati oktatási kiadások állandósuló szintje és a helyi költségvetésben egyértelműen csökkenő aránya jellemzi. Ebből jól látható, hogy a költségvetési feltételek változásával együtt a decentralizált rendszer képes volt alkalmazkodni a külső feltételekhez. A közvetett szabályozási módszerekkel is elérhető volt a kiadások visszafogása úgy, hogy közben működőképes maradt a közoktatás és a rendszer alapvető feltételei (helyi önállóság, intézményi autonómia) nem változtak meg.

2.2 Többszektorú közoktatás

745

Az állami közoktatási intézmények mellett mindig is működtek más egyéb fenntartású iskolák. Az egyházi intézményeken kívül a nyolcvanas években a kísérleti iskolák voltak különleges helyzetben, amelyek önálló tételként szerepeltek a minisztérium költségvetésében. Majd a későbbiekben alternatív pedagógiai programmal induló alapítványi és magániskolák, óvodák is megjelentek. Számuk és jelentőségük intézménytípusonként eltérő volt, de mára az óvodák 17%-a, az általános iskolák 15%-a, míg a gimnáziumoknak 39%-a egyházi és egyéb nem állami fenntartású (IV.3 táblázat). A tanulók száma alapján már kissé alacsonyabb, de még mindig jelentős ezen intézmények részesedése. Összességében az egyházi óvodákba, iskolákba ugyanannyian járnak, mint az egyéb nem állami intézményekbe.

IV.3 táblázat

Nem állami közoktatás

746

Intézmény, tanuló	Egyházi fenntartásúak aránya				Egyéb nem állami fenntartásúak aránya			
	2001	2005	2011	2013	2001	2005	2011	2013
Óvoda	2,4%	3,2%	7,3%	8,0%	5,3%	6,2%	10,2%	9,2%
• óvodás	1,7%	2,5%	4,7%	6,4%	2,2%	2,4%	2,7%	2,8%
Általános iskola	4,2%	5,4%	10,4%	14,2%	2,6%	3,2%	4,7%	4,4%
• általános iskolai tanuló	3,8%	4,9%	8,4%	12,7%	1,0%	1,4%	2,0%	1,9%
Gimnázium	15,3%	15,5%	19,0%	23,4%	10,4%	14,5%	19,7%	18,9%
• gimnáziumi tanuló	13,4%	14,0%	16,9%	20,6%	9,7%	12,3%	17,4%	15,8%

Forrás: Oktatásstatisztikai Évkönyv, 2013

Az állami oktatási rendszeren kívül működő, alternatív tanítási programot követő iskolák jelentősége nemcsak abban volt, hogy egy viszonylag szűk fogyasztói közeg eltérő igényeit ki tudták elégíteni. Az óvodák, iskolák kísérleti programjai ezen túl még versenyhelyzetet is teremtettek egy településen vagy egy képzési területen. Ez nem fel-

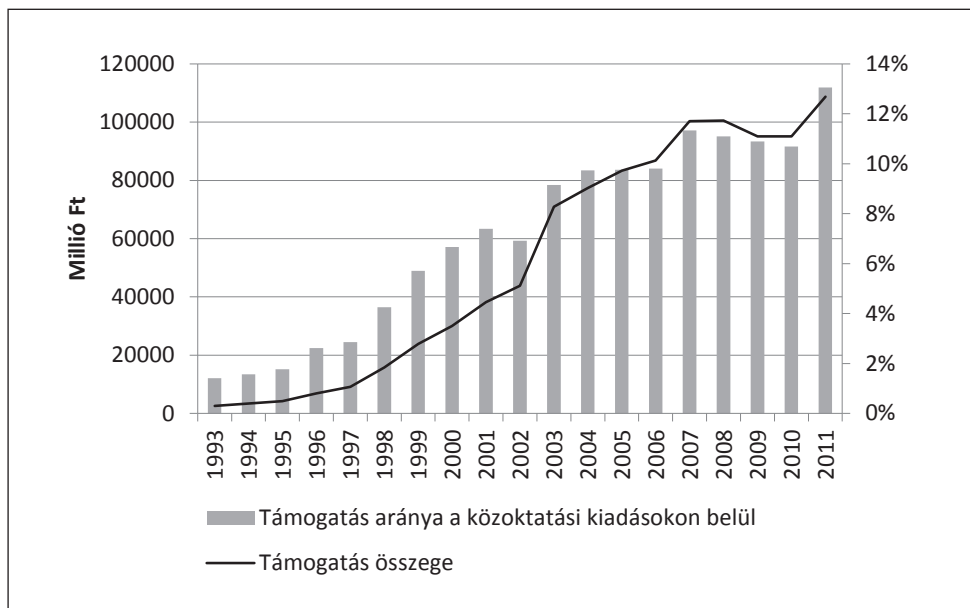
tétlenül jelentett pénzügyi versenyt, bár a tanulószám alapú állami támogatást kiegészítő önkormányzati források korlátozottsága miatt helyben tapasztalható volt a rivalizálás. Ennél fontosabb volt a nem állami, nem önkormányzati intézményekben folyó oktatás-nevelés szakmai hatása, mert ezek az iskolák mindig egyfajta viszonyítási pontot jelentettek a többi helyi intézmény számára. Ez a rejtett szakmai rivalizálás pedig mindkét intézménytípus minőségét javította.

Az egyházi intézmények kivételével az új nem állami iskolák általában nem rendelkeztek saját épülettel, hanem csak bérelték azokat. A helyi oktatási-nevelési feladatok átvállalásakor az önkormányzattal kötött megállapodás alapján azonban ugyanakkora összegű fejkvóta alapú támogatásban részesültek, mint a többi intézmény. Ezen kívül az iskolák költség-hozzájárulást vagy alapítványi támogatást kérhettek az iskolába járó gyerekek szüleitől.

Az intézményeknek nyújtott állami támogatások összege az elmúlt két évtized során folyamatosan nőtt (IV.3 ábra). Az új központi bérfinanszírozás bevezetése előtt, 2011-ben az így elosztott normatív támogatások összege meghaladta a 108 milliárd forintot. Ez az óvodai-iskolai kiadásokhoz viszonyítva egyre növekvő összeg, ami ma már a kiadások 13%-át teszi ki.

IV.3 ábra

747 Nem állami, nem önkormányzati oktatási intézmények támogatása



Forrás: Oktatásstatisztikai Évkönyv, Jelentés a magyar közoktatásról, 2003, 2006, Törvények az éves költségvetésről 2005–2011

A támogatás két nagyobb részből áll. Egyrészt minden egyes, a feltételeknek megfelelő iskola megkapja az állami hozzájárulást, ami az összes így elosztott támogatás mintegy háromnegyedét teszi ki. Az egyház ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban részesül, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati iskolafenntartó. A másik részt pedig kiegészítő támogatásként folyósítja a központi költségvetés. (Szilágyi, 2013) A kiegészítő támogatás mértékét úgy számítják ki, hogy az összes önkormányzat oktatási kiadásból levonják az intézményi saját bevételek, illetve a beruházási kiadások összegét, és ezzel vetik össze a normatív támogatások összegét. A hiányzó részt fedezi a kiegészítő támogatás, így gyakorlatilag a beruházások kivételével a teljes közoktatási ráfordítást az állam finanszírozza, miközben az egyházaknak is van egyéb saját bevétele.

3. Állami fenntartás, központi finanszírozás

748

A közoktatási feladatok és az irányítás átalakítását követve a finanszírozási rendszer is alapvetően módosult. Az új állami fenntartói kötelezettség bevezetésének legfontosabb költségvetési eleme a központi bérfinanszírozás volt. Ezzel a háromezer főnél nagyobb önkormányzatoknál megszűnt az 1990 óta követett költségvetési gyakorlat, amely a helyi költségvetést egységesnek tekintette, és ehhez több csatornán keresztül biztosított forrásokat a fenntartó önkormányzatok számára. Az iskolát korábban fenntartó és működtető települési önkormányzat az iskolai ingatlant, az oktatáshoz szükséges eszközökkel együtt az új fenntartó ingyenes használatába adta. A helyi önkormányzat feladata csak a napi üzemeltetés maradt.

A szakképzésben ez a fenntartóváltás bonyolultabb folyamat volt. A szakképzés az alapszabály szerint a megyeközponti állami intézményfenntartóhoz került, amely a működtetési feladatokat is ellátta. De ezzel párhuzamosan a szakközépiskolák egy része egyedi döntés alapján közvetlen minisztériumi fenntartású lett. Majd 2015-től kezdődően a középiskolák új finanszírozási rendszerében az összes szakképző intézmény fenntartója és működtetője a minisztérium. Ezzel a szakképzésben visszaállt a hetvenes években követett intézményfenntartási rend.

Az általános iskolai oktatás a fenntartóváltás következményeiről és az önkormányzatok üzemeltetési kötelezettségéről nem állnak rendelkezésre pontos adatok. A köznevelési intézmények ugyanis az állami fenntartó szervezeti egységei lettek, amelyek viszont területi szinten nem rendelkeznek önálló költségvetéssel. Így az iskolai költségvetésekről nyilvános adatok nem érhetők el, tehát nem lehet tudni sem a bérkiadások, se az állami üzemeltetésű iskolák működési költségeinek összegét.

A 2013. évi központi költségvetési beszámolóból mindössze annyi ismert, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ 490 milliárd forintos kiadási előirányzattal gazdálkodott. A tankerületi rendszeren keresztül 3200 ingatlan tartozik a vagyongazdálkodási feladatai közé. 2015-ben az intézmény 134 ezer fős létszámot tervezett, amiből mintegy 2300 fő dolgozik az intézmény központjában és a tankerületi igazgatásban. Ahol pedig az önkormányzat maradt az iskola üzemeltetője, ott is átalakult a működtető szervezet. Akár közös oktatási ágazati üzemeltető, akár általános önkormányzati intézményi működtető szervezet jött létre iskolai szintű költségvetési nyilvántartás már nem készül.

Városi iskolaüzemeltetés Hajdúböszörményben

Az iskolát üzemeltető városi önkormányzat fő feladata a gondnok, takarító és karbantartó személyzet elhelyezése, az étkeztetés biztosítása, valamint a később szükségessé váló nagyobb javítási, felújítási munkák elvégzése. Ennek egyik módja a feladatok saját cégekhez történő telepítése volt. Ez a gyermekétkeztetés esetében meg is valósult; a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. tulajdonképpen már az államosítás előtt elindította ezt a szolgáltatását. Majd az iskolákból mintegy 60 fő került ki közalkalmazotti státuszból a gazdasági társasághoz. A szolgáltatás megrendelője a Városüzemeltetési Intézmény (VÜZI), amely így költségvetési szervként jogosult a közétkeztetéshez járó állami támogatás igénybevételére.

A másik lehetőség a saját költségvetési szerv alkalmazása volt. Ide, a Városüzemeltetési Intézménybe került át az állami fenntartásúvá vált iskolákban foglalkoztatott mintegy 25 gondnok, karbantartó, gazdasági ügyintéző. Az iskolák könyvelése már korábban is központosított volt. Az átszervezéssel 11 álláshely szűnt meg, de még így is megduplázódtak a VÜZI kiadásai 2013-ban. Majd 2014-től kezdődően a karbantartási és takarítási feladatokat szerződés alapján a város több más intézményét is kiszolgáló TÖMB 2002 Kft. végzi.

Iskolánként így 1-2 fő VÜZI alkalmazott maradt, akik gondnokként „kihelyezett” státuszban az iskolaigazgató irányítása alatt dolgoznak. Ők felügyelik a szerződéses cég munkáit és felelősek az iskolában képződő intézményi saját bevételekért. Természetesen munkajogilag VÜZI alkalmazottak, de éppen ez a kettős függésük biztosítja a megosztott iskolák viszonylag zökkenőmentes működését. Az Intézmény költségvetésében megmaradt a dologi kiadások (pl. közműköltiségek) iskolai költséghely szerinti elszámolása és továbbra is a VÜZI fizeti például az iskolai vezetők mobiltelefon-költségeit is.

A Városüzemeltetési Intézmény, mint költségvetési szerv tevékenysége egyre inkább elmozdul a termelés és a szolgáltatások felé. Így ismét kialakult egy sajátos köztes működési forma, amely az 1990 előtti költségvetési üzeméhez hasonlít. Például a VÜZI a saját kezelésű földjein a közmunkásokkal megtermelt mezőgazdasági többletermékeit átadja az iskoláknak, hogy ők a kapott krumplit, hagymát majd a saját belátásuk szerint osszák el a dolgozóik vagy a rászoruló diákok között.

Az intézményfenntartó KLIK és a működtető önkormányzat gazdasági kapcsolatának legfontosabb eleme az iskolai vagyon kezelése és használata. Mivel az épületeket az önkormányzat is használja, a vagyonszerződések részletes ingatlan megosztási szabályokat is tartalmaznak (például a konyhák, étkezdék nem részei az átadott vagyonnak). Ez a költségek terület alapú megosztásával jár. Az önkormányzat által működtetett iskolákban az üzemeltető önkormányzatnak a szerződés szerinti feltételeket kell biztosítania. Ezeknek a köznevelési, munkavédelmi stb. előírásoknak az épületek nem mindig felelnek meg, és ez most az új helyzetben nyilvánvalóvá vált.

A vagyonszerződés tartalmazza egyébként azokat az oktatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat is, amelyeket az önkormányzat továbbra is biztosít: úszásoktatás, közös iskolabusz, vezetői mobiltelefon. Nagyon fontos része a megállapodásnak, hogy az intézményekben képződő bevételekből az ingatlan-tulajdonos önkormányzat is részesedik. A különböző jogcímenek szedett bevételekből az önkormányzat 30%-ot is megkap, az ingatlan, mint befektetés után képződő tőkehozadékot.

Forrás: Péteri, 2014

A nagyobb települési önkormányzatok is gyakran éltek azzal a lehetőséggel, hogy az üzemeltetési feladataikat átadhatták az új állami fenntartónak. Még akkor is, ha ebben az esetben a fenntartó önkormányzati költség-hozzájárulásra jogosult és az összeg megállapítása teljes mértékben a saját döntésén múlik.

Mindezek mellett megváltoztak a helyi feladatkörben maradó köznevelési feladatok, így az óvodák állami támogatásának módszere is. A váltás alapelemeit 2011-ben az új önkormányzati törvény vezette be, amely már az önkormányzati feladatfinanszírozást

hangsúlyozta. E mögött azonban nem volt egyértelműen kidolgozott támogatási-tervezési módszer, inkább csak az a szándék, hogy a kötelező helyi közszolgáltatások támogatása jobban kapcsolódjon a feladatok költségeihez.

Az új finanszírozási szabályok következtében nemcsak az elérhető és nyilvános költségvetési információ köre változott meg. A költségvetési tervezés lehetőségei is lecsökkentek, mert a tankerületi szintű fenntartó tényleges finanszírozási döntést nem hozhat. Az állami működtetés előirányzatai pedig folyamatos korrekciókkal, pótelőirányzatok formájában alakultak ki.

Általában az önkormányzati döntéshozók számára sincs elegendő információ a saját üzemeltetésű iskolák pénzügyi helyzetéről. A gazdálkodó szervezet egészére vonatkozóan lehet költségvetési döntést hozni, a kiadások költséghelyenként nyilvántartására általában már nem kerül sor. A közös gazdálkodó szervezet természetesen előnyökkel is jár, hiszen a beszerzések kedvezőbbek, a közös költségek kisebbek lesznek a nagyobb egységekben.

Az ágazati célok érvényesítésének így azonban már az üzemeltető önkormányzat szintjén is kisebb a lehetősége. Különösen akkor, ha figyelembe vesszük azt, hogy ma az iskolák számos tagiskolával, intézményegységgel működnek. Országos szinten pedig a közoktatás tényleges költségei csak becsülhetők lesznek. Mindezek tehát a tényekre épülő, megalapozott helyi és központi oktatáspolitikai alakításának lehetőségét kérdőjelezzik meg. Így azután többek között a kiegyenlítési cél, mint a mostani változások egyik legfontosabb elemének megvalósulása sem mérhető.

A központosított finanszírozási rendszer és az összevont helyi üzemeltetési formák következménye, hogy az intézményi saját bevételi érdekelttség is megszűnt. Az iskola szakmai vezetési feladatai elváltak a működtetési kötelezettségektől, tehát már nincs olyan vezetője az intézménynek, aki egy személyben felelős lenne ezért az egymáshoz szorosan kapcsolódó két gazdálkodási területért. Ez nemcsak a napi működésben okoz problémát, hanem az intézményi ingatlanok hasznosításának lehetőségeit is rontja. A bevételi érdekelttség megszűnte leginkább a szakképző intézmények számára volt hátrányos.

A változások értékelése

Péteri Gábor

A decentralizáció és az államtalanítás, valamint a most zajló, ezzel ellentétes folyamatok összehasonlító értékelése adatok hiányában még nem végezhető el megbízható módon. De talán éppen az előző két évtizedes átalakulás tapasztalatai segíthetnek abban, hogy a rendelkezésre álló részleges információk alapján a most formálódó intézményrendszer és az új működési rend összehasonlítható legyen a korábbi decentralizált modellel.

Ehhez először érdemes a vizsgálati szempontokat rögzíteni. A fő értékelési szempont a közszolgáltatásokkal szembeni elvárásoknak – (i) eredményesség (ii) finanszírozhatóság-hatékonyság és a (iii) méltányosság-kiegyenlítés – való megfelelés képessége. Mivel most a számszerű, részletes elemzésre nincs lehetőségünk, ezért csak azt vizsgáljuk meg, hogy mennyire állnak már rendelkezésre azok a *működési mechanizmusok, intézmények*, amelyek a közoktatásban ezen alapcélok megvalósítását segíthetnék. Talán egy negyedik minősítési szempontként alkalmazható az is, hogy az egyes rendszerek (iv) mennyire illeszkednek a közoktatásban zajló európai változásokhoz, a *nemzetközi fejlődési trendekhez*?

- (i) Az első minősítési szempont a szolgáltatás *eredményessége*, vagyis, hogy a célokhoz viszonyítva mit sikerült az ágazatban elérni. A közszolgáltatások eredményessége erősen függ attól, hogy a tágabb társadalmi közeg számára milyen teljesítmény az elfogadott, mit értékelnek a szolgáltatás igénybevevői.

Az iskolától elvárt eredményeket a fogyasztó-megrendelő-szolgáltató háromszögében az elszámoltathatósági mechanizmusok alakítják. A közoktatási szolgáltatások működése egyrészt a megrendelő kormányzat és szolgáltató szervezet viszonylatában az adminisztratív elszámoltathatósági viszonyokon – irányítás, ellenőrzés, szakmai támogatások – keresztül befolyásolható. Másrészt a társadalmi elszámoltathatóság lehetőségein, tehát a szolgáltatást igénybevevők és a szolgáltató szervezet kapcsolatán keresztül lehet értékelni azt, hogy mennyire képesek a tényleges használók az iskola tevékenységére hatni.

- (ii) A *finanszírozhatóság* szempontja jóval tágabb, mint az egyszerű hatékonysági elvárás. Valójában ez azt jelenti, hogy mennyire működőképesek a közoktatás irányítási, szervezeti és finanszírozási mechanizmusai. A kérdés az, hogy a most elindított radikális változások képesek-e megoldani a korábbi rendszerben is érzékelt problémákat. Tehát mennyire biztosítható a közoktatás működőképessége, amelynek alapelemei a *fenntarthatóság*, a változó környezethez (pl. gazdasági válság, csökkenő tanulólétszám) való *alkalmazkodási* képesség, valamint a közoktatás hatékony működését biztosító belső *érdekeltségi* viszonyok megléte.

- (iii) A működőképesség harmadik feltétele a szolgáltatáshoz való *egyenlő hozzáférés* és a közszolgáltatások kiegyenlítését elősegítő technikák megléte. A közoktatásban a méltányossági cél elsősorban a társadalmi különbségek ellensúlyozását

követeli meg. Ezt oktatási módszerekkel (pl. a kötelező oktatásidejének kiterjesztése, a korai szelekció elkerülése, hátrányos helyzetűekkel foglalkozó iskolák támogatása), illetve a szociálpolitika eszközeivel lehet elérni.

- (iv) Az *európai változásokhoz történő igazodás* értékelésekor természetesen figyelembe kell venni az egyes országok fejlettségi különbségeit, a társadalmi struktúra eltéréseit és az igazgatási hagyományokat. De amint az irányítási módszerek áttekintéséből is látható volt, a különböző kiindulású országok rendszerei hasonló alapértéket követve közös irányba haladnak.

Ezen négy szempont alapján minősíthető a korábbi decentralizált közoktatási rendszer és a mai központosított, állami fenntartásra épülő gyakorlat. (V.1 táblázat)

V.1 táblázat

751

A változások jellemzői

Szemponatok	1990–2010 közötti decentralizált korszak	2010 utáni központosított időszak
<i>Elszámoltathatóság (az eredményesség minősítése)</i>	helyi, fogyasztói-laikus	központi, adminisztratív-szakmai
<i>Finanszírozhatóság: fenntarthatóság, alkalmazkodás</i>	vegyes állami és önkormányzati; helyi problémamegoldással	elsődlegesen állami, ágazati versenyben, bürokratikus problémakezeléssel
<i>Pénzügyi-gazdálkodási érdekelttség (hatékony működés)</i>	aktív helyi és intézményi érdekelttség, bevételnövelés, kiadások racionalizálása	intézményi passzivitás, támogatásfüggés, korlátozott bevétel-növelési érdekelttség
<i>Kiegyenlítés, méltányosság</i>	helyi közeg által meghatározott különbségek mérséklése	intézményi különbségek; lefelé nivellálás, egyformaság
<i>Európai trendekhez való igazodás</i>	hasonló értékek: egyéni választás, sokszínűség	ellentétes folyamat: egységesítés, központosítás

Forrás: saját szerkesztés

Az *elszámoltathatóság* szempontjából igen lényeges különbség látható a két modell között. A decentralizált rendszerben a helyi, fogyasztói kontroll volt a meghatározó. Ehhez képest az iskola adminisztratív ellenőrzése sokkal kevésbé volt erőteljes. Ez az alanyi jogon járó helyi önkormányzati támogatások rendszerében összekapcsolta a szolgáltatási színvonalra vonatkozó döntéseket és a rendelkezésre álló forrásokat. Ez volt a tényleges helyi elszámoltathatóság alapja.

A központosítás és államosítás ezt a visszacsatolási lehetőséget megszüntette, illetve a nagyobb településeken az üzemeltetésre korlátozta. Ezzel együtt erősödött a központi-igazgatási függés, tovább fokozva az egyedi beavatkozások iránti igényt és megnövelve az igazgatási alkuk jelentőségét. Mindezek következtében tehát alapvetően átrendeződtek a közoktatás elszámoltathatósági viszonyai: a közvetlen társadalmi elszámoltathatóság helyett az adminisztratív kontroll erősödött meg.

A *finanszírozhatóság*, mint a működőképesség egyik eleme is alapvetően módosult. A korábbi vegyes és többszoros finanszírozás a helyi problémamegoldás lehetőségeire

épített. Most ehhez képest a központi bérfinanszírozás és állami üzemeltetés a központi költségvetési rendszerbe húzza fel az egyébként még továbbra is a helyi igényektől függő közoktatás finanszírozását. Az ágazati költségvetési versengés része lett a közoktatás és ezzel együtt a helyi problémák kezelése is felsőbb kormányzati szintre csúszott fel. A gazdasági problémákra való reagálás a központi költségvetési politika részévé vált. Így a problémák helyi differenciált kezelése helyett az egyformaság, a minimális források biztosítása és a lefelé nivellálás bürokratikus akciói a meghatározóak.

A pénzügyi-gazdálkodási érdekeltség a korábbi decentralizált rendszerben a költség-racionalizálás és a bevételnövelés felé vitte mind a fenntartó önkormányzatokat, mind az oktatási intézményeket. Ez az új rendszerben most már láthatóan nem így működik. Kettévált a szakmai és a működtetési irányítás, ami napi gazdálkodás számára veszteséget okoz. A bevétel-növelési érdekeltség minimális, hiszen az esetleges többletforrások felhasználásában sincs meg az iskola önállósága. Ez pedig tovább erősíti a helyi passzivitást és a támogatások növelésében való érdekeltséget.

Végül a működőképesség harmadik elemében a *kiegyenlítés* területén sem érzékelhető javulás. A decentralizált rendszerben egyértelműen kiderült, hogy a helyi társadalmi közegtől függött az iskola eredményessége. Ezen célzott beavatkozó politikákkal lehetett volna segíteni. Most azonban, amikor a nagy rendszeren belül, dekoncentrált hivatali struktúrában kell szakmai és politikai döntéseket meghozni, sokkal inkább a bürokrácia hagyományos reakciói, így az egyformaságra törekvés, a kiválás-tűzoltás és az átlaghoz való igazodás válaszlépései várhatóak.

Európai összehasonlításban a fő tendenciáktól eltérő irányú változással jellemezhető a magyar modell. Amint látható volt ilyen radikális váltás sehol nem következett be. A válság következményeit mindenhol inkább a már működő rendszerek kiegészítésével kezelték. Tehát a központosított rendszerekben folyik egy decentralizáció és olyan kiegészítő elemek beépítése, ami a centralizáció előnyeit engedi kibontakoztatni (pl. a programköltségvetési tervezés a francia államháztartásban). A helyi önkormányzatokra épülő közoktatási rendszerekben pedig szintén a modell saját logikáját támogató elemek erősödnek meg (pl. társulások, pénzügyi önállóság növelése).

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Alonso, Juan Diego–Sánchez, Alonso (eds.) (2011): *Reforming Education Finance in Transition Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Balázs Éva–Halász Gábor (szerk.) (2000): *Oktatás és decentralizáció Közép-Európában*. Budapest: OKKER Kiadó.
- Balogh Miklós (2000): *A közoktatás finanszírozása. Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest: OKI.
- Balogh Miklós–Halász Gábor (2003): *A közoktatás finanszírozása. Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest: OKI.
- Barati Izabella–Péteri Gábor (1997): *Helyi kiskincstár – A helyi közszolgáltató szervezetek összevont készpénzgazdálkodása*. Budapest: ÖCKIK–ÖSZT.
- Compedium (2012): *Public Internal Control in 27 countries of the EU*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Dexia (2008): *Sub-national governments in the European Union*. Dexia Editions, Paris.
- European Commission (2012): *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes Accompanying the document*. Communication from the Commission. Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes. Strasbourg.
- European Commission (2015): *Country Report Hungary 2015. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. Brussels.
- Eurydice (2001): *Financial flows in compulsory education in Europe (diagrams for 2001)*. Eurydice, European Unit, Brussels.
- Eurydice (2013): *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2013/14*. Eurydice Facts and Figures, EC, Brussels.
- Falch, Torberg–Oosterbeek, Hessel (2011): *Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training*. EENEE Analytical Report No. 10, készült az Európai Bizottság számára.
- Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia (szerk.) (2008): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat.
- Fehér könyv (2013): *A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás. Fehér könyv az oktatásról*. Budapest: Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány.
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2001): *Decentralizing education in transition societies*. Washington, DC: World Bank Institute, Learning Resources Series.
- Gajdusчек György (2014): *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* In: *Politikatudományi Szemle*. XXIII. évf., 3. szám.

- Halász Gábor–Herbert, Altrichter (2000): A közép-európai országok decentralizációs politikái és azok eredményei – összehasonlító elemzés. In: Balázs Éva–Halász Gábor (szerk.): *Ok-tatás és decentralizáció Közép-Európába*. Budapest: Okker Kiadó.
- Halász Gábor–Lannert Judit (szerk.) (1997): *Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest: OKI.
- Hermann Zoltán (2005): *A falusi kisiskolák fajlagos kiadásai*. Budapest: MTA KTI. (Kézirat)
- Hermann Zoltán (2008): Iskolai kiadási egyenlőtlenségek, 1992–2005. In: *Kormányzás, Köz-pénzügyek, Szabályozás*. III. évfolyam, 2. szám, 177. o.
- Hermann Zoltán–Varga Júlia (2006): *A közoktatás finanszírozása. Jelentés a magyar közokta-tásról*. Budapest: OKI.
- Hoffmann Rózsa (2014): *Mérföldkő után. Mit, miért? A köznevelés megújítása 2010–2014*. Bu-dapest: Kairosz Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2014): *Kilengések. Közszolgáltatási változtatások*. Pécs: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2014): *Külön utak*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth, M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.) (2014): *Gyűrűk és sugarak*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Kerekasztal beszélgetés (2013): Egyszer már megoldottnak vélt problémák. Központosítás vagy decentralizáció a közoktatásban a nyolcvanas években. In: *Educatio*. XXII. évf., 1. szám.
- Linder Viktória (2013): A közszolgálat személyi állományának alakulása a területi közszol-gáltatások ellátása körében. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változtatások*. Pécs: Dialóg Campus.
- Ministry of the Economy, Finance and Industry (é.n.): Budget Reform and State Modernisation in France. Department of Budgetary Reform, Paris.
- Moulin, Marion (2012): A közoktatási intézmények kettős irányítása Franciaországban. Előadás a Magyar-Francia Önkormányzati Pénzügyi Konferencián. www.toosz.hu (2012.06.28.)
- Oktatás és képzés az intelligens, fenntartható és befogadó Európában. A Tanács és a Bizottság 2012. évi közös jelentése az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszerének végrehajtásáról. (Oktatás és képzés 2020)
- OECD (2012): *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en> (2012.09.15.)
- OPEK, 2006: *Kistelepülések kisiskolái*. Budapest: Nova Kht. Oktatáspolitikai Elemzések Köz-pontja.
- Péteri Gábor (1990): *Mire – mennyit – hogyan? Az oktatás finanszírozása*. Budapest: Edukáció.
- Péteri Gábor (2007): Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? In: Horváth M. T. (szerk.) (2007): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Magyar Köz-igazgatási Intézet, ROP 3.1.1. Központi Program.
- Péteri Gábor (2011): Dynamic balance of fiscal decentralisation and sectoral regulations. The case of funding public education. Conference paper. Copenhagen Workshop “Balance between Decentralization and Merit” Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, Korean Institute of Public Finance, Copenhagen
- Péteri Gábor (2012): *Területi közszolgáltatások szabályozásai: a finanszírozási funkció. Költ-ségvetési és piaci megoldások egyensúlya*. Debrecen: MTA–DE Közszolgáltatási Kutató-csoport.

- Péteri Gábor (2014): *A közoktatás finanszírozása: nemzetközi trendek*. Budapest: Expanzió Kft. (Kézirat)
- Péteri Gábor (2015): Helyi autonómia: felejtjük el? In: *Új Magyar Közigazgatás*. 8. évfolyam, 1. szám.
- Péteri, Gábor–Radó Péter (2011): *Sustaining and Institutionalizing the Funding for School Improvement Activities*. DILS program. Belgrade: The World Bank.
- Radó Péter (2010): *Governing decentralized education systems*. Budapest: Open Society Foundations, LGI.
- Sáska Géza (2002): Az autonómiák kora. In: *Educatio*. XI. évf., 1. szám.
- Sáska Géza (2013): Centralizáció, decentralizáció, demokrácia. In: *Educatio*. XXII. évf., 1. szám.
- Semjén András (2014): A KLIK költségvetési támogatásának vizsgálata 2013. évre vonatkozóan. 3 E-M Konzorcium, TÁMOP 3.1.10-11/1-2012-0001 projekt szakértői jelentés. Budapest.
- Stiglitz, J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. In: Szamel Katalin–Balázs István–Gajdusчек György–Koi Gyula (szerk) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- Szigeti Ernő (2012): Újra járás. Debrecen: MTA TKI – Debreceni Egyetem ÁJTK Közszolgáltatási Kutatócsoport. (Kézirat)
- Szilágyi Bernadett (2013): A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében. In: Horváth M. Tamás (szerk.) (2013): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- A Tanács következtetései az oktatásnak és a képzésnek az *Európa 2020* stratégia végrehajtásában játszott szerepéről. Tájékoztató.
- Varga Júlia (2009): *A területi alapú oktatási kompenzációs rendszerek nemzetközi tapasztalatainak áttekintése*. Budapest: Educatio Kft.
- World Bank (2004): *Per Capital Financing of Education: Experience and Issues*. Moscow: Policy Note. World Bank Russian Country Office.
- World Bank (2011): *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. World Bank Group Education Strategy 2020. Washington: The World Bank.
- WDR, 2004: *Making Services Work for Poor People*. World Development Report. Washington, DC: World Bank–Oxford University Press.
- Zsugyel János–Györffi Dezső–Vigvári András (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kiadó.

Adatforrások

- Eurostat, Educational expenditure statistics:
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics#Data_sources_and_availability
- Eurostat, Statistics:
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- EURYPEDIA, European Encyclopedia of National Education Systems:
- <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Home>
- OECD (2011): *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov_glance-2011-en

Nyolcadik fejezet

INTEGRÁCIÓS VÁLTOZATOK A RENDÉSZETBEN

Madai Sándor – Linder Viktória – Szigeti Ernő

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Madai Sándor)</i>	565
I. EURÓPAI DIMENZIÓ <i>(Madai Sándor – Szigeti Ernő)</i>	567
1. AZ EURÓPAI RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZINTJEI	568
2. AZ EURÓPAI RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI ALAPJAI	570
3. A RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS LEGFONTOSABB SZERVEI	573
4. EGYÜTTMŰKÖDÉS A KATASZTRÓFAVÉDELEM TERÜLETÉN	575
II. A RENDÉSZET HUMÁNERŐFORRÁS RENDSZEREI <i>(Linder Viktória)</i>	579
1. ALAPVETÉS	580
2. A RENDÉSZETI FELADATOKAT ELLÁTÓK KÖRE	581
3. JOGÁLLÁS	582
4. ALKALMAZÁSI FELTÉTELEK, TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS	585
5. KARRIER ÉS TOVÁBBKÉPZÉS	587
6. TELJESÍTMÉNYSZEMELTARTÁS – PRO ÉS KONTRA	588
7. VÁLTOZÓ JOGOSULTSÁGOK – A NYUGDÍJAK KÉRDÉSE	589
III. A HELYI RENDÉSZETI SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA <i>(Madai Sándor)</i>	593
1. A RENDÉSZETI IGAZGATÁS EURÓPAI MODELLEI	595
2. A MAGYAR MEGOLDÁS	599

IV. A KATASZTRÓFAVÉDELEM SZERVEZETI ÉS TERÜLETI RENDSZERE	607
<i>(Szigeti Ernő)</i>	
1. TÖRTÉNETI VISSZAPILLANTÁS	608
2. A KÖZPONTI, TERÜLETI ÉS A HELYI IRÁNYÍTÁS	609
3. A HIVATÁSOS KATASZTRÓFAVÉDELMI SZERVEK	610
4. TŰZVÉDELEM ÉS MŰSZAKI MENTÉS	610
5. POLGÁRI VÉDELEM	612
6. IPARBIZTONSÁG	613
7. A TELEPÜLÉSEK KATASZTRÓFAVÉDELMI BESOROLÁSA, VESZÉLYELHÁRÍTÁS	614
8. A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK, SZERVEZETEK, SZOLGÁLATOK	615
FORRÁSJEGYZÉK	619
Ábrák jegyzéke	
II.1 A rendőrök minimum és maximum nyugdíjkorhatára néhány nyugat-európai országban	591
Táblázatok jegyzéke	
II.1 Karrier-köztisztviselőkhöz hasonló jogállású rendészeti alkalmazottak az EU-ban	583
Keretes íráások jegyzéke	
III.1 A közterület-felügyelet egy magyar középvárosban	603

Előszó a fejezethez

Madai Sándor

A biztonság – mint általános érték kategória – fogalma napjainkban egész Európában egyre átfogóbb értelmezést nyer.¹ A folyamatosan változó viszonyok között a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg, és az egyének és szervezetek széles körét érintik. Mára elengedhetlenné vált a biztonság minden elemének – a belső, külső, köz-, magán- stb. – politikai, katonai, gazdasági, pénzügyi dimenziójának össztársadalmi, együttes kezelése. Ugyanakkor a XXI. században a biztonság katonai szegmense is új hangsúlyokkal jelenik meg. Egyre inkább előtérbe kerülnek azok a biztonságpolitikai kihívások, amelyek kezeléséhez átfogó és összehangolt politikai, gazdasági és – szükség esetén – katonai fellépésre van szükség. Ez a rendészeti szervek militáns attitűdjé erősödésének lehetőségét is magában hordozza. A globalizáció és az egyenlőtlen fejlődés Magyarország biztonsági környezetében is mélyreható változásokat okoz. A globalizáció és nemzetközi integráció folyamata nemcsak a nyitottságot, a fejlődés vívmányaihoz való jobb hozzáférést erősíti, hanem a fenyegetések és a veszélyek hatásaival szemben is sebezhetőbbé tesz. Egyes szereplők részéről a tudomány vívmányainak nem békés célú felhasználásának lehetősége az élet számos területén stratégiai veszélyt hordoz. Mindez átrendezi és kiszámíthatatlanabbá teszi egyes térségek biztonsági helyzetét és a nemzetközi erőviszonyokat.² E folyamatok egyértelműen involválják a rendészeti eszközök újragondolását, átértelmezését.

A rendészeti tevékenység alapvető irányultsága a rend, a biztonság fenntartása, megőrzése. A rendészet fogalmának meghatározása például a hazai szakirodalomban – a rendvédelemhez hasonlóan – meglehetősen ellentmondásos. A rendészeti tevékenységet egyes esetekben pusztán a rendőrségi szervezet feladatellátására vonatkoztatják, más esetekben a szerzők rendkívül tág rendészet fogalmat használnak. Utóbbi értelmében a rendészet a közigazgatás azon szegmense, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára, illetve amelyek a jogellenes emberi magatartásból eredő zavarokat a legitim fizikai erőszak monopólium birtokában hárítja el (Finszter, 2008: 18–19). Rendészeti tevékenységet ugyanakkor más rendvédelmi és közigazgatási szervek, sőt magáncélú gazdálkodó szervezetek is végeznek. Tág értelemben tehát rendészeti tevékenységként értékelhető a biztonságsszolgáltatás: az önkormányzat alkalmazásában álló mezőőr vagy akár egy gazdálkodó szervezet által foglalkoztatott rendész tevékenysége, továbbá a magánbiztonsági piac szereplői (pénzszállítók, banki őrök, vagyonőrök) által lefedett terület.

¹ A lehetséges értelmezéshez lásd például Szigeti, 2000.

² A modern német szakirodalomban van olyan álláspont, amely például a közrend – mint védendő tárgy – eliminálódásáról szól. Lásd például Götz, 2008: 34.

A közrend, közbiztonság léte az állam működésének alapfeltétele. Minden államnak saját érdeke, hogy a közrendet a rendelkezésére álló eszközökkel fenntartsa. A rendészeti tevékenység szintén felfogható közszolgáltatásként, hiszen az állam (önkormányzat) nyújtja akár közvetlen – például az általa működtetett rendőrségen keresztül –, akár közvetett módon – például általa finanszírozott magánbiztonsági piaci szereplő bevonásával. A rendészet közszolgáltatási jellegét erősíti az a tény is, hogy a közszolgáltatás azokat is megilleti, akik semmilyen formában nem járulnak hozzá a szolgáltatás nyújtásához (például nem fizetnek adót).

Jelen tanulmányban elsőként áttekintjük az Európai Unióra jellemző folyamatok alapjait, hogy láthassuk, milyen tendenciák figyelhetők meg a rendészeti tevékenységet illetően. Ezt követően a rendészeti tevékenység humán erőforrási rendszerének bemutatása következik, amelynek indoka egyfelől, hogy elvezet bennünket az uniós szakpolitikától a nemzeti szintig, illetőleg láthatjuk, hogy e szegmensben mi jellemző az európai változásokra, s ehhez miként kapcsolódik a magyar szabályozás. Ezután megismerhetjük a hazai rendészetre jellemző közigazgatás-szervezési kérdéseket, s végül mint sajátos, ugyanakkor az Európai Unióban is egyre nagyobb hangsúlyt kapó rendészeti terület, a katasztrófavédelem hazai kapcsolódási pontjait is megvizsgáljuk, mint a klasszikus közrendfenntartási tevékenységtől eltérő, ugyanakkor ahhoz sok tekintetben szorosan hozzátartozó területet.

I. Európai dimenzió

Madai Sándor – Szigeti Ernő

Kulcsszavak

kooperatív modell	decentralizált vagy közvetlen modell	európai rendészeti együttműködés
horizontális modell		
vertikális modell	centralizált megoldás	katasztrófavédelem

Az Európai Unió rendészeti koordinációs szerepe kapcsán megkerülhetetlen a belső biztonság komplex fogalmának megemlítése. A belső biztonság fogalmára széles körűen és átfogó értelemben kell tekinteni, amely több ágazatot felölel annak érdekében, hogy a fő, elsősorban közbiztonsági, illetőleg „klasszikus” rendészeti veszélyeket, valamint a polgárok életére, biztonságára és jólétére közvetlen hatást gyakorló egyéb – így a természeti csapok és az ember okozta katasztrófák, mint például az erdőtüzek, a földrengések, az áradások és viharok jelentette – veszélyeket kezelje. Elengedhetetlen a bűnüldöző és határőrizeti hatóságok, az igazságügyi hatóságok, valamint egyéb, például az egészségügyi, a szociális és a katasztrófavédelmi ágazatokban működő szolgálatok közötti együttműködés. Az európai belső biztonság erősítését célzó folyamatoknak ki kell aknáznia a bűnüldözési együttműködés, az integrált határigazgatási és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek területén folytatott együttműködés területén a lehetséges szinergiákat. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térségben ezen tevékenységek elválaszthatatlanok, így a belső biztonsági stratégiának biztosítani kell, hogy azok kiegészítsék és kölcsönösen megerősítsék egymást. A belső biztonság számos horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező intézkedést foglal magában. A horizontális dimenzió vonatkozásában a belső biztonság megfelelő szintjének az összetett globális környezetben való elérése szükségessé teszi a bűnüldöző és határigazgatási hatóságok bevonását, az igazságügyi együttműködéssel és a katasztrófavédelemmel foglalkozó ügynökségek bekapcsolódását, továbbá a – nem kormányzati szervezeteket is magában foglaló – politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális és magánszektor támogatását. A vertikális dimenzió alatt a nemzetközi együttműködést, uniós szintű biztonságpolitikákat és kezdeményezéseket, a tagállamok regionális együttműködését, valamint a tagállamok saját országos, regionális és helyi politikáit értjük.³

800

³ Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája, 2010: 9.

801 1. Az európai rendészeti együttműködés szintjei

A hatékony rendészeti együttműködés kulcsszerepet játszik az Európai Uniónak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, az alapvető jogok tiszteletben tartására épülő térséggé történő átalakításában. A határokon átnyúló, a rendőrségi szerveket, a vámhatóságokat és egyéb bünydöző szolgálatokat bevonó bünydözési együttműködés célja a büncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása az Európai Unió egész területén.

Az Európai Unió keretei között kialakult rendészeti célú együttműködés alatt sokan⁴ kizárólag az Europol (Európai Rendőrségi Hivatal) keretében megvalósuló kooperációt értik, holott – mint látni fogjuk – ennél sokkal mélyebb együttműködésről van szó. Úgy véljük, hogy a rendészeti célú együttműködés intézményre és egyes együttműködési formára nem korlátozható, hiszen tág értelemben idesorolhatunk minden olyan kooperációt, amelynek rendészeti célja van. Egyetértünk M. Nyitrai Péter csoportosításával,⁵ aki a rendőrségi együttműködés alatt tágabb felfogásban három szintet ért: a makroszintet, a középszintet és a mikroszintet. A makroszint alatt az adott államok kormányai általi, nemzeti szintű kooperációt érthetjük, amelyek célja, hogy az egyeztetés eredményeként normaalkotásra kerüljön sor. A középszint jelenti a rendészeti célú együttműködés struktúráját és funkcionálását, illetőleg a makroszinten megalkotott jogszabályok végrehajtását. A mikroszint pedig az operatív szintet tükrözi, azaz a létrejött szervezeten alapuló, azon belüli tényleges tevékenységet jelenti. Nyilvánvaló, hogy a három aspektus nem különül, nem különülhet el élesen egymástól, azok szimbiózisban léteznek. Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy egy-egy előbb vázolt kooperáció befejeződne, és mindig a korábban kialakított elvrendszer mentén történne az együttműködés, hiszen a folyamatos társadalmi változások újabb és újabb kooperációt involválának.

Az előbb vázolt csoportosítás mellett más rendező elvek szerint is különbséget tehetünk az együttműködés tekintetében. A kooperáló felek viszonya alapján is több formája létezik a rendészeti célú együttműködésnek. Alapulhat két vagy több állam partneri kooperációján, amely anélkül jön létre, hogy a felek szuverenitásuk egy részéről lemondanának. Ezt tekinthető a kooperatív modellnek.

A kooperatív modell mellett létezik a horizontális integráció modellje, amely – az előző modellel szemben – részleges szuverenitás-lemondással jár. Ehhez a típushoz sorolható az az operatív együttműködés, amely során a rendészeti feladatokat ellátó hatóságok eljárhatnak az együttműködésben részt vevő másik állam területén. Nyilvánvaló – feltételezve az együttműködésben részt vevő országok egymás mellé rendeltségét, valamint önkéntességét –, hogy a modell kialakítása, működése során nem nélkülözhető a felek közötti bizalom.

A vertikális integráció esetében az államok feladják szuverenitásuk egy részét, s azt egy szupranacionális entitásra delegálják, amely ennek birtokában lát el rendészeti tevékenységet. Tekintettel arra, hogy ennek a modellnek a rendészet komplex jellege folytán annak valamennyi jegyét magán kellene viselnie, így ez a modell jelenleg nem érvényesül teljes

⁴ Lásd: például: Demmelbauer, 2012; Guido Kirchoff, 2012.

⁵ A bemutatás alapja: M. Nyitrai, 2006: 494–496. Részletesebb kifejtését lásd ugyanott.

körűen az Európai Unió vonatkozásában. Meg kell ugyanakkor azt is jegyeznünk, hogy az EU-n belül megvalósuló rendészeti együttműködés kereteit részben szupranacionális szervek alkotják jelentős részben szupranacionális jellegű döntéshozatali szabályok alkalmazásával. Kétségtelen tény, hogy sokan szorgalmazzák mind elméleti, mind gyakorlati szakemberek hogy létrejöjjön ilyen „felsőbb szerv”, azonban egyelőre az államok rendkívül határozottan védik szuverenitásuk ezen szegmensét, s nem kívánnak létrehozni egy széles körű rendészeti feladat- és hatáskörrel rendelkező – beleértve a kérdés sarkalatos pontjának számító végrehajtásért felelős állományt – szupranacionális „európai FBI-t”. Az előbb említett ok miatt nem tekinthető például az Europol ilyen szervnek, hiszen operatív nyomozási jogosítványokkal ugyan rendelkezik, de ténylegesen e jogosultságok nem párosulnak a klasszikus végrehajtásra vonatkozó felhatalmazással. Az Európai Unióban létrehozott szervek, egységek, amelyek a rendészeti kooperáció során gyakorlati jelentőséggel bírnak, inkább koordináló szerepet látnak el, s a tagállami rendészeti szervek hatékonyabb együttműködését hivatottak szolgálni.

A rendészeti együttműködés esetében a kooperatív jelleg dominál, ugyanakkor egyes vonásai az integrációsként nevesített modellhez hasonlóak.

A rendészeti együttműködés alanyai vonatkozásában is tehetünk különbséget az együttműködés kapcsán. A centralizált – közvetettnek is nevezhető – együttműködési modell esetében a kooperáció centruma egy kijelölt nemzeti szerv, s e szerv közreműködésével zajlik az együttműködés. A nemzeti rendészeti szervektől érkező megkeresések e központi egységhez futnak be, majd az azokra adott válasz is rajta keresztül kerül vissza a megkereső szervhez. Akkor is így zajlik az együttműködés, ha egy nemzeti szerv él megkereséssel külföldi szerv felé. Hátránya e megoldásnak, hogy lassabb, mint a közvetlen, szervek között lezajlott együttműködés, ugyanakkor előnye, hogy a központi szerv kontrollálni tudja a szükségtelen vagy szabálytalan megkereséseket és válaszokat.

A decentralizált – közvetlennek is nevezhető – modell esetén a rendészeti szervek, hatóságok direkt módon tudnak együttműködni. Ebben az esetben – érthető módon – a központi egység hiányzik, így gyorsabbá és közvetlenné válik a kommunikáció, ugyanakkor a centrum által ellátott ellenőrzési lehetőség nincs meg. Figyelemmel az ellenőrzés mellőzésére, az ilyen modelleknél komoly jogszabályi garanciákra van szükség. Ilyenkor könnyebben sérülhet olyan jog, érdek (például a személyes adatok védelméhez fűződő érdek, nemzetbiztonsági információk stb.), amelyek védelme nemzeti vagy nemzetközi szinten rögzített kötelezettség, és emiatt védenie kell az államoknak és szerveiknek.

Mintegy közvetítő megoldásként jelenik meg a centralizált és a decentralizált megoldás előnyös vonásainak kombinálására és az alapmodellek jellegzetességeiből fakadó negatívumok kiküszöbölésére a korlátozott decentralizált megoldás, amelynél főszabályként az indirekt kooperáció érvényesül, ugyanakkor bizonyos esetekben lehetőség van arra is, hogy a rendészeti szerv közvetlenül lépjen kapcsolatba társszervével (M. Nyitrai, 2006: 494–496).

Az Európai Unió mindegyik megoldásra ad példát. Az Europol keretében megvalósuló együttműködés a tagállami szervezeti egységeken keresztül történik, azonban lehetőség van a tagállami rendészeti szervek közötti direkt együttműködésre is.

A rendőrség általi együttműködés normatív szintjén létezik a kormányközi jellegű, illetve az uniós és rendészeti szervek közötti együttműködés. Az első megoldás lényege, hogy az egyes tagállamok kormányai alakítják ki hosszas egyeztetést követően az együtt-

működés elvi kereteit. Ebben a megállapodásban szabályozzák a rendészeti együttműködés valamennyi kérdését. A második esetben – az uniós együttműködés vonatkozásában – valamely uniós szerv áll a kooperáció centrumában. Erre a megoldásra például szolgálhat az Europol.

Végül a rendészeti szervek közötti kooperációra – nemcsak az Unióban, hanem azon kívül is – jellemző, hogy gyakran formátlan, kifejezetten informális jellegű, sok esetben az együttműködés hatékonysága függ a másik fél elismerésétől, s a jó kapcsolattól. Az informális, a bűnüldözés hatékonyságát szem előtt tartó együttműködés mellett előfordul olyan megoldás is, amikor a szervek formálisan határozzák meg az együttműködés kereteit. Ilyen kooperációs formának tekinthető például az Interpol.

A rendészeti szervek közötti kapcsolaton alapuló együttműködés lehet megkeresésen alapuló vagy megkeresés nélküli együttműködés. Az együttműködés ezen típusa eleinte jellemzően indirekt módon, a központi szerv segítségével zajlott, azonban ennek helyét felváltani látszik a direkt kooperáció. E változás egyszerű magyarázata az, hogy az államok a közvetlen együttműködésben látták a hatékonyság növelésének garanciáját.⁶

Az együttműködés fontos szinterei az Európai Unió szintjén létező adatállományok. Elmondhatjuk ugyanakkor, hogy ezek az információforrások nem tartalmazzák valamennyi tagállam összes, az adott területet érintő adatát, azonban azt elősegítik, hogy az ebben tárolt adatok kapcsán precízebb megkeresésekre kerüljön sor (Kondorosi–Ligeti, 2008: 339–340). Az ilyen jellegű adatbázisra példa a SIS (Schengen Information System).

802 2. Az európai rendészeti együttműködés jogi alapjai

A rendészeti szervek közötti nemzetközi együttműködés viszonylag rövid időre tekint vissza. Korábban sem a közbiztonsági célú, sem a karhatalmi jellegű tevékenység nem igényelt államok közötti kooperációt.⁷ A bűnüldözés ugyanakkor már a XX. század elején sürgette a nemzetközi kapcsolatokat kiépítését. Ennek egyik első szervezeti formáját jelentette az 1921-ben megalakuló Interpol, majd később az Európai Unión belüli szorosabb kooperáció.

Az Európai Unió (akkor még Európai Közösségek) tagállamok közötti rendészeti célú kooperációja az 1970-es évekre tehető. 1976-ban jött létre az ún. Trevi Csoport, az igazságügyi és belügyminisztériumok képviselőinek kormányközi hálózata révén. E ponton feltétlenül utalnunk kell arra, hogy ez az együttműködés az EU-s integráció keretein kívül jött létre, s az uniós szintű együttműködés ténylegesen a Maastrichti Szerződéssel kezdődött. A Maastrichti Szerződés meghatározta azokat a közös érdekű kérdéseket, amelyek esetében indokolt a rendőrségi együttműködés (terrorizmus, kábítószer és a nemzetközi bűnözés egyéb formái). Továbbá lefektette egy „európai rendőrségi hivatal” (Europol) létrehozásának elvét, amely kezdetben az Europol Kábítószeregység formájában jött létre. Az Europol

⁶ Konkrét példákra lásd Mátyás, 2007: 99–106. és Mátyás, 2008: 203–210.

⁷ Finszter Géza kivételként utal a nagy nemzetközi sportesemények rendőri biztosítására. Lásd az Európa Tanács keretében, Strasbourgban, 1985. augusztus 19-én létrejött, a sporteseményeken, különösen a labdarúgó-mérkőzéseken megnyilvánuló nézői erőszakról és nem megfelelő viselkedésre vonatkozó egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi LXIII. törvényt (Finszter, 2012: 497–498).

Egyezményt 1995. július 26-án írták alá, bár a hivatal csak 1999. július 1-jén kezdte meg hivatalosan működését az Amszterdami Szerződésben – melyet 1997. október 2-án fogadtak el – aláírt megerősített hatáskörökkel. Ugyanakkor a rendészeti együttműködés terén már az Europol megalapítása előtt is voltak közösségi kezdeményezések (Felgenhauer, 2003: 75–90). 1985-ben került sor az ún. schengeni térség létrehozására, amelyben eleinte csupán néhány tagállam vett részt. Tulajdonképpen ez volt az első közösségi szintű (uniós) – *expressis verbis* rendészeti célú, határokon átnyúló rendészeti együttműködés, melyet az Amszterdami Szerződés tett az uniós együttműködés részévé.⁸

Az Európai Tanács 1999. októberi tamperei ülésének következtetése megerősítették, hogy a bűncselekmények felderítése és kivizsgálása céljából fokozottabb információcserére van szükség a tagállamok illetékes hatóságai között. A 2004 novemberében elfogadott, az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai programban az Európai Tanács kinyilvánította azon meggyőződését, hogy e cél érdekében innovatív megközelítésre van szükség a bűnüldözéssel kapcsolatos információk határokon átnyúló cseréje terén. Az információcsere javítása mellett szükség volt – és van – a rendőri szervek közötti szorosabb együttműködés egyéb formáinak szabályozására is, különösen közös biztonsági műveletek (például közös járőrszolgálatok) révén. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésekor a schengeni vívmányokat – ideértve a rendészeti téren történő együttműködéssel kapcsolatos aspektusokat – beemelték az uniós jogba, azonban azok az – akkor még létező – harmadik pillérhez kerültek, amely a kormányközi együttműködés jegyeit hordozta magán.⁹

Ugyanezt a kormányközi megközelítést alkalmazták azon rendőrségi együttműködési intézkedések esetében is, amelyeket a tagállamok egy kis csoportja fogadott el a Prümi Szerződés¹⁰ keretében. Ennek célja az Európai Unió tagállamai közötti, határokon átnyúló rendőrségi és igazságügyi bűnüldözési együttműködés megerősítése, különösen a bűncselekmények megelőzéséért és kivizsgálásáért felelős hatóságok közötti információcsere javítására törekszik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével (2009. december 1.) az Európai Unió több eszközzel rendelkezik a rendőrségi együttműködés előmozdítására. Az Európai Parlament nagyobb szerepet kapott a döntéshozatalban és az együttműködés eszközeinek az ellenőrzésében. A rendőrségi együttműködés¹¹ területén a közös szabályok kialakításával szemben

⁸ A schengeni megállapodás a vízum- és menekültpolitika, valamint a határvédelem egységesítése mellett, biztosította a gyanús személyek határokon áterjedő követését és figyelését. Ennek érdekében a szerződő felek nyomozói – szigorú szabályok szerint ugyan, de – rendészeti hatáskörben eljárhatnak a szomszédos szerződő állam területén (Finszter, 2012: 493).

⁹ A 2000-es évekre vonatkozó rendészeti együttműködésre vonatkozóan lásd: M. Nyitrai, 2004: 104–116.

¹⁰ A Prümi Szerződést uniós szinten a 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozattal vezették be.

¹¹ Hazánk relációjában említendő, hogy az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény hatálya kiterjed az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol), a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete (Interpol), a Schengeni Információs Rendszer (SIS), a Vízuminformációs Rendszer (VIS), az EUODAC, az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF), valamint a bűnüldöző szervek együttműködését szabályozó két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében, illetve az európai közösségi jogi normák alapján megvalósuló együttműködésre és információcserére.

még mindig komoly akadály, hogy a tagállamok nem akarnak engedni szuverenitásukból, és a bűnmegelőzést még mindig belügynek tekintik. Ennek a tagállami álláspontnak a változása volt érzékelhető némiképp a Lisszaboni Szerződéstől kezdődően, mivel főszebályként már nem a kormányközi döntéshozatal dominanciája jellemző a rendészeti együttműködés érintő szabályok elfogadása terén. Az együttműködés fő eszköze az Europol, amely a szélesebb értelemben vett európai belső biztonsági struktúra központi eleme. Az együttműködés elmélyülésével és a rendőrségek fejlesztésével természetesen középpontba kerül az az igény, hogy a rendőri együttműködés során tartsák tiszteletben az alapvető jogokat, így a személyes adatok védelmének elvét.

Az együttműködés szerződési szintű jogalapjának az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 33. (vámügyi együttműködés), 87., 88. és 89. (rendőrségi együttműködés) cikke szolgál.

A rendészeti együttműködés alapvető szabályait az EUMSZ fekteti le. Az EUMSZ V. címének 5. fejezete a rendőrségi együttműködés¹² címet viseli. Nem vitatható, hogy a tagállamok felismervén a rendészeti területen történő együttműködés jelentőségét, illetőleg nélkülözhetetlenségét, már szerződési szinten rendezik a kooperációra vonatkozó alapvető szabályokat. A 87. cikk (1) bekezdése szerint az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.

Az operatív együttműködés tekintetében megmaradt a különleges jogalkotási eljárás: a Tanács egyhangúlag dönt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően.¹³ Ha hiányzik a döntéshez az egyhangúság, akkor – a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére vonatkozó javaslat kivételével – legalább kilenc tagállam kérheti az intézkedések tervezetének Európai Tanács elé terjesztését. Ennek a joghatása, hogy a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni, és a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a kérdés megvitatása után a konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Ha nincsen konszenzus, akkor – a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére vonatkozó javaslat kivételével – legalább 9 tagállam kezdeményezheti megerősített együttműködés¹⁴ létrehozatalát az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság felé tett bejelentéssel.

Az államok közötti együttműködés túllép a közvetett, illetve a közvetlen együttműködésen, és uniós szervek létrehozatalával, illetőleg jogalkotási lépésekkel könnyíti meg az együttműködést.

¹² Láthatjuk, hogy a cím rendőrségi együttműködést említ, ugyanakkor a 87. cikk (1) bekezdésében felsorolt, az együttműködésben effektíve részt vevő szervek nevéből következik, hogy a rendőrséginél jóval szélesebb kör érintett ebben az együttműködésben, ezért mindenképpen helyesebb lenne rendészeti célú együttműködés szerepeltetése a normaszövegben.

¹³ Az operatív együttműködésre vonatkozó szabályokat az EUMSZ 87. cikk (3) bekezdése tartalmazza.

¹⁴ A megerősített együttműködés biztosítása a rendőrségi és a bünyügyi együttműködés területén még hatékonyabb fellépést biztosít. A megerősített együttműködésben uniós tagállamok lehetnek részesek az uniós célkitűzések és az integráció előmozdításának figyelembevételével az EU nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területein. Ennek keretében az EU intézményeit is igénybe vehetik az államok. Ezen együttműködés keretében születő jogi aktusok csak az abban részt vevő tagállamokra állapíthatnak meg kötelező előírásokat. (EUSZ 20. cikk (1) és (4) bek., EUMSZ 329. cikk (1) és (2) bek.)

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés nem csupán direkt módon rendelkezik ugyanakkor a rendészeti kooperációról, hanem más – bár kétségtelenül rendészeti kötődésű – szabályokhoz kapcsolódóan is, mintegy indirekt módon utal a közös rendészeti fellépés erősítésének szükségességére.¹⁵

Az előbbivel szemben – direkt – rendészeti kooperációt érintő szabály például az is, hogy „az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.”¹⁶ A Lisszaboni Szerződés külön nevesíti a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése tárgyában születő jogalkotási aktusokat.¹⁷

3. A rendészeti együttműködés legfontosabb szervei

803

a) *Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)*. A rendőrségi együttműködésben az Europol központi szerepet tölt be. Az Europol létrehozatalának célja, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.¹⁸ Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E feladatok a következőket foglalhatják magukban:

- az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
- a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozó-csoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.¹⁹

Az együttműködés középpontjában a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés, a kábítószer-kereskedelem és a határokon átnyúló bűnözés egyéb formáinak megelőzése és felszámolása áll. Az Europol 2010. január 1-je óta uniós ügynökség, melynek finanszírozását az uniós költségvetés biztosítja, és amely hágai központjában több mint 850 alkalmazottat (köztük 185 összekötő tisztviselőt) foglalkoztatnak.²⁰ Az Europol fő célja a rendőri hatóságok közötti információcsere javítása. Ennek érdekében az Europol értékelést készít a súlyos és szervezett bűnözés veszélyéről, amely a Tanács határozatainak alapjául szolgál,

¹⁵ Lásd például az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdését.

¹⁶ EUMSZ 84. cikk

¹⁷ EUMSZ 75. cikk

¹⁸ EUMSZ 88. cikk (1) bek.

¹⁹ EUMSZ 88. cikk (2) bek. Az Europol és az Eurojust együttműködésének áttekintésére lásd: Nagy, 2010: 86–113.

²⁰ <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us> (2015.04.25.)

valamint elkészíti a terrorizmus Európai Unióban kialakult helyzetével és tendenciáival foglalkozó jelentést. Az Europol nem jogosult kényszerítő intézkedések megtételére, nem foganatosíthat letartóztatást vagy házkutatást, azonban operatív hatáskörei fokozatosan nőttek. A Tanács 2002. november 28-ai jogi aktusa lehetővé tette, hogy az Europol közös nyomozócsoportokban²¹ vegyen részt, bűnügyi nyomozás megindítását kérje a tagállamoktól, valamint fokozta elemzési kapacitásait is. A 2000. március 27-ei tanácsi határozat alapján az Europol felhatalmazással rendelkezik arra, hogy harmadik országokkal és nem európai szervezetekkel való megállapodások megkötése céljából tárgyalásokat folytasson. Így például együttműködési megállapodást írt alá az Interpollal és az Egyesült Államokkal. 2013. március 27-én a Bizottság jogalkotási javaslatot terjesztett az Európai Parlament és a Tanács elé az Europolra vonatkozó jelenlegi határozat módosításáról, amelyben javaslatot tett az Europol és az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) összevonására. Az összevonást sem a Tanács, sem a Parlament nem támogatta, ezért a tervet elvetették. Eközben a Parlament a bizottsági javaslatról szóló, 2014. február 25-én elfogadott végleges álláspontjában arra szólított fel, hogy egy, az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek tagjaiból álló közös parlamenti ellenőrző csoport erősítse meg az ügynökség adatvédelmi rendszerét, tegye hatékonyabbá irányítását, valamint növelje elszámoltathatóságát.²²

b) *Európai Rendőrákadémia (CEPOL)*. A rendészeti képzés a rendészeti együttműködés egyik fontos aspektusa. E célból hozták létre 2000-ben a CEPOL-t. Kezdetben a meglévő nemzeti képzési intézetek hálózata formájában működött, majd európai uniós ügynökségként. A CEPOL célja, hogy segítséget nyújtson a tagállami rendőrségek vezető beosztású tisztjeinek képzéséhez. A CEPOL²³ a bűnözés elleni küzdelem, a bűnmegelőzés, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartása terén a tagállamok előtt álló fő problémák európai megközelítését támogatja és fejleszti, különösen e problémák határokon átnyúló vonatkozásai tekintetében.²⁴ Az Egyesült Királyság azon bejelentését követően, hogy többé nem kíván területén helyet adni a CEPOL-nak, a CEPOL mint különálló ügynökség függetlenségének fenntartása érdekében intézkedéseket hoztak a CEPOL Budapestre történő ideiglenes áthelyezésére addig, amíg hosszú távú megoldás nem születik az ügynökség vonatkozásában.²⁵

c) *Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI)*. Az operatív együttműködés hiányosságai a kezdetek óta gátat szabnak a rendőrségi együttműködés fejlődésének. Az Europolon keresztül elért, már említett szerény eredményeken és a közös nyomozócsoportok felállításán kívül az együttműködés eleinte a több ország belbiztonsági szolgálatainak vezetőiből álló, többek közt a kémelhárítás, a szervezett bűnözés és a terrorizmus területével kapcsolatos önkéntes információcserére szolgáló fórum, a Berni Klub 2000 óta kétévenként megtartott ülésére korlátozódott. Erre az alapötletre építve

²¹ A közös nyomozócsoportok szerepére vonatkozóan lásd: Nagy, 2010.

²² Az érvek-ellenérvek vonatkozásában lásd: Hegyaljai, 2013: 430.

²³ A létesítésére és működésére vonatkozó alapvető jogforrás a Tanács az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) létrehozásáról és a 2000/820/IB határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2005/681/IB határozata (2005. szeptember 20.).

²⁴ A Tanács 2005/681/IB határozatának 5. cikke.

²⁵ A CEPOL tevékenységére vonatkozóan lásd: Leyrer, 2012: 56–61.

a Lisszaboni Szerződés továbbment, és az EUMSZ 71. cikkében jogalapot biztosított a Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI) számára. A COSI a bűnüldöző és a határigazgatási hatóságok közötti hatékony koordináció és együttműködés biztosítása céljából jött létre.²⁶ E célkitűzés magában foglalja a külső határok ellenőrzését, védelmét, és adott esetben az operatív együttműködéshez kapcsolódó megfelelő, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. E bizottság munkája legfőként a tagállami és uniós fenyegetésvértékelések, illetve kiemelt kérdések megvitatására irányul. A COSI-nak emellett biztosítani kell az EU belső biztonságában szerepet játszó uniós ügynökségek és szervek (Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL és Sitcen) közötti szoros együttműködést is, az egyre koordináltabb, integráltabb és hatékonyabb műveletek ösztönzése érdekében. Ez utóbbi szereplőknek a tagállamokban működő szakszolgálatok hatékony támogatása – s ennek kapcsán az Europol képességének a tagállami műveletek támogatása terén való javítása – is a feladatai közé tartozik.

A COSI az alábbi feladatokat látja el:

- értékeli az operatív együttműködés általános irányát és hiányosságait;
- konkrét ajánlásokat fogalmaz meg;
- segíti a Tanácsot a „szolidaritási klauzula” (az EUMSZ 222. cikke) értelmében.

A COSI azonban saját maga nem hajt végre műveleteket, továbbá a jogalkotási eljárásban sem vesz részt. Székhelyei a nemzeti fővárosokban található, tagállami képviselői pedig Brüsszelben üléseznek, ahol az állandó képviselők bel- és igazságügyi tanácsadóitól kapnak támogatást. Az egyéb belbiztonsági szervezetek, így az Europol, Eurojust (lásd a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést) és a Frontex (lásd a külső határok ellenőrzését) képviselői gyakran részt vesznek a COSI ülésein.

d) *Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (EU INTCEN)*. Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (EU INTCEN) tulajdonképpen nem a rendészeti együttműködés szerve, mivel az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) részét képezi. Ettől függetlenül hozzájárul a rendészeti együttműködéshez: a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomaták és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján értékelést készít a fenyegetésekről. Az INTCEN tevékenysége operatív szempontból is hasznos, például a terroristák mozgásának célállomásaival, okaival és útvonalalaival kapcsolatos, az Unió egészére vonatkozó információk biztosítása révén.

4. Együttműködés a katasztrófavédelem területén

804

A rendészeti tevékenység egyik ága a katasztrófavédelem. A természeti és ember okozta katasztrófák becslések szerint évente mintegy 15 milliárd euró kárt okoznak az Európai Unió tagállamaiban. A katasztrófák elleni felkészülést és védekezést, következményeinek felszámolását szolgáló különböző szervezetrendszerek létrehozása és működtetése minden országban kiemelt

²⁶ 2010/131/EU határozat a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról

állami feladat, amit a hivatásos katasztrófavédelmi és mentőszervek mellett a honvédelmi és rendvédelmi, az ágazati és területi államigazgatási szervek, az önkormányzatok, a gazdálkodó szervezetek, valamint a polgári védelmi szervek és az állampolgárok bevonásával, illetve közreműködésével látnak el. Az egyes országok sajátosságaikból adódóan különböző módon, eltérő szervezeti és irányítási megoldások alkalmazásával törekednek a katasztrófák elleni minél hatékonyabb védelemre. A jelentősebb vagy több országot érintő katasztrófák esetében azonban szükségszerűen felmerül ezek lehetséges megelőzésére, mérséklésére, felszámolására irányuló nemzetközi együttműködés igénye is. Ezt különösen indokoltá teszi az, hogy a katasztrófák esetenként egyidejűleg több országban is jelentkezhetnek (pl. árvizek), kihatással lehetnek más országokra is (pl. vízszennyezés, járványok), vagy olyan mértékűek, amelyek következményeivel az adott állam egyedül nem képes kellő hatékonysággal megbirkózni (pl. kritikus infrastruktúrák zavarai, tömeges migráció, terrorcselekmények).

Az EU a katasztrófák megelőzését, elhárítását és következményeinek felszámolását, azaz a katasztrófaigazgatást (disaster management) a polgárok és javaik, a társadalom és környezete védelmét szolgáló, széles értelemben vett polgári védelem (civil protection) részeként megoldandó tagállami feladatnak tekinti, amelynek ellátásához azonban hozzájárul a tagállamok együttműködése, az EUMSZ polgári védelemmel foglalkozó 196. cikke szerint. Ennek értelmében az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzése és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítása érdekében. Az Unió tevékenységének célja a kockázatok megelőzése, a polgári védelemben részt vevők felkészítése a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén, a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül, valamint a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának előmozdítása.

Az EUMSZ szolidaritási klauzulája (222. cikk) szerint, ha egy tagállam természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt mozgósít annak érdekében, hogy katasztrófa esetén egy tagállamnak politikai vezetése kérésére a többi tagállam segítséget nyújtson. Az EUMSZ 122. cikk (2) bekezdése a gazdasági és monetáris politika keretében is lehetővé teszi uniós támogatás nyújtását az érintett tagállam számára, ha az természeti csapások vagy általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd vagy ezek komoly veszélye áll fenn.

A fenti rendelkezések szellemében 2001-ben sor került az Uniós Polgári Védelmi Mechanizmus kialakítására és 2007-től az annak finanszírozására szolgáló polgári védelmi pénzügyi eszköz létrehozására. Ezek jogi kereteit jelenleg az Európai Parlament és a Tanács határozata²⁷ állapítja meg, amely szerint a mechanizmus által biztosított védelem elsősorban a személyek, a környezet és a tulajdon védelmére terjed ki, az Unión belül vagy kívül bekövetkező természeti és ember által okozott katasztrófa esetén, ideértve a környezeti katasztrófákat, a terrorizmus következményeit és az egészségügyi veszélyhelyzeteket is. Ilyen esetekben a mechanizmus keretében polgári védelmi és más veszélyhelyzeti segítségnyújtás kérhető az érintett ország reakálási képességének kiegészítése céljából.

A polgári védelmi együttműködést segítő mechanizmus célja, hogy súlyos veszélyhelyzetek esetén kérésre támogatást nyújtson, illetve előmozdítsa az EU és a tagállamok segítségnyújtási beavatkozásának összehangolását annak érdekében, hogy javuljon a katasztrófák megelőzését, az azokra való felkészültséget és reagálást szolgáló rendszerek hatékonysága. Az uniós mechanizmus ugyanakkor nem érinti a tagállamok azon elsődleges felelősségét, hogy katasztrófavédelmi rendszereik megfelelően kezelni tudják az olyan természetű és nagyságrendű katasztrófákat, amelyekre ésszerűen számítani lehet, illetve fel lehet készülni.

Az uniós mechanizmus egy Európai Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központból (ERCC), a tagállamok által önkéntesen, előzetesen rendelkezésre bocsátott európai veszélyhelyzet-kezelési képességekből (EERC), képzett szakértőkből, a Bizottság által irányított, közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszerből (CECIS), valamint a tagállamok által kijelölt operatív kapcsolattartási pontokból áll. Az uniós polgári védelmi mechanizmus finanszírozását a polgári védelmi pénzügyi eszköz szolgálja, amely a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan közel 370 millió EUR-ba fog kerülni.

Az EU polgári védelmi mechanizmusa keretében jelenleg 32 ország (28 tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Macedónia és Norvégia) működik együtt. A mechanizmus biztosítja az Unión belüli és kívüli segítségnyújtás összehangolását. Az uniós polgári védelmi mechanizmushoz Magyarország már 2003-ban csatlakozott. Hazánk uniós taggá válása óta a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás mechanizmusának hivatalos nemzeti kapcsolattartó pontja az OKF, amely kétoldalú kapcsolatokat tart mind a hét szomszédos országgal, továbbá olyan nem szomszédos országokkal, amelyekkel az együttműködést kétoldalú egyezmény szabályozza. A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás, illetve -segítségkérés koordinálását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve végzi, amely nemzeti kapcsolattartó pontként működik az EU, a NATO, az ENSZ és egyéb regionális és kétoldalú katasztrófavédelmi együttműködési rendszerben.

Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájában szerepel, hogy a katasztrófavédelem terén folytatott uniós tevékenységet a jövőben annak a célkitűzésnek kell vezérelnie, hogy a katasztrófamegelőzés és -előrejelzés stratégiai megközelítésének kidolgozása, valamint a felkészültség és a reagálás javítása révén, a nemzeti felelősség elismerése mellett csökkentjük a katasztrófákkal szembeni kiszolgáltatottságot. Iránymutatásokat kell kidolgozni a veszélyek és kockázatok feltérképezésével, értékelésével és elemzésével kapcsolatos módszerekre vonatkozóan, továbbá el kell készíteni azon természeti és ember okozta kockázatok áttekintését, amelyekkel az EU a jövőben szembesülhet. Ennek az uniós szintű kockázatelemzésnek kellene a kockázatokat megosztó tagállamok és az EU közötti együttműködési kezdeményezések alapját képeznie a katasztrófavédelem és a képességtervezés terén. Azonosítani kell az olyan további kockázatokat és fenyegetéseket, mint például az energiaellátás zavarai, az információs és kommunikációs technológiák (IKT) meghibásodása és a járványok. A megelőzéssel foglalkozó politikákba be kell építeni a polgároknak, valamint az állami és a magánszektornak a katasztrófák hatásaival szembeni ellenállását.²⁸ A rendészeti közszolgáltatások e katasztrófavédelmi ágával összefüggésben az Uniónak láthatóan olyan törekvése is van, hogy más közfeladatok ellátásának biztonságát (az ellátásbiztonság szintjét) is javítsa.

II. A rendészet humán erőforrás rendszerei

Linder Viktória

Kulcsszavak

alkalmazási feltételek	kiválasztás	továbbképzés
toborzás	karrier	teljesítményrendszer

Előjáróban feltétlenül utalnunk kell arra, hogy a rendészeti humán erőforrás-rendszert érintő kérdéskör azon sajátos területe a rendészeti együttműködésnek az Unióban, amelyre nem terjed ki az uniós szabályozás. A munkavállalók szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 45. cikk is kifejezetten kizárja a közszolgálatban dolgozókat e cikk hatálya alól, emiatt megengedett az állampolgárság mint alkalmazási feltétel meghatározása. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy a közös uniós szabályok hiányának ellenére a humán erőforrás biztosításának szervezésében közös pontokat, közös fejlődési tendenciákat (pl. teljesítménymenedzsment megjelenése, kordedvezményes nyugdíjjal kapcsolatos változások), egyfajta összetartó fejlődési irányt fedezhetünk fel. Kifejezetten ezt támasztják alá pl. a Bizottság ajánlásai az európai rendészeti képzési rendszer tárgyában.

805

A rendészeti tevékenység hatékonysága számos elemtől függ. A komplex háttér egyik legfontosabb – ha nem a legfontosabb – szegmense a rendészeti feladatokat ellátó szervek személyi állománya. A rendészeti szervek a közszolgálat keretein belül – az ellátandó feladatok sajátosságaiból, továbbá a fegyveres testületként való működés és így az állami erőszak szükségképpen alkalmazására történt felruházásból adódóan – speciális szerepet töltenek be.

A rendészeti szervek hatékony munkavégzésének középpontjában is az emberi erőforrások állnak. A különböző szolgálati ágak által ellátandó kötelezettségekből adódóan a személyi állományra, foglalkoztatási viszonyára speciális, szigorú keretek között lefektetett szabályozás vonatkozik. E normatív szabályozás egyben behatárolja a rendészeti tevékenységet ellátó szervek humán erőforrás-gazdálkodását is. Elvárás, hogy – az említett keretek között – az esetek egy részében érzékeny szempontok által vezérelve, a fokozott társadalmi, erkölcsi, szakmai és hatékonysági követelmények figyelembevételével, adekvát módszerekkel gondoskodjon a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkaerő kiválasztásáról, fejlesztéséről, karriertervezéséről és a hivatásos állomány menedzseléséről.

806 1. Alapvetés

A rendészeti szervek humán rendszereinek, emberi erőforrás-gazdálkodásának komparatív jellegű vizsgálata „mostoha” terület. A civil közszolgálattal ellentétben a rendészeti terület személyi állományának foglalkoztatási viszonyaival, e szervek emberi erőforrás-gazdálkodásának átfogó jellegű bemutatásával hazai viszonylatban alig találkozunk. Nemzetközi szinten is azonban inkább csak egy-egy speciális, épp az érdeklődés homlokerébe került konkrét aspektusból lelhettünk fel munkákat elsősorban szociológiai, pszichológiai összefüggésekkel fűszerezetten. Ennek konkrét okairól viszont csak sejtéseink lehetnek.

Az okok között meghatározónak véljük, hogy a rendészeti szervek bizonyos kategóriáinak személyi állománya – országonként különbözőképpen – a széles körben kutatott civil köztisztviselőkhöz hasonló szabályozás alá esik, néhol pedig csak egy-egy jogelem tekintetében szabályoz eltérően a jogalkotó. Például Szlovéniában a köztisztviselői törvény mellett a rendőrségi törvény tartalmazza a speciális rendelkezéseket a rendőrök – köztük a határőrök – tekintetében, mindezt amellett, hogy a rendőrség állományának mintegy 80%-ára a köztisztviselővel azonos, illetve hasonló szabályozás vonatkozik. Másutt külön jogszabály(ok) – a kontinentális Európában közjogiak – rendezi(k) a rendészeti szervek személyi állományának jogviszonyait. De az alapvonalak – mivel mindenhol az állam a munkáltató – itt is nagyon hasonlóak, ezért a jogviszony és elemeinek vizsgálata nehezen választható el.

A specialitások talán nem is ösztönöznek kellőképpen a személyügyi kérdések külön tárgyalására, hisz az ellátandó feladatok felőli megközelítés vagy a szervezeti megoldások sokkal izgalmasabb témákat szolgáltat(hat)nak a társadalmi folyamatok mentén rendre megújuló problémák miatt.

A rendészeti területek emberi erőforrás-gazdálkodását feldolgozó munkák hiányának indoka egy-egy ország esetében lehet az is – és ez itt Közép-Kelet-Európában talán még a rendszerváltás előtről visszamaradt berögződés –, hogy e szervek állományának adataihoz, a róluk szóló információkhoz nehezebb hozzáférni, mint a civil kategóriák esetében.

További megfontolás lehet, hogy az állami szuverenitáshoz erősen kapcsolódó feladatok jellegéből adódóan talán úgy tűnik, hogy a személyi állomány foglalkoztatási viszonyai adottak, az állam döntésétől függenek, amely az egyéb – köztük társadalmi – résztvevők alkupozióját alapjaiban megkérdőjelezi. A változás – a közjogi státusz fenntartásából adódóan – nem is olyan gyakori, mint a közigazgatás civil hivatalnokai esetében. Ugyanakkor ez a jelenség sem olyan egyértelmű, hiszen például az angolszász országokban a rendőri szervek egyértelműen és erősen kötődnek a helyi közösségekhez, az önkormányzatokhoz (Finszter, 2008; Madai, 2013), vagy a szövetségi államokban a tagállamokhoz, tartományokhoz, így a döntéshozatal a humán erőforrás-gazdálkodás tekintetében sem feltétlenül a legfelsőbb szinteken, centralizáltan történik. Azt is meg kell említenünk, hogy a rendészeti szervek állományainak érdekképviseleti szerepe is jelentős Európa-szerte, hiszen nem mulasztják el hangjukat hallatni egy-egy tervezett – korábban megszerzett jogaikat csorbító – intézkedés kapcsán.

Ugyanakkor a rendészeti szervek – hangsúlyosan a rendőrség – „berkeiben” is megjelent a menedzserszemlélet az Új Közmenedzsment ideológiájának hatására. Épp az említett angolszász országok élvonalai e folyamatoknak. Tehát a döntéshozatal az emberi erőforrással való gazdálkodásban is decentralizálódik, és ennek következtében polarizálódik.

A két utolsó felvetés összefüggésében megjegyezzük, hogy egyes szerzők a menedzsermódszerek elterjedésének gátját részben épp a rendőri szakszervezetek befolyásában látják, amelyek minden erővel védik a rendőrök hagyományos, weberi értelemben vett „közszolgáltatóságát”, szerzett jogait (O'Mailly–Hutchinson, 2007).

2. A rendészeti feladatokat ellátók köre

807

Jelen alfejezet célja nemzetközi összehasonlítás keretében bepillantást nyerni a rendészeti szervek²⁹ humán erőforrás-gazdálkodásába. Amennyiben célunk csupán a magyar rendészeti szervek személyi állománya foglalkoztatási viszonyainak áttekintése lenne, abban az esetben sem nyílna lehetőségünk – a jogszabályi rendelkezések gyakori változása okán, főképp nem hosszabb idő távlatában – részletes, kimerítő elemzést adni mindazon kategóriák vonatkozásában, amelyek Magyarországon rendészeti feladatokat látnak el. Csak pillanatképet kísérlehetünk meg fő vonalaiban felvillantani.

Magyarországon egyértelműen a rendészeti hatáskörrel rendelkező kategóriák körébe sorolhatjuk a különböző szolgálati ágaknál feladatot teljesítő *rendőröket*, köztük a néhány éve a rendőrség állományába integrált *határrendészeket* és a *katasztrófavédelem* integrált szervének *állományát*, akiket egységesen *tűzoltóknak* kell neveznünk – közéjük tartoznak a vonuló tűzoltók, de a korábbi polgári védelmiek, a tűzország tagjai vagy az iparbiztonsággal, illetve a hatósági ügyekkel foglalkozó hivatásos munkatársak is.³⁰ Rendészeti hatáskörrel rendelkeznek továbbá a *büntetés-végrehajtás alkalmazottai*, a NAV személyi állományából a *vámterületen foglalkoztatottak* – a vám- és az adóterület integrációjáig a vám- és pénzügyőrség állományának tagjai is ide tartoztak. A kör bővíthető a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, a *polgári nemzetbiztonsági szolgálatok*, a *Nemzeti Védelmi Szolgálat* személyi állományával stb. De folytathatjuk a sort a törvényi rendelkezés szerint az állami és önkormányzati alkalmazásban álló közszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak, valamint egyéb foglalkoztatási jogviszonyban álló *rendészeti feladatokat ellátó személyekkel*, így a fegyveres biztonsági őrökkel, a személy- és vagyonőrökkel, a(z) önkormányzati) természetvédelmi őrökkel, az erdővédelmi szolgálat tagjaival, a hegyőrökkel, a hivatásos vadászokkal, a (jogosult) erdészeti szakszeméllyel, a halászati őrökkel, a közterület felügyelőkkel és a mezőőrökkel.³¹

²⁹ A rendészeti, rendvédelmi kifejezéseket – (el)ismerve a köztük lévő tartalombeli különbségeket – e munkában szinonimaként alkalmazom.

³⁰ A korábbi hivatásos önkormányzati tűzoltóságok 2012. január 1-jétől állami tűzoltósággá alakultak át. Az állami tűzoltóság – a hivatásos tűzoltóság és a tűzország – a hivatásos önkormányzati tűzoltóság általános jogutódja. A hivatásos önkormányzati tűzoltóság működtetését, továbbá fenntartását szolgáló, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok használatában lévő és a tűzoltósági feladatok elvégzéséhez szükséges önkormányzati vagyon térítésmentesen az állam tulajdonába került. Rendészeti feladatot látnak el az eddigi önkéntes tűzoltóságok, új nevükön önkormányzati tűzoltóságok tagjai is a hivatásos tűzoltóságot segítve az általuk kötött együttműködési megállapodás alapján.

³¹ Új szabályozás az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény vonatkozó rendelkezései szerint.

Ha nemzetközi összehasonlításban szándékozunk összegyűjteni, hogy mely hivatások és foglalkozások tartoznak a rendészeti kategóriába, természetesen még sokkal árnyaltabb képet kapunk. Az Egyesült Királyságban többek között a rendőrök, a tűzoltók, a büntetés-végrehajtás állománya, a bevándorlási tisztek, a foglalkozás-higiénikusok, a rohammentősök, az egészségügyi és biztonsági felügyelők és tanácsadók, a környezet-egészségügyi praxist folytatók, a közbiztonság-védelmi tisztek, a fogyasztóvédelmi tisztek, továbbá a hadsereg (fegyveres erők) különböző területeken foglalkoztatott állománya tartoznak a rendvédelmi foglalkozást űzők körébe.³² Franciaországban csak a rendőrségi erőknek három fajtája létezik: a nemzeti rendőrség, a csendőrség, továbbá helyi szinten az önkormányzati rendőrség. A Német Szövetségi Köztársaságban a rend és a közbiztonság fenntartása a Szövetségi Rendőrség, a Szövetségi Bünyügyi Rendőrségi Hivatal, illetve a 16 tartományi rendőrség között oszlik meg. Mivel a német alaptörvény a rendőri feladatellátást a tartományi hatáskörökbe sorolja, így a rendőrségi szervezetrendszer kialakításában tartományonként eltérések vannak. Ennek megfelelően a személyi állomány foglalkoztatási viszonyai is eltérően alakulhatnak. Anélkül, hogy az országoként sajátos, egyedi rendészeti kategóriákról említést tennénk, a rendőrség vonatkozásában is kijelenthetjük, hogy a szervezeti megoldásokat tekintve az állomány alkalmazása tekintetében aligha találhatnánk még az Európai Unió tagállamai között is két egymással megegyező berendezkedést.

808 3. Jogállás

A civil közigazgatás hivatalaiban feladatot ellátó köztisztviselők státuszáról hagyományosan a közjogi kinevezést feltételező zárt vagy karrierrendszer, továbbá a munkajogias alkalmazásra épülő nyílt, ún. állás típusú rendszer dichotómiájában szoktunk szólni. Mi a helyzet a rendészeti szervek alkalmazottaival? Értelmezhető-e a zárt és a nyílt rendszer olyan szervezetekben, amelyek nem csupán közhatalmi hatáskörökkel rendelkeznek, de adott kategóriák tekintetében és adott esetekben e szervek képviselőit megilleti az állami erőszak legális monopóliuma is? Lehet-e ilyen feladatokat állás típusú, „szabad ki-be járás” mellett működő szervezetekben felelősséggel, elszámoltathatóan, hatékonyan ellátni? Milyen módon működtetik ma ezek a szervezetek személyzeti, humánerőforrás-rendszereiket?

Ezekre a kérdésekre a nemzetközi gyakorlatban egyelőre, nem kapunk választ, mert azok az országok is, amelyek az Új Közmenedzsment hatására átalakították hagyományos közszolgálati karrierrendszereiket és állás típusú modellre váltottak, a rendészeti tevékenységet végző állományt továbbra is közjogi státuszban foglalkoztatják.³³

³² A hadsereg egyesült királyságbeli alkalmazásának lehetőségeiről meghatározott rendészeti feladatok ellátására lásd: Madai, 2013.

³³ Mindjárt hozzá is tesszük, hogy természetesen minden országban előfordulhatnak a rendészeti szerveknél olyan alkalmazottak – magyar terminológiával élve: polgári alkalmazottak –, akik például irodai, egyéb kiegészítő jellegű feladatokat látnak el, és adott esetben nem érvényes rájuk az általános közjogi foglalkoztatás. Egy külföldi példa szerint erre megoldás lehet az, amikor az angol rendőrség a kordkedvezményesen nyugállományba vonult tisztjeit „visszafoglalkoztatja” munkajogi szerződés alapján például tanácsadónak, sofőrnek, kutyakiképzőnek stb. Ezekre a kategóriákra e tanulmányban részletesen nem térünk ki.

Ezt a megoldást választották a skandináv országok nagy részében, ahol a köztisztviselők zöme munkajogias szabályozás alá került. Így döntött a '90-es években továbbá az olasz és néhány évvel ezelőtt a portugál jogalkotó is, mely a korábbi modellalkotást, jelesen, hogy az olasz és a portugál közszoigalat az erősen zárt, karrier rendszerű francia típusba tartozik, alapjaiban kérdőjelezte és változtatta meg. A jelenlegi szabályozás és gyakorlat szerint e két latin országban az állami alkalmazottak egyre nagyobb részére munkajogias szabályozás vonatkozik, míg néhány kategória – ezek jelentős része a rendészeti tevékenységet ellátók köréből kerülnek ki – továbbra is élvezzi a közszoigák védetséggel és elbocsáthatatlansággal együtt járó karrierrendszerének előnyeit.³⁴ Ahol a közjog-magánjog dualista szemlélete nem érvényesül (az angolszász országokban), ott a munkavállalókat eltérő megoldásokkal foglalkoztatják.

A II.1 táblázat arról tájékoztat, hogy az Európai Unió 25 tagállamában a felsorolt – a magyar terminológia szerint rendészeti tevékenységet ellátó – szektorokban dolgozókat a központi közigazgatás *közjogi státuszban* foglalkoztatott karrier-köztisztviselőire vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan foglalkoztatják-e *többségében* vagy sem.

II.1 táblázat

Karrier-köztisztviselőkhöz hasonló jogállású rendészeti alkalmazottak az EU-ban

809

Ágazati terület	Köztisztviselői vagy ahhoz hasonló közjogi szabályozás az EU 24 tagállamából
Rendőrség*	AUT, BEL, CZE, CYP, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ITA, LAT, LTU, LUX, MLT, NLD, POL, POR, SVK, SVN, SWE**
Határrendészet, vám, légi-forgalmi ellenőrzés	AUT, BEL, CZE, CYP, DEU, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ITA, LAT, LTU, LUX, POL, MLT, NLD, Málta, POR, SVK, SVN
Pénzügyi hatóságok (adó)	AUT, BEL, CZE, CYP, DEU, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ITA, LAT, LTU, LUX, MLT, NLD, POL, POR, SVK, SVN
Büntetés-végrehajtás	AUT, CZE, CYP, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ITA, LAT, LTU, LUX, MLT, NLD, POL, POR, SVK, SVN
Tűzoltóság	AUT, CZE, CYP, DEU, ESP, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ITA, LAT, LTU, LUX, MLT, NLD, POL, POR, SVK, SVN
Veszélyelhárítás, környezetvédelmi felügyelet, ellenőrzés	AUT, BEL, CZE, CYP, DEU, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRA, ITA, LAT, LTU, MLT, POL, POR, SVK, SVN

* A rendőrök az egyéb, továbbra is közjogi státuszban maradt kategóriákkal esnek egy tekintet alá.

** Rövidítések jegyzéke³⁵

Forrás: Saját gyűjtés, valamint Demmke, 2005; Demmke et al, 2010 alapján.

³⁴ Természetesen mindamellett tudjuk, hogy sem Közép-Kelet-Európában, sem például Olaszországban nem igazolja a jogszabály által deklarált, politikai és egyéb beavatkozástól mentes, intakt állapotot a gyakorlat. Olaszországban a beavatkozás a felső szinteket szokta elérni, míg a poszt-kommunista államok némelyikében a lentebbi, szakmai szintek érintetlensége sem biztosított kormányváltások, (felső)vezetők személycseréje esetén, mint ahogy azt a rendszerváltás utáni magyar gyakorlat is példázza – hatalmas károkat okozva a szakmai munka színvonalában s ezáltal a közbizalomban, a társadalmi elfogadottság terén.

³⁵ AUT: Ausztria; BEL: Belgium; CZE: Csehország; CYP: Ciprus; DEU: Németország; DNK: Dánia; ESP: Spanyolország; EST: Észtország; FIN: Finnország; FRA: Franciaország; GRC: Görögország; HUN: Magyarország; IRL: Írország; ITA: Olaszország; LAT: Lettország; LTU: Litvánia; LUX: Luxemburg; MLT: Málta; NLD: Hollandia; POL: Lengyelország; POR: Portugália; SVK: Szlovákia; SVN: Szlovénia; SWE: Svédország.

A II.1 táblázathoz szükséges néhány magyarázatot fűzünk. A „rendőrség” című sorban szereplő uniós tagországok köréből – 25 országgal számolva³⁶ – csak az Egyesült Királyság hiányzik. Ennek oka, hogy az Egyesült Királyságban a rendőrök nem köztisztviselőnek, hanem koronaszolgának minősülnek. Annak ellenére viszont, hogy Magyarországon a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyát a 2015. évi XLII. törvény rendezi, nemzetközi összehasonlításban nem teszünk különbséget, mivel a vonatkozó közjogi jogszabályok számos rendelkezése hasonló, illetve az alapvető – nem speciális – elvek is átfedést mutatnak. Ezen túl a komparatív elemzést ellehetetlenítene a részletekbe menő különbségtétel. Néhány országban a határrendészek a rendőrség kötelekébe tartoznak, így ők nem a táblázat „határrendészek” című sorában szerepelnek. Ezzel szemben ebbe a sorba tartoznak a vámósok a légiforgalomhoz kapcsolódó kategóriákkal egyetemben.³⁷

A példák megerősítik a sokszínűséget, amely viszont megnehezíti a kategorizálást a státuszokba, illetve a rendvédelmi, rendészeti tevékenységbe való sorolás tekintetében egyaránt. Elegendő, ha csupán a jelenleg – 2014-ben – hatályos magyar szabályozáshoz viszonyítunk. Hazánkban a már említett integrációk eredményeképpen a korábbi határőrökből is rendőrök lettek. A vámósok és az adóhivatal alkalmazottai ugyan egy szervezet keretében látják el jelenleg feladataikat, de különböző státuszokban. A vámósok hivatásos jogviszonyban állnak, és ők a rendészeti tevékenységet végzők körébe sorolhatók. Ezzel szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóterületen dolgozó munkatársai kormánytisztviselők.³⁸ A katasztrófavédelmi integráció kérdését már érintettük. Ugyanakkor egyéb olyan területeket, ahol más országok értelmezésében rendészeti tevékenységet végeznek, nem is tüntettünk fel a II.1 táblázatban.³⁹

A munka további részében – épp a bemutatott sokszínűség okán – a rendészeti tevékenységet ellátók köréből a rendőrök jogállását tárgyaljuk részletesen, egyéb kategóriákra csak egy-egy releváns megoldás kapcsán utalunk.

³⁶ A táblázat alapjául szolgáló legkorábbi forrás publikálásának időpontjában (2005) az Unió tagállamainak száma.

³⁷ Ugyanakkor a légiforgalomhoz kapcsolódó hatósági (rendészeti) feladatokat ellátók státusza néhány országban – legalábbis részben – egyéb (munkajogi) szabályozás alá is eshet.

³⁸ Ilyen integrált szervezeti megoldásokkal találkozhatunk más európai országokban is. A nagy integrált szervezetek létrehozásának deklarált célja minden esetben a feladatok hatékonyabb ellátására való törekvés, az állampolgárok és szervezetek igényeinek magasabb szinten történő biztosítása, költségtakarékosság stb. Az integrációk megvalósításakor kitűzött hatékonyságnövekedési célok elérésének empirikus vizsgálati eredményeiről röviden lásd pl. a Wolfgang Drechslerrel készült interjút (Kovács, 2013).

³⁹ Megjegyezzük, hogy magyar vonatkozásban – az eltelt idő rövidege miatt – az említett nagy szervezeti integrációknak a személyi állományi kategóriákra gyakorolt hatásáról egelőre nehéz lenne megalapozott, objektív álláspontot elfoglalni. Csak szubjektív benyomásaink vannak az érintett kategóriák képviselőinek nem túl nagy arányával folytatott véleménycserék alapján. Csupán remélhetjük, hogy a folyamatos és nem mértékű fluktuáció a kiforrott véleményalkotást nem fogja ellehetetleníteni.

4. Alkalmazási feltételek, toborzás, kiválasztás

810

A rendészeti szervek állományának jogviszony-létesítési feltételeit, továbbá kiválasztása tekintetében a nemzetközi szabályozást és gyakorlatot áttekintve kimutatható, hogy az el-
látandó feladatok jellegéből adódóan egyértelműen szigorúbbak és számukat tekintve több a teljesítendő feltétel, mint a civil közszolgák esetében.

Általánosan feltétel az érintett ország állampolgársága és a belföldi lakóhely. Kivételt képez ez alól az Egyesült Királyság, ahol ugyan az egyes szervek saját hatáskörben határozzák meg az alkalmazási feltételeket, a kiválasztás nem országos szinten formalizált, de jelentkezhetnek rendőri állásra a Brit Nemzetközösség, az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség⁴⁰ (továbbiakban: EGT) országainak, valamint Svájc állampolgárai is. Sőt olyan külföldiek előtt is nyitva áll a lehetőség, akik határozatlan időtartamú tartózkodási és munkavállalási engedéllyel rendelkeznek az Egyesült Királyság területén.⁴¹ A rendelkezés sajátos, mivel az országok zömében a rendőri státusz betöltésének feltétele a hazai állampolgárság.

A következő általánosan jelentkező feltétel az *életkori korlátok*. Ez országonként és hivatásonként teljesen változó. Az alsó korhatár egészen a 16–18. életév betöltésétől kezdődik. Például a londoni rendőrséghez civil állományba 16 éves kortól, egyéb esetben 18 éves kortól, a francia csendőrséghez 17 éves kortól lehetséges jelentkezni. A felső korhatár a legtöbb országban a 27–35. életév között mozog. Ez alól is van kivétel, például a londoni rendőrséghez bizonyos posztok tekintetében az 57. életévet, illetve a 62 és fél évet határozzák meg a felvétel korlátjaként. A magyar szabályozás e tekintetben az utóbbi években változott. Jelenleg hivatásos szolgálati jogviszony 18. életévéig betöltött, a hivatásos szolgálati viszony felső korhatárát még el nem érő, belföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárral létesíthető. Ez a felső határ ma már az öregségi nyugdíjkorhatárt jelenti.

A következő alkalmazott felvételi feltétel a különböző *ellenőrzéseknek* való sikeres megfelelés. Ez irányulhat a jelölt életvitelének, életútjának, háttérének vizsgálatára, biztonsági ellenőrzésére, és e mellett hozzá kell járulnia a felvételtel kérőnek ahhoz, hogy ezeket a vizsgáldásokat a jövőbeli munkáltató elvégezze. Más tekintet alá esik az egészségi – fizikai, pszichikai állapot – ellenőrzése.

A *képzettségi követelmények* tekintetében általában középiskolai szintnek megfelelő minimumot határoznak meg, de jellemző megoldás természetesen az is, hogy adott területre, életpályára, szintre speciálisan állapítják meg a képzettségi követelményeket.

Egyes országokban – annak ellenére, hogy *előzetesen szerzett szakmai tapasztalatot* nem követelnek meg – előnyt jelent, ha a jelölt rendelkezik gyakorlattal a közösségi munka terén. Ez azokban az országokban van így, ahol nem elsősorban az iskolai végzettséget igazoló oklevelek alapján választják ki a közszolgálati alkalmazottakat, így például az Egyesült Királyságban vagy Svédországban. Az angol rendőrséghez jelentkezőtől egyúttal elvárják, hogy megindokolja, milyen okok motiválták a rendőri munka, a közösségi szolgálat vállalására.

⁴⁰ Az Európai Unió tagállamai, továbbá Izland, Norvégia és Liechtenstein.

⁴¹ A londoni rendőrségnél való alkalmazás esetében ez a jelentkezést megelőző hároméves szigetországbeli helyben lakási feltételt is magában foglal.

Következő feltétel a *felvételi eljárás sikeres teljesítése*. A rendőrök esetében ez országonként eltérő formában és tartalommal valósul meg, de a közös jellemző, hogy a *megmértetés sokrétű*. Az országok többségében a kiválasztási procedúra több napot vesz igénybe, helyenként a 3–4 részből álló felvételi eljárási szakaszokat ugyanennyi napra osztják el, és a továbbjutás feltétele az előző rész sikeres teljesítése. A felvételi keretében a jelentkezőknek *fizikai felméréskön* kell részt venniük, amely a későbbiekben ellátandó, fizikai igénybevételt jelentő feladatokból adódóan lesz nélkülözhetetlen. A fizikai alkalmasság mellett az általános *egészségi állapotot*, a *pszichikai, mentális alkalmasságot*, *stressztűrő képességet* is tesztelik. A *tárgyi tudás alapos mérése* szintén részét képezi a felvételi eljárásnak, illetve az országok – mondhatni kivétel nélkül – a releváns *kompetenciák mérésére* is gondot fordítanak.

Ahogy a rendőrök, úgy más kategóriák, például csendőrök, tűzoltók stb. toborzása is széles körben történik. Az évente felvehető számának közzététele mellett a hatáskörrel rendelkező szervezetek Európa-szerte széles körű tájékoztatást nyújtanak az alkalmazás feltételeiről, a kiválasztási eljárásról, lépésről-lépésre bemutatván az egyes etapokat (pl.: internetes videók a fizikai felmérőn teljesítendő gyakorlatokról vagy kézikönyv a sikeres felvételre felkészítő tréning formáiról stb.).

A rendőrök tehát – országmodelltől függetlenül – sokelemes felvételi eljárás keretében kerülnek kiválasztásra. Az országok közötti különbség a konkrét kivitelezésben és abban érhető tetten, hogy amennyiben versenyvizsgával történik a kiválasztás, az eredményeknek megfelelően rangsorba állítják a jelöltek. Ez a frankofon országokra jellemző, amelyekben a kötött kiválasztás formája a versenyvizsga.⁴² Tartalmának meghatározásában bizonyos mértékű centralizáció érvényesül. Ez azt jelenti, hogy központi, tartományi, regionális vagy egyéb magasabb közigazgatási – nem helyi – szinteken alakítják ki hagyományos elvek mentén. A versenyvizsga kiírások is ezeken a szinteken történnek például Franciaországban vagy Spanyolországban, amely utóbbiban más típusú versenyvizsgát szerveznek a határozatlan idejű kinevezést és ismét másikat a határozott idejű kinevezést elnyerő rendőrök, illetve egyéb kategóriák, például tűzoltók részére.⁴³ Az angolszász országokban ezzel szemben nem kötött a kiválasztás. Itt a szervek vezetőinek hatáskörébe tartozik az alkalmazott módszerek, a tartalom és a forma meghatározása. Így a toborzást és a szelekciót is helyi szinten szervezik a rendőrségi erők mindamelllett, hogy országos szinten elfogadott kompetenciakereteket alkalmaznak. A német rendőrök kiválasztásánál a tartományoké a meghatározó szerep.

Léteznek egyéb hasonlóságok is, amelyek – legyen szó bármelyik európai országról vagy közigazgatási-közszerződési modellről (francia, német, angolszász vagy posztkommunista) – kivétel nélkül mindenütt a gyakorlatból, illetve a feladatok jellegéből és a jogosultságok mikéntjéből származtathatók. A feladatok szakszerű ellátásának és a jogosultságok jogszerű gyakorlásának biztosítása érdekében az európai országok a felvételi eljáráson sikeresen teljesítő rendőröket alapos kiképzésben részesítik. Ennek időtartama az esetek többségében 2–2,5 évet vesz igénybe, mely időszak alatt elméleti, illetve gyakorlati képzés-

⁴² A közigazgatási kiválasztásról, amelynek általános formája egyes elemeiben hasonlóságot mutat a rendészeti területen alkalmazott megoldásokkal lásd például Lőrincz, 2000; Linder, 2006.

⁴³ Ezek körébe tartozik országos szinten a nemzeti rendőrség, a csendőrség tartományi szinten, az állam által létrehozott rendőrségek, illetve a négy tartományi autonóm rendőrség személyi állománya is.

ben is részesülnek a jelöltek, illetve részben terepen teljesítenek. E kiképzések ideje alatt az újonc rendőrök általában gyakorlónoknak tekintendők, s a felkészítő sikeres elvégzése után lépnek szolgálatba. A magyar megoldás mind a felvételi eljárás, mind a kiképzés tekintetében megfelel a nemzetközi gyakorlatnak. A rendészeti szakközépiskolák (4 működik az országban) a jövőbeli tiszthelyetteseket, míg a volt Rendőrtiszti Főiskola (jelenleg Nemzeti Közszerületi Egyetem Rendészettudományi Kar) a jövőbeli tiszteteket készíti fel a hivatásos pályára.

5. Karrier és továbbképzés

811

Az uniós tagállamok rendőrségeinek előmeneteli rendszereiben közös vonás, hogy érdekhez kötik az előmenetel lehetőségeit. Az érdek körében első helyen valamilyen képzés elvégzése, végzettség megszerzése szerepel. Németországban például az előmenetel és vele párhuzamosan az illetmény automatikusan nő mint a köztisztviselőknél általában, márpedig ott a kinevezett rendőr is köztisztviselő (Beamte). Amennyiben a középszintű életpályavonlról (mittlerer Dienst) a felsőbb szintűre (höherer Dienst) szeretne átlépni a rendőr, el kell végeznie a rendőrákadémiát. A felső szintű vezetők körébe történő átlépésnek – amennyiben erre esetleg sor kerülne – további képzettségi feltételei vannak. A franciáknál és a spanyoloknál, illetve a többi francia modellbe tartozó közigazgatásban, ahol testületekbe (corps, cuerpos) tömörülnek a rendőrök is, az előmenetelnek, sőt a különböző szintű rendőrségi, csendőrségi szintek közötti váltásnak is versenyvizsga a feltétele. A versenyvizsgák sikeres teljesítése alapos felkészülést, tanulást, iskolai vagy más képzés elvégzését stb. feltételezi. De azokban az országokban is feltétele a karrierben való előrelépésnek a továbbképzés, amelyekben decentralizáltan döntenek a humán erőforrás gazdálkodási hatáskörökben, úgy mint a skandináv vagy az angolszász országokban. Például a londoni rendőrség körülbelül 150 féle képzési lehetőséget ajánl állománya részére. Az életpálya-területek közötti átjáráshoz – magasabb szintre lépéshez – itt is hároméves rendőrákadémiái képzést kell elvégezni.

A nemzetközi gyakorlat ezt a fajta mobilitást, tehát a különböző szintű, de azonos szakmai úton haladó karrierutak közötti átjárást ösztönzi, ellentétben a magyar közszerületi életpályák közötti átjárást megvalósítani kívánó jogalkotói szándékkal, amely a rendőri (és egyéb meghatározott rendészeti), a kormánytisztviselői, illetve a katonai pályák közötti átjárást igyekszik megvalósítani az új jogszabályi rendelkezéseknek és a közigazgatás-korszerűsítési programoknak megfelelően.

A képzés sikeres abszolválása természetesen még csak egy feltétel teljesítését jelenti a magasabb szintű pályára lépéshez, illetve magasabb beosztásba kerüléshez. A szándékon kívül rendelkezni kell a megfelelő – az arra a szolgálati területre vagy a konkrét munkakörre meghatározott – kompetenciákkal, egyéb feltételekkel, valamint természetesen az alkalmazó szolgálati ágnak, szervnek is biztosítania kell a megfelelő számú álláshelyet. Azokban az országokban, ahol az előmenetel versenyvizsgákon keresztül bonyolódik, a megméretéseken sikeresen teljesítő aspiránsokat rangsorolják, így előbb-utóbb bejutnak a megpályázott pozíciókba.

A számtalan fejlesztő jellegű továbbképzés, tréning közül egy típust emelnénk ki, amely elmaradhatatlanul mindenütt jelen van és egyre növekvő jelentőségre tesz szert.

Ezek a rendőri vezetőképzések, menedzsertréningek, amelyek a magyar rendészeti szervek vezetői körében is gyakoriak és kiemelkedő figyelem övezi őket.

Az utóbbi időszakban épp a rendészeti szervek állományának képzése, illetve a képzés jelentőségének felismerése indukálta, hogy európai szinten is standardokat állítsanak fel e képzések vonatkozásában. Az Európai Unió ügynöksége, az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) felméréseket is végzett e téren,⁴⁴ továbbá az Európai Bizottság is ajánlásokat terjesztett az EU döntéshozó és tanácskozó testületei elé az európai rendészeti képzési rendszer tárgyában (European Commission, 2013).

812 6. Teljesítménymenedzsment – pro és kontra

Nem találkozhatunk ma Európában olyan rendőrséggel, ahol valamilyen formában ne kerülne sor a teljesítmények – egyéni és szervezeti – értékelésére. Azokban az országokban, ahol évtizedek óta napirenden van a kizárólag utasításos-ellenőrzéses rendszeren alapuló rendőrségi típus mellett egy menedzsmentszemléletű rendőrségi modell megjelenése is, ott párhuzamosan az Új Közmenedzsment irányzat kellekei között e humán erőforrás gazdálkodási eszköz is megjelent. Ezek az angolszász országok – az Egyesült Államok, Ausztrália, a rendőrségi teljesítménymenedzsment élvonalaként az Egyesült Királyság –, valamint a skandináv országok. Ezekben az államokban a rendőrség tekintetében a menedzseri szemlélet azt jelenti, hogy nagy hangsúlyt helyeznek a szervezetek közötti kooperációra, a szakmai és lakossági kapcsolatrendszerekre ettől remélvén a nagyobb fokú hatékonyságot a közösség problémáinak megoldására (Fleming, 2009; O'Malley–Hutchinson, 2007). Ennek feltételrendszerére, a sajátos társadalmi berendezkedésre, a közigazgatási kultúrára ehelyütt nem térünk ki, csupán néhány dilemmát érintünk.

Ezek közül meg kell említeni, hogy a teljesítménymenedzsment fogalma egyelőre vitatott a közszférabeli alkalmazás vonatkozásában (OECD, 2005a, 2005b; Linder, 2009). E menedzser eszköz támogatói azzal érvelnek alkalmazása mellett, hogy a teljesítmény menedzselése hozzásegíti a szervezetet a külső elszámoltathatóság követelményeivel való azonosuláshoz, hisz ha olyan rendszert alakítanak ki, amely a teljesítményt a szervezeti stratégiához, a tervezéshez, a költségvetéshez és a források kezeléséhez igazítja, egyértelműséget és átláthatóságot teremt (Fleming, 2009). A(z át)láthatóság pedig ösztönzi a szervezeteket – a kevésbé jól teljesítőket is – a jó vagy jobb teljesítményre. Azt is érveként szokták felhozni, hogy a teljesítménymenedzsment a vezetés számára lehetőséget biztosít arra, hogy a sikerekből és a hibákból egyaránt tanuljon. Egyúttal lehetővé teszi azt is, hogy a jó stratégiák és gyakorlatok beazonosításra kerüljenek éppúgy, ahogy a gyengeségek. A teljesítmény összehasonlítása pedig a rendőrségi szervezeteken belül és azok között is ösztönzően hathat, előmozdíthatja az innovációt. A szervek vezetése a teljesítménymenedzsment jelentőségét a szakpolitika-alkotás és a döntéshozatal minőségének javításában látja (Fleming, 2009).

A kritikusok ezzel szemben a teljesítménymenedzsment torzító hatásának lehetőségére hívják fel a figyelmet. A rendőrség szervezeteinél végzett teljesítménymérésről folytatott vita főként arról szól, hogy vajon a számszerűsített mérés képes-e valós képet adni a rendőrség

által végzett tevékenységek összetettségéről (Fleming, 2009). Valójában itt arról van szó, hogy a különféle rendőrségi statisztikák nem alkalmasak arra, hogy a rendőrök és szervezeteik munkájának hatékonyságát, eredményességét, minőségét mérijék. A mennyiség hajszolása gyakran a minőség rovására mehet. Magyar vonatkozásban a szájhagyomány és a hírek gyakran tudósítanak arról, hogy a rendőrök, akiknek „darabszámra” kell teljesíteniük, milyen eszközökhöz kénytelenek folyamodni annak érdekében, hogy teljesítsék a kiszabott penzumot, a felettes vagy a felettes szerv által elvártakat.⁴⁵ Már pedig a célkitűzés távol áll attól, hogy arról adjanak számot, milyen arányban végeztek igazoltatást, intézkedést stb. A cél az, hogy a rendőrség más szervekkel – ügyészséggel, bírósággal stb. – együttműködésben meg tudja mutatni a társadalomnak, hogy az adófizetők pénzét hatékonyan felhasználva hozzájárul a bűnözés megelőzéséhez, csökkentéséhez, az elkövetők felkutatásához és a közbiztonság erősítéséhez. E magasztos célok megvalósításának szolgálatába állítható egyik kis fogaskereket, a teljesítménymenedzsmentet még formálni szükséges, a megfelelő megoldás megtalálásához még folynak a kutatások. Mindamellet úgy véljük, ha egy módszertanilag sikeres teljesítménymenedzsment-rendszert sikerül is kialakítani Magyarországon, ahhoz, hogy motiváló szerepét be is tudja tölteni, a megfelelő tágabb és szűkebb közeg megteremtése szükséges és ezen a téren bőven van még feladata az országnak.

A magyar rendészeti szervek humánerőforrás-gazdálkodásában több mint egy évtizede alkalmazzák az egyéni teljesítményértékelést. Ahogy más közszolgálati kategóriák esetében (a civil közigazgatásban) a rendőrök esetében is folyamatosan formálódik a rendszer, és az ezzel kapcsolatos, megoldásra váró anomáliák is ahhoz hasonlóak, amelyekkel a nemzetközi gyakorlatban találkozunk. A jelenleg hatályos szabályozás – a közszolgálati kategóriák közötti átjárás megteremtése célkitűzésének szolgálatában, közös kapcsolódási pontként nevesítve – azonos egyéni teljesítményértékelési rendszert vezetett be a közel-múltban a rendőrség, a katonák és a kormánytisztviselők tekintetében.

7. Változó jogosultságok – a nyugdíjak kérdése

813

A rendészeti tevékenységet ellátó személyi állománnyal szembeni elvárások – amelyeknek nagy része már a jogviszony létesítésének is feltételét képezi – mennyiségben és minőségben fokozottan jelentkeznek a többi közszolgálati kategóriához viszonyítva. A rendőröktől általános elvárás, hogy kifogástalan életvitelt folytassanak, szigorú összeférhetlenségi szabályokat tartsanak be. A szolgálati jogviszony részeként kötelesek elfogadni, hogy alapjogaik korlátozásra kerülhetnek, így például előzetes bejelentés nélkül ellenőrizhetik őket, korlátozzák egyéni és kollektív politikai szabadságjogaikat például azzal, hogy nem lehetnek politikai pártnak tagjai stb.

Speciális korlátozás alá esik sztrájkjoguk is. Az Európai Unió tagállamai közszolgálatában munkát vállalók sztrájkjoga általában valamilyen mértékben csorbul. A legelterjedtebb megoldás, hogy a sztrájk csak az elégséges szolgáltatások biztosítása mellett megengedett. Természetesen vannak ez alól kivételek, de a rendőrök számára két országtól eltekintve

tilos a sztrájk. Egyedül Belgiumban, illetve Hollandiában – ez utóbbi esetében a katonákkal egyetemben – élhetnek a rendőrök sztrájkjogukkal, de léteznek olyan országok is, ahol a határőrök, a börtönőrök és a tűzoltók számára sem megengedett a munkabeszüntetés.

A klasszikus weberi közszolgálat-felfogás szerint az állam a korlátozások és a fokozott elvárások ellentételezéseként plusz jogokat biztosít az életét a köz szolgálatának szentelő alkalmazottja részére. A területi korlátok miatt egy aspektusból, a rendészeti szervek állományának korábbi kedvezményes nyugdíjjogosultságaiból kiindulva vizsgáljuk meg, hogyan alakul a nyugdíjazás jelenlegi helyzete a neoweberi közszolgálat-felfogás mentén Európa néhány országában.

A gazdasági világválság a közszolgálaton belül a rendészeti szervek állományának korábbi jogosultságait is kikezdeni látszik. Az európai országok egy részében az elmúlt évek vetették fel annak kérdését, hogy a közszféra dolgozói számára biztosított korábbi korkedvezményes nyugdíjazás hosszú távon vajon fenntartható-e. Az új közszolgálati nyugdíjrendszerek kialakítása sok helyütt napirenden van, a közszolgálati szakszervezetekkel folytatott tárgyalások és azok heves tiltakozásai is szerepet játszanak a folyamatban. Az Egyesült Királyságban a civil közszolgák nyugdíjkorhatárát felemelik, így néhány éven belül az egyéb munkavállalókéval azonos módon 65, majd 66 évre emelkedik. Az egyenruhások közül a rendőrök, a tűzoltók és a hadsereg katonáinak nyugdíjrendszerében is reformokat terveznek. A célok között szerepel az is, hogy az azonos szolgálati ágból, területről nyugdíjba vonultak ellátásai közötti különbségek mértékét csökkentsék. Ugyanakkor 2015-től a rendőrök nyugdíjkorhatára is 60 évre emelkedik a jelenlegi átlag 50 évről. A német rendőrök 60 éves nyugdíjkorhatárát 65–67 évre szándékoznak emelni *fokozatosan* a 2014 és 2029 közötti időszakban. Svájcban a berni rendőrök nyugdíjkorhatárát 60 évről 62 évre, Franciaországban általánosan 2 évvel emelték a nyugdíjkorhatárt. Hogy ez az egyes közszolgákat miként érinti, azt az őket foglalkoztató szakmai testület (corps) belső statútumai határozzák meg. Például egy önkormányzat által foglalkoztatott rendőrnél 55 év helyett 57 évre emelkedik a nyugdíjkorhatár.

A változás a magyar hivatásos állomány tekintetében is megtörtént. A korábban igénybe vehető korkedvezményes nyugdíjazás lehetősége 2012-től a jövőre vonatkozóan megszűnt, s az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig az eddig fizetett szolgálati nyugdíjak szolgálati járandósággá alakultak át, amely utóbbinak adóvonzata van. A jövőben a hivatásos állomány tagját a hivatásos szolgálat felső korhatárának elérése előtt öt évvel saját kérelmére, illetve a munkáltató döntése alapján nyugdíj előtti rendelkezési állományba kell helyezni, ha legalább 30 év szolgálati viszonyban töltött idővel rendelkezik. Ha erre sor kerül, ezen időszak alatt az öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig járandóságra jogosult. Másik változás, hogy amennyiben a jövőben a korkedvezményesen nyugdíjba vonult hivatásos állományú a közszolgálatban szeretne munkát vállalni, választania kell járandósága és munkájáért járó illetménye között. Megjegyezzük, hogy a korkedvezményes nyugdíj mellett munkát vállaló, visszatérő rendőrtisztek jelensége nem egyedi Magyarországon, ahol a rendőrök illetménye távolról sem nevezhető kiemeltnek. Még olyan országokban is bevett gyakorlat, ahol a rendőri nyugdíjak a legmagasabbak közül valók, például az Egyesült Királyságban.⁴⁶

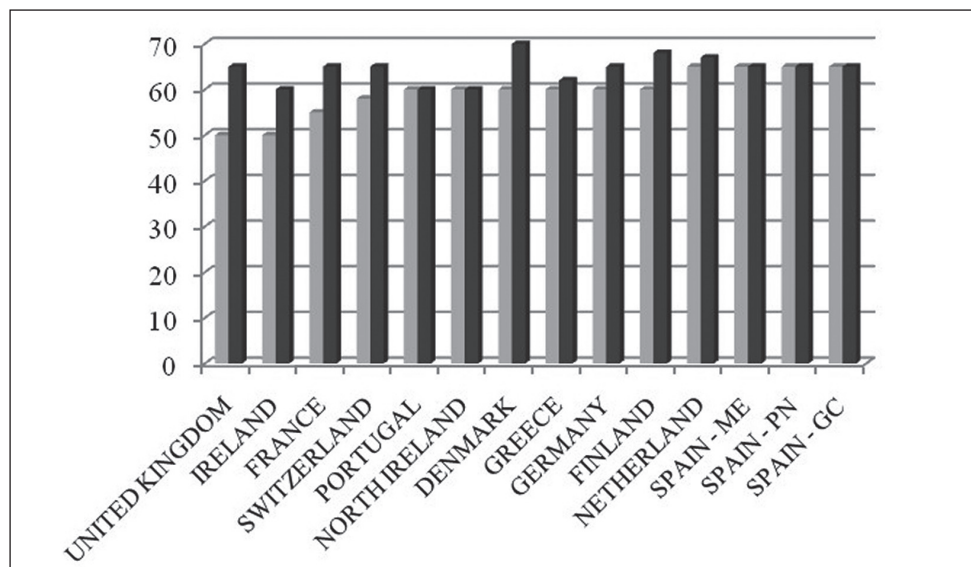
Ugyanakkor a nemzetközi trendeket tekintve úgy tűnik, ha a karkedvezmény csökken vagy esetlegesen eltűnik némely országokban, a még mindig sok államban létező, a közszolgák számára állami kedvezményeket biztosító külön nyugdíjrendszerek továbbra is élnek, és előnyöket biztosítanak számukra.

A II.1 ábra egyes nyugat-európai országok rendőreinek minimum és maximum nyugdíjkorhatáráról ad tájékoztatást.

II.1 ábra

A rendőrök minimum és maximum nyugdíjkorhatára néhány nyugat-európai országban*

814



* Spanyolországnál az ME rövidítés a katalán autonóm rendőrséget (Mossos d'Esquadra), PN a Nemzeti Rendőrséget (Policia Nacional), GC a csendőrséget (Guardia Civil) jelöli.

Forrás: EUROPOP

A rendészeti szervek – kiemelten a rendőrség – humánerőforrás-rendszereinek áttekintése európai uniós viszonylatban arra hívja fel a figyelmet, hogy az utóbbi időszak azon változásai, amelyeket a világ minden táján szinte kivétel nélkül jelentkező költségvetési megszorítások indukáltak, s amelyek következtében a közszolgálat alkalmazottainak nagy részét mára a korábbinál rugalmasabb feltételek közepette alkalmazzák, a rendőrségi állomány tekintetében nem mutathatók ki oly egyértelműen. A kontinentális Európában még azok az országok is, amelyekben a foglalkoztatási viszonyokat az állami alkalmazottak zöménél a munkaerőpiaci megoldásokhoz közelítették, meghatározott kategóriák tekintetében – amely kategóriákba a rendészeti szervek többsége, de a rendőrség kivétel nélkül mindenhol beletartozik – továbbra is fenntartják a közjogilag szabályozott, védettebb állami foglalkoztatási státuszt. Ezt a speciális helyzetet egyik oldalról az állami szuverenitáshoz kapcsolódó közhatalom-gyakorlás, a legitim erőszak alkalmazásának jogosultsága, másik

oldalról a fokozott elvárások és az alapjogok szükségképpen korlátozása eltérésének kötelezettsége indokolhatják.

Ugyanakkor a gazdasági-pénzügyi válság olyan jellegű, korábban épp ezen elvárásokra, a fokozott mértékű fizikai és pszichikai igénybevételre, a veszély eltérésének köteletségére alapozott jogosultságokat, mint a kedvezményes korban történő nyugdíjba vonulás lehetősége, kikezdeni látszik. A változásokat az országok – a magyar megoldással ellentétben – azonban nem egyik napról a másikra, hanem a jövőre vonatkoztatva, fokozatosan vezetik be az érintett hivatásrendek érdekképviseleti szerveivel történő hosszas tárgyalási- és alkufolyamat eredményeképpen. Emellett a Nyugat-Európában néhol létező, az általánosnál kedvezőbb feltételeket garantáló közszolgálati nyugdíjbiztosítási rendszerek tovább működnek.

III. A helyi rendészeti szolgáltatások igazgatása

Madai Sándor

Kulcsszavak

közrend	centralizált államrendőrség	Rendészeti önkormányzati jogkörök
magánbiztonság	önkormányzati rendőrség	önkormányzati rendészeti tevékenységek
civil szervezetek bevonása		

A rendészeti tevékenység alapvető feladata a rend, a biztonság fenntartása, megőrzése. A rend fogalma azonban sajátos értelmezést igényel. Beszélhetünk e körben egyfelől a közrend, a közbiztonság, másrészt a magánbiztonság vetületéről. A két biztonsági vetület ugyanakkor egymástól nem elhatárolható, szoros összefüggésben álló entitás. Kérdéses, hogy vajon milyen jellegű az egymáshoz fűződő viszonyuk? Tekintettel arra, hogy a rend és a biztonság fogalmak jogszabályi szinten nem definiáltak, sőt a tudományban sincs egységes és generálisan elfogadott meghatározásuk, s részben vagy egészben eltérő tudományos álláspontok alakultak ki e fogalmakat illetően, ezért nincs olyan közös definiálási alap, amire támaszkodva a relációt elemezhetnénk. A közbiztonság tágabb értelmezésben belső stabilitást jelent, amely alatt az állam működésének sértetlensége, a szociálpolitikai és közegészségügyi biztonság, a szolgáltatásokkal való ellátás biztonsága, a társadalom erkölcsi normáihoz és elvárásaihoz való alkalmazkodás, valamint a haza védelme, az idegen hatalmak illegális adatszerzésének megakadályozása is értendő. A közbiztonság olyan közállapot, amelyben az egyes személyek és közösségek élete, működése és javai a jogellenes támadásoktól nincsenek veszélyeztetve.

815

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a magánbiztonságot szolgáló rendészeti tevékenység, ha nem is elsődleges, de közvetett módon mindenképpen a közbiztonság megóvását is szolgálja. Például egy magánrendezvényen történő büntetőjogi értékelést érdemlő magatartás nem pusztán az adott rendezvény, vagy az azon részt vevők magánbiztonságát zavarja, hanem megtörténtével azonnal a közbiztonságot is sértő magatartássá lép elő, s ekként túllépi a magánbiztonság „határait”.

Láthatjuk tehát, hogy teoretikus síkon vizsgálva több értelmezési lehetőség is adott a két fogalom egymáshoz való viszonyát illetően. Praktikus szempontok alapján azt mondhatjuk, hogy a magánbiztonság kérdésköre elsődlegesen a szervezet oldaláról merül fel. Azaz a közhatalmi jogosítványokat gyakorló rendészeti feladatokat ellátó szervek, illetőleg személyek szükségképpen elsődlegesen a közbiztonságot szolgálják, míg a közhatalmi

jogosítványokat nem gyakorló szervek, személyek – például a magánrendezvény rendezői, biztonsági őrök – elsődlegesen a magánbiztonság oldalát erősítik.

Természetesen a kérdés közel sem ennyire egyszerű, hiszen létezik számos olyan eleme a problémának, amely igencsak megnehezíti a rendszerszemléletű megközelítést. Mire is gondolhatunk? Ismert, hogy a közbiztonság megóvásáért a magát civilizáltnak mondott – de még talán a nem annak tartott – országokban is a rendőrségi feladatokat ellátó szerv – tipikus elnevezéssel élve: rendőrség – felel. E tény napjainkban is igaz, azonban a gazdaságirányítás szemléletének formálódásával, az állam szerepének át-, illetőleg újraértelmezésével számos olyan megoldás merül fel, ami azelőtt még soha. Ilyen például bizonyos magánrendezvények rendőrség általi biztosítása. De hát ez eddig is jellemző volt, gondolhatnánk. Kétségtelen tény, hogy a rendőrség rendezvénybiztosító szerepe – mint vitathatatlanul közbiztonsági célzatú rendészeti tevékenység – korábban is létezett, arra azonban „hivatalból”, tehát az adott rendezvény paramétereire alapján, a szerv feladatkörébe tartozóan, mint kötelezően ellátandó feladat került sor. A rendőrség gazdasági (magángazdaság) szerepvállalásának egy sajátos, új formája a vállalkozási díj ellenében végzett rendészeti tevékenység. Alapvető különbség tehát a korábban végzett – általában nevezhetjük rendezvénybiztosítási jellegű – rendészeti tevékenység és a napjainkban is megfigyelhető vállalkozási forma között, hogy előbbi esetben az állami autoritás alapján, mint közhatalmi jogosítványokat ellátó szerv lép fel a rendőrség; utóbbi esetben gyakorlatilag az egyéb, magánrendészeti tevékenységet végző szervezetekkel, személyekkel egy sorban értelmezendő a szerepe, hiszen egy magánjogi szerződés alapján végzi tevékenységét. Egy dologra azonban feltétlenül fontos felhívunk a figyelmet: a második esetben is gyakorolhatja az esetlegesen intézkedő rendőr az állami közhatalmi jogszabályban rátestált jogosítványait. Ez azt jelenti, hogy bár magánbiztonsági tevékenységet végez, azt a közhatalom potenciális gyakorlásának lehetőségével együtt teszi, azaz tevékenysége bármikor átfordulhat közbiztonságot biztosító eljárásba.

Nem tisztázott az sem, hogy meddig a pontig tekinthetjük magánbiztonsági tevékenységnek a rendőrség közreműködését, s mikortól fordul át közbiztonsági tevékenységbe. Ez azért fontos, hiszen egy rendőrnek – ha közhatalmi jogosítványokat gyakorol – sokkal szélesebb az intézkedési lehetősége, mint egy „tisztán” magánbiztonsági keretek között működő szervezetnek. Emiatt tehát célszerűbb lehet a rendőrséggel kötött megállapodás alapján a rendőrséget igénybe venni a magánbiztonsági tevékenységhez, mint más szervezetet. Persze a kérdés nem ennyire egyszerű, hiszen az anyagi kondíciók mellett számtalan más tényező motiválja a magánbiztonsági szervezeteket a tekintetben, hogy ne a rendőrséget, hanem egy biztonsági céget vegyen igénybe. A fentiekben túl ugyanakkor azt is fontos megemlítenünk, hogy napjainkban hazánkban van arra példa – ráadásul jogszabály teremt rá „precedenst” –, hogy magánrendezvény biztosítását kötelezően rendőrségi feladattá teszik: bizonyos kiemelt sporteseményeken kötelező a rendőri biztosítás, természetesen a sporteseményt szervezők által megbízott rendezők jelenléte mellett.⁴⁷

Igazgatási szempontból érdekes helyzet jellemzi a rendészeti tevékenységet végző szervezetet. Az etatista államfelfogás központi rendészeti szereplőjeként értékelt rendőrség

⁴⁷ A rendőrség és a civilszféra közti kapcsolat erősítése szintén kihatással lehet a köz- és a magánbiztonságra egyaránt, továbbá ezáltal a rendőrség ellenőrzése is hatékonyabbá válhatna (Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011; 101–104).

centralizált szervezet – bár dekoncentrált szervekkel is rendelkezik – és professzionalizmus jellemzi. E professzionalizmus egyfelől szakmai professzionalizmust jelent, azaz tagjai magas szakmai kvalifikáltsággal rendelkeznek; másfelől – sok egyéb további sajátosság mellett – igazgatási professzionalizmus is jellemzi. Működésének alapját, s mint hierarchikus szervezet, az egyes személyek, előljárók és alárendeltek – legyen szó bármilyen szintről is – egymáshoz való viszonyát, a szervezeti rendszer alapjait jogszabályi szinten rögzíti a jogalkotó, sőt hazánkban ez az Alaptörvényben is megjelenik.

1. A rendészeti igazgatás európai modelljei

816

Európában a rendészeti tevékenységnek számos formája létezik, s ebből következően többféle tipizálási lehetőség adódik. Tekintettel arra, hogy jelen tanulmány alfejezete elsődlegesen arra helyezi a hangsúlyt, hogy igazgatási szempontból milyen különbségek, illetőleg hasonlóságok jellemzik a rendészeti tevékenységet, ezért ezt szem előtt tartva talán két csoportot tudunk elkülöníteni egymástól. Természetesen – miként bármilyen csoportképző ismérv meghatározása esetén általában – e választáson túl is találhatóak olyan szempontok, amelyek elhatárolási támpontot nyújtanak, nyújthatnak. Az sem mellékes, hogy vannak olyan országok, amelyek közös halmazt képezhetnek a két főcsoport között, azonban talán nem a valóságtól elrugaskodott megközelítés, ha a közhatalmi szervek által ellátott rendészeti tevékenységek igazgatási szempontjainak, pontosabban azok erőteljesebb, illetőleg gyengébb érvényesülésének figyelembe vételével foglalunk állást.

A számos diszciplína esetén alapot képező elhatárolás esetünkben is kiindulópontot jelenthet, s ez nem más, mint az angolszász, illetőleg a kontinentális megoldás.

Az angolszász megoldás mintája nyilvánvalóan az Egyesült Királysághoz kötődik, s talán legtisztábban – már ha egyáltalán erről beszélhetünk egy olyan számos sajátos elemet is magában hordozó közigazgatási tevékenység esetén, mint a rendészet – ott figyelhető meg. Az Egyesült Királyságban alapvetően több, rendészeti szervként aposztrofálható egységet tudunk megkülönböztetni, melyek közül az első kapcsolódik elsősorban a klasszikus értelemben felfogott közrendészeti tevékenységhez.⁴⁸ Az első a területi rendőrség (Territorial Police), mely a szerv számára meghatározott önálló régióban működik. Angliában és Walesben korábban léteztek a független rendőri hatóságok (Police Authorities), melyeket 2012-ben átstrukturálta a rendőrségi reformról szóló jogi norma. E reformnak egyik alapvető célkitűzése volt a civil szervezetek bevonása, a szakmai kooperáció fokozása, erősítése, illetőleg a helyhatóságok felelősségének növelése a helyi rendészeti kérdések tekintetében (Wenda, 2012: 55). E reform eredményeként jött létre a Rendőrségi és Bűnügyi Biztos (Police and Crime Commissioner, PCC) intézménye, akit közvetlenül választanak az adott terület lakosai. A Metropolitan Police Service és a City of London Police vezetését a „Commissioner” látja el. E két szervezet egyébként igazgatási szempontból is elkülönül a területi rendőrségi szervektől.

Észak-Írországból és Skóciából továbbra is a korábbi (Police Authorities) megoldás működik. A rendőri szervek a belügyminisztériumhoz tartoznak, ilyen értelemben tehát

végső soron kormányzati kontroll érvényesül esetükben is. Az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv mellett léteznek – mint második csoport – speciális rendőri egységek is, amelyek szervezeti és igazgatási szempontból különböznek az általános rendőri szervtől. Ilyen „különrendőrségnek” tekinthető például a közlekedési rendőrség (British Transport Police). Skóciában 2013-ban alakult át a rendőrségi szervezet (Police Service of Scotland).⁴⁹ A jogszabály alapján a korábbi nyolc területi rendőri egységből, a Scottish Police Services Authorityból, valamint a bűnügyi és kábítószer elleni harcért felelős Scottish Crime and Drug Enforcement Agencyből jött létre az integrált rendőrségi modell. Az új koncepció formális értelemben biztosítja a skót parlament számára a rendőrség feletti ellenőrzési jogot, azonban a helyhatóságok erős pozíciókkal rendelkeznek az új szerv tevékenységének ellenőrzése során. Ehhez kapcsolódva minden helyhatóság rendelkezik egy felelős rendőri vezetővel, aki így elszámoltatható. Mindez egy sajátos folyamat eredményeként jöhetett létre, s mivel új jelenségről van szó, nyilván majd az idő dönti el hatékonyságát, illetőleg hogy beváltja-e a hozzá fűzött reményeket. A cél ugyanis az, hogy a helyi rendőri vezető (Chief Constable) felelősségét egyértelművé tegyék a vezetésével zajló rendészeti tevékenységért, s ezt a felelősséget az Scottish Police Authority (Skót Rendőrségi Felügyelet) számon kérhesse önállóan, egyre inkább elszakadva a miniszterektől.

Megfigyelhető egyfelől, hogy a központi irányítású rendőrségi modell háttérbe szorulni látszik, s egyúttal előtérbe kerülnek a helyhatóságok. A Felügyelet felett ugyanakkor a kormány sem veszíti el természetesen befolyását, ugyanis annak elnökét a kormány erősíti meg tisztségében. Az angolszász modell esetében azonban van olyan álláspont is, amely szerint a rendőrségi szervek számának csökkenése a centralizáció irányába mutat (Christián, 2011: 54). Észak-Írországban a rendőrség (Police Service of Northern Ireland) felügyeletét a Northern Ireland Policing Board látja el. Nem hagyható figyelmen kívül – részben történelmi okok miatt – a hadsereg rendészeti jellegű szerepvállalása sem. Aktuális okot keresve a katonai erő rendészeti feladataira utalhatunk mindenekelőtt az Észak-Írorszáért folytatott politikai és fegyveres küzdelemre. A véres utcai harcokat sem nélkülöző cselekmények jellegük okán ugyan elsősorban rendészeti fellépést igényeltek volna, azonban intenzitásukban és számukban olyan problémát jelentettek, amelyet a specializált rendőri erők nem voltak képesek kezelni, emiatt szükséges volt a hadsereg fellépése. E konfliktus napjainkra – talán általánosságban mondható – politikai síkú, békés küzdelemmé szelídült, így ennek kapcsán nem szükséges a korábbi erejű rendfenntartási célú beavatkozás. Ezzel szemben a kontinentális Európában a hadsereg rendvédelmi célú bevetése nem jellemző, azonban miként látni fogjuk, néhány államban létezik olyan rendészeti feladatot ellátó szerv – természetesen központi irányítás alatt –, amely militáns jellegű.

Az angolszász modellt Finszter Géza a monista modellek közé sorolja, azaz a rendészeti tevékenységek alapvetően egy szervhez tartoznak, bár ez a kategória némiképp oldódni látszik, hiszen például az Egyesült Királyságban is egyre inkább előtérbe kerül az önkormányzatok szerepvállalása a rendészeti közszolgáltatások tekintetében. A dualista modell esetében osztott delegált feladatokról van szó. Erre tipikus példa a csendőrség Franciaországban, Spanyolországban vagy Portugáliában. A pluralista megoldás esetében

– például Olaszország, Németország, Magyarország – más államigazgatási szerv is ellát klasszikus értelemben felfogott rendészeti tevékenységet (Finszter, 1999: 242).

Az európai modellben – bár napjainkban egyre inkább a helyhatóságok befolyásának erősödése figyelhető meg – a rendőrség megőrizte centralizált, államrendőrségi arculatát. A nyugat-európai térségben – a közép-kelet-európai társadalmi, történelmi fejlődéstől eltérően – hosszabb idő volt arra, hogy a rendőrség feletti civil kontroll újragondolásával a korábban kialakult és a rendészeti kihívásokra adekvát válaszokat adó szervezetrendszer helyett vagy inkább mellé új szervek kerülhessenek. A közép-kelet-európai térségben a '80-as évek végén, a '90-es évek elején végbement társadalmi változások nyomán próbálta a jogalkotás a tőlünk nyugatabbra hosszú évtizedek alatt végbement változást bepótolni, s néhány év alatt eljutni a nyugati fejlettség szintjére.⁵⁰

A kontinentális modellben alapvetően kétnyomú tendencia figyelhető meg. Egyfelől markánsan érvényesül a centralizált, kormányzati irányításon alapuló rendőrség léte, másfelől viszont előtérbe kerül az önkormányzati rendőrség eszméje, amely teljes egészében a helyhatóságok irányítása, illetőleg felügyelete alatt működik, ebből következően lokális feladatokat lát el, illetve felette a rendőrség legfeljebb szakmai felügyeletet gyakorol. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az önkormányzati rendőrség létrehozása komoly anyagi-technikai, s nem kevésbé fontos, hogy humán erőforrás iránti igényt jelent. Elsődleges a szakmai hozzáértés biztosítása, hiszen a rendészeti tevékenység alapvető beavatkozást jelenthet az egyén magánéletébe, valamint nem ritkán sértheti annak alkotmányos jogait is. E szakmai professzionalizmus nélkül az önkormányzati rendőrség eleve kudarcra van ítélve, s a vele szemben megfogalmazott elvárásoknak soha nem fog tudni megfelelni.

A kontinentális modellben feltétlenül utalnunk kell a rendészet európai bölcsőjére, Németországra. A német kép hasonlóan sokszínű, mint Európa többi országában, ahol a szövetségi és a tartományi szint létezik, s ez tükröződik a rendészeti tevékenység ellátásában is. A tartományi szintű rendészeti szervezet létrehozásának joga egyébiránt a német Alkotmány 30. cikkéből származik. Mindemellett az egyes tartományokon belül is sokféle megoldás alakult ki, mert a tartományok rendőrségi törvényükben rögzítik a tartományi rendelkezéseket (Frevel–Hermann, 2008: 85). A rendőrségi szervezet – makroszinten – szövetségi rendőrséget (Bundespolizei) és tartományi rendőrséget (Landespolizei) takar. Előbbi a szövetségi belügyminisztériumnak alárendelten működik, azaz tisztán centralizált rendőrségi szerv, míg utóbbi a tartományi kompetencia erősödését tükrözi, s a tartományi belügyminisztériumhoz tartoznak.⁵¹ Létezik ezentúl az ún. bűnügyi rendőrség (Bundeskriminalamt), amely alapvetően szövetségi szinten működik, ugyanakkor a tartományok is kötelesek fenntartani egy központi egységet a saját területükön, amely a bűnügyi rendőrség együttműködését szolgálja. A centrális rendőrség mellett létezik az úgynevezett települési (önkormányzati) rendőrség (Kommunalpolizei, Stadtpolizei), amely a helyhatóságok igazgatása alatt áll, s emellett vannak még a szintén helyhatósági kereteken belül működő Ordnungsamtok. Ezek olykor önkormányzati rendőrség gyanánt funkcionálnak, másutt amellett működnek.

⁵⁰ Részleteiben nem vizsgáljuk, hogy e törekvés mennyire volt sikeres, mivel jelen írás kereteit meghaladja annak taglalása, hogy az organikus fejlődés direkt, jogalkotói beavatkozással pótolható-e.

⁵¹ A rendőrség feletti ellenőrzés Németországban is fontos kérdése a rendészettudományak (is). Bővebben erről lásd: Drescher, 2008.

Belgiumban a 2000-es évek elején zajlott le a rendőrségi reform. Ennek keretében az egykori szövetségi csendőrséget, a szövetségi bűnügyi rendőrséget, valamint a helyi, települési rendőrségeket integrálták egy egységes rendőrségi szervezetbe. Az integrált rendőrség két illetékességi szinten szerveződik: szövetségi és helyi szinten.

Ausztriában a 37 önkormányzati biztonsági őrség alapvetően ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a szövetségi rendőrség, azaz a szövetségi szint alatt – vagy inkább mellett – létezik egy önkormányzati rendészeti szint is. Az osztrák törvények ennek megfelelően pontosan meghatározzák az egyes szervek illetékességét és hatásköreit (Wenda, 2012: 54–55).

Olaszországban a rendészeti tevékenységet végző szervek tekintetében meglehetősen heterogén kép bontakozik ki. Egyfelől léteznek állami irányítású egységek, ugyanakkor az önkormányzati rendőrség is szerepet kap elsősorban a közrendvédelem területén (Christián, 2010: 70–71).⁵² Az állami rendészet körében elsőként említendő a csendőrség (Arma dei Carabinieri), amely ugyan rendőri szervezet, azonban katonai alapokon nyugszik. Ez igaz egyfelől a működésére, másfelől tükröződik az állami kontrollban is, mivel a szervezet egyszerre alárendelt a védelmi minisztériumnak, illetőleg a belügyminisztériumnak. Hasonlóan katonai (jellegű) fegyveres rendészeti tevékenységet folytató szerv a pénzügyőrség (Guardia di Finanza), amely a pénzügyminisztériumhoz tartozik. Az állami rendőrség (Polizia di Stato) „civil” rendőri szervezet. „Civil” mivoltát az tükrözi, hogy a belügyminisztérium alárendeltségébe tartozik. E szervek mellett más rendőrségi egységek is léteznek (Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale). Az állami szervek mellett beszélhetünk a helyi rendészeti erőkről is (Polizia Provinciale és Polizia Municipale). Utóbbiak a tartományi, illetőleg a helyi igazgatáshoz tartoznak, és kisebb súlyú cselekmények esetén, illetőleg a közlekedés ellenőrzése során járnak el. Természetesen, mivel állandó jelenlétet biztosítanak illetékességi területükön, így közrendvédelmi munkájuk jelentős. A rendészeti szervek tevékenységét a prefektus koordinálja, a prefektust pedig a kormány irányítja a belügyminiszteren keresztül.

Az angolszász és a kontinentális modell között az alapvető különbséget abban láthatjuk, hogy igazgatási szempontból az angolszász modell esetén a területi rendőrséget felügyelő szervben jelentős súlyt képviselnek a helyhatóságok, akiknek így direkt elszámoltathatósági jogosítványuk van. Ezzel szemben a kontinentális típus esetében ez az erős jogosítvány hiányzik, s közvetlenül az állam gyakorolja felettük – tipikusan a belügyminiszter útján – a felügyeleti, illetőleg irányítási jogosítványokat. Mindkét modellre jellemző, hogy az önkormányzati igazgatás alatt álló rendészeti szervek némiképp – néhol drasztikusan – korlátozott kompetenciákkal látják el munkájukat, s az is, hogy a közrendvédelmi tevékenység komplex jellege folytán megkövetelt szakmai professzionalizmus az állami rendőrség oldalán jelentkezik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az önkormányzati szervek szakmailag esetleg kevésbé felkészültek lennének, azonban általában az anyagi-technikai feltételek az állami rendőrségnél kedvezőbbek a feladatellátáshoz. Szintén az állami, centralizált rendőrség primátusát jelzi, hogy gyakran szakmai felügyeletet lát el a helyi, önkormányzati igazgatás alatt álló szervek felett, amely adott esetben a tevékenységük feletti kontrollt is magában foglalja.

2. A magyar megoldás

817

Hazánk rendészeti rendszere a kontinentális modell sajátosságait mutatja. Önkormányzati rendőrség nálunk jelenleg nem létezik, viszont önkormányzati rendészet igen. A domináns közrendvédelmi feladatot a centralizált rendőrség látja el, s e feladatába „segítenek be” az önkormányzati igazgatás keretében működő rendészeti szervek.

2.1 A rendőrség

818

Magyarország Alaptörvényének E) cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Ehhez kapcsolódóan a Q) cikk szerint Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. Az Alaptörvény IV. cikke rögzíti, hogy mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.

Láthatjuk tehát, hogy a biztonsághoz fűződő alapvető deklaráció – mind globális, mind hazai viszonylatban – alaptörvényi szinten jelenik meg. Kérdés, hogy az Alaptörvény meghatározza-e a biztonságért felelős szerveket, illetőleg kifejti-e a jogalkotó a biztonság garantálásából következő ezen alapjog részletes tartalmát? Előbbi kérdésre igen a válasz. A jogalkotó ugyanis a 46. cikkben szabályozza, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Más szerveket is kapcsol a törvényhozó e kérdéskörhöz, a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Hatáskörüket formai szempontból részben eltérően, tartalmát tekintve ugyanakkor szorosan kapcsolódva definiálja. Kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Nehezen értelmezhetnénk másként a „Magyarország törvényes rendjének védelmét” fordulatot, mint a biztonságot szolgáló, sajátos rendészeti célkitűzést, illetőleg törvényi szinten deklarált kötelezettséget. Tekintettel arra azonban, hogy a titkosszolgálatok működése – funkciójuk részbeni azonosságától függetlenül – a klasszikus rendészeti tevékenységként értelmezett feladatkörtől némiképp távolabb áll, s a vonatkozó szakirodalom sem feltétlenül vizsgálja e körben működésüket, ezért ehelyütt a titkosszolgálatokra vonatkozó vizsgálódást mellőzzük.⁵³

A rendőrség hazánkban komplex feladatrendszerrel rendelkező, s feladataiból következően sajátos közigazgatási szerv. Rendészeti tevékenysége mellett ellát például igazságszolgáltatási feladatokat (a büntügyi szolgálati ág), ami egyfelől ugyan bizonyos értelemben a rendészet körébe sorolható, de e feladata már túlmutat a rendészeti jellegű, közigazgatási kötődésű tevékeny-

⁵³ Természetesen az Alaptörvényben tükröződő jogalkotói logikából következően párhuzamot vonhatnánk – miként ezt Finszter Géza is megteszi – a honvédelemmel, illetőleg a minősített helyzetekben megjelenő speciális rendészeti feladatokkal, azonban ez igen csak messzire vezetne jelen tanulmány alapvonalától. Részletesebben lásd: Finszter, 2012: 18.

ségén, s erre tekintettel annak vizsgálatára jelen tanulmány keretében nem vállalkozunk.⁵⁴ Maga a jogalkotó – a kormány – is differenciáltan kezeli a rendőrség feladatkörét. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. §-a szerint a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése. A rendőrség szerveiről és szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a rendőrség feladatait az alábbiak szerint osztja fel: bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatkör, rendészeti feladatkör és közigazgatási hatáskör.⁵⁵

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre (a továbbiakban: központi szerv), megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.

Az önkormányzati jogkörök vonatkozásában mindenekelőtt meg kell említenünk, hogy a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv létesítéséhez, illetve megszüntetéséhez előzetesen ki kell kérni az érintett település – Budapesten a fővárosi kerületi önkormányzat – képviselő-testületének, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlésének a véleményét.⁵⁶ Fontos, hogy nem a beleegyezést kell kérni, hanem pusztán a véleményt, mely azonban nem kötelező erejű. Megjegyezzük, hogy napjainkban talán sehol nem találunk olyan önkormányzatot, amelyik ne örülne egy helyi rendőri szerv létesítésének, hiszen azt választói felé úgy is tudja interpretálni, mint az önkormányzat eredményes küzdelmét a közbiztonság javítására.

További jogköre az önkormányzatnak, hogy a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezését megelőzően a kinevezési jogkör gyakorlója kikéri az illetékességi területen működő települési – Budapesten a fővárosi kerületi – önkormányzatok képviselő-testületének, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlésének a véleményét. Rendőr-főkapitány esetében a megyei (fővárosi) önkormányzat képviselő-testületének véleményét kell kérni. Ha a települési önkormányzatok többsége, illetve a megyei (fővárosi) önkormányzat a kinevezéssel szemben foglal állást, és a kinevezési jogkör gyakorlója nem állít újabb jelöltet, döntése szakmai indokairól az érintett önkormányzatokat állásfoglalásban tájékoztatja. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati egyet nem értés nem lehet gátja a kinevezésnek, esetleg a politikailag „erős” önkormányzatok elérhetik még befolyásuk révén új jelölt állítását. Láthatjuk, hogy a rendőri szerv vezetőjének hivatalba lépése előtt véleményt nyilvánítt (anak) az önkormányzat(ok), kérdéses, hogy hasonló aktusra sor kerül-e a kinevezés visszavonása során. A szükségessé váló felmentésről az illetékes önkormányzatokat – az érintettel történő közléssel

⁵⁴ Azért is mondhatjuk, hogy a bűnügyi tevékenység önálló hatáskörként tükröződik a rendőrség munkájában, mert a vonatkozó jogszabályok, mint arra a későbbiekben utalni fogunk, önállóan kezelik e feladatkört, s úgy tűnik, mintha a jogalkotó sem tekintené a klasszikus rendészeti feladatok körébe tartozónak e tevékenységet. Ennek megítélése azonban már messzire vezető rendészetelméleti kérdés.

⁵⁵ A közigazgatási tevékenységénél említett „hatáskör” nem elírás. Az első két tevékenység típusnál a jogalkotó a feladatkör, míg utóbbinál a hatáskör kifejezést használja.

⁵⁶ A rendőrségről szóló törvény 8. § (1) bekezdése.

egyidejűleg – csupán tájékoztatni kell, azaz a felmentés esetén még véleménynyilvánítási jog sem illeti meg őket.⁵⁷

Fontos ellenőrzési jog illeti meg az önkormányzatokat azáltal, hogy a rendőrségről szóló törvény szerint a rendőrkapitány vagy kijelölt helyettese évente beszámol a rendőrkapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. A megyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány vagy kijelölt helyettese számol be. A normaszöveg nyelvtani értelmezéséből kitűnik, hogy helyi szervek esetében az éves beszámoló kötelező, míg a megyei szervek esetében csupán felkérésre kerül sor. Ha a beszámolót a települési önkormányzatok többsége, illetőleg a megyei (fővárosi) önkormányzat nem fogadja el, három hónapon belül újabb beszámolót kell tartani. Ismételt elutasítás esetén a települési önkormányzatok többsége a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányhoz, a megyei (fővárosi) önkormányzat közgyűlése az országos rendőrfőkapitányhoz fordulhat. A megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, illetőleg az országos rendőrfőkapitány köteles az önkormányzatok által meghatározott kérdésekre is kiterjedő átfogó vizsgálatot tartani, ennek keretében a rendőri vezető felelősségét, illetőleg alkalmasságát megvizsgálni. A vizsgálat eredményéről az önkormányzatokat tájékoztatni kell. A megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, az országos rendőrfőkapitány köteles a közbiztonsági feladatok ellátása érdekében a vizsgálat szerint szükséges szolgálatszervezési, szervezeti, személyi és belső irányítási intézkedéseket megtenni.⁵⁸

Érdekes jelenségre kell tehát felhívunk feltétlenül a figyelmet. Az ismételt beszámoló elutasítása esetén az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy az adott főkapitányhoz fordulnak-e vagy sem. Abban az esetben viszont, ha az önkormányzat e mellett dönt, akkor a főkapitány nem kerülheti meg a vizsgálat lefolytatását. Ehhez a vizsgálathoz azonban súlyos következmény társul, ugyanis arról kell ez alapján dönteni, hogy a szerv vezetője el tudja-e látni a szóban forgó szervezet vezetését, sőt mindezekon túlmenően – amennyiben ennek szükségessége felmerül – intézkedni köteles, s ez magában foglalja a szükséges igazgatási intézkedések megtételét is. Eszerint – bár a normaszövegben explicit formában ez nem tükröződik – az önkormányzati kezdeményezés igazgatási-cselekvési kényszerrel jelenthet a rendőri szerv, illetőleg szervek számára.

2.2 Az önkormányzati rendészeti szerv

819

Az önkormányzati rendészeti tevékenység elkülönült, önálló szervezeti formában megjelenő típusa nem a XXI. század újdonsága hazánkban. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. §-a szerint a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazásával törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodni. Ebből következik tehát, hogy az önkormányzati rendészeti szerv olyan feladatokat is elláthat, melyek korábban a szintén önkormányzati szervezethez tartozó közterület-felügyelethez tartoztak. Kérdés

⁵⁷ A rendőrségről szóló törvény 8. § (2) és (3) bekezdése.

⁵⁸ A rendőrségről szóló törvény 8. § (4) és (5) bekezdése.

azonban, hogy van-e, lehet-e átfedés az önkormányzati rendészeti szerv és a közterület-felügyelet között? Ez azért is helyénvaló kérdés, mert a köztudat a két szervet azonosítja. A jogi fogalmak elemzése egyértelműen bizonyítja, hogy erről szó sincs. A rendészeti szerv fogalma jóval tágabb lehet, mint a közterület-felügyeleté. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy önkormányzati rendészeti szervet a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvény 17. § (1) bekezdésében meghatározott feladat ellátása érdekében belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozhat létre, illetőleg önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulások formájában is működtethet. Nem kérdéses tehát, hogy a szerv teljes egészében közigazgatási szervként funkcionál, sajátos rendészeti feladatokkal. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 9. § (6) bekezdése szerint a helyi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv és az országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket – ha törvény másként nem rendelkezik – az irányító szerv gyakorolja, kivéve a 9. § (1) bekezdés c) és i) pontjában foglalt hatáskört, amely az irányító szerv vezetőjéé. Az Áht. 2. § (1) bekezdés i) pontja meghatározza, hogy mi, illetőleg ki tekinthető a helyi önkormányzati költségvetési szerv irányító szervének és annak vezetőjének.

Kérdés tehát, hogy miért mondhatjuk, hogy a rendészeti szerv átfogóbb kategória, illetve szélesebb hatáskörrel rendelkező szervezet, mint a közterület-felügyelet? A válasz a már hivatkozott törvény 3. § (2) bekezdésében található. Eszerint az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr. A felsorolásban szerepel a közterület-felügyelő, s ezzel úgy tűnik, hogy az önkormányzati rendészeti szerv a jövőben át fogja venni a közterület-felügyelet helyét a helyi rendészeti szervek körében. Kérdés persze, hogy lesz-e olyan lobbireje – illetőleg van-e rá akarata egyáltalán – a közterület-felügyeletnek, hogy önállóságát megtartsa? Elképzelhető, hogy helyi szinten a két szerv „él” egymás mellett, azonban a törekvés az egyes rendészeti szervek integrációja felé mutat. Persze kézenfekvőnek az tűnne, hogy a már kialakult szervezetrendszerrel, ismeretekkel rendelkező közterület-felügyelet lenne az önkormányzati rendészeti szerv, s ebbe lehetne integrálni az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr státuszokat.

820 2.3 A közterület-felügyelet

A közterület-felügyelet – mint az önkormányzati rendészeti szerv bizonyos értelemben vett előképe – az 1980-as években jött létre hazánkban, elsőként a fővárosban. A fővárosi közterület-felügyeletről szóló 3/1983. (I.29.) MT rendelet teremtette meg jogi hátterét. A közterület-felügyeletről szóló 16/1984. (III.18.) MT rendelet ezt jogszabályi alapot kiterjesztette más településekre is. Hosszú időn keresztül tehát a közterület-felügyeletet e jogszabályok alapján működtették. Az Országgyűlés a közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint annak rendjét

megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása, szankcionálása, az önkormányzati vagyon védelme, e feladatok ellátásához szükséges szervezeti keretek megteremtése, az ezekkel összefüggő közszolgálati feladatokat ellátó személyek jogállásának meghatározása érdekében – hatályon kívül helyezve mindkét előző normát – megalkotta a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvényt. E jogszabály rögzíti a szerv rendeltetését: a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A hivatkozott törvény szerint közterület-felügyeletet a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban – a helyi önkormányzatokról szóló törvény keretei között – a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés hozhat létre a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységként. Közterület-felügyeletet több önkormányzat társulások formájában is működtethet.

III.1 Keretes írás

A közterület-felügyelet egy magyar középvárosban

821

A következő áttekintés azt példázza, hogy egy magyarországi középvárosban (Hajdúböszörményben) milyen jellegű konkrét rendészeti feladatokat lát el a közterület-felügyelet. Hajdúböszörményben e szerv négy fővel alakult meg 1989-ben és három fővel működik 2014-ben. A közterület-felügyelet sajtószóvivője egyben az önkormányzat közbiztonsági referense is, illetőleg felelős a korábban már említett közterületi kamerarendszer koordinálásáért is. A közterület-felügyelet azon túl, hogy ellátja a jogszabályban rögzített feladatait, részt vesz a Hajdúböszörményi Bünt megelőzési Tanács, illetőleg a városi rendőrkapitányság vezetője által életre hívott Bünt megelőzési Fórum munkájában is. Utóbbi kapcsán megjegyzendő, hogy ez a rendszer operatív kapcsolati lehetőséget biztosít a hatékony együttműködésre, azonban szükség esetén természetesen napi kapcsolatban állnak a helyi rendészeti szervekkel. A Bünt megelőzési Fórum heti rendszerességgel tanácskozik, így talán a hivatalos fórumok közül ez tűnik a feladatok egyeztetése és végrehajtása egyik leghatékonyabb eszközének. A közterület-felügyelet konkrét helyi tevékenysége igen sokrétű. Ezek között mindenképpen említendő az utak állapotának felmérése, a balesetveszélyes szituációk (jelzőtábla-hiány, balesetveszélyes növényzet stb.) jelzése a hatáskörrel rendelkező szervek felé, a köztisztaság állapotának felmérése, téli időszakban a járdák csúszásmentesítésének ellenőrzése, a városban található elhanyagolt ingatlanok felkutatása, jelzése a megfelelő szervek felé. Fontos rendészeti tevékenység, hogy közreműködik a városi rendezvények lebonyolításában, illetve a prevenciót is nagyban segíti az ellenőrzésekkel szükségképpen együttjáró közterületi jelenlét. Ez a jelenlét egyébiránt nem csupán a közterület-felügyeleti alaptervékenységet szolgálja, hanem nélkülözhetetlen a rendőrséggel történő együttműködéshez is, hiszen számos esetben így került sor a jogsértések megelőzésére, illetve félbeszakítására.

Munkájukhoz szorosan hozzátartozik – s álláspontom szerint ez is a rendészeti tevékenység közszolgáltatásként történő helyes felfogását tükrözi – a lakosság tájékoztatása. Rendszeresen írásokat jelentetnek meg a közterület-felügyelet munkatársai a Szabadhajdú hetilapban, a város, valamint a városi televízió honlapján, a város kezelésében lévő hirdetési felületeken. E tájékoztatás a legkülönbözőbb témákban jelentek meg (például a kerékpározás szabályai, a zöldfelület karbantartása, árkok tisztítása, eb-tartás szabályai, járdák síktalanítása). Munkarendjüket a minél hatékonyabb közterületi jelenlét érdekében nyáron 6–20 óráig, eltolt munkaidőben szervezik meg. A közterület-felügyelet tevékenységének közszolgáltatásként történő felfogását jelzi, hogy a jogszabályok adta keretek között megpróbálják a figyelemfelhívást, illetőleg a figyelmeztetést előnyben részesíteni a szankcionálás helyett. A tapasztalat azt mutatja, hogy a lakosság jelentős része egyfelől eleget tesz a hatóság jelzéseinek, másfelől ez a szemlélet nagyban elősegíti a közterület-felügyelet társadalmi elfogadottságát.

Láthatjuk tehát, hogy e szervezet tisztán települési szintű – kivéve e tekintetben talán a fővárost, ami sajátos jogi státusszal bír – rendészeti feladatokat (is) ellátó szerv. Ha a felügyeletet a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként értelmezzük, akkor az a hivatalra irányadó minden igazgatási következménnyel együtt jár, míg ha önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként fogjuk fel, akkor az az önkormányzati rendészeti szervvel kapcsolatos, Áht.-ban rögzített igazgatási elvek érvényesülésének kötelezettségével jár együtt.

Az önkormányzat a közterület-felügyelet megalakítása előtt az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott együttműködési megállapodást köteles kötni a rendőrséggel. Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 24. §-a szerint az önkormányzat a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli együttműködési megállapodást köt. E megállapodás megkötéséhez egyebek mellett azt a jogkövetkezményt fűzi a törvény, hogy a III. fejezetben meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket csak az együttműködési megállapodás megkötését követően gyakorolhatja a közterület-felügyelő.

A közterület-felügyeletről szóló törvény, illetőleg a korábban már említett 2012. évi CXX. törvény tartalmazza a rendőrséggel kötendő együttműködési megállapodást. Ez azt jelenti, hogy – bár közvetlen igazgatási jogköre nincs – szakmai felügyeletet gyakorol a rendőrség a normákban meghatározott szervek tevékenysége felett, emellett képzési és vizsgáztatási kötelezettsége is van. A területileg illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság az együttműködési megállapodást egyoldalúan felmondja, ha a megállapodás megkötéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, vagy a rendészeti feladatokat ellátó szerv által kifejtett tevékenység mások jogait súlyosan vagy visszatérően sérti. A megállapodás megszűnése vagy az imént említett egyoldalú felmondása azzal a szerv alaptevékenységére kiható alapvető következménnyel jár, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személy nem alkalmazhatja a törvényben meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket. S bár nem azt a jogkövetkezményt fűzi a jogalkotó a megállapodás hiányához, hogy az adott szerv nem láthatja el alapfeladatát, azonban tevékenységét – lévén szó elsődlegesen, bár természetesen nem kizárólagosan közrendvédelmi feladatok ellátásáról – az említett intézkedések és kényszerítő eszközök hiányában nehezen tudná hatékonyan ellátni.

További sajátos reláció is tükröződik a törvényben a rendőrség és a rendészeti szervek között. Bár talán nem tekinthető klasszikus igazgatási tevékenységnek, s elsődlegesen a büntetőeljárásban érvényesülő jogorvoslati formáról van szó, de a norma a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak alkalmazását rendeli alkalmazni az elbírálás során. Miről is van szó? Akinek a jogát vagy jogos érdekét a kényszerítő eszköz alkalmazása sértette, a rendőrséghez fordulhat panasszal. A rendőrség a panaszról a beérkezést követő naptól számított harminc napon belül – a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint – dönt. A döntés ellen a rendészeti feladatokat ellátó személy, illetve a panasz előterjesztője – a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint – jogorvoslattal élhet. Az alapos panaszok nagy száma esetén a rendőrségnek a jogszabály erejénél fogva fel kell mondania az együttműködési megállapodást, ami a korábban már ismertetett konzekvenciával jár együtt.

Az európai modellek tradicionális modellnek tekinthetők, hiszen olyan történelmi-társadalmi beágyazódottsággal rendelkeznek, s ezek a hagyományok csekély esélyt adnak az alapvető változásoknak. Hangúlyváltások ugyan elképzelhetők – hiszen minden állam keresi a rendészeti feladatok ellátásának leghatékonyabb módját –, azonban minden változás csak politikai és/vagy társadalmi akarat függvénye. Persze ezt az akaratot számos tényező befolyásolja – többek között az is, hogy egy-egy államban a centrális politikai erőter dominál, vagy a helyi szintű igazgatás egyenrangú partnerként veheti kézbe a rendészeti közfeladat-ellátás szabályozását. Láthatjuk, hogy hazánkban – mellőzve a magánbiztonsági igazgatásra, illetőleg tevékenységre vonatkozó vizsgálódást, amely önálló kutatást igényelne – a közfeladatként végzett rendészeti tevékenység alapvetően kétpólusú. Egyfelől jellemzi a centralizált, központi állami irányítás alatt működő rendőrség léte, amely a jogalkotó szemlélete szerint a közbiztonság megóvásáért kizárólagosan felel, annak egyedüli letéteményese. Másfelől jellemzi a helyi, önkormányzati hatáskörbe utalt rendészeti tevékenység garantálása. Utóbbi vonatkozásában feltétlenül megjegyzendő, hogy – szemben több európai példával – jelenleg úgy tűnik, hogy az önkormányzati rendőrség felállítása nincs napirenden. A jogalkotó ugyan biztosítja a különböző szervek felállításának lehetőségével, hogy a települési (fővárosi) önkormányzat saját erejéből is tegyen a közbiztonság javításáért, azonban hazánkban egyértelmű az a jogalkotói törekvés, hogy elsődlegesen az állami rendőrség legyen felelős a közbiztonság, a közrend fenntartásáért, s minden más szerv ezt támogatva, a rendőrség kiemelt szerepét nem veszélyeztetve tehesse a rend megőrzéséért.

IV. A katasztrófavédelem szervezeti és területi rendszere

Szigeti Ernő

Kulcsszavak

integráció	önkormányzati szervezetek	honvédelmi, rendvédelmi-speciális szervek
központi–helyi szintek	települési–ipari	rendvédelmi–közszolgáltatási szervek
hivatásos szervek		

Az emberek életét, anyagi javait és környezetét, a társadalom és a gazdaság működését veszélyeztető katasztrófáknak a kiváltó tényezők alapján két nagy kategóriája különböztethető meg. Az egyik csoportba a természeti eredetű (geológiai, hidrológiai, meteorológiai, biológiai tényezők által kiváltott) elemi csapások, a másikba a civilizációs eredetű, emberi tevékenység okozta veszélyek (tüzek, közlekedési balesetek, veszélyes anyagok és technológiák, humán és állatjárványok, technikai és informatikai infrastrukturális rendszerek működési zavarai, terrorizmus stb.) által kiváltott katasztrófák sorolhatók. Egyes katasztrófák tovagyűrűző hatásokat is kiválhatnak, amelynek nyomán egyidejűleg vagy egymást követően többféle katasztrófa együtt jelentkezik. A katasztrófák többségét természeti tényezők okozzák, ezek köre és száma hosszabb időtávban viszonylag állandó. Az ember okozta katasztrófák köre, illetve veszélye viszont a tudományos-műszaki fejlődés következményeként egyre nő, miközben mind a természet, mind az ember okozta katasztrófák elhárításának technikái is hatékonyabbá válnak.

A katasztrófák megelőzését, elhárítását és következményeinek felszámolását egyaránt felölelő, széles értelemben vett, a területi közszolgáltatások egyik sajátos típusát képező katasztrófavédelem össztársadalmi ügy, amelynek egységes irányítása és szervezése állami feladat. Az ehhez szükséges intézményrendszer kialakítása és működtetése a központi, területi és helyi közigazgatás egyik fontos feladata, olyan alkotmányos közszolgáltatás, amely a hivatásos és nem hivatásos állami és önkormányzati katasztrófavédelmi szervek, a gazdálkodó szervezetek, valamint az állampolgárok kötelező és önkéntes részvételével, egyes esetekben pedig csak nemzetközi összefogással biztosítható.

823 1. Történeti visszpillantás

Az ipari forradalmat megelőző időszakban a természet és az ember okozta katasztrófák elleni védekezést döntően a tűzoltással kapcsolatos feladatok jelentették Magyarországon. A tűzvédelem, a tűzrendészet átfogó, egységes szabályozására az 1936. évi X. törvénycikk alapján került sor, amelynek nyomán a városok hivatásos tűzoltóságok voltak kötelesek fenntartani, míg a községekben a tűzoltói szolgálat ellátását belügyminiszteri rendelet szabályozta. A világháború után jelentősen megszorodott a tűzoltóságok száma. A fővárosban, a megyék és a járásek székhelyén állandó készenléttel működő állami tűzoltóságnak kellett működnie. A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló jelenleg is hatályos 1996. évi XXXI. törvény alapján pedig 1996–2011 között a tűzoltás és a műszaki mentés az országos és a megyei tűzoltó-parancsnokságok irányítása mellett azon önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladata volt, amelyek készenléti szolgálatot ellátó hivatásos tűzoltósággal rendelkeztek.

Az ár- és belvizek elleni védekezés rendszerét és szabályait a XIX. században és a XX. század első felében döntően rendeletek határozták meg. A vízgazdálkodásról szóló, jelenleg is hatályos 1995. évi LVII. törvény szerint a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége.

A polgári védelem 1964 után kialakított feladat- és szervezetrendszerének célja is a védekezés államigazgatási és társadalmi megszervezése volt légitámadások esetére. Az 1996–2011 között hatályos 1996. évi XXXVII. törvény szerint a polgári védelem megszervezése és irányítása államigazgatási feladat volt, amelyet a hivatásos polgári védelmi szervek láttak el, az állampolgárokat pedig polgári védelmi és vagyoni szolgáltatási kötelezettség terhelte.

A katasztrófavédelem fogalma a magyar jogban először a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről hozott 1999. évi LXXIV. törvényben jelent meg, amely szabályozta a katasztrófavédelmi szervezetrendszer kialakulása kapcsán a védekezés irányításának rendjét. Az egységes katasztrófavédelmi szervezetrendszer 2000. január 1-jén alakult meg. A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok jogállásának változatlanul hagyása mellett országos és megyei szinten a katasztrófavédelemmel összefüggő ágazati feladatok irányítására, összehangolására és végrehajtására egy egységes rendvédelmi szervezet került kialakításra. Létrejött az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) és annak megyei igazgatóságai, amelyek alárendeltségében helyi szervként polgári védelmi kirendeltségek működtek. A hivatásos önkormányzati, az önkéntes és a létesítményi tűzoltóságok szakmai felügyelete a megyei igazgatóságok feladata volt.

A katasztrófavédelmi szervezetrendszer teljes körű integrációjára 2012. január 1-jén került sor a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény alapján. Ennek nyomán a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok helyett hivatásos állami tűzoltó-parancsnokságok jöttek létre, melyek a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok kirendeltségei szerveiként működnek. A hivatásos katasztrófavédelem tűzvédelmi és iparbiztonsági szervezetrendszerei megerősítésével párhuzamosan az utóbbi negyedszázadban, különösen a katasztrófavédelmi szervezetbe történt integrációja nyomán a polgári védelmi tevékenység hangsúlya – az uniós trendhez

igazodóan – a katasztrófákkal kapcsolatos feladatokra helyeződött át. A polgári védelemről szóló törvény ezért integrálódott a katasztrófavédelmi törvénybe, és a polgári védelem működésével, szervezeti struktúrájával kapcsolatos szabályok a katasztrófák elleni védekezés részeként kerültek kialakításra.

2. A központi, területi és a helyi irányítás

824

A katasztrófavédelemről szóló törvény szerint a természeti és az ember okozta katasztrófák elleni védekezés nemzeti ügy, a katasztrófavédelem egységes irányítása állami feladat. A védekezést az e célra létrehozott hivatásos katasztrófavédelmi és mentő szervek, valamint a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állami szervek, az önkormányzatok, a gazdálkodó szervezetek, valamint a polgári védelmi szervek és az állampolgárok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.

A katasztrófák elleni védekezés országos irányítása, összehangolása, a megelőzés és a helyreállítás koordinációja a kormány feladata, amely az Alaptörvény szerint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki és rendkívüli intézkedéseket vezethet be, illetve ezek végrehajtására adhat felhatalmazást (pl. ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelése, járművek és műszaki eszközök igénybevétele).

A kormány a katasztrófák elleni védekezésért és a hivatásos katasztrófavédelmi szervek működéséért felelős miniszter (a belügyminiszter) elnökletével – az ágazati miniszterek által kijelölt vezetőkől álló – Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB) működtet, amelynek állandó tanácskozási jogú tagjai a katasztrófavédelemben részt vevő központi államigazgatási szervek vezetői is. A KKB – az adminisztratív és a tudományos tanácsadó munkaszerve mellett – operatív munkaszerveként a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot (NVK) működtet, amely általános (pl. tájékoztatási, műveletirányítási) munkacsoportból és szakmai feladatokat ellátó, ágazati típusú védekezési munkabizottságokból áll.

A katasztrófák elleni védekezésben közreműködő területi szervek tevékenységét és az arra való felkészülést a honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat ellátó, testületi szervként működő megyei (fővárosi) és helyi (járási, kerületi) védelmi bizottságok hangozzák össze.

A megyei (fővárosi) védelmi bizottságok a kormány irányítása alatt működő közigazgatási szervek, amelyek irányítják és koordinálják a helyi védelmi bizottságok, a megyei közgyűlési elnök (a főpolgármester) és a polgármesterek katasztrófavédelemmel összefüggő tevékenységét. A járásokban és a fővárosi kerületekben a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok irányítása alatt helyi (járási, fővárosi kerületi) védelmi bizottság működik.

A településeken a katasztrófavédelmi felkészülést és a védekezést – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai iránymutatása mellett, együttműködve más települések polgármestereivel és a védekezésbe bevont más szervezetekkel – a polgármester (főpolgármester) irányítja és szervezi. A polgármesterek a védelmi igazgatási feladataikat a járási hivatalok közreműködésével látják el.

825 3. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szervek, amelynek tagjai hivatásos állományú kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak.⁵⁹

A hivatásos katasztrófavédelem központi szerve a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága (OKF), önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amelynek vezetője irányítja a hivatásos katasztrófavédelem területi és helyi szervei működését és szakmai tevékenységét. Az OKF szervezetén belül országos illetékességű tűzoltósági, polgári védelmi, valamint iparbiztonsági főfelügyelőségek működnek.

Az OKF területi szervei a megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóságok önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek, amelyek jogszabályban meghatározott ügyekben hatóságként járnak el, irányítják a katasztrófavédelmi kirendeltségeket és a hivatásos tűzoltóságokat, ellátják az önkormányzati tűzoltóságok felügyeletét, ellenőrzik a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét. Az igazgatóságokon belül tűzoltósági, polgári védelmi és iparbiztonsági főfelügyelőségek működnek.

A katasztrófavédelmi kirendeltségek a megyei igazgatóság helyi szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A hivatásos tűzoltóságok a kirendeltségek szervezeti elemeként funkcionálnak. A kirendeltségek járás, illetve kerülethatárokhoz igazodó illetékességi területei általában több járást (fővárosi kerületet) ölelnek fel. A járási hivatalok keretében katasztrófavédelmi megbízottak (198) működnek, akik összefogják a járás területén a polgármesterek és a katasztrófavédelmi szempontból I. és II. veszélyességi osztályba sorolt települési önkormányzatok közbiztonsági referensei (2014-ben 1106) tevékenységét, valamint ellátják a helyi védelmi bizottságok adminisztrációs, titkári feladatait.

826 4. Tűzvédelem és műszaki mentés

A tűzvédelem és a műszaki mentés állami feladat. Az ennek ellátásával kapcsolatos legfontosabb szabályokat a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló törvény rögzíti, amely meghatározza a magán- és jogi személyek, valamint a gazdálkodó szervezetek feladatait is. A tűzoltási és a műszaki mentési feladatokat ellátó 105 hivatásos tűzoltóság mellett 2013-ban 61 önkormányzati és 103 létesítményi tűzoltóság, valamint mintegy 1100 önkéntes tűzoltó egyesület volt az országban. A tűzvédelmi hatósági és szakhatósági feladatokat – meghatározott kivételekkel – első fokon a katasztrófavédelmi kirendeltségek, másodfokon pedig a katasztrófavédelem területi szervei látják el.

⁵⁹ A hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszerben foglalkoztatottak száma 2015-ben mintegy 11,7 ezer fő volt.

Az önkéntes tűzoltó egyesületek a hivatásos tűzoltó parancsnoksággal kötött megállapodás alapján vehetnek részt tűzoltási, műszaki mentési, tűzmelegelőzési, iparbiztonsági és polgári védelmi feladatokban. A megállapodást kötő egyesületeknek két kategóriája van. Az egyiket a közreműködő önkéntes tűzoltó egyesületek képezik, amelyek csak közreműködnek a tűzoltási, műszaki mentési feladatokban, a másik csoportba a beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesületek tartoznak, amelyek – feltételekhez kötötten – tevékenységi területükön önállóan is elláthatnak tűzoltási és műszaki mentési feladatokat.

829 5. Polgári védelem

A katasztrófavédelemről szóló törvény szerint a polgári védelem olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

A polgári védelem az állami és helyi önkormányzati szervek, a honvédelmi és rendészeti szervek, a gazdálkodó és civil szervezetek, valamint az állampolgárok közreműködésével valósul meg. A honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében az Alaptörvényben előírt polgári védelmi kötelezettség alapján létrehozott köteles polgári védelmi szervezetek katasztrófák és fegyveres összeütközés esetén humanitárius feladatokat látnak el. A polgári védelmi beosztottak szolgálatukat függelmi rendben teljesítik. A polgári védelem részét képezi – különösen veszélyhelyzetben – a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében szükséges, az Alaptörvényben ugyancsak rögzített gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítése is.

A katasztrófák elhárításában közreműködő – különösen az ár- és belvizek elleni védekezésben – jelentős szerepet betöltő polgári védelmi szervezetrendszer a feladatait hivatásos és időlegesen polgári védelemre kötelezett személyi állománya, valamint önkéntesek útján látja el. A katasztrófavédelmi szervezetrendszer részét képező hivatásos és civil polgári védelem szervezése, irányítása a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszer feladata.

830 5.1 Kötelezően működő szervezetek

A településeken és a fővárosi kerületben települési polgári védelmi szervezetet kell létrehozni. A veszélyeztetettség mértékének és jellegének megfelelő lakosságvédelmi és mentésszervezési feladatok irányítására alkalmas települési polgári védelmi parancsnokság szakmai összetételét és létszámát a kirendeltség vezetőjének javaslata alapján a polgármester állapítja meg a település katasztrófavédelmi osztályba sorolása és lakosságszáma függvényében jogszabályban meghatározott létszámminimumok figyelembe vételével. A szervezetnek alkalmasnak kell lennie a helyi veszélyeztető tényezők hatásainak csökkentésére és az elsődleges mentési feladatok elvégzésére. A munkahelyi polgári védelmi szervezet létrehozását a gazdálkodó szervezet telephelye szerint illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség vezetőjének javaslata alapján a polgármester határozatban rendeli el.

Területi (megyei és fővárosi) polgári védelmi szervezetet a települési polgári védelmi szervezetek által nem ellátható feladatok végrehajtására kell létrehozni. Ezek felépítéséről, létszámáról az OKF vezetője határoz a megyei igazgatóság javaslata alapján. Tagjait a megyei igazgatóság vezetője jelöli ki. Központi polgári védelmi szervezetet az OKF vezetője hozhat létre olyan feladatok ellátására, amelyek különleges szakértelmet és technikai eszközöket igényelnek. Tagjait a megyei igazgatóságok vezetői jelölik ki, a szervezet irányítását a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ vezetője koordinálja.

5.2 Önkéntes és speciális mentőszervezetek

831

A katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatok ellátásában önkéntesen segítséget nyújtó személyek, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel kötött megállapodás alapján önkéntesen közreműködő társadalmi és karitatív szervezetek is közreműködnek. A különleges kiképzésű állománnyal és speciális eszközökkel rendelkező önkéntes mentőszervezetek (pl. vízi mentési, műszaki mentési, logisztikai), illetve a kutató-mentő feladatokat ellátó mentőegységek (pl. kutyás romkutatás, bűvár és vízi, valamint légi mentés, barlangi és kötéltechnikás mentés, egészségügyi és orvosi ellátás) a katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásai elleni védekezésben akkor vehetnek részt, ha a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság által lefolytatott eljárásban az ehhez szükséges minősítést megszerezték. A minősített önkéntes mentőszervezetek működési területe az adott közigazgatási egység, de több megyére kihirdetett veszélyhelyzetben az ország bármely területén alkalmazhatók. Az OKF polgári védelmi főfelügyelősége szakmai irányítása mellett működő önkéntes központi rendeltetésű mentőszervezetek a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásban egyaránt bevetethők. Tagjaik a hivatásos katasztrófavédelmi szervek és a mentőcsapatok szakértői, illetve önként jelentkező szakértők. A megyei rendeltetésű speciális mentőcsoportok, valamint a területi rendeltetésű polgári védelmi szervezetek – a járási mentőcsoportok és az önkéntes mentőcsoportok – szakmai irányítása a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok polgári védelmi felügyelőségei hatáskörébe tartozik. A nem katasztrófavédelmi céllal létrehozott, de a katasztrófavédelemben is közreműködő társadalmi és karitatív civil szervezetek közül a polgárőrségek és a Vörös-kereszt országos, területi és helyi szervezeteinek szerepe a legjelentősebb.

6. Iparbiztonság

832

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése érdekében 2012-től a katasztrófavédelem szervezetrendszerén belül iparbiztonsági tevékenységet végző felügyelőségek működnek. A veszélyes anyagokkal, tevékenységekkel kapcsolatos védekezést szolgáló engedélyezési és felügyeleti eljárás során iparbiztonsági hatóságként első fokon a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság iparbiztonsági főfelügyelősége, másodfokon az OKF iparbiztonsági főfelügyelősége jár el. A katasztrófavédelem megyei igazgatóságai iparbiztonsági főfelügyelőségeinek tevékenysége három fő szakterületre terjed ki: a veszélyes ipari üzemek felügyeletére, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzésére és a kritikus infrastruktúrák védelmére. Az országos főfelügyelőség tevékenysége mindemellett a nukleáris balesetelhárításra is kiterjed.

a) A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek azok, ahol a veszélyes anyagok mennyisége elér egy – jogszabályban meghatározott – küszöbértéket. Ez alapján felső küszöbértékű és az alsó küszöbértékű, illetve az alsó küszöbérték egynegyedét elérő, úgynevezett küszöbérték alatti veszélyes üzemek különböztetők meg. Ilyen üzemek, létesítmények építéséhez és működtetéséhez a katasztrófavédelmi szerv, mint iparbiztonsági hatóság engedélyre van szüksége. Az ilyen üzemeket és azok veszélyességi övezeti határait fel kell tüntetni a településrendezési tervben is. A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemen belüli feladatokat az üzemeltetőnek a belső védelmi tervben, míg az érintett állami és önkormányzati szervek feladatait a települési veszélyelhárítási terv részét képező külső védelmi tervben kell meghatározni, az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség közreműködésével. A veszélyes anyagok közötti, vasúti, légi vagy vízi szállítására vonatkozó katasztrófavédelmi szabályokat különböző nemzetközi szerződések határozzák meg.

b) Az atomenergia alkalmazásának irányításával és felügyeletével kapcsolatos feladatokat az Országos Atomenergia Hivatal, mint atomenergia-felügyeleti szerv látja el. Az esetleg bekövetkező radiológiai, nukleáris események elhárítására való felkészülésről, a bekövetkezett esemény megszüntetéséről, következményeinek csökkentéséről az Országos Nukleáris-baleset-elhárítási Rendszer (ONER) gondoskodik, amelynek az irányításával kapcsolatos feladatokat a KKB látja el.

c) A modern társadalmak egyre nagyobb mértékben függenek a technikai és hálózatos infrastruktúrák (energiaellátás, közlekedés, informatika, ivóvízellátás stb.) egymástól is függő rendszereitől. A létfontosságú, kritikus infrastruktúrák olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő infrastrukturális rendszerelemek, létesítmények, szolgáltatások, hálózatok, amelyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon jelentős kihatással van a mindennapi életre, a gazdaság és a társadalom működésére. Elengedhetetlen tehát, hogy a létfontosságú (kritikus) infrastruktúrák a lehető legnagyobb biztonsággal működjenek nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

Az Európai Unióban a kritikus infrastruktúra két kategóriáját különböztetik meg, a nemzeti kritikus infrastruktúrát (NCI) és az európai kritikus infrastruktúrát (ECI). A nemzeti kritikus infrastruktúra olyan kijelölt rendszerelem, amelynek kiesése a létfontosságú társadalmi feladatok folyamatos ellátásának biztosítása miatt jelentős hatása lenne az adott országban. Európai kritikus infrastruktúra pedig olyan létfontosságú rendszerelem, amelynek megzavarása vagy megsemmisítése legalább két EGT-államra jelentős hatással lenne. A nemzeti és az európai létfontosságú rendszerelemek kijelölésére irányuló eljárás szabályait törvény határozza meg. Ezen rendszerelemeket rendszeresen ellenőrzi az OKF, amely ellátja az európai kritikus infrastruktúra védelem magyar kapcsolattartási pontjának feladatait is.

833 7. A települések katasztrófavédelmi besorolása, veszélyelhárítás

Az ország települései évente végzett kockázatbecslési eljárás eredményeként a veszélyeztetettségi szintnek megfelelő katasztrófavédelmi osztályokba vannak sorolva. Az egyes osztályokhoz tartozó elégséges védelmi szint követelményeit a kormányrendelet tartalmazza.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és megyei kirendeltségeik elsősorban az élet és az anyagi javak védelme érdekében kiadott intézkedések végrehajtásának biztosítása, a kritikus infrastruktúra védelme kapcsán kerülnek bevonásra a katasztrófák elleni védekezésbe.

A büntetés-végrehajtási szervek – a biztonsági szempontok figyelembevételével – a hivatásos katasztrófavédelem központi és területi szerveivel kötött megállapodások szerint vesznek részt a katasztrófák elleni védekezésben a személyi állomány és a fogva tartottak bevonásával.

836 8.2 Vízügyi, környezet- és természetvédelmi szervek

Az árvíz- és belvízvédekezés országos irányítása a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter (jelenleg a katasztrófavédelemért is felelős belügyminiszter), veszélyhelyzet kihirdetése esetén a kormány feladata. Mindezt az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) és az annak bázisán létrehozott – a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának ár- és belvizek elleni védekezési munkabizottságaként működő – Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT), valamint a területileg illetékes vízügyi igazgatóságok és a főváros védelmi szervei útján látják el. Az OMIT akkor áll fel, ha több vízügyi igazgatóság egyidejű védekezése esetén szükségessé válik az országos koordináció. Az ár- és belvízkár-elhárítási létesítmények építése, fenntartása és a védekezés a vízügyi igazgatási szervek, a legfeljebb két település érdekében álló védőművek esetében a helyi önkormányzatok feladata. A vízügyi igazgatóságok (12) működési területei csak részben igazodnak a közigazgatási területbeosztáshoz, mivel lehatárolásukra természetföldrajzi adottságok (vízgyűjtőterületek) figyelembe vételével került sor.

837 8.3 Egyéb állami szervek, szervezetek, szolgálatok

A katasztrófák miatt azonnali egészségügyi ellátásra szorulóknak sürgősségi ellátásával, szállításával kapcsolatos mentés egységes, összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer megszervezése állami feladat, amit az állami mentőszolgálat és annak koordinálása mellett más mentésre feljogosított szervezetek látnak el. Az Országos Mentőszolgálat közszolgáltató költségvetési szerv, amelynek területi szervei a regionális mentőszervezetek (7) és az irányításuk alatt álló mentőállomások (2013-ban 230). A regionális igazgatóságok illetékességi területeit a NUTS 2 régiók képezik. A mentőállomások működési területei érthető módon csak részben igazodnak a járashatárokhoz. A légi mentési feladatait a hét régióban működő helikopter-es légimentő bázis látja el.

A népegészségügyi (közegészségügyi, járványügyi, sugáregészségügyi stb.) szervezetrendszer, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal és szakmai irányítása mellett a megyei (fővárosi) kormányhivatalok keretében működő népegészségügyi szakigazgatási szervek, illetve ezeknek egyes járási (fővárosi kerületi) hivatalokban működő – több járásra kiterjedő illetékességű – népegészségügyi intézetei (80) a katasztrófák megelőzése, illetve következményei elhárításában egyaránt fontos szerepet játszanak. Egyes katasztrófák nyomán vagy annak megelőzése (pl. járványok) érdekében kihirdetett egészségügyi válság-

helyzetben, illetve különleges jogrend bevezetésekor a betegek ellátása az egészségügyi válsághelyzeti ellátás keretében történik, amit egy megyét érintően a területi védelmi bizottság elnöke, több megyét érintően az egészségügyért felelős miniszter rendelhet el a megyei, illetve az országos tisztifőorvos javaslatára.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal és a megyei kormányhivatalok keretében működő élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságok, valamint ezek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, több járásra kiterjedő illetékességű szervezeti egységei, a járási (kerületi) állategészségügyi és élelmiszerellenőrző hivatalai (93) főként a biológiai eredetű (pl. járványos állatbetegségek, növényi károsítók, romlott élelmiszerek által okozott) veszélyhelyzetek esetén töltenek be fontos szerepet a katasztrófavédelemben.

A Nemzeti Közlekedési Hatóság és a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szervekét működő közlekedési felügyelőségek elsősorban a veszélyes anyagok, áruk szállításával kapcsolatos iparbiztonsági ellenőrzések, valamint a katasztrófák esetén szükségessé váló sajátos közlekedési hatósági teendők ellátásával vesznek részt a katasztrófavédelmi feladatok ellátásában.

A tömeges illegális migrációval kapcsolatos lehetséges veszélyhelyzetek kezelése elsősorban az idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat ellátó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak, valamint NUTS 2 szintű regionális igazgatóságainak (7) és ezek kirendeltségeinek, befogadó állomásainak feladata.

Sajátos katasztrófavédelmi feladatokat látnak a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal több megyére kiterjedő illetékességű bányakapitányságai (5) által kijelölt üzemekben a bányavállalkozók által fenntartott bányamentő szolgálatok.

A szélsőséges meteorológiai jelenségek okozta veszélyhelyzet, környezeti katasztrófa, illetve ipari és nukleáris baleset megelőzése, elhárítása, felszámolása érdekében a szakhatósági jogkörrel rendelkező Országos Meteorológiai Szolgálat, mint közszolgáltató költségvetési szerv készít elemzéseket, előrejelzéseket a lakosság és az intézkedésre feljogosított szervek részére.

8.4 Kéményseprő-ipari és hulladékgazdálkodási közszolgáltató

838

A tűzvédelem miatt kötelezően igénybe veendő kéményseprő-ipari közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén a megyeszékhely város (Budapesten a fővárosi, Pest megyében Érd város) önkormányzatának kötelező feladata, de önként más önkormányzat is felvállalhatja. A közszolgáltatást az ahhoz szükséges feltételekkel rendelkező szervezetek látják el az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződésben meghatározott területen. Ha a felelős önkormányzat a közszolgáltatást egy adott településen nem tudja biztosítani, annak átmeneti ellátására a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság jelöl ki szolgáltatót.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a települési önkormányzat vagy azok társulása a közszolgáltatóval kötött szerződés útján biztosítja, amelyet csak hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező szervezettel köthet. Amennyiben az önkormányzat a közszolgáltatást nem tudja biztosítani, a katasztrófavédelmi igazgatóság a közszolgáltatás ideiglenes ellátására közérdekű szolgáltatót jelöl ki. Ha

a közszolgáltatás kiesése miatt járványveszély vagy súlyos közegészségügyi kockázat alakul ki, a települési hulladék elszállításáról a katasztrófavédelem területi szervének kell gondoskodnia.

* * *

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a rendészeti feladatok ellátása közszolgáltatásként is felfogható. A széles értelemben felfogott közbiztonság, közrend fenntartása elsődlegesen állami és területi/helyi kormányzati feladat. Nyilvánvaló, hogy e tevékenység – még a legmagasabb szinten szabályozott garanciák érvényesülése esetén is – együtt járhat olyan alapjogi korlátozásokkal, amelyek a legitim erőszak törvényes gyakorlásának jogából erednek. Ez viszont feltételezi a professzionista állományt, amely feladatának ellátására kiképezve, illetőleg az adott testület integritását sem veszélyeztetve látja el szolgálati feladatait. Ezt a tény felismerték az európai országok, illetve az Európai Unió is, így bizonyos közös szabályozási elvek megfigyelhetőek a rendészeti humánerőforrás-gazdálkodás területén, amelyet tovább részleteznek a belső szabályok. Részben e sajátos kritériumrendszerből kiindulva mondhatjuk azt, hogy a versenyszférában jellemző, s napjainkra már a közép-európai országokban is általánossá vált menedzsmentmódszerek a rendészeti szervekre nem jellemzőek. Ez adódik részben a nyugat-európai-közép-európai szemléletbeli különbségekből, részben pedig abból, hogy a tevékenység sajátos jellege folytán a gazdaság más területein egyértelműen bevált gyakorlatok a rendészeti menedzsmentben nem alkalmazhatóak. Ennek egyik fő oka, hogy a rendészeti feladatokat minden körülmények között el kell látni, még akkor is, ha azt nem lehet hatékonyan kivitelezni. Napjainkban a – nemcsak hazánkban – egyre szűkebb anyagi erőforrások ugyanakkor szükségessé teszik a hatékonyság mérését, valamint a lehető legracionálisabb működést. Mindenképpen indokoltnak tűnik uniós szinten is közös – legalább – javaslatokat megfogalmazni, amelyek azonos mérce mentén vizsgálnák egy-egy rendészeti szerv hatékonyságát, hiszen akkor egy-egy gyenge/kevésbé hatékony pont feltárása esetén más tagállamok azonos vagy hasonló szervétől meríthetnének megoldási ötleteket. A fenti tanulmány alapján talán látható, hogy az uniós szakpolitika érvényesül hazánkban is, bár úgy tűnik, hogy a klasszikus rendészeti területen (rendőrség) az uniós vívmányok még váratnak magukra, ha egyáltalán szükség van rájuk. A katasztrófavédelem területén ugyanakkor felébredt az Unió „csipkerózsika álmából”, és felismerte, hogy a gyors és hatékony uniós kooperáció elképzelhetetlen iránymutatások nélkül.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010.
- Bonnyai Tünde (2011): *A kritikus infrastruktúra védelem fogalmi rendszere, hazai és nemzetközi szabályozása*. www.katasztrofavedelem.hu
- Brain, Timothy (2010): *A History of Policing in England and Wales from 1974: A Turbulent Journey*. New York: Oxford University Press.
- CEPOL (2013): *European Training Scheme*. Mapping of Law Enforcement Training in the European Union. Final Report. https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/LETS_Final_Report.pdf
- Christián László (2010): Alternatív rendészet. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. (Kézirat)
- Christián László (2012): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr: UNIVERSITAS GYŐR Nonprofit Kft.
- Danielisz Béla–Jármay Tibor (2008): *Rendészet Európában*. Budapest: Duna Palota Kulturális Kht.
- Demmelbauer, Bernadette (2012): *Europol, Eurojust und das Europäische Justizielle Netz*. Wien: LexisNexis Verlag.
- Drescher, Falko (2008): *Wer kontrolliert die Polizei? Eine Untersuchung zu Problemen der Polizeikontrolle im Land Brandenburg*. Verlag: GRIN.
- European Commission (2002): Communication from the Commission. Free movement of workers – achieving the full benefits and potential. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0694:FIN:en:PDF>
- European Commission (2010): Commission Staff Working Document. Free Movement of Workers in the Public Sector. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6400&langId=en>.
- European Commission (2012): Industrial Relations in Europe 2012. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9994&langId=en>
- European Commission (2013): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Law Enforcement Training Scheme. https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/law_enforcement_training_scheme_en.pdf
- Felgenhauer, Harald (2003): Grundlagen in der institutionalisierten Polizeizusammenarbeit in der Europäischen Union – Entwicklung und Zukunft des Europäischen Polizeiamtes Europol. In: Wolter, Jürgen–Schenke, Wolf–Rüdiger–Rieß, Peter–Zöller, Mark Alexander (Hrsg.): *Datenübermittlungen und Vorermittlungen*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, pp. 75–90.

- Frevel, Bernhard–Groß, Hermann (2008): „Polizei ist Ländersache!” – Politik der Inneren Sicherheit. In: Achim Hildebrandt–Frieder Wolf (eds.): *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: Springer, pp. 67–88.
- Finszter Géza (1999): Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség. In: Domokos Andrea (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 57*. Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság.
- Finszter Géza (2003): *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK Kerszöv.
- Finszter Géza (2008): *A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai*. Budapest: A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa.
- Finszter Géza (2008): *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. Budapest: Rendőrtiszti Főiskola.
- Finszter Géza (2012): *A rendőrség joga*. Budapest: Országos Rendőr-Főkapitányság.
- Finszter Géza–Korinek László (2009): Az elveszett közbiztonság. In: *Népszabadság*. 2009. december 19.
- Fleming, Jenny (2009): Performance Management. In: Wakefield, Alison–Fleming, Jenny (eds.): *The Sage Dictionary of Policing*. London: SAGE, pp. 224–227.
- Götz, Volkmar (2008): *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*. München: C.H. Beck.
- Hadnagy Imre József (2006): *Magyarország első tűzrendészeti törvénye megszületésének körülményei, legfőbb előírásai, jelentősége*.
www.katasztrófavedelem.hu
- Hegyaljai Mátyás (2013): Az Europol új jogi alapja. In: Gaál Gyula–Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Pécs.
- Italy Justice System and National Police Handbook (2011). Washington D.C.: International Business Publications.
- Kirchhoff, Guido (2012): *Europa and Polizei. Lehrbuch zum Europarecht. Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Kondoros Ferenc–Ligeti Katalin (2008): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest: Magyar Közlöny Kiadó.
- Kovács Ágnes Lilla (2013): Kulcs a boldog élethez – Beszélgetés Wolfgang Dreschlerrel, a Tallinni Műszaki Egyetem professzorával. In: *Figyelő*. 57. évf., 10. szám, 28–29. o.
- Kozák Attila–Hornyacsek Júlia (2012): A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavedelem egységes rendszerében. In: *Bolyai Szemle*. XXI. évf., 2. szám, 157–184. o.
- Leyrer Richárd (2012): „... képes és alkalmas vagyok a teljes megújulásra...” – Beszélgetés Bánfi Ferencel, a Cepol igazgatójával. In: *Belügyi Szemle*. 10. szám, 56–61. o.
- Linder Viktória (2009): *A magyar közszolgálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Ecostat.
- Linder Viktória: Versenyvizsgák a közigazgatásban. In: *Magyar Közigazgatás*. 56. évf., 12. szám, 741–753. o.
- Lőrincz Lajos: Kiválasztás a közigazgatásban. In: *Magyar Közigazgatás*. 50. évf., 6. sz., 321–337. o.
- M. Nyitrai Péter (2004): *A nemzetközi bűnügyi együttműködés területeinek összefonódása Európában: a nemzetközi rendőri együttműködés és nemzetközi bűnügyi jogsegély*. In: *Belügyi Szemle*. 5. szám, 104–116. o.
- M. Nyitrai Péter (2006): *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Madai Sándor (2013): A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külengések. Közszolgáltatási változtatások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 217–236. o.

- Martin Beckford (2012): Revealed: The 3,600 police who retire at 50... then go back to jobs with their old force. In: *Daily Mail*.
<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2234647/Revealed-The-3-600-police-retire-50-jobs-old-force.html>
- Mátyás Szabolcs (2007): A rendvédelmi együttműködések szerepe az Európai Unió, illetve a Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió területén. In: Süli-Zakar István (szerk.): *A határok és határon átnyúló (CBC) kapcsolatok szerepe a kibővült Európai Unió keleti periferiáján*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó, 99–106. o.
- Mátyás Szabolcs (2008): Police collaboration of Hungarian and Romanian counties on the frontier. In: Süli-Zakar István (szerk.): *Neighbours and Partners: On the Two Sides of the Border*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó, 203–210. o.
- Nagy Judit (2010): Az Europol és az Eurojust szerepe a közös nyomozó csoportok tevékenységében. In: *Belügyi Szemle*. 9. szám.
- Nagy Judit (2010.): *Közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködésben*. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, KRE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- O'Malley, Pat-Hutchinson, Steven: Converging Corporation? Police Management, Police Unionism, and the Transfer of Business Principles. In: *Police Practice and Research: An International Journal*. Vol. 8., No. 2., pp. 159–174.
- OECD (2005a): *Modernising Government. The Way Forward*. Paris. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4205131e.pdf>
- OECD (2005b): *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris: OECD Publishing.
- Pagon, Milan (1998): Policing in Central and Eastern Europe: Organizational, Managerial, and Human Resource Aspects. In: *College of Police and Security Studies*. Vol. 7., No. 5. December, pp. 391–409.
- Pieper, Hans-Gerd (2011): *Polizei- und Ordnungsrecht NRW*. Münster: ALPMANN und SCHMIDT.
- Szigeti Péter (2000): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: *Jogelméleti Szemle*, 3. szám.
- Thienel, Karin–Böhm, Thomas (2006): *Cross-Border Mobility of Public Sector Workers*. European Public Administration Network.
http://www.eupan.eu/files/repository/15_Cross_border_mobility_of_public_sector_workers_2nd_Edition.pdf
- Tóth Ferenc–Mukics Dániel (2011): Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások. In: *Polgári Védelmi Szemle*, VII. évf. 28–36. o.
- United Nations Office on Drug and Crime (2011): *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. New York: United Nations Publications.
- Wenda, Gregor (2012): Kommunale Polizei in Europa. In: *Öffentliche Sicherheit*. Nr. 1–2. pp. 54–55.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2012/01_02/files/GEMEINDEPOLIZEI.pdf
- Wollmann, Hellmut (2012): Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany. In: Instituto Nacional de Administração (eds.): *Handbook of Public Administration*. Lisbon: Instituto Nacional de Administração, pp. 1–20.

Kilencedik fejezet

TÉREGYSÉGEK RELATIVIZÁLÓDÁSA: TELEPÜLÉS- ÉS TÉRSÉGFEJLESZTÉS

Tosics Iván – Péteri Gábor¹ – Szemesi Sándor

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Péteri Gábor)</i>	625
I. KÖZIGAZGATÁSI HATÁROK ÉS FUNKCIONÁLIS TÉRSÉGEK <i>(Tosics Iván)</i>	627
1. HELYI DÖNTÉS – TÉRSÉGI SZOLGÁLTATÁS	628
2. ADMINISZTRATÍV ÉS FUNKCIONÁLIS KORMÁNYZÁSI MODELLEK	630
3. VÁROSKÖRNYÉKI INTEGRÁLT DÖNTÉSHOZATAL EURÓPÁBAN	639
4. KONCENTRÁLT NÖVEKEDÉS ÉS TERÜLETI KIEGYENLÍTÉS	643
II. TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSA <i>(Péteri Gábor)</i>	645
1. HELYI ÖNKORMÁNYZATI FORRÁSOK	645
2. A MAGÁNFINANSZÍROZÁS LEHETŐSÉGEI	652
III. EURÓPAI UNIÓS HATÁSOK A VÁROSFEJLESZTÉSBN <i>(Tosics Iván)</i>	655
1. EGY EURÓPAI UNIÓS VÁROSPOLITIKAI KERETSZABÁLYOZÁS LEHETŐSÉGEI	655
2. AZ ÚJ VÁROSFEJLESZTÉSI ESZKÖZÖK ÉS A FUNKCIONALITÁS	657
IV. A KÖZELMÚLT VÁROS- ÉS TÉRSÉGPOLITIKAI KORSZAKAI <i>(Tosics Iván)</i>	665
1. GAZDASÁGPOLITIKAI FORDULATOK ÉS A VÁROSPOLITIKÁK	665
2. VÁROS- ÉS TÉRSÉGFEJLESZTÉSI KORSZAKOK MAGYARORSZÁGON	667

FORRÁSJEGYZÉK	677
V. NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A TERÜLETI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE	681
<i>(Szemesi Sándor)</i>	
1. A TULAJDON SZEREPE A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN	682
2. A BERUHÁZÁSVÉDELMI MEGÁLLAPODÁSOK A NEMZETKÖZI JOGBAN	683
3. VÁLASZTOTTBÍRÓSÁG HELYETT (MELLETT)?	691
FORRÁSJEGYZÉK	693
Ábrák jegyzéke	
I.1 Többszintű kormányzati és kormányzási struktúrák	631
I.2 Funkcionális városi térségek Magyarországon	642
II.1 Helyi önkormányzati bevételek	646
II.2 Helyi adóbevételek egy főre jutó összege 1993 és 2010 között	648
Táblázatok jegyzéke	
I.1 Az európai városkörnyéki együttműködés kiterjedése és funkciói	635
Keretes írások jegyzéke	
I.1 A városkörnyéki együttműködés formái	633
IV.1 A stockholmi váltás	666
IV.2 Berlin, a befogadó város	666
IV.3 Az antiszegregációs tervek	672

Előszó a fejezethez

Péteri Gábor

A település- és területfejlesztési tevékenység értelmezésének kiindulási pontja, hogy a gazdasági és a társadalmi jelenségek mindig térben zajlanak. Ebből következően a térségi-földrajzi feltételek ugyanúgy hatnak a termelésre és a szolgáltatásokra, mint a többi termelési tényező (tőke, munka, természeti erőforrások, információ stb.). Így a település- és területfejlesztés céljai, működési szabályai és eszközei határozzák meg, mennyire lesz eredményes, hatékony és méltányos ez a sajátos helyi tevékenység. 900

A település- és területfejlesztés tartalmát három tényező alakítja így az itt tárgyalt témakörök is ezek mentén csoportosíthatók. Első kérdés a fejlesztés *térségi kiterjedése*. A város- és falufejlesztés alapvetően egy településsel foglalkozik, míg a területi és regionális fejlesztés nagyobb közigazgatási egységekkel vagy speciális térségekkel. A kétféle területi egység elhatárolása azonban eléggé mesterséges, hiszen a település csak a környékével együtt fejleszthető, és a régióknak is mindig vannak olyan központi helyei, amelyek a fejlődés mozgatói. Ez a kérdés azért is fontos, mert a település- és területfejlesztési döntések közigazgatási egységekben születnek, és ezek határai eltérhetnek a fejlesztési térségektől. A funkcionális és a közigazgatási területi egységek ütközésének problémája természetesen nem választható el a helyi önkormányzatok méretének és a kormányzati szintek kérdésétől. (Horváth, 2015) Ez a decentralizációs konfliktus a fejlesztési politika egyik fő problémája.

Másrészt a település- és területfejlesztés *tárgya* szerint kiterjed a gazdaság közvetlen tényezőire, valamint a növekedés tágabb feltételeire is. Így a fizikai infrastruktúra létrehozására és működtetésére, a humán, illetve az igazgatási közszolgáltatásokra, a természeti és az épített környezet alakítására. Ebben a vonatkozásban tehát tágabb, mint a helyi gazdaságfejlesztés, amely főleg a termelés, a szolgáltatások, a foglalkoztatás feltételeire koncentrálnak egy konkrét településen, vagy annak a gazdasági hatókörében.²

Mivel a település- és területfejlesztés a közszolgáltatásokat is érinti, ezért nem választható el azok tulajdoni, szervezési-irányítási és finanszírozási viszonyaitól. Ezek mögött meghúzódó kérdés, hogy a település- és területfejlesztés mennyiben képes kiegyensúlyozni a koncentrált növekedés és a területileg kiegyenlített fejlődés követelményeit. Egyrészt az eredményes és hatékony fejlesztés érdekében foglalkoznia kell az erőforrások hatékony felhasználását biztosító központi helyekkel, a növekedési pólusokkal, a változatos kapcsolatok lehetőségét biztosító sűrűsödési pontokkal, tehát általában az urbanizációs jelenségekkel. Ugyanakkor a területi különbségek, a nagyvárosi fejlődésből következő költségek

² Bár végső soron a helyi gazdaságfejlesztés is az életminőség javítását célozza, és a fejlesztés a környezetre gyakorolt hatásként jelenik meg (Lukovics–Savanya, 2014).

vagy a leszakadó térségek problémái mind szükségessé teszik a területi kiegyenlítést is. A település- és területfejlesztés célja tehát egyszerre a növekedés ösztönzése és a felzárkóztatás, kiegyenlítés. Ezek kapcsolata és sorrendje gazdasági korszakonként és politikai ciklusonként változik.

Végül a harmadik kérdéskör a *település- és területrendezéssel való kapcsolat*. A magyar tervezési szabályozásban és gyakorlatban általában a település- és területrendezés a fejlesztési elképzelések területhasználatra vonatkozó következményeit, a döntések konkrét műszaki-fizikai megjelenését, a térszerkezet alakítását jelenti (Hoffman, 2014). A fejlesztési és rendezési tevékenység, az általános és a részletes városi tervek, valamint az ezekből következő szabályozók (területhasználat, beépítés, környezetvédelem stb.) azonban többféle módon kapcsolódhatnak egymáshoz.

Magyarországon a rendezési tervezés jellemzően a nagyléptékű, fejlesztési célok mechanikus lebontását szolgálja (hasonlóan a német modellhez). A magánbefektetőkkel és az ingatlanfejlesztőkkel azonban másfajta kapcsolat jön létre, amikor a település fejlődését az építési engedélyeken (angol gyakorlat), vagy a rugalmas területhasználati előírásokon és építési engedélyeken keresztül alakítják (amerikai rendszer). (Locsmándi és munkatársai, 2000) Ezekben az angolszász rendszerekben tehát a fejlesztés és a rendezés inkább kölcsönhatásban van, és az eszközeik így kiegészítik egymást.

A következőkben tehát ezekkel a település- és területfejlesztési problémákkal foglalkozunk. Fő kérdéseink, hogy (i) milyen módon kezelhető a közigazgatási határok és a funkcionális szolgáltatási-fejlesztési egységek eltérése, a probléma megoldására milyen intézményes, tervezési és fejlesztési megoldások születtek? Az alapvetően növekedésorientált városfejlesztéshez milyen módon illeszthető a térségi kiegyenlítés? (ii) A település- és területfejlesztés politikai célok megvalósítását milyen stratégiai tervezési és várostervezési módszerek, valamint finanszírozási-támogatási eszközök segíthetik a legjobban? Milyen szerepe van mindezekben az európai uniós politikáknak és támogatásoknak? (iii) Magyarországon hogyan alakultak a településfejlesztés erősen politikafüggő szakaszai, és milyen tanulságai vannak az időben elhúzódó intézményes tanulási folyamatnak?

I. Közigazgatási határok és funkcionális térségek

Tosics Iván

Kulcsszavak

település- és területfejlesztés	funkcionális kormányzási modellek	morfológiai városi terület (MVT)
integrált adminisztrációs rendszerek	metropolisztérség	funkcionális városi terület (FVT)
nem integrált adminisztrációs rendszerek	városkörnyéki együtműködés adminisztratív városi terület	posztosztalista nagyvárosok

A település- és területfejlesztés egyik alapkonfliktusa, hogy a döntések, a források jellemzően helyhez kötöttek, míg a megoldandó feladatok általában ettől eltérő területi egységekben jelentkeznek. Ez érvényes mind a településfejlesztésre, mind a közszolgáltatási feladatok többségére. A térségi, funkcionális alapú megközelítés mozgatója a *növekvő urbanizáció*, amely következtében koncentrálnak a termelési tényezők és így a népesség is. A városi gazdaság növekedésének mozgatója az intenzív kapcsolatból, a fizikai közelségből származó előnyök, nagyobb innovációs lehetőségek (*agglomerációs hatás*). Ennek természetesen vannak kedvezőtlen hatásai is, mert a nagyobb népsűrűség a költségek növekedését is okozza (pl. új infrastruktúrák iránti igény, káros környezeti hatások, új társadalmi problémák és ezekre reagáló szolgáltatások iránti igények) (WDR, 2009).

Ezek megoldására kínálkozó egyik lehetőség a városhatárokon túlnyúló, térségi együtműködés. A funkcionális városi térségek és az igazgatási egységek kapcsolatát biztosítják a nagyobb közigazgatási egységek, az újabb kormányzati szintek vagy a változatos együtműködési formák. Az így létrejövő nagyobb területi egységeknek szintén vannak újabb költségei (közlekedés, szállítás, kommunikáció), bár a termelési tényezők növekvő mobilitásával ezek csökkennek.

A településfejlesztés szempontjából meghatározó közszolgáltatások esetében is többféle hatás érvényesül. A fizikai infrastruktúra esetében a *méretgazdaságosság* az alapvető mozgató tényező. A nagyobb ellátási egységekben a fajlagos költségek csökkennek, ami a helyi közszolgáltatások térségi szervezésére ösztönöz. A tényleges fogyasztóktól távolra kerülő szolgáltatókkal azonban csökken az elszámoltathatóság, és a természetes monopóliumok esetében bonyolultabbá válik a szolgáltatók közötti választási lehetőség. Így a kisebb szolgáltatási egységek iránt is marad igény, például olyan személyes szolgáltatások esetében, amikor az egységköltségek az optimálisnál nagyobb szolgáltató szervezetekben újranovekednek, vagy

ahol az adminisztratív elszámoltathatóság nem képes helyettesíteni a közvetlen fogyasztói döntésből adódó előnyöket.

902 1. Helyi döntés – térségi szolgáltatás

A városkörnyéki együttműködési modellek mindig egy adott országban, annak kormányzati struktúráján belül értelmezendők. A kormányzati szintek száma és az egyes szintek ereje nagymértékben befolyásolja a különböző típusú városkörnyéki struktúrák kialakulásának esélyeit, illetve azok gyakorlati funkcionálását.

903 1.1 A kormányzati rendszerek alsó szintjei

Az uniós országok adminisztratív kormányzati rendszerei a történelmi tényezők miatt nagyon különbözőek. Minden országban a kormányzati rendszer kialakításának alapvető problémája az önkormányzati egységek mérete. „A nagyobb egységek jobban tudják kihasználni a kapacitásaikat a közszolgáltatások hatékony biztosítására. A kisebb egységek viszont jobb lehetőségeket nyújtanak a polgárok számára, hogy közvetlenül részt vehessenek a kormányzásban, és így a közösségi szükségletek pontosabban kerülhetnek meghatározásra” (Horváth M., 2000: 36).

Erre a dilemmára tekintettel Page és Goldsmith (Page–Goldsmith, 1987) bevezették az *integrált és a nem integrált adminisztrációs rendszerek* közötti megkülönböztetést. Az előbbiben a helyi (kormányzati) egységek általában nagyobbak, mivel kialakításuk a közszolgáltatások hatékony nyújtásához szükséges feltételezett optimális méret szerint történik. Nyugat-Európából példaként felhozhatók az angolszász és a skandináv rendszerek, ahol a helyi önkormányzatok reformja az 1970-es években a helyi önkormányzatok összevonásához vezetett, jelentősen csökkentve azok számát. De hasonló modellek működnek Délkelet-Európa néhány új országában (Szerbia, Bosznia és Hercegovina) vagy Lengyelországban is.

A nem integrált adminisztrációs rendszerekben ezzel ellentétben a helyi autonómia részesül előnyben a szolgáltatásokkal szemben, az önkormányzatok jellemzően kisebbek – a legtöbb településnek saját önkormányzata van –, és különböző integráló intézmények biztosítják a közösségi szolgáltatások nyújtásához szükséges koordinációt. Ilyen esetekben például a dél-európai országokban és Franciaországban a helyi önkormányzatoknak szűkebb körű funkciói vannak, és a dilemmák általában sokkal élesebbek arra vonatkozóan, hogyan kell létrehozni köztes kormányközi szinteket az elengedhetetlen koordináció biztosításához.

Ez a megkülönböztetés szoros kapcsolatban áll a helyi önkormányzatoknak adott kompetenciákkal. Az északi, skandináv országokban a helyi önkormányzatok nagyok és általános, mindenre kiterjedő működési hatáskörrel rendelkeznek. Az északi modell egyik párhuzamos változata az angol, amelyben a helyi önkormányzatok nagyok, de csak olyan funkciókkal rendelkeznek, amelyeket a központi kormányzat megenged számukra. A déli országokban – a francia vagy napóleoni tervezési hagyományok keretei között – az önkormányzatok kicsik, ennek ellenére általános kompetenciákkal rendelkeznek, míg a közszolgáltatások integrált intézmények révén teljesülnek.

A korábbi szakirodalomban csak az EU–15 országok kerültek elemzésre. Nyilvánvaló, hogy az új EU tagállamok nem jelentenek egy egységes új kategóriát, hanem a fentiekben felvázolt alapvető változatok közül választottak az új közigazgatási rendszereik kialakítása során. Magyarország esete jól mutatja a választás irányát. A szocialista időszakban, részben a közszolgáltatások hatékony biztosításának érdekében, egy felülről lefelé irányított átszervezés során összevonásokkal a felére, mintegy 1500-ra csökkentették az önkormányzatok számát. A szocializmus összeomlása után a helyi demokrácia szempontja került előtérbe, a korábbi „kötelező” összevonásokat visszavonták, az önkormányzatok száma 3300-ra nőtt, és mindegyik széleskörű, általános kompetenciákat kapott. Ez lényegében a dél-európai modellt jelenti, folyamatos vitákat teremtve az elmúlt 20 évben a közszolgáltatások koordinálásának témakörében.

1.2 A középső kormányzati szint

904

Az ESPON program a következő tipológiát állította fel az EU-15 országok kormányzati struktúráját tekintve (ESPON, 2007b: 285):

- a) szövetségi államok: Ausztria, Belgium, Németország, Svájc;
- b) regionalizált egységes államok, ahol választott regionális önkormányzatok alkotmányos státusszal, jogalkotói hatáskörrel és magas fokú autonómiával rendelkeznek: Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Nagy-Britannia;
- c) decentralizált egységes államok, választott regionális önkormányzatokkal: Dánia, Finnország, Hollandia, Svédország, Norvégia;
- d) központosított egységes államok, ahol regionális szint létezhet adminisztratív okokból, de az alá van rendelve a központi államnak: Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália.

A tipológiában az egyes kategóriák nem mindig különíthetők el egymástól világosan, továbbá néhány ország több kategóriába is besorolható. Ez nemcsak a szövetségi államokra igaz, hanem más országokra is, amelyekben közigazgatási reformok vannak folyamatban (pl. Svédország, Hollandia és legújabban Nagy-Britannia). A tipológia az új uniós tagállamokat még nem tartalmazta, mert a regionalizáció még túl korai szakaszban volt ahhoz, hogy meg lehessen ítélni a végeredményét. A megfelelő csoportosítás felállítása érdekében a következő szempontokat kell megvizsgálni az egyes országok esetében:

- i) Hány közbelső kormányzati szint létezik, és ezek milyen erősek, vagyis közvetlenül választott, delegált általános hatáskörökkel vagy delegált korlátozott hatáskörökkel rendelkeznek-e?
- ii) Milyen mértékben integráltak a helyi kormányzati egységek?

Így a fő különbség az egységes államok alkategóriáit tekintve a helyi és a nemzeti szint alatti (regionális) kormányzati szintek viszonylagos erőssége. Fentiekből a városkörnyéki funkcionális szerveződések kialakulásának esélyeire a következő hipotézisek fogalmazhatóak meg. A várostérségi együttműködés kialakulásának annál nagyobb az esélye, minél kisebbek és gyengébbek az önkormányzatok. A regionális szint politikai ereje talán kevésbé meghatározó faktor, a régiók területi kiterjedtsége azonban fontos, hisz minél inkább különbö-

zik lakosságában és területben a régió a városkörnyéki szinttől, annál nagyobb az esélye, hogy engedi utóbbi létrejöttét és működését.

A kormányzati szintek szerkezete időről időre változhat az egyes országokban. Nemcsak az új uniós tagállamokban, hanem a régiekben is megfigyelhetők dinamikus változások. Néhány esetben az adminisztratív változtatás közvetlen következménye a politikai változásoknak, lásd például a regionális szint eltörlését Angliában mint a Cameron-kormány egyik első döntését.

Egy új középső szint bevezetése vagy a meglévő megerősítése nem az egyetlen lehetősége a központi kormányzatnak a decentralizációra. Egyes országokban (pl. Hollandia, Franciaország) külön kormányzati politika érvényesül az 1980-as évek végétől a kormányközi kapcsolatok szerződésbe foglalására, amelynek eredményeként alig van olyan szakpolitika, amely valamelyik kormányzati szint kizárólagos felelőssége maradt volna.

Egy másik lehetőség az önkormányzatok közötti önkéntes együttműködés ösztönzése. Franciaországban a központi kormányzat pénzügyi ösztönzőket ajánl fel az önkéntes együttműködés elősegítésére, de csak akkor, ha az új települési szövetségek elfogadják a működésükre vonatkozó keretszabályozást. Goldsmith ezeket a politikákat egy új korszak kezdetének tartja a központi-helyi kormányzati kapcsolatok terén. Míg az 1960-as és 1970-es években közvetlen központi kormányzati beavatkozások vezérelték az önkormányzati ügyeket, illetve az 1980-as és 1990-es években a központi kormányzat teljesen visszavonult az ilyen beavatkozásoktól, a századfordulótól a központi befolyásolás és ellenőrzés új, indirekt formáit jelentik a szabályozások, valamint a szerződéskötések, amelyek függenek az alsóbb szintek önkéntes együttműködési hajlandóságától is (Goldsmith, 2005: 245). Ezek tehát a „top-down” és a „bottom-up” megközelítések egy újfajta, innovatív keverését jelenthetik.

905 2. Adminisztratív és funkcionális kormányzási modellek

A kormányzati szintek és a hozzájuk kapcsolódó közszolgáltatási-közigazgatási feladatok térben korlátozottak, mivel politikai-jogi felhatalmazásuk, pénzügyi forrásaik egy-egy területi egységhez kötődnek. Ugyanakkor a nyújtott szolgáltatások, az ellátott közfeladatok jellemzően eltérnek ezektől a területi egységektől. Egyrészt túlnyúlnak a közigazgatási határokon, másrészt pedig a helyhatóság kisebb, belső egységeire koncentrálódnak. Ebből következően a településfejlesztés szükségképpen térségi vonatkozású, a nagyobb területi egységekre kiterjedő fejlesztési programoknak pedig foglalkozniuk kell a belső egységek céljainak, érdekeinek, forrásainak összehangolásával.

A növekedési-fejlődési problémákra és a térségi kiegyenlítési feladatokra is közös szakmai megoldások formálódnak. Ezek alapvetően az *integrációra* építenek, ami azt jelenti, hogy a fejlődés motorjának tekintett központok és a tágabb térségük együttes kezelésével javíthatók a gazdasági növekedés lehetőségei és a helyi életfeltételek. A megosztottság felszámolása a nagyvároson belüli zárványok, leromlott városrészek fejlődésbe történő bekapcsolására is vonatkozik. Hasonló következtetésekre jutott a település-/területfejlesztés irányainak és módszereinek megítélésében mind a Világbank területi fejlődéssel foglalkozó jelentése (WDR, 2009), mind az Európai Unió jelenlegi tervezési ciklusra vonatkozó fejlesztési programjai.

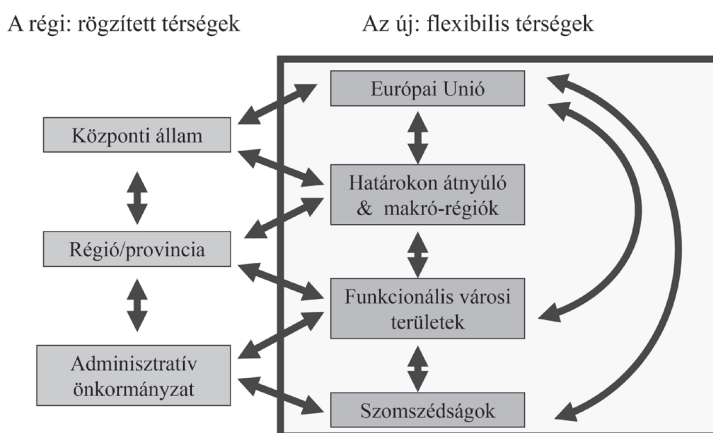
A különböző kormányzati szintek a korábbinál sokkal rugalmasabb kapcsolati rendszerébe a városkörnyéki kooperációk formális és informális változatai is könnyebben beilleszthetők. Erre vonatkozik egy francia szociológus, Claude Jacquier elképzelése (Jacquier, 2010) is. Eszerint a funkcionális szinteket – metropolisztérség, városon belüli szomszédságok – a fix határokkal rendelkező közigazgatási egységeknél rugalmasabb szintekként lehet kezelni, amelyekben kevésbé formális módon lehetséges innovatív, kreatív irányítási és stratégiai területrendezési alternatívák készítése és megvitatása.

A két logika, azaz a formális/adminisztratív és az informális/funkcionális kombinálása már egy korábbi tanulmányban (Tosics, 2007: 792) is felvetésre került. Ez az ötlet nagyon közel van Jacquier többszintű kormányzási javaslatához, amelyet az I.1 ábra szemléltet. Jacquier felfogásában a hivatalos közigazgatási szinteket a központi állam, a tartományok és a települések jelentik, míg az informális vagy funkcionális szinteket az Európai Unió, a nemzeti határokon átnyúló régiók, a metropolisz térségek és a szomszédságok képezik.

I.1 ábra

Többszintű kormányzati és kormányzási struktúrák

906



Forrás: Jacquier, 2010

Jacquier eredetileg úgy gondolta, hogy a közigazgatási rendszerek fokozatosan át fog-
nak alakulni az első oszlop szerinti formális/adminisztratív modellből a második oszlop
szerinti informális/funkcionális modellbe. Jelen fejezet értelmezése szerint viszont a má-
sodik oszlop, azaz a funkcionális területi logika, nem helyettesíti az első oszlopot, azaz
a hagyományos kormányzati szintek logikáját. Ez a két hierarchia létezhet, és léteznie is
kell egyidejűleg, mivel ezek *eltérő feladatokat teljesítenek*, illetve eltérő a legitimitásuk.
Mivel a funkcionális logika szerveződése nem alakulnak teljesen intézményesített for-
mákká, ezért ezeknek az új területi szinteknek nagyobb az esélyük arra, hogy a meglévő
közigazgatási szintek elfogadják a létüket. Például a német önkormányzatok és tartományok
csak addig fogadják el a német metropoliszrégiók alulról szerveződő formáit, amíg ezek
nem válnak teljes értékű, erős közigazgatási egységekké, azaz nem veszélyeztetik a meg-
lévő közigazgatási szintek hatalmát.

A városkörnyéki vagy metropolisztérség rendkívüli fontosságú, mert ez teszi lehetővé az elavult, széttagolt, kis adminisztratív egységekből álló önkormányzati struktúra által nem kezelhető problémák újszerű, innovatív megoldását. Az új funkcionális városi-területi szinten integrált stratégiai tervezést kell végezni, a különböző (ágazati, területi) fejlesztési alternatívák együttes elemzése alapján, a hatékonyság és a méltányosság kritériumainak figyelembevételével, az érdekelt és különböző nézetű lakossági csoportok, illetve más szereplők bevonásával. Ezt követően a formális/adminisztratív modell különböző közigazgatási szintjeinek kell gondoskodniuk a formalizált döntési struktúrák keretei között a felvetett stratégiai tervek elfogadásáról és megvalósításáról.

907 2.1 A városkörnyéki együttműködés területi vonatkozásai

A következő elemzés, amely az Eurocities MAIA adatbázisán³ alapul, annak kiderítését célozza, hogy miért fontosak a *városkörnyéki funkcionális területek*. Korábban már volt szó a morfológiai és funkcionális városi területekről és ezek adminisztratív városi területekhez való viszonyáról. Peter Ramsden írása alapján (Ramsden, 2011: 134) ezeket a fogalmakat a következő módon definiálhatjuk:

- a) Az *adminisztratív városi terület* az, amelyre a városi önkormányzat jogi és/vagy közigazgatási státusza kiterjed.
- b) A *morfológiai városi terület (MVT)* a folyamatosan beépített terület kiterjedését jelenti – ahogyan azt például a légi fotókon látni lehet. Ez a terület jeleníti meg legjobban a várost, mint egybefüggő fizikai vagy építészeti objektumot.
- c) A *funkcionális városi terület (FVT)* a városi magterület – morfológiai értelemben – és a környező területek közötti kölcsönhatások alapján kerül meghatározásra. Leggyakrabban a napi ingázás mértékét tekintik a térbeli lehatárolás alapjának, utalva a közös munkaerőpiac fontosságára.

Az adatok néhány európai város adminisztratív, morfológiai és funkcionális városi területének összehasonlítása kapcsán (Tosics, 2014) jelezték az európai városi területek erős adminisztratív széttagoltságát (fragmentation). Sok város esetében az adminisztratív város sokkal kisebb a morfológiai értelemben vett városnál, azaz a város polgármesterének hatalma messze nem terjed ki a folyamatos városi területen élő lakosság egészére, amely európai átlagban 70%-kal múlja felül az adminisztratív város lakosságának számát. A funkcionális városi területek esetében még nagyobb ez a mutató, ebben az esetben azonban sokkal „természetesebb” a kétféle terület lakosságának eltérése (Tosics, 2011a: 9).

³ Az Eurocities Városszövetség Metropolitan Területek Munkacsoportja (Metropolitan Areas Working Group, MAIA) több éves munkával információkat gyűjtött az európai városok körüli területi együttműködési formákról. Az adatok első elemzését Tosics Iván végezte el 2012-ben. Ezt követte a University of Ghent kiegészítő adatgyűjtése. Az Eurocities 2013 novemberében publikálta a Metropolitan Areas In Action Summary Reportot, amelyhez Tosics Iván további háttérlemzést végzett.

A városkörnyéki együttműködés formái

A MAIA kutatás keretében közel 40 város válaszolta meg az Eurocities kérdőívét az együttműködő területek méretéről, elhelyezkedéséről, funkcióiról, szervezeti felépítéséről és pénzügyi eszközeiről. Az adatgyűjtés célja az volt, hogy feltárjon minden városi szint feletti együttműködést a város által jelentősnek ítélt legalacsonyabb együttműködési szinttől a legmagasabbig. Összesen több mint száz együttműködési terület került feltárrásra. Ezek két dimenzió mentén csoportosíthatók:

- (i) Az együttműködés tartalma, erőssége szerint pedig lehet statisztikai egység; hálózat, gyenge stratégiai tervezéssel; egyetlen vagy többfunkciós együttműködés; erős, kötelező érvényű stratégiai térbeli tervezés.
- (ii) A lakosság szám alapján a funkcionális városi térséghez (FVT) legközelebb eső együttműködés kiterjedése, ami lehet az FVT-nél kisebb, azonos méretű, illetve nagyobb területű (az OECD, 2013) és az (ESPON, 2007a) népességstatisztika szerint)

A monocentrikus városkörnyéki térségek sokkal könnyebben kezelhetőek, mint a többcentrumú FVT-k. Az utóbbiak komplexebbek és sokszor nagyobbak, mint az FVT-k, ilyen többek közt Frankfurt, Lille, Katowice, Brüsszel, Lyon, Rotterdam-Hága, Malmö, Brabantstad és Zürich.

A városkörnyéki együttműködés területét tekintve kiemelhető Stuttgart, ahol a legerősebb együttműködés az FVT-nél valamivel nagyobb területen valósul meg.

Nyolc város esetében az FVT szintjén alakították ki együttműködést, amelyek azonban nem a legerősebb típusok. Ezek a városok az FVT-en majdnem teljes térségi (városkörnyéki) kormányzást valósítanak meg. Nem könnyű azonban megtenni az utolsó lépést, amint azt Stockholm példája is illusztrálja. Stockholmban a közvetlenül választott megyei önkormányzat fedi le a funkcionális városi területet. Stockholm megye 26 önkormányzata azonban mindaddig nem tudott konszenzusra jutni a regionális kormányzás kérdését illetően.

11 város még távolabb áll az erős térségi kormányzat megteremtésétől, mivel az együttműködésük önkéntes döntésekre épít. Pozsonyban a regionális szint fedi le a funkcionális városi területet. Léteznek stratégiák, programok, területhasznosítási tervek és közös fenntartható városfejlesztési célok, ám nem áll rendelkezésre a megfelelő irányítási szint azok megvalósításához.

Nyolc város még távolabb áll a városkörnyéki kormányzat megvalósításától, mivel funkcionális városi területük csupán statisztikai egység, amelyen még önkéntes együttműködés sem valósul meg.

Az erős együttműködést nem pontosan az FVT területén kiépülő városok közül az együttműködésük az FVT-nél nagyobb területre terjed ki, amelyet elvben nem nehéz az FVT szintjére leszűkíteni. Ennél nehezebb ügy az FVT-nél kisebb léptékű együttműködést megvalósító városi területek átalakítása. Különös helyzetben vannak azok a városok, amelyek erős együttműködést építettek ki, ám az nem terjed ki a teljes funkcionális városi területre. A francia nagyvárosok mellett két holland nagyváros esete is ilyen. Az FVT-nél szűkebb együttműködés az FVT szintű nyitás gátja is lehet, hisz megeshet, hogy a kimaradó területek nem akarnak csatlakozni a már létező együttműködéshez.

Lille és az összes többi vizsgált francia város esetében a stratégiai tervezés szintje történelmi okokból kisebb a funkcionális városi területnél, miközben a városi közösségek még ennél is szűkebb – bár az MVT-nél nagyobb – területre koncentrálnak. Ez a térbeli eltérés komoly problémákat okoz.

A funkcionális városi terület mellett a városok egy jelentős része szélesebb körű regionális együttműködés kialakítására is törekszik. Ide majdnem 20 város tartozik, s ez jelzi, hogy a gyenge – közös jövőképre és marketingre épülő – tervezés a nagyobb városi területek legerjedtebb kormányzati formája.

A központi város és az azt körülvevő várostérségi önkormányzatok közti kapcsolatok nagyon különböző típusúak és intenzitásúak lehetnek. Az alábbi lista a *fő kapcsolattípusokat* mutatja be a kapcsolat intenzitása szerint növekvő sorrendben:

- a) *Statisztikai egység*: A várostérségi terület csupán statisztikai célból kerül nyilvántartásba, illetve a tudományos és területrendezési dokumentumok azokat adminisztratív vagy politikai szerep nélkül jegyzik. Ezekben az esetekben a nyilvántartott területen belüli önkormányzatok közt jellemzően nincs rendszeres, formális, funkcionális kapcsolat.
- b) *Hálózatépítés*: A szomszédos települések informálisan együttműködnek bizonyos célok elérése érdekében, például közösen lobbiznak a magasabb kormányzati szintek képviselőinél, közös arculatot alakítanak ki a helyi gazdasági és turisztikai potenciál erősítésére és közös erőfeszítéssel alakítják ki a tervezési dokumentumaikat, hogy hatékonyabban tudjanak uniós alapokra pályázni. Az önkormányzatok mellett az együttműködésben részt vehetnek egyéb nonprofit vagy gazdálkodó szervezetek is.
- c) *Gyenge (nem kötelező, jövőképszintű) stratégiai tervezés*: A szomszédos települések szervezeti együttműködési mechanizmusokat alakítanak ki az ágazati szintű (pl. közlekedés, helyi gazdaság, oktatás) stratégiai tervezés, vagy a szélesebb regionális tervezés közös kidolgozására, azonban az így elfogadott tervek nem kötelező érvényűek az együttműködő felek számára.
- d) *Egyfunkciós együttműködés*: A szomszédos települések közösen vagy együttműködve szerveznek meg egy lakossági szolgáltatást, jellemzően a közösségi közlekedést.
- e) *Többfunkciós együttműködés*: A szomszédos települések több lakossági szolgáltatás ellátását is közösen oldják meg, ezek általában a közösségi közlekedés, lakhatás, kultúra és egészségügy. Előfordulhat, hogy az együttműködő települések közös költségvetésből finanszírozzák ezeket a szolgáltatásokat, ám a legtöbbször csupán azok megszervezése kerül magasabb szintre, míg magát a szolgáltatást az önkormányzatok igazgatják és finanszírozzák.
- f) *Kötelező érvényű közös stratégiai tervezés*: A települések erős jogi keretrendszer szerint kialakított közös szervezetet hoznak létre, amely az együttműködő felekre kötelező érvényű stratégiai, területrendezési tervet dolgoz ki, mint például a franciaországi SCOT rendszer.

Ezek a típusok az azonos városi területhez tartozó települések közötti együttműködés intenzitása szempontjából nagyon különbözőek.

A fenti statikus kép természetesen nem jelzi azokat a dinamikákat, amelyek a jelenlegi helyzet megváltoztatására irányulnak. Az erősebb funkcionális városi területek megteremtését célzó változások két dimenzió mentén csoportosíthatóak. A „területi kiterjesztés” során az együttműködés területe kiszélesedik, hogy illeszkedjen a funkcionális városi területhez. Az I.1 táblázatban ez az „A” sorból a „B” sor felé történő elmozdulást jelenti. Egyértelműen nyomon követhetőek ilyen jellegű változások például Hollandia esetében (Rotterdam–Hága régió), bár nem világos, hogy a kormányzati tervek a városrégió (Stadsgewest) rendszerének átalakítására lehetővé teszik-e majd a nagyobb területi egységek kialakítását és a nagyvárosi térségek kiterjesztését.

I.1 táblázat

Az európai városkörnyéki együttműködés kiterjedése és funkciói

909

Az együttműködés térbeli kiterjedése	Az együttműködés funkciói, erőssége				
	1. Statisztikai egység	2. Hálózat, gyenge stratégiai tervezés	3. Egyetlen funkció	4. Többféle funkciók	5. Erős stratégiai térbeli tervezés, kötelező érvénnyel
A) Szűkebb, mint a FVT	Budapest, Brussels	Ghent, Malmö, Vienna, Zürich	Frankfurt, Helsinki, ⁴ Katowice, Warsaw	Amsterdam, Rotterdam, Milan (Province)	Lille, ⁵ Lyon, Rennes, Strasbourg, Milan (jövőbeli Metropolitan city)
B) FVT	Berlin, Budapest, Ghent, Linköping, Lisbon, Strasbourg, Vienna, Warsaw	Amsterdam, Birmingham LEP, Bratislava (Region), Brno, Brussels, Göteborg, Katowice, Lyon, ⁶ Malmö, Sofia, ⁷ Terrassa		Helsinki, ⁸ Madrid (Region), Munich, Manchester, Oslo, Preston, Stockholm (county), Tampere (region)	
C) Valamivel nagyobb, mint a FVT	Sofia	BrabantStad, Zürich	Brussels	The Hague, Torino (Province), Helsinki (region)	Stuttgart
D) Sokkal nagyobb, mint a FVT	Birmingham Budapest	Amsterdam, Bratislava, Frankfurt, Ghent, Göteborg, Hamburg, Katowice, Lille, Linköping, Lyon, Malmö, Oslo, Rennes, Stockholm, Strasbourg, Stuttgart, Tampere, Vienna, Zürich	Rotterdam – The Hague	Katowice (Region), Lisbon (Region),	Berlin, Malmö (region)

* A dőlt betűvel szedett városok esetén létezik valamilyen térségi (városkörnyéki) szervezet.

Forrás: saját szerkesztés

A „funkcionális kiterjesztés” az együttműködés megerősítését jelenti a már lefedett területen. Ez az I.1 táblázatban az 1–2. oszlopokból jelent elmozdulást a 3–5. oszlopok

⁴ Helsinki körül két FVT-nél kisebb egység található, egy közös környezetvédelmi hatóság 4 településre, illetve egy közös közlekedési hatóság 7 településre.

⁵ Lille-nek két FVT-nél kisebb városkörnyéki egysége van: 85 település közös szolgáltató szövetsége, illetve 124 település SCOT tervezési szövetsége. Maga az FVT kb. 150 településből áll.

⁶ A Lyon körüli Metropolitan Kooperáció 4 városkörnyéki területből áll, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül egymáshoz.

⁷ Szófia agglomerációja az Operational Programme Regional Development (2007–2013) keretében került kialakításra a stratégiai tervezés területeként.

⁸ Greater Helsinki területén nem közös szolgáltatásokat szerveznek, hanem speciális szerződéseket kötnek szociális lakás, hajléktalan-ellátási és foglalkoztatási programok végrehajtására.

irányába. Ez megoldható a közös funkciók számának növelésével vagy több kötelező érvényű elem beemelésével. Pozsony, Brno, Brüsszel és Varsó csupán néhány példa az olyan városokra, ahol komoly tárgyalások folynak a különböző kormányzati szintek közt a városi funkciók FVT szintű kiterjesztéséről. Mindezekkel szemben Budapest az egyetlen példa az olyan városra, ahol éppen ennek ellenkezője történik, azaz a politikai döntések következtében a városkörnyéki együttműködés lehetőségei szisztematikusan beszűkülnek.

Néhány városban megfigyelhetőek a funkcionális kiterjesztés kihívásai. Malmőben alulról szerveződő önkéntes társulás fedi le az FVT-t. A köztisztviselők és a politikusok közötti találkozók hasznosak volnának a közös ügyekkel kapcsolatos információ és a „jó gyakorlatok” megosztása szempontjából. Az együttműködés azonban eddig nem bizonyult hatékonynak a kitűzött célok elérésében.

„Helsinki jelenlegi kormányzati struktúrája már nem megfelelő a szubregionális kihívások kezeléséhez, és a jelenlegi helyzet nem fenntartható többé. A 14 érintett önkormányzatnak egységes városkörnyéki testületet kellene létrehoznia. A közösségi intézmények, lakásrendszer, közlekedés és a környezet hatékony és megalapozott fejlesztése csak a régió valamennyi önkormányzatát átfogó együttműködési intézményrendszer kialakításával képzelhető el” (Helsinki válasza a MAIA kérdőívre).

Lisszabonban egy delegált regionális együttműködés fedi le a funkcionális városi területet. Ez az önkormányzatok felülről irányított társulása, amelynek ügyeit a polgármesterek tanácsa, a közgyűlés, a végrehajtó bizottság és az elnökség látják el. Az értékelés szerint azonban az együttműködés elég gyenge: a városkörnyéki területek ennél hatékonyabb kormányzást igényelnének.

Ezekon a konkrét eseteken kívül számos városnak nehézséget okoz kapcsolatrendszer kiterjesztése az országhatárokon – vagy akár az országon belüli politikai, közigazgatási határokon – kívülre, különösen a szövetségi államokban.

910 2.2 Az együttműködés intézményi oldala

A MAIA adatbázis alapján különböző intézményi formákat különíthetünk el az együttműködés erőssége szerinti növekvő sorrendben a funkcionális városi terület szintjén. Az egyik megoldás, hogy *nincs formális együttműködés* a különböző városok intézményei között, a politikai vezetés azonban bizonyos időközönként találkozik. Ez jellemző azokon a helyeken, ahol a szervezési folyamat a kezdeti szakaszban van (pl. Brno), vagy ahol az együttműködés bizonyos döntésektől függ (pl. uniós támogatások programozása Katowice vagy Szófia esetében).

A másik lehetőség a *formális együttműködés* a különböző *döntéshozó szervek* – például tanácsok, igazgatóságok, közszférából vagy akár a magánszférából delegált munkacsoportok – *közt*. E kategóriában laza vagy szoros együttműködés egyaránt elképzelhető, hiszen a szervezeti forma is többféleképp alakítható ki, illetve a működés inkább az egyes funkciók mélységétől, a szavazás és a megvalósítás módjától függ.

Léteznek alulról, vagyis az *önkormányzatoktól átruházott* döntéshozatali rendszerek és a közös szervezetrendszer különböző formái. Ez utóbbi leginkább ott jellemző, ahol a térség közös közlekedési társaságot üzemeltet saját közlekedési hatósággal (pl. Helsinki Regionális Közlekedési Hatóság), de megjelenhet a területrendezésben is, ha elkülönült

testület dönt a kötelezettségek teljesítéséről (pl. Regionális Fejlesztési Társaság München térségében). Az együttműködés megvalósulhat továbbá *választott testületek* révén, döntéshozó szervezetben (pl. választott régiók), kiépített végrehajtó szervezetrendszerrel, társaságokkal és ügynökségekkel.

Általánosságban megállapíthatjuk, hogy az együttműködés elmélyítése érdekében szükséges a szervezeti hatáskörök kiszélesítése és az együttműködés intézményeinek megerősítése (pl. a legtöbb multifunkcionális terület közvetlenül választott régiókban található). A szorosabb városkörnyéki együttműködés megteremtéséhez nélkülözhetetlen a partnerekre nézve kötelező döntéseket meghozni képes intézményrendszer kiépítése az FVT szintjén.

Ez azonban felveti a rugalmasság kérdését. A kötött határokon belül közvetlenül választott intézményrendszerek nehezen birkóznak meg a gyorsan változó gazdasági realitásokkal, amelyek területben is dinamikusan változni képes városkörnyéki térségeket követelnének meg. A területi flexibilitás a döntéshozatali jogkör átruházásával teremthető meg, amely rugalmasabban alakítható, viszont megnehezíti a demokratikusság és az átláthatóság biztosítását. Végző soron pedig eljutunk a hatékonyság és a képviselői demokrácia között feszülő ellentmondáshoz.

Az adminisztratív, morfológiai és funkcionális városi egységeknek valamilyen módon kapcsolódnuk kell egymáshoz. A funkcionális megközelítés és az igazgatási beosztás konfliktusainak mérséklésére többféle intézményes megoldás született: középszintű igazgatási szintek megerősítése, városi igazgatás területi határainak kiterjesztése, nagyvárosi régiók létrehozása, városkörnyéki együttműködés. A 40 európai nagyvárosi térséget felsorakoztató MAIA adatbázis rövid elemzése alapján komoly különbségek figyelhetők meg az európai városok között a funkcionális városi térségek (FVT-k) szintjén. Néhány nagyváros viszonylag erős együttműködési rendszert alakított ki a funkcionális városi terület szintjén. Jellemzőbb azonban, hogy a térségi önkormányzatok csupán laza, informális kapcsolatrendszert hoznak létre, ami nem elégséges a fenntartható városi növekedés alapvető kihívásainak kezeléséhez.

Az informális, laza kötődéseket tehát szükséges volna szoros és kötelező erejű együttműködési formákká alakítani a funkcionális városi térség szintjén. Ez két módon képzelhető el:

- a) A létező FVT szintű, laza együttműködések megerősítésével, a hatáskör és funkciók kiterjesztésével. Ez az I.1 táblázat B sorában balról jobbra történő elmozdulást jelenti.
- b) Az együttműködés területi kiterjesztésével, amelynek következtében az képes jobban lefedni a funkcionális városi területet. Ez az I.1 táblázat 5. oszlopában az első cellából a második felé való elmozdulást takarja.

A MAIA kutatás feltárt ilyen irányú kezdeményezéseket. Számos esetben (pl. Zürich) megfigyelhető az első változat, ahol a térség vezetése törekszik a hatáskörök és funkciók kiemelésére az alsó (önkormányzati) szintről a magasabb (térségi) szint felé. A második megoldás is fellelhető több városban, amelyek igyekeznek az FVT-vel leginkább megegyező adminisztratív szintre kiterjeszteni területi együttműködéseiket.

Központi kérdés, hogy a létrejövő új kormányzati szint hogyan illeszthető az adminisztratív szintek amúgy is túlszűfolt rendszerébe. Nem könnyű feladat ugyanis egy újabb adminisztratív szintet teremteni az önkormányzatok, tartományok, megyék, régiók

és nemzetállamok mellett. Az bizonyos, hogy a különböző kormányzati szintek hatásköreinek egyértelműen el kell különülniük. A fent leírt két megközelítés a változás két lehetséges irányvonalát jelöli ki a legnagyobb városok körüli térségben egységes kormányzat kialakítására:

- a) egyes kompetenciák leadásával a magasabb (regionális) szintről, és más kompetenciák felemelésével az önkormányzati szintről, illetve
- b) a jelenlegi városkörnyéki adminisztratív egység megszüntetésével és a pólusváros-hoz csatolásával, más területeken változatlanul hagyva az adminisztratív kompetenciákat.⁹
- c) A városkörnyéki kormányzat mindkét esetben csupán a legnagyobb városok térségében alakul ki, és az országos intézményrendszerből az első változat funkcióiban, a második területében válik el. Egyik megoldás sem igényli az átfogó, országos területi adminisztráció átszervezését.

Az együttműködés szintje mind a közös funkciók, mind a szervezeti formák tekintetében elsősorban az alábbi két tényezőtől függ. Egyrészt egy olyan felülről *irányított nemzeti intézményrendszer*től, amely elősegíti, esetenként kötelezővé teszi az adminisztratív határok közötti szorosabb együttműködést. Másrészt az alulról jövő együttműködési kezdeményezések kiterjesztése az egy funkcionális városi térségbe tartozó politikai *vezetők együttműködési megállapodásainak* eredményétől is függ.

A szorosabb városkörnyéki együttműködés kialakítása megköveteli mind a felülről jövő szakpolitikai intézkedések és keretrendszer meglétét, mind pedig az alulról jövő együttműködési kezdeményezéseket. A kialakítandó szervezett együttműködési formák és bizonyos adminisztratív vagy szervezeti keretek e két eltérő, ám egyaránt szükséges folyamat kombinálásával teremthetők meg.

A nagyvárosoknak vezető szerepet kell vállalniuk az FVT-szintű együttműködés fejlesztésében. Ez egyes esetekben szükségessé teszi a jelenlegi kapcsolatrendszer felülvizsgálatát, nem ritka ugyanis, hogy már egyébként is túl sok eltérő tartalmú és területi hatályú együttműködési kezdeményezés van érvényben egy városi térségben.

A városok mellett az országos szint támogatása a legfontosabb a nagyobb városok körüli agglomerációs és várostérségi együttműködések fejlesztésében. Számos jó példát találunk a városkörnyéki együttműködések segítő nemzeti szintű kezdeményezésekre és szakpolitikai intézkedésekre többek közt Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában, Lengyelországban, Németországban, Norvégiában, Olaszországban és Svájcban.

Az Európai Unió szintje, különösen a Bizottság és a Parlament, szintén sokat tehet a funkcionális városi területeken belüli együttműködések támogatásáért: ösztönözheti a várostérségi fejlesztéseknek kedvező nemzeti intézkedések elfogadását és alulról jövő együttműködési kezdeményezésekre motiválhatja a városokat.

⁹ Példaként hozhatók fel az olaszországi kísérletek a tíz legnagyobb város összeolvasztására a körülöttük lévő provinciával, vagy a francia célkitűzés, hogy a legnagyobb városokban egyesítsék a „département” szintet a városi szinttel.

A kohéziós politika 2014–2020 közötti szabályozásában ezek a törekvések tetten is érhetők. Az integrált területi befektetések, mint a kohéziós politika következő programozási időszakának egyik új eszköze, továbbá a partnerségi megállapodások jóváhagyásának új eljárása bizonyos mértékig lehetőséget ad az EU-nak a tagállamok tervezési rendszerének alakítására. Emellett az új európai programok (pl. Innovatív Városi Tevékenységek – Innovative Urban Actions) és a létező, jól működő Európai Területi Együttműködési Programok (URBACT, INTERREG, ESPON) is segíthetnek felhívni a figyelmet a funkcionális városi területek fontosságára, hozzájárulhatnak az empirikus tudásanyag bővítéséhez és az FVT uniós szintű egységes értelmezéséhez.

A közigazgatási és a funkcionális területi egységek összhangjának keresésén túl a hagyományos *állami-önkormányzati kapcsolatokban* is újfajta megoldások formálódtak. A 2008-as gazdasági válság után Európában különösen megnőtt az igény ezen együttműködési formák iránt (Davey, 2011). Az államháztartás minden szintjét érintő eladósodás, a gazdasági növekedés központi és helyi-regionális lehetőségeinek keresése, a csökkenő közösségi bevételek, a rövid idő alatt felhalmozódó szociális problémák a hagyományostól eltérő kormányzati megoldásokat követeltek meg.

A decentralizált rendszerű országokban ez a korábban elkülönülő állami, központi szervezetek és az önkormányzati, helyi szintek aktívabb együttműködésében jelent meg. Egy város vagy térség fejlesztése érdekében természetes módon keresik a közös megoldás lehetőségeit az állami egyetemek, kutatási központok, a környezetvédelmi, energiahatékonysági programok és a helyi gazdaságfejlesztésben, a foglalkoztatásban, az infrastruktúra üzemeltetésében is érdekelt választott helyi önkormányzatok.

3. Városkörnyéki integrált döntéshozatal Európában

3.1 Az új európai tendenciák

911

Az integrált módon való tervezés és fejlesztés az egyes települések felett álló város-régiós szinten nehéz kérdéseket vet fel, hiszen a város-régió vezetésének módja és legitimitása sem egyértelmű. Az Eurocities Kormányzati Munkacsoportja által a tagvárosok között elvégzett felmérés (a már említett MAIA) feltárta a várostérségi kormányzati struktúrák néhány aspektusát. Eszerint két domináns minta van arra, hogyan nyerhetik el a várostérségek demokratikus legitimitásukat:

- a) *Indirekt módszer*, amikor az önkormányzatok maguk jelölik ki választott tagjaik közül azokat, akiket a várostérség kormányzatába delegálnak. Az esetek többségében ez a megközelítés érvényes.
- b) *Közvetlen választással*, a várostérségi lakosság körében az általános választójog alapján szervezett választás keretében – ez jóval ritkábban alkalmazott módszer.

A várostérségek többségében kettős kormányzati rendszer működik, amennyiben a politikai szintet egy tanácsadó szerepű tisztségviselői pillér támogatja. E csoportok formalitása különféle szintű. Még az informális várostérségek esetében is előfordul, hogy olyan megállapodások vannak érvényben, amelyek körvonalazzák a résztvevők szerepköreit. Az ezekben a dokumentumokban vázolt struktúrák jogilag nem kötelező

érvényűek és a részvétel önkéntes. Magukat a megbeszéléseket azonban sokszor nagyon is komolyan veszik (Glasgow-ban például jegyzőkönyvet vezetnek és jelen van az illetékes skót miniszter).

A várostárségek jogosultságai nagymértékben különbözhetnek. Lyon és Lille esetében a Communauté Urbaine kötelező telekvásárlási és adóemelési (iparüzési és hulladékkezelési adó) jogosultsággal rendelkezik, jelentős a költségvetése és önkormányzati igazgatási szervként jár el. Barcelonában a törvényes környezetvédelmi és közlekedési testületek világosan meghatározott felelősségi körökkel és némi pénzügyi erőforrással rendelkeznek. Hasonló a helyzet Birmingham várostárségi közlekedési testülete esetében. Viszont a barcelonai, városfejlődési kérdésekkel foglalkozó várostárségi testület – hasonlóan az újabb keletű testületekhez, mint amilyenek például Milánóban és Frankfurtban találhatók – kevesebb erőforrással és nem pontosan körvonalazott jogosultságokkal rendelkezik. A fejlődő birminghami várostárség példája is mutatja, hogy ezek az újabb testületek ugyan lassan kifejtik hatásukat, de bizonytalan pénzügyi és jogi keretek között működnek. Ez idáig legfontosabb befolyásukat a szakmapolitikákkal és a prioritásokkal kapcsolatos közös lobbizással, valamint az erőforrásokra és a projektekre történő közös pályázással fejtették ki.

A felmérésben részt vett várostárségek többségében előírásra került politikai szintű formális jelentéstételi kötelezettség, hasonlóképpen a tisztségviselői/adminisztratív szinten alkalmazott formális jelentéstételi struktúrákhoz.

Nem meglepő, hogy *nincs egységes minta* a várostárségi politikai szerveződések *munkavégzési struktúrájára sem*. Egyes esetekben a polgármesterek felügyelik a várostárség működésének adott részét, majd beszámolnak a várostárségi partnerségben részt vevő többi polgármesternek. Máshol a várostárség költségvetést és éves beszámolót köteles benyújtani a Kormányzó Tanácsnak és a Közgyűlésnek, illetve tanácsadó testület számol be a várostárség mindegyik tanácsának. A legformalizáltabb megközelítés Franciaországban tapasztalható, ahol az éves költségvetést és tevékenységi jelentést a Tanács szavazza meg, a nemzeti kormány kíséri figyelemmel és a Chambre Régionale des Comptes felügyeli. Ennek a példának az értékét azonban csökkenti, hogy szakértők szerint a Communauté Urbaine nem tekinthető „normál” európai várostárségi szerveződésnek, mivel szerepe inkább csak az Európa-szerte szokásos városi szint újratemtése a nagyon széttagolt franciaországi településstruktúrában (amit jól mutat, hogy ezek a településszövetségek kivétel nélkül elmaradnak lakosság számukat tekintve a funkcionális városi területektől, ld Tosics, 2014, 2. táblázat).

Számos várostárségben léteznek *szakmapolitikai tisztségviselői csoportok*, melyeknek feladata a várostárség egyes fejlesztési témáinak vizsgálata. Ezekben sincs egységes minta azonban a munkavégzési struktúrára (kivéve azt, hogy a megbeszéléseket általában jegyzőkönyvezik).

912 3.2 A posztoszocialista nagyvárosok helye

A posztoszocialista országok jelentős lemaradásban vannak a kormányzás funkcionális térségeinek kialakításában. Valójában még csak a kormányzat területi szintjeinek átalakítása, illetve az uniós elvárásokhoz igazítása volt az elmúlt időszak napirendjén. Ennek során sok országban előbb megszűnt, majd a korábbihoz képest másféle módon újra kialakításra került a kormányzati közép szint.

A kelet-közép-európai nagyvárosok esetében a funkcionális városkörnyéki terület lehatárolása és valamilyen szintű kormányzati funkciókkal való felruházása csak néhány országban van napirenden. Ennek több, egymással összefüggő oka van, így a kormányzati közép szint erőtlensége, illetve túl sok ilyen egység meghatározása. Előbbi esetben a szóban forgó egység – például Magyarországon a megye –, nagyságban túl közel van a potenciális városkörnyéki szerveződésekhez, így utóbbiak kialakítása nem kerülhet szóba.

Az új uniós tagországok közül *Lengyelország* áll a területi igazgatás átalakításának élvonalában. A többi országtól eltérően a funkcionális városkörnyéki igazgatás lehetősége már az 1990-es években szóba került, el is készült egy erre vonatkozó törvényjavaslat, de ez sohasem kapta meg a Parlamentben a kellő támogatottságot.¹⁰ A többi országhoz hasonlóan a lengyeleknél is a 2014–2020-as kohéziós politika kapcsán került újra előtérbe a funkcionális városkörnyék ügye. A városokat erősen támogató kormánypolitika és az integrált területi beruházásokat funkcionális térségekbe irányító uniós programozás együttesen kellett ahhoz, hogy a régióközpont-nagyvárosok esetében – a kohéziós pénzeszközök felhasználása tekintetében – létrejöttek a városkörnyéki településszövetségek. Mindezek eredményeképpen az 1. táblázatban a 3–5. oszlopokban a kelet-európai térségből kizárólag lengyel városokat lehet találni – habár ezeknek is további jelentős átalakulásokon kell keresztülmenniük a valós városkörnyéki együttműködés eléréséhez.

A többi kelet-európai országban, így *Csehországban* is hiányzik a központi kormányzati akarat a városkörnyéki térségek kialakításának támogatására. Brno esete ugyanakkor azt mutatja, hogy bizonyos részeredményeket alulról kezdeményezve is el lehet érni. A város az URBACT Joining Forces projektjének tagjaként vált aktívá, és kezdeményezte a tárgyalásokat a városkörnyéki településekkel és a régió képviselőivel. Valódi áttörést még nem sikerült elérni, de a város felkészülten várja a kohéziós politika új tervezési időszakát, és a környékével együtt ajánlkozott fel integrált területi beruházás megvalósítására.

Pozsony esetében a városkörnyéki térség nagyrészt egybeesik a város körüli régióval, mondhatni tehát, hogy létezik egy szervezeti háttér. Ennek ellenére a város és a környékbeli települések közötti kooperáció gyenge, és csak egyes „win-win” funkciók – például a közlekedés és a turizmus – esetében vannak egyeztetések.

3.3 A városkörnyéki együttműködés változásai Magyarországon

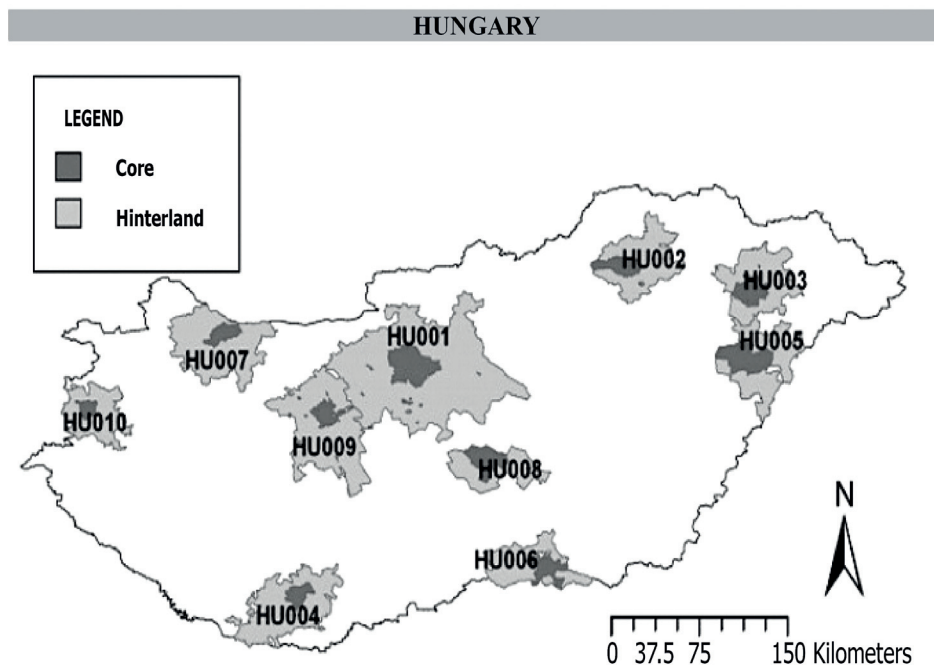
913

A város és környéke együttműködése nagyon aktuális kérdés Magyarországon is. Az OECD funkcionális városi térségeket lehatároló legújabb kutatása¹¹ szerint 10 ilyen térség határozható meg, amint azt az I.2 ábra mutatja.

¹⁰ Egyes interpretációk szerint a kormánykoalícióban részt vevő Parasztpárt a rurális települések önállóságának védelmében vétőzta meg a javaslat elfogadását.

¹¹ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?Datasetcode=CITIES> (2013.11.03.) A Metropolitan Database 275 metro területre tartalmaz adatot, mely területek lefedik az 500 000-nél nagyobb lakosságú városi területeket a 29 OECD országban. A területek lehatárolása az OECD–EC harmonizált funkcionális definícióját követik.

Funkcionális városi térségek Magyarországon



Country ¹	Name of functional urban area ²	Class type ³	ID on the map ⁴	Total population (2008) ⁵
Hungary	Budapest	Large metropolitan area	HU001	2,803,744
Hungary	Miskolc	Medium-sized urban area	HU002	327,972
Hungary	Debrecen	Medium-sized urban area	HU003	312,268
Hungary	Pécs	Medium-sized urban area	HU004	273,472
Hungary	Székesfehérvár	Medium-sized urban area	HU005	267,279
Hungary	Győr	Medium-sized urban area	HU006	244,565
Hungary	Nyíregyháza	Medium-sized urban area	HU007	237,488
Hungary	Szeged	Medium-sized urban area	HU008	236,437
Hungary	Kecskemét	Small urban area	HU009	147,924
Hungary	Szombathely	Small urban area	HU010	134,433
Total functional urban areas				4,985,582
Share of national population in functional urban areas				49,7%
Number of functional urban areas				10

Core: városi magterület, Hinterland: vonzáskörzet

1: Ország; 2: A funkcionális városi térség neve; 3: A funkcionális városi térség típusa

4: Azonosító a térképen; 5: Teljes lakosságszám

A magyar közigazgatási és tervezési gondolkodásban a funkcionális várostérségek szinte sohasem játszottak szerepet, kivételt Erdei Ferenc és Bibó István munkássága jelent, amely azonban hivatalos elismerést nem nyert (Horváth M., 2011). A 2010-es évek elején itt is az új kohéziós politika változtatta meg a helyzetet, és indított el ígéretes változásokat, amennyiben – legalább az EU-s tervezés kapcsán – megfogalmazást nyert a várostérség definíciója. A Kormány 1181/2013. (IV.5.) Korm. határozata megfogalmazza a várostérségi integrált programok tervezési térségeinek lehatárolásával kapcsolatos irányelveket.

A Kormány azonban kezdetektől fogva hangsúlyozta, hogy a várostérségi együttműködés önkéntes: a megyei jogú város (MJV) várostérségekre kiterjedő stratégiájának csak azon elemei érvényesek a várostérség településein, melyeket az érintett települések elfogadnak, valamint a várostérség településeinek esetleges speciális érdekei csak olyan mértékben épülhetnek be a MJV stratégiájába, amilyen mértékben azok elfogadhatóak a MJV számára.

A várostérségi együttműködés különösen az integrált területi beruházások (ITB-k) tervezése kapcsán lett volna szükséges, amely lehetővé tette volna az egyes operatív programok (OP) különböző prioritásaihoz illeszkedő – akár jelentősebb méretű egymással összefüggő – projektek megvalósítását valós területi koordináltságban. Az előzetes elképzelések hatására a megyei jogú városok valóban elkezdtek „körülnézni” a városhatár mentén, és elindult a közös gondolkodás arról, mekkora a funkcionális várostérség, és hogyan tudnának együttesen stratégiát alkotni a több OP által finanszírozott ITB-re.

Nagyon hamar kiderült azonban, hogy csak illúzió volt a funkcionális térségek felé való továbblépés. Világossá vált, hogy az ITB nem különböző, hanem csak egy OP-ból lesz finanszírozva, vagyis továbbra is *minden egyes témakörre van külön OP*, amelyekből a városoknak egyenként kell forrást szerezniük. Ezen túlmenően a területi integráció sem valósul meg, hiszen a megyei jogú városok és a várostérségi települések külön pénzekből részesülhetnek, így a funkcionális térségeken belüli megbeszélések nagyon hamar megszakadtak, visszaállt a tervezés korábbi, elkülönült rendje.

4. Koncentrált növekedés és területi kiegyenlítés

915

Amint arról már volt szó, a területi fejlesztésnek kettős célja van: egyrészt biztosítani kell a piac működéséhez szükséges térségi vonatkozású feltételeket, másrészt a társadalmi, gazdasági stabilitás érdekében támogatni kell a lemaradó térségeket is. A piac működésének támogatása, mint általános cél olyan konkrét programokon keresztül valósulhat meg, mint az infrastrukturális hálózatok megépítése és működtetése, a nagyvárosi népesség-koncentráció kedvezőtlen hatásainak mérséklése. Ide kapcsolódik a decentralizált, helyben elszámoltatható intézmények létrehozása, amelyek képesek a piaci szereplőkkel kapcsolatot építeni, és így segítik a közösségi források hatékony felhasználását (együttműködők, érdekelték a társulásban, a hatáskörök esetleges megosztásában). A kiegyenlítés érdekében pedig a piaci elven működő gazdasági folyamatokba való bekapcsolásra van szükség, aminek része a hátrányos helyzetet okozó tényezők felszámolása is.

Az integrált település- és területfejlesztés módszerei tehát alapvetően a *közszektor szereplőinek érdekeltiségére* építenek. Ennek részeként biztosítják a magánszféra kapcsolódásának lehetőségét, a külső források bevonását és alkalmazzák a piaci mechanizmusokat.

A gazdasági ösztönzőkre épülő pénzügyi-gazdálkodási érdekeltség teszi lehetővé az egyes települések, térségek hosszabb távon is fenntartható fejlődését. Így lehet kezelni a helyhez kötöttség-térségi feladatok konfliktusát, ezzel teremthető meg a hátrányos helyzetű, leszákadó térségek bekapcsolódása a gazdaság főáramába.

A területfejlesztés eszközei három fő csoportba sorolhatók: (i) a legfontosabb szereplők a helyi önkormányzatok finanszírozási módszerei (adózás, támogatás, hitelfelvétel), (ii) a tervezés, szabályozás mint a forráskoordináció eszközei, valamint (iii) a közvetlen beavatkozás módszerei (központi beruházások, ipari parkok, speciális övezetek létrehozása). Ezek közül a *pénzügyi decentralizáció technikai* meghatározóak, mert részben ezek alakítják a tervezési rendszert, és tőlük függ az állami beavatkozás eredményessége, fenntarthatósága is.

A helyi önkormányzati finanszírozás szemlélete sokat változott Magyarországon. Ahogy két és fél évtizeddel ezelőtt kialakultak a helyi önállóság intézményes feltételei és pénzügyi szabályai, úgy vált általánossá a ráfordításokban és hasznokban, bevételremlésben, eszközökben és a hosszú távú hatásokban gondolkodó pénzügyi-gazdálkodói szemlélet. Erre a *vagyongazdálkodói megközelítésre* volt szükség ahhoz, hogy a település- és területfejlesztés sikeres legyen.

Ezt az évtizedes tanulási folyamatot törte meg a 2011. év után bekövetkező helyi önkormányzati feladatcsökkentés és az ezt követő finanszírozási változások. Az új politikai-igazgatási rendszerben a *hierarchikus koordináció* és az *adminisztratív elszámoltathatóság* a meghatározó. Viszont a megoldandó problémák és a piaci gazdálkodás alapelvei nem változtak, így a térségi fejlődés továbbra sem képzelhető el csak központi függelmi rendszerben. A helyi fejlesztési kiadások az államháztartás egészén belül még mindig 30%-os súlyúak, annak ellenére, hogy ez az arány folyamatosan csökken, és egyre inkább elmarad az európai uniós országok átlagától. Az önkormányzatok a teljes nettó állóeszközvagyon közel tizede felett rendelkeznek, és ennek a vagyonnak a hasznosítása is csak helyi-térségi önállóság mellett lesz hatékony (Giday, 2014).

II. Településfejlesztés finanszírozása

Péteri Gábor

Kulcsszavak

helyi önkormányzati forrás szerkezet	költségvetési bevételek megosztása	önkormányzati hitelfelvétel
adó fizetési képesség	támogatások elosztása	alulfinanszírozottság
helyi adózási és díjmegállapítási autonómia	kiegyenlítés	közszolgáltatások magánfinanszírozása

1. Helyi önkormányzati források

916

A helyi önkormányzatok forrásainak szerkezete és az ellátandó feladatok kapcsolódnak egymáshoz. A kilencvenes évektől kezdődően a helyi feladatok bővülésével először az önkormányzati saját bevételek, közöttük is a helyi adók részaránya nőtt meg (Horváth és munkatársai, 2014). Az első fejlesztési hullám finanszírozása 1994–1996 között pedig részben helyi kötvény-kibocsátással történt.

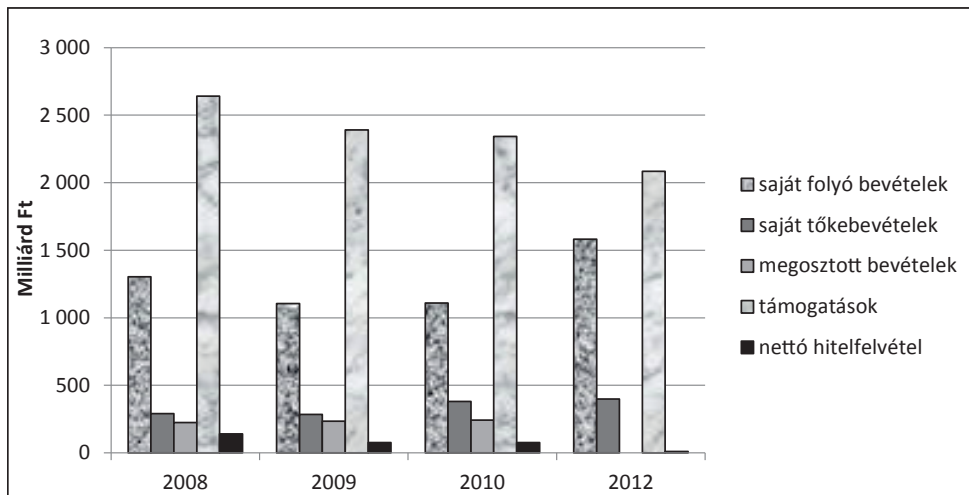
1.1 Saját helyi bevételek

917

A kilencvenes évtized végére állandósuló önkormányzati bevételi szerkezetben a saját folyó és tőkebevételek aránya már közel 40% volt. Az állami támogatások különböző csatornáin keresztül érkezett a helyi bevételek többsége (43%), amit kiegészítettek a megosztott adók (15%). A nettó hitelbevétel minimális szinten állandósult (2%).

Ezen a helyzeten a 2008-as válság és a 2011 utáni önkormányzati feladatcsökkenés változtatott (II.1 ábra). A gazdasági visszaesés következtében kissé lecsökkent a helyi iparüzési adóbevétel, a személyi jövedelemadó nagyobb része került állami támogatásként újraelosztásra és 2009-ig növekedett a jellemzően nagyvárosi hitelfelvétel. Majd 2011 után az egyharmadával lecsökkenő önkormányzati feladatokhoz már kevesebb állami támogatás járt és a személyi jövedelemadó átengedése megszűnt. Mindezek következtében a saját folyó bevételek aránya és összege is megnövekedett. A adósságkonszolidáció után a hitelfelvétel, mint helyi fejlesztési forrás eltűnt.

Helyi önkormányzati bevételek



Forrás: MÁK

A közeljövőben tehát ezzel a helyi önkormányzati forrásszerkezettel kell számolnia a település- és területfejlesztésnek. A finanszírozás gyakorlatilag *kétpólusúvá vált*: egyrészt a gazdagabb települések építhetnek a helyi iparüzési adóbevételekre, mint jelentősebb helyi forrásra, másrészt az európai uniós támogatási programokba bekerülő önkormányzatok részesülhetnek ebből a központi forrásból. Mindez része a kormány önkormányzati-területi politikájának, amelyben a kistelepülések szerepe tovább csökken és általában növekszik a helyi önkormányzatok központi függése.

A helyi adó- és illetékbevételek, valamint az igénybe vett szolgáltatásokért fizetett használati díjak teszik ki a rendszeres önkormányzati folyó bevételek legnagyobb részét. A saját bevételek a közvetlen választói-fogyasztói elszámoltathatóság biztosításának eszközei: ha a helyi közszolgáltatások finanszírozásában jelentős súlyú a helyi adó, akkor a szolgáltatások színvonala, a fejlesztések iránya és mértéke jobban számon kérhető az önkormányzati döntéshozókon. A jó helyi adórendszer tehát *kapcsolatot teremt* a kapott szolgáltatások és a befizetett adók között, de természetesen csak akkor, ha a helyi adók más egyéb követelményeknek is megfelelnek. Így a helyi adók összege jelentős, igazodnak az ellátandó feladat mértékéhez, viszonylag stabil bevételi forrást jelentenek, nem torzítják túlzott mértékben a gazdasági szereplők, a piac működését és adóigazgatási szempontból viszonylag egyszerűek, beszedésük nem túl költséges. Mindezek az elvárások tehát megfelelő érdekeltséget teremtenek a helyi önkormányzatok számára és növelik a gazdasági hatékonyságot is.

Másrészt viszont a jó helyi adóknak igazodniuk kell az *adófizetési képességhez* is. Ezzel tehát a szociális, kiegyenlítési szempontok is beépülnek a helyi adórendszerbe. A különböző jövedelmi helyzetű adófizetőknek eltérő mértékben kell hozzájárulniuk a közösségi kiadásokhoz. Egyébként az általában jó helyi adónak tartott ingatlanadóval szemben éppen a degresszivitás az egyik legfontosabb ellenérv – akkor, ha az értékarányos adózáson, beépített jövedelmi fűeken keresztül a progresszivitás nem érvényesül a szabályozásban.

Ezeknek az elvárásoknak nem minden adó felel meg egyformán. Nyilvánvaló, hogy a forgalmi típusú adók, a fogyasztási adók, a természeti erőforrásokra kivetett adók, a vállalati jövedelmezőséget adóztató megoldások különböző okok miatt, de nem tekinthetők jó helyi adóknak. Sokkal inkább a helyhez kötött ingatlanadók vagy a lakóhelyen fizetett személyi jövedelemadó, esetleg az üzleti forgalom után fizetendő adó, mint általános helyi infrastruktúra használati díj felelnek meg az elvárásoknak.

A helyi adózás nagy modelljei is erre a két jelentős forrásra épülnek: az angolszász országokban (és Franciaországban) hagyományosan az értékalapú *ingatlanadózás*, míg a skandináv országokban (és két balkáni országban) a *személyi jövedelem* helyi pótdóztatása terjedt el. Ezeken keresztül teremthető meg ugyanis a kapcsolat az egyéni jövedelmek, a vagyontárgyak értéke és a helyi közszolgáltatások színvonala között. A település- és területfejlesztés számára lényeges visszacsatolás tehát működik.

Az adóalap (az adófizetők) helyhez kötöttsége miatt elősegíthető a közigazgatási határon túlnyúló szolgáltatások finanszírozása is. A funkcionális egységekben beazonosíthatók a különböző közigazgatási egységekben található (onnan bejáró, szolgáltatást igénybe vevő) adófizetők és (a környezet terheléséhez hozzájáruló) adótárgyak. Így a potyautas probléma is kezelhető, ha a térség önkormányzatai megállapodásra jutnak a költségek megosztásában, az ellentételezés módjában.

Az üzleti forgalomhoz kapcsolódó, helyi *iparűzési típusú adók* megítélése már nem ennyire egyértelmű. A helyi gazdasági egységek esetében ugyanis képviselő nem kapcsolódik az adófizetéshez, és így az önkormányzati elszámoltathatóság sem működik. Ugyanakkor a termelési tényezőkre (foglalkoztatottak száma, eszközök értéke) kivetett vagy forgalomhoz kapcsolódó helyi adó valamilyen formája számos európai országban működik, vagy legalábbis a 2008-as gazdasági válságig alkalmazták (Franciaország, Németország, Olaszország és Magyarország).

Ezen politikailag kevésbé kockázatos helyi adó melletti fő érv, hogy a helyi infrastruktúra használatáért fizetendő általános vállalkozói díjként működik. A helyi adófizető beazonosítható, az üzleti forgalom mértéke kapcsolódik az infrastruktúra terheléséhez, a központi adóigazgatásra ráépülhet a helyi. A helyi iparűzési adó jelentősége azonban csökken, mert az általános gazdaságösztönző adópolitika számára ez volt a legkönnyebben mérsékelhető (például Németországban a Gewerbesteuer) vagy megszüntethető adó (mint 2009 után a tax professionnelle Franciaországban).

A jelentős helyi adókivetési önállóság elleni érvként még az önkormányzati *adóverseny* kedvezőtlen hatása merülhet fel. A központi és a helyi szint közötti verseny kiüresítheti a közös adóalapot, míg az önkormányzatok között pedig egyfajta adóminimalizálási versenyt indíthat el a mozdítható adótárgyak esetében. Az elemzések azonban azt igazolták, hogy valójában a fejlett országok esetében a helyi adók közelítenek egymáshoz, és inkább nőnek, mint csökkennek, tehát más tényezők alakítják a helyi adópolitikát (közszolgáltatási igények, kiegyenlítő támogatások). (Blöchliger–Campos, 2011)

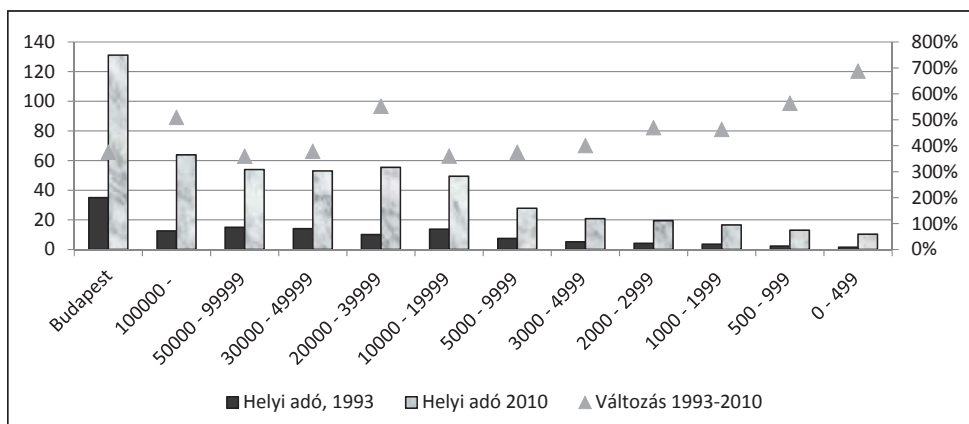
A magyar helyi önkormányzati saját bevételek több mint felét teszik ki a helyi adók. A helyi adótörvény által kínált lehetőségek közül az önkormányzatok leggyakrabban az ingatlanokhoz kapcsolódó (vagyon, kommunális) adót vetették ki, de az adóbevételek negyötöde a helyi iparűzési adóból származott. Az idegenforgalmi adó kivetésére sokkal kevesebb településen van lehetőség, bár ott meghatározó ez a bevétel. Az adatok azt jelzik, hogy Budapest kivételével a tízezer főnél nagyobb népességszámú városokban viszonylag

kiegyenlített az adóteher (II.2 ábra). A kisebb településeken az iparüzési adóalap hiánya miatt fokozatosan csökkennek az egy főre jutó adóbevételek. Emellett a nyugat-kelet irányú területi különbségek is láthatóak.

II.2 ábra

919

Helyi adóbevételek egy főre jutó összege 1993 és 2010 között (Ezer Ft, 2010. évi áron)



Forrás: MTA-TKI adatbázis

A helyi iparüzési adó városi túlsúlya miatt viszonylag hamar beépült a pénzügyi kiegyenlítési rendszerbe. A lakóhelyre visszajuttatott személyi jövedelemadóval együtt az adókapacitás mérésére szolgált, amit viszont a normatív állami támogatások számításánál kellett csökkentő tényezőként figyelembe venni. Az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatásának is feltétele volt valamilyen helyi adó kivetése. A mai önkormányzati feladatfinanszírozási rendszer pedig igyekszik az ellátandó feladatokhoz (a szociális ellátáshoz) kötni a helyi iparüzési bevételt. Ez a fajta címkézés továbbcsökkenti a helyi pénzügyi önállóságot.

Összefoglalva tehát, a helyi adózási és díjmegállapítási autonómia elsősorban azért szükséges a település- és területfejlesztéshez, mert ezen keresztül jobban érvényesíthető a helyi-térségi kormányzat elszámoltathatósága. A jól kiválasztott helyi adókon keresztül megoldható a funkcionális szolgáltatási egységek közös finanszírozása is, amikor helyhez kötöttek az adóalapok. A magyar helyi adózási rendszerben a HIPA túlsúlya miatt túlságosan nagy településközi és területi különbségek alakultak ki. Ez pedig leértékelte a helyi adózást és a mai önkormányzati finanszírozási rendszerben át is alakította a szerepét.

920 1.2 Bevételemosztás

A helyi önkormányzatok finanszírozásának másik csatornája a költségvetési bevételek megosztásából származik. Ezek lehetnek adók vagy más illeték típusú bevételek. A közös adóalapra kivetett adók kormányzati szintek közötti megosztása növeli a helyi és a köz-

ponti kormányzat egymásra utaltságát és ezek az adók bizonyítják a közszolgáltatási feladatok ellátásában a két szint közös felelősségét. A forrásmegosztás egyben hatásos költségvetési szabályozási eszköz, mert automatikusan követi a megosztott bevételeket alakító gazdasági folyamatokat. A helyi, területi és a központi kormányzat együtt élvezik a növekvő adóalap előnyeit, illetve az esetleges veszteségeket is előre láthatóan és szabályozott módon osztják meg. Az adóbevételek megosztási szabályain keresztül ez a finanszírozási módszer alkalmas a központi költségvetési célok közvetítésére is.

A leggyakrabban megosztott források *a jelentősebb központi költségvetési bevételek*, így a személyi jövedelemadó, az ÁFA, a természeti erőforrások használatára kivetett adók. Alapvetően háromféle megosztási mód lehetséges. Először is, amikor meghatározott elosztási szabályok szerint, rögzített *képlet* alapján jut el a központi költségvetési forrás helyi szintre. Ezt a módszert több volt szovjet köztársaságból alakult országban, így például a Baltikumban is alkalmazzák. A másik gyakori megosztási módszer, amikor az adóbevétel egy része kerül vissza a *képződési helyére*. Ehhez arra van szükség, hogy az adóalap vagy az adófizetés helye pontosan meghatározható legyen. Végül a harmadik lehetőség pedig, amikor a helyi szintű kormányzat a *közös adóalapra veti ki a saját adóját*, természetesen meghatározott korlátok (minimális és maximális adókulcsok) között. Ezt a technikát alkalmazzák az SzJA megosztására a skandináv országok, illetve Dél-Kelet-Európában Horvátország és Macedónia.

Egy megosztott adó akkor tekinthető átengedett bevételnek és nem pedig állami támogatásnak, ha megfelel a következő feltételeknek: nem egyedi, hanem általános megosztási szabály szerint jut el az önkormányzatokhoz, a megosztott rész visszakerül a képződés helyére és közvetlenül nem kapcsolódik hozzá kiegyenlítési vagy lefölözési mechanizmus. Ebben az esetben képes biztosítani ez a finanszírozási eszköz a legnagyobb helyi önkormányzati önállóságot. Így növeli az érdekeltséget a helyi adóalap bővítésében, és ezen keresztül vezethet el az eredményes település- és területfejlesztéshez. (Blöchliger – Petzold, 2009)

Magyarországon többféle költségvetési bevétel megosztására is sor került. Legjelentősebb a *személyi jövedelemadó* volt, amely bevezetéskor teljes mértékben helyi forrás volt. Majd amikor az SzJA összege növekedni kezdett egyre csökkent a lakóhelyre visszautalt rész aránya, míg végül 2012 után az új önkormányzati törvény időszakában már meg is szűnt, mint átengedett adóbevétel. A gépjárműadó, az illetékbevételek, a környezetvédelmi bírság is megosztott bevételként működnek, de ezek jelentősége más sokkal kisebb.

1.3 Támogatási formák

921

A helyi önkormányzatok finanszírozásához szükség van állami támogatásokra. A helyi közszolgáltatások többségének van olyan külső, településhatáron túlnyúló hatása, ami szükségessé teszi, hogy ezeket a többletköltségeket más költségvetési források fedezzék. Így a területfejlesztés számára lényeges infrastruktúra kiépítésével a környezeti károk, a térségi hálózatokban a fajlagos költségek csökkennek, vagy a humán közszolgáltatások (közoktatás, szociális ellátás) esetében olyan általános célok valósíthatók meg, amelyek túlmutatnak egy települési-területi egység érdekein.

A helyi önkormányzatok támogatottsága az ellátott feladatok sajátosságaitól, illetve a források összetételétől függ. Európában a legkevésbé támogatott helyi önkormányzatok közé tartoznak a szövetségi rendszerű országok, ahol a tagállamok nyújtanak számos alapvető ellátást, illetve a skandináv országok közül azok, ahol a megosztott személyi jövedelemadó a fő önkormányzati bevétel (20%-35%-os támogatásfüggés). Vannak azonban olyan decentralizált országok, ahol a központi költségvetési támogatás a meghatározó helyi bevétel (például Hollandia, Dánia 50%-nál nagyobb támogatottsággal).

A helyi önállóság alapvetően attól függ, hogy *milyen módon jut el* a központi költségvetési forrás a helyi-települési szintre. Az eredményes település- és területfejlesztéshez szükséges helyi önkormányzati támogatásoknak többféle elvárásnak is meg kell felelniük. Így az állami hozzájárulásoknak biztosítaniuk kell a minimális szintű szolgáltatások pénzügyi feltételeit és követniük kell az elvárt, átlagos helyi szolgáltatások költségeiben, illetve a helyi bevételi kapacitásokban meglévő különbségeket. Ugyanakkor a költségvetési támogatások elosztási módszere határozza meg a helyi önkormányzat gazdálkodási érdekeltségét és elszámoltathatóságát is.

Ezen célok eléréséhez a támogatások elosztásának változatos formái alakultak ki. A kiegyenlítést leginkább az egyedi döntés, vagy rögzített képlet alapján történő, adott feladathoz kötött támogatások biztosítják. A hatékony költségvetési gazdálkodáshoz szükséges helyi érdekeltséget viszont inkább a felhasználási kötelezettség nélküli, helyi társfinanszírozást nem igénylő támogatások segítik elő.

A magyar helyi önkormányzatok költségvetési támogatása mindezeket a módszereket *együttesen felhasználva változatos formában* történt. Ma a lecsökkent mértékű és új összetételű helyi önkormányzati feladatok támogatása alapvetően az ellátottsági mutatószámokra épül. Az elosztás alapját képező mutatók azonban néhány szolgáltatási területen a korábbiaktól eltérő érdekeltséget teremtenek. Az óvodai feladatok esetében nem volt változás, itt a számított létszámmutató figyelembe veszi a minimális csoportlétszámot és az ehhez szükséges maximális nevelői-gondozói létszámot. Hasonló módon a lakónépesség arányos létszámigény korlátozásával történik a hivatali működés támogatása. A különböző szociális feladatok ellátási mutatóinak számítását is sokféle feltétel köti meg.

Új elem viszont a településüzemeltetési feladatok normatív támogatásában, hogy az adott szakfeladaton elszámolt országos átlagköltség (nettó működési kiadás) településméret szerint differenciált összege képezi a támogatás alapját. A hivatali, településüzemeltetési, üdülőhelyi és az egyéb önkormányzati támogatások esetében a helyi iparüzési adóbevétel összegét követő adókapacitást is figyelembe veszik a támogatások utalásakor (a támogatás összegéből levonásra kerül a számított bevétel adott százaléka, ami lehet 100%-nál több is, illetve a legszegényebb önkormányzatok kiegészítésre jogosultak). Ezen túl még általában megnőtt az egyedi elosztású, feladathoz kötött állami hozzájárulások száma.

A *fejlesztési kiadásokhoz* további kiegészítő támogatásokban részesülnek az önkormányzatok. Ezek általában célzott, feladathoz kötött hozzájárulások. Közöttük is az egyik legjelentősebb az európai uniós pályázati forrás kiegészítésének támogatása. Mindezek a kötöttebbé vált támogatási formák azt is eredményezték, hogy a korábban jelentős önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatására szolgáló előirányzat már csak a tartalékok közé került be.

1.4 Hitelfelvétel

922

A nagyberuházás igényű, és így hosszú időszak alatt megtérülő helyi önkormányzati fejlesztések forrásai a különböző formájú hitelek. A település- és területfejlesztés beruházás-igényes programjainak finanszírozásához a helyi önkormányzatok konkrét projektek bevételeiből vagy az adóbevételekből visszafizetendő általános célú hitelt tudnak felvenni. Az önkormányzatok, mint saját jogon kivetett, állandó bevételekkel rendelkező gazdálkodók viszonylag jó adósnak számítanak. Ennek ellenére az államháztartás más részeihez képest kevés hitelt vesznek fel: az EU 28 országának átlagában a felhalmozott helyi önkormányzati¹² adósság csak a GDP 6,1%-át tette ki, míg az államháztartás teljes adóssága ennél sokkal magasabb volt (GDP 86,7%-a 2014-ben).

A kormányzati hitelfelvétel különböző formában történhet. A hitel formája és feltételei függenek a hitelező szervezettől, így ez lehet kereskedelmi banki hitel, vagy a támogatott hitelek különböző csatornákon is eljuthatnak az önkormányzatokhoz (kötségvetési hitelként, fejlesztési alapokból, szakosodott hazai és nemzetközi pénzüzetektől). Ezen kívül kötvényekkel is finanszírozhatók az infrastruktúra-fejlesztési projektek.

Ez a két adósságforma sok vonatkozásban eltérő. A kötvénykibocsátás jellemzően hosszabb futamidejű, fix kamatozású forma, amit megadott lejáratú időpontban, a távolabbi jövőben kell visszafizetni. Bár a kötvénykibocsátási eljárás költségesebb és hosszabb idejű, mint a banki hitelfelvétel, előnye, hogy az európai országokban ez a szolgáltatás nincs közbeszerzéshez kötve. Nagyobb szabadsága van a kibocsátónak a kötvény devizanemének kiválasztásában is, és mivel a kibocsátást bonyolító szervezet általában meg is vásárolja a kötvényeket, valójában alacsony ez a piaci kockázat.

Az alacsony mértékű önkormányzati hitelfelvételt részben az is magyarázza, hogy a helyhatóságok *eladósodását* általában szigorú *szabályok korlátozzák*. E korlátozás az adósságállomány, illetve a teljes adósságtörlesztési teher önkormányzati költségvetéshez vagy a helyi bevételek egy csoportjához viszonyított arányának meghatározásával történik. Ezen kívül a helyi önkormányzati hitelfelvétel sok országban egyedi engedélyhez kötött, amelynek eljárási rendjét, feltételeit jogszabályok írják elő. Talán a legfontosabb visszatartó erő azonban a túlzott eladósodás és *fizetéképtelenség* esetén alkalmazandó szabályok rögzítése. Amikor ugyanis a helyi önkormányzatnak az általános adósságrendezési szabályok szerint kell a hitelezőivel megegyeznie, és nem számíthat egyedi állami beavatkozásra, akkor sokkal fegyelmezettebb hitelfelvételi politikát fog folytatni.

Magyarországon az önkormányzati hitelfelvétel két hulláma eltérő költségvetési-pénzügyi szabályok mellett zajlott le. A kilencvenes évek első nagyvárosi kötvénykibocsátásai vezettek el a helyi önkormányzati hitelkorlát előírásához és az adósságrendezési eljárás kidolgozásához. A helyi önkormányzati hitelállomány 2006 utáni időszakban már más gazdasági és politikai környezetben növekedett meg (Liu-Péteri, 2015).

A helyi önkormányzatok csoportján belül elsősorban a megyék és a Budapesten kívüli városok, különösen a megyei jogú városok hitelállománya nőtt meg. A hitel fő forrása devizaalapú kötvény volt, ami a pénzügyi válság időszaka után is lehetővé tette

¹² A szövetségi rendszerű országok (Spanyolországot is ide értve) tagállamainak adóssága ezen túl még további 6,9%-ot tesz ki.

külső források bevonását. A növekvő önkormányzati hitelfelvétel mögött többféle ok is meghúzódott. A *megyék alulfinanszírozottsága* következtében sokan költséges feladataik (pl. a kórházak) ellátása miatt kényszerültek rá a hitelfelvételre. A *nagyvárosok* esetében egyrészt a későbbi EU-s projektek társfinanszírozására *tartalékoltak* így forrásokat, másrészt az ellenzéki helyzetükből adódó kedvezőtlenebb elosztási pozíciójukat tudták így részben javítani. Ez a stratégia sikeres is volt, ugyanis a 2011 után bekövetkező önkormányzati feladatcentralizáció és bevételelvonás részeként a helyi adósságállományt a központi költségvetés teljes mértékben átvállalta. Ennek a folyamatnak egyértelmű nyertesei a nagyvárosok voltak.

Szigorodtak az önkormányzati *hitelfelvétel szabályai* is, mert a saját bevételek arányában megállapított adósságszolgálati korlát alacsonyabb lett, és a teljes hiteltörlesztési időszakra érvényesnek kell lennie. Ezen kívül helyi adók kivetéséhez is kötött a hitelfelvétel, ami főleg a kisebb önkormányzatokat fogja visszatartani az eladósodástól. Ennél fontosabb korlát, hogy a hitelfelvétel és az önkormányzati garancianyújtás minisztériumi engedélyhez kötött. Az elbírálás szabályait törvény írja elő, de ennek számos olyan pontja van, ami az engedélyező minisztérium szabad értelmezésére ad lehetőséget.

Mindezek a változások érinteni fogják a jövőbeni település- és területfejlesztési gyakorlatot. A helyi önkormányzati hitelfelvétel így az adósságkonszolidáció és a helyi feladatcsökkenés után gyakorlatilag megszűnt.

923 2. A magánfinanszírozás lehetőségei

A területfejlesztés új értelmezése szerint a közszektor közvetett eszközeivel képes legeredményesebben befolyásolni egy település, térség fejlődését. A közszolgáltatások biztosításával, a kapcsolódó feltételek (oktatás, kutatás, kultúra) megteremtésével, helyi adózási és szabályozási politikával, saját ingatlanain keresztül képes leginkább segíteni a gazdaságot, és így javítani a helyi életkörülményeket. Mindezek finanszírozása több különböző csatornán keresztül, köztük a magánszektor forrásainak bevonásával történhet.

Ez a megközelítés tágra értelmezi a hagyományos köz- és piaci szektor partnerség formáit: a két különböző szabályok szerint működő szervezet a kockázatok megosztásával közös célok megvalósítására társul. (Baross, 2008) Így a szolgáltatási szerződésen túl kiterjed a tőkebevonásra, tőke-kiegészítésre, közös részesedésű befektetésekre és a fejlesztések piaci alapon történő integrációjára. A bonyolultabb együttműködési formák alkalmazására azonban csak akkor nyílik lehetőség, ha megvan hozzá a közszektor érdekeltsége és szakmai-szervezeti kapacitása.

A település- és területfejlesztést támogató együttműködések változatos formái tehát a kockázatok megosztására épülnek. Az Európai Unió pénzügyi szabályai szerint is ez az alapja a PPP projektek meghatározásának. Amikor a magánszektor viseli egy projekt *építési* kockázatát és a *kereslet vagy a szolgáltatás biztosításának* kockázatát, akkor lehet csak a beruházást költségvetésen kívüli, ténylegesen partnerségi megállapodásnak tekinteni. Ennek a szabályozási elvnek azért van jelentősége, mert a nagyértékű fejlesztések finanszírozása jelentősen befolyásolhatja a költségvetés helyzetét. Ha ezeket a kormányzat feltételes kötelezettségvállalásaként kell elszámolni, akkor az jelentősen növelheti az eladósodás mértékét, és általában rontja az egyensúlyt, csökkenti a költségvetés mozgásterét.

A 2008-as pénzügyi válságot követően egyre inkább megerősödtek általában a magán-szektorral való együttműködéssel és így a *PPP konstrukciókkal szembeni kritikák*. Mint ahogy a privatizációs formák, a piaci megoldások is sokféle formában és országonként különböző szabályozási környezetben működtek, így az ellenérvek is változatosak voltak. A fejlődő országokban a szolgáltatások megfizethetőségének, hozzáférhetőségének romlása, a közösségi döntések átláthatatlansága és ellenőrizhetetlensége, és a korrupció voltak a fő problémák.

A fejlett országokban inkább a tisztán gazdasági érvek voltak az erősebbek. Ezek szerint a piaci szereplők rövid távú hasznokra törekednek, a szerződések megkötik a megrendelő kormányzat kezét, nehezen érvényesíthetők új szempontok (például környezetvédelem, energiahatékonyság) vagy a szolgáltató szervezetek közötti együttműködés is korlátozott. Egyértelművé vált, hogy a megrendelői oldal megfelelő szabályozási és ellenőrzési kapacitái nélkül nem lesz sikeres egy PPP projekt sem.

Az együttműködési formák előnyeinek érvényesítése és hátrányainak minimalizálása elsősorban attól függ, hogy az irányítási-szabályozási közeg mennyire jól működik. Ha pontosan kiszámíthatók a költségek, mérhetők és összehasonlíthatók a teljesítmények, van szerződési kultúra és átlátható a szerződéses folyamat, akkor ezek a partnerségi formák jelentős mértékben hozzájárulhatnak a fenntartható település- és területfejlesztéshez.

Magyarországon az új helyi önkormányzati feladattelepítés és a költségvetési szabályozás átalakította a magánszférával való együttműködés feltételeit. Az általános piacellenes retorika ugyan a polgármesterek esetében kevésbé érzékelhető (Péteri, 2015), de a gazdálkodási környezet változásai csökkentették a piaci megoldások alkalmazásának lehetőségét. A nagyobb szolgáltató szervezetek létrehozásával, az állami-közösségi tulajdoni formák előnyösebb helyzetbe hozásával és a díjmegállapítási jogkörök központosításával csökkent az önkormányzat befolyása az alapvető infrastrukturális szolgáltatások felett (Horváth–Péteri, 2013) Ezen kívül a közoktatás fenntartói jogainak átrendezése is erősen leszűkítette az önkormányzatok lehetőségeit a helyi igényekhez igazodó képzés és különösen a szakképzés alakításában.

A kisebb pénzügyi önállóság, a támogatásfüggés pedig átalakítja az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét. A két és fél évtized alatt a helyi vállalkozásokkal kialakított partneri viszony helyett újra a kijáró-közvetítő szerepbe kényszerülnek bele a városi vezetők.

III. Európai uniós hatások a városfejlesztésben

Tosics Iván

Kulcsszavak

tagországok település- és térségfejlesztése	városfejlesztési cselekvési elképzelés (Urban Agenda)	helyi gazdaságfejlesztési partnerségek (HGP)
Integrált Területi Beruházás (ITI)	stratégiai tervek funkcionális városkörnyék	integrált városfejlesztési programok

1. Egy európai uniós várospolitikai keretszabályozás lehetőségei

924

Az Európai Unió koordinációs eszközeivel, programjaival és pénzügyi támogatásaival alakítja az egyes tagországok település- és térségfejlesztését. Itt azonban fontos változás zajlik: megerősödött a városközpontú fejlesztési szemlélet és az ebből következően koncentráltó, eredményorientált fejlesztéspolitika. Az EU2020 program emellett az alulról jövő kezdeményezések ösztönzésének is nagyobb szerepet ad. A kohéziós politika település- és térségfejlesztés kulcseleme az Integrated Territorial Investments szabályozás, amely országonként eltérő módon kezeli a városi-városkörnyéki együttműködések tartalmát.

Az európaiak nagy többsége, mintegy háromnegyede városokban él. Az EU gazdasági, környezeti, szociális célkitűzéseinek megvalósításához erős városi dimenzió szükséges. Az EU kohéziós politikája az, ahol a városokkal kapcsolatos elképzelések leginkább tetten érhetők. Az EU-ban lényegében 1998 óta folynak a viták a várospolitikáról – a kezdet az első jelentősebb találkozóhoz, az 1998-as bécsi *Urban Forum*hoz köthető. Az utóbbi több mint másfél évtized története jól megvilágítja az egységes várospolitikával kapcsolatos elgondolások változásait, az átalakulás lassúságát, a megtorpanásokat.

Az európai városokkal kapcsolatos értékekben, elképzelésekben, célokban lényegében egyetértés van az EU különböző tagországai között. A városfejlesztéssel foglalkozó miniszterek is lényegében egyetértenek a városfejlesztéssel kapcsolatos értékekben és célkitűzésekben. A *Leipzig Charter*rel kezdődött, és azóta több fontos EU-s dokumentummal (pl. *Toledo Declaration*) folytatott várospolitikai törekvés folyamatát ‘Acquis Urbain’-nek nevezték el.

Az elvi egyetértés nem jelenti azonban azt, hogy jelentős előrelépések lettek volna egy egységes európai várospolitika irányába. Még a legutolsó, EU2020 stratégiának és az annak megvalósítására kidolgozott konkrét célkitűzéseknek is hiányzik a városi dimenziója.

16 év vitái után sincsenek meg ma egy egységes európai várospolitika konkrét célkitűzései és eszközei.

Visszatekintve megállapítható, hogy több megtorpanás is volt az utóbbi években. Ugyan 1998-ban volt egy erős politikai törekvés egy egységes európai városelképzelés, „Urban Agenda” kialakítására, ebben sok előrelépés nem történt a rákövetkező években. Az EU 2004-es bővítése pedig közvetve vissza is vetette az Agenda kialakítását, mert az EU országai közötti különbségek és a városi problémák spektruma is hirtelen sokkal differenciáltabbá vált a korábbi EU-15 városokon belüli különbségekhez képest. Emiatt 2004 után majd egy évtizedig az EU-n belüli területi különbségek mérséklése került előtérbe, és ez visszavetette a városok fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket.

A 2010-es évek elejére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a területi kiegyenlítésre való törekvés mellett újra nagyobb szerepet kell adni a városoknak. Az EU2020 stratégia meghatározza az elérendő célok rendszerét, és az elemzések kimutatták, hogy a célok elérése érdekében elsősorban városi területekre kell koncentrálni az erőfeszítéseket.

A városok közigazgatási rendszerei, politikai berendezkedése jelentősen különbözik a tagországok között és a városokat vezető politikusok hatalma, döntéshozási önállósága is nagyon eltérő. Ilyen körülmények között nagyon nehéz lenne egy egységes európai várospolitikát kialakítani. Inkább csak arról lehet szó, hogy EU-s szinten megfogalmazásra kerüljön egy európai városfejlesztési cselekvési elképzelés (Urban Agenda), amely körülírja azokat a minimális teendőket, amelyeket a különböző tagországokban be kell tartani a városok fejlődése érdekében. Egy ilyen elképzelés biztosítaná a rugalmasságot, a tagországok döntési önállóságát.

Ma még nincs European Urban Agenda, inkább csak arról folynak a viták, hogy milyen irányba kellene elindulni ennek kialakításában. Ugyanakkor az utóbbi néhány évben az EU2020 célkitűzések elérése érdekében születtek olyan fontos szabályozási elemek, amelyek érintik a városokat, és lehetővé teszik EU-s támogatások várostérségi szintű felhasználását is.

A városi témakör fontosságának növekedésére először egy apró jel utalt: a DG¹³ Regional Policy átnevezésre került *DG Regional and Urban Policy*-ra. Ezen túlmenően az utóbbi 1-2 évben közkeletű fogalmakká váltak az ITI (Integrated Territorial Investment, *Integrált Területi Beruházás*) és a CLLD (Community Led Local Development, *Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés*). Ezek az új szabályozási eszközök az Európai Bizottság elképzelésén alapulnak, azzal az eredeti céllal, hogy egységesebbé tegyék (és egyúttal összegüket tekintve egy minimális szint fölé emeljék) az egyes tagországokban városfejlesztési célokkal elosztott EU-s pénzeszközöket.

Hamar világossá vált azonban, hogy egyes tagországok nem akarnak lemondani arról, hogy maguk döntsék el, mire költik az EU-s pénzeket. Emiatt nem sikerült az Európai Bizottságnak elérnie azt, hogy az ITI és a CLLD a tagországokkal kötendő Partnerségi Megállapodás kötelező elemeivé váljanak. Így tehát annyi előrelépés történt csak, hogy a tagországoknak az Európai Regionális Fejlesztési Alap (*ERFA*) *legalább 5%-át városfejlesztési célokra* kell költeniük, de ennek módját maguk állapítják meg, az ITI és a CLLD csak ajánlásként szerepel.

2014-ben az Európai Parlament megválasztásakor a „több Európa” mellett érvelőket vereség érte, megerősödtek az Európa-szkeptikus erők. A jövőben tovább fognak élesedni tehát azok a viták, hogy milyen kérdésekben milyen szintű (európai, nemzeti, regionális, helyi) szabályozásra van szükség. Ez hatással lehet az „European Urban Agenda” további sorsára is: még azoknak a kérdéseknek is csak korlátozott esélyük lesz bekerülni egy formálódó európai városi szabályozás körébe, amelyekről ki lehet mutatni, hogy valós hozzáadott értéket jelentene az európai szintű szabályozás.

Tovább élesedhet tehát az ellentmondás: szinte mindenki elfogadja egy egységes európai városi felfogás szükségességét, de egyre többen vonják kétségbe, hogy ezt európai szinten kell szabályozni. Az Urban Agenda tartalmát ezért nagyon alaposan át kell gondolni, nem szabad felesleges részletekkel „túlterhelni”. Az EU2020 stratégiával leginkább összhangban lévő, azt leginkább előmozdító elemeket kell elsősorban belevenni.

Összefoglalóul megállapíthatjuk, hogy hosszas viták után az utóbbi néhány évben pozitív változások történtek, az Európai Bizottság és az Európai Parlament egyetértett egy egységes európai városi keretszabályozás alapelveiben. Sok múlik azon, hogy a megalakításra kerülő új Európai Bizottságnak mik lesznek a prioritásai és kik viszik tovább a regionális és városi ügyeket. Csak egy „harcias” felfogással lehet a vonakodó tagállamokat meggyőzni arra, hogy Európának valóban szüksége van egységes városfejlesztési alapelvekre, és hogy a városokat támogató pénzeszközöket nemcsak emelni kell, hanem az egységes alapelvek szellemében kell elosztani is.

2. Az új városfejlesztési eszközök és a funkcionalitás

925

A 2014–2020-as kohéziós politika szabályozása szerint az ERFA pénzeszközeinek minimum 5%-át integrált fenntartható fejlesztésre kell fordítani városi területeken. Ez persze messze nem meríti ki az összes EU-s fejlesztési forrásokat, amelyek városi területeken kerülnek majd felhasználásra – utóbbiak mértékét az ERFA 50%-ára, azaz 80–90 milliárd euróra lehet becsülni.

Az integrált fenntartható városi fejlesztés megvalósításának egyik lehetséges formája az ITI, amelyet az Európai Bizottság ajánlása szerint bármilyen – nemzeti szint alatti – funkcionálisan összefüggő térségben lehet alkalmazni. Az ITI lehetővé teszi beavatkozásokat valóban integrált megvalósítását, mert a beruházást össze lehet állítani egy vagy több OP különböző prioritásaiból. Az ITI-t már az OP-kban is nevesíteni kell, és prioritási tengerlyenként el kell különíteni a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi forrásokat. Az eredeti elképzelések szerint az ITI kötelező lett volna, ezt azonban egyes tagországok erősen ellenezték, így a szabályozás szerint opcionális lett, egyike az alkalmazható eszközöknek.

Az *Integrált Területi Beruházás* (ITI) egyik legcélszerűbb formája a város és funkcionális városkörnyéke által közösen kidolgozott stratégiai terv és az erre alapozott projektkiválasztás. A 2014 februári brüsszeli CITIES Forum fő előadói közül többen is ezt a formát emelték ki, mint a városi területek integrált fejlesztésének alapját. Velence alpolgármestere a várostérségi területek közös „ellenálló-képességi” (resilience) stratégiájának kidolgozását látta különösen fontosnak. Egy skót politikus a várostérségi tervezésen belül a rurális térségek bevonását tartotta szükségesnek. Varsó alpolgármestere szerint az ITI egy nagyon előremutató javaslat, amely nemzeti vagy regionális keretek között nem született volna meg.

Ez egyben azt is jelenti, hogy a Bizottságnak nem szabad magukra hagynia a városokat ezzel az új lehetőséggel – hiába van meg az EU-s szabályozás, ha a nemzeti szint nem érti meg azt, és ezért ellenzi.

A másik fontos új elem a *Közösségvezérelt Helyi Fejlesztés* (CLLD), amelyet sokan a lakók és civilek fejlesztésekbe való bekapcsolása fő eszközének tekintenek. Ezen eszköz egyik legfontosabb szabályozási eleme az, hogy ezekről a kisebb, szomszédsgái jellegű fejlesztésekről olyan helyi akciócsoportnak kell döntenie, amelyen belül egyetlen szereplőnek sem lehet többsége és vétőjoga. Ez különösen a közösségi szektor részéről kíván meg önmegtartóztatást – nem csoda, hogy néhány ország máris bejelentette, hogy nem fogja alkalmazni a CLLD-t, mert fenn akarja tartani a hierarchikus döntési struktúrákat a választott politikusok vezető szerepével.

Az Európai Bizottság meglehetősen késésben van az új szabályozási eszközökről és azok lehetséges használatáról szóló politikai dokumentumok és szakmai tájékoztatók kiadásával. A világos EU-s keretszabályozás hiányában kevés ország fogja ilyen módon bevezetni ezeket az eszközöket. Ma tehát igen nehéz megítélni egy európai várospolitikai keretszabályozás kialakításának esélyeit, az egyes európai intézmények igen különböző és egymásnak sokszor tételesen ellentmondó érdekei és álláspontjai miatt.

Úgy tűnik, hogy ma leginkább az Európai Parlament akarna erősebb városi dimenziót, az Európai Bizottság viszont óvatos, mert a tagországok nagy része semmiféle kötelező városi szabályozást nem akarna elfogadni. Az ilyen pathhelyzetekben sokat jelenthet a fél-évente változó uniós Elnökségek stratégiája – most éppen a 2016-ban sorra kerülő holland elnökség ambicionálja a városi dimenzió erősítését – kötelező és kényszerítő elemek nélkül, hogy a tagországok számára a viták elfogadhatók legyenek.

Habár már 2014 végére le is zárultak a tárgyalások az Európai Bizottság és a tagországok között, jelen alfejezet írásakor semmiféle „hivatalos” információ nem áll rendelkezésre arról, hogy az egyes tagországok milyen módon tervezik használni az új kohéziós politikai eszközöket. Az alábbi összeállítás egyes országok képviselőivel 2013-ban folytatott beszélgetések alapján ad áttekintést a várható ITI szabályozási elemekről.

926 2.1 Anglia

Az integrált területi tervezés új szereplői (2011 óta) a Helyi Gazdaságfejlesztési Partneriségek (HGP, angolul Local Enterprise Partnership, LEP), melyek alapvető célja a helyi gazdasági potenciál erősítése a köz- és a magánszféra együttműködése révén. Amellett, hogy a HGP-k elsődleges feladata a gazdasági fejlődés elősegítése, olyan témaköröket is felölel a tevékenységük, mint pl. területrendezés, lakáspolitikai, közlekedés, infrastruktúrafejlesztés, foglalkoztatás, kisvállalkozás-fejlesztés, átállás az alacsony CO₂ kibocsátású gazdaságra vagy a turizmus.¹⁴

Angliában összesen 39, önkéntes együttműködésen alapuló HGP található. Ez a rendszer váltotta fel gyakorlatilag a korábbi, régiós alapon szerveződő fejlesztési struktúrát.

¹⁴ Vannak azonban olyan vélemények is, hogy a HGP-k a gazdaságfejlesztés társadalmi kérdéseivel, pl. szegénység, etnikai kérdések, fiatalok munkanélküliség, csak mérsékelten foglalkoznak.

A HGP-k nagysága nagyon különböző, s mindemellett az önkormányzatok fele több HGP-nek is része.

A legtöbb HGP a régi megyei határok mentén alakult ki (több megyét is magában foglalva), különösen a vidéki területeken. Némileg bonyolultabb a területi rendeződés a nagyvárosok környékén, ahol alapvetően a funkcionális várostérség a HGP alapja. Angliában a lakosság döntő többsége városokban él, Északkelet-Angliában pl. 95%-a két nagyvárosi régióban. Ebből fakadóan a nagyvárosi régiókkal való speciális foglalkozás nem elkerülhető. Ennek eredményeképpen 2013-ban 28 Városi Megállapodás (City Deal) került aláírásra, habár valószínű, hogy a jövőben az ilyen típusú megállapodások is valamilyen módon a HGP keretein belül kerülnek megkötésre.

A HGP-ben a közszféra és a magánszféra aránya elviekben 50–50%, a gyakorlatban a közszféra többnyire kisebbségben van (Northamptonshire-ben pl. 27%, míg a délkeleti HGP-ben 57%). A menedzsment kapacitást többnyire a városok biztosítják. Átlagosan 5-10 munkatársa van egy-egy HGP-nek, de a legnagyobb városi körzetekben, pl. Liverpoolban ez elérheti a 40–60 főt is. A legtöbb HGP-ben 5-6 jelentősebb város biztosítja a vezetést. A HGP területén belül több párhuzamos szervezet is működhet, pl. speciális gazdaságfejlesztési zónák, „integrált városi hatóságok”. Példa erre Manchester, Leeds vagy Sheffield, amelyek a közlekedés, lakáspolitikai szintjén kívánnak szorosabban együttműködni. Ezek a párhuzamos szervezetek okozhatnak némi feszültséget a HGP működésében (pl. nagyvárosi szerveződések és vidéki térségek között).

A HGP-k működését a központi kormányzat módszertani útmutatásokkal segíti. Mindemellett a HGP-k alapvetően és egyelőre tervező, döntés-előkészítő és javaslattevő szervezetek. A konkrét források feletti rendelkezés – pl. uniós projektekről való döntés – már a központi kormányzat felelőssége.¹⁵

A HGP-k története mintegy három évre nyúlik vissza. Ezen időszakban nagyon különböző partnerségek jöttek létre az egyes térségekben. Van, ahol ez csak konzultációs fórumokat eredményezett és van, ahol önálló jogi személyiségként jelentős mozgástérre tett szert. Néhány területen nem több a HGP, mint egyfajta „brand”, amely nevet ad az amúgy is létező együttműködéseknek, máshol azonban új partnerségeket indukál. A HGP-k hatékonysága egyelőre még kérdéses, létjogosultságukat az idő fogja majd igazolni vagy cáfolni.

A 2014–2020-as időszak EU-s forrásait az előzetes elképzelések szerint elsődlegesen a NUTS2 területi egységhez rendelnék, és utána kerülne továbbosztásra a HGP-k irányába. Ez a továbbosztás egyszerűnek tűnik sok térségben, matematikai alapokra helyezve, míg más térségekben problémásabb lesz, mert a legtöbb önkormányzat több HGP része is. Mindenestre a végső döntés a központi kormányzaté. A forrás tehát a HGP területéhez lesz kötve, de ez nem azt jelenti, hogy a HGP menedzsment maga rendelkezik felőle. Ez a különbségtétel nagyon fontos, hiszen a HGP maga nem hozhat döntéseket, hanem széles partnerségben kell kialakítania a javaslatait. A legtöbb HGP egy úgynevezett Európa Fórumot hoz létre, amelyben a legkülönbözőbb gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi szereplők vesznek részt. Ez a Fórum jogosult kiválasztani a támogatásra javasolt projekteket.

¹⁵ Vannak ugyanakkor olyan gazdaságfejlesztési források is, amelyeket pályázaton nyerhetnek el a HGP-k, és ekkor értelemszerűen a pontos felhasználásukról is ők rendelkeznek.

Minden HGP kialakítja a maga Széleskörű Fejlesztési Stratégiáját, és ennek részeként az EU Fejlesztési Stratégiáját. Ez gyakorlatilag egy integrált fejlesztési tervnek tekinthető. Ennek első változata a beavatkozás típusokat, az általános forrásfelhasználást és a legnagyobb projekteket tartalmazza. Ezen tervek alapján folynak a tárgyalások a HGP és a központi kormányzat között, így a felülről jövő és az aluról jövő kezdeményezéseknek egyaránt teret kell kapniuk.

Az integrált városfejlesztésre nevesített minimum 5% nem egy kardinális kérdés Angliában. Ugyancsak nem használatos az Integrált Területi Beruházás kifejezés annak ellenére, hogy a HGP szintű beruházási tervek, melyeket az ERFA, ESZA és a Vidékfejlesztési Alap is finanszíroz, 95%-ban megfeleltethetők az ITI-nek.

Az Irányító Hatóság kontrollálja majd a tervezési folyamatot. A HGP-k és partnereik definiálják a projektsomagokat, de a döntés a nemzeti szintű Programmegvalósító Egységeké. Az Irányító Hatóságra csak a formális jóváhagyás marad, amely elsősorban azt vizsgálja, hogy a javasolt projektsomag megfelel-e az uniós és nemzeti előírásoknak. Ezek után az aláírás joga is az Irányító Hatóságé.

927 2.2 Németország

Az integrált városfejlesztés programozásának kérdése Németországban jelenleg is nyitott. A településfejlesztés/regionális politika a német alkotmány értelmében a tartományok (Länder) feladata. A koordinációt a Gazdasági Minisztérium végzi – amely az Európai Bizottság felé való kapcsolódási pontot is jelenti – a 16 regionális OP-t¹⁶ már egyeztetni Brüsszellel.

Az integrált városfejlesztéssel kapcsolatosan nemzeti szintű program (az EU támogatás kapcsán) nincsen. Az Irányító Hatóságok a tartományok szintjén vannak, ezért a tartományok nagyon erős szereplők. A városok szerepe kapcsán is élénk viták folytak: a tartományok nem támogatták azt az elsőként felmerült ötletet, hogy a városi programok menedzsmentjét városi szintre delegálják. A tartományok szerint ők maguk felelősek a pénz elköltéséért, és nem vállalhatják a felelősséget, ha a város nem szabályszerűen költ. Ennek eredményeképpen úgy tűnik, hogy a minimális szintű delegálás valósul majd meg, és a városoknak lesz némi befolyásuk a projektek kiválasztására. Ez minden tartományban várhatóan így lesz.

A városfejlesztési dimenziót nem ITI-ként, hanem prioritási tengelyként képzelik megvalósítani. Az alapötlet az, hogy egy vegyes prioritási tengelyt hoznak létre – városfejlesztés és pl. környezetvédelem, közlekedés. A Bizottság eddig nem fogadta el ezt az ötletet, ragaszkodna az önálló városfejlesztési prioritási tengelyhez. Ez problémát jelenthet a tartományoknak, amelyek nem akarnak túl nagyszámú prioritástengelyt meghatározni. Többségük a 80%-os kötelező koncentráció felett megmaradó forrásokat egy prioritásba csoportosítaná.

A német nagyvárosi régiókat külön nevesíteni fogja a Partnerségi Megállapodás annak érdekében, hogy ezáltal is kooperálásra ösztönözze a tartományokat. Pl. Baden Württemberg, Hessen és Rheinland-Pfalz kooperálni szeretne a Rhein-Neckar városrégió kapcsán.

Ha nincsen önálló városfejlesztési prioritás vagy ezen célra allokált forrás a nyugati tartományokban, akkor a városoknak nincs túl nagy mozgásterük. Hiába szeretnének város-

fejlesztést és ITI-t, hiába támogatja őket a városfejlesztésért felelős minisztérium, ha a tartományok ellenállnak és a Gazdasági Minisztérium sem igazán erőteljes ebben az ügyben.

Az integrált személet ellen hat, hogy a jelentéseknek az Alapok szerint tagolva kell elkészülniük. Részben ez lehet az oka annak, hogy nehezebb adminisztrációjuk miatt a tartományok nem akarnak integrált programokat, és főleg nem városi felelősségi körben. Ugyanakkor néhány tartomány azt tervezi, hogy pályázatot ír ki a városai között, amely integrált terveket igényel majd. Németországban hagyományosan vannak jó, integrált városfejlesztési programok (többnyire nemzeti forrásból finanszírozottak). A Soziale Stadt pl. folytatódik, és társfinanszírozásra kerül az ERFA-ból. A szerződéseket ennek keretében a tartományokkal kötik három egyenlő arányú finanszírozással. A nemzeti szint fekteti le az általános szabályokat, a tartomány érdemben bővíti a szakmai feltételeket és elosztja a forrásokat azon városok között, amelyek integrált fejlesztési tervvel rendelkeznek. A Soziale Stadt európai szinten is jó példa arra, hogyan lehetne társfinanszírozni integrált városfejlesztési programokat, még akkor is, ha azok eredendően nemzeti forrásokból működnek.

2.3 Franciaország

928

Franciaországban már a '90-es években lehatárolásra kerültek a várospolitikai célterületei. Ezen úgynevezett „quartier prioritaire”-ek száma jelenleg körülbelül 2500. A kiemelt területek közül 751 olyan leromlott városi terület, amely a szociális célú beavatkozások fókuszpontja volt már az elmúlt évtizedekben is.¹⁷

A 2007–2013-as időszakban a régiók 1 milliárd eurót investáltak a szociális kohézióról szóló szerződés keretein belül ezen városrészekbe és 2 milliárdot a városmegújítás célterületeibe. 14 olyan régió van, amely a klasszikus városmegújítási megállapodásokban vesz részt és 9 olyan, amely a szociális kohézióról szóló szerződés aláírója. Úgy tűnik tehát, hogy a prioritizált 2500 városrész döntő többsége klasszikus felújítási szükségletekkel rendelkezik (funkcióbővítő rehabilitáció), és ezt a régiók többsége nagy összeggel dotálja. A prioritizált területek kisebb része (751) kifejezetten társadalmi értelemben is veszélyeztetett. Ezekben az esetekben a régiók kisebb része, de még mindig nagyon jelentős forrásokkal avatkozott be.

A 2007–2013-as időszakban 65 integrált városfejlesztési programot finanszírozott EU forrás (véltetően prioritizált területekkel rendelkező városokról van szó). Ez az ESZA 2%-át (90 millió euró) és az ERFA 7%-át (535 millió euró) kötötte le. A 2014–2020-as időszakban ezt az arányt növelni szeretnék.

A várospolitikai prioritási területeinek fejlesztésére a 2014–2020-as időszakban kiemelt erőfeszítéseket tesz az ország. A Területfejlesztési és Lakáspolitikai Minisztérium és a Régiók Szövetsége közötti keret-megállapodás főbb pontjai a következők:

- A régiók felelősek az uniós források elosztásáért a várospolitikai területén is.

¹⁷ Ezen a 751 területen belül további két szűkítés történt: 416 különösen leromlott terület, ahol a vállalkozások adó- és járulékkedvezményben részesülnek és a legleromlottabb, legnagyobb lélekszámú 100 városi terület, ahol a vállalkozási kedvezmények a legmagasabbak.

- Átlagosan, nemzeti szinten a regionális operatív programok legalább 10%-át kell a prioritált városi területek fejlesztésére költeni. Ez egy átlag, egyes régiókban ez az arány lehet több, máshol kevesebb.
- A ROP-okat mind az ERFA, mind az ESZA finanszírozza. A régiók maguk döntik el, hogy a városfejlesztési programjaikat multi-funding városi prioritástengelyen keresztül vagy ITI-ként finanszírozzák. (Állítólag az önálló prioritástengelyt jobban preferálják, mert ehhez kapcsolódóan van gyakorlatuk.)
- Az EU-források rögzítésre kerülnek az állam és a várostérségek közti városi szerződésekben, amelyekben lehetőség szerint a régió is partner lesz.
- Mind az állam, mind pedig a régiók fókuszálják forrásaikat a prioritált városi területekre. (Állami alapok, regionális felelősségi körbe tartozó források pl. a közlekedés, foglalkoztatás területén.)
- Egyes esetekben a prioritált városi területeken kívül is felhasználható a dedikált forrás, de csak megfelelő helyzetfeltárás és indoklás után.

Habár a városok nem lesznek Irányító Hatóságok, de elképzelhető, hogy lesz számukra „global grant” a területfejlesztési/városfejlesztési prioritáson belül. 2014-től az Irányító Hatóságok a régiók lesznek (addig a központi állam volt).

2014 év elején a városfejlesztés terén fontos reformok kerültek elfogadásra. 13 „metropol város” került kijelölésre. A szociális és városi kohézió erősítésére 1300 városi krízisterület kerül lehatárolásra, és köt szerződést 6 évre az állammal városfejlesztésre. Minden prioritás-területre egy tanács kerül felállításra, amely segíti a lakosok bevonását.

929 2.4 Lengyelország

Lengyelország a posztoszocialista országok közül kiemelkedik az erős, választott adminisztratív középszint (régiók) létrehozásával. Ugyancsak vezető szerepet játszik az ország a várospolitika erősítésében. Már a lengyel EU elnökség is nagyon komolyan vette a városok témakörét, azóta pedig az országos szint nagy erőfeszítéseket tesz a kohéziós politika területi dimenzióinak olyan kialakítása irányába, amely optimális feltételeket teremt az Integrált Területi Beruházásokat tekintve is.

A lengyel kormány törvényben rögzítette, hogy az ITI formájában elosztásra kerülő forrásokra a 16 régió központi városai jogosultak, azzal a kötelező kikötéssel, hogy városkörnyéki települési szövetséget kell létrehozniuk az ITI tervezésére és végrehajtására. A kormány – a régióközpont városokkal egyeztetve – megadta azt a települési listát, amellyel adott város esetében a „funkcionális városkörnyéket” definiálta. Itt azonban véget is ért a „felülről-lefelé” („top-down”) tervezés, mert a törvény rábízta a központi városra ennek a szövetségnek a konkrét létrehozását azzal, hogy a megadott településlista legalább felét le kell fedje területileg összefüggő módon. Ennek racionalitását az adja, hogy a városkörnyéki összefogás különösen kényes témájában mindig akadnak olyan kisebb környéki települések, amelyek semmilyen körülmények között nem hajlandók a központi várossal szövetkezni.

Az önkéntesség mellett persze erős ösztönzőt jelent a törvény azon kitétele, hogy az ITI szövetségbe tömörült települések biztos EU finanszírozásra számíthatnak, míg a funkcionális városkörnyék-szövetségből kimaradó települések számára a finanszírozás teljesen bizonytalan.

A városkörnyéki szövetség egy tanácsot hoz létre, amely a települések polgármestereiből áll, és a központi város polgármesterének elnöklete alatt működik.

A szabályozás sikerét bizonyítja, hogy lényegében mindegyik régió-székhelyváros körül megalakult az ITI települési szövetség. Különösen Varsó példáját érdemes megemlíteni, amely a városkörnyéki együttműködést tekintve semmivel sem különbözött Budapeستől, azaz egy statisztikai értelemben lehatárolt agglomeráción kívül a környéki települések semmilyen érdemleges együttműködésre nem voltak hajlandók a fővárossal. Az ITI törvény hatására azonban néhány hónap leforgása alatt létrejött a Varsó Funkcionális Terület települési szövetség, a főváros által megkeresett 40 település közül 37 csatlakozásával. Az 1,7 milliós, Varsóval együtt 2,66 milliós városi térség (Mazovje régió lakosságának fele) tervezi a fővárosi ITI-t. Több hónap közös munkájával (amelyben részt vettek a regionális minisztérium és Mazovje régió képviselői is) kialakították a fővárosi térség stratégiáját és az ezen alapuló lehetséges projektek körét, amit a régió Irányító Hatósága hagy jóvá.

A fejlesztésre rendelkezésre álló források nagyságrendjét jelzi, hogy Mazovje régió (amely összetételében megfelel Közép-Magyarország régióinak) 2,1 milliárd eurós OP-ján belül a Varsó Funkcionális Terület ITI 165 millió eurót képvisel. Az ITI-szövetség működési költségeit a Technikai Segítségnyújtás OP fedezi, míg az elszámolásra nem jogosult költségeket a települések népességarányosan fedezik.

* * *

Az itt röviden áttekintett ITI példák alapján (amelyek végső formájukban persze különbözhetnek a bemutatott, viszonylag korai elképzelésektől) érdekes észrevételeket lehet tenni az EU-s tagországok ITI felfogásának eltéréseiről:

- A legtöbb ország az ITI formulát kizárólag a legnagyobb városokra alkalmazza (kivéve Nagy Britannia és ahogy azt majd látni fogjuk, Magyarország).
- Franciaország és Lengyelország esetében explicit követelmény a városkörnyéki terület bevonása az ITI-be.
- A döntéshozás városkörnyéki szintre delegálását alkalmazza Lengyelország (a városkörnyéki települési szövetségek szintjére), illetve Nagy Britannia (a Helyi Gazdaságfejlesztési Partnerségek szintjére), amelyek bizonyos döntési jogokat kapnak. Németország ezzel szemben teljesen kizárja a delegálás lehetőségét.
- Az ITI stratégia tartalmi kérdésekben széles körű, az integráltság követelményét érvényesíti Lengyelország és Nagy Britannia esetében, míg szűk, a leromlott térségekre koncentrálló Németország és Franciaország szabályozása szerint.
- Az ITI jogi formája – ahol alkalmazzák – kifejezetten az EU szabályozásának megfelelő ITI vagy „Városi Tengely”.

Látható, hogy igen jelentősek az EU-tagállamok közötti eltérések a kohéziós politika ezen új eszközének alkalmazását illetően. Kifejezetten ellentétes stratégiák is találhatók: így például Ausztria, ahol egyetlen város, Bécs kap ITI-t és Magyarország, ahol a széles városi körön (MJV-k) kívül megyei ITI-k is vannak. Ez a példa (is) bizonyítja, hogy az EU városi prioritásai jelen formájukban eléggé gyengék, azaz lehetőséget adnak nagyon eltérő tagállami értelmezésekre, amelyek adott esetben az EU eredeti szándékával ellentétesek is lehetnek.

IV. A közelmúlt város- és térségpolitikai korszakai

Tosics Iván

Kulcsszavak

„jó kormányzás” (good governance)	régiók és kistérségek	antiszegregációs terv
fejlesztési pólusok	integrált városfejlesztés	városfejlesztés európai uniós forrásai
	integrált városfejlesztési stratégia (IVS)	

A település- és térségfejlesztés folyamatosan változó jelenség. Itt is időszakonként újraértelmeződik a keynes-i megközelítésű állami befolyás és a szabadpiaci eszközökre épülő fejlesztéspolitika viszonya. Ahogyan a Jelinek–Pósfai (2013) tanulmány megállapítja, a II. világháború utáni jóléti konszenzus (nagyszabású állami beruházások, erős bürokratikus kontroll, nagy léptékű tervezés, kiterjedt jóléti ellátások) időszaka az 1970-es évekig, az első olajválság időszakáig tartott. A második világháborút követő gazdasági növekedés időszakában az erősen újraelosztó politika legfontosabb eredménye a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése volt. Nyugat-Európában ekkorra sikerült visszaszorítani a hatalmas lakáshiányt és munkanélküliséget. Ugyanakkor a bürokratikus állami mechanizmusok működésének eredményeként a későbbiekben erősen szegregálódó lakótelepek és új városrészek épültek. Tehát már ekkor is megmutatkoztak az erős állami beavatkozásokon alapuló, újraelosztó rendszerek hibái mind a városfejlesztésben, mind a közszolgáltatások szervezésében.

930

1. Gazdaságpolitikai fordulatok és a várospolitikák

931

Az 1970-es évek közepétől kezdődően a gazdaságpolitikai fordulat részeként fokozatosan teret nyert a liberalizáció, a privatizáció és az állam szerepének újraértelmezése. Párhuzamosan a nemzetközi tőkepiac deregulációjával és az állami beavatkozások csökkentésével a városok a beáramló tőkékért folytatott globális verseny részesei lettek. A várospolitikák fő célja a versenyképesség fokozása lett, amihez az út a korábbi kiegyenlítő és jóléti politikák visszaszorításán keresztül vezetett.

Ezt az új ideológiai, politikai, gazdasági modellt Gordon MacLeod (2011) tanulmánya alapján röviden a következőképpen lehet jellemezni. A városok vezetése áttért a vállalkozói szemléletre, a kollektív fogyasztás kiterjesztése helyett a növekedés lett a cél. Az új váropolitika alárendelődött a gazdasági fejlődésnek. Ennek a váropolitikának egyik központi

fogalma a privatizmus, bizalom „a privát szféra azon képességében, hogy megteremtse a személyes és közösségi jólét feltételeit” (MacLeod, 2011: 226). A korábbi, jóléti és szolidaritáson alapuló modell felváltása természetesen minden városban számos konfliktussal járt és új ellentmondások kialakulásához vezetett.

932

A stockholmi váltás

IV.1 Keretes írás

Stockholm teljes mértékben átvette New York-tól a „zéró tolerancia” megközelítést, ami az új modellnek megfelelő elvárások kíméletlen érvényesítését jelenti minden korábbi tolerancia megszüntetésével. Ennek azonnal áldozatául esett rengeteg, hosszas erőfeszítéssel felépített kapcsolat a fiatalok, migránsok szubkulturái irányába. Korábban lehetséges volt egyének vagy városrészek „tökéletlenségének” (pl. több szemét, utcai alkoholizmus) elismerése és motivációs mechanizmusok kiépítése a fokozatos átalakulás ösztönzésére, az új modellben azonban ezek mind lehetetlenné váltak.

Az új várospolitika egyik központi eleme a „jó kormányzás” (good governance) ideológiája, amely szerint a szomszédsági partnerségek a helyi részvétel és ezáltal a demokrácia erősítésére szolgálnak. A kritikai várospolitikái elemzés szerint azonban ezek valójában nem a helyiek valós hatalommal való felruházását célozzák, hanem a politikai viták lezárását, a kritikus hangok elnémítását. A kritikai városkutatás szerint nem az az érdekes, hogy kik vesznek részt a partnerségben, hanem hogy kiket zárnak ki a folyamatból.

Természetesen vannak olyan gyakorlatok Európában, amelyek a legtöbb elemző szerint is alapvetően befogadó módon működnek a helyi társadalom közel egészére kiterjedően, és elvileg alkalmasak a valódi részvétel biztosítására.

933

Berlin, a befogadó város

IV.2 Keretes írás

Berlin a német szövetségi Szociálisan Befogadó Város program keretében működteti a legszegényebb városi területek támogatási programját. 34 városrész szerepel a programban, amelyek társadalmi-gazdasági mutatók alapján a város legszegényebb területei. A területek mérete változó, a legnagyobb mintegy 22 000 lakosú. Minden egyes területen szomszédsági irodát hoznak létre, amelyeket többnyire nyílt pályázati eljárással kiválasztott magáncégek üzemeltetnek. A szomszédsági iroda együttműködik a szomszédsági tanáccsal a területre vonatkozó stratégia és cselekvési terv kidolgozásában. A 34 terület összlakossága 392 ezer, ami Berlin 3,5 milliós teljes lakosságának 11%-a. 1999 óta 233 millió €-t, a városi költségvetés 1%-ának megfelelő összeget költöttek ezekre a leromlott területekre.

* Ehhez 40%-ban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, 20%-ban szövetségi program, 40%-ban Berlin tartomány járult hozzá.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság kirobbanásának időszakára összegződtek Európában a neoliberális városfejlesztéssel szembeni kritikák. A válság hatására felértékelődtek a környezeti és szociális fenntarthatóság szempontjai, és a közpénzek drámai csökkenése miatt elkerülhetetlen kényszerré vált az érintettek beleszólásának biztosítása. Ugyan még nincs meg a történelmi távlat az európai várospolitikák változásainak átfogó

elemzésére, annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy az új időszak egyik kulcseleme az eddigi politikák folytatásának tarthatatlansága.

A válságra adott egyik válasz a közfejlesztések leállítása volt, ami a hitelszűke miatt ugyancsak csökkenő magánfejlesztéseket is figyelembe véve stagnáláshoz, a növekedési tendencia megszakadásához vezetett. Az ilyen helyzetekben több tér nyílik az innovatív kezdeményezéseknek. Egyes városok újfajta fejlődési utat vázolnak fel a „green urban economy” jelszavával, amelybe a környezeti fenntarthatóság mellett a fogyasztás visszafogása és szociális szempontok is beleférnek. Egy másik út a legjobb és legdrágább megoldások helyett az olcsóbb, akár átmeneti megoldások keresése, amely a korábbinál sokkal nagyobb rugalmasságot követel meg az önkormányzatoktól.

A 2010-es évek közepére a válság enyhülni látszik, az újra beinduló gazdasági növekedés feltételei között pedig visszatérni látszanak a korábbi mechanizmusok. Ilyen körülmények között nagy a veszélye annak, hogy a válság által kiváltott innovatív megközelítések csak átmenetinek bizonyulnak. Mindenhol folyik az útkeresés, de a köz- és magánszektor együttműködésében a válságra adott első válaszok az állami befolyást erősítették. Európa fejlettebb országaiban az adósságkorklát és a piacgazdaság stabil alapjai azonban megakadályozták a gyökeres gazdaságpolitikai fordulatot és radikális politikai irányváltást.

2. Város- és térségfejlesztési korszakok Magyarországon

934

Magyarországon (és tágabb értelemben a posztoszocialista országokban) a szocializmus lebontása és a kapitalizmusba való átmenet gazdasági (piacosítás, privatizáció) és politikai (demokrácia és helyi önrendelkezés) folyamatai párhuzamosan mentek végbe a neoliborális városfejlesztési politika bevezetésével. Az 1990-es évek végétől fokozatosan egyre nagyobb szerepet kapott az EU-tagságra való felkészülés. A 2000-es évek közepétől érvényesülnek az EU-tagságból következő, az EU támogatási logikájának megfelelő intézményi és szakmapolitikai változások is.

A posztoszocialista átalakulás a decentralizációs és privatizációs reformok útján törvényszerűen vezetett Magyarországon a versenyszemlélet térnyeréséhez és a közszolgáltatások, valamint a területi egyenlőség elvének visszaszorulásához. Területi és közszolgáltatási egyenlőtlenségek ugyan a szocialista rendszerben is voltak, ezek elmélyülése, a rendkívül nagy területi egyenlőtlenségek kialakulása azonban a rendszerváltás után kezdődött.

A 2000-es években az EU csatlakozás folyamatában Magyarország Európa élvonalában volt egyes szakmapolitikai elképzelések (régiókra és kistérségekre alapozott területfejlesztés, integrált városfejlesztés, a társadalmi egyenlőtlenségek kezelése) és az ezekhez szükséges intézményrendszer (NFÜ, regionális és kistérségi fejlesztési szervezetek, a szegregációt ellenőrző mentori rendszer) kialakítása terén. Ezek a szakmai koncepciók és intézményi innovációk (kellő pénzügyi támogatásokkal ösztönözve) a politika válaszai voltak arra a magyar decentralizációs folyamatra, amely a rendkívül nagy területi egyenlőtlenségekhez vezetett.

Ma már jól látható azonban, hogy a politika nem volt képes stabilizálni ezeket a szakmapolitikai és intézményi innovációkat: a régiók és kistérségek nem válhattak önkormányzati szintté, az integrált városfejlesztést és a szociális monitoringot nem sikerült általánosan

elfogadottá, az ezzel való szembenállást szankcionálhatóvá tenni. A gyenge politikai háttér nagyon bizonytalanná tette a szakmapolitikai innovációkat és az ezekhez tartozó intézményeket. Így nem volt váratlan, hogy a 2010-es politikai irányváltáskor a korábbi időszakhoz kötődő szakmapolitikák és intézményi rendszerek gyorsan felszámolásra kerülhettek.

Az EU-konform területfejlesztési intézményrendszer kialakítása egy évtizedig tartott, de a rendszer nem ért meg egy teljes évtizedet: többnyire ígéretes kezdés után, egy-két év leforgása alatt korábbi funkciójukat tekintve megszűntek a régiók, a kistérségek és felszámolásra került az NFÜ is. Az integrált városfejlesztés keretei valamennyire még megvannak, de nem sikerült ezek továbbfejlesztése és funkcionális városkörnyékre való kiterjesztése. A szociális monitoring esetében pedig a rendszer alapvető elemei kerültek visszavonásra.

A pénzügyi válság hatására a 2010-es években sok országban megváltozott a domináns fejlesztési irány, a vállalkozói várost fokozatosan felváltják más, a környezeti fenntarthatóságot, a fogyasztás visszafogását, a kiegyenlített szociális fejlődést hangsúlyozó, a társadalmi szereplők bevonására jobban törekvő modellek. Magyarországon központi szinten éppen ezzel ellentétes tendenciák figyelhetők meg: szemben az EU-s országok zömével az állam központosít, és egyre kevésbé hajlandó az egyéb szereplőket bevonni a döntések meghozatalába. Ezt az elszigetelt, egyes helyi szinteken kialakuló terület-, illetve városfejlesztési innovációk nemigen tudják ellensúlyozni.

A közigazgatási döntési egység–funkcionális szolgáltatási térség konfliktusának kezeléséhez a mai magyar területfejlesztési intézmény sajátos utat választott. A helyi önkormányzati és igazgatási rendszerben erős központosítás zajlott le. Ez alapvetően megváltoztatta az elszámoltathatósági viszonyokat és új alapokra helyezte a tervezési-forráselosztási rendszert. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan a reformok a közszolgáltatások területén is nagyobb méretű funkcionális egységeket hoztak létre. Az infrastrukturális szolgáltatások és a településfejlesztés szempontjából meghatározó humán szolgáltatások is új feltételek mellett működnek: nagyobb egységekben történik a koordináció és a döntéshozatalban is erősebb a központi (állami) befolyás. Ezeknek az új céloknak megfelelően megváltoztak a költségvetési szabályozási célok, ami új elosztási viszonyokat eredményezett. A település- és területfejlesztésben a piaci forrásokra is kevésbé lehet számítani, a koordináció helyi-horizontális gyakorlatában a közösségi befolyás gyengül.

A többi posztoszocialista országhoz hasonlóan Magyarországon is folytak kísérletek a funkcionális városi térségek lehatárolására és térségi feladatok igazgatási rendszerhez történő közelítésére. Ennek egyik lehetősége lett volna a megyei jogú városok szintjén az integrált területi beruházások tervezése, ami azonban nem valósult meg. A másik út, a területi önkormányzatokra épülő térségfejlesztés és összehangolt tervezés sem vált önálló tényezővé. Így megmaradt a központosított és jellemzően ágazati alapon folyó tervezés, támogatás-elosztás.

Mindezek alapján Magyarországon a következő időszakokat lehet megkülönböztetni a város- és térségfejlesztési politikák szempontjából:

- a) az *átmenet időszaka* a 1990-es évek első felében: a központosított állami politikák leépítése, az önkormányzatiság kiteljesítése, a releváns törvények meghozatala (decentralizáció és privatizáció).

A területfejlesztést tekintve alapvető fontosságú a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény,¹⁸ amely – az Európai Unióban alkalmazott területfejlesztési elvekre építve – meghatározta a területfejlesztési politika kereteit, annak eszköz- és intézményrendszerét, a területfejlesztés szereplőinek feladatait, megteremtve ezzel a piacgazdaság követelményeihez igazodó területfejlesztési tevékenység feltételeit (Váti, 2002). A területfejlesztés középszintjének kialakítása nem ment könnyen: „Az 1996. évi területfejlesztési törvény által definiált tervezési-statisztikai régió fogalma a KSH által 1994-ben kialakított, az EU felé adatszolgáltatási céllal alkotott tervezési-statisztikai régiót (hét régió) jelentette. A törvényben megnevezett fejlesztési régiók pedig úgy jöhettek létre, hogy a megyehatárokon túlterjedő egyes területfejlesztési feladatok ellátására a törvény által létrehozott megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot hozhattak létre. A fejlesztési régiók tehát önkéntes alapon szerveződtek. Ám ez idővel nem felelt meg bizonyos elvárásoknak, így nem maradhatott meg sokáig (Zala két régióhoz is tartozott, hat északkeleti megye pedig egy régióba tömörült, illetve idővel Szabolcs-Szatmár-Bereg megye önálló régió akart lenni). A tervezési-statisztikai régiók hivatalos formája az első Országos Területfejlesztési Konceptióban jelent meg 1998-ban (amelyet országgyűlési határozatban fogadtak el, azaz hivatalos szintre emelkedett); ez a napjainkban is létező hét régiót említi a megyékkel. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosításával a regionális fejlesztési tanácsok megalakítása az előbb említett tervezési-statisztikai régiók területén kötelezővé vált, s e régiókat törvényi szinten is hivatalossá tették. A tervezési-statisztikai és a fejlesztési régiók „egyesítésének” elképzelése is megjelent az Országos Területfejlesztési Konceptióban, ám végül a 2004-es területfejlesztési törvény módosítása mondta ki a két típus egyesítését. Létrejött a hét felülről kialakított régió. Ezek a régiók területfejlesztési tartalmúak, mert bár voltak törekvések közigazgatási tartalommal való feltöltésükre, ezek sikertelenül jártak.” (Szabó, 2013)

A történet része a régiók központjairól folytatott hosszas vita, amelynek eredményeképpen ugyan körvonalazódott ezen városok köre, de nem mindenhol sikerült ezt elfogadtatni: több helyütt a régión belül más-más városok lettek a székhelyei a Regionális Fejlesztési Tanácsnak, illetve a Regionális Fejlesztési Ügynökségnek. Konfliktusok alakultak ki a megyei szint és a régiók között is. Az alábbi idézet mutatja a koncepciót készítő elképzeléseit: „A NUTS – rendszerben egyaránt szükség van a második és a harmadik szintre, azaz a régióra és a megyére. A kettő nem zárja ki egymást, ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztást lehet és kell a két területi szint között kialakítani, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, a fejlesztési programok kidolgozása, a fejlesztési forrástámogatások megszerzése szempontjából az elsődleges szerep a régióé. A kistérségi szintű fejlesztések menedzselése, a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének segítése viszont megyei szinten ellátandó feladatok.” (VÁTI, 2002) Mint később látni fogjuk, ezek az elképzelések sajnos nem válhattak valóra.

- 937** c) Az EU-csatlakozás közeledtével felgyorsult a tagság feltételeinek megteremtése, az EU támogatási logikájának megfelelő intézményi és szakmapolitikai változások véghezvitele. A véglegesített NUTS 2 régiók szintjén végbement a stratégiaalkotás és -programozás. 2006-ban sor került egy új intézmény, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrehozására abból

a célból, hogy egy hatékonyabb és átláthatóbb (a szakmai minisztériumoktól legalább részben független) intézményrendszer irányítsa az európai uniós támogatások szétosztását és eredményes felhasználását Magyarországon.

A 2000-es évek folyamán fokozatosan egyre több országos szakmapolitikai koncepció kerül kialakításra, mint például az energiatakarékos épületfelújítás, a szociális városrehabilitáció, a szociális lakástámogatási rendszer, az integrált közlekedésfejlesztés terén. Ilyen szakmapolitikai koncepció kialakítására nagy szükség volt a területfejlesztés és a városfejlesztés vonatkozásában egyaránt, mivel ezek forrásai jelentős mértékben piaci forrásokból, illetve EU-s támogatásokból származnak, amelyek tervezésénél különösen fontos egy világos országos fejlesztési jövőkép megléte.

Az Országos Területfejlesztési Koncepció: régiók és kistérségek

938

Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról hozott országgyűlési határozat (OTK, 2005) jól tükrözi a 2000-es évek közepén kialakult szakmai álláspontot a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika feladatairól. Kulcsfogalomként váltak a régiók és ezek versenyképességének erősítése érdekében a fejlesztési pólusok. A területfejlesztés új alapokra helyezése során a decentralizálási és demokratizálási elképzelések vezető szerepet kaptak.

Az országgyűlési határozattal megerősített 2005-ös OTK korszerű anyag volt, amely az ország-megyék-települések szerkezet megváltoztatását tűzte ki célul, a fejlesztések kidolgozását tekintve két új szintre, a régiókra (fejlesztési pólusokra) és kistérségekre helyezve a hangsúlyt. A kistérségek rendszere fokozatosan került egységesítésre: 2004-ben a törvény erejénél fogva mindenütt megalakították a Kistérségi Fejlesztési Tanácsot, mely a kistérség teljes területén az összes település bevonásával működő, a területfejlesztési feladatok összehangolását végző szervezet. „A kormányzat eleinte pályázati támogatásokkal, illetve emelt szintű normatívákkal igyekezte ösztönözni a többcélú kistérségi társulások megalakulását, és a velük való minél szélesebb lefedettséget. Mindezek eredményeként – Budapest kivételével – mind a 173 statisztikai kistérségben létrejött többcélú kistérségi társulás.” (Czene, 2009) Ezzel hosszabb távon egységesen szabályozható és támogatható rendszer alakult ki a települési önkormányzatok ösztönzött, de önkéntes részvételével (a rendszer kötelezővé tételéhez hiányzott a 2/3-os politikai támogatás).

A kistérségek erősítése során cél volt az is, hogy a városok adminisztratív határai vezessenek jelentőségükből, a centrum-periféria viszony átalakuljon és jobban alkalmazkodjon a gazdaság, a tőke működésének a logikájához. Mindezek tükrözik az időszakot világszerte uraló neoliberális trendeket: az állam új intézményi kapacitásokat szándékozott létrehozni a városi növekedési központokban a tőkebefektetések támogatására (Brenner, 1999) és nagyobb szerepet szánt a funkcionálisan összefüggő területeknek.

Integrált Városfejlesztési Stratégiák

939

A városfejlesztés tekinthető egy másik olyan szférának, amelyben a 2000-es évek innovatív szakmapolitikai előrelépést hoztak. A rendszerváltást követően, az 1990-es évek elején a városfejlesztés több más területtel együtt kikerült abból a körből, amelyet a közszéfer fel-

adatának tekintett. A lakások privatizációját és a helyi önkormányzati önállóság biztosítását követően az a nézet vált uralkodóvá, hogy a városfejlesztés a helyi önkormányzat (továbbá a befektetők és a lakosság, mint ingatlan tulajdonos) feladata. Ennek megfelelően sokáig sem a minisztériumi felelősség, sem pedig az alapvető jogszabályi háttér nem volt meg ahhoz, hogy országos szinten megfogalmazásra kerüljenek a városfejlesztéssel kapcsolatos alapelvek és elvárások. Mint oly sok más területen, itt is az EU-csatlakozás perspektívájában kezdődtek meg a változások.

Az Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) eszközét a Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága 2007 végén vezette be kötelező elvárássá téve ezt azon városok számára, amelyek EU-s pénzre pályáztak a városrehabilitációs pályázati rendszerben. Az IVS „(...) középtávú (7-8 évre szóló), stratégiai szemléletű, de megvalósítás orientált tervezési dokumentum, amely (...) tematikus szempontokat integráló, területi alapú tervezési szemlélettel készül. Területi alapon hangolja össze a különböző szakpolitikai megközelítéseket (pl. gazdaságfejlesztés, környezeti fejlesztés, közlekedésfejlesztés, társadalmi célok megvalósítása stb.), összefogja és ütközteti az érintett partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közsféra szereplői, lakosság) céljait, elvárásait az önkormányzat városfejlesztésben meghatározó és döntéshozó szerepe mellett.

Az integrált megközelítés további eleme, hogy a fejlesztési célokat, azok finanszírozási módját, megvalósítási és fenntartási módját is összefüggéseiben kezeli. Az IVS tartalmazza a város és részeinek 2015-ig elérendő céljait, tervezett projekteket, illetve az ezek elérése érdekében mozgósítani tervezett forrásokat. Az IVS legitim alkalmazásához szükséges, hogy azt az önkormányzat képviselőtestülete megtárgyalja és határozatban jóváhagyja. (...) Az IVS készítésének elvi vezérfonala, hogy a közösségi források csak olyan beruházásokat támogassanak, amelyeket a piac önmagában nem valósít meg, de szükségesek a város fejlődése szempontjából.” (Vancsó–Endrődi, 2014)

IV.3 Keretes írás

940

Az antiszegregációs tervek

Az IVS mint tervezési eszköz 2007-ben európai szinten is innovatívnak számított. A magyar IVS rendszer nemcsak az új EU-s módszer átvételének gyorsaságával tűnt ki, hanem annak tartalmi továbbfejlesztésével is. Az IVS-ek egyik kötelező eleme lett (legalábbis azokban a városokban, amelyekben a 2001-es népszámlálási adatok alapján szegregátumot határolt le a KSH) az Antiszegregációs Terv, amely két részből állt: „(...) a helyzetértékelés részben, a városrészek elemzése után foglal helyet a szegregátumok helyzetelemzésére vonatkozó fejezet, míg az antiszegregációs program a stratégiai részben kap helyet az akcióterületek bemutatását követően.” (IVS, 2009) Az antiszegregációs programnak a stratégiai megközelítésen túl operatívabb elemet is kell tartalmaznia, azt, hogy középtávon az önkormányzat mely szegregátumokban, illetve veszélyeztetett területen milyen típusú fizikai és nem-fizikai beavatkozásokat tervez. Az Antiszegregációs Terv keretében a városnak be kellett azonosítania a társadalmilag szegregált területeit és egy középtávú stratégiát kellett felállítania a szegregáció hatásainak enyhítésére (Gerőházi–Somogyi–Tosics, 2009).

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium területfejlesztésben gyakorlott szakértőkből álló antiszegregációs szakértői hálózatot működtetett: a központilag fizetett szakértők mentorként segítették a pályázó városokat az antiszegregációs terv megírásában. Ezen túlmenően azonban a szakértők ellenőrizték is a városokat, aláírásukkal igazolva, hogy az antiszegregációs terv a Kézikönyv módszertanának megfelelően készült el. Ezen aláírás nélkül a város IVS-e nem kaphatott EU-s támogatást. Ehhez hasonló részletezettséggel kidolgozott és ilyen módon kötelezővé tett szociális mentorálás és a fejlesztések ilyen mértékű „szociális kontrollja” az egész EU-ban egyedülálló innovációt jelentett.

bele, ami miatt az intézményrendszer szükségtelenül összetetté, többszintűvé vált, és a tanácsok szerepe is számos esetben kiürült, súlytalan lett. Miután a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi törvény 2013. január 1-jén hatályát veszítette, gyakorlatilag a többcélú kistérségi társulások is megszűntek. A kistelepüléseket a járások váltották fel, amelyek közigazgatási szintként főleg szakigazgatási feladatokkal foglalkoznak. A települések többségének, 2719-nek megmaradt a besorolása, míg 435 a korábbi kistérségéhez képest eltérő járásba került (www.geoindex.hu).

A fentiekhez hasonlóan visszarendezésre került sor a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget (NFÜ-t) tekintve is: ennek felszámolásával ugyan meg kellett várni az EU-s tervezési időszak végét, de 2014-től kezdve az uniós fejlesztési programok végrehajtása a szaktárcákhoz került, míg a források felhasználását a Miniszterelnökség koordinálja. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer tehát teljesen átalakításra került, az adott területért stratégiaileg felelős minisztériumokhoz kerültek az adott témát kezelő irányító hatóságok. Éppen ennek elkerülése volt 2006-ban az NFÜ létrehozásának indoka: bár az érintett szaktárcáknak döntés-előkészítő és szakpolitika-alakító szerepük volt, a teljes fejlesztéspolitika egy szervezethez tartozott, így az egységesebben működhetett.

A 2014–2020 közötti EU-s tervezési időszakra való felkészülés folyamatában az IVS-ek továbbra is fontos szerepet kaphatnak. Témánk szempontjából nagy jelentőségű az a módszertani ajánlás, amely szerint az IVS-ek elkészítése leginkább várostérségi szinten javasolt. Ez a kitétel azonban úgy tűnik, ajánlás marad csupán, mivel nem került bele az EU-s pénzek elnyeréséhez kötelezően teljesítendő kritériumok sorába.

A rendelkezésre álló szűkös információk alapján (az ITI-k végrehajtásáról nyilvános anyag lényegében nem áll rendelkezésre) úgy tűnik, hogy Magyarországon háromfajta ITI kerül bevezetésre:

- megyei jogú városok (22 ITI) városfejlesztési fókusszal;
- megyék, NUTS3 szint (20 ITI: 19 megye és Budapest), gazdaságfejlesztési fókusszal;
- Balaton ITI (földrajzilag átfed a megyei ITI-vel, de tematikailag el kell váljon).

A hazai helyzet megértéséhez fontos megemlíteni, hogy a kormányzati decentralizáció értelmében újra minisztériumok terveznek, ami természetesen kihívást jelent a területi integrációnak. Ugyanakkor a Belügyminisztérium rendeletben (314/2012) rögzítette az Integrált Területfejlesztési Stratégia (ITS) tényét és módszertani anyagot is készített a megyei jogú városok számára az ITS elkészítéséhez. A rendelet által leírtak a partnerségnek csak a minimumát jelentik, ehhez képest további ajánlásokat tesz a BM-útmutató a városkörnyéki lehatárolás szempontjait illetően. Ezek szerint rugalmas és egyedi megközelítésre van szükség (munkaerőpiac, közös érdekeltségű fejlesztések, egyéb földrajzi, kulturális tényezők) és egyetértés kell nemcsak az érintett településekkel, hanem a megyével is. Mindezekon túlmenően a megyei jogú városok (és a megyék is) kaptak pénzügyi hozzájárulást a tervezéshez, és a KSH adatok is elérhetőek voltak (külön fizetség ellenében városkörnyéki adatok is elérhetőek).

Fentiek hatására a megyei jogú városokban a tervezők elkezdtek gondolkodni a városkörnyékről, azonban a már korábban leírtak miatt a tartalmi koordináció követelménye nagyon hamar megszűnt.

Ugyanez igaz a területi integrációra is: kiderült, hogy a megyei jogú városok és a városkörnyéki települések külön pénzből (utóbbiak a kistérségektől) kaphatnak, vagyis minden

érv megszűnt, amely közös tervezésre sarkallt volna. Ha ugyanis a pénzek elkülönítettek, akkor integráció sincs, mivel minden város a saját területében gondolkodik, senki sem hajlandó más település területére pénzt áldozni. Az integrált tervezésre idő sem maradt, mivel minden megyétől és megyei jogú várostól rövid határidővel projektlistát kértek, mielőtt bármilyen integrált terv kidolgozásra és elfogadásra kerülhetett volna.

Úgy tűnik tehát, hogy a magyar példa egy elszalasztott lehetőségként értékelhető. A kezdeti jó elképzeléseket hamar felülírta az ágazati és az elkülönített térségekre vonatkozó területi logika. Világos és egyértelmű, az integráció irányába mutató tervezési keretrendszer hiányában, sőt az ezzel ellentétes ágazati és területi előírások hatására integrált városkörnyéki programok helyett elkülönített projektek tervezése lett a realitás.

Hangsúlyozni kell, hogy a magyar helyzet leírása hézagos, hiszen hiányoznak a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumok és még inkább a nyílt viták a tervezési rendszerről. A végső kimenet még nem látható, de azt már ma is meg lehet állapítani, hogy az EU törekvései az ITI-vel a tervezés integrációjára Magyarországon lényegében nem értek célba. Az a központi elképzelés, stratégia és kényszerítő erő, amely Lengyelországban rákényszeríti a településeket az együttműködésre, nálunk nem érvényesült – így az együttműködés is elmarad.

e) 2014-re megtörtént a fejlesztési intézményrendszer teljes átalakítása és kialakításra kerültek az új EU-s tervezési időszak prioritásainak (a pénzügyi válságra való reagálásként bevezetett EU2020 program tematikai koncentrációra és eredményorientáltságra vonatkozó előírásainak) megfelelő fejlesztési operatív programok. Ezeknek nagy a jelentőségük, hiszen Magyarországon a fejlesztések szinte kizárólag (90%-ban) EU-s pénzből kerül finanszírozásra.

942

Az új magyar politikák és intézményrendszer átfogó elemzéséhez nincs meg még a kellő távlat, így csak néhány hipotetikus állítás megfogalmazására van lehetőség. Az új EU-s programozási időszakban kötelező az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásainak legalább 5%-át integrált városfejlesztésre költeni. Magyarországon a megyei jogú városok ennek tervezéséhez pénzügyi támogatást és mentorálást is kaptak a Regionális Operatív Programok városfejlesztési prioritásából, illetve a központi Technikai Segítségnyújtási (TA) keretből. Ennek hatására a városok az Integrált Városfejlesztési Stratégiájuk készítése során a funkcionális várostérségükbe eső településekkel is megkezdték az együttműködést. Ez azonban csak rövid ideig tartott, mert az elvárások hamar megváltoztak, és a tervezés leszűkítésre került a városhatárokon belülre.

Országos szinten markáns egyedi nagyfejlesztésekre vonatkozó elképzelések fogalmazódtak meg, és ezek gyorsabb megvalósítása érdekében törvényben rögzítették a kiemelt fejlesztések speciális eljárásrendjét jelentősen szűkítve a beleszólás lehetőségét. Helyi szinten vannak példák a válságra való reagálásként az alulról jövő kezdeményezések ösztönzésére (pl. üres ingatlanok átmeneti hasznosítása, participáción alapuló helyi fejlesztések). Az ilyen integrált területi programok kiegészítve az átmeneti hasznosítás eseteivel (üres üzletek, közösségi kertek), legalább egyes városi területeken reményt nyújthatnak a megváltozott körülményekhez való rugalmasabb alkalmazkodásra.

Az Európai Unió 2020-ig tartó hétéves programjának elsődleges célja a versenyképesség javításával a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés. Így a kohézió különböző vetületei, a területi kiegyenlítés, felzárkóztatás a hétéves tervezés előző ciklusát követően

a jövőben már kisebb hangsúlyt kap. Igaz a jelenlegi tervezési időszakban az agrártámogatások után még így is kiegyenlítési célokra fordítja a költségvetési kiadásainak egyharmadát az EU.

Magyarország számára a Partnerségi Megállapodás keretében 25 milliárd eurós keret áll rendelkezésre 2014–2020 között. Ennek középpontjában a *gazdaságfejlesztés és az innováció* áll, amely a források mintegy harmadát teszi ki. A terület- és településfejlesztés operatív programra ennek kevesebb, mint a fele 3,4 mrd euró jut hét év alatt. Természetesen ezen kívül más operatív programok közvetetten hozzájárulnak a területfejlesztéshez.

A ma már kisebb önállósággal rendelkező helyi önkormányzatok számára megváltozott a település- és területfejlesztés *intézményrendszere* is. A korábbi fejlesztési tanácsok megszűntek és a régi-új közvetítő szerepet betöltő *megyei önkormányzatok* kapnak nagyobb szerepet. Bár létrejönnek regionális konzultációs fórumok is, ezeket szintén a megyei közgyűlések elnökei irányítják. A regionális fejlesztési ügynökségek állami tulajdonba kerültek. Ezzel a fejlesztési tervezés, koordináció lett a megyei önkormányzatok legfontosabb feladata. De mivel ennek forrásai jellemzően központi szinten képződnek, a választott megyei közgyűlések kormányzati függése növekedni fog és inkább csak közvetítő szerepet töltenek majd be.

A központi szinten lezajlott változások következtében nemcsak az EU-s intézményekkel való kapcsolattartás, a szabályozás és az ágazati koordináció lett a miniszterelnöki portfólió része, hanem itt alakítják a támogatáspolitikát, működtetik a fejlesztési információs rendszert, összehangolják a végrehajtást és a lebonyolító szervek esetében jogorvoslati fórumként is működik ez a miniszterelnökségi részleg.

Ez az új rendszer nyilván csak az *ágazati minisztériumokkal* együttműködve lesz eredményes. Mivel az önkormányzatok központi államigazgatási képviselője gyenge, a területi alapú koordinációra kevés lehetőség lesz. Ebben az ágazati logikára és így központosított elosztásra épülő tervezési-támogatási rendszerben a település- és területfejlesztést segítő integrált területi beruházások és a városi-közösségi irányítású fejlesztések háttérbe szorulnak.

Forrásjegyzék

Felhasznált Irodalom

- Baross Pál (2008): Krajcároskodástól a vízióig. A PPP-k és a településrendezési szerződések lehetőségei Budapesten. Előadás, Budapest Kör 43. találkozó, szeptember 9 (Tosics Iván összehozója)
- Barta, Gy. (2009): Integrált városfejlesztési stratégia: a városfejlesztés megújítása. In: Tér és Társadalom, 23. évf. 2009/3 1–12. p.
- Blöchliger, H.–Petzold, O. (2009): Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, OECD Publishing, Paris
- Blöchliger, H.–Campos, J.P. (2011), “Tax Competition Between Sub-Central Governments”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 13, OECD Publishing, Paris
- Brenner, N. (1999): A globalizáció mint területi visszaágyazódás: A városi kormányzás léptékváltása az Európai Unióban. In: Jelinek, Cs.–Bodnár, J.–Czirfusz, M.–Gyimesi, Z. (szerk, 2013) Kritikai városkutatás, pp. 182–213
- Brenner, N. (2004): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. In: Review of International Political Economy 11:3 August 2004: 447–488
- Czene Zsuzsa (2009): Kistérségek – történelmi áttekintés. VÁTI TTI <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-tortenelmi-attekintes>
- Davey, Ken (Editor) (2011): Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe, Strasbourg
- ESPON (2007a): *Study on Urban Functions*. ESPON Study 1.4.3 IGEAT, Brussels. Final Report. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/Studies-ScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf
- ESPON (2007b): *Spatial scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy*. ESPON 3.2 study. Second Interim report. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/scenarios.html
- EU (2013): Multiannual financial framework 2014–2020 and the EU budget 2014. The figures. EU Publications, Luxembourg
- Eurocities (2013): Metropolitan areas in action. Concluding report. www.eurocities.eu
- Geróházi Éva–Somogyi Eszter–Tosics, Iván: How to tackle extreme deprivation and socio-spatial segregation? Policy efforts and their results in Hungary. In: Urban Research and Practice Vol. 2, No. 2, July 2009, 206–217
- Geróházi É.–Szabó J.–Tosics I. (2002): A szuburbanizáció jelensége és a budapesti agglomeráció. Kézirat, Városkutatás Kft., Budapest
- Giday András (2014): Önkormányzati finanszírozás – lépések a térségi vagyongazdálkodás felé? Pénzügyi Szemle 3. szám

- Goldsmith, Michael (2005): A New Intergovernmentalism? In: Denters, Bas–Rose, Lawrence. (eds.): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave: Macmillan.
- Hegedüs, J.–Tosics, I. (1992): 'Conclusion: Past Tendencies and Recent Problems of the East European Housing Model'. In: *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*, Edited by B. Turner–J. Hegedüs–I. Tosics, Routledge, 1992
- Hoffman István (2014): Bevezetés a területfejlesztési jogba. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- Horváth M. Tamás (2011): Mindig ígéret. Bibó István területközigazgatás-politikai javaslatai. In: *Tér és Társadalom*. 25. évf. 4. sz. 175–183. o.
- Horváth M. Tamás (2015): Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Horváth, M. Tamás (eds.) (2000): *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest: Open Society Institute.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2012): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepeinek átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. Verseny és Szabályozás. MTA KRTK, Budapest <http://www.econ.core.hu/file/download/vesz2012/vizikozmu.pdf>
- Horváth, M. T.–Péteri, G.–Vécsei P. (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer példája Magyarországon 1990–2012 Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, február <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1452>
- Horváth, M. T. (ed.) (2000): *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. Budapest.
- IVS (2009) Városfejlesztési Kézikönyv. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkársága a Vitál Pro Kft., a Városkutatás Kft. és a Városfejlesztés Zrt. szakértői közreműködésével, a Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatóságával együttműködésben. palyazat.gov.hu/download/38840/S_7_Varosfejlesztési_kezikonyv.pdf
- Jacquier, Claude (2010): *Challenges and Opportunities of Multilevel Governance in Europe*. Presentation at the Belgian Presidency Multilevel Urban Governance Conference. Liège, 2. December 2010.
- Jelinek, Cs.–Bodnár, J.–Czifrusz, M.–Gyimesi, Z. (szerk, 2013) Kritikai városkutatás. TEK Társadalomelméleti Könyvtár. L'Harmattan, Budapest
- Jelinek, Cs.–Pósfai, Zs. (2013): Bevezetés: A városi önkormányzattól a városi kormányzásig. In: Jelinek, Cs.–Bodnár, J.–Czifrusz, M.–Gyimesi, Z. (szerk.) Kritikai városkutatás, pp. 145–154
- Lendvai Endre–Nagné Molnár Melinda (2013): Önkormányzati szerepek és eszközök a helyi gazdaságfejlesztésben in: Lukovics Miklós–Savanya Péter (szerk.): Új hangsúlyok a területi fejlődésben. JATEPress, Szeged
- Liu, L.–Péteri, G. (2015): The Global Financial Crisis and Subnational Finance. The Experience of Hungary. manuscript, The World Bank
- Locsmándi, G.–Péteri, G.–Varga-Ötvös, B. (2000): Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary. OSI-LGI, Budapest
- Macleod, G. (2013): Újrarendelt várospolitika: a növekedési gépezettől a posztdemokratikus városig? In: Jelinek, Cs.–Bodnár, J.–Czifrusz, M.–Gyimesi, Z. (szerk.) Kritikai városkutatás, pp. 214–260
- OECD (2013): *OECD Metropolitan database*. <http://measuringurban.oecd.org>
- OTK (2005): Az Országgyűlés 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról. <http://www.vati.hu/static/otk/hun/OTK2005hun.pdf>

- Page, Edward C.–Goldsmith, Michael J. (eds.) (1987): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Péteri Gábor (2015): Helyi autonómia: felejtsük el? Új Magyar Közigazgatás. 2015.évi 2. szám
- Ramsden, Peter (2011): Metropolitan Governance. In: *URBACT Project Results*. December 2011. 134–148. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/Rapport_Urbact_II.pdf
- Szabó P. (2013): Régió- és/vagy térségfejlesztés Magyarországon. In: Buday-Sántha A. (szerk.): Régiók fejlesztése (Konferenciakötet III.) Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs. 164–176 http://rtt.elte.hu/sites/default/files/docs/cikkek/szabopal/szabo_2013_regiofejlesztas.pdf
- Tosics, I. (2005a): „City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces”. In: F. E. Ian Hamilton, Kaliopa Dimitrovska Andrews, and Nataša Pichler-Milanović (eds): *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: towards globalization*. The United Nations University Press, Tokyo; New York, 2005
- Tosics, I. (2005b): Post-socialist Budapest: The invasion of market forces and the response of public leadership. In: Hamilton, F.E.I. – Dimitrovska-Andrews, K.–Pichler-Milanović, N. (eds.): *Transformation of cities in central and Eastern Europe: Towards globalization*. The United Nations University Press, pp. 248–280, 2005.
- Tosics, Iván (2011a): *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*. Issue paper commissioned by the European Commission for the Cities of Tomorrow programme. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf
- Tosics, Iván (2007): City-regions in Europe: the potentials and the realities. In: *Town Planning Review*. Vol. 78. No. 6. pp. 775–796.
- Tosics, Iván–Dukes, Thea (2005): Urban Development Programmes in the Context of Public Administration and Urban Policy. In.: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 96. No. 4. pp. 390–408.
- Vancsó, V.–Endrődi, J. (2014): Integrált Városfejlesztési Stratégiák a Térporton – új IVS-alkalmazás a TeIR-ben <http://www.terport.hu/vezercikkek/integralt-varosfejlesztesi-strategiak-a-terporton-%E2%80%93-uj-ivs-alkalmazas-a-teir-ben>
- VÁTI (2002): Területfejlesztés Magyarországon. A területi folyamatok alakulása az 1990-es évtizedben. Készítette az FVM Területfejlesztési Főosztálya megbízásából a VÁTI Kht Területfejlesztési Igazgatóság Elemző és Értékelő Irodája 2002.
- WDR (2009): Reshaping Economic Geography. World Development Report. The World Bank, Washington DC

V. Nemzetközi kötelezettségek és a területi közszolgáltatások szervezése

Szemesi Sándor

Kulcsszavak

beruházásvédelmi megállapodás	egyedi beruházási szerződés	multilaterális beruházásvédelmi egyezmény
multinacionális vállalatok	kétoldalú befektetésvédelmi megállapodások	választottbírósi eljárás
külföldi befektetések biztosítékai	beruházási vagyonbiztosítások	

A rendszerváltás időszakában a volt szocialista államokban, így Magyarországon is, egyre nagyobb mértékben jelent meg a külföldi működőtőke. Ennek szerepe kiemelkedően fontossá vált azokon a területeken, melyek rendkívül tőkeigényesek voltak, idesorolva többek között az alapvető közszolgáltatásokat, így a villamos energia-, víz- vagy éppen gázszolgáltatást. A külföldi működőtőke megnyerése érdekében azonban elengedhetetlen volt, hogy a fogadó állam – jelen esetben Magyarország – különféle garanciákkal biztosítsa a tőkeberuházásokat és magukat a beruházókat.

943

Ezen ösztönzések közül a fogadó államok leggyakrabban a különféle adókedvezmények lehetőségével éltek és élnek, ideértve a vállalati nyereségadó csökkentését, az adózott nyereség nagyságának mérséklését lehetővé tevő speciális kedvezmények rendszerét vagy a további befektetések esetén nyújtandó kedvezményeket (Antalóczy–Sas, 2000: 481). Értelmezhető közvetett motiváló faktorként a gazdaság általános állapota, a gazdasági és politikai stabilitás. A fenti ösztönzőrendszerek közös problémája azonban, hogy ezek alapját szinte kizárólagosan az adott államok nemzeti jogrendszerei képezik, így a közhatalmi szerepben levő állam bizonyos keretek között lényegében saját belátása szerint változtathatja meg a „játékszabályokat”. Éppen ezért tűnik szükségesnek egy olyan ösztönző- és garanciarendszer bemutatása, melynek forrása döntően a nemzetközi jog, ekként annak egyoldalú megváltoztatására az állam nem jogosult. Erre példa a beruházások nemzetközi védelme.

944 1. A tulajdon szerepe a nemzetközi kapcsolatokban

A tulajdonhoz való jog, mint alapvető emberi jog általános elismeréssel rendelkezik napjaink nemzetközi jogában az ENSZ keretében 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata óta, melynek 17. cikke deklarálja azt. A tulajdonhoz való jog gyakorlati érvényesülése szempontjából említést érdemel, hogy 1974-ben az ENSZ Közgyűlésének 6. rendkívüli ülészakán elfogadásra került *Az államok gazdasági jogainak és kötelezettségeinek chartája*. Bánrévy helyesen állapítja meg, hogy a jogilag kötelező erővel nem bíró chartában szereplő alapelvek nemzetközi jogi értelemben leginkább soft law-nak tekinthetők, azaz a nemzetközi gazdasági kapcsolatok résztvevőinek együttműködési szellemét próbálják biztosítani (Bánrévy, 2011: 46). A Charta egyik fontos alapelve a nemzeti vagyron feletti rendelkezés joga, ideértve az államosításhoz való jogot. Az államosítás ez alapján, mint a tulajdon elvonása nem is tekinthető ab ovo jogellenesnek, amennyiben az megfelelő eljárás keretében és főleg a megfelelő kártalanítással kerül végrehajtásra.

A tulajdonjog állami aktussal történő elvonása kétféleképpen mehet végbe: egyedi jogalkalmazói, azaz közigazgatási aktussal történő kisajátítással vagy pedig általános hatályú, jogalkotó által eszközölt államosítással. Mindkét elvonási formában közös, hogy azokra csak az állam szuverén, szabad mérlegelése, elsődlegesen a belső jogi rendelkezések alapján, s csak kivételes formában kerülhet sor. Ebből logikusan következő módon a kisajátítás vagy államosítás jogszerűségének megítéléséhez az adott állam nemzeti jogát kell irányadónak tekinteni. Mondhatni az lesz egy esetleges nemzetközi igényérvényesítés előkérdése, hogy a kisajátítási vagy államosítási aktus alapjául szolgáló belső jogszabály összhangban van-e az állam alkotmányával, és ez az alkotmány összhangban van-e a nemzetközi joggal.

A tulajdonjog elvonása azonban az állami szuverenitáson túli nemzetközi kérdéseket is felvet, amennyiben egy külföldi természetes vagy jogi személy tulajdonjogának elvonásáról van szó. Ekkor bár közvetlenül egy személy és egy, számára külföldi állam közötti kapcsolatról beszélünk, de közvetett formában itt a személy honossága szerinti és a tulajdont elvonó állam közötti viszonyról, s ekként már a nemzetközi jog által (is) szabályozott kérdéstről van szó.

A tulajdon korlátozásának nemzetközi jogi megítélése több forrásból tevődik össze. Egyfelől a nemzetközi emberi jogi tárgyú egyezmények is tartalmazzák a tulajdonhoz való jogot, melynek megsértése emberi jogi kérdéseket és emberi jogi igényérvényesítési lehetőségeket is felvet.¹⁹ Megjegyzendő azonban, hogy az emberi jogi igényérvényesítés jelen tanulmány tárgya szempontjából legfeljebb közvetett lehetőségként értelmezhető, ezért vizsgálatát mellőzöm. Másfelől a nemzetközi szokásjogban nagyjából az 1930-as évektől kezdődően kialakult a külföldi tulajdon védelme legkisebb mértékének követelménye (minimum standard), melyet először Cordell Hull amerikai külügyminiszter diplomáciai jegyzéke tartalmazott a mexikói államosításokkal kapcsolatban. Ezt a Hull-formulaként is említett követelményrendszert átvette aztán az ENSZ Közgyűlésének 1962. december 14-én egyhangúlag elfogadott 1803. számú határozata, mely az államoknak a természeti erőforrásaik feletti állandó szuverenitásáról szól. A határozat értelmében az állam akkor is megtartja szuverenitását a természeti erőforrásai felett, ha azok kiaknázását egy külföldi

beruházónak átengedte, amennyiben a szuverenitás ily módon történő gyakorlása a nemzetközi joggal összhangban van.

Vörös helytállóan jegyzi meg, hogy az a tény, hogy az állandó szuverenitás csak a természeti erőforrásokra terjed ki, és nem magára a külföldi tulajdonban álló vállalkozásra, azt támasztja alá, hogy az érintett külföldi tulajdonost a szerződésben biztosított jogai elvesztéséért kártalanítani kell (Vörös, 2003: 167). Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a nemzetközi jog általános szabályai alapján levezethető, hogy meghatározott feltételek esetén az állam szuverenitásigényének érvényesítése, és ekként a külföldi tulajdon elvonása jogszerűnek tekinthető. A nemzetközi szokásjog alapján ezek a feltételek az alábbiak:

- a) a tulajdonjog elvonásának közérdekből (a magánérdek felett álló indokból) kell történnie;
- b) nem lehet diszkriminatív, azaz egyformán kell kezelnie belföldit és külföldit;
- c) az elvonás miatt méltányos kártalanítást kell fizetni, melynek azonnalinak (hala-déktalanul vagy késedelmi kamattal növelt értékben megfizetettnek), megfelelőnek és ténylegesnek (valóságosan értékes pénzben) kell lennie;
- d) a lefolytatott eljárással szemben követelmény a tisztesség és a jogszerűség.

Az elveket megismételte a Világbank 1992-ben kiadott a külföldi közvetlen beruházásokról szóló irányelve is.²⁰ Érdekes azonban, itt már a „megfelelő” összegű kártalanítás meghatározása eltérő, hisz a fejlett államok a kezdetektől fogva a teljes kártalanítás elvét vallják, míg a fejlődő államok egy sajátosan értelmezett „méltányos” kártalanítást igyekeznek elfogadtatni. A már említett, 1974-ben elfogadott *Az államok gazdasági jogait és kötelezettségeit tartalmazó charta* egyértelműen a méltányos kártalanítás elvét követi, érteve ez alatt, hogy az államnak, mint jogalkotónak szabad mérlegelési joga van a tekintetben, hogy a kártalanítás meghatározása során nemzeti jogát hogyan alakítja, és figyelembe veszi-e például az adott állam gazdasági teherbíró képességét.

2. A beruházásvédelmi megállapodások a nemzetközi jogban

945

A multinacionális és transznacionális vállalatok és társaságok egyre jelentősebb szerepet játszanak a világ kereskedelmének alakulásában és a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban. Az OECD jelen tanulmány kéziratának lezárásakor elérhető legfrissebb statisztikai szerint²¹ az OECD tagállamaiba irányuló külföldi működőtőke-befektetések mértéke 2011-ben 855,4 millió USD összeget ért el, mely ugyan jelentős visszaesésnek tekinthető a világgazdasági válságot megelőző időszakhoz képest,²² ám mértéke így sem elhanyagolható.

Nemzetközi jogi értelemben multinacionális vállalatnak azon vállalatokat tekinthetjük, amelyek döntéshozatali központja az egyik országban, de tevékenységi központjai egy vagy több másik országban találhatóak (Kaponyi, 2003: 48). Az ENSZ dokumentumaiban ehhez képest inkább a transznacionális vállalat kifejezés található meg, érteve ezalatt olyan vállal-

²⁰ <http://italaw.com/documents/WorldBank.pdf> (2013.05.01.)

²¹ <http://www.oecd.org/daf/inv/FDI%20in%20figures.pdf> (2013.05.01.)

²² 2007-ben ugyanezen statisztika szerint a külföldi működőtőke-befektetések mértéke még 1358,7 millió USD összeget tett ki.

kozásokat, amelyek a székhelyállamukon kívül fekvő termelő- vagy szolgáltatási eszközök tulajdonosai, vagy ezek felett ellenőrzést gyakorolnak.²³

Az OECD 1976. június 21-én fogadta el a Nemzetközi Befektetések és Multinacionális Vállalatok Bizottsága (Committee on International Investments and Multinational Enterprises, CIME) által kidolgozott Deklarációt a Nemzetközi Beruházásokról és a Multinacionális Vállalatokról (Declaration on International Investment and Multinational Enterprises), melyhez az OECD Tanácsa irányelveket (Guidelines for Multinational Enterprises) is fűzött. A Deklaráció is rögzíti, hogy betartása önkéntes és jogilag nem kikényszeríthető, azonban hozzájárulhat az adott ország gazdaságpolitikája és a területén működő vállalatok tevékenységei közötti összhang biztosításához, s a vállalatok, valamint az államok közötti kölcsönös bizalom alapjának erősítéséhez. A Deklaráció elismeri, hogy minden állam rendelkezik azzal a joggal, hogy a multinacionális vállalatok működésének feltételeit a saját jogrendszere keretében szabályozza, azzal a kikötéssel, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jogot és a nemzetközi megállapodásokat, amelyekhez ő maga is csatlakozott. Előírás ugyanakkor, hogy a multinacionális vállalatok különböző államok területén elhelyezkedő egységei mindig az adott állam jogrendszerének alanyai, amelyekre azonban nem alkalmazhatóak a hazai vállalatoknál kedvezőtlenebb szabályok (nemzeti elbánás elve). A Deklarációhoz Magyarország is csatlakozott.²⁴

A nemzetközi szokásjog alapján az idegenek hagyományosan korlátozott jogokkal rendelkeztek egy másik államban, ezért az államok folyamatosan keresték annak a lehetőségét, hogy megvédjék saját állampolgáraikat, ha azok külföldi üzleti vállalkozásba fogtak (Dolzer–Stevens, 1995: 10). A nemzetközi jog alapján ugyanis az ún. act of state doktrína értelmében arra nincs lehetőség, hogy egy állam bírósága egy külföldi állam aktusának érvényességét általában vizsgálhassa.²⁵ A doktrínát elsőként megfogalmazó alapügyben kimondottak szerint az amerikai bíróságok tartózkodnak egy külállam saját felségterületén fogatosított közhatalmi aktusainak felülvizsgálatától azon a címen, hogy az a belső jog szerint jogszerűtlen lenne.²⁶

A beruházások nemzetközi védelme nem azonosítható egyszerűen a külföldi tulajdon nemzetközi védelmével. A beruházási javak ugyanis hosszú távú gazdasági vállalkozások eszközéül szolgálnak – legyenek azok építmények, nagy értékű berendezések vagy éppen ingatlanok –, ekként nehezen vagy egyáltalán nem mozgíthatóak, és nem teszik lehetővé a gyors profilváltást.

A beruházás földrajzi helyének eldöntése is kiemelkedő fontossággal bír. Ezt befolyásolja adott esetben az olcsó nyersanyag és munkaerő éppúgy, mint a kedvező gazdasági és jogi környezet. Ráadásul a külföldi beruházások esetében további kockázati tényezőként értékelhető, hogy a fogadó állam a saját jogrendszerét – belső jogának keretei között – lé-

²³ IOCU, Code of Conduct on Transnational Corporations: A UN Initiative. The Hague: IOCU, 1990.

²⁴ 1994/12. nemzetközi szerződés a nemzetközi gazdasági kapcsolatok miniszterétől. Levélváltás a Nemzetközi Befektetésekről és Multinacionális Vállalatokról szóló OECD Deklarációhoz való magyar csatlakozás tárgyában.

²⁵ Supreme Court of United States, Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino, No. 16., Decided March 23, 1964.

²⁶ A későbbiekben ehhez az amerikai törvényhozás és a bírósági gyakorlat hozzáátette, hogy nem ismerhető el érvényesnek az az államosítás, amely a nemzetközi jogba ütközik.

nyegében korlátlanul változtathatja meg, adott esetben akár úgy is, hogy az a külföldre nézve váratlanul előnytelenné válik. Pont az előbbieket miatt a kizárólag belső jogban rögzített védelmi passzusok²⁷ nem szolgáltatnak kellő garanciát a külföldi befektetések oltalmára, éppen ezért már a kezdetektől fogva szükségesnek tűnt valamilyen „külső” biztosíték megteremtése, amely történetileg négy lehetséges formát öltött:

- a) egyedi beruházási szerződés a külföldi beruházó és a fogadó állam között;
- b) kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény;
- c) többoldalú beruházásvédelmi egyezmény;
- d) speciális beruházási vagyonbiztosítás kötése.

2.1 Az egyedi beruházási szerződések

946

Napjainkban megfigyelhető tendencia, hogy a beruházók egyre inkább egyedi beruházási szerződést kötnek a fogadó állammal. Ezen egyedi megállapodások esetében lényeges probléma, hogy az egyik szerződő fél, nevezetesen az állam a saját jogrendszerét ebben az esetben is belátása szerint módosíthatja, éppen ezért a nemzetközi kollíziós magánjogi elmélet ilyen esetekben javasolja az ún. befagyasztási záradék (freezing in clause) alkalmazását. Ez a kikötés azt jelenti, hogy a szerződésre választott jogot annak szerződéskötéskori állapotában kell alkalmazni (statikus jogválasztás). Éppen ezért ezeket az egyedi beruházási kontraktusokat leginkább „korlátozottan nemzetközi szerződésként” kezelhetjük, hiszen a szerződés jogi természetét tekintve a polgári jog és a nemzetközi jog határán mozog. Az ilyen szerződések szükségképpen polgári jogi természetűek, hiszen vagyoni jogok átruházásáról és gyakorlásáról szólnak. Ugyanakkor a másik szerződő fél a közhatalmat is gyakorló állam, és a szerződés megkötésére éppen azért kerül sor, mert ez a fél képes közhatalmának gyakorlására. Tekintettel azonban ezen kategória bizonytalan jellegére, az igazán nagy volumenű besorolások esetében már a két állam közötti egyedi beruházási szerződés, ún. BOT-projekt megkötésére kerül sor (build-operate-transfer). Az ügylet ilyen esetekben a projekt koncessziós alapon történő megvalósítására irányul, vagyis arra, hogy a koncessziós vállalat megépíti a létesítményt, majd azon hosszabb időre szóló használati jogot nyer, a szerződés lejártát követően pedig átadja a létesítményt a fogadó állam számára. Ebben a formájában a BOT-megállapodások a magyar jogrendszerben közismert PPP-beruházások egyik alfajaként értelmezhetők (Jenovai, 2007).

Bizonyos értelemben ilyen egyedi beruházási szerződésként foghatók fel a magyar kormány által kötött ún. „stratégiai megállapodások”, melyekből 2013. május 1-ig 26, 2015. július 15-ig pedig már több mint 60 született meg.²⁸

²⁷ Ilyennek tekinthető hazánkban például a külföldi beruházások védelméről szóló 1988. évi XXIV. törvény is.

²⁸ Lásd például az 1214/2013. (IV. 16.) Korm. határozat alapján a Siemens Zrt.-vel és az Ericsson Magyarország Kft.-vel megkötött stratégiai megállapodást; utóbb azonban már nem feltétel a kormányhatározati forma.

947 2.2 A kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények

A befektetésvédelmi megállapodások első fázisát az ún. FCN egyezmények jelentették (treaties of friendship, commerce and navigation), melyek a kor követelményeihez igazodó baráti, kereskedelmi és hajózási egyezményként megfelelően kielégítették a megalkotásuk idején jelentkező igényeket. Ám a nemzetközi gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok élénkülésével fokozatosan felváltották őket a BIT egyezmények (bilateral investment treaty, kétoldalú befektetési egyezmény), melyek célja az egyik országban honos társaságok által a másik államban létesítendő befektetések kölcsönös előmozdítása, bátorítása és védelme. Miután a védelem pont azért válik szükségessé, mert a fogadó állam megsérti a befektető jogait és jogvita alakul ki, valamint, hogy ebben a vitában egyik szerződő fél bírósága sem tudna várhatóan befolyásmentesen dönteni, ezért a BIT-ek rendszerint a két államtól független vitarendezésben is megállapodnak.

A napjainkban létező kétoldalú egyezmények célja, hogy a szerződő államok kölcsönösen kedvező feltételeket teremtsenek és tartsanak fenn a másik szerződő fél területén a beruházók számára, ezáltal előmozdítsák az érintett államok kereskedelmi kapcsolatainak fejlődését és megerősítsék a bizalmat a beruházások területén. Amíg ugyanis tőkeexportőr államok érdekeltsége a beruházók érdekeinek védelmével, addig a tőkeimportőr államok érdekeltsége a külföldi befektetők vonzásával magyarázható leginkább. A jogi szabályozásnak tehát egy meglehetősen ellentmondásos helyzetet kell kezelnie, hisz a külföldi beruházók a befektetéseik és nyereségük maximális biztonságát tartják szem előtt – sőt ezen túlmenően sokszor különleges bánásmódra is igényt tartanak –, ellenben a fogadó államok a külföldi tőke beruházásainak hasznát elsősorban saját nemzetgazdaságuk, gazdasági fejlődésük részére szeretnék biztosítani, és igyekeznek elhárítani minden olyan törekvést, amely saját – részben gazdasági, részben politikai – döntési szabadságuk korlátozására irányul.

A kétoldalú megállapodások elsősorban a beruházásokkal kapcsolatosan alkalmazandó fogalmak és elvek, valamint a beruházások biztonságát szavatoló szabályok rögzítésében játszanak fontos szerepet. Gyakorlatilag valamennyi megállapodás rögzíti a nemzeti és a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét, miként a kisajátítás tilalmát is. A legnagyobb kedvezményes elbánás az egyes külföldi beruházók közötti diszkriminációmentes elbánást biztosítja, ennek értelmében ugyanis a szerződő államok beruházói kölcsönösen jogosultak mindazon kedvezményekre, mint amelyekben egy harmadik állam beruházója részesült vagy részesülni fog az érintett szerződő államban. A nemzeti elbánás elve szerint a külföldi befektetőt a befektetés állama nem részesítheti hátrányosabb elbánásban, mint amelyet a belföldi gazdasági szereplőknek biztosít. Az elvek alóli fontos kivételnek tekinthető ugyanakkor, ha a szerződő állam valamely vámunióban vagy szabadkereskedelmi övezetben részes. Ugyancsak lényeges tartalma ezen megállapodásoknak, hogy azok garantálják mindenfajta jövedelem, kamat és osztalék szabad átutalásának jogát.

Lényegében valamennyi kétoldalú megállapodás rögzíti, hogy a beruházó beruházásait nem államosíthatják, sajátíthatják ki vagy vethetik olyan intézkedések alá a másik szerződő állam területén, melyek hatása megegyezik az államosítással vagy kisajátítással – kivéve, ha az közérdekből történik. Ebben az esetben is a kisajátítást hátrányos megkülönböztetéstől mentesen, megfelelő törvényes eljárás keretében kell végrehajtani, és egyidejűleg rendelkezni kell az azonnali, megfelelő és tényleges kártalanítás megfizetéséről. A kártalanítás összegének egyenértékűnek kell lennie a beruházásnak a kisajátítás, illetőleg annak köz-

ismertté válását közvetlenül megelőző időpontban érvényes piaci értékével, és a kisajátítás napjától kezdődően a fizetés napjáig terjedő időszakra vonatkozóan a kereskedelmileg indokolt mértékű kamatot is tartalmaznia kell. Ezen túlmenően a kártalanításnak késedelem nélkül teljesítendőnek, továbbá ténylegesen hozzáférhetőnek és szabadon átváltható pénznemben szabadon átutalhatónak kell lennie.

Magyarország 1986-ban kötötte az első beruházásvédelmi megállapodását, napjainkban pedig 56 állammal van hatályban kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásunk.²⁹ Amíg az 1980-as és 1990-es évek első felében Magyarország elsősorban olyan államokkal kötött kétoldalú megállapodásokat, amelyek gazdasági társaságaira, mint potenciális befektetőkre lehetett számítani, addig napjainkban már olyan államokkal is kötött ilyen megállapodást a beruházások kölcsönös elősegítéséről és védelméről, amelyekben magyar befektetők is érdekeltek.

A Magyarország által kötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények struktúrája és tartalma gyakorlatilag kivétel nélkül hasonló.

Az egyezmények tárgyi hatályukat, azaz a külföldi beruházás fogalmát rendkívül tágan határozzák meg: ide tartozik minden olyan vagyoni érték, melyet az egyik szerződő fél beruházója gazdasági tevékenységgel összefüggésben fektetett be a másik szerződő fél területén, ez utóbbi törvényeivel és jogszabályaival összhangban. Ekként beruházásnak tekinthető az ingó és ingatlantulajdon, minden egyéb dologi jog, részvények, üzletrészek és vállalati kötvények, a beruházáshoz kapcsolódó pénzkövetelések, a szellemi és ipari tulajdonhoz fűződő jogok – így a know how, szabadalmak, védjegy, kereskedelmi nevek és goodwill is –, valamint minden jogszabály vagy szerződés által biztosított jog, illetőleg jogszabályon alapuló engedély és jóváhagyás, beleértve a természeti erőforrások kutatására, kitermelésére, művelésére vagy kiaknázására vonatkozó koncessziókat is.

Az egyezmények személyi hatálya szintén rendkívül szélesen van meghatározva: beruházónak és ezáltal védelemben részesítendő személynek tekinthető az egyik szerződő fél minden olyan természetes vagy jogi személye, aki a másik szerződő fél területén beruházást létesít. A természetes személyek abban az esetben tartoznak az egyes egyezmények hatálya alá, ha valamelyik szerződő fél állampolgárságával rendelkeznek, míg a jogi személyek esetében akkor tekinthető egy társaság az egyezmények hatálya alá tartozónak, ha valamely szerződő fél jogszabályaival összhangban jött létre, illetőleg került bejegyzésre és központi irányítása vagy üzletvitelének meghatározó helye az egyik szerződő fél területén van. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a korábban már említett multinacionális, illetőleg transznacionális vállalatok beruházásai egyes kétoldalú egyezmények hatálya alá abban az esetben tartoznak, ha ezen vállalatok központi irányítása vagy üzletviteli értelemben vett székhelye egy olyan állam területén van, amellyel Magyarország kétoldalú beruházásvédelmi megállapodást kötött.

Az egyezmények tartalmazzák, hogy az azok hatálya alá tartozó beruházások mindenkor igazságos és méltányos elbánásban részesülnek, továbbá teljes körű védelmet és biztonságot élveznek. Az egyezmények lényegében kivétel nélkül tartalmazzák a nemzeti elbánás és a legnagyobb kedvezményes elbánás elveit, miként azt is, hogy az egyezmények hatálya alá tartozó beruházások vagy azok hozamai nem államosíthatóak, nem sajátíthatóak ki és nem vehetőek olyan intézkedések alá, melyek hatása megegyezik az államosítással

vagy kisajátítással, kivéve, ha az közérdekből és megfelelő anyagi és eljárási garanciák mellett történik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor a hazai jogalkotó akár ezen társaságok tulajdonosi helyzetét, akár a működési feltételeit változtatja meg erőszakosan, a beruházásvédelmi egyezmények által biztosított igényérvényesítési lehetőségek felhívhatóak. Az egyezmények ilyen lehetőségként említik:

- a) annak a szerződő félnek a bíróságát, amelyben a beruházás létesült;
- b) a Világbank keretében létrehozott, Washingtonban 1965. március 18-án kelt Egyezmény alapján a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központját (ICSID);
- c) olyan nemzetközi ad hoc választottbíróságot, mely az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) Választottbírósági Szabályai szerint jött létre.

A magyar állammal szemben indított beruházásvédelemmel kapcsolatos vitarendezések során jellemző módon a második és harmadik lehetőség alkalmazására kerül sor. Az ICSID előtt zajlott például az AES Summit Generation Ltd. által indított eljárás, mely a villamos energia árának szabályozásával kapcsolatos magyar kormányzati intézkedések egyezményesértő voltát állította,³⁰ és választottbíróság előtt zajlik jelen tanulmány kéziratának lezárásakor is a francia tulajdonú Suez Environnement társaságnak Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatával szemben indított eljárása.

A fenti általános megfogalmazásból egyértelműen megállapítható, hogy lényegében valamennyi külföldi tulajdonban álló vagy külföldi tulajdonosi részvétellel működő magyarországi közszolgáltatás valamely Magyarország által megkötött és hatályos kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás hatálya alá tartozik, ekként annak rendelkezéseit irányadóknak kell tekinteni abban az esetben is, ha a mindenkori állami (politikai) akarat megváltozik a közszolgáltatások tulajdonosi hátterére vonatkozóan. Ez pedig gyakorlatilag minden alkalommal azt jelenti, hogy a magyar államnak vagy a konkrét közszolgáltatási szerződést megkötő önkormányzatnak adott esetben valamely nemzetközi választottbíróság előtt kell megvédenie a közszolgáltatás lényeges elemét – a korábbi beruházó számára hátrányosan – befolyásoló döntését.

Említést érdemel ugyanakkor, hogy e kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények csak egyfajta „lex generalisként” értelmezhetőek, és felhívásukra a gyakorlatban kizárólag akkor kerül sor, ha nincs olyan „lex specialis” szabályrendszer, mely a konkrét ügyben alkalmazható.³¹

948 2.3 A többoldalú beruházásvédelmi egyezmények és a beruházási vagyont biztosítások

Mint hogy a külföldi beruházók számára még a szerződésben vállalt garanciák ellenére sem volt megnyugtató az, ha a fogadó állammal szemben kialakuló jogvitáját a fogadó állam bírósága rendezzi, a fogadó állam számára pedig – részben az állami szuverenitás elve,

³⁰ ICSID, AES Summit Generation Limited and AES-Tisza Erőmű Kft. v. The Republic of Hungary, ICSID Case No. ARB/07/22.

³¹ Ilyen *lex specialisként* értelmezhető a villamos energiával kapcsolatos beruházások vonatkozásában például az Európai Energia Charta, melyet Magyarország az 1999. évi XXXV. törvénnyel erősített meg.

részben a már említett act of state doktrína egyenes következményeként – a beruházó állam bíróságának igénybevétele tűnt elfogadhatatlannak, így egyre nagyobb igény mutatkozott egy nemzetközi választottbírói fórum létrehozatalára.

Napjainkban két olyan multilaterális beruházásvédelmi egyezmény létezik, melyek széles körben elfogadottak és működésüket tekintve hatékonyak: a Világbank által 1965-ben kidolgozott Washingtoni Egyezmény és az ugyancsak a Világbank által 1985-ben életre hívott MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). Magyarország mindkét nemzetközi egyezménynek részese.³²

A Washingtoni Egyezmény nem ír elő merev szabályokat, csupán a beruházásvédelem minimális eljárásjogi biztosítékait határozza meg, éppen ezért az államok széles körben ratifikálták.

Az Egyezmény központi elve a békéltető eljárás, illetve a választottbírói eljárás, melynek érdekében létrehozta a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központját (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID), melynek székhelye a Világbank központi irodája. A vitarendezés a fentiek szerint tehát vagy nem kötelező békéltetéssel, vagy pedig a szerződő államokra kötelező választottbírói ítélettel zárul. Lényeges hangsúlyozni, hogy az Egyezmény hatálya kiterjed minden olyan beruházásból közvetlenül keletkező jogvitára, amely az egyik szerződő állam – vagy annak alárendelt szervezet vagy ügynökség – és egy másik állam természetes és jogi személyei között jött létre, amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvita ICSID elé terjesztéséhez. A Washingtoni Egyezmény ugyanakkor döntően eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz. Az alkalmazandó jogot akként határozza meg, hogy a felek kifejezett megállapodása hiányában a fogadó állam jogát és a vonatkozó nemzetközi jogi szabályokat kell alkalmazni. Említést érdemel még, hogy míg az ICSID ítéletei elleni érvénytelenítési eljárások sem tartoznak rendes bíróságok elé, addig a Washingtoni Egyezmény 52. cikke értelmében bármelyik fél kérheti az ítélet meghozatalától számított 120 napon belül az ítélet hatályon kívül helyezését egy, a választottbírák paneljéből kijelölt háromtagú ad hoc bíróság előtt. Megjegyzést érdemel azonban az is, hogy a Kúria egyik korábbi határozata értelmében a választottbírói ítéletek egyébként is csak abban az államban érvényteleníthetőek, amelynek a területén a választottbírói bíróság működik, vagy amelynek jogát alkalmazzák az eljárásban.³³

Látható tehát, hogy az ICSID előtti eljárásban egy magán- vagy jogi személy léphet fel egy, az egyezményben részes állammal szemben, amennyiben a magán- vagy jogi személy állama is az egyezmény részes államának tekinthető. Amíg azonban a magánszemélyek esetében az állampolgárság szerinti állam meghatározása nem jelenthet problémát, addig a jogi személyek valamely államhoz való kötődésének meghatározása nehézségeket okozhat. Érdekes megemlíteni, hogy az ICSID egyezmény 25. cikk (2) bekezdése értelmében külföldinek tekinthető az a jogi személyiségű társaság is, amely a jogvitában félként szereplő szerződő állam honosságával rendelkezik ugyan, ám azt külföldiek irányítják. Eme,

³² 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az 1965. március 18-án Washingtonban aláírásra megnyílt, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási vitákról szóló egyezmény kihirdetéséről, illetőleg 1989. évi 7. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Beruházásvédelmi Ügynökség létrehozásáról szóló, Szóulban 1985. október 11-én kelt egyezmény kihirdetéséről.

³³ Legfelsőbb Bíróság Gfv. VI.30.842/1997/2. (BH 1998.550)

a nemzetközi jogban egyébként nem támogatott kontroll elv alapján rendkívül szélesnek tekinthető az ICSID joghatóságát potenciálisan felhívó személyek köre.³⁴

Tekintettel arra, hogy gyakorlatilag valamennyi, Magyarország által megkötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény tartalmazza az előbbi alávetési nyilatkozatot, így minden, az adott kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó ügyben, lényegében bármely Magyarországon megvalósuló külföldi beruházás esetében a magyar állam előzetesen elfogadta az ICSID joghatóságát, mely alávetési nyilatkozat egyoldalúan nem vonható vissza. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezen megállapodások alapján valamennyi, a külföldi tulajdon védelmét érintő, a magyar állam vagy egyes szervei – ideértve ebben az értelemben az önkormányzatokat is – nemzetközi felelősségét felvető, a külföldi beruházók jogait sértő vagy veszélyeztető intézkedés esetében rendelkezésre áll a nemzetközi jogi igényérvényesítés.

A MIGA egy 1 milliárd SDR (Special Drawing Rights, különleges lehívási jog) alaptőkéjű részvénytársaság, melynek fő tevékenységi köre, hogy biztosításokat köt nem kereskedelmi kockázatokra olyan beruházások tekintetében, amelyek az egyik tagország területén más tagországokból származó befektetések révén valósulnak meg. A nem kereskedelmi kockázatok köre felőleli többek között az ún. repudiation risk esetét,³⁵ a háborút és más fegyveres konfliktusokat, valamint egyéb, esetileg elfogadott kockázati tényezőket. Csak azon beruházások biztosíthatók ily módon, amelyek gazdaságilag megalapozottak, szerepük a fogadó állam fejlődésének elősegítésében igazolható és a beruházás megfelel a fogadó állam jogszabályainak, valamint összhangban van a fogadó állam által kinyilvánított fejlesztési célkitűzésekkel és prioritásokkal. A MIGA bármely természetes és jogi személyt biztosíthat, amennyiben az nem a fogadó állam polgára vagy honosa. A MIGA kizárólag akkor köt biztosítási szerződést, ha azt a fogadó állam kormánya jóváhagyta. A konstrukció lényege, hogy a biztosított javára történő kártérítés kifizetésekor az Ügynökségre szállnak a biztosított beruházással kapcsolatos azon jogok és követelések, amelyek a fogadó állammal és más kötelezettel szemben a biztosítottat illetnék meg (szubrogációs jog).

A MIGA honlapján elérhető információk szerint Magyarország MIGA-hoz történő csatlakozása óta összesen öt olyan projekt biztosítására került sor, melyek fogadó állama Magyarország. Ezen beruházások egyike sem tekinthető olyannak, mely érinti a közszolgáltatások szervezését, közülük három a bankszektorra érinti,³⁶ további kettő pedig ipari beruházásokat.³⁷ A MIGA közszolgáltatások kapcsán történő igénybevétele azonban még Európában sem tekinthető példa nélkülinek. Európában összesen kilenc olyan beruházás

³⁴ Lásd például ICSID, Tokios Tokelés v. Ukraine, ICSID Case No. ARB/02/18.

³⁵ Amikor a fogadó állam hatóságai nem teszik lehetővé a beruházó jogvédelmét, ezért jogos igénye érvényesítéséhez az nem tud bírósághoz fordulni.

³⁶ 1996-ban az ING Bank holland, 2009-ben és 2011-ben pedig az Unicredit Bank osztrák tulajdonosa által a magyar leányvállalatnak adott kölcsön biztosítását vállalta a MIGA a beruházásokkal kapcsolatos szabad átutalások korlátozása, kisajátítása és államosítása esetében, valamint polgárháború és zavargások esetére.

³⁷ 1990-ben az egyesült államokbeli General Electric Company Tungsrában történő tulajdonszerzését, 1996-ban pedig az ugyancsak egyesült államokbeli Universal Automotive Industries UBP Csepel Iron Foundry Kft.-be történő befektetését biztosította a MIGA. Előbbit a szabad átutalások korlátozása, kisajátítása és államosítása, utóbbit ezen túlmenően polgárháború és zavargások esetére is.

biztosítására került sor az elmúlt években, melyek az energiaszektorhoz, illetőleg a víz- és szennyvízszolgáltatásokhoz kapcsolódtak: kettő-kettő Albániában, Bulgáriában és Törökországban, egy-egy pedig Csehországban, Moldovában és Oroszországban valósult meg.³⁸ A külföldi befektetők oldaláról nézve megállapítható, hogy amennyiben egy államban a külföldi beruházásokra vonatkozó szabályozási környezet nem tekinthető kellően stabilnak, úgy a MIGA által nyújtott beruházásbiztosítási lehetőségek igénybevétele számottevő mértékben csökkentheti a külföldi beruházások kockázatát.

3. Választottbíróság helyett (mellett)?

949

Nemzetközi jogi szempontból feltétlenül érdemes megvizsgálni a diplomáciai védelem lehetőségét is, mely a magán- vagy jogi személy kontra fogadó állam jogvitát államközi síkra tereli.

Az ICSID egyezmény 27. cikk (1) bekezdése értelmében „A Szerződő Felek nem nyújtanak diplomáciai védelmet, illetve nem terjesztenek be nemzetközi úton kérelmet olyan vita során, ahol honosuk és egy szerződő állam megállapodtak, hogy a jelen egyezmény keretei között választottbíróság elé viszik az ügyet (vagy ha már oda vitték), kivéve, ha a szerződő állam nem hajtja végre a vitát lezáró választottbírósági ítéletet.”

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának álláspontja szerint ez csupán azt jelenti, hogy az ICSID vitarendezési klauzulája a legtöbb esetben kizárja a diplomáciai védelem alkalmazásának lehetőségét:³⁹ azaz a diplomáciai védelem csupán akkor nem alkalmazható, ha az ICSID bíraskodás elérhető a külföldi beruházásból származó viták elintézésére.⁴⁰ Meglátásom szerint éppen ezért helytelen az a megközelítés, hogy az ICSID egyezmény 27. cikk (1) bekezdése a diplomáciai védelem gyakorlásának jogáról való lemondásként volna értelmezhető, tekintettel arra, hogy a beruházó és az állam egyetértettek abban, hogy választottbírósághoz fordulnak, és ily módon keresnek jogorvoslatot a bekövetkezett jogsértésre. Helyesebbnek tűnik az a megközelítés, miszerint a 27. cikk (1) bekezdés alkalmazása csupán felfüggeszti, és nem megszünteti a diplomáciai védelem gyakorlásának jogát, valamint a választottbírósági döntés megsértése – vagy adott esetben olyan jogsértés előidézése, mely azt eredményezi, hogy az ügy el sem juthat az ICSID elé – a diplomáciai védelem jogának feléledését jelenti az eredeti jogsértéssel kapcsolatosan.

* * *

A közszolgáltatások területén érvényesülő nemzetközi beruházásvédelmi előírásokkal kapcsolatos tapasztalatok elemzése alapján az alábbi következtetések vonhatóak le.

³⁸ <http://www.miga.org/projects/advsearchresults.cfm?srch=s&hctry=4r&hregioncode=4§or=22,25,28,20&sortorder=asc&sortby=hctry> (2013.05.01.)

³⁹ ILC, 2004, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries in Official Records of the General Assembly, Sixty-First Session, Supplement no. 10. (A/59/10) pp. 89.

⁴⁰ Special Report on ICSID Jurisdiction http://www.bg-consulting.com/docs/report_icsid_jurisdiction.pdf (2013.05.01.)

A külföldi részvétellel történő beruházások esetében a nemzeti jogrendszer által nyújtott garanciák önmagukban elégtelenek, ezért minden esetben szükséges olyan nemzetközi keretrendszer kialakítása, mely kellő (anyagi jogi) garanciát nyújt a külföldi befektetők számára beruházásaik biztosítására. Ez már csak azért is kiemelkedően fontos, mert a külföldi beruházások jellegüket tekintve olyan hosszú távú befektetésként értelmezendők, ahol a tulajdonosok nem képesek gyorsan reagálni a megváltozott társadalmi, gazdasági és jogi környezetre.

A nemzetközi keretrendszer egyaránt tartalmazhat kétoldalú és többoldalú megállapodásokat, melyek egy része általános (*lex generalis*) jellegű szabályrendszerként értelmezhető, így bármely olyan esetben felhívható, amikor mind a külföldi beruházó, mind a fogadó állam részese az adott nemzetközi megállapodásnak. Egyes esetekben azonban létezik olyan *lex specialis* szabályrendszer is, melyet alkalmazni lehet az általános előírások helyett, mint amilyen például a tanulmányban is érintett Európai Energia Charta.

Tekintettel arra, hogy a külföldi beruházásokat a fogadó államban érő sérelmek szinte kizárólag a fogadó állam közrehatása révén idézhetőek elő, ezért elengedhetetlen, hogy e nemzetközi egyezmények megteremtsék a beruházási viták valamely nemzetközi (választott) bírói fórum előtti rendezésének lehetőségét. E tekintetben a legtöbb nemzetközi megállapodás az ICSID, és emellett olyan választottbíróóságok joghatóságát ismerik el, melyek az UNCITRAL Választottbíróesági Szabályai szerint jöttek létre.

Az Európai Bizottság által készítendő, az Európai Unió valamennyi tagállamára egységes feltételeket előíró rendelettervezet elfogadása esetén várhatóan gyökeresen átalakul majd a Magyarországon megvalósuló külföldi beruházások védelmének rendszere. Ez az átalakulás ugyanakkor semmiképpen sem járhat a már megvalósult külföldi beruházások beruházói jogainak sérelmével, kizárólag a jövőre nézve teremthet egységes feltételeket az Európai Unió tagállamaiban.

Forrásjegyzék

- Antalóczy Katalin–Sass Magdolna (2000): Működőtőke-áramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világgazdaságban és Magyarországon. In: *Közgazdasági Szemle*. XLVII. évf. 5. sz. 473–496. o.
- Bánrévy Gábor (2011): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest: Szent István Társulat.
- Dolzer, Rudolf–Stevens, Margrete (1995): *Bilateral Investment Treaties*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hall, David–Lobina, Emanuele (2012): *Water companies and trends in Europe*. Public Services International Research Unit. http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Water_companies-EWCS.pdf
- Jenovai Petra (2007): Public Private Partnership az egyes nemzeti jogokban és az Európai Unió jogában különös tekintettel az Egyesült Királyságra és Németországra. In: *Jogelméleti Szemle*. 1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai48.html>
- Kaponyi Erzsébet (2003): *Fejezetek a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogából*. Budapest: Aula.
- Kecskés László–Lukács Józsefné (2012): *Választottbírók könyve*. Budapest: HVG ORAC.
- Vörös Imre (2003): A külföldi tulajdon és a külföldi beruházások védelmének jogi eszközei. In: *Külgazdaság*. 47. évf. 12. sz. 163–181. o.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- ILC, 2004, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries in Official Records of the General Assembly, Sixty-First Session, Supplement no. 10. (A/59/10).
- IOCU, Code of Conduct on Transnational Corporations: A UN Initiative. The Hague: IOCU, 1990.
- 1999. évi XXXV. törvény az Európai Energia Charta Konferencia Záróokmánya, az Európai Energia Charta Egyezmény, Döntések az Energia Charta Egyezmény tekintetében, valamint az Energiahatékonyságról és a kapcsolódó környezeti vonatkozásokról szóló Energia Charta Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 1989. évi 7. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Beruházásvédelmi Ügynökség létrehozásáról szóló, Szóulban, 1985. október 11-én kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 74/1990. (IV. 26.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti beruházás garancia Megállapodás kihirdetéséről
- 1214/2013. (IV. 16.) Korm. határozat a Siemens Zrt. és az Ericsson Magyarország Kft. magyarországi nagybefektetőkkel való stratégiai megállapodások megkötéséről
- 1994/12. nemzetközi szerződés a nemzetközi gazdasági kapcsolatok miniszterétől. Levélváltás a Nemzetközi Befektetésekről és Multinacionális Vállalatokról szóló OECD Deklarációhoz való magyar csatlakozás tárgyában
- ICSID, Tokios Tokales v. Ukraine, ICSID Case No. ARB/02/18.

- ICSID, Elektrabel S.A. v. The Republic of Hungary, ICSID Case No. ARB/07/19.
- ICSID, AES Summit Generation Limited and AES-Tisza Erőmű Kft. v. The Republic of Hungary, ICSID Case No. ARB/07/22.
- Legfelsőbb Bíróság Gfv. VI.30.842/1997/2. (BH 1998.550)

Tizedik fejezet

VÁLTOZÓ EGYETEMI SZEREPEK: FELSŐOKTATÁS, TERÜLETI KÖZFELADATOK ÉS INNOVÁCIÓ

Bartha Ildikó – Linder Viktória

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Bartha Ildikó)</i>	699
I. EURÓPAI UNIÓS KORMÁNYZÁSI SZINT A FELSZŐOKTATÁS SZERVEZÉSÉBEN <i>(Bartha Ildikó)</i>	701
1. AZ ELŐZMÉNYEK ÉS AZ EURÓPAI SZINTŰ EGYÜTTMŰKÖDÉS KEZDETEI	702
2. A BOLOGNAI FOLYAMAT	704
3. A LISSZABONI STRATÉGIA	705
4. A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS A NYITOTT KOORDINÁCIÓS MÓDSZER (OMC)	707
5. AZ EURÓPAI UNIÓ „KEMÉNY JOGI” ESZKÖZEI – FESZÜLTÉG A KORMÁNYZÁSI SZINTEK KÖZÖTT	708
6. AZ UNIÓS CÉLOK ÉS A FELSZŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK TERÜLETI SZEREPE	709
II. A FELSZŐOKTATÁS ALKALMAZOTTAINAK FOGLALKOZTATÁSI VISZONYAI <i>(Linder Viktória)</i>	713
1. HAZAI HELYZETKÉP	713
2. AZ EGYETEMI AUTONÓMIA ÉS A HUMÁNERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI	715
3. TOBORZÁS, KIVÁLASZTÁS	715
4. JOGÁLLÁS	716
5. ILLETMÉNYEK	712
6. ELŐMENETEL ÉS ÉRTÉKELÉS	718
7. A JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE	718

III. FELSŐOKTATÁS-FINANSZÍROZÁS	721
<i>(Bartha Ildikó)</i>	
1. A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁNAK MODELLJEI	722
2. A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁT ALAKÍTÓ GLOBÁLIS ÉS EURÓPAI TRENDEK	725
3. ÁLLAMI FINANSZÍROZÁS ÉS KÖLTSÉGMEGOSZTÁS EURÓPÁBAN	727
4. AZ ÁLLAMI FORRÁSOK CSÖKKENÉSE ÉS AZ EGYETEMEK AUTONÓMIÁJA	731
5. INNOVÁCIÓ ÉS AZ EGYETEMEK TERÜLETI SZEREPE	733
6. FELSŐOKTATÁS-FINANSZÍROZÁS MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN	735
7. A FELSŐOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA MAGYARORSZÁGON 2010 UTÁN	737
8. EGYETEMI AUTONÓMIA MAGYARORSZÁGON	742
9. AZ EURÓPAI UNIÓ FORRÁSAI A FELSŐOKTATÁS ÉS AZ INNOVÁCIÓ TÁMOGATÁSÁBAN	744
IV. AZ EGYETEMEK MINT A HELYI ÉS REGIONÁLIS FEJLESZTÉS KÖZPOLITIKAI SZEREPLŐI	747
<i>(Bartha Ildikó)</i>	
1. AZ EGYETEMEK INNOVÁCIÓS SZEREPÉT ÉRTELMEZŐ ELMÉLETEK	747
2. AZ „INNOVATÍV” EGYETEMEK TÍPUSAI ÉS KORMÁNYZÁSI SZEREPE	750
3. TANULSÁGOK AZ EURÓPAI PÉLDÁK ALAPJÁN	754
4. AZ EGYETEMI SZEREPVÁLTÁS LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON	755
V. INNOVÁCIÓ A KÖZFELADAT-ELLÁTÁS SZERVEZÉSÉBEN	761
<i>(Bartha Ildikó)</i>	
1. AZ EGYETEMEK, MINT KÖZFELADATOT ELLÁTÓ INTÉZMÉNYEK	762
2. AZ INNOVÁCIÓS KÖZPONTOK ÉS A VÁROSI RÉGIÓK	764
FORRÁSJEGYZÉK	771
Ábrák jegyzéke	
I.1 [Mell.] A felsőoktatás kormányzásának európai modellje	711
I.2 [Mell.] Az EUB ítélkezési gyakorlata és a Bolognai folyamat	712
III.1 Az állami szerepvállalás formái a felsőoktatás finanszírozásában	723
III.2 Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai	728
III.3 A felvett hallgatók száma finanszírozási formánként (2010–2014)	739
III.4 Az egyéb államháztartási bevételek összetétele 2009–2013 átlagában	740
III.5 A költségvetési támogatások változása 2005–2013 reálértéken	741
IV.1 A Triple Helix modell	749
IV.2. Konzorciális együttműködések a TÁMOP 4. keretében Kedvezményezett intézmények és kapcsolódásaik területi allokációja	759
V.1 [Mell.] Brno városi régió kormányzása	770

Táblázatok jegyzéke

III.1 A felsőoktatásra fordított központi költségvetési kiadások változása évente Európában (2006 – 2010)	727
III.2 A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői	731
III.3 Finanszírozási megoldások előfordulása néhány európai országban	732
III.4 Az egyetemek mozgásterének változása az állam által biztosított forrás felhasználása terén 1995 és 2008 között	732
III.5 Az államilag támogatott hallgatók létszámkerete	738
III.6 Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009–2013 között	740
III.7 A pénzgazdálkodást érintő változások	743
IV.1 A felsőoktatás intézményeinek és hallgatólétszámának területi megoszlása, 2007–2012	757

Keretes írások jegyzéke

III.1 A „röghöz kötés” és a hordozható támogatások Magyarországon	730
III.2 Innováció és felsőoktatás Angliában	734
IV.1 Az Utrechti Egyetem kormányzási kapcsolatai	752
IV.2 A Pólus Program Magyarországon	756
V.1 Rezsicsökkentő kísérletek	762
V.2 Egyetemi egészségügyi szolgáltatások	763
V.3 A Minatec park	766
V.4 A városi kormányzás brnói modellje	768
V.5 Innováció a szociális szolgáltatások szervezése terén	769

Előszó a fejezethez

Bartha Ildikó

Jelen tanulmányban a felsőoktatás, mint sajátos, területi kivételű közszolgáltatás képezi az elemzés tárgyát. Elsősorban arra kérdezzük rá, hogy az utóbbi évtizedekben jelentkező kihívások és feladatok – így a hallgatói létszámexpanzió, az állami finanszírozás fokozatos csökkenése, a bolognai folyamat és az európai uniós szabályok által támasztott követelmények, a gazdasági válság hatásai –, illetve azok által generált reformok milyen módon alakították át Európában és Magyarországon a felsőoktatás szabályozási és finanszírozási rendszerét, miként formálják, illetve bővítik a felsőoktatási intézmények működését, tevékenységi körét, funkcióit.

Ennek során az egyetemek területi szerepét kétféle értelemben vizsgáljuk. A klasszikus oktatói, kutatói feladatokkal összefüggésben a felsőoktatási intézmények elhelyezkedésének, földrajzi elérhetőségének, a „kereslet” és „kínálat” területi megoszlásának kérdését, illetve az ezt meghatározó tényezőket elemezzük a releváns alfejezetekben; részben európai, részben magyarországi példákon. Az egyetemek ún. „harmadik szerepe” pedig a (széles értelemben vett) helyi, területi közfeladatok ellátásának rendszerére gyakorolt hatás;¹ a regionális, városi szinten jelentkező igényeket ellátó, oktatáson túl mutató közfunkció miatt lesz számunkra érdekes.

A tanulmány arra is rá kíván mutatni, hogy a felsőoktatást érő XX. század végi, illetve XXI. század eleji kihívásokra adott válaszok különbözőek, ugyanakkor – mintegy közös pontként – látható, hogy a tagállamok nyitottá váltak az európai szintű együttműködésre. A bolognai folyamat, illetve később az Unió önálló oktatási politikája lényegében ennek a közeledésnek az eredménye. Összefüggésben az egyetemek átértelmezett szerepével, a 2000-ben megalkotott Lisszaboni Stratégiában (tehát uniós szinten) már egyértelmű prioritásként jelenik meg egy „európai szintű tudásalapú gazdaság” megvalósítása iránti törekvés. Az egyetemek klasszikus funkcióinak átalakulása és a „harmadik szerep” térnyerése ugyanakkor különböző módon történt meg Európa egyes államaiban (illetve regionális szinten). Az eltérés több okra vezethető vissza, amelyekre főként a két utolsó alfejezet tér ki néhány jellemző példa kapcsán.

Jelen kötet rendszerezési logikájához képest némiképpen eltérő módon, a tanulmány első részében a felsőoktatási rendszereket alakító XX. századi folyamatok európai uniós alapjait és a bolognai reformok hatásait tekintjük át. Az itt felvázolt tendenciákhoz, megállapításokhoz szorosan kapcsolódva tárgyalja a következő két alfejezet a felsőoktatás foglal-

¹ A helyi közfeladat fogalmát szélesen értelmezzük, a feladatok azon széles körét értjük ez alatt, amelyek valamilyen szinten területi szervezésben kerülnek ellátásra és a megszervezésében a közszektor valamilyen módon szerepet vállal; így értelmezésünk szerint ide tartozik például a helyi munkahely teremtés, vagy a helyi gazdaságfejlesztés, területfejlesztés is.

koztatási, illetve finanszírozási viszonyait. E három egység együttesen mutat rá azokra a fő kihívásokra, problémákra és reformigényekre, amelyek életre keltik (a lehetséges válaszok egyik irányaként) az egyetemek „harmadik szerepét”, illetve a felsőoktatás ehhez kötődő területi dimenzióját. A két utolsó alfejezet már ezt az aspektust helyezi előtérbe a felsőoktatási ágazat újfajta fejlődési irányainak, valamint a területi közfeladat-ellátás sajátos megoldásainak vizsgálata során.

I. Európai uniós kormányzási szint a felsőoktatás szervezésében

Bartha Ildikó

Kulcsszavak

bolognai folyamat	hallgatói létszámexpanzió	Európai Kutatási Térség
nyitott koordinációs kormányzási rendszer	Európai Felsőoktatási Térség	felsőoktatás és szakképzés
lisszaboni stratégia	felsőoktatás és szakképzés	hallgatói mobilitás
		EU oktatási politikája

A XX. század második fele és a XXI. század eleje több szempontból is kihívás elé állította az európai egyetemeket, illetve az egyes államok felsőoktatási rendszerét. A 60-as évektől kezdve Európát a felsőoktatás egyfajta „közjóként” való értelmezése jellemzi, amelyhez a lehető legszélesebb körben és legkedvezőbb feltételek mellett kell biztosítani a hozzáférést. Az államok, kormányzatok növelték a felsőoktatás részére fordítandó támogatás volumenét, szinte általánossá vált a tandíjak megszüntetése (Hackl, 2001: 3–5). A felsőoktatás kilépett az „elit” szakaszból, a tipikus korcsoportokban a felsőoktatásban való részvételi arány jelentősen megnövekedett. A változás kezdetben kormányzati kontroll mellett ment végbe, az állam szerepe erősödött (Hrubos, 2006: 666).² E hatás – lévén, hogy Európában a legtöbb egyetem állami vagy kvázi állami intézmény – szinte minden európai felsőoktatási intézményt érintett.

Szintén ezen időszaktól kezdődően felerősödött az egyetemekkel szemben a gazdasági értelemben vett hatékonyság, mint társadalmi elvárás. Az európai felsőoktatás tantervének, tananyagának alakulásában a legnagyobb változásként az akadémiai és professzionális orientációtól az ipar és a munkáltatói szektor igényeinek figyelembe vétele felé történő elmozdulás tapasztalható. Előtérbe kerültek tehát a szakképzés-orientált kurzusok a teoretikus jellegű, akadémiai képzések helyett, és az egyetemek missziójában az emberi erőforrás termelése kerül egyre inkább a középpontba (Hackl, 2001: 3–5).

Az 1980-as, 90-es években kezdte meg a felsőoktatás az európai államokban a saját dinamikus fejlődési útját járni, amelyet a kormányzati politika és a költségvetés már ne-

² Az eredeti 10–15% helyett egyes térségeken az 50%-ot is meghaladta (Hrubos, 2006: 666).

hezen tudott befolyásolni (Hackl, 2001: 4). E változást a 80-as évekre jellemző válsághoz, majd stagnáláshoz köthetjük, amelyben az állam szerepe megváltozik, a felsőoktatásra fordítandó költségvetési támogatását csökkenti, az oktatási intézményeket külső pénzügyi források igénybevételére ösztönzi. Ezt a folyamatot a „beavatkozó államtól” a „támogató állam” irányába történő elmozdulásként szokták jellemezni (Hackl, 2001: 4). Az állami finanszírozás csökkentése hozzájárult a nem állami források jelentőségének növekedéséhez és gyengítette a hagyományos állami irányító mechanizmust (Hackl, 2001: 4).

Mіндеzen folyamatok az országokat nyitottá tették az európai szintű együttműködésre is. A bolognai folyamat, illetve a Lisszaboni Stratégia által meghirdetett „tudásalapú gazdaság” koncepció hatása ebben meghatározó volt. Jelen alfejezet azt kívánja feltárni és elemezni, hogy a felsőoktatási politika e fokozatosan megvalósuló európaizálódása miként alakítja át a felsőoktatás kormányzásának/szervezésének „hagyományos”, alapvetően nemzeti keretek által formált modelljét, illetve az egyetemek szerepére vonatkozó „bevett” elképzeléseket.

1001 1. Az előzmények és az európai szintű együttműködés kezdetei

A felsőoktatás szerepének a XX. század második felétől látható átértékelődése, az állami finanszírozás rendszerének Európában általánosan tapasztalható változása, valamint az egyetemekkel szemben egyre erősödő „gazdasági hatékonysági” elvárás legitimációs alapot teremtett az Unió felsőoktatási politikájának, illetve egyéb, európai szinten szerveződött együttműködési formáknak is. Bár az Unió önálló oktatási politikájának formális alapot az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés teremtett, az Európai Közösség keretében már ezt megelőzően születtek olyan uniós szintű vívmányok, amelyek hatása a tagállami felsőoktatási rendszerek bizonyos fokú közeledése lett.

Már egy 1974-es tanácsi állásfoglalásban³ megjelent az az igény, hogy a tagállamok oktatási politikájának segítenie kell a letelepedés és a szolgáltatások szabad mozgásának a megvalósítását. A diplomák és képesítések kölcsönös elismerése hozzájárulhat ugyanis e két gazdasági alapszabadság kiteljesedéséhez. A Tanács ezt követően bocsátotta ki a különböző képzési területeken a képesítések elismeréséről szóló ún. szektorális irányelveket, majd 1988-ban a legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló irányelvét.⁴ E jogi aktusok érezhetően arra inspirálták a tagállamokat, hogy vizsgálják a más tagállamok oktatási rendszerét is és vessék össze a sajátjukkal. A 89/48/EGK irányelv mindemellett egyfajta szabályozási versenyt is megindított a tagállamokban. A legalább hároméves képzési időszakot tanúsító felsőfokú oklevelek elismerése általános rendszerének rögzítésével ugyanis azt az üzenetet közvetítette, hogy a hosszú időtartamú képzések nem versenyképesek uniós szinten (Hackl, 2001: 9).

A Bizottság által kezdeményezett ERASMUS programok is kihatással voltak a tagállamok oktatási rendszerére, és ösztönözték az érintett egyetemeken a közös képzési

³ Tanácsi állásfoglalás 1974. június 6.

⁴ A Tanács 89/48/EGK irányelve (1988. december 21.)

programok elindítását (Hackl, 2001: 12–13). A más tagállamokban tanulmányokat folytatni kívánó hallgatók mobilitását szintén inspirálta az Unió Bíróságának kapcsolódó ítélkezési gyakorlata, valamint az, hogy a Tanács irányelvet bocsátott ki a diákok tartózkodási jogáról. Ez utóbbi azonban a mobilitás korlátjaként rögzítette, hogy a diákok és a családtagjaik nem válhatnak teherre a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára tartózkodási idejük alatt, és nem jogosultak a fogadó tagállam részéről nyújtandó szociális ösztöndíjra.⁵

Az uniós szint e vívmányai több szempontból is befolyásolták a tagállamok oktatási politikáját. Egyrészt erősítette a „szakképzés” felé történő orientációt, másrészt hozzájárul a hallgatók szabad mozgása előtt álló akadályok elhárításához. Mindemellett pedig létrehozta a történelem legambiciózusabb ösztöndíj rendszerét is (Hackl, 2001: 15).

A Maastrichti Szerződés vezette be az oktatási politikát, mint az Unió új önálló szakpolitikáját. Ezen új szakpolitika megteremtése elsősorban a „politikai unió” ideájához kötődött. Az Unió politikai döntéshozóinak elképzelése szerint ugyanis az uniós szinten szervezett felsőoktatási programok hatékony eszközei lehetnek az Egységes Belső Piac elmélyítésének, valamint annak, hogy a tagállamok állampolgárai valódi uniós polgárokká váljanak. Az európai oktatási projektek iránti elköteleződés ugyanis legyőzheti a „szűklátókörű nacionalizmust”, amely akadályozza Európa, mint „politikai projekt” megvalósulását (Robertson, 2009: 5).

Az uniós oktatási és szakképzési politika jogi alapját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 165. és 166. cikkei képezik. A 165. cikk (1) bekezdése értelmében „Az Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”⁶ Az Unió e téren csak nem kötelező jogi erővel bíró aktusokat (ajánlásokat) fogadhat el, de ezek nem irányulhatnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására (jogharmonizációra).⁷

A fenti rendelkezésekben foglalt felhatalmazás – és különösen a jogharmonizáció kizárása – egyértelművé teszi, hogy az Unió csupán korlátozott hatáskörrel rendelkezik a felsőoktatás szabályozása terén. Az EU soft law dokumentumai, más uniós szakpolitikák – elsősorban a belső piaci jogharmonizáció – terén megszületett szabályok, valamint az Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata által megindított folyamatok azonban azt igazolják, hogy egy ténylegesen működő – és nem csupán a deklarációk, politikai párbeszéd formájában létező – uniós felsőoktatási politika megvalósulásáról beszélhetünk.

Az Európai Unió fenti vívmányainak betudhatóan a tagállamoknak a 90-es évektől kezdve a hallgatói mobilitás fokozódó intenzitásával kellett szembe nézniük. A költségvetési megszorítások által diktált kényszer mellett ez is arra motiválta a kormányokat, hogy nagyobb önállóságot és autonómiát adjanak a felsőoktatási intézményeknek, ugyanakkor szigorúbb, hatékonyságot mérő szabályokat vezessenek be (Hackl, 2001: 15).

⁵ A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.), később hatályon kívül helyezte, de a fenti szabályait változatlan formában rögzítette a Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.).

⁶ EUMSZ 165. cikk (2) bekezdés.

⁷ EUMSZ 165. cikk (4) bekezdés.

Mindemellett a 90-es években az ERASMUS programok sikeressége és a hallgatói mobilitás erősödő intenzitása hatással volt a tagállami felsőoktatási reformokra is. Az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Olaszországban és Németországban határozottan megfigyelhető volt a reformkezdeményezések nemzetközi orientációja.⁸

A tagállami döntéshozók tehát kifejezetten pozitívan viszonyultak az uniós mobilitási programokhoz. Ugyanakkor a kormányok nem minden tekintetben találták megfelelőnek e programok működését. A legfőbb aggodalomra egyrészt a mobilitás egyenetlen eloszlása adott okot, másrészt pedig az ERASMUS ösztöndíj összegének fokozatos csökkenése, amely arra készítette a tagállamokat, hogy a mobilitás volumenének fenntartása érdekében kiegészítsék tagállami keretből az ösztöndíjakat. E körülmények közvetlen előzményei voltak a Sorbonne-i Nyilatkozat elfogadásának (Hackl, 2001: 16).

1002 2. A bolognai folyamat

Az Európai Unió felsőoktatással kapcsolatos politikai céljainak formálásában meghatározó szerepet töltött be a bolognai folyamat. Ennek megindítása Franciaország, Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság oktatási minisztereinek 1998-ban megtett – és a folyamat alap gondolatait lényegében már rögzítő – közös nyilatkozatához köthető, amely „Sorbonne-i Nyilatkozat” néven vált ismertté. A kezdeményezéshez való csatlakozás lehetősége nyitva állt a többi uniós tagállam, sőt harmadik államok számára is.

E felhívás alapján a Bolognai Nyilatkozatot⁹ 1999. június 19-én 30 európai ország írta alá, és ma már 47 állam vesz részt benne. A Bolognai Nyilatkozat az aláíró államok kormányközi együttműködésének eredménye, önkéntes kötelezettségvállalásuk saját oktatási rendszerük megreformálására. Ez a reform (nyilatkozat) tehát jogilag nem köti sem a nemzeti kormányokat, sem a felsőoktatási intézményeket.

A részt vevő országok oktatásért felelős miniszterei a bolognai nyilatkozat aláírása óta minden második vagy harmadik évben találkozót – a találkozók között follow-up üléseket – tartanak a folyamat előrehaladtának értékelése és a további cselekvési prioritások meghatározása érdekében – lényegében e találkozót, illetve az általuk beindított aktivitásokat együttvéve nevezzük „bolognai folyamatnak”.¹⁰

A Bolognai Nyilatkozat – egy Európai Felsőoktatási Térség (EFT) megteremtése érdekében – a részt vevő országok hat fő célkitűzését rögzíti, amelyek – kiegészítve a késői találkozók eredményeivel – összefoglalva az alábbiak: (1) meg kell teremteni az összehasonlítható felsőoktatási képzések, illetve e képzések elismerésének rendszerét; (2) egy alapvetően három képzési cikluson (bachelor – master – doktori) alapuló képzési rendszert és (3) egy kreditátviteli és -gyűjtési rendszert az ECTS-modell¹¹ alapján, melyet az ERASMUS csereprogram használ; (4) meg kell szüntetni a hallgatók, az oktatók és a kutatók mobilitá-

⁸ Így többek között a brit kormány által 1997-ben előterjesztett „Dearing jelentés” előkészítését segítő kérdőíveket nemcsak a hazai, hanem a külföldi egyetemeknek is kiküldték.

⁹ The Bologna Declaration (1999).

¹⁰ Prága (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), London (2007), Leuven (2009. április), Budapest és Bécs (2010), valamint Bukarest (2012. április).

¹¹ European Credit Transfer and Accumulation System

sának minden akadályát; (5) ki kell építeni egy európai szintű minőségbiztosítási rendszert; (6) növelni azon modulok, oktatási és tanulmányi területek számát, amelyek tartalmában, irányában vagy szervezésében megmutatkozik az európai dimenzió.

A bolognai folyamat az Európai Unió keretein kívül létrejött vállalkozás, ugyanakkor a mozdítógépek között számos uniós célkitűzést is megtalálhatunk, gondoljunk csak a mobilitás akadályainak megszüntetésére az EFT-ben vagy a részt vevő államok felső oktatási intézményei által kibocsátott oklevelek elismerésének biztosítására. A folyamat éppen ezért szorosan kapcsolódik az uniós politikákhoz és programokhoz. A bolognai nyilatkozatot előkészítő munkacsoport munkájában ráadásul a Bizottság is részt vett, tekintettel arra, hogy – a tagállamok által is elismert – uniós mobilitási programok menedzselésével szerzett szakértelmével jelentősen hozzá tudott járulni az előkészítő munka sikerességéhez (Hackle, 2001: 26). A Bizottság jelenleg a 47 ország mellett szintén hivatalos tagja a bolognai folyamatnak, és képviselője jelen van a miniszteri találkozók, illetve a follow-up üléseken.

A folyamat érdekessége – és ellentmondásossága – éppen abban rejlik, hogy az Unió keretein kívül megalkotott, kormányközi együttműködésen alapuló és jogi kötelező erővel nem bíró dokumentumban megfogalmazott ambiciózus célok, illetve a megvalósult eredmények nem tükrözik a tagállamok ellenállását és a szuverenitásukhoz való ragaszkodását, amely az oktatási politika terén az Unió kompetenciájának bővítésével szemben erőteljesen megmutatkozik (Hackle, 2001: 21).

3. A Lisszaboni stratégia

1003

2000 márciusában a lisszaboni Európai Tanács új stratégiai célt határozott meg az Európai Unió számára. Ennek értelmében az Európai Uniónak arra kell törekednie, hogy 2010-ig „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága”¹² legyen, amely nagyobb arányú foglalkoztatást, jobb munkahelyeket és erősebb társadalmi kohéziót biztosítva képes a fenntartható növekedésre. A cél eléréséhez a tudás alapú társadalom követelményeinek megfelelő, a magasabb szintű és színvonalú foglalkoztatás igényét kielégíteni képes oktatási és képzési rendszerekre van szükség.¹³

A Lisszaboni Stratégia, valamint az ehhez kapcsolódó stratégiai célkitűzések¹⁴ alapján elfogadott 10 éves munkaprogram¹⁵ 2004-ben egészült ki a szakképzés és a felsőoktatás reformjára vonatkozó stratégiai programmal. E momentumhoz köthető a 10 éves munkaprogram „Oktatás és Képzés 2010” néven való ismertté válása (Gornitzka, 2006: 26).

A Bizottság kötelező erővel nem bíró szakpolitikai dokumentumaiban¹⁶ határozta meg a „tudásalapú gazdaság” megteremtése érdekében a felsőoktatás és az egyetemek szere-

¹² Olyan térséget/gazdasági szerveződést értünk „tudásalapú gazdaság” alatt, amely a gazdasági versenyképességének biztosítása érdekében a termelési szerkezetét magas hozzáadott (tudás) értéket tartalmazó termékek és szolgáltatások előállítására programozza át.

¹³ Elnökségi következtetések (2000).

¹⁴ E célkitűzéseket lásd: Elnökségi következtetések (2001).

¹⁵ Work Programme, 2002.

¹⁶ Közlemények, illetve bizottsági munkadokumentumok.

pének reformjával kapcsolatos célkitűzéseket és konkrét feladatokat, illetve a Lisszaboni Stratégia továbbvitelét célzó konkrét stratégiai programokat.¹⁷

A felsőoktatás, illetve az egyetemek szerepével kapcsolatos reformelképzelései részben igazodnak azokhoz az irányvonalakhoz, amelyeken a tagállamok felsőoktatási politikájának változása már a 80-as – sőt némelyeknél a 70-es – években elindult. Így a Bizottság megerősítette, hogy biztosítani kell az egyetemek autonómiáját és át kell alakítani az államhoz való kapcsolatát, valamint finanszírozási rendszerét. Az európai egyetemeknek sokkal nagyobb mértékű finanszírozási arányt kell vonzaniuk az ipar részéről és csökkenteniük kell az állami finanszírozástól való függőséget. A tagállamokban olyan szabályozási keretet kell teremteni, ami ösztönzi az egyetemeket az ilyenfajta vállalkozásokra. Közvetlen finanszírozások helyett az államnak inkább ösztönzőként kell működtetnie: állami beruházásokkal mozgósítani kell más – főként magán – forrásokból. Az államnak saját kereteit is hatékonyabban kell kihasználnia és az eredményalapú finanszírozást preferálnia. Ilyen eszköz lehet például az állam és az intézmény között célzott teljesítmény-megállapodások létrehozása. A Bizottság hangsúlyozta, hogy az egyetemek szerepe kulcsfontosságú a tudásháromszög mindhárom csúcának – az oktatás, a kutatás és az innováció – megerősítésében. Ezért – az alternatív források keresésének érdekében is – az egyetemek és a cégek között szorosabb együttműködést kell teremteni, amely javíthatja az új tudás terjedését és kihasználását a gazdaság és a társadalom egészében. A tagállamoknak (például adószabályaik révén) ösztönözniük kell az egyetemek és az ipar közötti partnerségek létrejöttét. Mindez nem azt jelenti, hogy a Bizottság a közfinanszírozás mértékének csökkentését várná el a tagállamoktól. Az uniós célkitűzés csak az arányok megváltoztatása, a Bizottság ugyanakkor mind a köz-, mind a magánfinanszírozások esetében lényegesnek tartja a forrásösszegek növelését.¹⁸

A Bizottság meghatározott kifejezetten európai léptékű célkitűzéseket is (COM, 2003). Ezek nagy része (az európai intézmények versenyképessége, kiválóságra törekvés) összhangban van a Bolognai Nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzésekkel.

A Lisszaboni Stratégia 2020-ig tartó programját meghatározó Európa 2020 Stratégiában – amely elsődleges célkitűzésként nevesítette a 2008-as pénzügyi válságból való kilábalást – még inkább központi szerepet kapott a felsőoktatás modernizációjának, megreformálásának kérdése. A dokumentum célként tűzte ki, hogy 2020-ra az ifjabb generáció (30–34 évesek) 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel (COM, 2010), és – összhangban a bolognai folyamat 2012-es budapesti miniszteri ülésén megfogalmazottakkal – még intenzívebb szerepet szán a felsőoktatásnak a területi gazdasági és társadalmi problémák, kihívások kezelésében.

A lisszaboni projekt felsőoktatást érintő része, mint láthattuk, párhuzamosan működött a bolognai folyamattal. Ez utóbbi egyszerre jelentett inspirációt, versenyt (konkurenciát) és támogatást a lisszaboni eredmények számára (Gornitzka, 2006: 26). A két kezdeményezés között ugyanakkor egyre erőteljesebb „összeolvadás” figyelhető meg. A Bizottság

¹⁷ Ilyen az Európa 2020, amely különösen fontos iránymutatásokat tartalmaz a felsőoktatás modernizációjával összefüggésben.

¹⁸ COM, 2003; COM, 2005; COM, 2006.

közleményeiben rendszeresen utal a bolognai rendszer célkitűzései és a lisszaboni stratégia közötti összhangra (COM, 2010), továbbá kifejezésre juttatja, hogy a Bizottság támogatja a bolognai folyamatot és részt vesz előmozdításában (COM, 2003). A Bolognai Nyilatkozat által meghirdetett Európai Felsőoktatási Térség, valamint a Lisszaboni Stratégiában célként megfogalmazott Európai Kutatási Térség fokozatos összekapcsolódása is jellemző.¹⁹

4. A Lisszaboni Stratégia és a nyitott koordinációs módszer (OMC)

1004

A fenti ambiciózus célkitűzések elérése érdekében a Lisszaboni Stratégia – többek között az oktatás terén megvalósítandó, európai szintű közpolitikai koordináció nevesített módozataként²⁰ – bevezette a „nyitott koordinációs módszert” (*OMC – open method of coordination*).²¹ Az OMC alkalmazását a tagállamok szemében vonzóvá teszi, hogy a mechanizmus nem ismeri a jogi szabályozáshoz kapcsolódó kikényszeríthetőség és szankciók fenyegetését. További előnye, hogy a megvalósítás eszközei és módszerei rugalmasak, a tagállamokra vannak bízva (Varju, 2009: 49).

A nyitott koordináció módszere a Lisszaboni Európai Tanács meghatározása szerint „a jó gyakorlatok elterjesztésének és az európai célok felé mutató nagyobb konvergencia elérésének módja”. Az eszköz négy, egymást kiegészítő pillérré épül:

- a) irányelvek kijelölése az Unió számára, kombinálva a tagállamok céljainak megvalósítását összefoglaló specifikus menetrendekkel;
- b) mennyiségi, minőségi mutatók és mércék meghatározása, a különböző tagállamok és a különböző szektorok igényeihez igazítva;
- c) a fenti európai irányelvek nemzeti és regionális politikai irányelvekké való leképezése, konkrét célok kijelölésével, szabályozások elfogadásával;
- d) időszakos monitorozás, értékelés és az azonos szinteken megszervezett, egymást értékelő beszámolók készítése, amelyek a kölcsönös tanulási folyamatot segítik elő. (Elnökségi következtetések, 2000: 38).

Az oktatás terén megvalósítandó nyitott koordinációs módszer eredetileg azonban inkább az egyéb oktatási területek kormányzását célozta és kevésbé a felsőoktatását. 2004-ben azonban – amint fent már utaltunk rá – a bolognai és a koppenhágai folyamat célkitűzései összekapcsolódtak az „Oktatás és Képzés 2010” koncepcióban, amellyel az Unió az oktatásnak és képzésnek egy általános politikai keretet kívánt teremteni. Ettől kezdve a felsőoktatás reformja integráns célkitűzését képezi az OMC folyamatnak. Az OMC folyamat kezdeti „távolságtartása” azzal magyarázható, hogy a felsőoktatás kifejezetten a bolognai

¹⁹ A 2007-es follow-up találkozójának eredményeit rögzítő bergeni nyilatkozat doktori képzésekkel kapcsolatos következtetései határozottan megerősítik a bolognai folyamat kapcsolódását az Európai Kutatási Térséghez, a Bizottság pedig a Lisszaboni folyamatot értékelő nemzeti jelentéseiben kifejezetten vizsgálja, hogy a tagállamok miként járultak hozzá az Európai Felsőoktatási Térség megvalósításához (Gornitzka, 2006: 27).

²⁰ A terminológiát lásd Varju, 2010: 48.

²¹ Formálisan nem nevesítve már a 90-es években is alkalmazták önálló közpolitikai módszerként, így például a foglalkoztatáspolitikai területén.

folyamat által lefedett terület volt. A Bizottság ugyanakkor már a 2004-es „összeolvadás” előtt megkezdte saját felsőoktatási politikája pilléreinek megépítését; ennek első eredménye az „Egyetemek szerepe a tudás Európájában” című, 2003-ban kibocsátott közlemény (Gornitzka, 2006: 27). Az Unió intézményei közül a Bizottság jelenleg is központi szerepet játszik a nyitott koordinációs módszer megvalósításában, ami abban is megmutatkozik, hogy közleményeiben ez az intézmény határozza meg az uniós felsőoktatási politika átfogó céljait (Garben, 2012: 13). Kikényszerítési mechanizmus hiányában elsősorban a Bizottság mobilitási programjai – így például ERASMUS, Tempus Plus, Jean Monnet Program – ösztönzik a tagállamokat az OMC keretében való együttműködésre. Ugyanilyen motivációt jelenthetnek a Lifelong Learning Program, a Strukturális Alapok, valamint az Európai Beruházási Bank által az Európa 2020 felsőoktatási célkitűzéseinek eléréséhez biztosított támogatások.

A fentiekből is láthatjuk, hogy a Lisszaboni Stratégia nem csupán a célkitűzéseiben, hanem a megvalósítás tervezett módszerei tekintetében is rokon vonásokat mutat a bolognai folyamattal. A bolognai rendszer is a kormányzás egy új formájának tekinthető; az OMC-vel hasonló vonása a folyamat informális jellege, a „policy learning” kultúrája, valamint a „tanulás” eredményei alapján a folyamat állandó reformja iránti igény (Furlong, 2011: 18–19).

1005 5. Az Európai Unió „kemény jogi” eszközei – feszültség a kormányzási szintek között

a) Uniós jogi kontextusban a felsőoktatáshoz való hozzáférés joga – a bolognai célkitűzésekkel is támogatva – erősen összefonódik az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogával és a tagállami hovatartozáson alapuló diszkrimináció tilalmával. A felsőfokú tanulmányok végzésének joga tehát átalakul egy tagállami határokon túlterjedően, európai dimenzióban értelmezendő egyéni joggá is. Ebben meghatározó szerepe van az EUB (Európai Unió Bírósága) joggyakorlatának, amely egyes vélemények szerint még nagyobb jelentőséggel is bír az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása terén, mint maga a bolognai folyamat, illetve a kapcsolódó tagállami jogi szabályozási reformok (Kwikkers–Wageningen, 2012: 39) (lásd a 2. mellékletet!).

Mindez nem meglepő módon erőteljes ellenállást vált ki a tagállamok részéről, mivel az oktatási politikájuk szervezésére vonatkozó autonómiájuk sérelmeként élik meg ezt az esetek nagy részében. A feszültség különösen azon tagállamokkal összefüggésben tapasztalható, amelyek felsőoktatási rendszere (legalábbis meghatározott szakokon) valamilyen szempontból „vonzóbb”, mint más tagállamoké. Belgium például amiatt vezetett be korlátozó intézkedést, hogy megakadályozza a nagy számú francia diák felsőoktatásban való részvételét, akik a belgiumi francia közösségben kívánnak paramedicinális tanulmányokat folytatni, megkerülve ezzel a hazai numerus clausus szabály által felállított korlátokat. A francia nyelvű oktatás miatt különösen vonzóak voltak számukra az itt folytatható tanulmányok. A vitatott belgiumi szabály szerint a nem hazai érettségi bizonyítvánnyal rendelkező diákok csak abban az esetben juthattak be az állami felsőoktatási intézmények által indított szakokra, ha abban az államban, ahol bizonyítványukat szereztek, megfelelnek a fel-

vételi követelményeknek²². Hasonló intézkedést hozott – a felsőoktatási intézményekbe jelentkező német diákok tömeges részvételének korlátozása érdekében – Ausztria is. Az EUB mindkét állam korlátozó intézkedését ellentétesnek nyilvánította az uniós joggal.

b) A „soft” uniós aktusok, valamint az EUB ítélkezési gyakorlata mellett a tagállamok oktatási politikáját azon, kötelező erejű uniós jogszabályok (így különösen irányelvek) is formálják, amelyeket kifejezetten a személyek szabad mozgásának elősegítése, illetve a belső piac szabályozása érdekében hoznak meg az uniós intézmények. A képesítések elismeréséről szóló irányelv korszerűsítését előkészítő reformfolyamat már tudatosan figyelembe vette ezt a hatást, és éppen ezért a korszerűsítés egyik kifejezett célja az volt, hogy a módosított irányelv az Unió felsőoktatás-politikai célkitűzéseivel és megvalósult eredményeivel, valamint a bolognai célokkal is összhangba kerüljön.

6. Az uniós célok és a felsőoktatási intézmények területi szerepe

1006

A felsőoktatási intézmények területi szerepét az uniós, illetve a tagállami szinten megfogalmazott felsőoktatási és a fejlesztési politikai célkitűzések (illetve a területi, városi fejlesztési koncepciók) együttesen alakítják. A lisszaboni irányvonalak az Unió fejlesztéspolitikai prioritásaiban is visszatükröződnek, sőt az Unió területfejlesztésre vonatkozó tervei közül már az első – még 1999-ben született – átfogó Európai Területfejlesztési Perspektíva is kiemeli az egyetemek szerepét a várostervezésben/fejlesztésben, a városi hálózatok együttműködésének elősegítésében. A strukturális alapokból nyújtható támogatásokról rendelkező uniós jogi normákban szintén a célértékek között szerepel az innováció, illetve az emberi erőforrások fejlesztése, és ennek érdekében a vállalkozások és az egyetemek, regionális hatóságok, tudományos és technológiai központok közötti együttműködési hálózatok építése.²³ Az Európa 2020 stratégia prioritásaival összhangban az Unió 2014–2020-as programozási időszakra szóló célkitűzések között ezen értékek még nagyobb hangsúlyt kapnak. 2014 – 2020 időszak kereteit kijelölő 2012-es bizottsági dokumentum (position paper) Magyarország számára a felsőoktatás területén követendő fejlesztési irányként fogalmazza meg többek között, hogy a képzéseket a munkaerőpiaci igényeknek megfelelőbben kell kialakítani és növelni kell a felsőoktatásban részt vevő hátrányos helyzetű tanulók számát.

* * *

A 90-es évek végén az európai államok egyértelművé tették azon igényüket, hogy európai szintű, közös együttműködést kívánnak létrehozni az oktatás terén. Két párhuzamosan futó és célkitűzéseiben számos ponton összekapcsolódó projekt – a bolognai folyamat és a Lisz-

1007

²² Például sikeres felvételi vizsga letétele vagy a létszámkorlát által meghatározott legalacsonyabb tanulmányi szint elérése

²³ Lásd különösen a Tanács 1083/2006/EK rendeletét (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210, 2006. 07. 31., 25. o.

szaboni Stratégia – határozza meg jelenleg is Európában a felsőoktatás modernizációjának irányát. Ezek egyike sem avatkozik be ténylegesen a tagállamok jogalkotási kompetenciájába, mindkettő elsősorban a stakeholderek széleskörű együttműködését feltételező, „soft” eszközökkel való kormányzás megvalósítását tűzte ki célul.

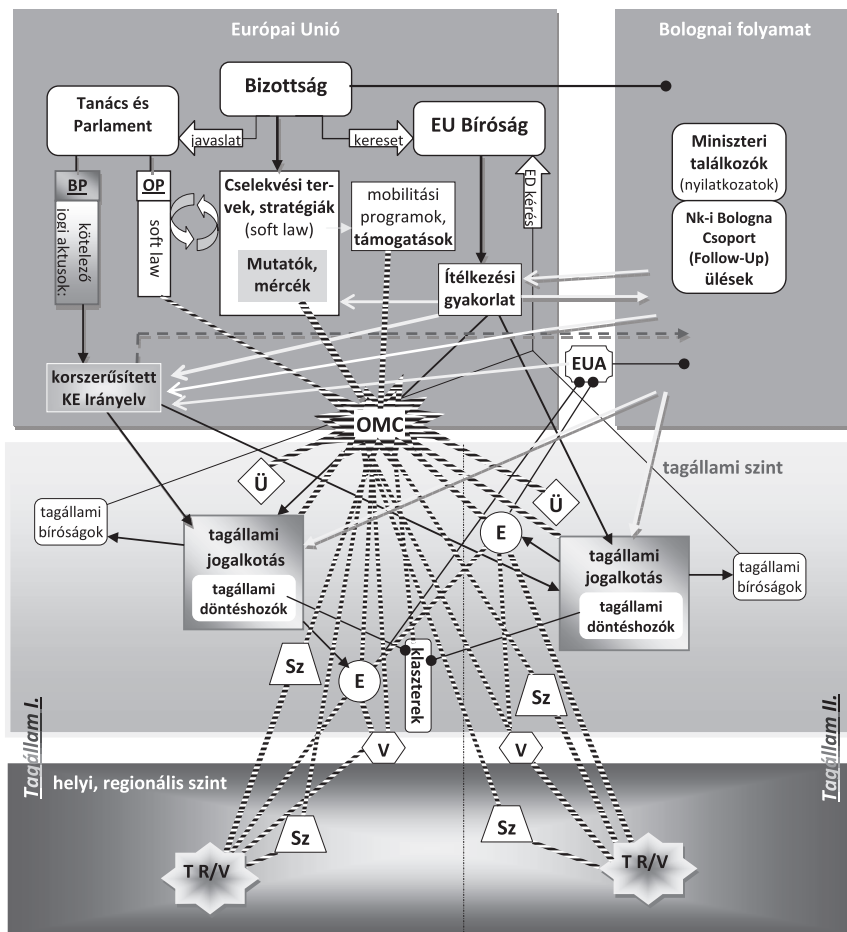
Az Európai Unió a felsőoktatás szabályozása terén csak támogató, kiegészítő intézkedéseket hozhat, valódi szabályozási hatáskörrel nem rendelkezik. Ugyanakkor a Bizottság soft law aktusai, programjai; a programokhoz rendelt költségvetési források; a belső piac működésének biztosítását és a megkülönböztetés tilalmának érvényesítését célzó (kötelező erejű) uniós szabályok és a kapcsolódó EUB-gyakorlat valódi, érezhető hatást gyakorolnak a felsőoktatás tradicionális kormányzási folyamataira.

1. melléklet
I.1 ábra

A felsőoktatás kormányzásának európai modellje

1008

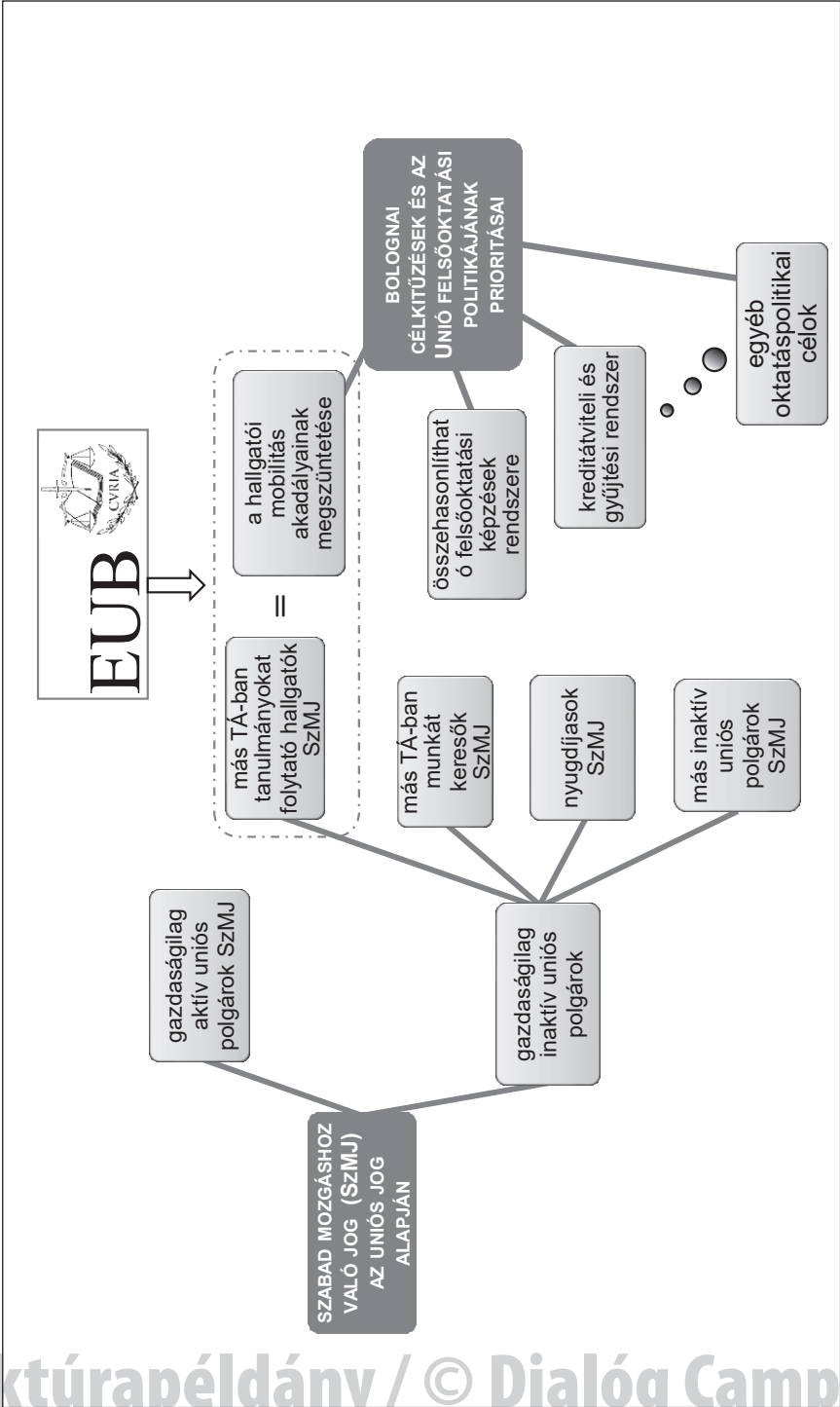
A felsőoktatás kormányzásának modellje



Jelmagyarázat: **ED kérés**: előzetes döntés kérése; **EUA**: Európai Egyetemek Szövetsége (European University Association); **Ü**: az EU mobilitási programok kezelését, koordinációját végző nemzeti ügynökségek; **E**: egyetemek; **Sz**: szakmai, illetve területi érdekek képviselői érdekében létrejött helyi, regionális, országos szövetségek; **V**: vállalkozások; **R/V**: régiók/ városok; **BP**: belső piac; **OP**: oktatási politika; **korszerűsített KE Irányelv**: a szakmai kérdések elismeréséről szóló 36/2005/EK irányelv módosítása; **felkötött nyil**: kötelező jogi erővel alapuló kapcsolat; **szagatott nyil**: jövőbeni várható potenciális tagság; **világos nyil**: nem jogi kötelezően alapuló kapcsolat, csupán hatás; **OMC**: nyitott koordináció módszerén alapuló kapcsolat (Open Method of Coordination)

2. melléklet
1.2 ábra

Az EUBB ítélezési gyakorlata és a Bolognai folyamat



II. A felsőoktatás alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyai

Linder Viktória

Kulcsszavak

humán erőforrás-gazdálkodás a felsőoktatásban	oktatói állomány kiválasztása	akadémiai előmenetel
bérmegállapítási autonómia	teljesítményközpontú előmeneteli rendszer	egyetemi autonómia
		egyetemi oktatók jogállása

Az elmúlt évtizedekben érvényesülő társadalmi, gazdasági tendenciák az egyetemek számára – a felsőoktatás és a kutatás hagyományos feladatainak ellátása mellett – jelentősen kibővült, és egyben új szerepkör betöltésének igényét hozták felszínre. A fokozatosan csökkenő költségvetési eszközök, az egyetemek között jelenlévő versenyben való helytállás kényszere, az újonnan jelentkező, sokrétű kihívás a korábbi hagyományos feladatokon túlmutató működést igényelnek. A felsőoktatási intézmények szükségképpen diverzifikálódása, a szerkezeti keretek változása, a részben új feladatok ellátása a felsőoktatás humán erőforrásaitól (HR) is – a hagyományostól eltérő – szélesebb körre kiterjedő ismereteket, tevékenységet és fokozott erőfeszítéseket kívánnak meg. Az oktatás színvonalbeli követelményei mellett az egyetemek által előállított, birtokolt tudás a – korábbihoz képest – társadalmi-gazdasági szinten is szélesebb körű hasznosításának megteremtése megnövekedett feladatok elé állítja a felsőoktatás személyi állományát.

Jelen alfejezet azt kívánja feltárni, hogy a magyar felsőoktatási szektor emberi erőforrásokkal való gazdálkodása, az oktatók, kutatók alkalmazási viszonyai milyen mértékben illeszkednek a megváltozott körülményekhez igazodni kívánó nemzetközi – elsősorban európai uniós – trendekbe. Milyen feltételek közepette látja el az egyetemeket mozgásban tartó akadémiai állomány a felsőoktatás képzési, kutatási feladatait.

1. Hazai helyzetkép

1010

A hazai jogrendszer 2010 óta végbement átalakítása a felsőoktatásra vonatkozó jogi szabályozás kereteit is újraformálta. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény hatálybalépésével párhuzamosan azonban a személyi állomány foglalkoztatási viszonyaira

vonatkozó alapvető változások nem születtek meg.²⁴ A tudományos előmeneteli rendszerben ugyan történtek módosulások; szigorodtak a követelmények a tudományos teljesítmény, a felsőoktatási tapasztalat tekintetében. Így például az új szabályozás doktori tanulmányok folytatásának, tudományos fokozat megszerzésének feltételéhez kötötte egyes munkakörök (tanársegédi, adjunktusi) betöltését, megnövelte az oktatói munkakörben való előmenetelnél szükséges várakozási időt stb. Ezek az intézkedések a munkakörök közötti előmenetelt és ezzel párhuzamosan az illetménybeli előrelépést is lassítják. Mindezzel az előmenetelhez kötött illetményrendszer változatlan maradt, és a 2008-ban befagyasztott közszolgálati illetményalaphoz képest a bér összege sem növekedett. Egyik oldalon az egyetemek egyre jobban beszűkülő pénzügyi lehetőségei, másik oldalon a növekvő elvárások közepette az oktatók életkörülményei negatív irányba változtak, leterheltségük fokozódott. A fő munkahelyen megkeresett bérből – ahol az oktatás mellett (amely az órákra való felkészülésen és azok megtartásán túl a hallgatók mentorálását, szakdolgozatra, diplomamunkára való felkészítését, doktoranduszok témavezetését stb. is magában foglalja) tananyagot írnak, tudományos kutatói munkát folytatnak és publikálnak – nem lehet megélni. Ennek okán általánossá vált, hogy az oktatók főállásuk mellett más felsőoktatási vagy egyéb képző intézmény(ek)ben, kutatóintézetben vállalnak fél- vagy egész állást, óraadást vagy a köz-, illetve a magánszféra egyéb területein, esetleg időszakosan elnyert kutatási projekteknél való közreműködéssel igyekeznek megélhetésüket biztosító jövedelemre szert tenni. Amely természetesen azt jelenti, hogy az oktatási, kutatási feladatokra, a követelményként állított tudományos előmenetelre és az egyéni igényként is jelentkező önfejlesztésre, önképzésre kevesebb időt, energiát képesek fordítani.

1011 2. Az egyetemi autonómia és a humán erőforrás-gazdálkodás összefüggései

Szemben a hazai trendekkel, az európai országok zömében a felsőoktatás intézményei az elmúlt évtizedben a korábbiakhoz képest szélesebb körű autonómiára tettek szert a humán erőforrásokkal való gazdálkodás területén is. Ez az egyes személyzetgazdálkodási elemek kapcsán mérhető leginkább, így a toborzás/kiválasztás, az előmenetel módjai, az illetmények alakulása, illetve a jogviszony megszüntetése tekintetében. Az, hogy ki hozza meg az egyes HR-vonatkozású döntéseket, jelentős mértékben függ attól, hogy ki az egyetem fenntartója: az állam vagy más entitás. Ez igaz abban az esetben is, ha az intézmény önállóan dönt, illetve akkor is, ha – a jellemző európai tendenciának megfelelően – valamely külső szereplővel (tipikusan a kormányzat valamelyik szintjével) együttműködik.

Természetesen a humán erőforrás-gazdálkodási autonómia szoros összefüggésben áll az akadémiai, a szervezeti és a pénzügyi önállósággal, illetve azok mértékével is. De míg az európai országok többségében az első három területen az egyetemek magas fokú autonómiát élveznek, addig pénzügyi tekintetben ez korlátozottabb. A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy az egyetemi autonómia milyen módon jut szerephez az oktatók, kutatók alkalmazását érintő egyes humán erőforrás-gazdálkodási elemek vonatkozásában.

3. Toborzás, kiválasztás

1012

A toborzást érintő különbségek az egyetemi autonómiák különböző mértékének tudhatók be. Számos esetben az egyetemek önállóan toboroznak, míg más esetekben formalizáltan, gyakran egységes eljárásban, esetleg külső hatóság jóváhagyásával. Tizenhét európai országban a felsőoktatási intézmények lényegében szabadon toborozhatják oktatói állományukat, de ezek között az országok között is vannak olyanok, ahol általános rendelkezések vonatkoznak a kiválasztási eljárás, minősítési követelmények, a pályázatok közzététele, a kiválasztási bizottságok összetétele bizonyos vonatkozásaira, azonban a hatóságok itt nem vesznek részt a folyamatban. (Estermann–Nokkala–Steiner, 2014) Jelentős mértékű az autonómia Csehországban, Észtországban, Luxemburgban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban, amely két utóbbi országban a tudományos minősítés és egyéb kiválasztási kritériumok mellett a létszámot is az egyetemek határozhatják meg. Az üres álláshelyek számáról, a különböző tanszékekre és karokra történő kinevezések módjáról az országok többségében az intézmények döntenek.

Cipruson, Lettországban, Olaszországban, Franciaországban szigorúak a szabályok, a kiválasztás is centralizáltabb. (Estermann–Nokkala–Steiner, 2014) Egyes országokban és esetekben a magasabb szintű munkakörbe kinevezendő oktatók kinevezését külső szerv hagyja jóvá.²⁵

Ahol a felsőoktatásban dolgozók köztisztviselők, a toborzás ugyanúgy zajlik, mint a közigazgatás hivatalnokai esetében. Az üres álláshelyeket minden EU-tagállamban nyilvánosan közzéteszik, az országok felében ezen túlmenően a törvényi előírásoknak megfelelően versenyvizsgákat szerveznek. Az intézmények felelősek a vizsga lebonyolításáért és a jelöltek betöltendő álláshelyre történő kinevezéséért (European Commission, 2012).

4. Jogállás

1013

Az elmúlt évtizedben az európai felsőoktatási szférában az intézmények diverzifikálódásának folyamata a humán erőforrások rugalmasabb és változatosabb karrierlehetőségeinek bevezetését indította útjára. (Estermann–Nokkala–Terhi, 2011)

Az Európai Unió joganyaga a közszolgálatban dolgozók jogállásának meghatározására vonatkozóan nem tartalmaz kötelező szabályokat. Így a felsőoktatási intézményekben alkalmazottak státuszának, munkavégzésre irányuló jogviszonyuk egyes elemeinek tekintetében a tagállamok jelentős mértékben eltérően szabályoznak. Az állami felsőoktatási intézmények oktatóinak jogállását az életpálya előrehaladtával általában a közjog szabályozza. Ez lehet az oktatói hivatásra vonatkozó speciális szabályozás, de éppúgy megegyezhet más állami foglalkoztatottakra vonatkozó szabályozással, tipikusan a köztisztviselőkével, közalkalmazottakéval.

Általános tendencia, hogy a tudományos pályafutás elején az egyetemek határozott idejű szerződéseket ajánlanak. Az önálló kutatói munkára képes állomány túlnyomó része

²⁵ Ide tartozik Magyarország is azáltal például, hogy a miniszterelnök nevezi ki a főiskolai tanárt, a köztestület elnök az egyetemi tanárt.

azonban már határozatlan idejű jogviszonyban kerül alkalmazásra. (European Commission, 2013/1)^{26,27} Előfordul, hogy a fiatal oktatók hallgatói státuszban vagy ösztöndíjasként végzik munkájukat, illetve az utóbbi években nőtt a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya is.

A vázolt tendenciát hivatkozva a magyar kormány a „következő 15 évre vonatkozó” felsőoktatási koncepciójában, amint hátrányként értékeli, hogy Magyarországon „ *nemzetközi összehasonlításban példátlan módon*” PhD nélküli tanársegédeket vagy friss PhD-vel rendelkező fiatalokat véglegesítenek a felsőoktatásban, s helyett a határozott idejű posztdoktori állások rendszerét és a kapcsolódó oktatói-kutatói életpályát vizionálja.²⁸ A kormányzati elképzelés, miszerint meghatározott gyakorlati idő és tapasztalat megszerzése után kerüljenek véglegesítésre a megfelelő színvonalú teljesítményt nyújtó pályakezdő oktatók, kutatók, valóban megfelel a nemzetközi gyakorlatnak. Ugyanakkor a magyar felsőoktatás jelenlegi rendszerében a határozatlan idejű közalkalmazotti kinevezés jelenti talán azt az egyetlen vonzerőt, amelyre az e pályát választó, elhivatottságot érző, jó képességű fiatalok ellentétezképpen számíthatnak a munkáltatótól; amely az esetek többségében maga az állam. A fejlett országok kormányzatai munkáltatóként általában munkaerőpiaci példamutatásra töreksenek saját közszolgálati foglalkoztatási viszonyaik alakításával. Ezzel szemben hazánkban egy pályakezdő tanársegéd vagy tudományos segédmunkatárs illetménye oly mértékben szerény, hogy nem csupán a kormány által hivatkozott pályakezdeti határozatlan idejű kinevezés példa nélküli nemzetközi összehasonlításban, hanem a fiatal oktató-kutató bére is. Az akadémiai pályán elinduló magyar fiatal számára az is nehézséget jelent, hogy az előmeneteléhez szükséges tudományos kötelezettségeinek (fokozatszerzéshez kapcsolódó költségek, úgy mint tandíj, irodalom beszerzése stb.) megtermelje a szükséges fedezetet. Mindezt amellett, hogy színvonalasan, folyamatos önképzés mellett leadja hallgatói számára a kötelező órákat, kivegye részét az oktatáshoz, a hallgatók teljesítéséhez kapcsolódó feladatokból, kutasson, disszertációt, tananyagot, egyéb publikációkat írjon.

1014 5. Illetmények

Az oktatói bérszínvonal az adott országban hatályos jogi szabályozás, illetve az egyetemi kormányzás mikéntjének megfelelően változik. A skála széles: az illetmények meghatározásában szerephez juthatnak a központi vagy a területi kormányzatok, illetve az egyetemek is. 2007-ben Philippe és szerzőtársai úgynevezett „bérmegállapítási autonómiát” mértek néhány nyugat-európai államban. Megállapították, hogy ezen a területen kevésbé jellemző az autonómia, de ez nem feltétlenül áll közvetlen összefüggésben azzal, hogy adott ország-

²⁶ Az Európai Bizottság Kutatási Főigazgatósága megbízásából, negyvenhét országban végzett kutatásban meghatározott kutatói, oktatói kategóriák: R1: pályakezdő (a PhD fokozat megszerzéséig); R2: PhD-vel rendelkező, szakmailag nem teljes mértékben független; R3: szakmai függetlenségében meghatározott szintet elért; R4: kutatási területet vezető.

²⁷ Negyvenhét ország viszonylatában az R1 kategóriában 91%, R2-ben 80%, R3-ban 33%, R4-ben 16% a határozott időre alkalmazott oktató, kutató.

²⁸ Fokozatváltás a felsőoktatásban...

ban az egyetemek többsége állami vagy magánkézben van-e.²⁹ (Philippe–Dewatripont–Hoxby–Mas–Colell–Sapir, 2008)

Ahol az oktatók köztisztviselők vagy közalkalmazottak, az alapbér, illetve az illetménytábla, valamint bizonyos esetekben az egyedi bérelosztás meghatározására a központi szint jogosult. Azokban az országokban, ahol nincs illetménytábla vagy központi szabályozás, kollektív tárgyalások során alakulnak a fizetések, amelynek keretében két-három évente minden állományi fokozatra vonatkozóan újratárgyalják az illetményszintet.

A bértábla kezdő- és végpontja közötti eltérések nagyságrendje szintén változatos. Európában Olaszországban a legnagyobb a különbség. Németországban például a pályakezdekő szerényebb, míg a professzorok már tekintélyes jövedelemre tesznek szert.

A legtöbb országban a fizetésnek részét képezik a szolgálati idő és/vagy teljesítmény alapján megállapított bónuszok és más illetményt kiegészítő juttatások. Odaítélésük általában annak a hatáskörébe tartozik, aki a bért megállapítja, így például az állam, a felsőoktatási intézmények vagy a szakszervezetek döntenek a feltételrendszerrel (European Commission, 2012/2).

A bérek nagyságrendjét tekintve rendkívül nagy a szórás. Negyvenhét vizsgált ország közül az Egyesült Államokban, Braziliában, Svájcban, Cipruson, Hollandiában, Írországban és Belgiumban keresnek a legjobban az oktatók. Dániában a legmagasabb a pályakezdekő, a PhD-hallgatók ösztöndíja. (European Commission, 2013/2) Ezzel szemben hazánkban, Bulgáriában, Romániában, Litvániában és Lettországban a legalacsonyabbak az egyetemi szférában az illetmények mindegyik oktatói és kutatói munkakör tekintetében. Olyannyira, hogy bizonyos esetekben az adott kategóriában legmagasabb bért fizető országban elérhető fizetés 20%-át sem éri el. (European Commission, 2013/2) Az OECD 2009-ben tizennyolc országban gyűjtött, a keresetekre vonatkozó adatai megerősítették, hogy a doktori fokozattal rendelkező munkát vállalókat Oroszországban és Kelet-Közép-Európában fizették a legrosszabbul (Auriol–Misu–Freeman, 2013).

A magyar felsőoktatás közalkalmazotti státuszban lévő alkalmazottait a nemzetközi összehasonlítások a köztisztviselők körébe szokták sorolni. A nemzetközi tendencia szerint azonban másutt az egyetemi oktatók bérszínvonala jelentősen meghaladja a közigazgatásban dolgozó tisztviselőkét. Nálunk épp fordított a helyzet. Magyarországon a közszolgálati tisztviselők – azonos végzettség, képzettség, szolgálati idő mellett – jelentős mértékben magasabb illetményre tehetnek szert például a pótlékok, illetménykiegészítések rendszerével, mint az egyetemek oktatói.

2015 tavaszáig mindössze koncepció megfogalmazására került sor; a kormány a teljesítményközpontú előmeneteli rendszer bevezetésével párhuzamosan, a közalkalmazotti törvény új felsőoktatási rendeletének megalkotásával kívánja megteremteni a versenyképes bérezés rendszerét.

1015 6. Előmenetel és értékelés

Számos országban az előmenetel feltételrendszerének meghatározása a felsőoktatási intézmény hatáskörébe tartozik; például az Egyesült Királyságban és Hollandiában.³⁰ Azokban az országokban, ahol az akadémiai állomány a közszolgálat részét képezi, változó megoldásokban központi szinten vagy az intézményekben születik meg a döntés.³¹

Az EU-tagállamok egy részében az akadémiai karrier folytatásának feltételét képezi a nemzetközi mobilitás és támogatását be is építették a hazai szabályozásba, másutt az európai szintű támogatási rendszerre támaszkodnak. (European Commission, 2013/1) Magyarországon is szerepel az elképzelés a kormány koncepciójában.

Eltérő mértékben, de az EU-tagállamok többségében a karrierfejlődés, az illetmény nagysága, összetétele az oktatói-kutatói teljesítményen alapszik. Az akadémiai állomány egyéni teljesítményértékelése a legtöbb országban szerves részét képezi az intézményi minőségbiztosítási eljárásnak. Leggyakoribb megoldásként, központi kötelezettség alapján az intézmények döntenek a gyakorlatba való átültetés módjáról és a teljesítménymenedzsment kritériumainak meghatározásáról. Például Németországban az egyetemi oktatók 25%-a tesz szert bónuszokra, amelyekről egyéni juttatási csomagjaikról folytatott alku során állapotodnak meg (European Commission, 2012/2; 2013/2).

Magyarországon a felsőoktatási törvény melléklete rendelkezik arról, hogy az intézmények határozzák meg a foglalkoztatásra és teljesítményre vonatkozó követelményrendszerüket, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit, az értékelést, annak nyilvánosságát, a következményeket. Az intézmények eleget is tesznek a teljesítményértékelés feladatának, azonban a szűkös anyagi lehetőségek igen kérdésessé teszik a garantált illetményen túl kifizethető többletjuttatásokat, legalábbis rendszerű gyakorlatról nem beszélhetünk.

1016 7. A jogviszony megszűnése

Mint láthattuk, a trendek abba az irányba mutatnak, hogy a pályakezdő oktatók, kutatók többnyire határozott idejű szerződéssel látják el feladataikat, amelynek lejártával szóba jöhet – és az esetek egy részében elvárt, illetve a karrierlehetőségek szempontjából előnyös is – az intézményváltás (például Németországban). A pályán történő előrehaladással párhuzamosan nő a határozatlan időre kinevezettek aránya, amely közjogi jogviszonyban gyakorlatilag az elbocsáthatatlansággal párosul.

³⁰ Példaképpen, a London School of Economics a közelmúltban dolgozott ki egy új előmeneteli rendszert, amely a régihez képest – amelyben az oktatók és kutatók az előmenetel egy bizonyos szintjének elérése után már nem tudtak továbblépni – kitágította az előmenetel lehetőségeit. Az új rendszerhez való csatlakozás opcionális.

³¹ Németországban például kísérletképpen a hagyományos habilitációs rendszer mellett (amellyel a magyar megoldás jegyeiben megegyezik), bevezették az úgynevezett junior professzori rendszert, amely a professzori státuszra hivatott felkészíteni. A rendszer egyelőre nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

* * *

Magyarországon a 2010 óta zajló átalakulások keretében a felsőoktatási rendszer szabályozására új törvény született. Az új jogszabály az egyetemek, főiskolák oktatóinak, kutatóinak tudományos előmeneteli rendszerében és ennek következtében foglalkoztatási viszonyaiban bővítette és egyben szigorította a követelményrendszert. Azonban a jogosultságok nem növekedtek, a munkakörülmények nem javultak; az egyetemek infrastrukturális, felszereltségbeli állapota, a technikai háttértámogatás hiánya plusz feladatok ellátását kívánja meg az oktatóktól. Átfogó, a felsőoktatás dolgozóinak egzisztenciális biztonságát megalapozni képes szabályozás, amely javítaná az oktatói, kutatói hivatásnak a felsőoktatás társadalmi szerepéhez igazodó elhelyezkedését, emelné a szakma megbecsülését és presztízsét nem született. Mindaddig csupán egy kormányzati koncepció került megfogalmazásra. A jövedelem a felsőoktatásban 2008 óta nem változott, vásárlóereje drasztikusan csökkent, amely azt eredményezi, hogy egyes esetekben a legmagasabb felsőoktatási béreket biztosító országokban megkereshető illetmények egyötödét sem éri el. Ugyanakkor bizonyos hazai közszolgálati kategóriák illetmény szintjéhez képest is megdöbbentően alacsony és összetétele is szegényesebb. Mindezek okán általános jelenség, hogy a magyar oktatók és kutatók főállásuk mellett másutt megkeresett jövedelemmel kénytelenek kiegészíteni fizetésüket. A kényszerű „sok lábon állás” azonban bizonytalanságot nem gyakorol pozitív hatást az egyetemi feladatokra fordítandó energia újratermelődésére és a jó képességű fiatalok számára sem nyújt vonzó perspektívát.

1017

III. Felsőoktatás-finanszírozás

Bartha Ildikó

Kulcsszavak

tömegképzés	„röghöz kötés”	felsőoktatás állami támogatása
felsőoktatás és állami szerepek változása	hordozható hallgatói támogatások	uniós források az egyetemek finanszírozásában
piaci elemek az állami finanszírozásban	költségmegosztás a felsőoktatás finanszírozásában	felsőoktatás és válság
gazdálkodási autonómia		

Az egyetemek mozgásterét, oktatási-kutatási tevékenységük irányát és egyéb feladataik körét, illetve végső soron túlélési esélyeit alapvetően meghatározza, hogy milyen források, milyen mértékben állnak rendelkezésükre és milyen feltételek mellett gazdálkodhatnak azzal. A felsőoktatás-finanszírozás fő modelljeinek áttekintése, a finanszírozási elvek (rendszerek) változását mozgató globális folyamatok feltérképezése lényeges tehát, hogy a „helykeresés”, a hagyományos oktatói-kutatói szerepen túl nyúló feladatvállalás okait, motivációit megérthessük. Ennek fényében tudjuk vizsgálni és értékelni e modellek hazai leképeződésének szakaszait és sajátosságait, illetve a felsőoktatási intézmények harmadik szerepével összefüggő magyarországi folyamatokat.

Amikor a felsőoktatás pénzügyi forrásait vizsgáljuk, elsősorban azt a kérdést tesszük fel, hogy az állam vagy a hallgató finanszírozza-e a felsőoktatás költségeit, illetve az állami hozzájárulás milyen formában valósul meg. Emellett igen fontos lehet a gazdasági szereplők, nonprofit szervezetek (egyházak) bekapcsolódása is a finanszírozásba. A gazdasági szereplők bevonásának például igen jelentős szerepe van az USA-ban – leginkább adományok, ösztöndíjak révén –, Európában viszont ez nem terjedt el, az állami források szerepe még mindig meghatározó. (Temesi, 2011: 321)

A domináns mértékű állami források mellett az Európai Unió által különböző címen biztosított források mértéke is egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. Az uniós támogatások szerepe nem csupán az EU által meghatározott prioritások, illetve a bolognai célok elérésében, hanem az állami felsőoktatási rendszerek fenntartásában (a működési feltételek, tananyag, infrastruktúra biztosításában) is egyre fontosabb. Emellett a felsőoktatás finanszírozásának tagállami szinten meghatározott elveit, és így végső soron a tagállam-

mok kiadásait is determinálják az uniós jogi (leginkább a személyek szabad mozgása és az egyenlő elbánás alapelveihez kapcsolódó) kötelezettségek.

A felsőoktatás finanszírozásának kérdése azonban nem pusztán az állami és magánforrások megoszlásának arányát jelenti (Kovács, 2013: 166). Ugyanennyire lényeges az elosztási mechanizmus és az intézmények működésére, illetve tényleges „cselekvőképességére” vonatkozó szabályozás is. Különösen szoros kapcsolat figyelhető meg a finanszírozási gyakorlat és az intézményi autonómia különböző vonatkozásai, továbbá a kormányzati ellenőrzési gyakorlatok között (Kovács, 2012, 104). A gazdálkodási autonómia rendkívül fontos az egyetemek harmadik szerepének szempontjából is: ennek megfelelő mértéke szükséges ugyanis ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmény vállalkozhasson, projektek részese lehessen, amellyel az adott térség fejlődéséhez, a közszolgáltatások minőségének javításához hozzájárulhat.

Szorosan összefügg a finanszírozással a minőségbiztosítás kérdése is, így különösen, hogy milyen eszközökkel, illetve ösztönzőkkel kívánja az adott kormányzat az akadémiai kiválóság megőrzése és a felsőoktatásban (a társadalom egyre szélesebb köre által igényelt) részvétel egyensúlyát biztosítani. A minőségbiztosítási szabályok szerepe – együttesen az autonómiát befolyásoló intézkedésekkel – meghatározó abból a szempontból, hogy mennyire lesz erős az intézmények közötti verseny, a piaci mechanizmusok térnyerése és ebből következően az érintettek lehetősége, hogy függetlenedni tudjanak az állami források által megszabott korlátoktól. További fontos elemei még a felsőoktatási finanszírozási rendszereknek a tandíjak, illetve a hallgatói hozzájárulás egyéb formáinak kondíciói, továbbá a diákhitelhez, illetve más, hallgatói támogatásokhoz való hozzáférés feltételrendszere is. Szintén lényeges a szerepe a finanszírozás közvetett eszközeinek (például adókedvezmények juttatása a vállalkozásoknak az arra való ösztönzés érdekében, hogy a felsőoktatási intézményeket támogassák; illetve a felsőoktatási intézmények beszerzési, infrastrukturális beruházási lehetőségeire vonatkozó feltételek).

Alapvető jelentősége van továbbá a felsőoktatási rendszer működőképessége szempontjából annak a tényezőnek, hogy mennyire stabilak és kiszámíthatóak a szektor szabályozásának általános keretei, illetve mennyire átlátható és ellenőrizhető az állami források elosztásának rendszere, a kormányzati döntéshozatal folyamata.

1018 1. A felsőoktatás finanszírozásának modelljei

A finanszírozási modelleknek elméletben két fő típusa különíthető el, az egyik a tiszta piaci logikák alapján működő modell, a másik ághoz pedig az állami szerepvállalás különböző formákat öltő megoldásai tartoznak. (Kovács, 2013: 168) Az alább bemutatandó „tiszta” modellek alapvetően elméleti modellek, a gyakorlat inkább ezek vegyes „ötvezését” mutatja (Kovács, 2013: 167). Emellett pedig ezek súlya, illetve aránya is folyamatosan változik: a modellek az egyes felsőoktatási rendszereken belül is cserélődnek, illetve új elemekkel egészülnek ki (Halász, 2012: 22).

1.1 A tisztán piaci modell

1019

A tiszta piaci modell lényegében azt jelenti, hogy a kormányzat nem juttat közösségi forrásokat sem az intézményeknek, sem a hallgatóknak. Ebben a modellben az intézmények kizárólag a hallgatók (vagy a magánszféra más képviselői) által fizetett tandíjából fedezik tevékenységüket, a kutatás pedig magánszervezetek szponzorálásával (illetve most már egyre inkább az Unió által nyújtott források segítségével) valósul meg. A felsőoktatás tehát alapvetően befektetésnek és nem közszolgáltatásnak számít. Az intézmények létszámkorlátok nélkül, szabadon meghatározhatják a tandíj nagyságát, a felvételi politikát is tetszésük szerint alakíthatják (Kováts, 2006: 933).

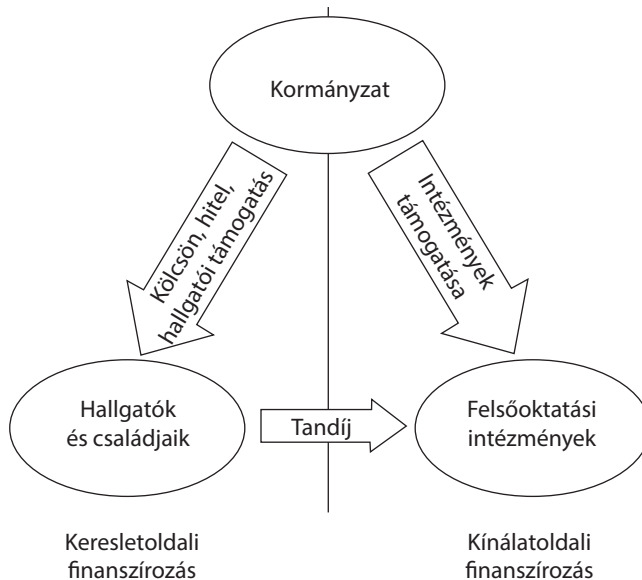
Azok a modellek, amelyekben a hallgatói finanszírozás jelen van, mindenképpen szükségessé teszik (valamilyen mértékben) a piaci mechanizmusok működését (Kováts, 2006: 925), abban az esetben is, ha az állam valamilyen módon részt vesz a finanszírozásban.

Az állami szerepvállalás formája alapján meg kell különböztetnünk kínálati és keresleti modelleket. A kínálati modellekben az állami támogatások közvetlenül az intézményekhez jutnak, a keresleti modellekben pedig a forrásokat a hallgatóknak vagy azok családjának juttatja az állam (Kováts, 2006: 921).

III.1 ábra

Az állami szerepvállalás formái a felsőoktatás finanszírozásában

1020



Forrás: Kováts, 2006: 926

A kínálati modelleken belül két fő típust különíthetünk el: a tárgyalásos és a képlet alapú finanszírozást.

1021 1.2 A tárgyalásos és a bázis alapú finanszírozás

A tárgyalásos finanszírozás esetében az intézménynek juttatott közösségi források nagysága az intézmény és a kormányzat közötti közvetlen tárgyalás eredménye (Kováts, 2006: 926). Ez a modell jelentette korábban a legtöbb európai ország számára a felsőoktatás finanszírozásának megszokott, természetes formáját. E finanszírozási rendszer az intézményeket kevésbé készíteti a (hallgatói) keresleti igényekhez való alkalmazkodásra, hiszen a költségvetési bevételeiket – hacsak állami hatóságok a közvetlen irányítási jogok révén ilyen irányú nyomást nem gyakorolnak rájuk – eredményességük vagy teljesítményük nem befolyásolja. Ettől a modelltől az elmúlt két évtizedben a fejlett országok mindegyike próbált megszabadulni, tiszta formájában ma már igen ritka (Halász, 2012: 24).

A felsőoktatás-financezírozási rendszereket kategorizáló írások egy része a tárgyalásos modell alkategóriájaként mutatja be a bázis alapú finanszírozást. Ennek lényege, hogy a felsőoktatási intézmények állami támogatásának összegét az előző évi kiadásait alapul véve, inflációs rátához igazítva határozza meg az állam; a kiadások legnagyobb részét tipikusan az oktatók bérezésére és a működési költségek teszik ki. Ismerünk olyan csoportosítást is, amely nem a tárgyalásos modell alrendszerének tekinti a bázisfinanszírozást (lásd: Jongbloed et al., 2008a).

1022 1.3 Képlet alapú finanszírozás

A képlet szerinti (más néven formula) finanszírozási modellekben a támogatás allokálását a tevékenységeket jellemző – annak inputjára vagy outputjára vonatkozó –, objektíven mérhető mutatókhoz kapcsolják (Halász, 2012: 24), azaz több teljesítmény-, illetve működési mutatót magában foglaló képletekkel számolják ki a támogatási összeget. A leggyakoribb inputmutatók közé a hallgatói létszám és a foglalkoztatottak létszáma tartozik, míg a tipikus outputváltozók a kiosztott kreditek, a sikeresen teljesített vizsgák, illetve a kibocsátott diplomák száma (Kováts, 2006: 928). A képlet alkotórészei a piaci mechanizmusokat szimuláló ösztönzőként működnek, a kormányzat így kívánja elősegíteni az intézmények hatékonyabb és eredményesebb működését (Halász, 2012: 43). A képlet alapú modell egyik változata, amikor a finanszírozás egyetlen normatívával történik (Polónyi, 2008); Magyarországon ez a forma vált ismertté „normatív finanszírozás” néven, majd alakult át később több változós képletfinanszírozássá. A képletekben alkalmazott mutatók egyik súlyos hiányossága, hogy nem tükrözik az intézményi alkalmazkodást ténylegesen meghatározó bonyolult folyamatokat, könnyen kijátszhatóak az intézmények által alkalmazott olyan „trükkökkel”, amelyek lehetővé teszik a mutatók formális javulását, anélkül, hogy azok a folyamatok, amelyek javulását szerették volna elérni, ténylegesen változnának (Halász, 2012: 44).

1023 1.4 Keresletoldali modellek

A keresletoldali modellek altípusaként határozható meg a fenti, tisztán piaci modell is. Másik altípusként az „indirekt finanszírozásként” is ismert kvázi piaci modell említhető,

amelynek lényege, hogy az intézmények helyett a hallgatók részesülnek állami támogatásban. A „kvázipiacon” tehát anélkül érhető el a hallgatók tudatos fogyasztóként való viselkedése, hogy korlátozva lenne a felsőoktatáshoz való hozzáférésük (Kováts, 2006, 933). A verseny tulajdonképpen két szinten zajlik: egyrészt a hallgatók versengenek az állami támogatásért, másrészt az intézmények a hallgatókért (Albrecht – Ziderman, 1992).

2. A felsőoktatás finanszírozását alakító globális és európai trendek

1024

A fenti modellek érvényesülését, dominanciáját, formálódását a felsőoktatás finanszírozásának globálisan, illetve európai szinten érzékelhető trendjei, valamint az egyes régiókra, országokra jellemző trendek egyaránt alakítják.³²

a) A globális folyamatok között kell kiemelnünk mindenekelőtt a hallgatói létszám jelentős emelkedését, azaz a felsőoktatás mennyiségi expanzióját. A fejlődő országban ez demográfiai okokra is visszavezethető, mivel növekszik a 18–24 éves korosztály létszáma. A nyugat-európai országok nagy részében, illetve kelet-közép-európai államokban ezzel ellentétes folyamatot láthatunk, azonban a negatív demográfiai trendeket itt is ellensúlyozta a növekvő részvételi arány (Nyugat-Európában a 2000-es évek elejéig, a volt szocialista országokban nagyjából 2007–8-ig).

b) A hallgatói létszám növekedése ugyanakkor azt eredményezte, hogy még a fejlett országok sem voltak képesek állami forrásokból duplájára, triplájára emelni a felsőoktatási kiadásokat (Temesi, 2011: 321). Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy fejlett országok öregedő társadalmában egyre nagyobb terhet jelent a költségvetés számára a nyugdíjrendszer és az egészségügy finanszírozása is, illetve egyre magasabbak a társadalmi igények a széleskörű jóléti szolgáltatások, juttatások iránt.

c) A világ sok országát (a 2000-es évek elejéig az európai országokat különösen) és a közfeladatok több más szektorát jellemző liberalizációval is összefüggésbe hozható (részben a költségigényekkel lépést tartani nem tudó kormányzati források miatt is) a felsőoktatás költségvetéstől való eltávolodása, a magánforrások egyre nagyobb arányú igénybevétele. Ez megjelenik a magánegyetemek létrejöttében csakúgy, mint a tandíjak és egyéb magánbevételek növekvő szerepében.

d) A társadalom és gazdaság tudásalapúvá válásával jelentősebb versenytényező lesz a jól képzett munkaerő, ennél fogva mind az egyén, mind a társadalom számára megnő a felsőoktatás „megtérülési rátája”. Ez növeli a minőségi felsőoktatás iránti igényeket, és egyúttal megnövekszik a jelentősége az egyetemeknek mint „tudástermelő” kutatóhelyeknek is. A magasan képzett munkaerő iránti igény, illetve a képzettség jelentős egyéni megtérülése egyúttal érdekeltté teszi a kormányzatokat és az egyént is a felsőoktatási kiadások növelésében.

e) Megnyílnak a határok a különböző képzési formák között: a felsőoktatás rendszerében új oktatási formák jelentek meg, amelyek több szempontból a középfokú szakképzés jegyeit hordozzák: például a gazdasági szervezetek közvetlen részvételét a képzésben. A felnőtt oktatásában való növekvő részvételével a felsőoktatás intézményei beléptek a gyakran piaci alapon szerveződő felnőttképzési rendszerbe, illetve ez utóbbi rendszer egyes intézményei felsőfokú képzésekbe kezdtek; ilyen például az angol Further Education College szektor, amelynek több intézménye ma már alapképzési (bachelor) diplomákat ad ki. Ez a folyamat a felsőoktatás-politikát szorosabban összekapcsolja a foglalkoztatási politikák oktatási-képzési elemeivel és sajátos finanszírozási megoldások alakulnak ki. Ezeknek egyik fontos eleme, hogy az állam a képességfejlesztésre szánt forrásokat növekvő mértékben irányítja át a képzést nyújtóktól a képzést igénybevevőkhöz.

f) A 2008-ban kirobbant pénzügyi és gazdasági válság megnövelte a felsőoktatás kitétségét a fogyasztói fizetőképességnek. Azon országokban, ahol a fogyasztóktól való függés erős, a válság idején egyetemek sokasága került pénzügyi válsághelyzetbe. Azok az európai államok pedig, amelyekben a 2008-as válság nyomán súlyosan eladósodtak, a közkiadásokat jelentős mértékben csökkentették, ami a felsőoktatás finanszírozása terén is igen nagy mértékű megszorításokat jelentett.

Az európai államok által a válságra adott reakciók erős eltérése jelentős részben a tagállami álláspontok közötti azon alapvető különbségekre vezethető, hogy mit tekinthetünk a válságból kilábalás megfelelő eszközének, miként értelmezzük e szempontból a felsőoktatás szerepét. Ugyanakkor a minőségi felsőoktatás megvalósítása magas költségvetési ráfordítást igényel és (az egyes országokat jobban vagy kevésbé jellemző) közmegítélés szerint olyan „luxusterméknek” tekinthető, amelyet a társadalom a gazdasági nehézségek idején csak korlátozottan engedhet meg magának.³³ Így – a felsőoktatás szerepéhez és értékéhez való általános vélekedés függvényében – a kapcsolódó szakpolitikai reakciók is eltérőek voltak az Unió tagállamaiban (lásd a *III.4 táblázatot*).³⁴

³³ Garben, 2012: 1

³⁴ Egyes esetekben a nagyobb mértékű megszorítás a táblázat szerinti időszakot követően következett be (pl. Olaszországban 20%, Görögországban 30%). (Garben, 2012: 1)

III.1 táblázat

**A felsőoktatásra fordított központi költségvetési kiadások változása
évente (%) Európában (2006 – 2010)³⁵**

1025

	2006–2007	2007–2008	2008–2009	2009–2010
Luxemburg	43,7	12,1	33,5	6,7
Belgium	15,4	17,8	21,7	
Németország	5,3	4,1	11,0	3,7
Dánia	5,8	12,1	9,4	6,5
Finnország	2,3	3,0	7,1	4,7
Málta	2,2	7,3	7,0	22,0
Szlovénia	5,5	5,5	3,1	2,5
Portugália	-10,1	2,2	0,5	36,7
Spanyolország	7,3	9,3	6,4	-2,9
Ciprus	11,1	19,0	-0,5	
Norvégia	4,6	4,3	-0,9	12,7
Egyesült Királyság	7,6	0,8	-3,5	3,5
Olaszország	7,4	7,3	-3,6	
Svédország	-5,9	0,4	-3,8	
Ausztria	7,2	4,8	-3,9	1,6
Csehország	17,5	10,5	-4,4	7,6
Görögország	5,6	2,9	0,3	-9,7
Litvánia	10,1	19,8	-6,6	-1,9
Magyarország	5,8	1,0	-10,0	
Lettország		27,1	-18,5	
Észtország	16,4	30,3	-20,6	2,1
Lengyelország	9,1	17,6	-22,0	
Románia		88,3	-31,7	
Írország	7,2	5,5	-34,6	

Forrás: Bologna Process Implementation Report, 2012³⁶

3. Állami finanszírozás és költségmegosztás Európában

1026

Európában az intézmények túlnyomó többsége állami fenntartású, magánintézményt alig, profitorientált intézményt elvétve találunk. A legtöbb európai országban hosszú ideig, alternatívák nélkül létezett az a klasszikus modell, amelyben a felsőoktatási intézmények költségvetése egyszerűen az állami költségvetés részét képezte, és a források szinte teljes egészében a nemzeti oktatási hatóságon keresztül jutottak el az intézményekhez (Halász, 2012: 14).

³⁵ A táblázatban látható első nyolc ország növelte a ráfordítások mértékét a válságot követően; a második csoportba azon államok tartoznak, ahol csökkenést láthatunk, de ez nem több 5%-nál; a harmadik csoportba pedig azok, ahol nagyobb a megszorítás mértéke.

³⁶ *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report, Education.* Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012

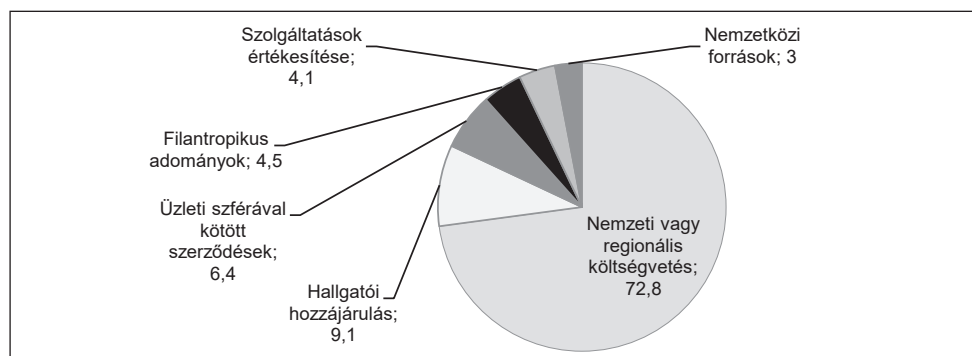
A felsőoktatás mennyiségi expanziója a fejlett országokban két, egymást kiegészítő folyamatot indított el: *a)* egyrészt a költségek megosztása (cost sharing) felé történő elmozdulást, *b)* másrészt pedig az állami támogatás elosztásában az egyszerű mechanikus finanszírozás felváltását komplexebb, „intelligensebb” forrás-allokációs mechanizmusokkal (Kováts, 2006).

a) A költségek megosztása azt jelenti, hogy a korábban szinte kizárólagos állami finanszírozás mellett megjelennek egyéb források (így a hallgatói költségtérítés különböző típusai, illetve más magánforrások: kutatási megbízások a magánszektortól, infrastruktúra bérbeadása stb.). A nem állami költségvetésből származó források aránya 23 vizsgált OECD-országban³⁷ 1995-ben még csak 18,8% volt, 2008-ra ez 31,1%-ra növekedett (Halász, 2012: 19). A tandíjak és a költségmegosztás más formáinak elterjedésének ellenére ugyanakkor Európában továbbra is az állami források szerepe meghatározó a felsőoktatási intézmények finanszírozásában (Kováts, 2006, 925). Az Európai Egyetemi Szövetség által 2009-ben, az akkori 27 uniós tagállam mindegyikében végzett és több mint 100 intézményre kiterjedő adatfelvétel szerint az intézmények bevételeinek csaknem háromnegyedét tették ki a nemzeti költségvetésből származó támogatások.

III.2 ábra

1027

Az európai felsőoktatási intézmények bevételeinek forrásai (% , 2009)



Forrás: Esterman & Bennetot (2011) és Halász, 2012: 20

A költségmegosztás felé törekvés ugyanakkor valamilyen formában a legtöbb európai országban általánossá vált, ami leginkább a tandíj vagy egyéb hallgatói hozzájárulás bevezetését, illetve általánossá tételét jelenti. A tandíj bevezetésének igénye lényegében ugyanarra a kiindulópontokra vezethető vissza, mint az egyetemek (alább kifejtendő) innovációs szerepének térnyerése: az állami források folyamatosan csökkennek, a felsőoktatásban részt vevők száma nő. Azzal a fokozódó elvárással együtt, hogy a társadalom, adott régió igényeinek megfelelően kell alakítani a felsőoktatási intézmények tevékenységi körét, erősödik az a szemlélet is

³⁷ Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Mexikó, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország, Törökország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok.

(főként a szakképzési orientációjú képzések esetében), hogy a tandíj nem egy költségesebb közszolgáltatást jelent, hanem „befektetést”, amely később a munkavállalás során, a jobb fizetéssel megtérül.

A hallgatói hozzájárulásnak különböző rendszerei ismertek Európában. Belépéskor (a képzési félév megkezdésekor) fizetendő a költségtérítés például Ausztriában, Hollandiában, Portugáliában. Egyes államok (például Anglia) a kilépés utáni, jövedelemtől függő visszafizetés rendszerét alkalmazzák. A volt szocialista országok többségében az ún. duális rendszer a jellemző: azaz a hallgatók egy része fizet tandíjat, másik részük nem (általában a felvételi/tanulmányi eredmény dönti el, hogy ki fizet és ki nem) (Halász, 2012: 45–47).

A tandíjak/hallgatói hozzájárulások súlyának növekedése együtt jár a hallgatói támogatási rendszer (így különösen a kedvezményes kamatokkal nyújtott diákhitel, szociális támogatások) jelentőségének az erősödésével is. 2008-as adatok (Jongbloed et al., 2008a) szerint azoknak az európai országoknak a száma, ahol van hallgatói kölcsönrendszer, 1995 és 2008 között 14-ről 22-re emelkedett. A hitelezési/támogatási rendszereknek szintén különböző formái ismertek Európában, attól függően, hogy a juttatást vagy kölcsönt, az állam közvetlenül nyújtja-e vagy pedig azt az állam támogatásával kereskedelmi bankok biztosítják; közvetlenül a hallgatók vagy a felsőoktatási intézmények³⁸ kapják; mindenkinek jár-e, és ha nem, akkor az elosztás a családok jövedelmi helyzete vagy „érdem” (tipikusan tanulmányi eredményesség valamilyen mutatója) alapján történik-e (Halász, 2012: 48).

A felsőoktatáshoz való hozzáférés európai dimenziójával összefüggésben a hallgatóknak nyújtott támogatások „új generációja”, az ún. hordozható támogatás is megjelenik. Hordozható támogatásoknak azokat a juttatásokat nevezzük, amelyeket a hallgatók saját tagországukban az Európai Unió más országainak (esetleg nem uniós államnak) a felsőoktatási intézményei által kínált képzéshez igényelnek. Ma már a legtöbb uniós tagállam támogatási rendszerébe beépült ez a forma,³⁹ amely tulajdonképpen már egy sajátos, a felsőoktatás szervezésének európai vívmányaira építő állami célt jelent: az állam azokba a „hallgatókba fektet be”, akik élnek a bolognai folyamat, illetve az Európai Felsőoktatási Térség által kínált lehetőségekkel, és ily módon hoznak hasznot a támogató tagállamnak. A hordozhatóság akadályainak megszüntetése kinyilvánítottan részét képezi a bolognai céloknak is; ezt a 2003-as Berlini Nyilatkozatban fogalmazták meg legelőször a bolognai folyamatban részt vevő államok oktatásügyi miniszterei, és megerősítették ezt az elkötelezettséget később a Bergeni (2005) és a Leuveni Nyilatkozatban (2009).

Az európai államok uniós jogi kötelezettségéből következik, hogy a költségtérítésre, illetve a képzések (hallgatók) állami támogatására vonatkozó szabályozási mechanizmusnak összhangban kell lennie olyan uniós elvekkel mint a munkavállalás szabadsága, az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga, illetve a tagállami hovatartozás alapján történő diszkrimináció tilalma. Ebből a szempontból a 2011-es magyar felsőoktatási törvény (Nftv.)⁴⁰ és kormányrendelete⁴¹ szerinti támogatási rendszer több problémát is felvetett.

³⁸ Ez utóbbi körbe tartozik például Magyarországon a diákhitel 2.

³⁹ Az uniós tagállamok közül csupán három: az Egyesült Királyság, Litvánia és Szlovákia nem ismeri a hordozható támogatások semmilyen formáját.

⁴⁰ 2011. évi CCIV. számú törvény a nemzeti felsőoktatásról

⁴¹ 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről

A „röghöz kötés” és a hordozható támogatások Magyarországon

Az Nftv. (eredeti változata) szerint az állami ösztöndíjas hallgatók olyan szerződést kötelesek kötni a magyar állammal, amelynek értelmében az oklevél megszerzését követően húsz éven belül a tanulmányi idő kétszerezésének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesítenek és tartanak fent. E „röghöz kötésként” ismertté vált előírás be nem tartása esetén kötelesek az ösztöndíj összegét visszafizetni a magyar államnak.

E szabályozás vizsgálatára 2013-ban (a magyar alkotmánybíróság eljárását követően) ún. „EU pilot” eljárás* keretében is sor került. Az eljárás során az Európai Bizottság és a magyar kormány között lefolyt egyeztetés a szerződés-kötést végül egyoldalú hallgatói nyilatkozattá, a magyarországi munkavállalási időt pedig a képzési idő tartamává „szelídítette” – ez kellett ugyanis ahhoz, hogy a Bizottság végül ne indítson Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárást az Unión belüli munkavállalás szabadságának megsértése miatt.

A Bizottság és a magyar kormány (egy korábbi) egyeztetése az Nftv. egy további rendelkezését [79. §. (2)] is érintette, amely eredeti formájában csak a magyar állampolgár hallgatóknak tette volna lehetővé a hordozható támogatásokhoz való hozzáférést. A törvény 2012. júliusi módosítása azonban kivette az állampolgárságra vonatkozó szövegrészt, így a Bizottság nem vizsgálta a későbbiekben a rendelkezés jogszerűségét.

* Az EU Pilot eljárás lényegében a Bizottság által a tagállam(ok) ellen indítható kötelezettségszegési eljárás „előszobája”, informális egyeztetés köztük a bírósági úton való rendezés elkerülése érdekében.

b) A forráselosztási mechanizmust illetően azt láthatjuk, hogy az intézmények közvetlen és bázisalapú finanszírozása, amely hagyományosan – különösen Európában – két évtizeddel ezelőtt domináns modellnek számított, egyre inkább a háttérbe szorul. A legtöbb európai ország a kétezres évek első évtizedének közepére szakított ezzel a modellel, és csaknem mindenütt megjelentek az újfajta finanszírozási elemek. Ezek elsősorban (1) a támogatások normatív alapon történő (képletekre épülő) kiszámítása; (2) a kormányzat és az intézmények között megkötött (eredménymutatókon alapuló képlet szerinti finanszírozás „továbbfejlesztett” változatának is tekinthető) teljesítmény-megállapodások (performance agreements); (3) a közvetlen céltámogatások; (4) a szabad forrásfelhasználás (block grant) biztosítása, amely már utat nyit az egyetemek gazdálkodási autonómiájának szélesítéséhez is; valamint (5) az indirekt – vagyis a források egy részét nem az intézményekhez, hanem a hallgatókhoz – eljuttató finanszírozási formák (Halász, 2012: 33, 58).

E finanszírozási mechanizmusok ilyen irányú változásai alapvetően két okra vezethetők vissza. Az egyik, hogy az államok nem képesek finanszírozni a hallgatói létszám növekedése nyomán robbanásszerűen megnövekedett költségeket, ugyanakkor az expanziót gazdasági és társadalmpolitikai megfontolásokból nem kívánják visszafogni. A másik ok, hogy a felsőoktatási szolgáltatások „fogyasztóinak” a „helyzetbe hozásával” próbálják elérni azt, hogy a felsőoktatási kínálat jobban illeszkedjék a társadalmi és gazdasági igényekhez (Halász, 2012: 31–32), ami lényegében a nem állami források „bevonzásának” előfeltétele.

4. Az állami források csökkenése és az egyetemek autonómiája

1029

A felsőoktatási intézmények autonómiájának kérdése szintén a hallgatói expanzió kapcsán az 1980-as években került először a felsőoktatás szereplői és a felsőoktatás-kutatók érdeklődésének középpontjába Európában. (Hrubos, 2013: 5). A Magna Charta Universitatum (Bologna, 1988. szeptember 18.) által meghirdetett alapelvekkel⁴² összhangban a felsőoktatási intézmények autonómiáját több összetevőre bonthatjuk, megkülönböztetve így a tudomány autonómiáját, a szervezeti autonómiát és a gazdálkodási autonómiát. A tudomány autonómiája azt jelenti, hogy tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni; a szervezeti autonómia a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja;⁴³ a gazdálkodási autonómia pedig a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé.⁴⁴ Jelen alfejezetben elsősorban a gazdálkodási autonómia kérdésével foglalkozunk, bár, mint látni fogjuk, ennek problémái sokszor elválaszthatatlanul kötődnek a tudományművelés szabadságához és a szervezeti aspektusokhoz, így az elemzéshez szükséges mértékben ezekre is kitérünk.

Ben Jongbloed rendszeréből⁴⁵ kiindulva az intézmények pénzügyi mozgásterének meghatározása során az alábbi szempontokat szükséges vizsgálni: 1.) az intézmények képezhetnek-e tartalékot, illetve rendelkezhetnek-e a gazdálkodásuk során elért pénzügyi többlet felett? 2.) megállapíthatnak-e tandíjat, illetve meghatározhatják-e annak mértékét? 3.) tulajdonukban van-e az általuk használt ingatlan? 4.) az állam által nyújtott támogatással való gazdálkodás lehetőségei.

III.2 táblázat

A „hagyományos” és az „üzleti modell” szerint működő egyetemek jellemzői

1030

A „hagyományos” egyetemi modell szerint működő intézmények	Az „üzleti modell” szerint működő intézmények
Kínálat-vezérelt	Kereslet-vezérelt
Reaktív, a változásokkal szemben ellenálló	Proaktív, stratégiai módon működő
Az állami finanszírozástól függő	Portfólió finanszírozással működő
Fogyasztja a forrásokat	Invesztál a jövőbe
Adminisztrálják	Menedzselik
Kockázatkerülő	Kockázatokat kezelő

Forrás: OECD (2004) és Halász, 2012: 30⁴⁶

⁴² Az egyetemi autonómia tartalmát adó Magna Charta alapelvek a következők: 1.) függetlenség (minden politikai és gazdasági hatalommal szemben); 2.) egység (a kutatás és az oktatás egysége); 3.) a kutatás, az oktatás és a képzés szabadsága (vagyis az akadémiai szabadság); 4.) az európai humanista hagyományok őrzése (Deák, 2013: 15).

⁴³ A szervezeti autonómia fogalma egyrészt az intézmény struktúrájának szabad alakíthatóságát, másrészt az intézmény vezetőinek kiválasztásában élvezett szabadságot takarja (Kováts, 2014: 84).

⁴⁴ Lásd a magyar alkotmánybíróság 51/2004.(XII. 8.)AB; 1/2005.(X. 27.)AB; 39/2006. (XI. 27.) AB és 62/2009. (VI. 16.) AB határozatait.

⁴⁵ A nemzetközi szakirodalomban általánosan elterjedt vizsgálati szempontokat foglalja össze: Jongbloed, 2010: 11.

⁴⁶ A vizsgált országok Anglia, Ausztrália, Egyesült Államok, Hollandia, Írország, Japán, Németország és Svédország voltak.

Az állami támogatások számításának normatív alapokra helyezésével együtt a fejlett országokra jellemző egyik meghatározó trend az lett, hogy az intézményeket az állam egyre kevésbé korlátozta a kapott források felhasználási módjának meghatározásában. E két folyamat a legtöbb európai országban párhuzamosan jelentkezett.

III.3 táblázat

1031 Finanszírozási megoldások előfordulása néhány európai országban

	Ausztria	Cseh Köztársaság	Dánia	Német-ország	Írország	Lettország	Norvégia	Portugália	Szlovákia
Teljesítménymegállapodás	X	X	X	X	X	X			X
Szabad forrásfelhasználás (block grant)	X	X	X	X	X		X	X	X
Támogatások normatív alapon történő kiszámítása	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hallgatói hozzájárulás	X			X	X	X		X	X

Forrás: Halász, 2012: 34

III.4 táblázat⁴⁷

1032 Az egyetemek mozgásterének változása az állam által biztosított forrás felhasználása terén 1995 és 2008 között

A mozgáster szintje	1995	2008
Alacsony*	Ausztria, Horvátország, Ciprus, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Törökország	Bulgária, Ciprus, Franciaország, Görögország, Szlovákia, Törökország
Közepes**	Bulgária, Magyarország, Litvánia, Norvégia, Lengyelország, Svédország	Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország
Magas***	Belgium (Flandria), Belgium (Vallónia), Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Egyesült Királyság	Ausztria, Belgium (Flandria), Belgium (Vallónia), Horvátország, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Norvégia, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Egyesült Királyság

* *Alacsony szint:* a támogatást szigorúan betartandó kiadási tételek (pl. személyzet, működési költségek, infrastruktúra) alapján kapják az egyetemek.

** *Közepes szint:* az egyetemek szabadon használhatják fel a támogatást a tágran meghatározott tevékenységekhez kötött kiadási tételek keretein belül.

*** *Magas szint:* az egyetem rugalmasan használhatja fel a támogatást a különböző kategóriájú kiadások fedezésére.

⁴⁷ A táblázatban szereplő adatok forrása: Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform. http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol1_en.pdf (2013.09.12.)

A normatív finanszírozásra történő áttérés és az intézmények gazdálkodási önállóságának egyidejű biztosítása Európában az elmúlt egy-két évtizedben jellemző tendencia lett, ahogyan ezt a *III.3 táblázat* is mutatja (Halász, 2012: 379). A „jól vállalkozó” és éppen ezért a központi költségvetési forrásoktól kevésbé függő, illetve azokat hatékonyabban felhasználó egyetemek ugyanis hosszú távon az államháztartás terheinek csökkentéséhez járulhatnak hozzá. A gazdálkodási autonómia biztosításával tehát lehetővé válik, hogy a finanszírozási problémák megoldása intézményi hatáskörbe kerüljön (Polónyi, 2009: 63). A 2008-as gazdasági válság még inkább megnöveli a gazdálkodási autonómia kiterjesztése iránti igényt.

5. Innováció és az egyetemek területi szerepe

1033

A felsőoktatás finanszírozási szerkezetének fent bemutatott megváltozása több irányból érintette az egyetemek területi szerepét, helyi közfeladatok ellátásában való részvételét. Egyrészt a piaci mechanizmusokat szimuláló ösztönzőkre intenzívebben építő állami finanszírozási rendszerek valóban képesek „keresletorientáltabbá” alakítani a felsőoktatási intézmények képzési profilját; ami számos esetben az adott földrajzi térségben jelentkező kereslethez való igazodást jelentett. Emellett egy olyan általános folyamatról is szólnunk kell, amely a hallgatói létszámexpánzióval, a felsőoktatásra fordított állami források csökkenésével párhuzamosan jelentkezett: a XX. század végére az innováció lett a gazdaság növekedésének és versenyképességének legfontosabb hajtóereje és támogatója. Az innovációpolitika a fejlett országok nemzeti politikáinak egyik stratégiai területévé vált az arra való törekvés jegyében, hogy a globális versenyben képesek legyenek olyan gazdasági és politikai környezetet teremteni, amely segíti az innovációk születését és terjedését (Halász et al., 2011: 21). Fontos hangsúlyoznunk, hogy a XX. század végének innovációfogalma kiterjesztő: nem csupán a tudományos kutatás és a műszaki fejlesztés novumait jelenti, hanem az olyan új megoldásokat is (pl. oktatási módszerek, tananyag), amelyek a fogyasztók és a szolgáltatások igénybe vevői elvárásainak megfelelőbb termékek, szolgáltatások előállítását eredményezik. Háttérbe szorult az innováció fogalmának korábbi, döntően műszaki-technikai megközelítése, és a fogalom a gazdaság és a társadalom számos olyan területén felértékelődött, ahol ez korábban kevésbé volt jellemző, így különösen a szolgáltatások területén, beleértve ebbe a közszolgáltatásokat is (Halász et al., 2011: 26). Ebből kiindulva innovációnak tekinthetők a közfeladatok ellátásának gyorsabb, költség-hatékonyabb, jobb minőséget eredményező megoldásai, illetve a térség-, településfejlesztés terén elért eredmények is.

A nemzeti innovációs politikák fejlődése a korábbiaktól jelentősen eltérő környezetbe helyezi a felsőoktatás-finanszírozási rendszereket is (Halász, 2012, 12). A nyugat-európai és skandináv országok jellemzően növelik a K+F ráfordításokat, az egyes államok különböző állami eszközökkel igyekeznek ösztönözni a tudományos kutatást. Ilyenek különösen a magánbefektetőkkel kötött partnerségi megállapodások, az állami tőkealapok, illetve egyre elterjedtebbé válnak az indirekt, adórendszeren keresztüli támogatási lehetőségek. 2009-es adatok szerint K+F adórendszer általi támogatása kiemelkedő például Belgiumban, Olaszországban és Írországban; Franciaország már a '80-as évek óta igen bőkezű az adórendszer eszközeivel. (Orosz–Kovács, 2010: 20) Finnországban például – az országot a '90-es évek elején sújtó válság miatt bevezetett – általános fiskális szigor mellett is

az innovációs, kutatásfejlesztési és felsőoktatási ráfordítások növelése volt jellemző, pont a válságból való kilábalás érdekében (Orosz–Kovács, 2010: 35).

1034

Innováció és felsőoktatás Angliában

III.2 keretes írás

Angliában a felsőoktatás irányítását az Üzleti, Innovációs és Szakképzési Minisztérium (Department for Business, Innovation and Skills) végzi, amelynek az angol felsőoktatás mellett az Egyesült Királyság egészének tudománypolitikája és a versenykörnyezet szabályozása is a felelősségi körébe tartozik. A minisztérium elnevezése, feladatai, valamint az a tény, hogy a közoktatás egy másik minisztériumhoz tartozik, azt tükrözi, hogy a kormányzat a felsőoktatást már nem az oktatásügy, hanem az innovációs rendszer általános részeként kezeli. (Kováts, 2012: 107)

A felsőoktatás és kutatás innovációs jelentőségének felismerését jelzi továbbá, hogy az angol finanszírozási hatóság (HEFCE) Felsőoktatási Innovációs Alapjának célja, hogy ösztönözze a felsőoktatási intézményeket olyan tevékenységek végzésére, amely az üzleti és a közszolgálati szféra, így a társadalom egészének hasznára van. A támogatásra az (e szempontból) megfelelő stratégiával rendelkező intézmények jogosultak; a források elosztása az oktatói létszám, illetve teljesítményindikátorban elért eredmény alapján történik. Ilyen indikátor például a tanácsadásból és a szerződéses kutatásból származó bevétel, az eszközök és épületek bérbeadásából származó bevétel, a szerzői jogból származó bevétel, a szakmai továbbképző rövidprogramokból származó bevétel. (Kováts, 2012: 110–111)

Attól függően, hogy az adott országban a nemzeti innovációs rendszeren belül milyen szerepet kapnak az egyetemek vagy egyéb felsőoktatási intézmények, az innovációs politikák jellegzetes támogatási mechanizmusai és folyamatai alakíthatják a felsőoktatás finanszírozását is. (Temesi, 2004; Polónyi, 2009a)

Bár a felsőoktatási ágazat innovatív funkciója országonként eltérő, a jellemző globális trend egyértelműen az, hogy a felsőoktatási intézmények szerepe erősödik e téren. Ebből is adódik, hogy a humboldti egyetemre jellemző, az intézmény költségvetéséből finanszírozott, alapvetően individualitásra és autonómiára épülő tudomány helyére egyre inkább a megrendelésre történő kutatás lép. Ezek már intézményi költségvetésen kívüli forrásokat jelentenek, amelyek egyrészt vállalati megrendelések, másrészt az alkalmazásorientált nagy társadalmi, illetve gazdaságpolitikai célokkal legitimált „állami nagypályázatok”, projektek formájában jelennek meg (Polónyi, 2009: 63). Feltűnnek emellett a kutatási eredmények hasznosítását célzó saját (egyetemi) vagy közös vállalati formák is (Polónyi, 2010: 90). Az egyetemi kutatást – a korábbi, hagyományos módszertől eltérően – egyre kevésbé lehet az intézményi működés stabil és állandó részének tekinteni, és ennek megfelelően stabil és kiszámítható módon az intézményi finanszírozásba beépíteni, mint az oktatás finanszírozását. Az egyetemek fokozatosan belépnek a kutatások finanszírozásának nyitott versenyterébe, ahol az ipari és kormányzati kutatási megrendelésekért egyenlő feltételekkel versengenek más kutatóhelyekkel (beleértve ebbe azokat, amelyek a magánszférában, avagy a vállalati szférában működnek) (Halász, 2012, 36–37).

Az innovációs politikáknak a felsőoktatás pénzügyi viszonyaira gyakorolt hatása attól is függ tehát, hogy a kutatás-fejlesztés finanszírozásában mennyire aktív a vállalati szféra (Temesi, 2004; Polónyi, 2009a). Ennek mértéke szintén nem egységes. Az Európában „innovációs vezetőnek” tekinthető finn tudomány- és technológiapolitika például már a '60-as

években igyekezett elősegíteni, hogy a vállalatok innovációs képessége (és ezzel együtt a vállalati tőke felsőoktatásba áramlásának aránya) javuljon (Orosz–Kovács, 2010: 35); a kelet-közép-európai államokban viszont mai napig alacsony a vállalati részvétel aránya.

A kutatásfinanszírozási trendek megváltozásának egyik fontos következménye, hogy az egyetemi profil meghatározásában egyre jelentősebb szempont lesz a helyi, regionális igények kielégítése. Az egyetemek ugyanis igyekeznek szerves kapcsolatba kerülni a régiójukkal, hiszen hallgatóik mellett megrendelőik, gazdasági kapcsolataik nagy része is onnan kerül ki (Polónyi, 2009: 63). Ennek konkrét példáit látni fogjuk később (4. és 5. alfejezetek).

A fenti folyamatokat támogatja az egyetemek gazdálkodási autonómiájának erősödése is: ennek megfelelő mértéke szükséges ugyanis ahhoz, hogy az egyetemek kutatáson alapuló üzleti tevékenységet végezhesenek, és ily módon alkalmazkodni tudjanak a kutatásfinanszírozás átalakulása nyomán bekövetkezett változásokhoz.

6. Felsőoktatás-finanszírozás Magyarországon a rendszerváltást követően

1035

Magyarország részben hasonló problémákkal, kihívásokkal néz szembe a felsőoktatás finanszírozása terén, mint más országok, ugyanakkor az elmúlt két és fél évtized fejlődésében megjelentek a közép-kelet-európai, illetve kifejezetten hazai sajátosságok is.

A hallgatói létszámexpánzió problémájával a közép- és kelet-európai országok is szembesülnek. Jelentős különbség ugyanakkor, hogy míg a nyugati országokban a felsőoktatás változását kiváltó tényezők 30–40 év alatt, elnyújtva jelentek meg és okozták a szektor fokozatos átalakulását, addig a volt szocialista országokban ezek feltorlódtak, és a rendszerváltást követő időszakban koncentráltan jelentkeztek (Kovács, 2006: 920).⁴⁸ A rendszerváltás utáni másfél évtized alatt a hallgatói létszám Magyarországon csaknem megnégyszereződött. Míg 1991-ben 108 700 volt a hazai felsőoktatás hallgatói létszáma, ugyanez a mutató 2005-ben elérte a 424 200 főt (Polónyi, 2009a: 89). Erről a csúcstről lassú csökkenésbe kezdett, és 2008-ban már 381 019 fő, 2010-ben 367 000 volt a létszám (Mészáros, 2012: 258).⁴⁹ A hallgatói létszámnövekedésen túl az intézmények számának expanzióját (az állami egyetemek mellett egyházi és magán intézmények megjelenését) is megfigyelhetjük a rendszerváltás utáni Magyarországon (lásd még a 4. alfejezetet).

a) *Az állami források juttatásának rendszere.* Magyarországon a felsőoktatás állami támogatását az 1990-es évek elejéig intézményfinanszírozás biztosította. Ez a forma lényegében a fent bemutatott tárgyalásos alapú modellnek felel meg: a feladatok ellátásához szükséges, gyakorlatilag kialakított és engedélyezett inputok költségeit (személyzet, bér, eszközök) fedezi (Polónyi, 2012: 199).

⁴⁸ Lengyelországban például a 100 ezer lakosra jutó hallgatói létszám 1970 és 1990 között alig változott (1259, illetve 1327 fő), 2007-re viszont már elérte az 5631 főt (Mészáros, 2012: 259).

⁴⁹ Ehhez képest Ausztriában 1970 és 2000 között következett be (100 ezer lakosra jutó hallgatók száma: 1970: 817; 2000: 3264) ilyen arányú növekedés. Finnországban hasonlóak az adatok: 1970: 1318; 2007: 5895. Belgiumban, Hollandiában, Dániában szintén közel 30 év alatt háromszorozódott meg a létszám (Mészáros, 2012: 258).

Az intézményfinanszírozás helyébe a rendszerváltás után a normatív, illetve a képlet szerinti finanszírozás lép. A normatív finanszírozás bevezetésére alapvetően azért került sor, mert a felsőoktatási létszám kiterjesztésének ösztönzését és a képzési struktúra alakításának eszközét látták ebben a szakértők (Polónyi, 2012: 202). Habár az első kísérletek már 1991-től kezdve megjelentek, az egységes képzési és fenntartási normatívákra alapuló finanszírozási rendszert végül a felsőoktatási törvény 1997-es módosítása vezette be (G. Karácsony, 2014: 135).⁵⁰ A '90-es évek közepének fejleményei (így a Szentszékkal kötött megállapodás és a Világbank által folyósított hitel feltételei) szintén a finanszírozás ilyen irányú átalakítását és egyszerűsítését támogatták.

1998 után az egyszerű normatív finanszírozás helyébe – az ún. kiegészítő normatívák bevezetésével – lényegében a képlet szerinti finanszírozás lépett (Polónyi, 2012: 226).⁵¹ A következő évek a normatívák folyamatos szaporodását hozták (Polónyi, 2012: 232); a 2005-ös törvény és annak módosításai (így különösen a hároméves fenntartói megállapodások alapján garantált támogatások, illetve a pályázati úton megszerezhető állami támogatások) még tovább bonyolították a finanszírozási rendszert. Mindezek eredményeképpen 2010-re egy meglehetősen komplikált, a piactól egyre inkább védett, és kevésbé a tényleges teljesítményeken alapuló, az egyes nagy lobbik érdekeit tükröző, több vonatkozásában átláthatatlan finanszírozás jött létre (Polónyi, 2012: 239–240).

b) *Nem állami források.* A kelet-közép-európai (volt szocialista) országok megközelítését a rendszerváltást követően is meghatározta az oktatás finanszírozását alapvetően az államtól váró paternalista szemlélet. Ezen országok nagy részében nincs általános, de még részleges tandíj-kötelezettség sem, hanem helyette a politikailag elfogadhatóbb duális rendszer alakult ki: tandíj helyett a hallgatók egy jelentős része képzésének (teljes vagy részleges) költségét téríti meg (Németh, 2012: 70), míg mások – érdem vagy méltányosság alapján – mentesülnek a költségtérítési kötelezettség alól. Nem véletlen, hogy a tandíjkérdéssel kapcsolatos megnyilvánulások Magyarországon sikeres politikai kampányeszközként is szolgálhattak.

1990 előtt a felsőoktatást teljes egészében az állam finanszírozta. A felsőoktatásra fordítandó források összegének függvényében határozták meg a felvettek számát; ez a rendszer a 18–25 év közötti korosztályoknak mindössze 10–13 százalékát fogadta be. Az általános tandíj-kötelezettséget 1995-ben vezették be Magyarországon; a kormányrendelet a tandíjmentességben vagy tandíjkedvezményben részesíthető hallgatók arányát 20 százalékban maximálta, majd a kormányváltást követően 1998-ban hatályba lépett módosítás eltörölte a tandíjat az első diploma megszerzéséig. A tandíjkérdés ezt követően egy ideig nem került napirendre; a 2008-tól tervezett hallgatói hozzájárulás, a „fer” (fejlesztési részhozzájárulás) bevezetését pedig végül meghiúsította a 2008-as népszavazás.

A tandíj mellett kiegészítő nem állami forrásként a felsőoktatás szakképzési funkciókat is felvállaló szektorai tekintetében 1993 után az ún. szakképzési hozzájárulás révén

⁵⁰ 154/1996. (X. 16.) sz. Kormányrendelet a képzési normatívák bevezetéséről a felsőoktatásban.

⁵¹ A korábbi, alpnormatívát meghatározó egyetlen teljesítménymutató – a hallgatólétszám – mellé ugyanis a kiegészítő normatívák bevezetésével (így doktorandusz, minősített oktató, alkalmazotti létszám) egyre több változó került.

megjelenhettek a vállalatok befizetései is. Ennek mértéke azonban ma is igen csekély az intézmények összes bevételéhez képest.

7. A felsőoktatás finanszírozása Magyarországon 2010 után

1037

A 2011-es felsőoktatási törvény egyértelműen az állami irányító szerep megerősítését, az intézmények és a felsőoktatás-irányításban részt vevő szervezetek autonómiájának szűkítését tűzte ki célul (Polónyi, 2013). Mindez illeszkedik ahhoz a kormányzati törekvéshez, ami 2010 után általánosan megmutatkozik a centralizált feladatszervezés egyre több közszolgáltatási ágazatra való kiterjesztésében, a közigazgatáson belül az államigazgatási szervek súlyának növelésében.⁵² A kormányzati fejlesztési koncepciókból⁵³ az tűnik ki, hogy a felsőoktatásnak elsősorban a munkaerőpiaci igényeket kielégítő szerepet szánt az új kormányzat. A Széll Kálmán Terv a nem elsősorban gazdasági érdekeket szolgáló képzéseket „jelentős közpénzáldozatként”, államadósságot növelő kiadásként jeleníti meg, és a felsőoktatásból három év alatt összesen 88 milliárd Ft forráskivonást irányzott elő (SZKT, 2011: 25; Kovács, 2014: 82).⁵⁴

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a 2010 utáni intézkedések egy „önfenntartó felsőoktatási rendszer” megvalósítását jelölik meg célként.⁵⁵ Az alapszakos helyek korábbi versenyközpontú, hallgatói választáson alapuló allokációját, amelyben az állam csak egy képzési területre eső helyek számát határozta meg, 2012-ben kvótarendszer váltotta fel. Eszerint a miniszter intézményenként és szakonként határozta meg a felvehető állami (rész) ösztöndíjas hallgatók számát. E kvóták az államilag finanszírozott hallgatólétszám radikális lecsökkentését, és a hallgatók nagyobbik részének önköltségi szintű tandíj fizetését jelentették. Az ennek hatására indult diákmegmozdulásokat követően a kormány végül visszavonta az elképzelést, 2013-ban pedig a felvételi rendszer úgy módosult, hogy egy-egy intézmény a miniszter által jóváhagyott kapacitásszám erejéig vehetett fel hallgatókat, és minden, a miniszter által meghatározott minimumpontot elért jelentkező állami ösztöndíjas hallgató lett (Kovács, 2013: 65; Berács et al., 2015: 27).

⁵² http://nol.hu/belfold/20120128-kornai_janos__kozpontositas_es_kapitalista_piacgazdasag-1296747 (2014. 11. 14.)

⁵³ Széll Kálmán Terv (SZKT 2011) és a Széll Kálmán Terv 2.0.

⁵⁴ A felsőoktatási politika tervezhetőségét és transzparenciáját mutatja, hogy a forráskivonás és annak tervezett összegei egy olyan táblázatban szerepeltek, amely kizárólag a Széll Kálmán Terv angol változatában volt olvasható (Kovács, 2014: 82).

⁵⁵ Bővebben erről lásd: Polónyi, 2012b

Az államilag támogatott hallgatók (új belépők) létszámkerete (fő)⁵⁶

III.5 táblázat

Megnevezés	2009	2010	2011	2012 ⁵⁶	2012. év Részleges támogatás	Változás 2009-ről 2012-re
Felsőfokú szakképzés	12 500	12 500	10 000	3 500	–	-72,0%
Alapképzés	39 750	39 770	40 610	32 767	5 550	-3,6%
ebből: agrár	1 800	1 850	1 850	2 000	100	16,7%
jogi	500	500	500	–	–	-100,0%
Bölcsész	4 800	4 450	4 100	2 700	–	-43,8%
Műszaki	9 600	9 850	9 850	10 560	2 350	34,5%
orvos- és egészség tudományi	2 000	2 100	3 100	3 200	100	65,0%
Társadalomtudományi	3 000	2 750	2 100	1 000	–	-66,7%
Természettudományi	4 200	4 200	5 200	4 000	1 500	31,0%
informatikai	4 700	4 700	6 400	4 550	–	-3,2%
pedagógus	1 900	1 800	2 000	1 600	–	-15,8%
művészeti	450	520	570	740	–	64,4%
Gazdasági	5 900	6 250	4 900	250	–	-95,8%
Egyéb	900	900	890	2 167	–	140,8%
Egységes, osztatlan képzés	2 950	2 930	2 840	2 420	–	-18,0%
ebből: agrár	100	100	160	160	–	60,0%
jogi	1 000	850	800	100	–	-90,0%
műszaki	200	200	200	200	–	0,0%
orvos- és egészség tudományi	1 400	1 500	1 500	1 800	–	28,6%
művészeti	250	180	180	160	–	-36,0%
Támogatásban részesülők	56 000	56 000	53 450	39 087	5 550	-20,3%

Forrás: ÁSZ, 2015: 11

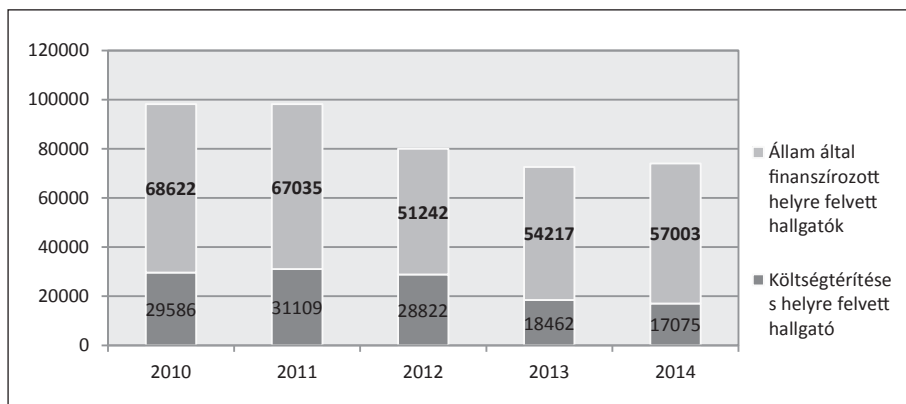
A kvótarendszer módosítása következtében 2012-höz képest nőtt ugyan az államilag finanszírozott hallgatók száma, de még így is 13 ezerrel marad el a 2011-es adatoktól,⁵⁷ a legnépszerűbb szakokon pedig a rendkívül magas ösztöndíjas bejutási ponthatárok gyakorlatilag minimálissá tették az államilag finanszírozott hallgatók számát (Kováts, 2013: 65; Berács et al., 2015: 27).⁵⁸ Összességében nézve pedig a hallgatók létszámának egyértelmű csökkenését láthatjuk – mind az államilag finanszírozott, mind a költségtérítéses képzésben (III.3 ábra), a módosítások a leghátrányosabban a bölcsészettudományi, a társadalomtudomány, a gazdaságtudományi és a jogászképzéseket érintették (III.5 táblázat).

⁵⁶ A 2012. évi létszámkeretben a közigazgatási, a rendészeti és a katonai felsőoktatás (1071 fő) és a határon túli képzések keretszáma (400 fő) is benne volt – nem véletlen az egyéb soron a 2012-es oszlopban látható jelentős változás a korábbi évhez képest.

⁵⁷ felvi.hu

⁵⁸ A tizenhat népszerű szakon maximumhoz közeli ponthatár volt az állami támogatás feltétele, a többi szakon 240 pontnál húzták meg az állami ösztöndíjas hely határát.

A felvett hallgatók száma finanszírozási formánként (2010–2014)



Forrás: Felvi; (Radó, 2015)

A 2010 utáni intézkedések nem csupán a költségmegosztás tekintetében, hanem az állami források elosztásának rendszerében is alapvető változásokat hoztak. Az új felsőoktatási törvény (Nftv.) a korábbiakhoz képest igen szűkszavú a pénzügyi forrásokat illetően; e kérdések jelentős részét a Kormány közvetlen hatáskörébe utalja, az éves költségvetési törvény keretein belül⁵⁹; és nem rögzíti a finanszírozás elveit sem (Polónyi, 2012: 240; G. Karácsony, 2014: 140). Az Nftv. alapján a központi költségvetési támogatás normatív finanszírozásból, pályázati, esetenként egyedi döntés alapján biztosított, továbbá megállapodás alapján adható támogatásból tevődik össze. A rendszer kiszámíthatóságát gyengíti, hogy arányaiban folyamatosan csökkent,⁶⁰ 2013-tól pedig lényegében megszűnt a normatív (pontosabban képlet szerinti) finanszírozás, és helyébe „a bázis alapú és a feladatfinanszírozásnak egyfajta vegyes rendszere” lépett (Berács et al., 2015: 27). További bizonytalanságot eredményezett az állami részösztöndíjas forma⁶¹ bevezetése (majd későbbi eltörlése), ami megnehezítette az intézmény képzési támogatásának kalkulációját. Emellett (leginkább 2010-ben volt ez gyakori) az év végi zárószámok, az állami támogatások rendszertelen utalása, továbbá a különböző alapokból ad hoc módon kapott eseti támogatások sem tették lehetővé a hosszú távú tervezést intézményi szinten. Mindezekhez hozzáadódott azon változások kiszámíthatatlansága, amelyek a jelentkezési időszakban a hallgatók felvételi rendszerében, illetve az államilag támogatott (állami ösztöndíjas) alapszakos hallgatók elosztási rendszerében következtek be (Kováts, 2014: 86).

⁵⁹ 84.§ (1) bek.

⁶⁰ Az állami felsőoktatási intézmények részére normatív alapon rendelkezésre bocsátott támogatások összege a 2009-ről 2013-ra átlagosan 27,6%-kal csökkent.

⁶¹ A 2011-es új felsőoktatási törvény az állami ösztöndíjjal támogatott (a képzés teljes költségét az állam viseli) és a önköltséges (korábban: költségtérítéses, azaz a képzés költségeit a hallgató viseli) hallgatói jogviszony mellett egy új formát: részösztöndíjat (képzési költség felet viseli az állam) is bevezetett.

A III.6 táblázat és a III.4 ábra 2009 és 2013 között mutatja be a felsőoktatás bevételeinek alakulását:

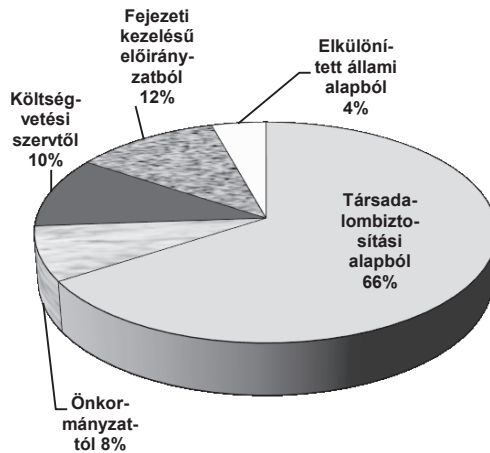
III.6 táblázat
Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009–2013 között (Mrd Ft)⁶²

	2009	2010	2011	2012	2013	%-os változás ⁶²
Kiadás	445,8	474,1	500,6	482,9	496,2	11,3%
Költségvetési támogatás	203,1	199,8	188,2	175,1	175,2	-13,8%
Támogatásértékű bevételek	127,9	164,7	186,8	178,4	209,8	64,0%
Saját bevételek	97,8	107,7	109,5	107,5	111,6	14,1%

III.4 ábra

1040

Az egyéb államháztartási bevételek összetétele 2009–2013 átlagában



Forrás: ÁSZ, 2015: 10; Berács et al., 2015: 30

A felsőoktatási intézmények költségvetési támogatása (III.6 táblázat 2. sora) látványosan csökkent 2010 óta, és hasonló tendenciát láthatunk az összes felsőoktatási kiadás központi költségvetés kiadási főösszegéhez viszonyított arányában.⁶³ Reálértéken számítva 2005 és 2013 között ez majdnem 50%-os csökkenést jelent (III.5 ábra).

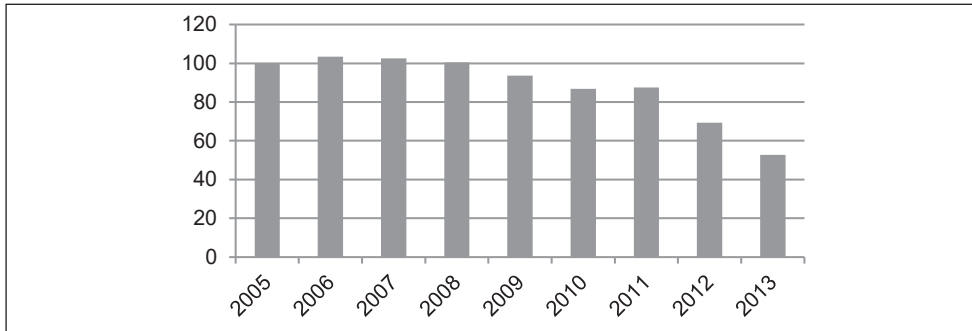
⁶² 2009-ről 2013-ra, nominális értéken.

⁶³ 2010 és 2012 között az állami finanszírozás a GDP százalékában mérve 0,8%-ról körülbelül 0,5%-ra esett (OECD 2013), az Európai Unió által javasolt minimum 1% helyett Magyarország ezzel az utolsók közé került az OECD-országokban.

III.5 ábra

A költségvetési támogatások (2. sor) változása 2005–2013 (%) reálértéken

1041



Forrás: Felsőoktatási ténytár, 2013

Jelentős viszont a növekedés a támogatásértékű bevételeknél. Ezek olyan támogatások, amelyeket az intézmények valamely közfeladat államháztartási pénzekkel történő finanszírozására vehetnek igénybe a fenntartói támogatástól eltérő módszerrel és technikával. Ide tartoznak a központi költségvetési szervtől, elkülönített állami pénzalaptól, társadalombiztosítási alapoktól, önkormányzattól, fejezeti kezelésű előirányzatból – ezen belül legfőképpen a nemzeti operatív programokhoz kapcsolódó uniós fejlesztési támogatásból – származó források.⁶⁴ Ez utóbbiak esetében különösen problematikus a forráselosztás nehezen átlátható rendszere és az allokáció aránytalansága (egyes privilegizált helyzetben lévő intézmények javára).⁶⁵

Szintén támogatásértékű bevételeként jelennek meg a kiemelt felsőoktatási intézményeknek, kutatóegyetemnek, alkalmazott tudományok főiskolájának, valamint kutató karnak nyilvánított egységek juttatott (és a forráselosztás rendszerének kiszámíthatósága szempontjából szintén problematikus) „Kiválóság támogatás” (2013-tól), majd a „Felsőoktatási struktúraátalakítási alap” (2014-től) forrásai (bár ez utóbbi már nem jelenik meg a fenti táblázatban).

A támogatásértékű bevételek eltérőek intézményenként; jelentősen befolyásolja a források nagyságát a kiemelt státusz, az adott intézmény pályázati tevékenységének sikeressége, illetve a felsőoktatási tevékenységen kívül ellátott közfeladat (pl. egészségügyi tevékenység). A társadalombiztosítási alaphoz, az Országos Egészségügyi Pénztár által biztosított források így nyilvánvalóan az orvosi egyetemeken és az egyéb egészségügyi képzést folytató intézményeknél jelentek meg.

A saját bevételek elsősorban a nem állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók költségterítéséből, a tanfolyami képzések, a kutatási, fejlesztési és egyéb tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatások ellenértékéből, egyes vagyontárgyak értékesítéséből, hasznosításából származhattak. A saját bevételek alakulása jelentősen eltért az egyes intézményeket össze-

⁶⁴ Az intézmények 2011-től támogatásértékű bevételeként számolták el a PPP szolgáltatási díjakhoz történő állami hozzájárulást is.

⁶⁵ Lásd erről bővebben: „Az Oktatói Hálózat levele José Manuel Barrosónak” (2014. 09. 11.) elérhető: <http://oktatoihalozat.hu/az-oktatoi-halozat-levele-jose-manuel-barrosanak-az-europai-bizottsag-lekoszono-el-nokenek/> (2015. 03. 03.)

hasonlítva, de összességében ezek arányában is növekedést láthatunk, elsősorban az államilag finanszírozott létszám erőteljes apadásának betudhatóan.

Az államháztartáson kívüli bevételek származhattak hazai vállalkozásoktól, uniós forrásból közvetlenül kapott támogatásból, illetve azokra nemzetközi pályázatok révén tehetek szert az intézmények. Az államháztartáson kívüli pénzeszköz átvételek az állami felsőoktatási intézmények összes forrásain belül 2009 és 2013 között átlagosan mindössze 2,9%-ot képviseltek (ÁSZ, 2015: 15).

A 2010 utáni szabályozás legnagyobb problémáját – a központi költségvetési források jelentős csökkentésén túl – a döntéshozatal és a finanszírozási gyakorlat átláthatóságának és kiszámíthatóságának hiányosságai jelentik. A normatív finanszírozási rendszerből való fokozatos kihátrálás és az azt felváltó, erősen kézivezérelt rendszer nem átlátható az intézmények számára (Berács, 2015: 27), így a fent bemutatott (alapvetően a támogatásértékű bevételeknél látható) szépen emelkedő számok előnyei kevésbé, illetve csak kevesek által érzékelhetőek.⁶⁶

1042 8. Egyetemi autonómia Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltást követő két évtizedet a korábbi időszak ideológiai kontrolljának ellensúlyozása és ezzel együtt a széleskörű egyetemi autonómia biztosítása iránti törekvés jellemzi (Kováts, 2014: 83). Ezt a megközelítést közvetítik a 2000-es évek felsőoktatási tárgyú alkotmánybírósági határozatai⁶⁷ is. A magyar alkotmánybíróság „autonómia-döntései” közül talán legnagyobb horderejűnek a 41/2005. (X. 27.) AB határozat tekinthető, amelyben az AB egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a felsőoktatási autonómiának része a gazdálkodási önállóság is. „Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat. „A felsőoktatási törvény (2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról) többszöri módosítása a későbbiekben szintén az intézményi gazdálkodás önállóságának biztosítását, továbbá a tulajdonosi jogosultságokban, az intézmény vállalkozói tevékenységében az autonómia erősítését szolgálta.

A 2010-es választásokat követő időszak ezen a téren is fordulatot hozott. A 2011-es felsőoktatási koncepció szerint „újra kell értékelni és szabályozni szükséges az intézmények belső döntési, gazdálkodási, irányítási rendszerének [...] a felelősségvállalást és az autonómia szabadságát egyensúlyban tartó kereteit.” Immár Magyarország alaptörvénye (!) rögzíti,⁶⁸ hogy az egyetemek gazdálkodási rendjét a Kormány határozza meg, és gazdálkodásukat felügyeli is.

A felsőoktatási koncepció a felelősségvállalás és az intézményi autonómia egyensúlyba hozása kapcsán az „európai példákat és hagyományokat” említi. Európában valóban látható a gazdálkodási autonómia bizonyos újraértelmezése, a „nagyüzem” vált felsőoktatási

⁶⁶ Ehhez kapcsolódva külön kifejtést érdemelne a Nemzeti Közszolgálati Egyetem különleges státusza, illetve az intézménynek juttatott támogatások. Erről lásd bővebben: Unyatyinszki György: A közszolgálati egyetem privilégiumai II. (2015. 09. 30.), elérhető: <http://oktatas.atlatszo.hu/2015/09/30/a-kozszolgálati-egyetem-privilegiumai-ii/> (2015. 10. 12.)

⁶⁷ Lásd a 44. l. ábrát.

⁶⁸ Lásd az alaptörvény negyedik módosításával beiktatott X. cikk [3] bekezdését.

intézmények vezetésének korszerűsítése iránti igény, de ez sem a direkt állami irányítás megerősítése iránti törekvést, hanem a közvetett irányítási eszközök (ellenőrző testületek, közvetítő szervezetek) preferálását jelenti, amennyiben ezek tevékenysége fokozni tudja az oktatási, kutatási teljesítmény hatékonyságát a társadalom, illetve az egyes az érdekcsoportok elvárásainak megfelelően (Kováts, 2014: 84).

Ahol viszont nincs elegendő szabad mozgástér, ott eleve nem jöhetnek létre jól teljesítő, nemzetközi színvonalú alkotóműhelyek (Deák, 2013: 12). Különösen fontossá válik az autonómia mértéke, amikor a felsőoktatási intézmények működését mintegy „mesterségesen” is fenntartani képes állami támogatások apadni látszanak, és az egyetemek számára egyre inkább szükséges lesz alternatív forrásszerzési lehetőségek keresése. Amint fent már ezt vázoltuk, Magyarországon a felsőoktatás állami támogatásának összege az utóbbi években jelentősen csökkent; viszont ezt nem ellensúlyozta a kormányzat a gazdálkodási autonómia kiterjesztésével – annak érdekében, hogy az intézmények másfajta finanszírozási lehetőségekhez is hozzájussanak –, éppen ellenkezőleg: szigorítani kezdte a költségvetési és a gazdálkodási szabályokat (Kováts, 2015: 31). A III.7 táblázat mutatja a gazdasági autonómia mértékét az Nftv. hatálybalépése (2012. szeptember 1.) előtt és azt követően.

III.7 táblázat

A pénzgazdálkodást érintő változások

1043

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény szerinti szabályozás	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti szabályozás
A felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott pénzeszközökkel, valamint a saját bevételével önállóan gazdálkodhatott, azt nem vonhatták el tőle	2012. szeptember 1-jétől a felsőoktatási intézmény többletbevétele az irányító szerv engedélyével, az előirányzat-módosítást követően felhasználható.
Az intézmény a költségvetési év végén keletkezett előirányzat-maradványt vagy pénzmaradványt jogszabályi elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok teljesítésére felhasználhatta.	Az új szabályozás szerint ugyanezt kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradványnak kellett tekinteni, amelyet a jogszabályi elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok ellátására használhatott fel
Az éves költségvetési törvényben meghatározott bevételeit terhelő befizetési kötelezettség teljesítése alól mentesült a felsőoktatási intézmény, ha azt meghatározott felújítási, illetve beruházási célra használta fel.	Az Nftv. ilyen előírást már nem tartalmaz
Az intézmény a költségvetés terhére hosszú távú kötelezettséget vállalhatott felhalmozási célokra, vagy beruházást helyettesítő szolgáltatás vásárlására.	Az Nftv. ilyen lehetőséget már nem tartalmaz
2010. január 1. és augusztus 14. között a vállalkozó közintézeté átörökölt állami felsőoktatási intézmény fejlesztési hitelt vehetett fel a pályázatokhoz szükséges önrész biztosításához, illetve fejlesztési feladatai megvalósításához.	Az Nftv. előírásai hitel felvételét nem teszik lehetővé.

Forrás: ÁSZ, 2015: 10

A 2011-es felsőoktatási törvény meglehetősen radikális változtatásokat hozott a szervezeti autonómia terén is. A reform értelmében – és Magyarországon egyedülálló megoldásként – a rektor személyére a szenátus csak javaslatot tesz, a kinevezés joga a minisztériumé.

A törvény emellett a gazdasági igazgatók és a belső ellenőrök kinevezését is nemzetgazdasági miniszteri hatáskörbe helyezte. A jogszabály ezzel tulajdonképpen intézményesítette a megosztott (azaz különvált gazdasági és akadémiai) vezetést a felsőoktatásban (Kováts, 2014: 85). Ezt a folyamatot teljesíti ki a 2014-től működő kancellári rendszer (a kancellárokat a miniszterelnök nevezi ki). A rektor megválasztása végül visszakerült a szenátusi jogkörbe, viszont a tisztség kiüresítésének újabb veszélyét rejti magában a 2015-ös törvénymódosítással elfogadott konzisztórium, amely részben átveszi a rektorok feladatait stratégiai kérdésekben. Mindezek mellett 2010-től megjelent a nemzetgazdasági miniszter által az állami felsőoktatási intézményekhez is kirendelhető költségvetési felügyelő tisztsége is,⁶⁹ akinek feladata a kiadások ellenőrzése az intézményi beszerzések és kifizetések felfüggesztésére is kiterjedő jogkörrel.

1044 9. Az Európai Unió forrásai a felsőoktatás és az innováció támogatásában

Habár az Unió szabályozási jogköre az oktatás terén csupán támogatásra és koordinálásra korlátozódik, a finanszírozás eszközével jelentős szerepet vállal az integrációs szervezet a tagállami felsőoktatási politikák alakításában. Az oktatási és képzési tevékenységek uniós támogatása – amely, az Európa 2020 stratégiából is következően egyre meghatározóbb részét képezi az Unió prioritásainak – elsősorban a felsőoktatásra összpontosít. Szintén meghatározó a kutatási, fejlesztési célból felsőoktatási intézményeknek, illetve azok konzorciumainak nyújtott források szerepe. Az uniós támogatások egy része kifejezetten a felsőoktatási intézmények innovatív, illetve térségi szerepének megerősítésére irányul.

Az Erasmus+ program az Unió 2014–2020-as pénzügyi keretén belül hét, az oktatás, a képzés és az ifjúságpolitika terén korábban indított és jelenleg is működő uniós programot fog össze (és új elemként a sportot is beemeli a támogatott területek közé).⁷⁰ Elsősorban tanulmányi, képzési, munkavégzési célú mobilitáshoz (mintegy négy millió európai polgár számára) kíván támogatást nyújtani, ezzel tehát közvetett módon járul hozzá a tagállami költségvetési terhek csökkentéséhez. A hétéves futamidejű program keretösszege 14,7 milliárd euró, ami 40%-os emelkedést jelent az Erasmus+ program által lefedett területeken az előző hétéves ciklusban rendelkezésre álló kerethez képest, és ennek egyharmada fordítható kifejezetten felsőoktatási célokra.

A kutatás és az innováció szintén központi helyet kapott az Európa 2020 stratégián belül.⁷¹ A Horizont 2020 az ezzel összefüggő célok megvalósításához rendelt támogatási program a 2014–2020-es időszakban, amely közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik és közvetlenül Brüsszelből elnyerhető pályázati forrásokat jelent. Az integrált megközelítés jegyében a program szintén korábbi három programot, illetve kezdeményezést fog össze: a korábbi FP7 kutatási és technológiafejlesztési keretprogramot, illetve *Versenyképességi és Innovációs Keretprogramot (CIP)*, valamint a budapesti székhelyű *Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT)*.

⁶⁹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, 39. §.

⁷⁰ Ezeknek egyike a már 1987-ben indult Erasmus program.

⁷¹ A stratégia egyik kiemelt célja, hogy a kutatási-fejlesztési célú ráfordítások összege 2020-ig a GDP 3%-ára növekedjék (COM(2011) 500 végleges).

Fontos még említenünk azokat a programokat, amelyek elsődlegesen regionális, illetve városfejlesztési célokhoz, területi együttműködés elősegítéséhez kapcsolódnak, de – mint a tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtésének kulcsfontosságú szereplőit – a felsőoktatási intézményeket is érintik közvettebb vagy közvetlenebb módokon. Ilyen például a Bizottság Regionális Life-Long Learning (R3L) projektje, amely (többek között a helyi felsőoktatási intézmények bevonásával) az ún. tanuló városok, illetve régiók megteremtését támogatta.

Mindezeket az eszközöket kiegészítik a strukturális alapok (elsősorban az Európai Szociális Alap, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alap) forrásai is, amelyek nem közvetlenül az Unió költségvetéséből, hanem a tagállami operatív programok közvetítésével jutnak el a kedvezményezettekhez. Így a 2007–2013 közötti időszakban mintegy 72,5 milliárd EUR-t költöttek oktatásra és képzésre, illetve 60 milliárd EUR-t kutatásra és innovációra Európa régióiban. A Bizottság becslése szerint jövőben is hasonló szintű kiadások várhatók [COM(2011) 500 végleges]. Magyarországon a felsőoktatás számára releváns operatív programok között említhetjük például a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) „A felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében” elnevezésű 4. prioritását. Ennek megvalósítására 2007 és 2013 között több mint 150 milliárd forint uniós támogatáshoz jutottak a kedvezményezettek.

Az uniós források jelentősége Magyarországon a felsőoktatás finanszírozásában, az infrastrukturális feltételek biztosításában magától érthetődő, különösen, ha a költségvetési támogatás látványos csökkenését figyelembe vesszük. Amint a fenti *III.5 táblázatból* már láthattuk, a támogatásértékű bevételek aránya 2009 és 2013 között jelentősen (64%-kal) növekedett. A adatok tehát összességében azt mutatják, hogy évről évre nőtt a felsőoktatásra fordított állami támogatások (költségvetési + támogatásértékű bevételek) összege 2009 óta. Különösen intenzív a növekedés a (táblázatban már nem látható) 2013 és 2015 közötti időszakban; csökken az intézmények adósságállománya, nincs szükség immár olyanfajta megszorító intézkedésekre sem, mint amilyen a legtöbb egyetemen 2012 telén elrendelt „szénszünet”.

Figyelembe kell vennünk ugyanakkor a táblázat azon részét is (kördiagram), amely a támogatásértékű bevételek pontos összetételét mutatja 2013-ig; mint fentebb leírtuk, ebből is következik az uniós források egyre meghatározóbb szerepe a magyarországi felsőoktatási rendszer finanszírozásában. Ezt követően még intenzívebb az uniós forrásból származó bevételek növekedése, mivel a 2007–2013-as pénzügyi ciklus befejeződésével 2015 első félévében összesen húszmilliárd forint összegű támogatáshoz jutottak az intézmények TÁMOP-os pályázatokon keresztül (HVG, 2015). Az uniós pénzek szinte „lélegeztetőgépként” funkcionálnak egy-egy intézmény működtetésében; az egyetemek, főiskolák „projekt” címszó alatt gyakran bért váltanak ki, alpműködést finanszíroznak, formálisan jogszerű, de az uniós szabályoknak való tartalmi megfelelés szempontjából sok esetben megkérdőjelezhető módon (HVG, 2015).

Ráadásul a strukturális alapok forrásainak kezelése terén a tagállami hatóságok igen nagyfokú mozgástérrel rendelkeznek, és az elosztásról rendelkező konkrét tagállami döntések adott esetben pont az alapvető uniós célkitűzésekkel kerülhetnek ellentmondásba. A 2014–2020 tervezési időszakra nézve ugyan módosultak a források lehívásának szabályai – szigorúbb ex-ante feltételek, valamint a tagállamok féléves teljesítményéhez kapcsolódó ex-post feltételek lettek meghatározva –, de továbbra is kérdéses, hogy a tagállami végre-

hajtói szerepkör mennyiben segíti elő a forráselosztás hatékonyságát, vagyis az alapul fekvő uniós célok elérését. A kormányzati célok felülírhatják a szakpolitikai célokat (illetve szakpolitikai céloknak „álcázva” jelenhetnek meg), megakadályozva ezzel a ténylegesen indokolt lépések megtételét, és hosszútávon torzulást okozhatnak a rendszer egészében. Különösen azon országok esetében áll fenn ennek a veszélye (és Magyarország itt élenjáró!), amelyek igen erőteljesen rá vannak szorulva a strukturális alapokból származó forrásokra.⁷² Mindezek fényében különösen problematikus lehet – az Unió felsőoktatással, innovációval, kutatásfejlesztéssel összefüggő törekvéseinek eredményessége szempontjából – a forráskiosztás jelenlegi rendszere, különösen, ha a tagállami oktatáspolitikai, valamint az uniós célok között valóban csak “látszazonosulásról” van szó.

IV. Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői

Bartha Ildikó

Kulcsszavak

vállalkozó egyetem	egyetemek és regionális fejlesztés	egyetemek és innováció
szolgáltató egyetem	felsőoktatás társzerkezeti sajátosságai	hálózatos kormányzás
Triple Helix modell		Pólus Program

Mint arról fentebb már szó volt, a 20. század végének jellemző tendenciája az ún. “tudásalapú gazdaságban”, illetve ennek területfejlesztési “hozadékában” való gondolkodás. Mindez új irányt ad a felsőoktatás mint ágazati politika fejlődésének is. Jelen alfejezet – néhány jellemző példa elemzésén keresztül – azt kívánja bemutatni, hogy az egyetemek szerepe hogyan alakult át az utóbbi néhány évtizedben; a hagyományos oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl milyen egyéb szerepek adódnak “tudástermelő”, innovatív funkciójukból. A vizsgálódás azt a szempontot helyezi előtérbe, hogy e kibővült szerepkörben milyen új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő „hagyományos” és „nem hagyományos” szereplőkkel. Mindezek alapján megkíséreljük felvázolni az „innovatív egyetemek” Európában leginkább jellemző modelljeit.

Az alábbiakban az innovatív szerepet (is) felvállaló egyetemeknek három előjáró példáját mutatjuk be részletesen. A példák kiválasztása során többek között szempontunk volt, hogy illusztrálni tudjuk mind a „felülről jövő” kezdeményezésre történő innovatív átalakulás modelljét (ez a helyzet az Utrechti és a Joensuu Egyetemenél), mind pedig az „alulról induló” átalakulást (a Warwick Egyetem esetében).

1. Az egyetemek innovációs szerepét értelmező elméletek

1045

A fent már említett kihívásokkal összefüggésben az 1990-es években kezdték a kutatók az egyetemek ún. „harmadik szerepét” vizsgálni (Hrubos, 2006: 143).⁷³ Ez nem más, mint

⁷³ Az egyetemek harmadik szerepéről való gondolkodást Burton Clark amerikai felsőoktatás kutató indította el. 1994–96 közötti kutatásai ezen változás felderítésére irányultak, melynek eredményeit a „Creating Entrepreneurial Universities” című könyvében foglalta össze (Clark, 1998).

az egyetemek oktatási és kutatási tevékenységéből származó tudás spilloverek innovációs jelentőségének felismerése (Mezei, 2008: 66).⁷⁴

Az egyetemek harmadik szerepének értelmezése tekintetében három fő irányzat alakult ki. A [1] „vállalkozó egyetem” koncepció elsősorban kutatás, az innováció gazdasági fejlesztési szerepére épít, és a gazdasági kényszert hangsúlyozva az egyetemek piaci alapon működő „kutatási szolgáltatóvá” válásában látja az innovációs funkció lényegét. Az [2] ún. „regionális elkötelezettségű egyetem” koncepció⁷⁵ a társadalmi felelősség oldaláról közelítve a problémát az egyetem regionális, térségi fejlődéshez való hozzájárulását emeli ki, azzal érvelve, hogy a régióban nyilvánvaló, egymást erősítő kapcsolat van az innováció, a társadalom és a rendelkezésre álló tudásállomány között.

E két nézet ötvözetét jelenti lényegében az egyetemek harmadik missziójának [3] „szolgáltató egyetemenként” való értelmezése. Eszerint az egyetem lebontja a tradicionális funkciói által szabott határokat, és tudástermelő tevékenységét a külső megrendelők igényeihez igazítja (Hrubos, 2006: 142). A tradicionális képzési formákon túl tehát megjelennek a rugalmasan szervezett, a külső megrendelők igényeihez alkalmazkodó szakképző, továbbképző programok, emellett újfajta, elsősorban az egyetemi közösség igényeit kielégítő szolgáltatások. Szociális, munkaerő-gazdálkodási, illetve kulturális szolgáltatások is e körbe tartozhatnak (Hrubos, 2006: 142).

A mai modern egyetemek tudatosan felvállalt misszióját, tevékenységeit, kapcsolatrendszerének összetettségét nézve megállapíthatjuk, hogy mindegyik modellnek van igazságtartalma és intézményenként eltérő, illetve a gazdasági, társadalmi, területi körülmények/igények függvénye, hogy éppen melyik dominál.

1046 1.1 A Triple Helix modell

A vállalkozói egyetem koncepciója az egyetem és a kormányzat kapcsolatát az innovációs folyamatok megvalósításában a „Triple Helix modellel”⁷⁶ írja le. E modell három – az innováció létrejöttének szempontjából kiemelkedő jelentőségű – intézménytípust különböztet meg: az egyetemi-tudományos intézményeket, a vállalkozásokat és a kormányzati szerveket.

A Triple Helix kapcsolatokban az egyetem, a vállalkozások és a kormány – a helyi gazdaság fejlesztése érdekében – olyan viszonyba kerül egymással, amelynek során mindegyik megpróbálja fokozni a másik teljesítményét. Eredetileg az egyetem a tudás létrehozásában, a gazdasági szféra a tudás kiaknázásában, a kormányzat pedig inkább a kapcsolatok kontrollálásában tekinthető főszereplőnek, a háromoldalú kapcsolatok során azonban e három szereplő funkciói átalakulnak (Lengyel, 2008; Varju, 2010). A három szféra fokozatosan átveszi egymás feladatát, a kezdetben jól elkülöníthető funkciók között átfedések jönnek létre: e kölcsönhatás biztosítja mindhárom szektor fejlődését (Dzisah–Etzkowitz, 2008:

⁷⁴ A továbbiakban szinonimaként használjuk a harmadik szerep és az innovációs szerep megjelöléseket.

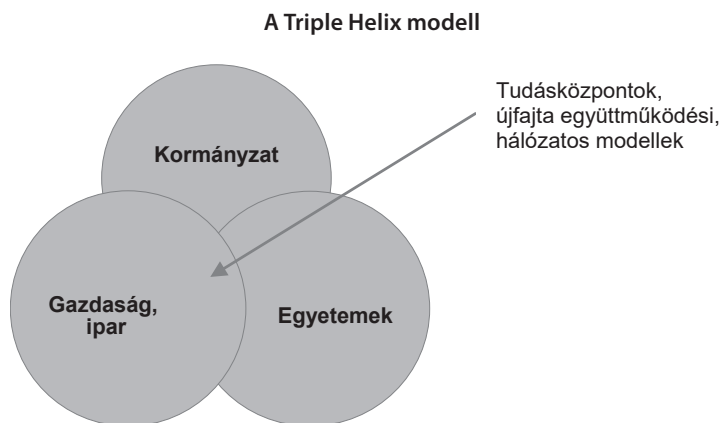
⁷⁵ A koncepció John Goddard (1999) nevéhez fűződik. Az egyetemek „harmadik szerepére” a „harmadik misszió” megnevezés is bevett a szakirodalomban [lásd többek között: (Hrubos, 2012: 8)].

⁷⁶ A szakirodalomban a „Hármaspirál-modell” megnevezés is alkalmazandó a felsőoktatás-vállalkozások-kormányzat kölcsönhatásának megjelölésére, de a magyar terminológiában is a „Triple Helix modell” a bevettebb.

105–106). Az innováció ebben a modellben az új termékek kifejlesztésén túl az intézmények közötti új együttműködési, hálózati formák kialakítását is jelenti (Mezei, 2005: 78–81).

IV.1 ábra

1047



Forrás: Etzkowitz-Leydesdorff, 2000: 111

1.2 A regionális elkötelezettségű egyetem modellje

1048

A regionális elkötelezettségű egyetem modellje szerint az egyetem harmadik szerepe eredményképpen kialakult kormányzási kapcsolatrendszer már sokkal összetettebb, mint a Triple Helix modell értelmében felvázolt hárompólusú interaktív együttműködés.

A regionális elkötelezettségű egyetem koncepciója három szerepkör köré csoportosítja az egyetemek funkcióit: oktatás, kutatás és közösségi szolgáltatások. Az oktatási funkció eszerint azt jelenti, hogy a felsőoktatási intézményeknek ki kell elégíteni az egyre többrebbé regionális munkaerőpiaci igényeket, miközben erősítik a hallgatók és az oktatók nemzeti és nemzetközi mobilitását, illetve versenyképességét (Mezei, 2005: 87).

A kutatási funkció regionális kontextusban azt jelenti, hogy az egyetem és a régió között dinamikus kutatási kapcsolatot kell kialakítani: a külső szereplőkkel olyan együttműködésekkel kell létrehozni, amelyeken keresztül szorosabb összhang teremthető meg az egyetemi kutatások, valamint a külső (regionális) környezet igényei között (Mezei, 2005: 89). Ezen a téren tehát felértékelődik a külső szereplők – így különösen a regionális fejlesztési ügynökségek, spin off cégek,⁷⁷ inkubátorok, tudományos, ipari és technológiai parkok – szerepe.

⁷⁷ Az OECD (2000) olyan vállalatokat ért spin off cég alatt, amelyek az alábbi jellemzők közül legalább az egyikkel bírnak: a céget közfinanszírozású intézmény (egyetem vagy kutatóintézet) vagy egyetem alkalmazottja alapította; a cég technológiáját egyetemről vagy más közfinanszírozású kutatóintézettől nyerte licenc-eljárás keretében; a cégben egyetem vagy más nemzeti kutató laboratórium tőkerészesedéssel vesz részt.

Számunkra igen lényeges az egyetemek harmadikként említett, közösségi szolgáltató funkciója. E körben olyan társadalmi/közösségi szolgáltatások összességéről beszélhetünk, amelyekkel az egyetemek hozzájárulhatnak a civil társadalom működéséhez és sokrétű fejlődéséhez (Mezei, 2005: 90). Ez a szolgáltató szerep felölelheti a munkatársak egyetemen kívüli *formális* (pl. a helyi és nemzeti szintű kormányzás szereplőinek nyújtott tanácsadó tevékenység) és *informális* tevékenységeit (pl. a médiának készített társadalmi, gazdasági és technológiai elemzések), valamint az egyetem kulturális, szórakoztató és egyéb létesítményeihez (egyetemi könyvtár, színház, múzeum, sportesernők stb.) való hozzáférést (Goddard, 2008: 15). A közösségi szolgáltatások jelentőségét az adja, hogy ennek révén válnak az egyetemek a regionális szerveződések részévé (Mezei, 2005: 90).

1049 2. Az „innovatív” egyetemek típusai és kormányzási szerepe

Az egyetemek innovatív funkciójának erősödése hatással van a felsőoktatás, illetve a kutatás kormányzási struktúrájára is. Megfigyelhető tendencia Európában, hogy az egyetemek – összhangban a harmadik szerepük erősödésével, illetve a központi kormányzat támogatásainak csökkenésével – a politikai és a gazdasági szféra egyre inkább autonóm szereplőivé válnak. Ezzel egyidejűleg a közszektor, illetve a magánbefektetők által létrehozott kutatási projektektől, valamint újfajta kutatási együttműködésektől, támogatási formáktól válnak fokozatosan függővé, melyek meghatározzák a finanszírozásukat, illetve kutatási, oktatási tevékenységük irányát is.

Az alábbiakban az egyetemeket abból a szempontból csoportosítjuk, hogy milyen tényezők ösztönözték őket a klasszikus oktatói, kutatói feladatkörükön túlmutató harmadik (a fentiek szerinti vállalkozó, regionális elkötelezettségű vagy szolgáltató) szerep felvállalásában. Az alábbi koncepciók szintén „letisztított” elméleti modellek, vagyis a konkrét példaként szolgáló egyetemek nem mindig feleltethetők meg egyértelműen egyik vagy másik típusnak, az ösztönzők között sokszor átfedések vannak, illetve együttesen jelennek meg.

- a) Az állam (közhatalom) miként értelmezi a felsőoktatás szerepét, illetve képes-e ösztönözni ennek kiteljesedését.

Angliában például, mint láthattuk, a felsőoktatást a kormányzat már nem az oktatásügy, hanem az innovációs rendszer általános részeként kezeli – ezt jelzi többek között a felelős minisztérium – Üzleti, Innovációs és Szakképzési Minisztérium – elnevezése is.

Ösztönző erőként mindenekelőtt az egyes államok által kifejezetten e célból nyújtott támogatások működhetnek.

- b) Magas presztízs: a magas presztízzsel rendelkező egyetemek kevésbé vannak rákényszerítve a profilváltásra. Nagyobb az esélyük arra, hogy a hagyományos oktatási és kutatási szerepet ellássák, ezért nem feltétlenül törekednek intenzív együttműködésre más piaci szereplőkkel. Ilyenkor az innovatív profilváltás általában állami kezdeményezés hatására történik.
- c) Megszorító kormányzati intézkedés, válság: e tényezők miatt elsősorban a kisebb presztízsű egyetemek vannak rákényszerítve a profilváltásra, mivel ez kitörési le-

hetőséget jelent számukra (példaként szolgál erre a Warwick Egyetem az Egyesült Királyságban vagy a holland Twente-i Egyetem).

- d) Regionális szerepvállalás iránti igény: a regionális vagy városi érdek is profilváltásra kényszerítheti az egyetemeket. Nagyon sok esetben kormányzati kezdeményezésre, illetve támogatással lesz az egyetem a régió fejlesztésének „motorja” (lásd az Utrechti Egyetem esetét).
- e) Területi, történeti, gazdasági adottságok, illetve kulturális sajátosságok is meghatározhatják, illetve átalakíthatják a felsőoktatási intézmények profilját. Ezek és az előző pont ösztönzői gyakran összekapcsolódnak (például a tudomány szervezése tradicionálisan regionális szinten történik, ahogyan azt a későbbiekben a finn Joensuu Egyetem példáján majd látni fogjuk).

Előfeltevésünk szerint e tényezők arra is kihatással vannak, hogy az egyetem milyen közpolitikai folyamatokban fog részt venni, milyen az együttműködési készsége a helyi, regionális, központi kormányzás aktoraival, valamint hogyan tölti meg tartalommal a szolgáltatásait, mennyire kész a hagyományos felsőoktatási szerepkörén túllépni és új – közfeladatként működő – funkciókat átvenni. Ez utóbbi szempont tekintetében a kiindulópontunk az, hogy az egyetemek hagyományos közszolgáltató funkcióját a felsőoktatás szolgáltatása testesíti meg. Az egyetemek közszolgáltató szerepének megváltozásáról (átformálódásáról) tehát mindig e kiindulóponthoz képest beszélünk.

Az egyetemek közpolitikai folyamatokban való részvételét illetően az alábbi két fő irány különböztethető meg:

- a) *Az egyetemek bevonása a hagyományos hierarchikus kormányzási folyamatba.* A közfeladatok ellátásának tradicionális modellje szerint az állam – centralizált, illetve decentralizált módon strukturált – szervei szolgáltatást nyújtanak, a fogyasztó pedig állampolgári jogon jut hozzá a szolgáltatásokhoz (Horváth M., 2005: 151). Hagyományos kormányzási struktúra alatt ennek megfelelően a közfeladatok szervezésének közigazgatási területbeosztásra épülő, top-down alapú kormányzását értjük. Az egyetemek (oktatói, kutatói) e folyamatokba jellemzően a politikai döntéshozókat segítő, tanácsadó funkciójukban kapcsolódnak be. A nem kormányzati szereplő (jelen esetben az egyetem) tehát részt vesz a közös döntéshozatali folyamatban, viszont a végső döntést mindig a kormányzás hagyományos szereplői hozzák (Goldstein–Glaser, 2012: 161).
- b) *Az egyetemek részvétele a kormányzásban a nem hagyományos, heterarchikus kormányzási formákon, jellemzően hálózatokon keresztül.* Ezek a formák akkor jöhetnek létre, amikor több aktor egy olyan közös célkitűzést követ, amelyet külön-külön nem tudnak elérni. A döntési folyamatot bármely olyan aktor kezdeményezheti. Az aktorok között jellemzően nincs alá-fölé rendeltségi viszony, függetlenek egymástól (Goldstein–Glaser, 2012: 161).

Az alábbiakban konkrét példákon keresztül tekintjük át, hogy milyen összefüggések mutathatóak ki az egyetemek innovációs szerepét előhívó tényezők és a kormányzási folyamatba való bekapcsolódás között.

1050 2.1 Az Utrechti Egyetem

Az Utrechti Egyetem Hollandia legnagyobb egyeteme, amely a holland egyetemek rangsorában az első helyet foglalja el. Utrecht város földrajzilag Hollandia középpontjában található, a nagyvárosokat tömörítő Randstad⁷⁸ területén.

2000-ben a holland kormány azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy Hollandia vezető szerepet vállaljon az európai tudásalapú társadalom megteremtésében. 2003-ban kibocsátott egy cselekvési tervet az egyetemek, az ipar és a kormányzati szervek közötti szövetség létrehozásáról. Ezen ösztönzés közvetlen eredményeként jöttek létre az ún. regionális innovációs programok, többek között az „Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportja”, amely azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy Utrecht legyen a leginnovatívabb régió Hollandiában. Az Utrechti Egyetem is aktív résztvevője e programnak.

Mindebben az is motivációt jelentett az intézmény számára (elsősorban a magánszektorral való együttműködés lehetősége miatt), hogy Hollandiában az egyetemek közvetlen állami finanszírozását felváltotta az indirekt finanszírozás (amikor az állam már közvetlenül a hallgatónak juttatja a támogatást, lásd a 2. alfejezetet), így egyre nehezebbé vált a kutatási költségek fedezése. A felsőoktatási intézmények ezért arra törekednek, hogy alternatív finanszírozási forrásokat találjanak.

IV.1 keretes írás

1051**Az Utrechti Egyetem kormányzási kapcsolatai**

Az egyetem oktatói közül igen sokan (487-ből 82-en) egyénileg is vállalnak tanácsadó szerepet kormányzati bizottságok és testületek munkájába bekapcsolódva, illetve a politikai döntéshozók mellett (például kormánytisztviselők személyes tanácsadóiként) az esetek jelentős részében központi kormányzati szinten.

Emellett több olyan közös projekt is indult az elmúlt években, amelyben az egyetem, a város, illetve a régió, valamint a köz-, illetve a magánszektor egyéb szereplői egyaránt részt vesznek. Ezek közé tartozik a fent említett „Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportja”, a 2009-ben létrejött tudományos park, az egyetemi campusok létrehozására és fejlesztésére irányuló program, a „kulturális főváros 2018”, a regionális fejlesztési terv 2040, valamint többfajta egyéb, kulturális célú együttműködés.

Az „Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportját” 2005-ben tizennyolc köz- és magán szereplő hálózata hozta létre. Az együttműködésben részt vevők között szerepelnek kis- és középvállalkozások, kutatók és kutatóintézetek, oktatási intézmények, szakszervezetek, kamarák, szakmai szövetségek, a helyi, regionális, nemzeti, illetve európai szintű kormányzás tisztviselői és pénzügyi intézmények. A munkacsoport igazgatóságának és tanácsának tagjai között szerepelnek a közintézmények és különböző érdekcsoportok képviselői, felsőoktatási intézmények – köztük az Utrechti Egyetem – és ipari vállalatok.

E formális együttműködési kereteken kívül azonban léteznek egyéb informális megállapodások is az egyetem vezetősége, karai és munkatársai, valamint a város és a régió között (adott esetben szakmai kamarák és magánvállalkozások bevonásával), amelynek szintén az a célja, hogy elősegítse az innovációt és ezáltal a városi, illetve regionális fejlődést.

⁷⁸ A Randstad a négy legnagyobb holland városból (Amszterdam, Rotterdam, Hága és Utrecht) és a környező területekből álló agglomeráció.

Mint láthatjuk, az Utrechti Egyetem mind a hierarchikus, mind a heterarchikus formákon keresztül szereplőjévé vált a helyi, regionális, illetve központi szintű kormányzásnak. A munkatársak egyéni részvételére vonatkozó adatok az egyetemnek a hierarchikus kormányzásban való intenzív részvételét igazolják. Az innovációs munkacsoport, valamint az utrechti tudományos park ezzel szemben a heterarchikus kormányzási módszer megvalósulásának mintapéldája. Mindkétfajta együttműködés „intézményesített” formában valósul meg, vagyis a szereplők feladatai egyértelműen rögzítve vannak, továbbá mindkét program formális intézményekkel is rendelkezik.

2.2 A perifériális helyzetben lévő egyetemek

1052

Clark (1998) szerint olyan egyetemekből lesznek a legnagyobb eséllyel vállalkozói egyetemek, amelyek valamilyen okból perifériális helyzetben vannak vagy abba kerülnek (leginkább megszorító kormányzati intézkedés, válság hatására). A szerepváltás tehát kitörési lehetőséget jelenthet számukra.

Úgy véljük, ezek az egyetemek „kreatívabb” módon viszonyulnak saját szerepükhöz a közpolitikai folyamatokban: könnyebben megtalálják az – egyetem érdekeinek megfelelő – „input” szolgáltató lehetőségeket, illetve az együttműködés színtereit a helyi, a regionális és a központi kormányzás aktoraival, civil szervezetekkel, szakmai kamarákkal.

2.2.1 A Warwick Egyetem

1053

A Warwick Egyetemet a Thatcher kormány felsőoktatási rendszert átalakító és az egyetemek központi költségvetési támogatását jelentősen csökkentő reformja kényszerítette vállalkozói profilváltásra. Vezetői felismerték, hogy az egyetem fennmaradása érdekében váltásra kényszerülnek: új forrásokat kellett szerezni, ami tulajdonképpen az intézmény tevékenységének a piaci igényeknek megfelelő átalakítását jelentette.

A Warwick esetében megmaradtak a hagyományos akadémiai részlegek (bölcészettudományi, társadalomtudományi és természettudományi képzési programok), de emellett újfajta képzések (a nemzetközi piacot „bevonzó” MBA képzések) jöttek létre. A profitot ezek termelték, a nyereség egy részének átcsoportosításával pedig sikerült a hagyományos képzéseket fenntartani.⁷⁹

A külső forrásokat a környező ipari üzemek és a nemzetközi oktatási piac biztosította. Elsőként ez az egyetem hozott létre tudományos parkot Angliában. Az egyetem új szerepkörében elsősorban a helyi vállalkozásoknak nyújt szolgáltatásokat. Szolgáltatásai közé nem csupán az oktatás és a kutatás tartozik, hanem különböző tanácsadó tevékenységek, tanfolyamok, valamint képzések és konferenciák infrastruktúrájának (hely, felszerelések stb.) a biztosítása is. A szerepváltás hatása érzékelhető volt: a helyi gazdaság fellendült,

⁷⁹ Ezek nélkül ugyanis lehetetlen lett volna, hogy a Warwick előkelő helyet nyerjen el az angol egyetemek rangsorában. Presztízse jelenleg közelíti az Oxfordi és a Cambridge-i Egyetemet.

versenyképesebb lett, az intézmény – saját becslése szerint – mintegy 5 000 új munkahelyet teremtett a környéken.⁸⁰

1054 2.2.2 A Joensuu Egyetem

A Joensuu Egyetemet (ma Kelet-Finnországi Egyetem)⁸¹ a finnországi Karéliában 1969-ben alapították, egy 50 000 fő lakossal rendelkező kisvárosban, a szovjet határ közelében. A finn kormány kiemelt célja volt, hogy az új egyetem regionális szinten a tanárképzés iránti felsőoktatási igényeket elégítse ki. Az egyetemen kezdetben csak graduális képzés zajlott, az akkori finn felsőoktatási rendszer szerint ugyanis a kutatás, posztgraduális képzés csak a nagyvárosi egyetemeken folyhatott, a regionális központokban nem. A versenyképesnek számító bölcsészettudományi, társadalomtudományi, természettudományi karok csak később – a nyolcvanas évek közepétől – jöttek létre, és ekkortól vált lehetővé az egyetem keretein belül a tudományos kutatások folytatása is.

A nyolcvanas évek végén szerepváltásra az készítette az egyetemet, hogy a jóléti állam válsága bizonytalan helyzetet teremtett a magát kizárólag állami támogatásból fenntartó egyetemen, amely minden tekintetben perifériális helyzetben volt és jelentéktelennek tartották. A váltás azonban itt kormányzati ösztönzésre (a Finn Oktatási Minisztérium kezdeményezésére) történt, elsősorban újfajta ösztönzőként ható finanszírozási eszközök beépítésével. A leginkább értékesíthető kutatásokat adó „húzóágazattá” a helyi földrajzi sajátosságokra épülő erdőgazdálkodás és az ahhoz kapcsolódó szakterületek (környezetvédelem, az erdőgazdálkodás társadalmi összefüggései) váltak.

Az egyetem innovatív, vállalkozói szerepének erősödése ellenére az állam nem vonult ki teljesen: még mindig magas az állami támogatás aránya az intézmény tevékenységeinek finanszírozásában. A Joensuu/Kelet-Finnországi Egyetem tehát sohasem volt igazán „önjáró”; a nemzeti szintű felsőoktatási, illetve az innovációs és kutatásfejlesztési politikák megvalósítása során nem kezdeményező, hanem sokkal inkább a központi kormányzat programjának/döntésének végrehajtója. Regionális elkötelezettségének megnyilvánulásaként jellemzően hálózatos jellegű együttműködést hoz létre a térség fejlesztésének stakeholdereivel: kereskedelmi kamarákkal, vállalkozási ügynökségekkel, illetve a Joensuu és a Kuopio tudományos parkokkal.

1055 3. Tanulságok az európai példák alapján

Az egyetemek szerepe az utóbbi néhány évtizedben átalakult; a hagyományos oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl egyre nagyobb figyelmet kap az ún. innovatív funkciójuk. E kibővült szerepkörükben új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő hagyományos és nem hagyományos szerep-

⁸⁰ <http://www2.warwick.ac.uk/about/community> (2013.07.09.)

⁸¹ A Joensuu egyetem 2010-ben egyesült a Kuopio Egyetemmel (amelyet 1999-ben alapítottak gyógyszerészeti egyetemenként), és létrejött a Kelet-Finnországi Egyetem. <http://www.uef.fi/en/historiaa> (2013.07.11.)

lökkel; eltérő módokon, de egyre intenzívebben kapcsolódnak be a területi közfeladatok ellátásába és formálják át annak korábbi rendszerét.

Mindhárom egyetemnek – ha különböző okokból is – az állam által biztosított források csökkentésével vagy legalábbis szűkös, elégtelen voltával kellett szembenéznie. Jelen alfejezetben ismertetett példákon kívül azonban számos más esetben is megfigyelhető, hogy e kihívásra az érintettek hasonló lépésekkel reagálnak. A hasonlóság az állam szerepének ártértékelésében és a megoldáshoz vezető új utak keresésében, az innovációs technológiai kutatások mint potenciális gazdaságélénkítő eszköz megtalálásában ragadható meg. E szemléletváltás hatással van a kormányzási folyamatokra is: a tradicionális kormányzati aktorok együttműködőbbek lesznek, nyitottabbá válnak a nem hagyományos, új szereplők felé; számos új, kreatív – sokszor informális, de mindemellett igen hatékony – együttműködési forma jön létre.

4. Az egyetemi szerepváltás lehetőségei Magyarországon

1056

Amint a fentiekben erre már rámutattunk, a felsőoktatási expanzió, majd az ezt követő hallgatói létszámcsökkenés, valamint az állami források csökkenésének problémája Magyarországon is megjelent. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy a magyar szabályozási, finanszírozási környezet – figyelembe véve a felsőoktatás térszerkezeti sajátosságait is – milyen utakat kínál az innovatív szerepbővítésre, irányváltásra.

4.1 A felsőoktatási rendszer térszerkezeti sajátosságai

1057

A rendszerváltást követő években Magyarországon nemcsak a hallgatói létszám, hanem a felsőoktatási intézmények számának expanziója is látványos. Az állami intézmények mellett a magán (alapítványi) intézmények is megjelentek, illetve felekezeti szervezetek jöttek létre vagy alakultak újjá; külföldi székhelyű intézmények szintén telephelyeket, kihelyezett egységeket létesítettek az országban.

A vidéki térségekben, középvárosokban a felsőoktatás szerepe meghatározó lesz, mivel a települések számára komoly potenciális fejlődési lehetőséget jelent egy-egy felsőoktatási intézmény odavonása, megtartása; az egyetemek jelenlétének területi hatásai kimutathatók az egyes térségek fejlődésében és megújulási képességében (Rechnitzer 2009; Gál, 2014: 109). A kezdetektől meghatározó Budapest–vidék szakadék mélysége a felsőoktatási szektorban csökken valamelyest,⁸² ami a hallgatói létszámnövekedés mellett több tényezőre is visszavezethető. Láthatjuk, hogy az intézmények már új eszközökkel növelik kínálatukat, ami nemcsak a képzési profil bővítésében figyelhető meg, hanem például a telephelyi szolgáltatások körének és minőségének megújításában is. A hallgatói elvárások átrendeződnek; az intézményválasztásnál már nemcsak az oktatási-tudományos elismertség a meghatározó, hanem olyan tényezők is, mint a felsőoktatási centrum távolsága a lakhelytől, az intézményi szolgáltatások

⁸² Hallgatói létszamaránnyal kifejezve Budapest súlya / 1990-ben 44,7%; 2007-ben 39,9% (Rechnitzer, 2009: 55).

kínálata és minősége (pl. kollégiumi elhelyezés hozzáférhetősége és komfortfokozata), a település város lakhatási és megélhetési költségei, szórakozási, művelődési lehetőségek. Döntővé váltak a jövőbeli elhelyezkedési kilátások, a székhely település és régiója gazdasági, illetve (köz)szolgáltatási ellátottsága. Az intézményválasztás a lakhelyhez egyre közelebb kerül, megfigyelhető az intézmények vonzástérségének fokozatos „besűrűsödése” a lakhely szerinti megyéből, illetve a régióból jelentkezők aránya növekszik (Gál, 2014: 110).

Az intézmények területi eloszlását jelentősen befolyásolta az ezredfordulón lezajló integrációs hullám is, aminek következtében vidéken kismértékben csökkent, míg a fővárosban növekedett az intézmények száma. Az integráció eredményeként a nagyobb vidéki egyetemek hallgatói létszáma és intézményi mérete megnőtt, oktatási profiljuk kiszélesedett. A nagy egyetemek, illetve a korábban csak szűkebb diszciplináris bázison működő egyetemi központok is (Sopron, Gödöllő) székhelyükön kívüli képzési helyeket integráltak hálózatukba, s csak két kisebb egyetemi központnak (Győr, Kaposvár) nincs székhelyen kívüli telephelye. Az integrációs hullám ugyanakkor nem teljesedett ki a vidéki felsőoktatási egységek diszciplináris integrációjában, amit a földrajzilag egymáshoz közeli felsőoktatási intézmények párhuzamos képzéseinek fennmaradása is jelez (Rechnitzer 2009). Az intézményi integráció nem akadályozta a felsőoktatási képzési helyek településszintű expanzióját, ami még a válság után is tovább folytatódott. Az országban 2008-ban 34 településen 70 felsőoktatási intézmény működött, 2012-ben már 47 településen, 68 intézményben (azaz már a középvárosaink jelentős részében is) folyt felsőoktatás (Gál, 2014: 109).

IV.2 keretes írás

1058

A Pólus Program Magyarországon

A felsőoktatás lokális és regionális fejlesztési szerepének felismerésének jeleként értékelhetjük a 2008-ban kormányzati szinten indított, uniós forrás bevonásával finanszírozott Pólus Programot. Ennek célja az lett volna, hogy az ún. „pólusvárosokban” – Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Veszprém-Székesfehérvár, Budapest –, azaz a regionális központokban, amelyek egyben a jelentősebb vidéki felsőoktatási központok is, az egyetemi bázisokra építve fejlesztések induljanak meg és a felsőoktatási intézmények, a centrumok és régiójuk, valamint a lokális/regionális gazdaság kapcsolata megerősödjön. Utólagos értékelések szerint az elgondolás jó lett volna, de nem volt kellően kidolgozva a finanszírozási rendszer, maguk az intézmények és a központok sem voltak felkészülve egy erősen piaci viszonyokat érvényesíteni szándékozó fejlesztési rendszerre, annak szervezeti és működtetési mechanizmusaira. A lokális/regionális gazdaság fogadóképessége, hozzájárulási mértéke szintén gyengének bizonyult. (Lengyel, 2007; Rechnitzer, 2009: 60).

Budapest ugyanakkor változatlanul megtartotta vezető szerepét, mind az intézmények, mind a hallgatók számában és oktatási kínálatának sokszínűségében, mivel ezek a tényezők nehezen függetleníthetők a főváros gazdasági és népességi koncentrációjától. Nem véletlen, hogy itt alakultak meg az új, nem állami (magán, egyházi) intézmények is (Rechnitzer, 2009, 60). Ez a folyamat éppen ellentétes az Európa-szerte látható tendenciával, vagyis azzal, hogy a 60-as évektől megindul az egycentrumú vagy kétcentrumú felső oktatási rendszerek korábbi térbeli struktúrájának átrendeződése. A 90-es évekre igen nagymértékű hallgatói létszámcsökkenés mutatkozik az európai fővárosi centrumokban, míg a korábbi másodlagos, a harmadlagos felsőoktatási központokban a hallgatói létszámok jelentősen nőnek. Magyarországon ezzel

szemben – eltekintve a rendszerváltást követő és nagyjából 2007-ig tartó fellendülési folyamattól a vidéki térségekben – Budapest szerepe máig meghatározó (jelenleg ez a felsőoktatási intézmények 60 százalékának koncentrációját jelenti a fővárosban).

IV.1 táblázat
A felsőoktatás intézményeinek és hallgatólétszámának területi megoszlása, 2007–2012

1059

	Intézmények, 2012	Felsőoktatási hallgató, N		Részarány, %		Változás, N%
		2007	2012	2007	2012	
Budapest	42	160 063	158 404	40,39	44,2	-1,04
Pest	5	15 568	14 932	3,93	4,15	-4,09
Közép-Magyarország	47	175 631	173 336	44,32	48,17	-1,31
Fejér	7	8 824	6 198	2,23	1,72	-29,76
Komárom-Esztergom	4	2 790	1 574	0,70	0,44	-43,58
Veszprém	4	9 298	7 290	2,35	2,03	-21,60
Közép-Dunántúl	15	20 912	15 062	5,28	4,19	-27,97
Győr-Moson-Sopron	3	22 168	19 934	5,59	5,54	-10,08
Vas	3	5 734	4 240	1,45	1,18	-26,06
Zala	5	4 148	3 104	1,05	0,86	-25,17
Nyugat-Dunántúl	11	32 050	27 278	8,09	7,58	-14,89
Baranya	4	28 899	24 517	7,29	6,81	-15,16
Somogy	6	5 152	3 702	1,30	1,03	-28,14
Tolna	1	1 707	1 150	0,43	0,32	-32,63
Dél-Dunántúl	11	35 758	29 369	9,02	8,16	-17,87
Dunántúl	37	88 720	71 709	22,39	19,93	-19,17
Borsod-Abaúj-Zemplén	2	14 285	13 424	3,60	3,73	-6,0
Heves	3	25 185	18 140	6,36	5,04	-28,0
Nógrád	1	754	351	0,19	0,10	-53,4
Észak-Magyarország	6	40 224	31 915	10,15	8,87	-20,7
Hajdú-Bihar	2	27 953	31 256	7,05	8,69	+11,8
Jász-Nagykun-Szolnok	4	6 968	3 683	1,76	1,02	-47,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	4	14 555	9 273	3,67	2,58	-36,3
Észak-Alföld	10	49 446	44 212	12,48	12,29	-10,6
Bács-Kiskun	5	8 361	6 793	2,11	1,89	-18,8
Békés	2	4 864	3 436	1,23	0,95	-29,4
Csongrád	3	28 987	27 099	7,32	7,53	-6,5
Dél-Alföld	10	42 212	37 328	10,65	10,37	-11,6
Kelet-Magyarország	26	131 912	113 455	33,29	31,53	-14,0
Magyarország	117	396 263	359 824	100,00	100,00	-9,2

Forrás: Gál, 2014: 111

A hallgatói létszámcsökkenés területi egyenlőtlenségei miatt a főváros súlya 2007-től kezdve ismét növekszik a felsőoktatásban. A hallgatószám csökkenése (amely mind az állami támogatású képzések számának visszaszorulásához való alkalmazkodásra, mind pedig demográfia okokra visszavezethető) ugyanis legsúlyosabban a vidéki egyetemeket

és főiskolákat sújtja. Míg a budapesti állami egyetemek esetében a 2013-ban felvett összes hallgatói létszám az előző évhez képest 7 százalékkal esett vissza, a vidéki intézmények esetében ez az arány 30 százalék volt (Gál, 2014: 110). Ebben az időszakban (2007 és azt követő évek) egyszerre jelentkeztek a világgazdasági válság következményei és ezzel összefüggésben az állami források jelentős mértékű kivonása a felsőoktatási szektorból. Az országban 2007-ben a fővároson kívül még 12 felsőoktatási regionális centrum működött, 2012-re viszont már 7-re csökkent a számuk (Debrecen, Szeged, Pécs, Gödöllő, Miskolc, Sopron, Győr) (Gál, 2014, 110).

A kutatási potenciál tekintetében még nagyobb Budapest dominanciája, illetve a vidéki egyetemi centrumok hátránya. A vidéki térségekben a vállalat–egyetem kapcsolatok alacsony intenzitásának egyik legfőbb oka, hogy a hazai tulajdonú KKV-k alig támasztanak keresletet az egyetemek kutatásai iránt, illetve hiányoznak az egyetemekkel kooperáló innovatív nagyvállalatok, így tudatos állami szerepvállalás nélkül a vidéki egyetemek innovációs potenciálja sem használható ki megfelelően (Gál, 2014: 115–116). A vidéki központok közül ilyenfajta együttműködés inkább Debrecenre, Szegedre és Pécsre jellemző, elsősorban az orvosi, illetve a gyógyszerészeti képzésnek köszönhetően, de az együttműködési intenzitás itt is gyengébb, mint Budapesten. Az is kimutatható, hogy az üzleti szféra és az egyetemek kooperációjának mélysége, sikeressége egyértelműen és több szálon is befolyásolja (ez utóbbi városokban is) a városi közszolgáltatások minőségét, elérhetőségét.⁸³

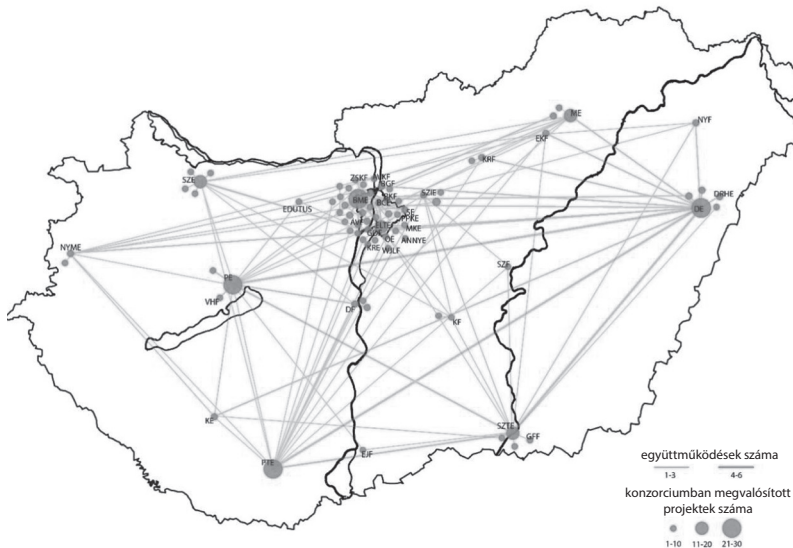
Az uniós finanszírozási eszközök szintén nem tudtak kellőképpen hozzájárulni a területi egyenlőtlenségek orvoslásához Magyarországon, tekintve, hogy K + F erős területi koncentrálttsága eleve determinálja az egyes szereplők forrásfelszívó képességét (Gál, 2014: 117). Az FP7 keretprogram támogatásainak regionális eltérései például igen jelentősek voltak Magyarországon. Közép-Magyarország intézményei szerezték meg a források közel 80 százalékát, míg a Debreceni, Szegedi Egyetemekhez tartozó régiók is 10 százalék alatt teljesítettek (Gál, 2014: 117).

Mások voltak az arányok a felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztésére nyújtott TÁMOP 4. támogatás esetében: itt a felsőoktatási intézmények számára 2007 és 2012 között juttatott fejlesztési források 44 százalékát a három nagy vidéki egyetem (Debrecen, Szeged, Pécs) kapta. Ennek viszont nemcsak az egészségügyi ellátó tevékenység volt az oka, hanem az is, hogy a konvergencia régiókban magasabb volt az elérhető támogatások összege, mint a közép-magyarországi régióban.⁸⁴ Érdemes viszont megvizsgálni a kedvezményezett intézmények konzorciumi partnerségeinek területi eloszlását (IV.2 ábra):

⁸³ Lásd különösen: (sz. n.) (2011): „*Smart cities*” tanulmány. Győr: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet., 17. és 44. o.

⁸⁴ 2011-es adat, (FO zárójelentés II., 2013: 36)

**Konzorciális együttműködések a TÁMOP 4. keretében
Kedvezményezett intézmények és kapcsolódásaik területi allokációja**



Forrás: TÁMOP, 2012: 81

A térképi ábrázolás ismét egyfajta Budapest centrikusságot mutat: a kedvezményezett vidéki intézmények számtalan alkalommal budapesti intézménnyel fogtak össze, és így alakultak ki a partnerségek. A központi régióban lévő intézmények ezzel szemben leginkább egymással működtek (TÁMOP, 2012: 80–81).

* * *

A 2010 után megjelent és a felsőoktatás szerepét is érintő kormányzati fejlesztési elképzelések egyértelműen az egyetemek „harmadik missziójának” erősítését, a gazdaságilag hasznosítható tudástermelés fontosságát hangsúlyozzák. Figyelembe kell venni, hogy az egyetemek kutatási-fejlesztési funkciójának piacosítása a helyben lévő, erős (innovációorientált és fizetőképes) vállalati szektorral nem rendelkező térségekben (mint az ország keleti régiói) nem hoz megoldást, s ezekben az állami támogatás visszaszorulása és a felsőoktatás finanszírozásának átalakítása nem ugyanazokat az eredményeket fogja hozni, mint a fővárosban, így a negatív hatások is erősebbek lesznek (Gál, 2014: 118–119). E ponton újfent hangsúlyoznunk szükséges az intézmények gazdálkodási autonómiáját, mint a vállalati szférával történő együttműködés előfeltételét, amelyet a 2011-es felsőoktatási törvény rendelkezései erőteljesen csökkentettek. Megállapíthatjuk tehát, hogy a szabályozási, illetve finanszírozási környezet Magyarországon – kevés kivételtől eltekintve – egyelőre nem ad kellő inspirációt ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmények területi szerepe, közfeladat-ellátásában való részvétele látványosan erősödjön.

V. Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében

Bartha Ildikó

Kulcsszavak

alternatív szolgáltatásszervezési formák	egyetemek és városi kormányzás	városi régiók
tudáscentrumok	egyetemek közfeladat-ellátó szerepe	duális képzési rendszer
innováció és közszolgáltatás-szervezés	„szociális szilícium-völgyek”	ipari parkok

Amint az előző alfejezetben bemutatott “esettanulmányokból” is láthattuk, az utóbbi néhány évtizedben átalakult az egyetemek szerepe; az oktatási, kutatási feladatok ellátásán túl egyre nagyobb figyelmet kap az ún. „innovatív” funkciójuk. Ezzel együtt intenzíven hozzájárulnak környezetük társadalmi és kulturális fejlődéséhez, ami elsősorban a társadalmi/közösségi feladatok, közösségi igényeket kielégítő szolgáltatások biztosításában való közreműködést jelenti (Mezei, 2005: 70, 90). Mindez azzal a következménnyel is jár, hogy a közfeladatok ellátásának „hagyományos” modellje – keretei és tartalmi – átalakul. Új típusú közszolgáltatások (közfeladatok), illetve ezeket helyettesítő alternatív lehetőségek jelennek meg, új szereplői és irányai lesznek a közfeladat-ellátás „kormányzásának”.

Jelen alfejezet – egy-egy jellemző modellt megjelenítő példa kapcsán – azt kívánja bemutatni, hogy az egyetemek klasszikus szerepeinek a megváltozása miként formálja át a helyi közfeladat-ellátás szervezésének hagyományos, *területi diverzifikáción* alapuló rendszerét. A tudásalapú gazdaság koncepciójának – és ezzel összefüggésben a felsőoktatási intézmények, kutatóhelyek innovatív szerepének – “területi kivetülése” jelentős részben az ún. *tudáscentrumokhoz* (illetve hasonló szervezeti formákhoz: az ipari, technológiai, tudományos parkokhoz) kapcsolódik.

A modern városi hálózatosság ezen új típusú gazdasági szervezeti formáinak keretében az egyetemek által végzett kutatási tevékenység, illetve a kutatási eredmények egy adott város, térség gazdasági fejlődése, közszolgáltatásokkal ellátottsága szempontjából is eredményesek lehetnek, sőt akár a fejlődés motorjává válhatnak. E folyamat a kétezres években tulajdonképpen uniós szintű támogatást is kapott olyan kutatási keretprogramok formájában, amelyek a nagyvárosi és térségi feladatellátás szerepének és kereteinek meghatározására irányultak. (Horváth, 2015: 128–129) A tudáscentrumok keretein belül tehát az egyetemek harmadik (innovatív) szerepe olyan újfajta várostérségi hálózatok kialakulá-

sához járul hozzá, amelyek már túllépnek a decentralizált igazgatás hagyományos, intézményesített formáin és a városi kormányzás közvettebb, rugalmasabb eszközeit erősítik az önkormányzati igazgatási logikához képest; olyan eszközöket, amelyek a közfeladatok ellátásának már nem a bevett, *területi diverzifikáció*n alapuló értelmezését igazolják.

Szintén a nem hagyományos közszolgáltatás-szervezés, illetve igazgatási megoldások részét képezi, hogy az egyetemek akár tudáscentrum keretein kívül is, egyénileg vagy nem területi alapon szerveződött egyetemi hálózatok részeként a klasszikus oktatási és kutatási feladataikon kívüli tevékenységekkel is bekapcsolódhatnak a városi közfeladatok ellátásába, illetve – közvettebb vagy közvetlenebb módon – a helyi vagy regionális szintű kormányzásnak is részesei lehetnek.

1061 1. Az egyetemek, mint közfeladatot ellátó intézmények

Az egyetemek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásának szervezésébe, illetve tartalmának alakításába általában közvetett módon – vagyis hagyományos oktató, kutató funkciójukon keresztül – történik. Jellemzően azok az egyetemek folytatnak ilyen jellegű kutatásokat, amelyek missziójukként fogalmazzák meg a társadalom egészségének, jólétének növeléséhez, életminőségének javításához való hozzájárulást. Lássunk egy példát a közfeladat-ellátás minőségének javításához hozzájáruló kutatásra.

V.1 keretes írás

1062

Rezsicsökkentő kísérletek

A hatékony és ésszerű energiagazdálkodás olyan kérdés például, amely nem csupán az innovációra, költséghatékony gazdálkodásra törekvő vállalkozásokat foglalkoztatja, hanem a magánszemélyeket is közvetlenül érinti, hiszen egy-egy új, gazdaságosabb módszer végső soron ahhoz járulhat hozzá, hogy csökkenjenek háztartásunk energiaköltségei, vagyis kevesebb számlát fizessünk.

Az egyetemek ezen új módszerek megtalálásához akként járulhatnak hozzá, hogy a szükséges „tudást”, kutatási eredményeket szolgáltatják. Ennek egyik példája az Ulsteri Egyetem Fenntartható Technológia Központja, amely egy új tesztelési mélyítést, egy speciálisan felszerelt házakból álló utcát (Terrace Street) épített ki. Ennek lényege, hogy a kutatók „kísérleti házakon” tesztelik a lehetséges megoldások műszaki teljesítményét és társadalmi elfogadottságát.

Az egyetemek – a bevett felsőoktatási közszolgáltató funkciójukon túl – közvetlenül is bekapcsolódhatnak a közfeladatok ellátásába. Itt elsősorban az alternatív szolgáltatások ellátásáról beszélhetünk. Alternatív szolgáltatásszervezési, közfeladat-ellátási formáknak nevezzük azokat a megoldásokat, amelyek a közösségi feladatok ellátásában az állami eszközökön, költségvetési forrásokon kívüli eszközöket mobilizálják (Horváth, 2005: 151). Ilyen például az angolszász országokban az önkéntesség szerepének feléléde az egészségügyi ellátásban és a szociális segítségben (Horváth, 2005: 158–159).

Az önszervezés beemelése a közösségi szolgáltatásszervezés bevett rendszerei közé egyben professzionalizálást is jelentett, amiben viszont a támogatók, segítő önkéntesek mellett a szakapparátusnak is meghatározott szerepe lett (Horváth M., 2005: 159). Ezen a vonalon kapcsolódnak be az önkéntes alapon történő alternatív szolgáltatásszervezésbe

az egyetemek. Elsősorban a brit egyetemek esetében láthatunk több olyan példát, amikor az egyetem egészségügyi képzéssel foglalkozó egységei, illetve ezen egységek munkatársai részt vesznek a segítő tevékenységet ellátó munkaerő kiképzésében, leginkább tanfolyamok szervezése, tananyagok szerkesztése útján.

V.2 keretes írás

Egyetemi egészségügyi szolgáltatások

1063

A Wolverhampton Egyetem Egészségügyi és Jóléti Iskolája a köz-, illetve a magánszektor számos szereplőjével együttműködik egészségügyi szolgáltatások biztosítása terén.

A demenciában szenvedő betegek aránya már most igen magas az Egyesült Királyságban, és az előrejelzések szerint a számuk várhatóan még növekedni fog. Ez jelentősen növeli azok számát is, akiknek – a diagnózist követően – akut ellátásra lesz szükségük. Az Egyetem Egészségügyi és Jóléti Kara részt vesz a Wolverhampton Királyi Kórház „NHS Trust”-je által kezdeményezett demencia kezelő projektben. A Kar néhány oktatója aktívan együttműködött a helyi Trusttel a programmal kapcsolatos képzési igények meghatározása érdekében, és számos, az egészségügyi és szociális gondozó személyzet számára szóló képzés létrehozásában segített, amely legfőképpen tanfolyamok megtartását, illetve tananyagok megírását, szerkesztését jelentette.

A Kar további kapcsolatokat épített ki az egészségügyi és a szociális ellátás terén történő szolgáltatásnyújtás, valamint a speciális munkaerő-fejlesztési igények feltérképezése tekintetében. Az egyetem aktívan együttműködik a helyi közösségi egészségügyi szolgáltató szervezetekkel idősgondozási projektek kifejlesztésében is, ezeken belül elsősorban a képzési igények felmérésében és a megfelelő munkaerő kiképzésében.

Az európai egyetemek innovációs szerepének erősödésével párhuzamosan azt is tapasztalhatjuk, hogy az egyetemek oktatási szolgáltatásként egyre több üzleti, vállalkozási kurzust kínálnak fel – elsősorban az innovációs elképzeléseket végrehajtó vállalkozások számára –, sőt erre a szakírányra specializálódott oktatási egységek, illetve önálló felsőoktatási intézmények is egyre nagyobb számban jönnek létre. Ilyen többek között a Westminsteri Egyetem Business Schoolja. Általában is elmondható, hogy az egyetemek nyitottabbá válnak a képzés tartalmának alakítása során a munkáltatók, foglalkoztatók – tulajdonképpen a képzést hasznosítók – igényeire.

A munkaalapú vagy legalábbis a munkáltató igényeit fokozottan figyelembe vevő képzések kialakításának szükségességét az Európai Bizottság is megfogalmazta, hangsúlyozva, hogy a képzések tartalmában érdekelt különböző szereplők közötti partnerségeket kell létrehozni: „A partnerségek [...] [s]zámos szakpolitikai területet, oktatási és képzési alágazatot, köz- és magánszektorbeli szereplőt, valamint különböző kormányzati szinteket képesek összefogni.” (Közlemény, 2012).

A magyarországi 2014-es „Fokozatváltás a felsőoktatásban” koncepció a felsőoktatás e rendeltetését igen komolyan veszi és célként jelöli meg a duális képzések (további) indítását, elsősorban a műszaki és az agrár képzések terén. Ebben a formában (ami három vagy három és fél éves alapszakos képzést jelent) az oktatási intézményekben folytatott elméleti és a vállalatoknál zajló gyakorlati képzés (időtartamban ez utóbbi nagyjából a képzés felét jelenti) párhuzamosan történik. Az érintett vállalatok és a felsőoktatási intézmények együttműködési megállapodást kötnek a képzésről, és a cég a hallgatóval külön munkaszerződést is köt.

A versenyszféra felsőoktatási képzésben való részvételének számos (fenti esetek által is igazolt) sikeres példáját ismerünk Nyugat-Európában. Nem kétséges, hogy a célkitűzés a fentebb körvonalazott uniós célkitűzésekkel is összhangban van,⁸⁵ kérdéses viszont, hogy a – 2015-ben már országosan 21 felsőoktatási intézményben 79 alapszakon indított – duális képzés mennyiben fogja a „fokozatváltást” ténylegesen megvalósítani. A minőségi duális képzés (a szakképzett oktatógárda és a szükséges infrastruktúra biztosítása) ugyanis komoly anyagi áldozatokat kíván meg a vállalkozásoktól, amelyet – főleg vidéken – csak nagyon kevés cég tud meghozni; ez a probléma már látható volt a fenti térszerkezeti vizsgálat alapján is.

Magyarországon a duális felsőoktatási képzés egyelőre inkább a nagyobb vállalatoknak hoz előnyöket, és a kkv szektort – tekintve, hogy az állami szerepvállalás mértéke sem tűnik elegendőnek ahhoz, hogy a képzés anyagi feltételeit biztosítsa – nem juttatja abba szerepbe, ami valójában a reform fő célja lenne. Nem véletlen, hogy elsősorban a multinacionális nagyvállalatok tűnnek aktívnak: például az Audi, illetve a Mercedes már a győri, illetve kecskeméti egyetemmel, főiskolával közösen futtat képzési programokat, az Audi már egyetemi kart (Audi Hungaria Járműmérnöki Kar) is alapított Győrben. A tananyagokban is a nagyvállalatok tevékenységét jellemző szakmaterületek, itt hasznosítható ismeretek köszönnek vissza. Mindez arra a félelemre adhat okot, hogy hosszú távon a duális oktatási forma nem szélesebb látókörű, innovációhoz hozzájáruló szakembereket, hanem „betanított mérnököket” fog képezni, leginkább az üzemeltetés terén hasznosítható tudással (Fábián, 2015; Mizsur–Nagy, 2015). A foglalkoztatási adatok szintén nem adnak okot optimizmusra: Magyarországon a szakiskolai képzésben tanult szakmában elhelyezkedés aránya mindössze 20 százalékos.⁸⁶ Ugyanez az aggodalom – vagyis, hogy egymásra tud-e találni a duális képzés munkaerő-kínálata és a kereslet – a felsőfokú képzés esetében is jogosan merülhet fel.

1064 2. Az innovációs központok és a városi régiók

Az alábbiakban egyrészt azt vizsgáljuk meg, hogy miként működnek együtt az egyetemek – akár a hagyományos hierarchikus kormányzásba bevonódva, akár heterarchikus kapcsolatokat kiépítve – a helyi, regionális kormányzás különböző szereplőivel. Ezen aktorok közül különös figyelmet szentelünk az ún. fejlesztő perifériáknak.

Burton Clark (Clark, 1998) az egyetemek vállalkozói típusú átalakulásának öt általánosítható elemét⁸⁷ foglalta össze, amelyek közül egyikként a fejlesztő perifériák kiépítését emelte ki. Eszerint a *fejlesztő perifériák (innovációs központok)*⁸⁸ az egyetemi szervezeten

⁸⁵ Ne feledjük persze azt sem, hogy egy uniós célokkal összehangolt felsőoktatási stratégia (mint amilyen a 2014-es fokozatváltó koncepció is) elkészítése a strukturális alapokhoz való hozzáférés egyik előfeltétele (Radó, 2014).

⁸⁶ http://hvg.hu/itthon/20150306_Bar_van_eleg_meg_tobb_szakmunkast_kepzunk (2015. 05. 30.)

⁸⁷ Az öt elem a következő: (1) erős, professzionális menedzsment, (2) fejlesztő perifériák kiépítése, (3) diverzifikált finanszírozás, (4) stimulált akadémiai háttér, (5) integrált vállalkozói kultúra.

⁸⁸ A továbbiakban a különböző típusú fejlesztési perifériák gyűjtőneveként az „innovációs központ” megjelölés elnevezését használnám, ami még inkább kifejezi ezen aktorok sajátos rendeltetését.

kívülre nyúló tevékenységeket, így ipari parkokat, üzleti parkokat, technológiai fejlesztő parkokat és más, speciális szolgáltatást vagy kutatást végző egységeket fejlesztenek ki. Ezek gazdálkodási értelemben nagy önállósággal rendelkeznek, elkülönülnek az egyetem hagyományos részlegeitől és egyértelműen üzleti jellegű tevékenységet folytatnak (Hrubos, 2006: 145). Tulajdonképpen ahhoz járulnak hozzá, hogy az egyetemnek egyszerre legyen egy „akadémiai” és egy „üzleti” arculata. Az innovációs központok fontosságát az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) is hangsúlyozza.⁸⁹

A fejlesztő perifériáknak (innovációs központoknak) tehát alapvetően két fő célja van. Az egyik az, hogy elősegítse az új technológia-alapú vállalkozások létrehozását és fejlődését, valamint a „tudás áramlását” az egyetemektől a vállalatok irányába, a második pedig az, hogy a térségi, regionális gazdasági fejlődés „katalizátorként” működjön (Condom Vilà–Llach Pagès, 2009: 144).

Az egyes típusok, így a kereskedelmi park, a technológiai park, a tudományos park, a technológiai pólus, a technológiai régió (körzet) mindegyike más és más funkciót jelenít meg, de alapvetően a hangsúly a gazdasági tevékenységek és az azokhoz szervesen kötődő szolgáltatások együttélésén van. A számunkra releváns elhatárolási szempont az, hogy milyen kormányzási kapcsolatok alakultak ki az innovációs célkitűzések megvalósításában a közfeladatok szervezésének szintjén részt vevő aktorok és innovációs központok között. Ehhez kiindulópontként az egyetemekhez való kötődésük szempontjából különítjük el az egyes kategóriákat:

- a) Tudományos parkok és kutató parkok: Felsőoktatási intézmények vagy fejlett kutatóközpontok közelségében helyezkednek el, és napi operatív kapcsolatban is vannak ezekkel a szervezetekkel. Elsősorban az angolszász országokban jellemző típus. Ilyen például a Manchester Science Park.
- b) Technológiai parkok: fejlett technológiák kereskedelmi célú hasznosításával foglalkoznak, beleértve a kutatásfejlesztést, a termelést, az értékesítést és az azt követő szolgáltatásokat. A tudományos intézetek részvétele nem döntő jelentőségű. Leginkább Finnországban, Svédországban és Norvégiában jellemzőek.
- c) Üzleti parkok/üzleti inkubátor központok: A tudományos intézmények közelsége nem játszik szerepet a vállalatok odatelepitésénél, avagy az üzleti park létrehozásánál. A legtöbb esetben ezeknek a fő célja az adott regionális térség fejlesztése.
- d) „Knowledge city”, illetve városi régiók: tulajdonképpen az egész városi térség egy ipari parkként működik, nem kizárólag az egyetemek közelsége a szempont, de az egyetem, mint kutatóközpont a városi régió egyik alappillére jelentős szerepet játszik. Erre szolgál példaként a Brno városi régió.

Az alábbiakban a fenti kategóriákból kiválasztott példák elemzésén keresztül kíséreljük meg feltárni a perifériák kormányzási kapcsolatait. A francia – leginkább a „technológiai park” kategóriába besorolható – Minatec parkot és a Brno városi régióban megvalósult többszintű kormányzást mutatjuk be.

1065 2.1 Grenoble és a Minatec park

A francia közigazgatásban a magánszervezetekkel való kapcsolatrendszer kialakítására hagyományosan az államszervezési módszer jellemző (Horváth M., 1999: 10). Ennek kifejeződései a 2000-es évek versenyképességi, illetve növekedési pólus programok, és az ipari parkok létrehozása is nagyon sok esetben kormányzati szintű kezdeményezés alapján történik, valamint az ipari park működésének feltételeit, a magánszereplőkkel való kapcsolatainak kereteit is a kormányzat alakítja ki. Ennek példaként szolgál a Minatec ipari park.

V.3 keretes írás

1066

A Minatec park

A Minatec (Maison des Micro et Nano Technologies) parknak otthont adó Grenoble egy relatíve kis város 450 000 lakossal, ahol az elektromossághoz kapcsolódó műszaki képzésnek, kutatásnak már évszázados múltja van.

1957-ben a francia kormányzat még azt határozta el, hogy Grenoble egyike lesz a tíz országos nukleáris kutató központnak. A Minatec ötlete 2000 körül született meg, amikor a hagyományos nukleáris kutatások már stagnáltak. Az ipari park maga 2002-ben jött létre. Mind a helyi, mind a regionális önkormányzatok biztosítottak számára pénzügyi támogatást, de ezeket kiegészítették a magánbefektetők beruházásai és a központi kormányzat hozzájárulása, mely utóbbi tulajdonképpen a források legnagyobb részét adta.

Nem sokkal a megszületését követően a Motorola, a Philips és az ST Microelectronics 3,2 milliárd eurót investált a közös kutatási és fejlesztési együttműködésükbe, amelyhez a helyet a Minatec park szolgáltatta. A Minatec 2006-ban már az első helyet érte el az oktató, kutató és ipari campusok rangsorában. A Minatec-et az tette elsősorban sikeressé, hogy Európában egyedülálló módon a nanotechnológiai fejlesztésekre fókuszálódnak az itt folytatott kutatási tevékenységek. Jelenleg négy egyetem helyezkedik el a Minatec campus területén. Ezek – együttműködve más intézményekkel is – nanotechnológiai mesterszakot is indítanak, elsőként Európában. A Minatec számos külföldi céggel köt kutatási szerződéseket, jelenleg kb. 250 ilyen szerződése van.

A Minatec jelentős hatással van a helyi gazdaságra, megközelítőleg 15 000 új munkahelyet teremtett a régióban. A park tevékenységei finanszírozásának legjelentősebb részét a magánvállalkozások hozzájárulásai, valamint a központi kormányzat támogatása biztosítja.

A Minatec jó példa arra is, amikor egy sikeresen megvalósult helyi projekt a központi szinten meghozandó szabályozás „inputjaként” szolgálhat. A Minatec sikere a francia kormányzatot oly módon motiválta, hogy Sarkozy elnök a Minatec mintáját használta fel a jelenlegi francia ipari park modell, valamint a 2007-es, francia egyetemi autonómiáról szóló új törvény, illetve a kapcsolódó felsőoktatási-kutatási pólusok kialakításáról szóló intézkedéscsomag egyetemi campus modelljének kidolgozása során.

1067 2.2 A városi régiók – Brno

Az alábbiakban a brnoi városi régió példáján mutatjuk be, hogy a helyi gazdaság fejlesztése, a térség innovációs célkitűzéseinek megvalósítása érdekében miként működnek együtt

a helyi és a regionális kormányzás aktorai, valamint az egyetemek, illetve az innováció egyéb érdekeltjei mind a köz-, mind a magánszektorból.

Az innovatív vállalkozások támogatásának rendszerét Csehországban a 2004-ben létrejött Nemzeti Innovációs Stratégia határozza meg.⁹⁰ Az itt lefektetett programot regionális szintre a Dél-Morvaország Régió Regionális Innovációs Stratégiái (I., II. és III. számú, a továbbiakban: RIS I., II. és III.) ültetik át.⁹¹ E dokumentumok közvetítik a kormányzás felsőbb szintjein megfogalmazott egyéb stratégiai dokumentumokban foglalt elveket is. Az Európai Unió szintjén ez a Lisszaboni Stratégia; nemzeti szinten a Cseh Köztársaság Gazdasági Növekedési Stratégiája, a Dél-Morvaországi régió szintjén pedig a Regionális Fejlesztési Program.

Brno városrégió esetében a tudásalapú gazdaság kormányzásának alapjait a RIS III. fekteti le.

A RIS III. végrehajtása a heterarchikus típusú hálózatos kormányzás példája. A város és az egyetem együttműködése sok hasonlóságot mutat a fent bemutatott Utrecht város innovatív törekvéseinek megvalósítása érdekében létrejött város-egyetem kooperációval. Annyiban viszont mindenképpen különbséget fedezhetünk fel, hogy itt egy-egy egyetem nem közvetlenül, önálló aktorként működik együtt a várossal vagy a régióival, illetve ezek képviselőivel, hanem – a *Dél-Morva Innovációs Központ*, valamint a RIS III. Irányító Bizottságának keretében – tulajdonképpen „az egyetemek közössége” jelenik meg a hálózat résztvevőjeként.

Ugyanakkor az együttműködés kezdeményezése „felülről jövő”, amint azt az Utrechti Egyetem esetében is láthattuk. Míg az utóbbi esetben a holland kormány volt a kezdeményező, a brnói kormányzási struktúrát mozgásba hozó RIS III. eredetét európai uniós szintre vezethetjük vissza. A 90-es évek közepén hozta létre az Európai Bizottság az „Innovating Regions in Europe (IRE)” elnevezésű nemzetközi hálózatát.⁹² Az IRE célja, hogy a gyakorlat- és tapasztalatszere lehetőségét biztosítsa tagjai számára és ezzel növelje innovációs kapacitásukat. Ennek érdekében dolgozta ki a regionális innovációs stratégia módszertant, amelynek gyakorlati megvalósulását láttuk Brno esetében.

⁹⁰ Az innovációs stratégiák nem tekinthetők jogi kötelező erővel bíró szabályozó eszköznek, ehelyett célkitűzéseket, programszerűen megfogalmazott javaslatokat határoznak meg. Ezek konkrét megvalósítására kerül sor a jogi szabályozás útján.

⁹¹ A RIS I. és II. már sikeresen megvalósult, a RIS III. a 2009–2013 időszakra szól, megvalósítása folyamatban van.

⁹² A szervezetnek jelenleg 235 régió a tagja az Európai Unió 27 tagállamából, valamint más nem uniós országokból.

A kormányzás legfontosabb szereplői a RIS III. értelmében a következők:

- a) A *Dél-Morva Innovációs Központ* (SMIC) 2003-ban alapították, mint az alábbi jogi személyek „érdekszövetségét”: Dél-Morvaország régió, Brno városa, Masaryk Egyetem, Brnói Technológiai Egyetem, a Brnói Mendel Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Egyetem és a Brnói Állatorvosi és Gyógyszerészeti Tudományok Egyeteme. Alapítványi formában, független szervként működik.
- b) A *Dél-Morvaországi Regionális Fejlesztési Ügynökség* szintén jogi személyek érdekszövetsége. Tagjai a Dél-Morvaország régió, a Dél-Morvaországi Községek és Városok Szövetsége, valamint a Dél-Morvaországi Regionális Kereskedelmi Kamara. A testület tevékenységét Brno város anyagilag is támogatja. Az Ügynökség nonprofit elv szerint működik. Aktívan közreműködik az innováció elősegítésében a dél-morvaországi régió innovációs környezetének javítását elősegítő tevékenységek kidolgozásával. Legfőbb feladata az innováció elősegítése érdekében történő információgyűjtés.
- c) A *Dél-Morvaországi Nemzetközi Mobilitási Központot* a dél-morvaországi régió hozta létre annak érdekében, hogy előmozdítsa a nemzetközi hallgatói mobilitást a mobilitási pályázatokkal kapcsolatos tanácsadás útján, és ily módon növelje a dél-morvaországi egyetemeknek a nemzetközi elismertségét és ezzel támogatja a regionális fejlesztési együttműködést. A RIS III.-ban meghatározott projektek megvalósítása érdekében Brno városa is partnere lett a szervezetnek.
- d) A *Brnói Üzleti és Innovációs Központ* (BIC) célja, hogy az üzleti promóció terén biztosítson szolgáltatásokat. E szervezet tagja a Brüsszeli Európai Üzleti Hálózatnak (EBN Brüsszel), valamint az EBN Brüsszel Cseh Nemzeti Bizottságának és a Tudományos és Technológiai Parkok Egyesületének.
- e) A *Brno Regionális Kereskedelmi Kamara* (Brno RCC) célja, hogy elősegítse üzleti vállalkozásokat beindítását, érvényesítse és védje tagjai érdekeit. A kamara tevékenysége elsősorban az, hogy az üzleti tevékenységekhez kapcsolódó tanácsadói szolgáltatást nyújtson. Ezt a testületet pénzügyi hozzájárulással is támogatja Brno város.
- f) Az *Irányító Bizottság* a legfőbb szerv, amely a stratégia keretében jóváhagyott projektek pénzügyi forrásainak biztosításáért és előkészítéséért felel. A bizottság tagjai a Dél-Morvaországi régió vezető képviselői, öt brnói egyetem és a Cseh Tudományos Akadémia.
- g) A *Koordinációs Bizottság* felelős a stratégia minőségének biztosításáért. A bizottság tagjai az a Dél-Morvaországi régió és Brno város tisztviselői a közvetítő intézmények szakértői, az egyetemek technológiai transzfer központjai, a Regionális Kereskedelmi Kamara egy képviselője, valamint a nagy volumenű K+F projektek képviselői.

1069 2.3 Az ipari parkok legújabb generációja – a „szociális szilícium-völgyek”

A Bilbao Szociális Innovációs Park a világon az első kísérlet egy ún. „szociális szilícium-völgy” megteremtésére. A parkot a Denokinn elnevezésű baszk szociális és a vállalati innovációs központ irányítja, amelynek tulajdonosai helyi hatóságok.

Bilbao egyike azon területeknek, ahol hanyatlak az ipar – mint például a halászat –, és magas a munkanélküliség. A „társadalmi innováció” érdekében létrejött Szociális Innovációs Park szociális vállalkozások számára kíván helyet adni, olyan környezetet létrehozva, ahol a társadalmi vezetők és intézmények, vállalkozások, valamint jótékonyági és civil szervezetek együttműködnek, illetve tanulnak egymástól annak érdekében, hogy új termékeket, szolgáltatásokat, és ennek eredményeként munkahelyeket teremtsenek.

Innováció a szociális szolgáltatások szervezése terén

A Bilbao Szociális Innovációs Park irányító testülete négy fő egységből áll. Érdemes ezeket részletesebben áttekinteni, mivel így képet kaphatunk arról, hogy mennyire sokrétű és összetett a park „missziója” és tevékenysége.

A „Társadalmi Laboratórium” a kialakulóban lévő társadalmi trendeket, tendenciákat, illetve a társadalom kielégítetlen igényeit kívánja feltérképezni. Válaszként innovatív megközelítéseket dolgoz ki a közszeaktor által nyújtott szociális szolgáltatások fejlesztésére.

A „Szociális Innováció Laboratórium” lehetőséget nyújt a parkban honos vállalkozások számára, hogy együtt működjenek annak érdekében, hogy új szociális vállalkozásokat inkubáljanak a parkban.

A „Szociális Vállalkozás Generátor” lehetővé teszi a foglalkoztatásban és a szociális juttatásokban részesülőknek, hogy a park vállalkozásai számára dolgozhasanak és tesztelhessek vállalkozói ötleteiket anélkül, hogy elvesztenék juttatásaikat.

A „Szociális Innovációs Akadémia” speciális képzést biztosít a harmadik szektor intézményeinek, az egyéb szervezeteknek és a vállalkozásoknak a nyújtandó szolgáltatások minőségének javítása érdekében.

A park egyik folyamatban lévő projektje a „hospice otthon” modell. Spanyolország ugyanis korábban nem rendelkezett hospice programmal, így a palliatív ellátás hiánya „közszolgáltatási résnek” bizonyult. A Szociális Park „hospice otthon” szolgáltatást olyan munkanélküli emberek végzik, akiket direkt a palliatív ellátás nyújtására képeztek ki. Annak eredményeként, hogy az érintett betegeket nem kórházba szállították, hanem otthon ápolták, megtakarítás halmozódott fel. Ennek felhasználására a projekt vezetője és a helyi önkormányzat között egy megállapodás jött létre, amelynek értelmében a projekt megtartja a megtakarítás egyik felét annak érdekében, hogy finanszírozza a további munkát, a helyi önkormányzat pedig megkapja a másik felét.

A Szociális Innováció Park immár két éve működik. Eddig 100 munkahelyet teremtett, továbbá értékes munkaerőnek számító tehetséges és képzett szakembereket „vonzott be”, hogy letelepedjenek Bilbao területén.

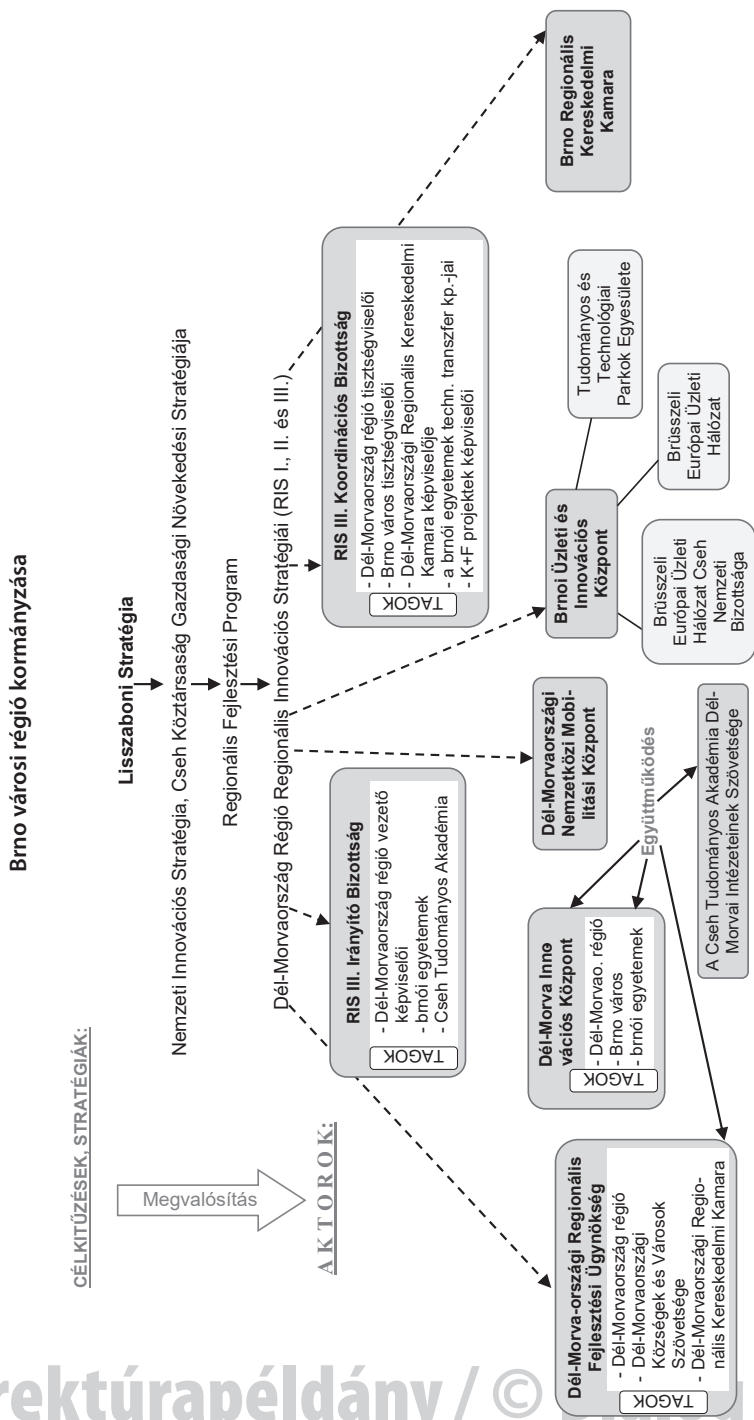
Az eddigi eredmények alapján tehát a Bilbao Szociális Park működését sikerként értékelhetjük, amely végeredményben kettős hasznot hozott: egyrészt hozzájárult egy hiányzó közszolgáltatás pótlásához, másrészt új munkahelyeket teremtett. Habár nagyságrendileg e sikerek nem érik el még közel sem a „klasszikus” innovációs központok eredményeit – gondoljunk csak a Minatec által teremtett 15 000 új munkahelyre – a fejlődés iránya mindenképpen pozitív.

* * *

Jelen alfejezet azt kívánja megvizsgálni, hogy az egyetemek, illetve a tudományos és ipari parkok hogyan kapcsolódnak be a közfeladatok ellátását érintő közpolitikai folyamatokba, illetve működésük miként formálja át a közfeladat-ellátás szervezésének korábbi rendszerét.

Az egyetemek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásának szervezésébe, illetve a közfeladatok tartalmának alakításába az esetek legnagyobb részében közvetett módon – vagyis hagyományos oktató, kutató funkciójukon keresztül – történik. Az ilyenfajta kutatások lefolytatására kifejezetten jellemző a regionális, nemzeti, sőt internacionális kiterjedésű hálózatos kooperáció – tudáscentrumok létrehozása, networkok építése – más egyetemekkel, kutatóintézetekkel, vállalkozásokkal, de a helyi, regionális, központi kormányzás aktooraival is. Ugyanakkor arra is láthatunk példát, hogy az egyetemek – a bevett felsőoktatási közszolgáltató funkciójukon túl – közvetlenül bekapcsolódnak másfajta, elsősorban alternatív jellegű közfeladatok ellátásába.

1. melléklet
V.1 ábra



Forrás: saját szerkesztés

Forrásjegyzék

- Aghion, Philippe–Dewatripont, Mathias–Hoxby, Caroline–Mas–Colell, Andreu–Sapir, André (2008): *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*. Bruxelles: Bruegel.
- Alexiadou, Nafsika (2007): The Europeanisation of Education Policy: researching changing governance and ‘new’ modes of coordination. In: *Research in Comparative and International Education*. Vol. 2., No. 2., pp. 102–116.
- Berács József–Derényi András–Kováts Gergely–Polónyi István–Temesi József (2015): *Magyar Felsőoktatás 2014, Stratégiai helyzetértékelés*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja.
- Auriol, Laudeline–Misu, Max–Freeman, A. Rebecca (2013): *Careers of Doctorate Holders. Analysis of Labour Market and Mobility Indicators*. Paris: OECD.
- Clark, Burton R. (1998): *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Bingley: JAI Press.
- Clark, Burton R. (1996): Substantive Growth and Innovative Organization: New Categories for Higher Education Research. In: *Higher Education (The State of Comparative Research in Higher Education)*. Vol. 32., No. 4., pp. 417–430.
- Clark, Burton R. (2004): *Sustaining Change in Universities – Continuities in case studies and concepts*. New York: Open University Press.
- Deák Dániel (2013): Autonómia és egyetem. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Autonómiák a felsőoktatásban*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. 7–46. o.
- Dzisah, James–Etzkowitz, Henry (2008): Triple Helix Circulation: the Heart of Innovation and Development. In: *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*. Vol. 7., No. 2., pp. 101–115.
- Estermann, Thomas–Nokkala, Terhi–Steinel, Monika (2011): *University Autonomy in Europe II The Scorecard*. Brussels: European University Association.
- Furlong, Paul (2011): *The Bologna Process: Informal Governance in the Wider Europe (draft version)*. <http://uaces.org/documents/papers/1101/furlong.pdf> (2013.10.05.)
- Gál Zoltán (2014): A felsőoktatás területi szerkezetének változásai. In: *Educatio*. Vol. 26., No. 1. / Mérleg, 2010–2014/ pp. 108–120.
- Garban, Sacha (2010): Case C-73/08, Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 13 April 2010. In: *Common Market Law Review*. Vol. 47., No. 5., pp. 1493–1510.
- Gornitzka, Åse (2006): The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy? In: *Arena Working Paper*. No. 16. <http://www.arena.uio.no> (2013.10.05.)
- Hackl, Elsa (2001): Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education. In: *EUI Working Paper*. http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/01_09.pdf (2013.10.05.)
- Halász Gábor (2012): Finanszírozási reformok a felsőoktatásban: nemzetközi összehasonlító elemzés. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás*. Budapest: Aula Kiadó. 11–66. o.

- Hrubos Ildikó (2006a): A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé. In: *Educatio*. 15. évf., 4. sz., 665–681. o.
- Hrubos Ildikó (2006b): A felsőoktatás rendszerének átalakulása: válogatott tanulmányok. Budapest: Aula.
- Hrubos Ildikó (2012): Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, alakulása. Budapest: Aula.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus.
- Goddard, John (2008): *The role of the University in the development of its City and Region*. University of Newcastle Public Lecture.
<http://www.ncl.ac.uk/curds/assets/documents/roleoftheuniversity.pdf> (2013.08.04.)
- Goldstein, Harvey–Glaser, Karin (2009): Research universities as actors in the governance of local and regional development. In: *Journal of Technology Transfer*. Vol. 37., Issue 2., pp. 158–174.
- Joining Forces (2009): *Metropolitan governance and competitiveness of European cities. Governance in the Knowledge economy/ creativity and research and Education at City-region Scale*.
http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Joining_Forces/documents_media/Seminar4-Brno-WorkingDocument-June09.pdf (2013.07.05.)
- Knut Koschatzky–Henning Kroll (2007): Which Side of the Coin? The Regional Governance of Science and Innovation. In: *Regional Studies*. Vol. 41., Issue 8. November, pp. 1115–1127.
- Kovács Tamás (2013): A felsőoktatáshoz való hallgatói hozzáférés és a magyar felsőoktatás finanszírozása. In: Bretter Zoltán–Vörös Zoltán (szerk.): *A tudomány megszelídítése* (Pécsi Politikai Tanulmányok IX.). Pécs: Publikon Kiadó. 165–191. o.
- Kováts Gergely (2006): A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. In: *Közgazdasági Szemle*. LIII. évf., október, 919–938. o.
- Kwikkers, Peter–van Wageningen, Anne (2012): A Space for the European Higher Education Area: The Guidance from the EU Court of Justice to Member States. In: *Higher Education Policy*. Vol. 25., No. 1., pp. 39–63.
- Lengyel Balázs (2008): Tudásteremtés és ko-evolúció: az egyetem–gazdaság–kormányzatkapcsolatok globális és lokális vetületei. In: Lengyel I.–Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. Szeged: JATE Press, 47–61. o.
- Mezei Katalin (2008): *Az egyetemek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben*. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, PTE-KTK, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. (Kézirat)
- OECD: Analytical Report on High Tech Spin-Offs. Official OECD document for the Directorate of Science, Technology and Industry's Working Group on Innovation and Technology Policy. DSTI/STP/TIP (2000) 7. June, 2000.
- Németh András Olivér (2012): Felsőoktatás–finanszírozás Kelet-Közép-Európában. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás–finanszírozás*. Budapest: Aula Kiadó. 67–102. o.
- Price, Adam (2013): *The social science park*.
http://www.nesta.org.uk/news_and_features/13for2013/the_social_science_park (2013.08.04.)
- Pere Condom Vilà–Josep Llach Pagès (2008): Science and technology parks. Creating new environments favourable to innovation. In: *Paradigmes*. Issue May, pp. 141–149.
- Polónyi István (2009): A hazai kutatás, fejlesztés és innováció helyzete, feltételrendszere, különös tekintettel a felsőoktatási kutatóhelyekre. In: Kotsits Ágnes–Polónyi István (szerk.): *A hazai innováció néhány jellemzője*. Debrecen: Debreceni Egyetem – Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Kar. 59–90. o.

- Polónyi István (2012a): A hazai felsőoktatás állami finanszírozásának története, 1990–2011. In: Temesi József (szerk.): *Felsőoktatás-finanszírozás*. Budapest: Aula Kiadó. 197–254. o.
- Polónyi István (2012b): Lehet-e önfenntartó a felsőoktatás? In: *hazaeshaladas.blog.hu* http://hazaeshaladas.blog.hu/2012/10/29/lehet-e_onfenntarto_a_felsooktatás (2012.10.29.)
- Radó Péter (2014): Egy felsőoktatási stratégiának látszó tárgyáról. In: *Élet és Irodalom*. LVIII. évfolyam, 48. szám
- Radó Péter (2015): A felsőoktatás állami megszállásáról és annak következményeiről. In: *Beszélő Online*. <http://beszelo.c3.hu/onlinecikk/a-felsooktatás-allami-megszállásáról-es-annak-következményeiről> (2015.05.22.)
- Rechnitzer János (2009): A felsőoktatás térszerkezetének változása és kapcsolata a regionális szerkezettel. In: *Educatio*. 18. évf., 1. szám, 50–63. o.
- Varju Márton (2010): *Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Varju Viktor (2010): *Az egyetemek által közvetített társadalmi és szervezeti innováció*. <http://uni-reg-ipa.rkk.hu/egyetemek/wg4study-hu.pdf> (2013.08.04.)
- Wessner, Charles W. (ed.) (2009): *Understanding Research, Science and Technology Parks: Global Best Practice: Report of a Symposium*. Washington, DC: The National Academies Press.

Felhasznált jogszabályok és egyéb anyagok

- SEC(2000) 2000/10/30 végleges. Memorandum az egész életen át tartó tanulásról.
- COM(2000) 6 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a European research area.
- COM(2003) 58 final Communication from the Commission. The role of the universities in the Europe of knowledge.
- COM(2006) 208 végleges. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az egyetemek korszerűsítési programjának megvalósítása: oktatás, kutatás és innováció.
- Elnökségi következtetések. Lisszaboni Európai Tanács, 2000. március, 23–24. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (2013.10.11.)
- Elnökségi következtetések. Stockholmi Európai Tanács, 2001. március, 23–24.
- The Bologna Declaration of 19 June 1999 – Joint declaration of the European Ministers of Education. (2013.10.11.)
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A technológiai parkok szerepe az új uniós tagállamok ipari szerkezetváltásában, HL C 65., 2006. 03. 17., 51. o. (*Vélemény, 2006*)
- European Commission Education and Culture DG (2012/1): Key Data on Education in Europe. Brussels. Eurydice
- European Commission (2012/2): Academic retention in Europe – It is not all about the money. <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120418131451403> (2015.03.02.)
- European Commission. Research Directorate (2013/1): Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Working conditions and career paths of early career researchers – Cross-Country Report. Bruxelles. European Commission

- European Commission Research Directorate (2013/2): Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Remuneration – Cross-Country Report. Bruxelles. European Commission
- European Commission Research Directorate (2013/4): Support for continued data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers. Final Report MORE2. Bruxelles. European Commission
- European Commission. Education and Culture DG. Eurydice (2014): Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability, 2014. Eurydice Report. Luxembourg. Publication Office of the European Union
- Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. <http://www.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20konceptci%C3%B3.pdf> (2015.03.16.)
- A university of the future. Strategy of the University of Eastern Finland.
- http://www.uef.fi/documents/10437/118935/UEF_strategia_ENG_net.pdf/cd68baac-e159-4193-8eb4-6668422c7318 (2013.08.04.)
- Utrecht University: Curiosity-driven, relevant to society. Utrecht University Strategic Plan for 2012–2016.
- http://www.uu.nl/university/utrecht/EN/profile/profileandmissionstatement/Documents/SP_EN_def.pdf?refer=/university/utrecht/E (2013.08.04.)
- University of Warwick: University Corporate Planning Statement 2010.
- http://www2.warwick.ac.uk/services/gov/corporateplan/cps_2010.pdf (2013.08.04.)

Tizenegyedik fejezet

SZABÁLYOZÁS PIACON: KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS

Tönkö Andrea – Bartha Ildikó¹ – Varju Márton

Tartalomjegyzék

I. KORMÁNYZÁSI SZINTEK ÉS TÉRBELI KAPCSOLATOK	777
<i>(Bartha Ildikó)</i>	
1. KÖZÖSSÉGI SZEKTOR A SZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉSben	778
2. A PIAC MEGNYITÁSA EURÓPÁBAN	779
3. A SZOLGÁLTATÁS SZERVEZÉSÉNEK SZINTJEI	781
4. A DECENTRALIZÁLT MEGOLDÁSOK DOMINANCIÁJA EURÓPÁBAN	782
5. AZ INTEGRÁLT SZERVEZŐDÉSEK TÉRNYERÉSE	784
6. A SZOLGÁLTATÓI HÁLÓZATOK NEMZETKÖZI KITERJEDÉSE	786
7. ÚJ IRÁNYOK ÉS SZEREPLŐK	787
II. A KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS VÁLLALATGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL	793
<i>(Tönkö Andrea)</i>	
1. A TÖMEGKÖZLEKEDÉSI ÁGAZAT PIACI-KÖZÖSSÉGI JELLEMZŐI	793
2. INTÉZMÉNYI-SZERVEZETI MEGOLDÁSOK	794
3. AZ EURÓPAI TAPASZTALATOK ÉRTÉKELÉSE	801
4. A MAGYAR RENDSZER AZ EURÓPAI MODELLEK TÜKRÉBEN	802
III. PIACI ELEMÉK ÉS A KÖZÖSSÉGI SZEKTOR A FINANSZÍROZÁSBAN	809
<i>(Tönkö Andrea)</i>	
1. A KÖZÖSSÉGI SZEKTOR SZEREPE	809
2. KÖLTSÉGELEMÉK ÉS FŐBB FINANSZÍROZÁSI FORRÁSOK	810

3.	A KÖZÖSSÉGI SZEREPVÁLLALÁS FORMÁI EURÓPÁBAN	815
4.	CENTRALIZÁLT KONTRA DECENTRALIZÁLT MODELLEK	818
5.	A PÉNZÜGYI KOCKÁZATOK MEGOSZTÁSA A SZEREPLŐK KÖZÖTT	819
IV.	A KÖZÚTI SZEMÉLYSZÁLLÍTÁS SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN	823
	<i>(Varju Márton)</i>	
1.	A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KERETEI	824
2.	KÖZPOLITIKAI KERETEK	825
3.	JOGI KERETEK	830
	FORRÁSJEGYZÉK	838
Ábrák jegyzéke		
I.1	Utazások száma az Európai Unióban helyi tömegközlekedési eszközzel (busz, villamos, metró) 2000 és 2012 között	790
I.2	[Mell.] Utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben)	791
I.3	[Mell.] Egy lakosra eső utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben)	792
II.1	Budapest közlekedési közszolgáltatási struktúrája	804
II.2	[Mell.] Üzemeltetési feladatok szereplők közötti megosztása	807
III.1	Közszolgáltatási szerződések fő típusai	820
Táblázatok jegyzéke		
III.1	[Mell.] A centralizált és decentralizált modellek főbb jellegzetességei	822
Keretes íráások jegyzéke		
I.1	A helyi közlekedési szolgáltatások európai dimenziója	781
I.2	A fenntartható közlekedés elősegítésének alternatív megoldásai	788
II.1	Magánvasutak a személyszállításban	806
III.1	Ingyenes buszközlekedés Hasseltben	812
III.2	Az angol dereguláció tapasztalatai	813

I. Kormányzási szintek és térbeli kapcsolatok

Bartha Ildikó

Kulcsszavak

piac megnyitása	szolgáltatói hálózatok	fenntartható közlekedés
szabályozó hatóság	városi közlekedés-szervezés	városi mobilitási terv
integrált szerveződések		

Jelen alfejezet a helyi közösségi közlekedés mint közszolgáltatás jellegzetességeit, az ágazat ebből adódó sajátos szervezeti és szervezési megoldásait, illetve az ezeket alakító hatás-mechanizmusokat vizsgálja. Az elmúlt évtizedekben a közüzemi szolgáltatások szervezése terén megerősödő liberalizációs folyamatok, az Európai Unió jogi szabályozásának és közszolgáltatási fogalom-rendszerének hatása, valamint a városi, területi fejlesztés és a közlekedési kapcsolatok (fogyasztói szokások) terén végbement változások együttesen formálták a helyi közösségi közlekedési szolgáltatás igazgatási-szervezeti kereteit.

A közlekedési közszolgáltatásokkal összefüggésben a területi dimenziót két fő szempontból érdemes vizsgálni. Egyrészt a helyi közlekedési szolgáltatás megszervezése érdekében olyan struktúrák, hálózatos kapcsolatrendszerek jönnek létre, amelyek számos esetben felülírják a helyi közfeladatok ellátásának rendszerét közigazgatási területbeosztás alapján vizsgáló megközelítéseket. E sajátos hálózatok fejlődését jelentősen előmozdította a piaci liberalizáció, illetve a liberalizáció által generált újfajta szolgáltatásszervezési megoldások. Másrészt magának a szolgáltatásnak is jellemzője a területi lefedettség és a térbeli kapcsolatok formálása: a közlekedés mint közszolgáltatás e megközelítésből kiindulva egyfajta eszközként is értelmezhető, amely más egyéb közfeladatok, közfunkciók működőképességét határozza meg.² Így a közlekedési hálózatok kiépítettségén városok, régiók gazdasági fejlesztésének sikeressége, munkaerővel, áruval, nyersanyaggal való ellátottsága, vagy éppen nem területi alapon szerveződött együttműködések (például különböző városok oktatási, egészségügyi intézményei közötti kooperációk) intenzitása múlhat.³

² Ezt a megközelítést támasztja alá a közlekedés közgazdasági definíciója is, amely szerint a közlekedési tevékenység esetében tipikusan származtatott keresletről van szó, azaz az utazás iránti kereslet valamilyen más igény miatt, közvetetten jön létre. A közlekedési aktivitás mögött általában egy olyan kereslet van, melynek kielégítéséhez helyváltoztatásra van szükség (így pl. munka, ügyintézés).

³ V.ö.: Horváth, 2015: 130.

1101 1. Közösségi szektor a szolgáltatásszervezésben

A helyi közösségi közlekedési szolgáltatások meghatározása országoként eltérő, a legfontosabb közös fogalmi ismérveket a következőképpen rögzíthetjük. E kategóriába olyan szolgáltatások tartoznak, amelyeket a szolgáltató a lakosság számára nem megkülönböztető módon és folyamatos jelleggel, előre megállapított tarifák, útvonalak és menetrendek szerint nyújt. A szolgáltatás alapvető célja, hogy megfeleljen az utasok (fogyasztók) utazási igényeinek városi, illetve tágabb értelemben véve elővárosi, regionális szinten. Nem tartoznak tehát e körbe a távolsági közlekedési szolgáltatások, a nem menetrendszerinti járatok (taxi), valamint a lakosság egésze számára csak esetenként vagy kivételesen rendelkezésre álló szolgáltatások.

A helyi közlekedési szolgáltatások megszervezése Európában hagyományosan állami (közösségi) felelősségi körbe tartozik, amit több tényező is indokol. A tömegközlekedési szolgáltatások természetes monopóliumok, éppen ezért indokolt a közösségi (állami, önkormányzati, hatósági) beavatkozás a verseny fenntartása érdekében. Emellett kölcsönös függőségi viszonyok jellemzik a közlekedési láncolat egészét (ehhez vezet többek között a sávhasználat kérdése, menetrendek összehangolása, különböző típusú jegyek, kombinált bérletek iránti fogyasztói igény) és emiatt egyetlen szolgáltató jelenléte vagy legalábbis az egyes szereplők szervezeti integrálódása indokolt lehet a hatékonyabb közszolgáltatás-nyújtás érdekében. A közösségi szolgáltatásszervezés az úgynevezett „közlekedési hátrányos helyzetű” fogyasztók szempontjából is fontos, akik nem tudják megengedni maguknak a személyautóval való közlekedés lehetőségét (így különösen: a vezetéshez túl fiatal vagy idős korosztály, alacsony jövedelműek, fogyatékkal élők). A közösségi beavatkozás mérsékelni tudja az ellátás területi egyenlőtlenségét is, azaz lehetővé teszi, hogy a külterületeket, ritkán lakott területeket (amelyeken a járatüzemeltetés gazdaságilag nem feltétlenül volna kifizetődő) is el lehessen érni tömegközlekedési eszközökkel. Újabban (összefüggésben az uniós prioritásokkal is) szintén a közhatalmi eszközök alkalmazása melletti érvként szokás említeni a közlekedés által okozott környezeti károk mérséklésének, a „fenntartható közlekedést” elősegítő intézkedések előtérbe helyezésének szükségességét (Zatti, 2011).

A szervezés szintje tipikusan – mint majd a későbbi elemzésekből is látni fogjuk – a helyi, regionális szint minden európai országban, habár országoként, területeként eltérő szabályozási megoldások, gyakorlatok léteznek arra nézve, hogy e szintek, illetve az egyes szereplők milyen módokon kapcsolódnak be a szolgáltatásszervezésbe.

Ezen attribútumok a piaci szabályok, sőt az uniós belső piaci és versenyjogi normák alkalmazhatósága szempontjából is meghatározó jelentőséggel bírnak. Az uniós jog terminológiáját alkalmazva a helyi tömegközlekedési szolgáltatás „általános gazdasági érdekű szolgáltatásként”,⁴ azaz olyan közszolgáltatási kötelezettségként definiálható, amelyet „a kérdéses fuvarozási vállalkozás nem vállalna, vagy nem ugyanilyen mértékben, illetve

⁴ EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti fogalom, bővebb kifejtését lásd a IV. alfejezetben.

nem azonos feltételekkel vállalna, ha saját üzleti érdekeit tartaná szem előtt”.⁵ Az alábbiakban a piacnyitással kapcsolatos kérdéseket tekintjük át röviden.

2. A piac megnyitása Európában

1102

A XX. század második felében alapvető változások mentek végbe a személyszállítási szektor területén Európában, ahol a szolgáltatók addig jellemzően monopóliumként látták el a közszolgáltatási feladatot. A változások elsősorban az alábbi folyamatokra vezethetők vissza:

A '70-es évektől Európa-szerte az autók számának robbanásszerű emelkedése következtében a tömegközlekedés részaránya jelentősen csökkent. A szolgáltatókat pedig folyamatosan kritika érte amiatt, hogy a feladatellátás nem igazodik a tényleges és időről időre változó igényekhez. A jegy és bérletár bevételek elapadása és a közforgalmú közlekedés költségeinek folyamatos emelkedése a jövedelmezőséget jelentősen csökkentette, miközben egyre nőtt az elvárt színvonal biztosításának költség- és racionalizálási igénye.⁶ A földi személyszállítás szerkezetiileg egész Európában veszteségessé vált. Az ágazatban működő szolgáltatók egyre gyakrabban fordultak az államhoz a közszolgáltatási kötelezettség megszüntetésének, illetőleg a költségek ellentételezésének igényével.

Hasonló kihívások a közüzemi szolgáltatások más területein is jelentkeztek. A szolgáltatásszervezést érintő technikai és társadalmi változások, a közszektor által nyújtott ellátás nem kielégítő színvonala és az ún. bürokratikus kudarcok (politikai befolyás, a specializáció alacsony szintje, stb.) a szabályozási környezet megváltozásához vezettek a XX. század utolsó évtizedeiben. Alternatív, a közjogi hatóságok közvetlen beavatkozásának kevésbé teret engedő szabályozási megoldások előtérbe kerülését ösztönözték, ráépülve természetesen az egyes országok nemzeti jogi tradícióin alapuló szolgáltatásszervezési sajátosságokra. E fejlődési irányt elsősorban a hatékonyság növelésének, illetve a termelési, előállítási költségek csökkentésének igénye alapozta meg, valamint az a cél, hogy nagyobb arányban lehessen magánforrásokat bevonni a közszolgáltatások finanszírozásába, illetve az infrastruktúra fejlesztésébe (Zatti, 2011: 21). A motiváció alapvetően az állami költségvetés terheinek csökkentése volt.

Az európai államok közül elsőként az Egyesült Királyság 1986-ban lépett a változás útjára, a buszközlekedési ágazatban addig érvényben lévő kizárólagos jogok megszüntetésével. London és Észak-Írország kivételével teljes deregulációra került sor a szigetországban. Ezt követően több állam is döntött a piac megnyitása mellett, de inkább a szabályozott verseny valamilyen modelljét választva.⁷

⁵ 1191/69/EGK rendelet, 2. cikk (1) bekezdés

⁶ Angliában például, 1953 és 1983 között a buszos tömegközlekedéssel utazott utaskilométerek részaránya 53%-ról 8%-ra csökkent, miközben 1972 és 1982 között az ágazat költségvetési támogatása 10 millió fontról 520 millió fontra növekedett, annak ellenére, hogy ugyanebben az időszakban 30%-kal emelkedett a jegyár reálértéke is.

⁷ A brit és a többi európai modell részletes bemutatását és értékelését lásd a 2. fejezetben.

E folyamatokkal párhuzamosan, illetve azokkal szoros összefüggésben szólnunk kell az európaizálódás (nem kizárólag jogi kötelezettségként értékelhető) hatásairól is. Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttével életre hívott közös piac, de még inkább az 1987-es Egységes Európai Okmányhoz kötődő belső piaci program és az itt megfogalmazott, a négy alapszabadság regulációs, fizikai és pénzügyi korlátainak minél teljesebb körű lebontását előrevetítő célkitűzések ösztönző módon hatottak a helyi közlekedési szektorra is, amelynek országhatáron kívüli terjeszkedésével sokáig az európai jogalkotó sem számolt.

Ennek eredménye az lett, hogy az uniós jog már az integráció korai éveiben létrehozta a szárazföldi közlekedés terén a közszolgáltatási kötelezettségekre alkalmazandó általános keretet, számolva a közlekedési szektor sajátosságaival és - az uniós állami támogatási szabályok alóli kivételként – meghatározta a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésének szabályait, kiszámítási módját.⁸ E rendelkezéseket viszont nem kellett alkalmazni az első sorban helyi vagy regionális szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra.⁹

A városi, elővárosi és regionális közösségi közlekedési szolgáltatások terén a verseny hosszú ideig valóban nem lépte át az országhatárokat.¹⁰ Nem volt indokolt tehát megvizsgálni az uniós versenyszabályoknak való megfelelés szempontjából sem a több tízezer helyi piac odaitélésének módját, sem a szolgáltatóknak nyújtott ellentételezéseket. A helyzet nagyjából a '90-es évek második felében változott meg, ebben az időszakban vált gyakoribbá, hogy egyes szolgáltatók más tagállamokban meghirdetett ajánlattételi felhívásokra is jelentkeztek, és arra is volt példa, hogy elutasítás esetén panasszal a helyi bíróságokhoz¹¹ vagy a Bizottsághoz¹² fordultak.¹³

Ehhez az időszakhoz köthető az Európai Bíróság meghatározó jelentőségű *Altmark* ítélete is, amely rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (és ebben a körben a helyi közlekedési szolgáltatások) körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül tiltott állami támogatásnak.¹⁴

A döntés számunkra abból a szempontból is jelentőséggel bír, hogy egyértelművé tette: az uniós belső piaci és versenyszabályok a városi, elővárosi, és regionális személyszállítási szolgáltatásokra – és nem csupán a távolsági közúti, illetve a vízi és légi közlekedési ágazatokra – is kiterjednek.

⁸ 1191/69/EGK rendelet, 3–13. cikkek.

⁹ 1191/69/EGK rendelet (az 1969-es eredeti szöveg), 19. cikk, (2) bekezdés.

¹⁰ Lásd a szárazföldi közlekedésben a közszolgáltatási kötelezettségekre alkalmazandó általános keret létrehozó 1191/69/EGK rendelet 19. cikkének (2) bekezdését, valamint az ezt módosító 1893/91/EGK módosító rendeletet.

¹¹ Ennek eredménye lett például előzetes döntéshozatali eljárás keretében az *Altmark* ítélet is.

¹² Lásd többek között: 2003/5033 (DE) jogsértés – helyi és regionális közlekedési szolgáltatások közbeszerzései – 2004. október 13-i felszólítás.

¹³ COM(2005) 319

¹⁴ A későbbi ítélkezési gyakorlat kiterjesztette az *Altmark* feltételek alkalmazhatóságát a közszolgáltatások közlekedési szektoron kívüli területeire is, sőt az uniós jogalkotás eredményeibe is beépültek e kritériumok (lásd az 1370/2006/EK rendeletet a IV. alfejezetben). Az ítélet jelentőségének elemzését lásd részletesen: Horváth, 2015: 199–201.

A helyi közlekedési szolgáltatások európai dimenziója**1103**

Szintén a közlekedési szektor sajátosságaiból következik, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének szintjét – ami megalapozza az uniós versenyjogi szabályok alkalmazhatóságát e területen – nem az ún. „de minimis” szabályokból, hanem a tényleges tagállami gyakorlatból vezették le az uniós intézmények. Érdemes itt szó szerint idézni a Bizottság érvelését: „nyolc tagállam 1995 től önkéntesen megnyitotta a városi, elővárosi vagy regionális közlekedési piacot más tagállamok vállalkozásai előtt, továbbá számos példa van arra, hogy egy tagállam közlekedési vállalata egy másik tagállamban folytat tevékenységet. Ez a néhány államban történt piacnyitás rámutat arra, hogy a Közösségen belüli kereskedelem nemcsak lehetőség, hanem már maga a valóság.” Az érvelés a Bíróságot is meggyőzte a belső piaci kereskedelemre gyakorolt tényleges hatásról (C-280/00. sz. Altmark ítélet, 69, 79–81. pontok).

Azt mondhatjuk tehát, hogy a Bizottság, illetve a Bíróság már számolt az újfajta, nem hagyományos és nem a közigazgatási területbeosztás alapján szerveződött helyi közlekedési szolgáltatásszervezési rendszerek létezésével és jelentőségével. Jelen esetben azokra a várososhálózatokra gondolunk, amelyeket a szolgáltató vállalatok országhatárokon is túlnyúló gazdasági összeköttetései hoznak létre (azaz a cég szolgáltató tevékenysége és ennek nyomán kifejlődött kapcsolatrendszere különböző európai városokban).

3. A szolgáltatás szervezésének szintjei**1104**

A helyi tömegközlekedési szolgáltatásszervezési feladatok ellátása egy sajátos, több szintű (és mint látni fogjuk, több szereplős) modellt igényel a közszolgáltatási célok megvalósítása érdekében. A feladatellátásnak alapvetően három szintjét különböztethetjük meg (Van de Velde, 1999):¹⁵

1. Stratégiai szint: elsősorban a szolgáltatásszervezés általános céljainak meghatározását értjük alatta. Ilyenek lehetnek – helyi tömegközlekedéssel összefüggésben – a környezetvédelmi és szociális célok, munkamegosztásra, területi elérhetőségre vonatkozó prioritások, a rendelkezésre álló költségvetési források meghatározása, valamint a szolgáltatás fő jellemzőinek általános leírása: ellátandó terület, célcsoportok, a területi lefedettség, a jövedelmezőség, intermodalitás formái, minőségi előírások, stb.
2. Taktikai szint: azokat a döntéseket jelenti, amelyeket a stratégiai célok elérése érdekében végre kell hajtani. A stratégiai célokat tulajdonképpen ez a szakasz „ülteti át” a szabályozási eszközök szintjére, mint amilyen az útvonalak, a menetrend, díjszabás, technikai és társadalmi normák, munkaerő képzettség, illetve utasok számára nyújtott további szolgáltatások meghatározása. Ezen a szinten lépnek be a szolgáltatásszervezési folyamatba a később részletesebben elemzett szabályozó hatóságok.

¹⁵ Lásd ehhez a II. alfejezet 1. mellékletét.

3. Operatív szint: a taktikai döntéseket végrehajtó konkrét szervezési tevékenységek tartoznak e körbe. Ilyennek tekinthető különösen a menetjegy-értékesítés, a reklám, a személyzeti igazgatás, a rendszeresen végzendő karbantartási feladatok stb. Ezen a szinten igen sokféle, eltérő megoldás jöhet lére abból a szempontból, hogy milyen mértékben és módon avatkozik be az ellátásért felelős hatóság a szervezési folyamatokba, illetve milyen mértékben kapcsolódnak be külső szereplők (például magánjogi társaságok) a szolgáltatások megszervezésébe.

Ennek alapján azt fogjuk megvizsgálni, hogy a szektor sajátosságai, illetve a piaci mechanizmusok térnyerése a szektorban milyen kormányzási-igazgatási megoldásokat eredményezett a helyi tömegközlekedési közszolgáltatások szervezése terén.

1105 4. A decentralizált megoldások dominanciája Európában

Az európai országok az elmúlt évtizedekben növekvő mértékben delegálták a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásával kapcsolatos szervezési feladatokat és pénzügyi felelősséget regionális és helyi hatóságokra. A központi kormányzat a legtöbb országban megtartja hatáskörét a távolsági vasúti szolgáltatások tekintetében, de a buszok és egyéb kötöttpályás közlekedés (metró, villamos és gyakran még rövid távolságra vasút) szervezése már az esetek legnagyobb részében decentralizált formában történik (Zatti, 2011: 49). Ez a folyamat összhangban van a szubszidiaritás elvével, de több kérdés is feltehető azzal összefüggésben, hogy a decentralizáció milyen formában, milyen szabályozási körülmények figyelembe vételével valósítható meg valóban hatékony módon.

A decentralizáció megerősödésével párhuzamosan – az európai országokat általánosan jellemző tendenciaként – újfajta irányítási struktúrák formálódnak a helyi tömegközlekedésben. A helyi hatóságok egyre inkább arra törekednek, hogy speciális funkciókat ellátó – bizonyos fokú operatív, sőt pénzügyi autonómiával rendelkező – szervezeteket (ügynökségek, szindikátusok, vállalkozások) alakítsanak ki, illetve területi alapon integrálódott egységeket hozzanak létre meghatározott tervezési, illetve szolgáltatási feladatok elvégzésére. Ezek eltérő mértékű autonómiával és hatáskörrel rendelkeznek a szolgáltatások szervezése és a piaci eredmények koordinációja terén. Zatti rendszerezése (Zatti, 2011: 51) alapján a következőképpen csoportosíthatjuk e szerveket:

- a) Egyesek csupán tanácsadó, szakmai testületként működnek a politikai döntéshozók mellett vagy technikai segítségnyújtásra szorítkozik a tevékenységük: e tevékenységi körökbe tartozhat a kutatás, a piaci elemzés, ügyfél-elégedettségi felmérés stb. Milánóban például jelenleg is működik ilyen szerv.
- b) Vannak olyanok, amelyek már köztes szereppel bírnak, és nemcsak az operatív tevékenységekért felelősek, hanem taktikai feladatokat is ellátnak (például viteldíjak és ütemtervek meghatározásába kapcsolódnak be, szerződés-tervezeteket készítenek), de a tényleges hatósági szerepet alapvetően politikai döntéshozó testületek látják el. A németországi és ausztriai közlekedési szövetségek (Verkehrsverbund) mintájaként is tulajdonképpen ez a köztes modell szolgált (mivel e szövetségek csupán integrálják az illetékes hatóságok döntéseit, de nem lépnek a hatóságok helyébe).

- c) Végül számos formáját ismerjük a tényleges (taktikai) döntési jogkörrel rendelkező szabályozó hatóságoknak (e harmadik modell tekinthető tulajdonképpen az uralkodó típusnak). Ezek a szervek teljes mértékben átveszik a tömegközlekedési szolgáltatók tervezésének és menedzsmentjének a feladatait a területi politikai döntéshozó hatóságoktól. Ez utóbbiak azonban továbbra is megtartják a magasabb szintű, stratégiai döntéshozó hatáskörüket (a szolgáltatás-nyújtás általános céljait, fő irányait, társadalmi és környezetvédelmi prioritásait stb. illetően). A tömegközlekedési ágazat intézményi-szervezeti modelljeit nézve a szabályozó hatóságok a taktikai funkciókat a szerződéses üzemeltetési megoldás keretében látják el.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a szabályozó hatóságok (taktikai) funkciója nem normalkotás, és a szerepük nem tekinthető klasszikus államigazgatási jogalkalmazásnak sem. Regulációs feladatuk (díjmegállapítás, menetrendek, útvonalak meghatározása) piacsabályozásként definiálható (Horváth, 2015: 160). A piacsabályozás nem a verseny korlátozását jelenti, hanem pont a hálózatokhoz való hozzáférés garantálása, a verseny biztosítása érdekében van szükség ilyen hatósági versenyszabályozásra a természetes monopóliumos piacokon (a közlekedés mellett ilyen a gáz- vagy a villamosenergia-termelés is) (Horváth, 2015: 160). Tulajdonképpen azt is mondhatjuk, hogy pont a piaci folyamatok helyi közlekedés-szervezés terén való előtérbe kerülése teremtette meg az alapját a szabályozó szervek közszolgáltatási folyamatba történő beiktatásának.

A közhatalomhoz való kötődésük szempontjából a helyi személyszállítás terén illetékes szabályozó hatóságoknak alapvetően kétféle modelljét különböztethetjük meg.

- a) A szervek egyik típusa, bár valóban rendelkezik bizonyos fokú döntési autonómiával, nem tekinthető függetlennek a közhatalmi szervektől (e hatóság-típus szerepe sem azonosítható viszont a klasszikus államigazgatási funkcióval). Ebbe a körbe sorolhatók például a francia szindikátusok, a londoni TfL-ek (Transport for London) és a Londonon kívüli brit PTA-k (Public Transport Authorities), a spanyol konzorciumok, illetve a ZTM Varsóban. E szerveket a jogi státuszuk, személyi állományuk kinevezésének szabályozása, finanszírozásuk módja és feladatköreik meghatározása tekintetében jelentős mértékben a hierarchikus államigazgatási szerveződés sajátosságai jellemzik. A TfL¹⁶ hatóság például a londoni „főhatóságnak” tekinthető GLA (Greater London Authority) „meghosszabbított kezeként” működik, a polgármester közvetlen irányítása alatt áll, és döntéshozatal, pénzügyi finanszírozás tekintetében egyértelműen kötődik a közhatalomhoz. Hasonlóképpen működnek a francia szindikátusok, valamint a brit PTA-k.
- b) A másik – újabban alkalmazott – modellt azok a szabályozó hatóságok jelentik, amelyek szervezetileg jóval függetlenebbek, jellemzően egyre inkább magánjogi társasági formában működnek, és szerződéses formában állapodnak meg a közhatalmat képviselő szervezettel a közfeladat teljesítéséről. Ebbe a körbe tartoznak a svéd közlekedési hatóságok, a német közlekedési szövetségek jelentős része, a frankfurti TraffiQ, az innsbrucki IVB vagy egyes olasz közlekedési ügynökségek. A magánjogi forma és szabályozó funkció ötvözése miatt – elsősorban a demokratikus legitimitáció

biztosított központi kormányzati források nagymértékű csökkentésének tendenciáját láthatjuk Ausztriában, Olaszországban, Franciaországban és Németországban (bár ez utóbbi országban más címeken nyújtott állami források: infrastrukturális fejlesztésbe történő beruházás, egyes specifikus közlekedési kategóriákra juttatott támogatások) némiképpen kompenzálták a negatív folyamatot (Zatti, 2011: 48).

A fenti negatív következmények, elsősorban fragmentálódás elkerülésének céljából a '90-es évek végétől, 2000-es évek elejétől kezdve az egyes európai államok különböző megoldásokat kezdtek alkalmazni a helyi személyszállítás ellátásának hatékonyabb koordinációja érdekében. Látni fogjuk, hogy bár a kezdeményezés eredete eltérő az egyes modellekben, mindegyik reform elsősorban a horizontális együttműködés és (a klasszikus) vertikális irányítás együttes alkalmazásától várja az eredményeket.

- a) Az első (top-down) modell tulajdonképpen a decentralizáció oly módon való korlátozása, hogy a kormányzás egy közbelső szintjén (azaz a helyi szint felett, de a központi alatt) elhelyezkedő szervezet kap koordinációs (és szűkebb vagy kiterjedtebb mértékben szabályozási) feladatokat: ilyen például Belgium, ahol a három regionális kormányzat (vallon régió, Flamand Régió és Brüsszel régió) jár el illetékes koordinációs hatóságként a helyi személyszállítási szolgáltatások tekintetében. Svédországban hasonló a helyzet, ahol a szabályozó szerep a megyei szintű hatóságé. További top-down példaként említhetjük a londoni, fent már említett, 1999-ben alakult GLA-t, amely London összes városrészére (beleértve City of London-t is) ellátja a stratégiai feladatokat, többek között olyan területeken, mint kultúra, turizmus, hulladék-gazdálkodás, földhasználat és tervezés, valamint a (londoni) személyszállítás.
- b) A második (bottom-up) modellben alapvetően a helyi szint (városi kerületek, önkormányzatok) rendelkezik szabályozási kompetenciával, azonban az együttműködés fokozatosan jön létre „alulról felfelé” szerveződő módon. Az együttműködés minden ilyen formája általában meghatározott fokú közigazgatási integrációt is jelent (olyan közigazgatási testületet a legtöbb esetben, amelyben a részt vevő helyi önkormányzatok mindegyike rendelkezik képvisellel).

Ez a fajta önkéntes együttműködés elsősorban Franciaországban alakult ki, a társulások és integrációk különböző formáit öltve (Amaral et al., 2009). Így megkülönböztethetünk többfunkciós szervezeteket (például a városi agglomerációkat mint Dijon és Rouen) vagy egyetlen célra szerveződött szindikátusokat (Lyonban és Párizs esetében), amelyek teljes mértékben átvesszik a szabályozó szerepet a részt vevő önkormányzatoktól. Ennek megfelelően a települések kevesebb, mint 1/5 része működik egyedül illetékes hatóságként, a városi tömegközlekedés pedig egyúttal az önkormányzatok közötti együttműködés egyik legfontosabb területe Franciaországban (Zadra–Veil, 2010). A bottom-up modellekhez sorolhatjuk a spanyol közlekedési szindikátusokat, az Ausztriában és Németországban működő közlekedési szövetségeket, illetve az Olaszországban létrejött, különböző területi integrációs formákat (Zatti, 2011: 56–57).

A helyi közlekedési szolgáltatások terén megvalósított központosított és integrált megoldások eredményeit több szempontból pozitívként értékelhetjük – ezek között említhetjük a szolgáltatások megszervezésének hatékonyabb területi és funkcionális koordinációját, a méretgazdaságosságot, a specializált technikai eszközrendszerek jobb elérésének lehetőségét,

illetve a magasabb szintű autonómiát és függetlenséget a helyi érdekekkel szemben. Az integrációnak (centralizált szervezésnek) ugyanakkor árnyoldalai is megmutatkoznak egyes esetekben; így a kormányzati szervezetek túlzott térnyerése, a helyi körülményekhez való alkalmazkodás képességének hiánya, illetve az, hogy a szolgáltatásszervezés nem mindig felel meg az elszámoltathatóság és az átláthatóság követelményeinek. Németországban például a szabályozó szerep oly módon oszlik meg a helyi és regionális közlekedési szövetségek között, hogy a polgárok számára nehezen átlátható, hogy mely szereplő viseli a valódi felelősséget a helyi közlekedési szolgáltatás megszervezése tekintetében (Zatti, 2011: 57). Ugyanez a helyzet a Barcelona város esetében, ahol egy nagyvárosi (18 helyi hatóság), valamint egy nagyobb városi hatóság (164 helyi hatóság) működik párhuzamosan egymás mellett, és folyamatosan újradefiniálják saját szerepüket, felelősségi körüket.

1108 6. A szolgáltatói hálózatok nemzetközi kiterjedése

A piac megnyitása és a verseny térnyerése következtében, mint láthattuk fent az Altmark ítélettel összefüggésben is, a tömegközlekedési szolgáltatásnyújtásnak nemzetközi piaca lett. Eleinte egyes magánkézben lévő ipari csoportok, mint a Connex (Franciaország), az Arriva (Egyesült Királyság) és a Concordia (Hollandia) tettek a legtöbbet annak érdekében, hogy hazájukon kívül jussanak szerződésekhöz. Számos ilyen szolgáltató ma már üzleti forgalmának több mint 50 %-át saját országán kívül bonyolítja le. Később a közzsféra csoportjai, mint a DB (Németország), az NS (Hollandia) és az RATP (Franciaország) is megjelentek a nemzetközi piacon, helyi tömegközlekedési szolgáltatóként is (az NS: a holland nemzeti vasúti szolgáltató például a liverpooli városi vasúti közlekedésre vonatkozó szerződést nyerte el).¹⁹

A multinacionális közlekedési szolgáltató vállalatok több előnnyel rendelkezhetnek a nemzeti kereteken belül tevékeny versenytársaikhoz viszonyítva. Méretükből adódóan például jóval kedvezőbb áron tudják megoldani a járművek beszerzését, és alacsonyan tudják tartani a járműpark karbantartásának költségeit is, illetve menedzsment technikáik is hatékonyabbak. Az egyik legnagyobb ilyen vállalatcsoport a francia *Veolia*, amely több, mint 30 nagyvárosban és több mint 20 országban lát el helyi, helyközi (távolsági) közlekedési közösségi szolgáltatói feladatokat Nyugat-Európában, de aktív a közép-kelet-európai régióban is.

A szolgáltatásszervezés szempontjából e vállalatok azért is fontosak, mert az európai városokat sajátos módon összekötő térbeli hálózatokat hoznak létre, illetve méretükből adódóan meghatározó – az európai uniós jogi normák harmonizációs hatásaival nem összevethető – befolyással bírnak a nemzetközi szolgáltatói piacra. A nagymértékben azonos ellátói kör érdekeltégei ugyanis érzékelhető befolyással bírnak az ellátás rendszerére és viszonyaira, illetve adott esetben a kormányzati ágazatpolitikai prioritásokra.²⁰

¹⁹ COM(2005) 319

²⁰ V.ö. és lásd bővebben: Horváth, 2015: 171.

7. Új irányok és szereplők

1109

A városi, regionális utazási igények kielégítésén túl több olyan, társadalmi, gazdasági, ökológiai szempontból fontos tényezőt említhetünk, amelyek megvalósítása szoros összefüggésbe hozható a helyi közlekedési politika cél- és eszközrendszerével, az ellátás szervezésének különböző megoldásaival. Az alábbiakban a helyi közlekedési szolgáltatások újabb kihívásait, illetve reformok (reformkísérletek) irányait tekintjük át ebből a szempontból. Az írás ezen alegységében nem elsősorban a szolgáltatásszervezési folyamat aktoraira, sokkal inkább a szolgáltatás fejlesztését, minőségét érintő kihívásokra, illetve kapcsolódó szereplői körre koncentrálnak.

7.1 Fenntartható fejlődés, urbanizáció és a városi közlekedésszervezés legújabb kihívásai

1110

A közlekedési szokások átalakulásáról, a személyautók használatának megnövekedett arányáról már szóltunk. E változások – elsősorban a megnövekedett forgalom miatti zaj- és légszennyezés – jelentősen megterhelik a környezetet. A probléma jelentősége – szoros összefüggésben a rendelkezésre álló erőforrásokkal (elsősorban a kőolajjal) való gazdálkodás kérdésével – az Európai Unió szintjén is elismerést nyert.²¹ Az uniós stratégiák és kapcsolódó ütemtervek kiemelt szerepet szánnak a városoknak a megoldások keresésében. A Bizottság adatai szerint az üvegházhatás kialakulásában szerepet játszó szén-dioxid-kibocsátás 28%-a származik a közlekedési szektor energiafelhasználásából, és a közúti közlekedés felelős a közlekedésből származó gázkibocsátás 84%-áért.²² Ennek jelentős része a településekhez köthető; a városi közlekedés felelős a szén-dioxid-kibocsátás 40%-áért és a közúti közlekedésből származó egyéb szennyezés 70%-áért.²³ Az Unió célként fogalmazza meg, hogy a városi közlekedésben a „hagyományos tüzelőanyaggal működő” gépjárművek használatát 2030-ig felére kell csökkenteni, 2050-re pedig teljesen ki kell küszöbölni; a jelentősebb városközpontok logisztikáját pedig alapvetően szén-dioxid-mentesíteni kell 2030-ra.²⁴

A környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos kérdések szervesen kapcsolódnak a lakosság életvitelét (lakó- és munkahely megválasztását) az elmúlt évtizedekben érintő legfontosabb tendenciákhoz, tulajdonképpen a városiasodás majd később a szuburbanizáció folyamatához. Jelenleg az európai népesség több, mint 70%-a városban él és ez az arány vélhetően még növekedni fog. Mindez kihívás elé állítja a városi közlekedést, mivel növeli az egyéni közlekedési módok iránti igényt, és ezáltal forgalmi dugókat és még inkább növekvő környezeti problémákat okoz.

A városfejlődés legújabb szakaszára jellemző, hogy a lakosság egy része kiköltözik a városkörnyékre. Az itt élőket viszont életvitelükkel alapvetően a városhoz kötődnek (ott dolgoznak, gyermekeik ott járnak iskolába, itt veszik igénybe az egészségügyi szolgáltatá-

²¹ Lásd többek között „Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve” című bizottsági jelentést, COM(2011) 112.

²² Fehér Könyv 2002.

²³ COM(2009) 279 végleges

²⁴ COM(2011) 144 végleges

sokat stb.). A kialakuló agglomerációk egyrészt a személygépkocsi-forgalom növekedését eredményezik, ami torlódáshoz vezet a városhoz vezető utakon és magában a városban is (Prileszky, 2005: 2). Másrészt (illetve az előbbiekből következően is) megnövekszik az igény az elővárosi tömegközlekedési lehetőség biztosítására, különösen az alacsony jövedelemmel rendelkező lakosok részéről.

Fontos megemlítenünk e téren az uniós alapszabadságok és elvek működésének közlekedés terén érzékelhető hatásait. Az áruk és a személyek szabad mozgása előtt álló akadályok fokozatos lebontása következtében a közúton, vasúton, sőt légit folyosókon megnövekedett forgalom újabb kihívásokat jelentett a városi közlekedés-szervezés számára is (így elkerülő utak építése a városi forgalomtorlódásának megakadályozása érdekében, összeköttetés minél kedvezőbb formáinak megteremtése a városközpont és a repülőtér között stb.). A megfelelő megoldások kialakítása érdekében különösen fontos a városi közlekedési stratégiák összehangolása a regionális, országos szintű közlekedési koncepciókkal és településfejlesztési tervekkel.

1111 7.2 Lehetséges válaszok

Az uniós szakpolitikai dokumentumok, illetve az itt megfogalmazott célokat átültető stratégiai tervek alapvetően a problémák integrált megközelítésére ösztönzik a településeket, valamint a városi személyszállítási szolgáltatások szervezésében részt vállaló aktorokat. Ennek szellemében együttesen, közös választ igénylő kérdésként kell kezelni a környezeti kihívásokat, a település-fejlesztés kérdéseit, valamint a kihasználtság, gazdaságosság szempontjából hatékony és környezetet kímélő helyi személyszállítási megoldások keresését. Ennek szellemében az integrált városfejlesztési stratégiákhoz illeszkedő városi mobilitási terv elkészítésére ösztönzi a nagyobb városokat a Bizottság. A településfejlesztési, környezetvédelmi és városi közlekedési célokat együttesen megvalósító lépés egyik példája lehet a kerékpárút-hálózat fejlesztése az adott térségben, ezzel ösztönözve a lakosságot a személyi gépjárművet felváltó alternatív közlekedési mód nagyobb arányú igénybevételére.

I.2 Keretes írás

1112 A fenntartható közlekedés elősegítésének alternatív megoldásai²⁵

A személyi gépjármű városi használatának visszaszorítására és a tömegközlekedési eszközök igénybevételének ösztönzésére különböző módszerek ismertek. Svájcban indult ki például az a gyakorlat, hogy a munkaadók korlátozzák az alkalmazottakra jutó parkolók arányát. Az így megmaradó parkolóhelyeket pedig bérbé adják, az ebből befolyó bevételből pedig finanszírozzák a többi alkalmazott bérletének támogatását. A módszer alapjául empirikus kutatások szolgálnak, melyek megállapították, hogy azon munkahelyekre, ahol van parkoló, az alkalmazottak minimum 90%-a autóval jár, ott pedig, ahol nincs vágynincs elegendő a parkolóhely, ez a szám maximum 40% körül mozog.

²⁵ A közlekedési eszközválogatási motiváció egy extrém (célzott ösztönzőként nem is értékelhető) esetének tekinthető, amikor az elővárosi közlekedés-szervezés problémáinak konkrét következményei mentálisan annyira olyannyira megterhelik a munkába járó ingázó lakosokat, hogy inkább kerékpárra váltanak. Lásd: <http://realbusiness.co.uk/article/30051-is-commuting-more-stressful-than-going-to-the-dentist> (2015.12.20.)

Nem szabad megfeledkezünk ezen a ponton az uniós pénzügyi támogatások ösztönző szerepéről sem, sőt talán nem túlzás azt mondanunk, hogy ténylegesen ezek képesek a tagállami városi közlekedési koncepciókat az uniós célkitűzésekkel összhangba hozni. Különösen fontos a szerepük Magyarországon, ahol az önkormányzatok az erőteljesen csökkenő központi költségvetési forrásokra tekintettel a tervezett fejlesztések, beruházások kivitelezése érdekében egyre inkább rá vannak szorulva a – jelentős arányban az operatív programok keretében – pályázható forrásokra.²⁶ Az Európai Bizottság már a 2011-es közleményében²⁷ előírta a városi mobilitási tervek elkészítése, illetve megvalósítása érdekében uniós támogatási mechanizmusok kidolgozását, illetve a Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból nyújtandó támogatások folyósítását. Ez utóbbiak forrásaira Magyarországon a 2014–2020-as költségvetési időszakban az Integrált Közlekedésfejlesztés Operatív Program (IKOP) keretében lehet pályázni, a támogatás minimálisan 15%-os magyar társfinanszírozással nyerhető el, a keretösszeg az egész hétéves időszakra 1156 milliárd Ft. 2014 és 2016 között állnak rendelkezésre a közvetlenül Brüsszelből pályázható Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) forrásai (összesen 373 milliárd Ft összegben, szintén minimálisan 15%-os magyar társfinanszírozással). A közlekedésfejlesztési célok tényleges megvalósulását, a forráselosztás hatékonyságát illetően (itt elsősorban az operatív programra gondolunk) azonban figyelembe kell vennünk a forráselosztás jelenlegi rendszerével, a széleskörű tagállami végrehajtói szerepkörrel összefüggésben többek által, már más ágazatok kapcsán is megfogalmazott aggodalmakat.²⁸

A fenti integrált célkitűzések megvalósítása szempontjából különösen fontos szerepe lehet a modern városi hálózatosság jellemző gazdasági szervezési formái²⁹ közül az intermodális központoknak. Ezek olyan, különböző közlekedési formák közötti átszállást biztosító kapcsolati pontok, amelyekre cégek és szolgáltatások települnek rá (hasonlóképpen, mint az ipari parkokra vagy tudásközpontokra). Magyarországon több ilyen létezik, illetve folyamatban van a megvalósítása. Példaként említhetjük az utóbbira a debreceni központot, amelynek eddigi tervezési munkái szintén uniós forrásból valósultak meg (767 millió Ft, önrész nélkül).

* * *

A XX. század második felében alapvető változások mentek végbe a személyszállítás területén Európában. Jelen alfejezet elsősorban ezeket a változásokat, valamint a helyi közösségi közlekedési szolgáltatások megszervezésének ebből adódó jellegzetességeit és kihívásait kívánta bemutatni.

1113

Az egyes országok szabályozási megoldásait nézve Európában egy alapvetően decentralizáltan működő szolgáltatási modellt láthatunk, amelynek fejlődését alapvetően meghatározzák az európai dimenzióban értelmezendő személyszállítási piac változásai (így a versenytárs személygépjármű szektor erősödése, változó fogyasztói igények, a piacra lépés esélyeinek alakulása). Ebben az alfejezetben elsősorban e fejlődés közös pontjait, európai szinten tendenciaként jelentkező elemeit igyekeztünk feltérképezni.

²⁶ Lásd bővebben: Péteri, 2014; különösen a tanulmány 10. ábráját (101. o.).

²⁷ COM(2011) 144 végleges. A közlemény részletesebb elemzését lásd az 5. fejezetben.

²⁸ Lásd például: Radó, 2014.

²⁹ A terminológiát és a csoportosítást lásd: Horváth, 2015: 145–146.

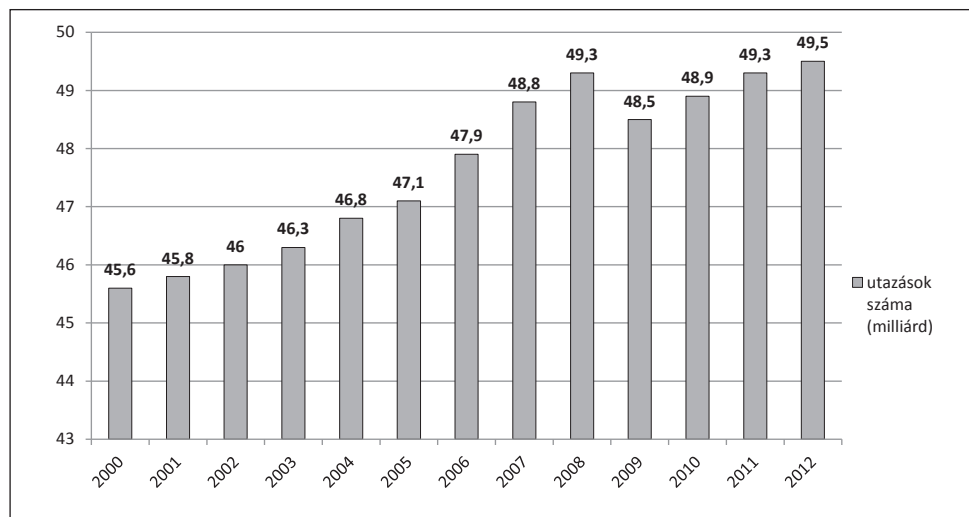
A közös pontok jelentős részben az Európai Unió belső piacának alapelveinek működéséből, illetve a szektorra vonatkozó specifikus uniós jogi normák érvényesüléséből következnek. Ezek bemutatására később (IV. alfejezet) részletesen sor kerül, itt csupán annyit jegyzünk meg, hogy – az említett közös pontok ellenére – a szektor nemzeti sajátosságai továbbra is alapvetően meghatározzák a szolgáltatásszervezésre vonatkozó tagállami, önkormányzati szinten meghozott előírásokat, illetve az egyes államok (illetve városok) ellátás-szervezési struktúrájának karakterét. A helyi személyszállítási szolgáltatások szabályozott versenyének keretét adó, jelenleg érvényes európai jogi szabályok (mint látni fogjuk, az 1370/2007/EK rendelet is) ugyanis alapvetően meghagyják a tagállamok szabadságát az alkalmazandó közszolgáltatási modell megválasztásában.³⁰ E sajátosságok alapján leírható, különböző európai megoldásokat a II. és III. alfejezetekben fogjuk látni.

Az utóbbi néhány évtized hatásait értékelve megállapíthatjuk, hogy – a személygépjármű-közlekedés meglehetősen nagy népszerűsége mellett is – határozott növekedés figyelhető meg a tömegközlekedési eszközök használata terén. Bár mindez elsősorban a városi lakosság számának dinamikus növekedésére vezethető vissza, az összefüggés a piacnyitás fent vázolt folyamatával (illetve a következő fejezetben tárgyalt, elsősorban a fogyasztók szempontjából sikeresnek tekinthető megoldásokkal) is kimutatható. Az I.1 ábra a 28 (jelenlegi) uniós tagállam összesített átlagát mutatja. A válságot követő 2009-es év kivételével 2000 és 2012 között évről évre egyenletes növekedést figyelhetünk meg Európában.

I.1 ábra

1114

**Utazások száma az Európai Unióban helyi tömegközlekedési eszközzel
(busz, villamos, metró) 2000 és 2012 között**



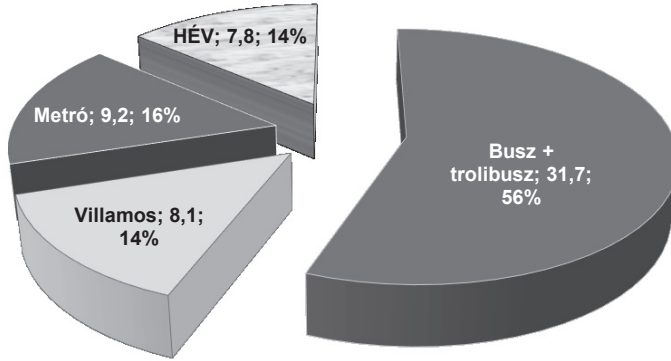
Forrás: Local Public Transport Trends in the EU (2014)

³⁰ Lásd ezzel összefüggésben Horváth M. elemzését a kétezres évek közepén jelentkező „csendes fordulatról” a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában (Horváth, 2014).

1. melléklet
I.2 ábra

Utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben)

1115

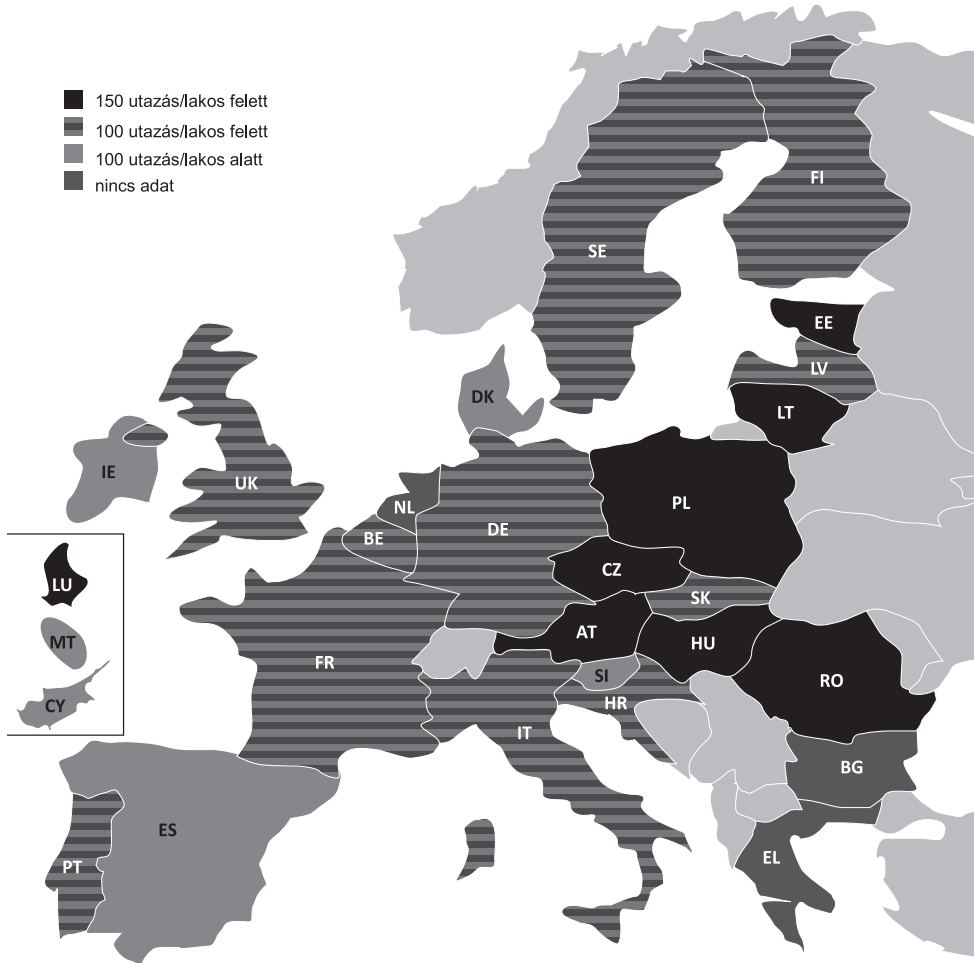


Forrás: Local Public Transport Trends in the EU (2014)

2. melléklet

I.3 ábra

1116 Egy lakosra eső utazások száma helyi tömegközlekedési eszközzel az EU-ban (2012-ben)



Forrás: Local Public Transport Trends in the EU (2014)

II. A közösségi közlekedés vállalatgazdasági szempontból

Tönkö Andrea

Kulcsszavak

ellátási felelősség	szolgáltatásnyújtás	szerződéses üzemeltetés
szolgáltatásszervezés	in-house	koncessziós üzemeltetés

Jelen alfejezet célja, hogy néhány kiemelt európai közösségi modell kapcsán áttekintést nyújtson a különböző intézményekről, intézményi érdekekről és az intézményeken belüli potenciális konfliktusokról.³¹ Abból indulunk ki, hogy egy adott társadalmi háttérhez és gazdasági fejlettségi szinthez tartozó intézményrendszer hogyan elégíti ki a közlekedési keresletet. Ez egy igen komplex rendszer, melyben talán minden más szektornál erősebb az egyéni (private) és a közösségi (public) elemek összefonódása. Az egyes szereplők közötti tulajdonosi jogok és feladatok megosztása, a szektor szabályozásának sajátosságai és az ebből adódó működési-hatékonysági kérdések a vizsgált európai modellekben tanulsággal szolgálhatnak a magyar közösségi közlekedés helyzetének elemzéséhez. 1117

1. A tömegközlekedési ágazat piaci-közösségi jellemzői

1118

A közlekedés, és ezen belül a közösségi közlekedés speciális helyet foglal el a közjóságok és a piaci jóságok között, olyannyira, hogy a közgazdaságtan egy külön ága foglalkozik ezzel a szektorral (transport economics). Bár a közlekedési rendszerek ugyanúgy a kereslet és kínálat által determináltak, mint más szolgáltatási ágak, a kereslet pontos meghatározása ebben a szektorban különös nehézségeket okoz. Az ágazat jellemzői a kiterjedt hálózati hatások, a közösségi és magánszektor intenzív összefonódása, a költségbecslések bonyolultsága és a magas externális hatások. Mindezek miatt a szektor markáns sajátosságokkal bír, melyekre tekintettel kell lenni a téma elemzésekor.

A tömegközlekedési szolgáltatások ellátási felelőssége a legtöbb európai államban közösségi feladat, de a szolgáltatás biztosításában szinte mindenhol valamilyen szerepet vállal a magánszektor is. Az állami szerepvállalást elsősorban szociálpolitikai, gazda-

³¹ Ezúton szeretném megköszönni kollégáimnak a tanulmány elkészítésében való segítségüket: Hegedűs Józsefnek a koncepcionális keret kidolgozását és a folyamatos konzultációkat, Ekés Andrásnak és Gertheis Antalnak pedig a magyar vonatkozású technikai részleteket.

ságpolitikai és környezetvédelmi szempontok teszik szükségessé. A közösségi közlekedési ágazat sajátosságai közé tartozik ugyanis, hogy (1) megfizethetőségi és elérhetési szempontból egyaránt biztosítani kell a mindenki számára történő hozzáférést, (2) jelentős externáliákkal rendelkezik a közlekedési hálózat egészére nézve és (3) kevésbé károsítja a környezetet. A tömegközlekedési stratégia kialakításakor ezért az ellátásért felelős hatóságoknak – jellemzően az önkormányzatoknak és a közlekedési szövetségeknek – tekintetbe kell venni a településszerkezet sajátosságait, a mobilitási elvárásokat és a szociálpolitikai megfontolásokat. A közösségi feladatvállalás biztosítja, hogy a szolgáltatás olyan mennyiségben, minőségben és „árban” álljon rendelkezésre, mely összhangban van az említett stratégiai megfontolásokkal, és amelyet a piac önmagában nem tudna ilyen szinten és/vagy ilyen áron biztosítani. Lényeges szempont az is, hogy versenyhelyzet esetén ne a különböző tömegközlekedési módok gyengítsék egymás pozícióit, hanem a tömegközlekedés és az egyéni gépjármű-közlekedés között alakuljon ki verseny (Somai, 2003).

A nyugat-európai tapasztalatok azt mutatják, hogy a tömegközlekedési szolgáltatások akkor hatékonyak és magas színvonalúak, ha egy átfogó város- és/vagy területfejlesztési stratégiával összhangban, annak részeként valósulnak meg. Ezért a legtöbb országban a tömegközlekedés szervezését és szabályozását elválasztják a szolgáltatás tényleges biztosításától. Attól függően, hogy ezek után hogyan oszlanak meg bizonyos feladatok az egyes szereplők között, különböző tömegközlekedési modelleket lehet felvázolni.

1119 2. Intézményi-szervezeti megoldások

Az elmúlt 15–20 év európai fejleményei lényeges átalakulást mutatnak a tömegközlekedési ágazat szabályozásában és intézményi struktúrájában. Bár megfigyelhetők többé-kevésbé általános trendek – mint például a szerződéses megállapodások előtérbe kerülése a közvetlen odaítéléssel szemben, a nyitott végű támogatások helyett az egyösszegű támogatások, az erősebb versenyztetés a piacon, a privatizáció stb. –, ám az intézményi-szervezeti megoldások terén nagyon nagy eltéréseket tapasztalhatunk az egyes országok között.

Mivel néhány más ágazathoz hasonlóan a tömegközlekedési szolgáltatásban is elválí az ellátási felelősség – általában központi, regionális, helyi hatóságok formájában –, a szolgáltatásszervezés és maga a szolgáltatásnyújtás, ezért az országok között nagy különbségek lehetnek abban, hogy kihez tartozik egy adott kérdésben a döntési felelősség. A lehetséges, illetve alkalmazott intézményi-szervezeti megoldásokról általában a hatóságok döntenek, a működéssel kapcsolatos kérdésekről azonban maguk a szolgáltatók, de a döntési jogkörök pontos megoszlása igen nagy változatosságot mutat.

A döntési kompetenciával rendelkező szereplők száma, szervezeti hovatartozása (hatóságok, szolgáltatók), motivációi, az egymás közötti relációk nagyon különbözőek lehetnek az egyes szervezeti megoldásokban, és nagymértékben függenek többek között egy országon belüli jogi és ágazati szabályozástól, az ágazat történeti jegeitől, a tömegközlekedés stratégiai értelmezésétől, valamint a finanszírozási rendszer sajátosságaitól.

Mindez szinte lehetetlenné teszi, hogy érdemben összehasonlíthassuk és számba vehessük az egyes európai szervezeti megoldásokat a tömegközlekedési szektorban, ezért kiemelünk néhány többé-kevésbé tipikus rendszert annak bemutatására, hogy milyen

irányú változások történtek és történnek a szektorban az utóbbi években. A szervezeti megoldások tekintetében négy főbb modellt különböztetünk meg (van de Velde, 2008):

- a) belső szolgáltató (in-house operation) közösségi tulajdonban lévő üzemeltetővel;
- b) részleges szerződéses üzemeltetés egyes vonalakra vagy vonalcsoportokra vonatkozóan;
- c) koncesszió, mely a teljes hálózat szerződéses üzemeltetését takarja;
- d) dereguláció szabad piaci feltételek mellett.

A modellek közötti alapvető különbség az érintett szereplők – vagyis az ellátásért felelős, a közlekedés szervezője és a szolgáltató – közötti kapcsolat típusától, illetve a közlekedéssel összefüggő főbb feladatok szereplők közötti megoszlásától függ.

A szektort jellemző feladatok három nagy csoportba oszthatók: stratégiai feladatok, szervezői feladatok és működtetési feladatok (lásd még az I. mellékletet). A stratégiai feladatok képezik a legfelsőbb döntési szintet. Ezek közé tartozik a szektor általános céljainak és a szolgáltatás jellemzőinek meghatározása, úgymint a szolgáltatási terület és a főbb célcsoportok definiálása, döntés a piac bevonásának mértékéről, az intermodalitási és az integrációs kérdésekről, a költségvetés meghatározása stb. A szervezői (taktikai) szinten születő döntések konkretizálják a stratégiai feladatokat, ezáltal kirajzolódnak a szolgáltatás valódi jellemzői.³² Végül a működtetési feladatok során megtörténik a taktikai szint által született döntések átültetése a mindennapi üzemeltetésbe.³³

2.1 A belső szolgáltatók (in-house operation)

1120

Az „in-house” típusú tömegközlekedés-szervezési modell közösségi tulajdonban lévő szolgáltatóval igen elterjedt Európában, mely összefüggésben van a szektor kialakulásának történeti előzményeivel. Meg kell jegyezni azonban, hogy az ilyen üzemeltetési modell háttérében lévő jogi környezet országoként erős eltéréseket mutathat.

A közösségi tulajdonban lévő szolgáltatók létjogosultsága eredhet egyrészt olyan törvényi szabályozásból, mely a tömegközlekedési szolgáltatást, mint monopóliumot kezeli, és azt önkormányzati vagy központi hatóságok feladatkörébe utalja. Másrészt létezik olyan szabályozás, mely ideiglenes (kizárólagos) jogot biztosít egyes szolgáltatóknak, amelyek történelmi vagy egyéb okok miatt köztulajdonban állnak. A közösségi tulajdonban lévő szolgáltatók az első esetben „de jure”, míg a második esetben „de facto” vannak monopóliumhelyzetben.

Ezt a különbséget jól szemlélteti a francia közösségi tulajdonban lévő közlekedési vállalatok (REGIES), valamint a német közösségi tulajdonban lévő közlekedési vállalatok (Stadtwerke) összehasonlítása. A francia közlekedési törvény – a Párizson kívüli régiókban –, mely a hatósági kezdeményezés elvén (principle of authority initiative) alapul, a közleke-

³² Ilyen az útvonalak, a menetrendek, a járműpark és viteldíjak meghatározása, de ide tartozik többek között a szolgáltatás imidzsének kialakítása, illetve bizonyos általános személyzeti kérdésekről való döntések meghozatala is.

³³ Ide tartozik a munkaerő-menedzsment, a járműpark fenntartása, a jegyértékesítés, az információs feladatok stb.

dési hatósághoz rendeli az elsődleges jogot, hogy létrehozza és szabályozza az utasszállítási szolgáltatásokat. Ennek során a hatóság megkapja azt a jogot is, hogy önállóan döntsön arról, hogy ezeket a szolgáltatásokat közvetlenül fogják ellátni saját cégen keresztül, vagy külső szolgáltatót bíznak meg vele egy adott kiszereződési eljárás keretében.

Ezzel szemben a német közlekedési törvény, amely a piaci kezdeményezés elvén (principle of market initiative) nyugszik, a szolgáltatóhoz rendeli az utasszállítással kapcsolatos döntési kompetenciákat, melyeket azonban alá kell vetni egy hatósági engedélyezési eljárásnak. Ez elvileg nem ad semmilyen elsőbbségi vagy megkülönböztető jogot a közösségi tulajdonban lévő vállalatoknak. A két struktúrában lévő jogi különbségek akkor válnak nyilvánvalóvá, amikor a rendszer megreformálása kerül napirendre.

Az elmúlt 20 év fejleményeinek tükrében azt látjuk, hogy ez az „egyszerű” in-house modell, azaz az önkormányzati hivatal részeként való szolgáltatásszervezés, amikor a szolgáltatás biztosítása mögött nem áll semmilyen szerződéses megállapodás, csak egy „megszokásra” alapozott, hivatkozott elsőbbségi jog, egyre kevésbé gyakori Európában. Ezzel szemben egyre elterjedtebbek az alábbi szolgáltatásszervezési módszerek:

- a) a tulajdonos, a szolgáltatásért felelős hatóság és a szolgáltató közötti kapcsolatok szerződéses alpra helyezése;
- b) korporatizálás, vagyis az önkormányzati hivatalon belüli egység helyett önálló gazdasági társaság létrehozása az üzemeltetésre;
- c) a deficit finanszírozás helyett ex-ante támogatások biztosítása a szolgáltatóknak;
- d) a szerződésben meghatározott célok eléréséhez rendelt ösztönző mechanizmusok fokozatos bevezetése.

1121 *A német modell*

Németországban a helyi tömegközlekedés megszervezése történelmileg a települések feladata volt, és ez a mai napig így van. A tömegközlekedési piacra való belépés erősen korlátozott. Egy 1961-es törvény³⁴ értelmében az illetékes kormányzati, illetve önkormányzati hatóság feladata a hálózat, a menetrend és a tarifák megállapítása, valamint a szolgáltatók működési engedélyének odaítélése általában határozatlan időre. A német piacon gyakorlatilag nincs verseny az engedélyekért, a szolgáltatók monopoljoggal rendelkeznek.

Városi térségekben az az általános megoldás, hogy egy önkormányzati tulajdonú vállalat biztosítja a szolgáltatást (Stadtwerke). Ezek között némelyik vállalat tisztán tömegközlekedési feladatokat lát el, mások egyéb közüzemi feladatokért is felelősek, így a gáz és az áramellátásért, továbbá kerékpárfinanszírozást végeznek az egyes ágazatok között, s általában az energiaszolgáltatás nyereségéből fedezik a tömegközlekedés veszteségét.

Bizonyos esetekben az önkormányzati vállalat egyes vonalak üzemeltetésére alvállalkozói szerződést köt magánüzemeltetőkkel, illetve az is előfordul, hogy járműveket bérelnék a magánszférától.

A regionális buszszolgáltatásokat sokáig a Deutsche Bundesbahn (DB) tulajdonában lévő és bank által deficitfinanszírozott Geschäftsbereich Bahnbus (GBB) végezte. A központi

közlekedéspolitikája és a tömegközlekedési módok összehangolása értelmében a GBB a vasúti szolgáltatások helyettesítőjeként működött. A GBB-t néhány éve 25 regionális vállalatra bontották, és a deficitfinanszírozást felváltotta egy fix, egyösszegű támogatás.

A távolsági közlekedés piacán a Szövetségi Közlekedési Minisztérium, mint engedélyező hatóság kategorikusan elutasít minden olyan kezdeményezést, amely versenyt jelentene a vasútra nézve.

A német rendszer egyik legfontosabb sajátossága nem a közösségi tulajdon, hanem a nagyon szigorú adminisztratív kontroll és a rendszer magas szintű összehangoltsága útvonalak, közlekedési módok, menetrendek, díjak stb. tekintetében. Az adminisztratív kontroll elsősorban az önkormányzatok feladata, mégis a német modell egyik legtöbbet emlegetett jellemzője a szolgáltatók közötti rendkívül hatékony kooperáció és önszabályozás (self-regulation).

A kooperáció legösszetettebb formája a nagyobb agglomerációk környékén működő ún. közlekedési szövetségek (Verkehrsverbund), melyek szinte közlekedési felügyeletként funkcionálnak. Feladataik közé tartozik az integrált jegyrendszer megteremtése, az összehangolt kínálat megtervezése és kialakítása, de még a szolgáltatók egységes megjelenítése, imidze is.

2.2 A szerződéses üzemeltetés

1122

Ebben a modellben az ellátásért felelős hatóságnak külön tervezési egysége van, mely meghatározza a legfontosabb közlekedési és szociálpolitikai célokat, amelyek aztán tervezési keretet szolgáltatnak a közlekedés szervezőjének. Ezek után a közlekedést szervező egység koordinálja az adott feladatok kiszervezését tenderek kiírásával. Így a piacon egy korlátok közé szorított verseny alakul ki. Ezt a modellt a szakirodalom úgy emlegeti, mint a „skandináv modell” vagy „London modell”.³⁵

Ez a szervezeti megoldás többnyire az előző pontban bemutatott „in-house” típusú működésből alakult ki úgy, hogy az eredetileg városi tulajdonban lévő szolgáltató fokozatosan átalakult egy tisztán tervezési részleggé, az útvonalak üzemeltetése pedig kiszervezésre került. A belső szolgáltatói modellhez képest a másik lényeges különbség, hogy a szolgáltató nem közösségi, hanem magántulajdonú gazdasági társaság, illetve a közlekedésszervező és a szolgáltató közötti szerződés versenytárgyalás eredménye.

Ez a folyamat zajlott le a londoni buszközlekedésben, Stockholmban és Koppenhágában. Mindhárom városban fokozatosan történt az átalakulás, ami kb. 10 évet vett igénybe.

Ennek a modellnek a hatékonysága nagyban függ a közlekedésért felelős ügyosztály és a szolgáltatók közötti együttműködés színvonalától. Általánosságban elmondható, hogy a szerződéseknek megfelelő rugalmasságot kell biztosítaniuk a szolgáltatók részére, illetve fontos a kockázatmegosztás és a kompetenciaszintek pontos meghatározása a felek között.

1123 *A londoni, a helsinki és a stockholmi modell*

Londonban a közlekedésért felelős hatóság maga a főváros, a legfontosabb kompetencia pedig a polgármesteré. A közlekedést szervező egység egy önkormányzati szerv a „Transport for London” (TfL). A metró-, a busz-, a villamos-, a hajó- és a taxiközlekedés mindegyike a TfL központi irányítása alá tartozik. Londonban és környékén 6,5 millióan utaznak naponta, továbbá 11 millióan használnak autót és motorkerékpárt.

A TfL 1985-ben kezdte el a tendereztetést, 1991-ben pedig már minden buszvonatra ki tudták írni a pályázatokat. Ennek eredményeként Londonban ma már minden buszjáratot magáncégek üzemeltetnek. A pályázatokon viszont csak az előminősítésen átesett cégek vehetnek részt. A szerződések öt plusz két évesek, amennyiben a szolgáltatók öt évig megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtanak, akkor a TfL felajánlja a két éves szerződés hosszabbítás lehetőségét. A TfL és az üzemeltetők közötti kapcsolat egyik legfontosabb eleme a rugalmasság, a rendszer a túlzottan részletes kontraktusok helyett mindkét fél folyamatos együttműködésén alapszik.

Helsinkiben már az 1980-as években elkezdték a versenyeztetési eljárásokat, melyek eleinte jelentős költségmegtakarításokat hoztak. 2000-re az összes buszvonalat magántársaságok üzemeltették. A legfontosabb stratégiai döntés ebben az esetben a közlekedésszervező és a magánüzemeltetők közti (pénzügyi) kockázat, illetve felelősség megosztásának mértéke volt. Finn szakértők azt hangsúlyozzák, hogy nem szabad az üzemeltetőkre olyan kockázati tényezőt hárítani, mint például az üzemanyagárak változása, amelyet nem tud közvetlenül befolyásolni, a szerződést pedig – a londoni modellhez hasonlóan – bizonyos keretek között rugalmassá kell tenni. Helsinki esetében a tendereztetés során a verseny folyamatosan kielezett, ami eddig csökkenő költségeket jelentett a város számára.³⁶

Svédországban egy 1978-as törvény³⁷ értelmében a korábban centralizált nemzeti közlekedési hatóság alá tartozó feladatok – a szolgáltatásszintek, illetve struktúrák szabályozása, a díjpolitika, a támogatások – átkerültek az újonnan felállított megyei közlekedési hatóságokhoz, amelyek tulajdonképpen megyei és önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok. Egy 1998-as törvénnyel a megyei közlekedési hatóságok jogköre kibővült, és a szabályozás mellett ők lettek felelősek a tömegközlekedési szolgáltatások biztosításáért is. A busz- és a vonatközlekedésben a szolgáltatást a megyei hatósággal szerződéses kapcsolatban álló magánvállalatok biztosítják. A hatóság feladatai közé tartozik a tervezés, a finanszírozás és a koordináció. A távolsági autóbuszvonalak piacán dereguláció van, gyakorlatilag szabadon bárki működtethet buszjáratokat, míg a távolsági vonatokat az állami vasúttársaság üzemelteti.

1124 2.3 A koncessziós üzemeltetés

A szerződéses üzemeltetéshez képest ez a modell egy lépéssel tovább megy, tervezési, illetve újratervezési szabadságot adva a szolgáltatóknak. Ebben az esetben a reguláció csu-

³⁶ <http://www.bkk.hu/fejleszteseink/uj-buszuzemeltetesi-modell/> (2014.03.26.)

³⁷ Bill 1977/78:92, Om åtgärder för att förbättra lokal och regional lokaltrafik.

pán a közlekedési hatóság vagy annak hivatala által felállított szolgáltatási sz tenderdeken – mennyiségi és minőségi előírásokon – keresztül valósul meg. A szolgáltatók kiválasztása nyílt tendereztetéssel történik, és az nemcsak bizonyos útvonalakat, hanem egy adott terület teljes közlekedési hálózatát érinti.

Ezt a modellt gyakran „francia modellnek” nevezik, mert leginkább Franciaországban terjedt el,³⁸ de megtalálhatjuk más európai nagyvárosokban is, főleg Spanyolországban és Olaszországban. A modellen belüli különbségek aszerint változnak, hogy milyen széles feladatköröket és ezzel kockázatvállalást ad át a hatóság az üzemeltetőknek. A legtöbb szerződés esetén az üzemeltető viseli mind az előállítási költségek kockázatát, mind pedig a bevételi kockázatot. Sok esetben a szerződés konkrét minőségi előírásokat és ösztönzési rendszereket tartalmaz.

Ami a modell kialakulását illeti, számos alkalommal a „saját üzemeltetési modellből” fejlődött ki úgy, hogy azt egy az egyben – vagyis nem járatokra bontva – piacra vitték, és a teljes körű szabályozás helyét átvette a szolgáltatók „ösztönzési rendszerének” kidolgozása. Ez a folyamat a '60-as években kezdődött, de az utóbbi évtizedekben felgyorsult, köszönhetően az egyre nagyobb finanszírozási igényeknek és a mobilitási stratégiák előtérbe kerülésének.

A francia modell

1125

A Párizson kívüli tömegközlekedés megszervezésének feltételeit egy 1982-es törvény, a *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (LOTI) határozza meg, mely a tömegközlekedéssel kapcsolatos jogköröket a felhasználásnak megfelelő szintekre osztotta szét.³⁹ A legfelső szinten vannak a régiók, melyek a regionális vasútközlekedésben játszanak szerepet, de nincs felelősségük a buszszolgáltatások terén. A megyék felelősek a távolsági buszközlekedésért, melyeket monopólium jellegű franchise szerződésekkel biztosítanak, viszonylag nagyszámú, de kisméretű magánszolgáltatókkal. Ennek ellenére ezt a szolgáltatási területet nagyon erős adminisztratív kontroll és a verseny szinte teljes hiánya jellemzi. A legalsó szintet a települések jelentik, melyek a városi tömegközlekedés biztosításáért felelnek.

A LOTI értelmében az állam hozzájárul a tömegközlekedési feladatok ellátásának finanszírozásához. A városoknak lehetőségük nyílt arra, hogy új helyi adót (VT = *versement transport*, azaz közlekedési járulékot) vessenek ki.

A franciaországi vidéki, vagyis Párizson kívüli agglomerációkban ellenőrzött versenypiac jött létre. A vidéki városok közlekedési hatóságai a tömegközlekedés működtetésével kapcsolatban két megoldás közül választhatnak: (1) vagy maguk biztosítják a szolgáltatást egy önkormányzati vállalat révén (saját üzemeltetés), vagy (2) a feladattal egy külső – magán- vagy vegyes tulajdonú – vállalkozást bíznak meg nyílt versenytárgyalás útján. Mindez egy oligopolisztikus rendszer kialakulásához vezetett. Míg korábban – a '80-as években – számos kisebb-nagyobb szolgáltató cég volt jelen a piacon, addig ma már a különböző

³⁸ Franciaországban is csak Párizson kívül van koncessziós üzemeltetés, a fővárosban ugyanis egy monopol helyzetben lévő, önkormányzati tulajdonú közlekedési vállalat biztosítja a szolgáltatásokat.

³⁹ A szintek mellérendeltségi viszonyban vannak, egymásnak nem tartoznak elszámolási kötelezettséggel.

fúziók és felvásárlások nyomán mindösszesen négy csoport maradt versenyben.⁴⁰ A koncesziók sajátossága, hogy az összes közlekedési módot (busz, villamos, metró stb.) magában foglaló hálózatra írják ki őket. Ennek hátterében többek között az intermodalitás garantálása áll. Ez azonban nem hozta meg a kívánt eredményeket, a közlekedési illetékességi területek határának folyamatos változása és a kooperáció hiánya a települések között aláásta az összehangolási törekvéseket.

Megoldást végül a pénzügyi ösztönzéssel egybekötött központi szabályozás hozott, ugyanis egy 1999-es törvény⁴¹ arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy közös igazgatás – önkormányzati szövetségek – alatt egyesüljenek, ún. városközösségeket (*communauté urbaine*) hozzanak létre, míg egy 2000-es törvény⁴² lehetővé tette a különböző közlekedési kerületek élén álló közlekedési felügyelettek részére, hogy szolgáltatásaik összehangolása érdekében közlekedési szövetségbe tömörüljenek.

1126 2.4 A dereguláció

Ebben a szervezeti formában a szolgáltatók működését kizárólag a piaci folyamatok befolyásolják. Ez az ún. „brit modell”, amiben bármely engedéllyel rendelkező vállalkozás bárhol és bármikor buszjáratot indíthat. Ezek a szolgáltatások semmilyen állami támogatásban nem részesülnek, bár közvetve azért megjelenik egy-két támogatási forma, mint például a specifikus célcsoportoknak adott árkedvezmény.

A megfelelő működés érdekében bizonyos fokú szabályozásra természetesen az ilyen, piac által szabályozott rendszerek esetében is szükség van, mindezt természetesen úgy kell elérni, hogy ne csökkenjen a versenyképesség és a szolgáltatók innovációs hajlandósága.

Mint már említettük, ez a modell főleg Nagy-Britanniában van jelen, a nagy-londoni régió kívüli országrészben 1986 óta. A rendszerváltás után azonban megjelent ez a modell Kelet-Európában is, ahol a szabadpiaci folyamatokat kihasználva feltűntek bizonyos mikrobusz-szolgáltatások.

Egy ilyen rendszer működtetésekor a legnagyobb kihívás a megfelelő egyensúly megteremtése az innovatív piaci szolgáltatást ösztönző szabadság és a szükséges szolgáltatás-koordináció között.

1127 *A brit modell*

Nagy-Britanniában a tömegközlekedés reformjára a '80-as évek elején került sor, melynek hátterében két fontos ok húzódott meg. Egyrészt, hogy a buszközlekedés jelentős és egyre növekvő mértékű állami támogatásra szorult, mindeközben pedig az utasforgalom is jelentősen csökkent.

⁴⁰ Ezek a Keolis, a Transdev, a Connex és a Verney.

⁴¹ Loi no 99-586 du 12 juillet 1999 loi Chevènement.

⁴² Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

A szakmai viták során két alternatíva kínálkozott: a teljes dereguláció vagy a hatóság és a szolgáltató közötti szerződéses viszonyon alapuló korlátozott verseny. Végül a kormány kompromisszumos megoldást választott: a fővárosban a korlátozott verseny mellett döntöttek, míg azon kívül előírták a buszközlekedés deregulációját. A törvény lehetővé tette, hogy bármely, engedéllyel rendelkező vállalkozás bárhol és bármikor buszjáratot indítson. A szolgáltató maga határozhatott az útvonalról, a menetrendről, a jegyárról és az alkalmazott járműről. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szolgáltatók a saját kockázataikra tevékenykednek, nem kapnak semmiféle szubvenciót és nincsenek szerződéses viszonyban a hatóságokkal. Természetesen van néhány „játékszabály”, amit a szolgáltatóknak be kell tartaniuk a megfelelő működés érdekében. Ilyen például, hogy regisztrált üzemeltetőnek kell lenniük, közzé kell tenniük az árakat és a menetrendeket, valamint a hatóság rendelkezéseket fogalmazhat meg a szolgáltatók közötti koordinációra vonatkozóan (pl. integrált utastájékoztató és jegyrendszer), továbbá meg kell felelniük egy minimális gyakorisági előírásnak, akadálymentesítésnek stb.

A helyzetet bonyolítja, hogy a különböző közlekedési ágakat (busz, metró, vasút) eltérő módon privatizálták, különböző feltételeket és kötelezettségeket szabva az üzemeltetőnek.

A dereguláció sajnos nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, szinte mindenhol nőtt a szolgáltatás ára, és sok helyen csökkent a szolgáltatás színvonala. Ugyan nem alakult ki olyan mértékű oligopólium, mint Franciaországban, azért itt is megfigyelhető egy koncentrációs folyamat a szolgáltatók piacán. A szakértők véleménye eléggé megegyezik abban, hogy a „londoni modell”, vagyis a korlátok közé szorított verseny, sokkal több pozitív változást eredményezett, mint a francia.

Az 1. melléklet bemutatja az üzemeltetéshez kapcsolódó feladatokat és a szereplők közötti összefüggéseket. Ebből a szempontból a legfőbb különbségek az egyes modellek között a szolgáltatók típusában – hogy azok közösségi vagy magántulajdonban állók –, illetve a taktikai feladatok végrehajtásában van. A belső szolgáltatói és a szerződéses üzemeltetési modellekben a taktikai feladatok a közlekedésszervezőhöz tartoznak, míg a koncessziós és a deregulációs modellekben ezekért teljes egészében a szolgáltatók felelősek.

3. Az európai tapasztalatok értékelése

1128

Az elmúlt 20 évben jelentős intézményi változások mentek végbe az európai közösségi közlekedésben. Egyre fontosabb szerepet kapott a magánszektor versenyeztetés útján való bevonása. Ennek ellenére nem állítható, hogy a versenyeztetés és a privatizáció meghatározó jellemzői lennének az európai közösségi közlekedési szektor intézményi struktúrájának. A belső szolgáltatói modell továbbra is domináns, többek között Németországban, Ausztriában, Svájcban, Spanyolországban, Olaszországban, valamint Kelet- és Közép-Európában is. Fontos fejlemény azonban, hogy ezekben az országokban is előtérbe kerültek a közszolgálati szerződéses megállapodások a hatóságok és üzemeltetők között, háttérbe szorítva a korábban domináns közvetlen odaítélést.

A versenyeztetés különböző formái, így a szerződéses üzemeltetés vagy a koncesszió ezzel szemben leginkább Londonban és a skandináv országokban meghatározóak. Érdekes helyzet állt elő ugyanakkor Franciaországban és Hollandiában. Míg Párizsban és a holland nagyvárosokban önkormányzati tulajdonú, monopolhelyzetben lévő cégek kezében van az üzemeltetés, addig vidéken koncessziós szerződések képezik a működtetés alapját.

A liberalizált piacok továbbra is inkább kivételesnek számítanak, kivéve Nagy-Britannia Londonon kívüli területeit. Megfigyelhető azonban egy olyan tendencia, hogy ezek a „szabadpiaci” megoldások egyre gyakrabban megjelennek a kelet-európai helyközi forgalomban, elővárosi és regionális viszonylatokban.

Bár az egyes országokban alkalmazott megoldásokat nehéz lenne összehasonlítani, mert azokra mindig hatnak az adott állam jogi, társadalmi, finanszírozási keretei, ezért ugyanazon modellen belül is lényeges eltérések mutatkozhatnak, ám a bemutatott példákon keresztül ki-rajzolódik néhány általános megállapítás.

A liberalizálás terén Németország lényegesen kevesebb dolgot valósított meg, mint Anglia, Franciaország vagy a skandináv államok. Ennek ellenére, vagy éppen ezért az intermodalitás tekintetében viszont a németek mutatják fel a legjobb eredményeket. Ennek egyik magyarázata lehet az, hogy a kizárólag közösségi szereplők közötti koordináció hatékonyabb, mint ha a kereskedelmi érdekekkel is rendelkező magánszektort is bevonnák az egyeztetésekbe. A másik – talán erősebb – magyarázat viszont a közlekedési szövetségek (Verkehrsverbund) intézményében rejlik. Ezek az intézmények általában nem hatóságok, hanem az együttműködő hatóságok és/vagy közlekedési cégek közös vállalkozásai, melyek ebben a formában viszonylag hatékonyan tudják kezelni a sok más országban komoly kihívásnak számító intermodalitási problémákat.

Megállapítható továbbá, hogy versenyeztetés esetén fontos a rugalmasság és a megfelelő egyensúly megteremtése az innovatív feladatellátás, valamint a megfelelő hatósági koordináció között.

A szerződéses üzemeltetési és a koncessziós modellekben kiemelten fontos a megfelelő minőségi előírások szerződéses biztosítása, a pénzügyi kockázatok átgondolt megosztása, illetve a különböző ösztönzési rendszerek kidolgozása. Ahogy azt a francia példa is mutatja, egy pénzügyi ösztönzési rendszer sokszor hatékonyabb, mint egy pusztán jogszabályi motívációs struktúra.

Bár a piaci verseny megjelenése pozitív változásokat indukált a skandináv országokban, hiszen csökkentek a költségek, nőtt az utasforgalom és javult a szolgáltatások minősége, ugyanakkor megfigyelhető néhány nagyvállalat súlyának növekedése a piacon (oligopol piac). Nagy-Britannia vidéki buszközlekedésében is oligopol helyzet alakult ki, de itt nem tapasztalhatók a skandináv sikerek, mert a dereguláció az árak növekedéséhez, az utasforgalom csökkenéséhez és a szolgáltatás színvonalának romlásához vezetett. A londoni modell – vagyis a korlátok közé szorított verseny – viszont sikeresnek, és sok európai város számára követendő példának bizonyult.

1129 4. A magyar rendszer az európai modellek tükrében

Magyarországon a személyszállítási szolgáltatások ellátását, megszervezését és biztosítását a 2012. évi XLI. törvény szabályozza, mely az 1370/2007/EK rendelettel együtt alkalmazandó. A törvény a személyszállítási szolgáltatásokon belül négy szolgáltatási típust határoz meg: országos, regionális, elővárosi és helyi személyszállítást.

4.1 Az állami és az önkormányzati feladatok

1130

Az országos, regionális és elővárosi személyszállítás állami feladat, míg a helyi személyszállítás biztosítása az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A közlekedésért felelős minisztérium a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM). Az NFM hatáskörébe tartozik a személyszállítást érintő közlekedéspolitika és fejlesztési koncepció előkészítése, illetve a jóváhagyott közlekedéspolitika végrehajtása. Ugyancsak minisztériumi feladat a tömegközlekedési igények megállapítása és nyomon követése; az országos, regionális és elővárosi személyszállítás intézményi és szabályozási kereteinek megszervezése; a közlekedési szolgáltató kiválasztása; a díjak meghatározása; a szolgáltató szervezetek tevékenységének ellenőrzése és felügyelete.

Önkormányzati hatáskörbe tartozik önként vállalt feladatként a helyi közlekedés biztosítása, ezen belül a törvény a következő feladatokat írja elő az önkormányzatok számára:

- a) a közszolgáltatási feladatok és azokkal összefüggő követelmények meghatározása az adott település határain belül;
- b) a helyi személyszállítás összehangolása az országos, regionális és elővárosi szolgáltatásokkal;
- c) a szolgáltató kiválasztása;
- d) a közlekedési szolgáltatók működésének folyamatos ellenőrzése;
- e) az utastájékoztatók biztosítása.

4.2 Helyi közlekedés a nagyvárosokban

1131

Budapesten az ellátásért felelős hatóság a Fővárosi Önkormányzat. A Fővárosi Közgyűlés 2010 októberében létrehozta a Budapesti Közlekedési Központot (BKK), mely jelentősen átalakította a budapesti közlekedés 1960 óta lényegében változatlan intézményrendszerét. Az átalakuláskor a londoni TfL példáját követték, és a londoni modellhez hasonlóan az ellátásért felelős szint és a szolgáltató közé beiktattak egy stratégiai, fejlesztési, irányítási, megrendelői és ellenőrzési feladatokat integráló középső szintet, ez lett a BKK. A BKK készíti elő, és jóváhagyás után ő hajtja végre a város közlekedési stratégiáját, összefogja a közösségi közlekedés szervezését, közlekedési hálózatot és menetrendet tervez, szolgáltatásokat rendel meg, megversenyezteti és kiválasztja a buszszolgáltatásokat, egységes finanszírozási rendszert működtet és felel az egységes arculat megteremtéséért is. A Budapesti Közlekedési Vállalatból (BKV) a BKK saját szervezetébe integrálta a közlekedésszervezéshez, megrendeléshez, forgalomirányításhoz, értékesítéshez, ellenőrzéshez, utastájékoztatókhoz kapcsolódó feladatokat, így a BKV tisztán üzemeltető szervezet lett, illetve az üzemeltetéshez szükséges fejlesztéseket végzi el. A BKV-nál maradt a metró-, a villamos- és a trolibuszüzemeltetés, sőt a 4-es metró projekt is. A BKK ezeket a szolgáltatásokat megrendeli a BKV-tól, mint belső szolgáltatótól.

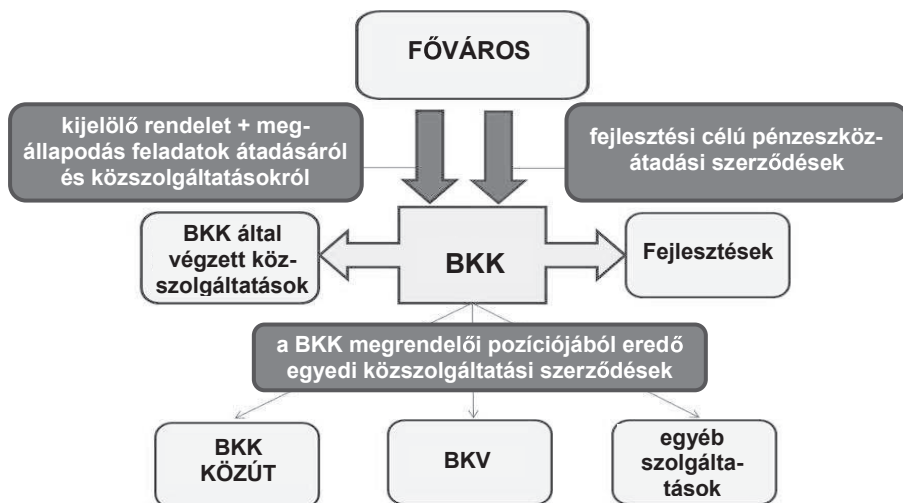
A BKK létrehozásával új buszüzemeltetési modell alakult ki a fővárosban, melynek lényege, hogy a BKV-n kívül pályázatúval más társaságokat is megbíznak autóbuszok üzemeltetésével. Míg tehát a kötőpályás ágazatban megmarad a BKV monopóliuma, addig az autóbusz üzemeltetésben megjelenik a verseny, de ott is csak a pályázatúskor, a szolgáltatásban már nem. A buszszolgáltatókkal a BKK egy részletes, hosszú távú – nyolc plusz két éves – közszolgáltatási szerződést köt. Az üzemeltető társaságok az utasszállítási teljesítéstük után kilométerdíjat kapnak havi elszámolásban. A jegyár bevételeinek és az üzemanyagár változásának kockázatait

a BKK viseli. Részletes előírások szabályozzák az utasok kiszolgálásának elvárt minőségét is, és ha ellenőrzéskor kiderül, hogy az üzemeltető ezeket a mutatókat nem teljesítette, kötbért kell fizetnie. A tapasztalatok szerint egy alvállalkozó új buszokkal könnyebben teljesíti a normákat, ezzel szemben a BKV az idősebb járműállománnyal és a nem finanszírozott működéssel sokszor nem tudja tartani az előírt paramétereket.

II.1 ábra

1132

Budapest közlekedési közszolgáltatási struktúrája



Forrás: BKK javaslat (2010)

A magyarországi városok helyi közlekedését a legtöbb esetben a területi Volán-társaságok látja el. Velük kötnek a városok közszolgáltatási szerződéseket,⁴³ melyekben kölcsönösen megállapodnak a szolgáltatás főbb paramétereiben. Saját közlekedési vállalata csak néhány nagyvárosnak (Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Kaposvár) van. Ezek mindegyike belső szolgáltató, azaz egy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság végzi el a közlekedésszervezési és az üzemeltetési feladatokat. Szeged esete egy köztes megoldás, itt az elektromos közlekedés a helyi közlekedési vállalathoz tartozik, míg a buszközlekedést a Tisza Volán látja el.

A Volán-társaságok monopolhelyezete azzal magyarázható, hogy a buszközlekedés esetén jelentős keresleti eltérés van a reggeli és délutáni csúcsidőszakok, illetve a völgyidőszakok között, és ezt az ingadozást egy helyi piaci szolgáltató nem tudná megfelelően kezelni. A Volánnak általában amúgy is van telephelye és járműparkja a városokban vagy azok közelében

⁴³ Ezek a közszolgáltatási szerződések mostanában járnak le, és az új szabályozás szerint ma már tendereztetniük kell a városoknak, mivel a Volán nem belső szolgáltató. Többnyire azonban a Volán nyer a fent említett okokból.

a regionális szolgáltatás miatt, így az általa nyújtott szolgáltatás méretgazdaságosabb és rugalmasabb tud lenni.⁴⁴

4.3 Az elővárosi személyszállítás

1133

A törvény értelmében az elővárosi személyszállítás állami feladat, ennek ellenére a budapesti agglomeráció területén az NFM mellett a BKK (a főváros) is jelen van megrendelőként. Egyes települések, melyeket hagyományosan a BKV szolgált ki, továbbra is a BKK-val kötnek szerződést az elővárosi személyszállítás biztosítására, míg más települések a Volánbuszszal szerződnek. 2014 azonban némi változást hozott a budapesti agglomerációban. 2013 szeptemberében ugyanis az NFM és a Fővárosi Önkormányzat megegyezett arról, hogy a Budapest határát elhagyó, ennek ellenére a főváros buszhálózatába szervesen illeszkedő és jelentős részben a fővároson belüli utazásokat kiszolgáló járatok működtetését a jövőben is a Fővárosi Önkormányzat rendeli meg a BKK-n keresztül. A járatok útvonalát, menetrendjét, az érvényes viteldíjakat továbbra is az érintett települések önkormányzatai és a BKK együttesen határozzák meg, amelyek a BKK hálózati, menetrendi és tarifarendszerébe integrálódnak. A feladatot a BKK közbeszerzési eljárása keretében a Volánbusz nyerte meg.⁴⁵ A szakértők elsősorban a párhuzamos feladatellátást, az összehangoltság hiányát, valamint a megemelkedett üzemeltetési költségeket látják problematikusnak e felemás megoldásban,⁴⁶ az érintett utasok pedig a járatok átszervezését.⁴⁷

A budapesti agglomerációs közlekedés kérdése újabb fordulatot vett 2015 decemberben. Miután a főváros több alkalommal kifejezésre juttatta, hogy az állam által biztosított források, illetve az agglomerációs önkormányzatok hozzájárulása nem biztosít elegendő forrást a feladat ellátására, elvi megállapodás született a Fővárosi Önkormányzat és a kormány között arról, hogy az állam visszaveszi a BKK-tól az elővárosi személyszállítás működtetését.⁴⁸ A Volánbusz szolgáltatói feladatait a változás nem érinti.

4.4 Az országos és a regionális személyszállítás

1134

A vasúti személyszállítás területén a MÁV-START Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. (MÁV) vasúti személyszállítással foglalkozó leányvállalata, valamint a GYSEV Zrt. (szintén a ma-

⁴⁴ Volt olyan település, ahol nem a Volán nyerte a tendert (pl. Baján az Orangeways), de az egy-két év után belebukott.

⁴⁵ <http://www.volánbusz.hu/hu/hirek/forgalmi-hirek/hir/1317> (2014.05.06.)

⁴⁶ A Volánbusz például nem használhatja a BKV telephelyeit, emiatt egyrészt nagyban nőnek a rezsiméreték, másrészt a BKV telephelyei a kieső buszok miatt jelentősen veszítenek a méretgazdaságosságából.

⁴⁷ <http://bkvfigyelo.blog.hu/>

⁴⁸ Az átvételre várhatóan 2016 júniusában kerül sor. Az elvi megállapodás közvetlen előzménye volt az Országgyűlés által december 15-én elfogadott törvény a helyi adókról, illetve a forrásmegosztásról szóló törvény módosításáról, amely a helyi iparüzési adó fővárosi részesedésének 1,5%-os emelésével kívánta megoldani a fővárosi közlekedés működési finanszírozásának a problémáját azzal, hogy az új rendelkezések szerint a közösségi közlekedéshez szükséges saját forrásait a főváros 2016-tól az iparüzésiadó-bevételeiből köteles finanszírozni. Plusz támogatást viszont emellett nem biztosított az állam a BKK közösségi közlekedési feladataira.

gyar állam többségi tulajdonában lévő vasúttársaság)⁴⁹ rendelkeznek kizárólagos szolgáltatási jogosultsággal. Nincs piaci konkurensük, hisz Magyarországon nem történt meg a magánvasutak megjelenése a személyszállítási szolgáltatásban sem egy cseh típusú, piaci alapú, szolgáltatási versenyre épülő, sem egy német típusú, regionális vonalakat érintő tendereztetés formájában.

II.1 Keretes írás

1135

Magánvasutak a személyszállításban

A cseh vasúti pályákon meglehetősen erős a verseny a távolsági személyszállítás területén, ahol egyszerre több piaci résztvevő is megpróbálja magához csalogatni az utasokat. Különösen jelentős eredményt tudnak felmutatni a Prága–Ostrava útvonalon, ahol három piaci szereplő közötti verseny hozott meglehetősen erős minőségi javulást a szolgáltatásban.

A magánvasút-társaságok bevonásának egy másik módja a német példa, ahol a regionális szolgáltatások egy részét megtenderezették, és a DB állami vasút mellett számos magánvasút-társaság is szolgáltatást nyújt ezeken a vonalakon, ők azonban a tender megnyerése után kizárólagos jogot kapnak az üzemeltetésre, vagyis a szolgáltatás nyújtásakor már nincs verseny.

A távolsági és a regionális buszközlekedés legfontosabb szereplői Magyarországon a Volán autóbusz-közlekedési vállalatok. 24 személyszállítással foglalkozó Volán-társaság működik az országban – éppen folyamatban van az összevonásuk kb. 7 regionális társaságba –, melyeknek tulajdonosa a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV), szakmai irányításuk pedig az NFM-hez tartozik. A magyar helyzet egyik sajátossága, hogy a Volán-társaságok nemcsak a távolsági és a helyközi, de sok településen a helyi közlekedésben is jelentős szerepet vállalnak egyedi alkuk és részben már tenderek alapján.

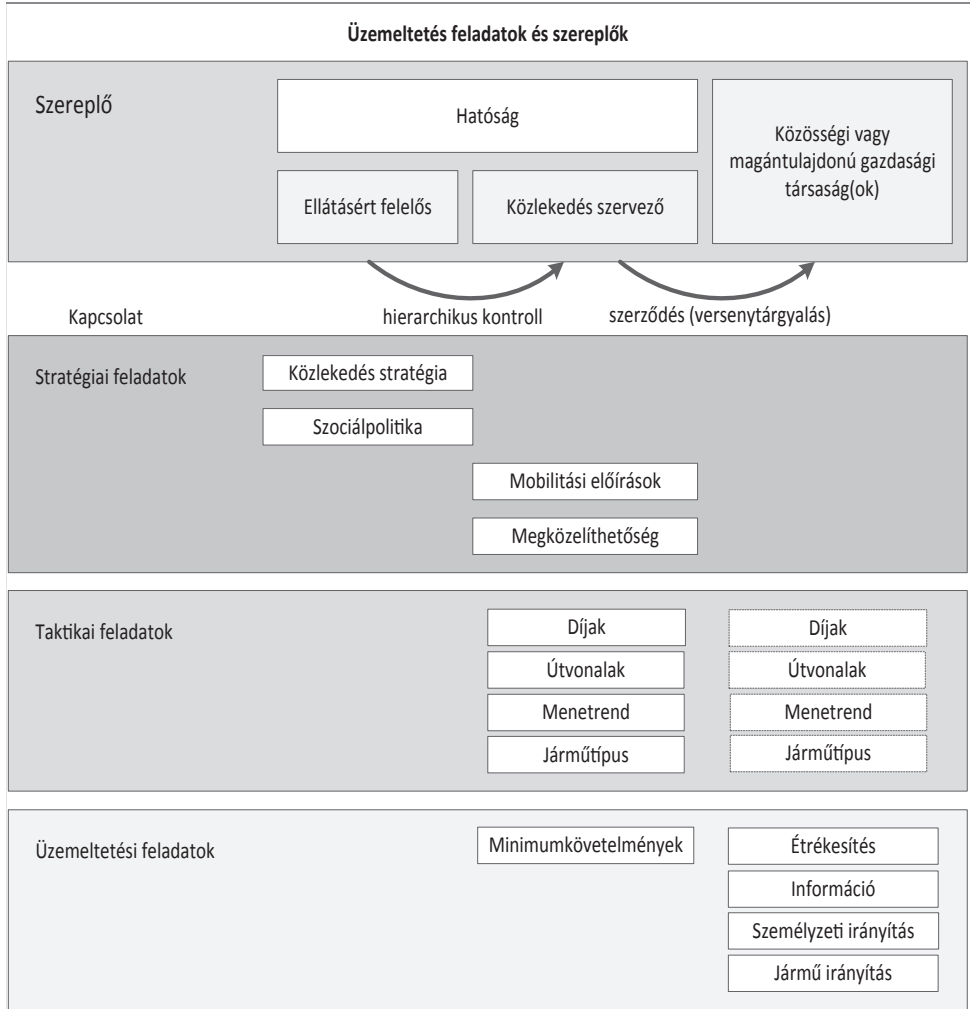
* * *

1136 Magyarország közösségi közlekedésében a liberalizálás és a versenyeztetés nem kapott hangsúlyos szerepet. Az országos és a regionális szolgáltatásokat továbbra is monopolhelyzetben lévő üzemeltetők biztosítják, továbbá ezek dominálnak a helyi és helyközi szolgáltatások területén is. A nagyvárosok saját tulajdonú közlekedési vállalatai kivétel nélkül belső szolgáltatók, mely körülmény jelentős elmozdulás ahhoz képest, hogy korábban az önkormányzati hivatal megfelelő ügyosztályához tartozott a helyi tömegközlekedés. Pozitív változások vannak viszont a szerződéses üzemeltetés terén. A korábbi közvetlen odaítélést lassan felváltják a közszolgáltatási szerződések, melyek már komoly minőségi előírásokat tartalmaznak, illetve átgondoltabb pénzügyi kockázatmegosztást vezetnek be. Budapesten a BKK létrehozásával komoly előrelépés történt egy hatékonyabb és integráltabb közlekedésszervezési modell megvalósulása irányába. Továbbra is komoly gond azonban egy, a fővárost és vonzáskörzetét lefedő közlekedési szövetség hiánya. Több mint tíz éve folyik az egyeztetés a résztvevők, vagyis a mindenkori közlekedésért felelős minisztérium, a Fővárosi Önkormányzat, a MÁV, a Volán és a BKV, illetve a BKK között mindenfajta eredmény nélkül.

⁴⁹ A magyar állam mellett (65,6%), az osztrák állam (28,2%), és a Strabag SE (6,1%) a tulajdonosok.

Üzemeltetési feladatok szereplők közötti megosztása

1137



Forrás: van de Velde, 2008

III. Piaci elemek és a közösségi szektor a finanszírozásban

Tönkö Andrea

Kulcsszavak

közösségi szektor	általános díjszint	közösségi szerepvállalás
működtetés	támogatások	közszolgáltatási szerződések
beruházási költségek	szektoron belüli keresztfinanszírozás	

A közösségi közlekedés tipikusan magas társadalmi költséggel járó feladat, ezért mind a feladatellátásban, mind a finanszírozásban fontos szerepet játszik a közösségi szektor. A témával foglalkozó európai szakirodalom hangsúlyozza, hogy az egyéni és a tömegközlekedés szoros, oda-vissza ható összefüggései miatt a tömegközlekedéssel kapcsolatos költségek meghatározása nagyon problematikus feladat. Jelen alfejezet célja, hogy rövid áttekintést adjon a tömegközlekedésben felmerülő főbb költségkategóriákról és finanszírozási alapelvekről, majd néhány tipikus európai finanszírozási modellen keresztül elemezzük azokat a tényezőket, melyek leginkább befolyásolják a szektor működését. Ezek közül is főleg azokat igyekszünk kiemelni, melyek tanulsággal szolgálhatnak a magyar rendszer finanszírozása szempontjából.

1138

1. A közösségi szektor szerepe

1139

A széleskörű tömegközlekedés a XIX. században bontakozott ki. Abban az időben e szolgáltatás piaci tevékenységként működött, többnyire nem részesült közösségi támogatásban. A legtöbb országban a közösségi szektor szerepe csak a XX. század második felében erősödött meg, amikor az egyéni közlekedés oly mértékben megnőtt, hogy a magas infrastruktúra- és működési költségigényű tömegközlekedés piaci alapon már nem tudott lépést tartani vele. Emiatt a legtöbb országban valamilyen támogatási rendszer bevezetése mellett döntöttek.

A közösségi szektor szerepvállalásának a tömegközlekedés finanszírozásában több oka is van (Button, 1993). Először is a támogatásokat indokolhatja, hogy a tömegközlekedés tömegigényeket szolgál ki és egyfajta „társadalmi funkciót” tölt be, mivel megakadályoz-

hatja bizonyos fogyasztói csoportok, mint például az alacsony jövedelmű háztartások, a jogosítvánnyal nem rendelkező személyek, az idősek stb. társadalmi kirekesztését. Ezen túl a tömegközlekedés támogatása a második legjobb eszköz a gépkocsihasználat okozta városi közlekedési problémák (zaj, környezetszennyezés, parkolási gondok, zsúfoltság) csökkentésére. E nagyvárosi problémák legjobban közvetlen eszközökkel volnának kezelhetők, csak hogy előbbieik alkalmazására számos esetben korlátozottak a lehetőségek. A harmadik érv, ami a támogatások mellett szól nem más, mint a tömegközlekedés méretgazdaságossága, vagyis hogy a marginális költségek az átlagköltségek alatt maradnak, ezért a marginális költség alapú árképzés szuboptimális feltételeket teremt. A negyedik érv a tömegközlekedés pozitív externáliáival indokolja a támogatások szükségességét. A közösségi közlekedés fenntartása továbbá komoly nemzetgazdasági érdekeket is szolgál, így a társadalmi mobilitás minimumának biztosítása, a különböző városfejlesztési célok elérése, a befektetések és a turizmus ösztönzése, a területi különbségek mérséklése stb.

Természetesen ezekkel a szubvencionálás melletti érvekkel szemben számos kritika is megfogalmazódik a szakirodalomban. A „társadalmi funkció” érvényesítése például a szelektív támogatás esetén valósulna meg, vagyis akkor, ha valóban csak az arra rászorulókat fizetnének csökkentett viteldíjat (Small, 1992). Ezzel szemben a legtöbb országban szinte minden felhasználó részesülhet valamilyen támogatásban, függetlenül attól, hogy valóban szükségük van rá vagy sem. Ami a nagyvárosi közlekedési problémák kezelését illeti, a tömegközlekedési támogatások második legjobb eszközként történő „pozicionálása” főként a hatékonyságuk mértékétől függ. Ez a hatékonyság azonban megkérdőjelezhető, ugyanis a tömegközlekedés környezetvédelmi teljesítménye közel sem olyan kiváló, mint azt gyakran hangoztatják. Ráadásul a támogatott tömegközlekedés nemcsak egy közlekedési módokon belüli váltást eredményezhet az egyéni közlekedés rovására, hanem a megnövekedett kereslettel akár súlyosbíthatja is a fent említett problémákat (Rietveld, 2006). Emellett a tömegközlekedés keresletének a magánközlekedéssel szembeni alacsony kereszt-árrugalmassága miatt a szubvenció nagyon drága „ár” az elérhető eredményekhez képest (Somai, 2003). A szubvenciók hatékonysága továbbá nagymértékben függ attól is, hogy a teljes költség alapú viteldíjak okozta piaci torzulások nagyobbak-e, mint az adózás okozta piaci torzulások (McCarthy, 2001). Szakértők egy másik csoportja azzal érvel, hogy bizonyíték van arra, hogy a tömegközlekedési támogatások csökkentik a hatékonyságot, így a potenciális előnyök nem tudnak megvalósulni (Goeverden, 2006).

A tömegközlekedés finanszírozásában jelenleg zajló folyamatok, reformok két véglet között mozognak. Megfigyelhető egy olyan tendencia, hogy csökkentik a támogatásokat – akár a teljes árú menetjegyek bevezetésével –, ezzel egyidejűleg pedig növelni próbálják a költséghatékonyságot, míg más városokban egyenesen ingyenessé teszik a tömegközlekedést. A két szélsőséges megoldás között azonban a szektor finanszírozásának számtalan módja létezik, melyekben valamilyen formában kombinálnak az állami, regionális és helyi források, támogatások, valamint felhasználói díjbevételek.

1140 2. Költségelemek és főbb finanszírozási források

A legtöbb közösségi feladathoz hasonlóan, a tömegközlekedésben is két finanszírozási szükséglettel találkozunk: a működtetés és a beruházások költségeivel.

A működtetés körébe tartozik a már kiépült infrastruktúra és a közösség által igényelt szolgáltatás hatékony biztosítása. Ez tartalmazza a napi üzemeltetési költségeket, az adminisztráció költségeit, a fizetéseket és az üzemanyagköltségeket. A működési költségek forrásösszetétele nagyon változatos képet mutat, egyik jellemző eleme a viteldíj. Az, hogy a viteldíj mennyiben fedezi a teljes működési költségeket szintén nagyon változó, Münchenben például 80%-ban, míg sok francia városban kb. 30%-ban. Mindenesetre a díjak és a teljes működési költség közötti különbség az, melynek finanszírozását különböző közösségi forrásokból kell megoldani.

A beruházási költségek tartalmazzák az új infrastruktúraelemek kiépítését, valamint a meglévők korszerűsítését és karbantartását. Az infrastruktúra részét képezik az állomások és megállóhelyek, a garázsok, a forgalomirányításhoz kapcsolódó eszközök, valamint az utastájékoztató információs rendszerek is. Ezek általában a helyi önkormányzatok tulajdonában vannak. A buszok és a járművek a közlekedési vagyon részét képezik, de előfordulhat üzemeltetési modelltől függően, hogy előbbiek nem közösségi tulajdonban vannak, hanem az üzemeltető cég tulajdonában. A beruházási költségek finanszírozása általában nagyon komplex, sokszereplős finanszírozási struktúrában történik, melyben jelentős részt kapnak a központi költségvetési források, a hitelek, a donor szervezetek fejlesztési támogatásai stb.

A tömegközlekedés fő finanszírozási forrásai a jegybevételek és az állami támogatások. Korlátozott mennyiségű jövedelem származhat még területfejlesztésből és bérleti díjakból, parkolási díjakból és különböző lízingbevételekből. Jelen alfejezet keretei között mi a jegybevételekkel és a támogatásokkal foglalkozunk, illetve jelentősége miatt egy harmadik finanszírozási formát is kiemelünk, a szektoron belüli keresztfinszírozást.

2.1 A díjak

1141

A tömegközlekedési szolgáltatások finanszírozása, azon belül a díjak megállapítása számos nehézséget vet fel, mert a döntéshozóknak nagyon összetett célokat kell szem előtt tartani. Az elsődleges cél az árképzésben az, hogy olyan bevételeket generáljanak, amelyek biztosítják a hatékony és megfelelő szintű szolgáltatást.

Ma már többé-kevésbé általános tendencia, hogy a városi tömegközlekedési díjakat a hatóságok valamilyen módon kontrollálják. Ennek gazdaságpolitikai és környezetvédelmi célok mellett sokszor szociálpolitikai oka is van, mégpedig egy mindenki számára megfizethető szolgáltatás fenntartása. A tömegközlekedési díjak növekedése ráadásul politikailag nagyon érzékeny terület. A kérdés tehát az, hogyan lehet költséghatékonyan elérni a mindenki vagy legalább is a társadalom többsége által megfizethető tömegközlekedési szolgáltatást erre a célra általában alkalmazott eszközök – azaz a viteldíj általános szintje, a díjstruktúra és a különböző engedmények – révén?

2.1.1 A díjak általános szintje

1142

A díjak általános mértéke nagyban függ egy adott ország általános gazdasági teljesítőképességétől, valamint egy adott intézményrendszerhez kapcsolódó kereslettől és kínálattól.

A legtöbb alacsony és közepes jövedelmű fejlődő országban a tömegközlekedést használók átlagos jövedelme alacsonyabb, mint az egyéni közlekedést használóké. Ha a viteldíjak alacsonyabbak a költségeknél, és a működési hiányt akár egy progresszív jövedelemadóval, akár az egyéni közlekedés megadóztatásából fedezik, akkor annak jövedelem-újraelosztási hatása pozitív. Ugyanakkor reális a veszélye annak, hogy romlani fog a szolgáltatás minősége és/vagy mennyisége. Az, hogy mennyire előnyös ez az árszabás, az olcsóbb tarifák és a gyengébb szolgáltatások kompromisszumának mértékén múlik. Tapasztalatok bizonyítják (The World Bank, 2002), hogy még olyan, viszonylag szegény országokban is, mint például a Kirgiz Köztársaságban, az utasok hajlandóak lennének többet fizetni egy jobb szolgáltatásért. A díjak általános szintjének meghatározásakor tehát egyszerre kell mérlegelni a szociálpolitikai hatásokat és azt, hogy mely az a szolgáltatásminőség, ami az ország adott gazdasági helyzetében még fenntartható és biztosítható.

Az általános díjszint egy extrém esete az ingyenes tömegközlekedés. Erre ugyan nem sok példa van Európában, de kísérletek történtek a bevezetésére többek között egyes belgiumi és holland buszvonalakon. A tapasztalatok nagyon hasonlóak a kirgiz példához, vagyis az utasok inkább hajlandóak többet fizetni egy jobb minőségű szolgáltatásért, mint ingyen utazni az alternatív közlekedési módoknál lényegesen alacsonyabb színvonalon. Az ingyenes utazási lehetőség csak abban az esetben eredményezett jelentős növekedést az utasszámban, mikor az összekapcsolódott a hálózat és a szolgáltatás szintjének drasztikus emelkedésével.

III.1 Keretes írás

1143

Ingyenes buszközlekedés Hasseltben

Hasselt egy 73 000 főt számláló település Belgiumban. Mielőtt bevezették volna az ingyenes buszokat, a tömegközlekedés nagyon alacsony szintű volt a városban. Összesen két fő buszvonallal létezett, melyeken óránként egy-egy busz közlekedett, úgy csúcsidőben, mint csúcsidőn kívül. Az új intézkedések bevezetését megelőzte a hálózat teljes körű felújítása. Ezután kilenc városi vonalat jelöltek ki a korábbi kettő helyett, és jelentősen megnövelték a járatok gyakoriságát is. Az ingyenes közlekedés bevezetésének elsődleges célja az utasok számának növelése volt. Az eredeti elképzelés szerint három év alatt négyszeres utasforgalom-növekedést kívántak elérni, ehhez képest a változás tízszeres volt. Ugyanezt az eredményt a regionális buszok esetében nem sikerült megismételni, azokon alig-alig emelkedett az utasok száma. Ennek oka egyrészt az, hogy míg a városi buszok ingyenesek mindenki számára, a regionális buszokon csak a város határain belül lehet ingyen utazni. A másik – talán még fontosabb – ok azonban az, hogy a regionális vonalakon elmaradt a hálózat felújítása.

Bár a hasselti eset az ingyenes közlekedés egy érdekes példája, messzemenő következtetéseket azért nem érdemes levonni belőle, mert igaz ugyan, hogy szép számokat produkáltak az utasforgalom növekedésében, de egyrészt nagyon alacsony közlekedési színtről indultak, másrészt a projekt ösztönző költsége nagyon magas volt. Más kísérletek során, például a Leiden–Hága vonal esetén, még az ingyenes közlekedés sem hozta meg az elvárt utasszám-növekedést, amit szakértők azzal indokoltak, hogy ha a buszközlekedés színvonala lényegesen alacsonyabb más közlekedési módokénál, akkor még az ingyenes szolgáltatás sem fogja a szolgáltatás igénybe vevőit ösztönözni a közlekedési módok közötti váltásra (Goeverden, 2006).

Az ingyenes közlekedés mellett a másik extrém eset a támogatások drasztikus csökkentése és a szolgáltatás piaci viszonyok közé helyezése. Ennek gyakorlati megvalósítása

szélesebb körben csak az Egyesült Királyságban történt meg, de számos országban modellezték egy ilyen alternatíva lehetséges következményeit, és az eredmények nagyjából egybeváltak az angol tapasztalatokkal (Goeverden, 2006).

III.2 Keretes írás

Az angol dereguláció tapasztalatai

1144

Az Egyesült Királyságban az 1985-ös közlekedési törvény a Londonon kívüli helyi és helyközi buszjáratok üzemeltetésében bevezette a deregulációt, a támogatott szolgáltatások versenytárgyalások során való odaítélését és a privatizációt. Ezekben a területeken a támogatások mértéke átlagosan 50%-kal csökkent (Matthews et al, 2001). Ezt a működési költségek csökkenésével és az árak emelkedésével sikerült elérni. A kevésbé használt útvonalakon bevezették a minibuszok alkalmazását, melynek mind a fenntartási, mind pedig a munkaerő költségei lényegesen alacsonyabbak a nagy buszokkal nyújtott szolgáltatásokhoz képest. A viteldíjak kb. 20–25%-kal növekedtek a nagyvárosi területeken, szemben a londoni korlátozott verseny modellel, de a deregulációt mégsem tartják „sikertörténetnek” (Gwilliam, 1990). Ennek oka pedig a szolgáltatás minőségének romlása (rosszabb hálózat, kisebb járatsűrűség, zsúfolt járművek) és a kereslet drasztikus visszaesése, mely 15 éves távlatban 25%-os csökkentést mutat. Ráadásul a busz- és a vasútközlekedés integrációja helyett egy komoly verseny alakult ki a két módozat között, ami párhuzamos szolgáltatások megjelenését eredményezte.

2.1.2 A díjstruktúra

1145

Elég gyakori megoldás, hogy városon belül vagy a városi és elővárosi szolgáltatásokra együtt átalánydíjszabást alkalmaznak, azzal érvelve, hogy ez méltányos megoldás. Bár kétségtelenül sok érv szól az átalánydíjak mellett, azok egyik hátránya, hogy – különösen a nagyobb városokban – a díjak annyira magasak lesznek, hogy a rövidebb távon utazókat arra ösztönzik, hogy más utazási módot találjanak. Ezért – főleg Nyugat-Európában – már sok helyen alkalmaznak térben és akár időben is differenciált díjstruktúrát. Ez azonban egy sokkal kifinomultabb tervezést és koordinációt igényel, ezért jellemzően ott találkozunk ilyen megoldással, ahol vagy nagyon erős a regulációs ügynökség (pl. London), vagy közlekedési szövetségek alakultak a szolgáltatás biztosítására (pl. Németország, Franciaország).

2.1.3 Az engedmények

1146

A szociálpolitika-orientált díjtámogatások ideális esetben közvetlenül kapcsolódnak a felhasználók jövedelmi szintjéhez. Ilyen típusú támogatások kiválóan alkalmazhatók bizonyos, a közlekedési díjak által érzékenyebben érintett felhasználói csoportok – iskolások, nyugdíjasok – esetében. Ennek megvan az az előnye is, hogy a fogyasztói csoport könnyen azonosítható, és a támogatás feltételei tovább finomíthatók például azzal, hogy kizárják a nyugdíjasokat egy bizonyos jövedelemszint felett. Az átmeneti országokban azonban nagy hagyománya van egy másik kedvezménynek is, ami a közalkalmazottakat érinti. Ez két fő problémát is felvet. Ez a fogyasztói csoport ugyanis jellemzően nem a leginkább rászoruló réteg, így a számukra nyújtott engedmény újraelosztási hatása torzító (The World Bank, 2002).

1147 2.2 A támogatások és a transzferek

A tömegközlekedés biztosításának felelőssége egyre inkább decentralizált. A települések azonban elegendő helyi bevételi forrás hiányában nehezen tudják e feladatot finanszírozni. Ez azt jelenti, hogy (1) a szektor vagy önálló kell, hogy legyen pénzügyileg vagy (2) kormányközi transzferek szükségesek a működtetéséhez.

A központi támogatások két legfontosabb típusa a beruházási és a működési támogatások.

a) A központi kormányzatok gyakran támogatnak közvetlenül nagyvárosi infrastruktúra-beruházásokat, míg az önkormányzatoknak viszonylag ritkán nyújtanak közlekedési célra költségvetési támogatást.

A közvetlen *beruházástámogatásnak* egyik negatív hatása, hogy torzulásokat okozhat a városok beruházási politikájában, illetve azokat a beruházásokat fogják preferálni, ahol minél „olcsóbban”, minél nagyobb támogatáshoz jutnak. Ezért a városok saját helyi közlekedéspolitikájukat gyakran alárendelik a központi közlekedési stratégiáknak (The World Bank, 2002). Hasonlóan torzító hatása lehet az EU közlekedésfejlesztési forrásainak is.

b) A *működésre irányuló központi támogatások* általában a közösségi tulajdonban lévő közlekedési vállalatok deficitfinanszírozásaként jelennek meg. A deficitfinanszírozás egyik legnagyobb hátránya, hogy csökkenti a motivációt a működési hatékonyság fokozására és a feladatellátás racionalizálására. Bár az átmeneti gazdaságokban mai napig elterjedt a tömegközlekedés ilyen típusú finanszírozása, de Nyugat-Európában már egyre nagyobb teret kapnak az alternatív működéstámogatási módok, mint például a felhasználási köttetés nélküli önkormányzati támogatások, a deficitfinanszírozást helyettesítő egyösszegű támogatások stb.

A közösségi közlekedés költségvetésén keresztüli finanszírozásának egyik forrását az adóbevételek képezik. Ezen keresztül különböző elvek érvényesíthetők.

A „mindenki fizet” elv értelmében az általánosan beszedett adókból történik a szektor támogatása. Ezt a módszert szinte minden országban alkalmazzák, többek között Magyarországon is ez az elsődleges finanszírozási megoldás. Emellett egyes országokban bevezettek különböző speciális adókat is, melyek háttérben más-más elv húzódik meg. A német „ásványolaj adó” például a „szennyező fizet” elvének az alkalmazása, melynek értelmében a közlekedésükkel társadalmi-környezetvédelmi károkat okozó szereplők ezáltal kompenzálják a közösségnek okozott veszteségeket. A francia „közlekedési adó” és a londoni „adónövekmény-finanszírozási struktúra” a „kedvezményezett fizet” elvének érvényesülése, azaz azok is hozzájárulnak a költségekhez, akik hasznot húznak az adott szolgáltatásból.

A támogatások egy másik típusa az „off-budget” támogatások. Ennek leggyakoribb formái a közösségi közlekedés számára nyújtott ÁFA-kedvezmények (pl. Németország), az alacsonyabb jármű és üzemanyagadók (pl. Nagy-Britannia), a kedvezményes díjak az infrastruktúra igénybevételéért (pl. Hollandia) és a különböző helyi adókedvezmények.

A központi költségvetésen kívül a közösségi közlekedés finanszírozásában komoly szerepet vállalnak az önkormányzatok helyi bevételeiken keresztül, és sok esetben a regionális hatóságok is ezt teszik saját bevételeikből.

2.3 A szektoron belüli keresztfinanszírozás

1148

Egy városi közlekedési rendszeren belül versengő különböző közlekedési módozatok általában eltérő költségstruktúrával és finanszírozási igénnyel működnek. A finanszírozási források megosztását az egyes módozatok között akkor lehetne költséghatékonyan végezni, ha az árak minden módozatban egyenlők lennének a rövid távú marginális társadalmi költségekkel. A közgazdasági megoldás a fix költségek fedezésére – ott, ahol ezek nem térülnek meg –, a rövid távú marginális költség révén az, hogy minimalizálják a torzítást, vagyis a fix költségeket a piac azon szegmensére terhelik, ahol a keresletet legkevésbé befolyásolja az áremelés (The World Bank, 2002). Ez az úgynevezett „Ramsey árképzési szabály”. Azon multimodális városi közlekedési rendszerek esetén, melyek egy közös finanszírozási rendszerbe tartoznak, és egészében véve pénzügyi egyensúlyban vannak, ott keresztfinanszírozás valósul meg az egyes közlekedési módok között, különösen, ha a különböző közlekedési módozatok eltérő költségstruktúrával rendelkeznek.

Ahol egyetlen szervezet működteti a különböző közlekedési módokat (busz, metró, villamos), és a szolgáltatásba való belépés szabályozva van, ott viszonylag egyszerű a különböző szintű költségmegtérülések egyeztetése keresztfinanszírozás által. Ez a tipikus megoldás számos nagyvárosi tömegközlekedési rendszer működésében, többek között Budapesten is.

Ha azonban a különböző közlekedési módozatok versenyben állnak egymással, akkor konfliktus alakulhat ki az egyes érdekek között: az allokációs hatékonyságot szem előtt tartó árképzési törekvések ellentétbe kerülhetnek a kereskedelmi életképesség fenntartásával. Így ezeknek a rendszereknek a versenyképességet célul tűző, tisztán kereskedelmi alapon történő működtetése szuboptimális szintű szolgáltatást fog eredményezni a nagyobb fix költséggel üzemelő módozatok rovására (üres vonatok, zsúfolt buszok). Ez hatással lesz a szolgáltatási szerkezet alakulására is. Ha például egy nagyvárosban a buszokat és a metrókat is ugyanaz a magán szolgáltató üzemelteti, a vállalat pénzügyi érdekei miatt a társadalmilag optimális szintnél nagyobb lesz a buszszolgáltatás aránya, mert a cég pénzügyi érdekei ezt diktálják. Erre főleg Európán kívüli fejlődő országokban látunk példákat, így Rio de Janeiróban.

3. A közösségi szerepvállalás formái Európában

1149

A legtöbb országban a helyi tömegközlekedés tervezése, szervezése, fejlesztése és finanszírozása önkormányzati feladat. Ennek ellenére Európában szinte általános tendencia, hogy a központi kormányzat is szerepet vállal e feladat ellátásában. A feladatok, ezeken belül is a finanszírozási teendők megosztása az egyes szintek között azonban lényeges eltéréseket mutatnak országonként. A támogatás struktúrája függ az adott ország külső-belső jogi és gazdasági szabályozásától (pl. az EU-tagállamok kötelesek betartani az EU-finanszírozási alapelveket), a szolgáltató tulajdonosi szerkezetétől (domináns köz- vagy magántulajdon), a megkötött szolgáltatói szerződés tartalmától, illetve az adott ország adó- és számviteli szabályaitól.

1150 3.1 Franciaország

Franciaországban a helyi közlekedési hálózat működtetése önkormányzati feladat, míg a nemzeti közlekedési hálózatokat (pl. autópályák) magánszolgáltatók, illetve állami tulajdonban lévő vállalatok (nemzeti vasúti hálózatok) kezelik és finanszírozzák.

A francia szisztéma egyik legjelentősebb vívmánya, hogy a településeknek – a városi tömegközlekedés megszervezéséhez – joguk van helyi adót kivetni. Az ún. közlekedési illetéket (versement transport, VT) a 9 főnél többet foglalkoztató munkaadók fizetik a dolgozók nettó bére után, ami általában 1,00–1,80%. Ez az adó nem a városi közlekedés beruházási és működési költségeinek kb. 36–46%-át fedezi (Somai, 2003).

A VT fedezi a Városi Közlekedési Hatóságok (Autorités Organisatrices de Transports Urbains, AOTU) költségvetésének nagy részét. Ez a „kedvezményezett fizet” elvének érvényesítését jelenti a tömegközlekedésben, hiszen a közepes és nagyvállalatok jelentős haszonélvezői a rendszernek, elsősorban a széles munkaerő-piaci hozzáférés tekintetében, így jogosan várható tőlük, hogy hozzájáruljanak a költségekhez.

A beruházások finanszírozása különböző központi források segítségével történik, míg a működési költségekre helyi források állnak rendelkezésre: regionális szinten a vonatközlekedésre, megyei szinten a megyehatáron belüli buszközlekedés támogatására, városi szinten pedig a városi közlekedés finanszírozására.

1151 3.2 Németország

Németországban a legtöbb közösségi feladat – beleértve a közlekedést is – megosztásra kerül a szövetségi kormány és a 16 szövetségi állam között. A közösségi közlekedés szervezeti megoldásai, és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási struktúrák így eltérnek az egyes államokban. Az önkormányzatok általában fontos szerepet játszanak a tömegközlekedésben, hiszen közvetlenül ők felelősek a feladat ellátásáért.

Németországban a helyi adminisztrációnak két szintje van: az önkormányzatok és a régiók. Mindkét szinten – csaknem egymástól függetlenül – kidolgozásra kerül egy földhasználati terv, illetve ehhez kapcsolódóan a helyi tömegközlekedési terv. Ennek fényében komoly kihívás a különböző tervek összhangba hozása. A nagyobb városok úgy oldják meg ezt a problémát, hogy a közlekedési és a városfejlesztési ügyosztályokat, feladatokat egyetlen hatóságba integrálják, illetve a városi funkciók megosztásra kerülnek a szomszédos városokkal. Ez természetesen az adminisztratív határokon túlmutató, közös tervezési megközelítést követel. Ma már a német városok többsége ún. funkcionális városi területeket (functional urban areas) hozott létre, melyek különböző jogi-szervezeti formát ölthetnek a kerekasztaltól a formális közlekedési szövetségekig.

A német tömegközlekedési rendszer jelenlegi színvonalát pusztán a viteldíjakból lehetetlen lenne fenntartani, ugyanis a működési költségeknek csak egy részét fedezik a díjak. A szövetségi kormány, az államok, a régiók és az önkormányzatok is hozzájárulnak a szükséges források megteremtéséhez, így itt a közösségi finanszírozásnak számtalan különböző szintje és formája van. A közpénzekből történő finanszírozás megjelenhet például a működéshez szükséges támogatások, a csökkentett díjak, az ingyenes közlekedés támogatása egyes rászoruló fogyasztói csoportok esetében (fogyatékkal élők, tanulók, képzésben részt

vevők és diákok), valamint a beruházási támogatások formájában. További kedvezmény, hogy a tömegközlekedés ÁFA-ja 19% helyett csak 7%. Az államok ezen felül jogosultak közlekedéssel kapcsolatos beruházási támogatásokra a szövetségi kormánytól, mely így jelentősen hozzájárul a helyi közlekedési infrastruktúra fejlesztéséhez.

Németországban a közlekedési szövetségek nagyon szofisztikált tarifarendszereket alkalmaznak. Rendkívül sok személyre szabott jegy vagy bérlet áll rendelkezésre, függően az utazás (napszak, idő, távolság, igénybe veendő eszközök), valamint az utas paramétereitől (együttutazók száma, utas kora, kedvezményre jogosultság stb.). Az ármegállapítás pedig nem a városi, hanem a közlekedési szövetségek szintjén történik.

3.3 Nagy-Britannia

1152

Nagy-Britanniában a Közlekedési Minisztérium határozza meg az országos közlekedési stratégiát, a közlekedés jogi és funkcionális kereteit, valamint felügyeleti szereppel is bír.

A regionális hatóságok feladata a helyi és regionális közlekedési politikák kidolgozása, míg a helyi hatóságok a helyi közlekedési tervek végrehajtásáért felelősek. A helyi közlekedési terv (Local Transport Plan, LTP) fogalmát 2001-ben vezették be, azóta minden helyi önkormányzat köteles kidolgozni egy ötéves LTP-t, mely tartalmazza a közlekedésfejlesztési elképzeléseket, a közlekedésmenedzsmenttel kapcsolatos célokat és az infrastruktúra karbantartására vonatkozó terveket. Ezeket a szomszédos városok közösen is elkészíthetik.

Bár a helyi közlekedés fejlesztéséhez a központi kormányzat is hozzájárul valamilyeni forrással, ez a támogatás a közlekedési hatóságok költségvetésének csak egy igen kicsi – 8–10%-os – hányadát teszi ki. A közlekedési hatóságok forrásainak legnagyobb része a helyi önkormányzati illetékekből származik, illetve olyan egyéb pénzügyi eszközökből, mint például az adónövekmény-finanszírozás (Tax Increment Financing, TIF). A TIF egy olyan konstrukció, amelyben a helyi hatóságok hitelt vesznek fel infrastruktúra fejlesztésére, majd ezt az új gazdasági tevékenység által generált, megnövelt helyi adóbevételekből fizetik vissza. Példa erre a londoni „Crossrail” projekt finanszírozása, ami jelentősen megemelte a városban az iparüzési adó nagyságát azzal az indokkal, hogy a főváros területén a vállalkozások kedvezményezettjei a minőségi tömegközlekedésnek, ezért jogosan elvárható, hogy közvetlenül hozzájárulnak annak finanszírozásához.

London kivételével Anglia liberalizálta a helyi buszjáratok piacát. Magánkézben lévő autóbusz-társaságok működtetik a szolgáltatást Londonon kívül a legtöbb vonalon. Működésük finanszírozása elsősorban a viteldíjakkal történik, de ha szükséges, támogatásért is folyamodhatnak a Közlekedési Minisztériumhoz az üzemanyagköltségek finanszírozásáért. Ezen kívül a helyi hatóságok finanszírozzák azokat a buszjáratokat, melyek piaci alapon nem lennének életképesek, de társadalmi, szociális szempontból szükségesek. A fogyatékkal élők és a 60 évesnél idősebbek kedvezményes árú jegyekre jogosultak, amelyeket szintén közösségi forrásokból finanszíroznak.

A vasútközlekedés franchise alapon működik. Magántulajdonban lévő vasúttársaságok pályáznak a vonalak üzemeltetésére, és a pályázatot általában az a társaság nyeri, amelyik a legalacsonyabb költségeket és a legkisebb támogatási szükségletet tudja kimutatni.

1153 3.4 Magyarország

Magyarországon a két legfontosabb közlekedési hálózat a közúthálózat és a vasút, a budapesti és főváros környéki közlekedési rendszer, valamint néhány vidéki nagyváros saját közlekedési hálózata. Az európai modellek esetében nem beszélhetünk az „egy ország egy modell” elvéről, hiszen egy-egy országon belül is rendkívül változatos szervezeti megoldásokkal találkozunk. Ennek ellenére, ha a domináns struktúrákat nézzük, azt mondhatjuk, hogy Európában a következő szervezeti-finanszírozási modellek a legjellemzőbbek: (1) az önkormányzati modell (Németország, Ausztria), (2) a liberális modell (Nagy-Britannia) és (3) a korlátozott verseny modell (Franciaország, Skandinávia, London). Magyarország ebből a szempontból az önkormányzati modellekhez hasonlít, de Németországgal ellentétben a finanszírozás nálunk egyáltalán nem decentralizált. Néhány nagyváros (Budapest, Debrecen) próbálkozik a hatékonyságot javító versenyeztetéssel, de eddig vegyes eredményekkel.⁵⁰

Egy érdekes magyar sajátosság, hogy sok város helyi közlekedését a helyközi járáttal (Volán-társaságok) bonyolítják le, amely kaotikus és sokszor átláthatatlan díjstruktúrákat eredményez.⁵¹

Az állam a helyi személyszállítás ellátásához az érintett önkormányzatoknak kiegészítő normatív támogatást, a helyközi személyszállításhoz pedig kizárólag erre a célra felhasználható, elkülönített forrást biztosít a központi költségvetésből, illetve valamennyi szolgáltatónak ellentételezi az utazási kedvezmények miatti bevételkiesést.⁵²

1154 4. Centralizált kontra decentralizált modellek

A helyi tömegközlekedés tervezését és finanszírozását illetően két fontos modellt különböztetünk meg: a centralizált finanszírozási modellt és a decentralizált finanszírozási modellt.

Centralizált finanszírozási modell esetén a tervezési, értékelési és finanszírozási feladatok egy nagy, erős, központi intézményben koncentrálódnak, valamint a központi kormányzat szigorú ellenőrzést gyakorol a végrehajtás felett.

Ezzel szemben a decentralizált finanszírozási modellek esetében a helyi hatóságok (önkormányzatok) teljes felelősséget és rugalmasságot élveznek. Ebben a modellben

⁵⁰ Debrecenben a villamost és a trolit korábban is a városi tulajdonú DKV Zrt. üzemeltette, a buszközlekedést pedig a Hajdú Volán Zrt. biztosította. Velük azonban a tendereztetés után nem hosszabbították szerződést, hanem a DKV és az INTER TAN–KER Zrt. magáncég konzorciuma nyert. Felújították a teljes buszparkot, de nagyon magas üzemeltetési költséggel dolgoznak. A közszolgáltatási szerződés szerint azonban bizonyos mennyiségű teljesítményt mindenképpen ki kell fizetnie a városnak, ami elég rugalmatlanná teszi a rendszert.

⁵¹ Számos településen vannak, voltak elszámolási viták az önkormányzat és a Volán között, mivel nem mindig egyértelmű a helyi és a helyközi szolgáltatások elszámolásának elválasztása.

⁵² Szociálpolitikai célú árkiegészítés jár egyes fogyasztói csoportoknak – nyugdíjasok, diákok, mozgásukban korlátozott személyek –, akik a teljes árú menetjegy meghatározott százalékát fizetik ki, a különbözetet pedig az állam kiegészíti.

a központi kormányzat szerepe a közlekedési szabványok meghatározására, technikai segítségnyújtásra és mindenekfelett a projektek finanszírozására korlátozódik, többnyire közlekedési célra kijelölt és másra fel nem használható (earmarked) pénzeszközökkel. Ez a két modell azonban olyan szélsőségeket képvisel, ami ritkán jelenik meg a gyakorlatban. Az országok többségében a két modell valamilyen kombinációjával találkozunk a szerint, hogy milyenek a helyi sajátosságok.

A szakirodalom hangsúlyozza, hogy egyik modell sem jobb a másiknál, mindkettőnek megvannak a maga erősségei és gyengeségei. A lényeg, hogy olyan közlekedési programok kerüljenek kidolgozásra, melyek a lehető legjobban illeszkednek az adott ország politikai, kulturális és intézményi hagyományaihoz, valamint a helyi kapacitások mértékéhez (GIZ, 2012).

Centralizált finanszírozási modellel általában a fejlődő országokban találkozhatunk, ahol nagy az infrastruktúra-beruházási igény és helyi szinten hiányoznak a megfelelő szakmai, technikai kapacitások. Legjellemzőbb példák erre a modellre Brazília, Mexikó és India.

Ezzel szemben a nyugat-európai országokban inkább a decentralizált modell a jellemző. De még a legdecentralizáltabb finanszírozási modellt alkalmazó Németországban és Franciaországban is számos olyan központi közlekedési programot találunk, melyek célja, hogy korrigálja a decentralizált modell hiányosságait, például a hátrányos helyzetű települések és régiók esetében tapasztalható helyi forráshiányt és a nem megfelelő műszaki felkészültséget.

Európában az egyik leginkább decentralizált modellt Németországban találjuk, ahol a szövetségi állam szabadon eldöntheti, hogy mely projekteket finanszírozzák központi forrásokból. Angliában a dereguláció és a versenyeztetés határozottan a decentralizált modell irányába mutatnak, az erős központi programok, a központi ellenőrzés és felügyelet viszont a centralizált modell sajátosságaiként értelmezhetők, így a brit közösségi közlekedés egy érdekes példája a két modell együttes alkalmazásának. Magyarországon mind a beruházások finanszírozását, mind a működési támogatások rendszerét illetően erősen centralizált modellről beszélhetünk. A közlekedési források túlnyomó többsége felett a kormány rendelkezik. A megyék és a települések önerőből csak minimális fejlesztésekre képesek, így a helyi igények alig jelennek meg a közösségi infrastruktúra-beruházásokban.

5. A pénzügyi kockázatok megosztása a szereplők között

1155

A decentralizált és a sokszereplős közlekedési modellekben, ahol intézményi szinten szétválnak a szabályozási, a megrendelési és a működtetési feladatok, egyre fontosabb szerepet kapnak a közszolgáltatási szerződések. A közszolgáltatási szerződés típusa meghatározza a közlekedési hatóság és a szolgáltató közötti pénzügyi kapcsolatokat, ennél fogva pedig a pénzügyi kockázatok megosztásának módját is. A nemzetközi gyakorlatban elterjedt főbb közszolgáltatási szerződési típusokat a III.1 ábra szemlélteti.

Közszolgáltatási szerződések fő típusai

	Menedzsment szerződés	Bruttó költségű szerződés	Nettó költségű szerződés
Tarifa bevételek	A szolgáltatók által összegyűjtött bevétel a hatóságot illeti. A bevétel felelősség így teljes egészében a hatóságot terheli.	A szolgáltatók által összegyűjtött bevétel a hatóságot illeti. A hatóság általányt fizet a szolgáltatóknak, melyet időszakosan megelőlegez (vagy a szolgáltató visszatartja a bevételből).	A bevételeket saját hatáskörben a szolgáltatók gyűjtik össze. Ezen kívül a hatóság fix összegű kompenzációt fizet (pl. előző évi teljesítmény, benchmark alapján).
Egyéb bevételek*	A szolgáltatók által összegyűjtött bevétel a hatóságot illeti.	Az ilyen jellegű bevételeket a szolgáltató visszatarthatja.	Az ilyen jellegű bevételeket a szolgáltató visszatarthatja.
Ellentételezés módja	Az éves ellentételezés fix és változó részből áll. Ez utóbbi ösztönzőként funkcionál a szolgáltatás minőségének javítása, illetve a működési költségek fokozottabb ellenőrzése érdekében. Az ellentételezés összege időszakosan felülvizsgálatra kerül.	Az ellentételezés az éves teljesítmény (jármű kilométer) alapján fix összegben történik, melyet pl. havi átalányként utalnak át. Számítási módszertan: szerződésben rögzített fajlagos ár és a futott jármű kilométer szorzata. A hozzájárulás nagysága a költségek alakulása függvényében évente felülvizsgálatra kerül.	Az ellentételezést a beszedett bevétel, valamint a hatóság által fizetett fix összegű kompenzáció jelenti. A hatóság a bevétel egy részét visszatarthatja, illetve a hiányt a fix összegben felül átvállalhatja. Gyakori megoldás a tarifaszintek változása miatti kiegészítő kompenzáció is.
Példa	Pl. Belgium	Pl. Dánia, Svédország, Egyesült Királyság 1985-2000 között	Pl. Svédország (néhol), Egyesült Királyság 1995-2000 között, Finnország, Norvégia (néhol)

*Bérbeadás, reklám, idegenforgalmi szolgáltatás, nemzetközi tevékenység
 Forrás: Volán társaságok privatizációs stratégiája, IFUA – BCG, 2004

Forrás: IFUA, 2012

A menedzsment típusú szerződések esetében a működési és a piaci kockázatot a megrendelő viseli. A szolgáltató éves térítést kap, mely egy fix, illetve egy változó részből áll a menedzsment teljesítményének függvényében, a díjazás így nem az árbevételről függ. Gyakorik a hatékonysághoz és a szolgáltatás minőségéhez kapcsolódó pénzügyi ösztönzési elemek is.

A bruttó költség alapú szerződések esetében a működési kockázatot a szolgáltató, míg a bevételi kockázatot a hatóságok viselik. Gyakorik a minőséghez és az árbevételhez kapcsolódó ösztönző elemek. Az ösztönzési konstrukciók lehetővé teszik a hatóság számára, hogy a bevételi kockázataik mértékét csökkentse, de a felelősséget nem háríthatják át a szolgáltatóra. Ilyen típusú szerződés áll fenn például Budapesten is a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (BKK) és a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (BKV), illetve a többi buszüzemeltető vállalat között.

A nettó költség alapú szerződések esetében a működési és a bevételi kockázatot a szolgáltató viseli, de általában ösztönözik a szolgáltatókat arra, hogy a szolgáltatás

minőségének emelésével több bevételt generáljanak. A szolgáltató emellett fix összegű kompenzációt kap.

* * *

A közösségi közlekedés egyik legfontosabb finanszírozási kérdése napjainkban az, hogyan lehet költséghatékonyan elérni a mindenki számára megfizethető szolgáltatást. A vizsgált finanszírozási modellek nagymértékben függenek a választott szervezeti struktúrától, ez utóbbiak viszont azt tükrözik, hogy egy adott társadalom milyen stratégiát választ rövid és hosszú távon a közösségi közlekedés fejlesztésére.

A kérdés tehát nemcsak az, hogy milyen nagyságú és típusú finanszírozási források vannak a szektorban, hanem az is, hogy egy adott intézményi modell milyen hatékonysággal tudja kihasználni ezeket az erőforrásokat, illetve mennyire képes ösztönözni a források hatékony felhasználására.

Az ellátás hatékonyságát illetően két fontos szempontot szoktak kiemelni. Először is fontos, hogy a rendelkezésre álló forrásokból a társadalmilag leginkább hasznos szolgáltatások legyenek biztosítva. Másodszor pedig szükséges, hogy az igényelt szolgáltatás a lehető legkisebb költségen valósuljon meg. A tapasztalatok azt mutatják, hogy multimodális városi rendszerek esetén akkor valósítható meg leginkább a pénzügyi egyensúly és a magas szintű szolgáltatás, ha azok közös finanszírozási rendszerben működnek, a szereplők közötti együttműködés szoros és rugalmas, illetve megfelelő pénzügyi ösztönzők vannak beépítve a rendszerbe.

Bár a közlekedési szektor közösségi forrásokból való támogatása indokolt és szükségszerű, Európában szinte minden országban történnek kísérletek a működési hatékonyság növelésére azáltal, hogy a szektoron belül valamilyen formában versenyhelyzetet teremtettek. A közszolgáltatási szerződések egyre elterjedtebb alkalmazása, illetve a szerződésekbe beépített minőség-, bevétel- és költségösztönzők szintén az előbbi irányba mutatnak. Az ösztönzők legfőbb célja, hogy a szolgáltatókat motiváltabbá tegyék jobb eredmények elérésére.

Magyarország közösségi közlekedésének finanszírozása Európa egyik legcentralizáltabb modellje. Mindazonáltal a működés területén több elmozdulás is tapasztalható az európai trendek irányába. Ma már Magyarországon is kötelező megtenderezetni a helyi szolgáltatókat, és ezzel valamikorra verseny generálódik a piacon. Budapesten a BKK létrehozásakor Európa egyik legjobban működő szervezetét, a londoni Transport for Londont (TfL) tekintették „mintának”. Egyre több város épít be a közszolgáltatási szerződésekbe minőségi előírásokat, és egyre több település, régió ismeri fel egy közlekedési szövetség kialakításának szükségességét. A beruházási források elosztása azonban továbbra is központi prioritások alapján történik, a távolsági vonat- és buszközlekedést pedig a monopóliumhelyzetben lévő, deficitfinanszírozott állami vállalatok uralják.

1157

1158

A centralizált és decentralizált modellek főbb jellegzetességei

	Centralizált modell	Decentralizált modell
Intézmény-rendszer és tervezés	<ul style="list-style-type: none"> • A tervezés és finanszírozás központi feladat. • A döntéshozásba az önkormányzatok nem vagy alig vannak bevonva. • A szabályozási feladatok megoszlanak a központi és a helyi hatóságok között. • A projektek elsősorban országos szintű célokat valósítanak meg. • Általában csak korlátozott számú nagyvárost részesít előnyben. • Nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat, egytípusú projektet részesít előnyben (one size fits all). • A nemzeti szabványokat tartja szem előtt. • Laza a kapcsolódás a városfejlesztési tervekhez. 	<ul style="list-style-type: none"> • A projektek tervezése, kidolgozása, értékelése és végrehajtása helyi feladat. • A központi kormányzat nem vagy alig van bevonva a döntéshozatalba. • A szabályozási feladatok helyi szintre vannak telepítve. • A projektek elsősorban regionális és helyi szintű célokat valósítanak meg. • A városok széles köre részesül a közlekedésfejlesztési támogatásokból. • Maximálisan figyelembe veszi a helyi sajátosságokat. • Szem előtt tartja a nemzeti és helyi szabványokat. • Szorosan kapcsolódnak a városfejlesztési tervekhez.
Finanszírozás	<ul style="list-style-type: none"> • Központi forrásokból történik. • Az önkormányzatoknak nincs pénzügyi kockázata. • A projektalapú finanszírozás csak beruházásokra terjed ki. • Korlátozott a rugalmasság a források helyi felhasználásában. 	<ul style="list-style-type: none"> • Közös központi és helyi finanszírozás működik. • A támogatások széleskörűen felhasználhatók (beruházásra, működésre, karbantartásra). • Nagy a központi források felhasználásának szektoron belüli rugalmassága.

Forrás: GIZ, 2012

IV. A közúti személyszállítás szabályozása az Európai Unióban

Varju Márton

Kulcsszavak

uniós közlekedési politika	közszolgáltatási jelleg	hatékonysági és szociális elvek
versenyalapú működés	árpolitika	ellentételezés
	de minimis szabály	

A nyílt liberalizációs célkitűzéseket követő és a szektor versenypiaci alapokon történő működését ösztönző közös közlekedési politika keretei közé tartozó közúti személyszállítási közszolgáltatások szabályozása az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások általános uniós szabályozásához hasonló trendeket követ. Megközelítése tematikus, hiszen elsősorban az uniós szakpolitikai célokat követve és a kapcsolódó általános jogi keretek által közvetített prioritáskonfliktusok mentén szabályozza a közszolgáltatási piacot. Szabályozási eszközei tipikusak az uniós közszolgáltatási jogban. Rendeltetésük, hogy a megkülönböztetés tilalmának rögzítésével, valamint más eszközökkel hozzájáruljanak a nemzeti piacok megnyitására, integrációjához; nyilvános versenytárgyalási kötelezettség előírásával, illetve egyéb módszerekkel elősegítsék a szektor versenypiaci működésének megteremtését; átlátható, megalapozott és arányos szabályozás, valamint a jogorvoslati lehetőségek biztosításának követelményeivel védelemben részesítsék az ágazati szereplők pozícióját; minőségi elvárások megállapításával megerősítsék a fogyasztók védelmét; a személyszállítási szolgáltatások közszolgáltatási jellegének elismerésével pedig biztosítsák a vonatkozó szociális és közszolgáltatási értékek védelmét a szektorban. A szabályozási eszközök nagy részének célja, hogy a tagállamokat és a közszolgáltatásokat közvetlenül ellátó, illetve a piacról megrendelő, ún. helyi hatóságokat orientálja, hogy az általános és az ágazati uniós szabályok szorításában azok megfelelő módon biztosítsák a közúti személyszállítási közszolgáltatások helyi igényekhez és lehetőségekhez illeszkedő ellátását.

Az egyértelmű szabályozási prioritások ellenére (pl. piaci liberalizáció és integráció, a piaci verseny bevezetése, környezetvédelem) a közúti személyszállítási közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása tekintetében a tagállamok, valamint a közszolgáltatások ellátására kötelezett és jogosult területi egységek (pl. önkormányzatok) továbbra is nagyobb mozgástérrel rendelkeznek. A közszolgáltatási tevékenység, különösen a közszolgáltatási szerződés odaítélésének és tartalmának szabályozása körében az uniós jog a tagállami

és a területi/helyi szint számára lehetőséget ad a piaci integrációval és versennyel rivalizáló közpolitikai célkitűzések (pl. társadalmi kohézió, szolidaritás) érvényesítésére, valamint a különböző társadalmi, közszolgáltatási modellek megőrzésére. Ez azonban a közszolgáltatási és más diffúz értékek védelme tekintetében sem jelent teljes szabadságot. Ahogy a közúti személyszállítási közszolgáltatások kapcsán látni fogjuk, az Unió a közszolgáltatási tevékenység érdemére, valamint a tevékenység szélesebb kontextusára, különösen társadalmi szerepére és környezeti vetületére vonatkozóan, meglehetősen konkrét elvárásokat fogalmaz meg. Ezeken túl a tagállami fellépés végső korlátjaként minden esetben megtaláljuk a liberalizált közszolgáltatási piacok fenntartható működésének gyakran rendkívül nehezen értelmezhető és követhető szabályokon nyugvó követelményrendszerét.⁵³

1160 1. A közszolgáltatások szabályozásának általános keretei

A személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó specifikus szabályozási megoldások nem értelmezhetők a közszolgáltatások szervezését, ellátását és finanszírozását érintő általános uniós szabályoktól elkülönítve, illetve az ágazat teljes szabályozási spektrumát – függetlenül az ágazati szabályok mélységétől és részletességétől – egyedül az általános uniós szabályokkal együtt lehetséges áttekinteni. Liberalizált közszolgáltatási ágazatok esetében is lényeges körülmény, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós szakpolitika általános keretét rögzítő európai bizottsági dokumentumok⁵⁴ egyértelműen kifejezik az Unió a közszolgáltatási értékek és a szélesebb körű társadalmi célok (pl. egyenlőség, szolidaritás, társadalmi és gazdasági kohézió) melletti elkötelezettségét. Fontos tartalmuk, hogy megkövetelik az Unió alapvetően gazdasági, a közszolgáltatási piacok liberalizációját, a piaci verseny előtti megnyitását, valamint integrációját érintő célkitűzéseinek az Unió szociális dimenziójával való összeegyeztetését. Ez az Unió sajátos, „lapos” alkotmányos célrendszerében nem egyszerű feladat, mivel a gazdasági, valamint jelenlegi súlyát hosszabb alkotmányos fejlődés eredményeképpen és az uniós szabályozási fellépés súlypontjainak átalakulásával megszerző (Baquero Cruz, 2005: 187; Hancher–Larouche, 2011: 746–756; Közlemény, 2007a) szociális jellegű közszolgáltatási célok között nem állítható fel egyértelmű prioritási rend. Ennek folyománya, hogy az egyensúly megteremtése az ágazati szabályozásra és joggyakorlatra marad, illetve az is, hogy az ágazati szabályok talán legjelentősebb stratégiai célja, hogy lehetőséget adjanak – elsősorban kivételek és el-

⁵³ Lásd például a közszolgáltatási ellentételezés lehetősége kapcsán rögzített ún. *Altmark*-feltételeket. A közszolgáltatások uniós szabályozásának fejlődésére általában is jellemző az esetlegesség, hiszen alapelemei a közszolgáltatások (pl. postai és személyszállítási szolgáltatások) szervezése, nyújtása és finanszírozása körében egyes ügyekben – gyakran a vonatkozó jogi keretek határainak tesztelése céljából – felszínre hozott kényes jogi kérdések rendezésének eredményeként születtek. Áttekintésként lásd Szyszczak, 2007: 211–252; Sauter–Schepele, 2009: 129–191.

⁵⁴ Lásd például Közlemény, 2000; Zöld Könyv, 2003; Fehér Könyv, 2004; 26. Jegyzőkönyv; EUMSZ 14. cikk.

térések alkalmazásával – a közszolgáltatási értékek védelmére, valamint teret engedjenek az egyensúlyt a helyi viszonyoknak megfelelően kialakító tagállami gyakorlatoknak.⁵⁵

A személyszállítási ágazat célkitűzéseinek megvalósításakor figyelembe kell venni, hogy a közszolgáltatások szervezése, ellátása és finanszírozása tekintetében a tagállamok autonómiával rendelkeznek.⁵⁶ Ennek értelmében – közvetlen, specifikus tartalmú uniós szabályozás hiányában – tagállami szinten határozhatók meg a közszolgáltatási tevékenység alapvető elemei, például maga a közszolgáltatási feladat, annak odaítélésének módja és ellátásának formája, továbbá a közszolgáltatási kötelezettség előírása, a kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása, illetve a közszolgáltatási ellentételezés nyújtásának lehetősége (Közlemény, 2000; Közlemény, 2012). A szubszidiaritás alapszerződési elvéből is következően az Unió feladata a tagállami szintű szabályozási tevékenység az uniós alapelvekkel (pl. a megkülönböztetés tilalma), a belső piaci joggal, az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésekkel, valamint az uniós versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára korlátozódik (Közlemény, 2000). Emellett sor kerülhet a fogyasztók és az igénybevevők szempontjából releváns követelmények (pl. átláthatóság, minőség, ár), valamint más, általános elvárások érvényesítésére is (Közlemény, 2000). Ez utóbbiak közé tartozik a nyilvánosság és az átláthatóság általános elvárása, a jogbiztonság elvéből adódó igények, a közszolgáltatási feladat világos meghatározásának követelménye, illetve a közszolgáltatási feladat ellátására való kifejezett felhatalmazás adásának elvárása.

2. Közpolitikai keretek

1161

A személyszállítási közszolgáltatások a piacot, a versenyt és a szolgáltatás érdemét lefedő szabályozása – érintve az egységes belső piac központi elemeit – a közös közlekedési politika területéhez tartozik. A közös közlekedési politika az Európai Unió egyik eredeti szakpolitikája.⁵⁷ Célkitűzései között megtaláljuk az európai közlekedési piac egységesítésének előmozdítását, az egységes közlekedési piacon a verseny tisztességességének biztosítását, a közlekedési módzatok modernizálását és felcserélhetőségének (versenyzésének) ösztönzését, a közlekedési politika körébe tartozó áru- és személyszállítási tevékenység végzése feltételeinek és körülményeinek rendezését, valamint a közlekedésbiztonság szabályozását.⁵⁸ A belföldi és a külföldi piaci szereplőkkel szembeni – elsősorban a szolgáltatás árát és felté-

⁵⁵ A kivételek lehetnek ágazatspecifikusak (pl. szociális menetjegyek), vagy a közszolgáltatás ellátását biztosítandó általános kivételt jelenthetnek a belső piaci, az állami támogatásokra és a versenyre vonatkozó szabályok alól. Ugyancsak megengedhető lehet a piaci versenyben rendelkezésre nem álló eszközök igénybevétele. Ezek alkalmazása az arányosság elvének figyelembevételével igazolhatónak kell lennie.

⁵⁶ Lásd Közlemény, 2007a; EUSz 4. cikk.

⁵⁷ A közös közlekedési politika sokáig az EGK egyik mellőzött szakpolitikája volt. A területen közel 30 évig egyáltalán nem zajlott európai közpolitikai tevékenység. A Tanács több évtizedes mulasztását az Európai Parlament keresetére a Bíróság a C-13/83. sz. ügyben állapította meg.

⁵⁸ Lásd az EUMSz 90–100. cikkeket, az EUMSz 170. cikk rendelkezését a belső határok nélküli térség kialakításához szükséges közlekedési transzeurópai hálózatokról, valamint a 171. cikk rendelkezését az összekapcsolt és átjárható nemzeti hálózatokról, valamint a nemzeti hálózatokhoz való hozzáférésről. Az EUMSz 97. cikke kifejezetten rendelkezik a határátlépéshez kapcsolódó díjak szintjének „ésszerűségről”, ezen díjak a felmerült valós költségek mértékéhez történő igazításáról és fokozatos csökkentéséről.

teleit érintő – egyenlő bánásmód követelménye a közlekedési piacok integrálásának és a piac megnyitásának legalapvetőbb szabályozási eszköze.⁵⁹ Ezt egészíti ki a közlekedési szolgáltatások technikai, biztonsági, társadalmi és pénzügyi – különösen adózási – környezetét érintő európai jogharmonizációs tevékenység.⁶⁰ Általában a közös közlekedési politika eszközei között megtaláljuk a versenypiaci, illetve a versenypiaci működést korlátozó megoldásokat.⁶¹ Egyik oldalról a közlekedési ágazat liberalizációjának és a piaci verseny bevezetésének lehetőségét, másik oldalról a személyszállítási szolgáltatás mint közszolgáltatás ellátásának biztosítása érdekében szükséges, a versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó intézkedések bevezethetőségének feltételeit.

Az uniós közlekedési politika ágazati és tematikus rendszert követve épül fel. Eltérő közpolitikai szükségleteik következtében elkülönülnek a légi, közúti, vasúti és vízi (tengeri és folyami) közlekedési ágazatok, valamint az áru- és a személyszállítás.⁶² Témái között megtalálható a közlekedési intermodalitás és interoperabilitás, a városi közlekedés, a közlekedési infrastruktúra-fejlesztés, a kutatás és fejlesztés, az intelligens közlekedési rendszerek kifejlesztése, a szakpolitikához kapcsolódó gazdasági és társadalmi költségviselés kérdése, a közlekedési szolgáltatások, mint közszolgáltatások szabályozása, az utasjogok védelme, a biztonság, a nemzetközi együttműködés, valamint az ágazat környezeti hatásainak kezelése és internalizálása.⁶³ Az ágazati szabályozásra jellemző a komplex, több szabályozási és közpolitikai elemet integráló fellépés, amely törekszik a különböző elemek (pl. piaci és versenyelemek megerősítése, a szolgáltatást nyújtó vállalkozások gazdasági körülményeinek figyelembe vétele, valamint a közszolgáltatási jelleg és a kapcsolódó nem gazdasági érdekek védelme) közötti egyensúly megtalálására, valamint azok párhuzamos megvalósítására.⁶⁴ A közös közlekedési politika alapkérdése, hogy találkozva az ágazati szereplők igényeivel, hogyan egyeztetethető össze, integrálható a szakpolitika gazdasági, versenypiaci (pl. hatékonyság, tisztességes árak) és fenntarthatósági (pl. a közlekedési

⁵⁹ Lásd: EUMSZ 93. és 95–96. cikkek. Kivételt jelent ez alól az olyan árak alkalmazásának alternatívája, amelyek lehetővé teszik, hogy piaci szereplők be tudjanak kapcsolódni a versenybe („to meet competition”). Lásd: EUMSZ 96. cikk 1. bekezdés.

⁶⁰ Lásd: Fehér Könyv, 2001.

⁶¹ Az EUMSZ 171. cikk a transzeurópai hálózatok működését a nyitott és versengő piacok működésének elképzeléséhez kapcsolja. Az EUMSZ 91. cikk kifejezetten rendelkezik a belföldi közlekedési piachoz való hozzáférésről és a közlekedési piac határokon átnyúló jellegéről. Ugyanez a cikk arról is rendelkezik, hogy a piaci integrációs és piacnyitási elemek szabályozásakor figyelembe kell venni azok a helyi életszínvonalra, foglalkoztatásra, valamint a helyi közlekedési infrastruktúra működésére gyakorolt hatásait.

⁶² http://ec.europa.eu/transport/modes/index_en.htm (2014.09.20.). Lásd még Közlemény, 2007b és Közlemény, 2009.

⁶³ Lásd: European Transport Policy, 2004; Greening Transport Csomag, 2008. http://ec.europa.eu/transport/themes/index_en.htm (2014)

⁶⁴ Lásd: Zöld Könyv, 1995: 29; Fehér Könyv, 2001: 10–11; az EUMSZ 94. cikke, és specifikusan az 1370/2007/EK rendeletnek a közszolgáltatási feladatra vonatkozó részeit. Szemben az 1992-es Fehér Könyv (Fehér Könyv, 1992) piacnyitásra helyezett hangsúlyával, a 2001-es Fehér Könyv alapvető tétele, hogy szakpolitikai szempontból az új piacok nyitása és az infrastruktúra fejlesztése önmagukban elégtelen eszközök, és a közös közlekedési politikának tekintettel kell lennie a szektor gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóságának komplex tényezőire.

szolgáltatások környezeti, egészségügyi, vagy életminőséget érintő externáliáinak kezelése) célkitűzései.⁶⁵

A közös közlekedéspolitika jelenlegi kereteit és stratégiáját a 2011-es Fehér Könyv jelöli ki (Fehér Könyv, 2011). Az összetett ágazati és tematikus kérdésekre adandó válaszok felvázolása mellett számos utalást tartalmaz a közlekedési piac jellegére és a közlekedési közszolgáltatásoknak a közlekedési piacon betöltött helyére vonatkozóan. Az uniós közlekedéspolitika hagyományos célkitűzésének minősülő európai közlekedési piaci integráción⁶⁶ túl a közlekedési piac tekintetében – amennyiben az versenypiaci keretek között működik – a Fehér Könyv kiemeli a piaci verseny fontosságát és a versenyszabályok szigorú, valamennyi közlekedési módra kiterjedő érvényre juttatását. A részben megegyező szakpolitikai kérdéseket megjelölő korábbi közlekedéspolitikai Fehér Könyv (Fehér Könyv, 2001) hasonló intézkedések bevezetését bocsátotta előre, különösen, hogy a közös közlekedéspolitika céljainak – elsősorban a különféle közlekedési módok közötti egyensúly megteremtése céljának – megvalósítása a verseny különböző tényezőket érintő szabályozásától várható. A jelenlegi szakpolitikai stratégia a közlekedési piac működésének csaknem minden elemét érinti. Foglalkozik a közlekedés szociális, biztonsági és környezetvédelmi aspektusaival, a közlekedési közszolgáltatások minőségi, hozzáférhetőségi és megbízhatósági vetületeivel, a fogyasztók (az utasok) jogainak védelmével, a piaci feszültségek és piactorzulások elkerülésének kérdésével, valamint a szolgáltatási minimumkövetelmények rögzítésével. A 2011-es Fehér Könyvben említett stratégiai elemek között nem találunk olyat, amelynek valamilyen módon ne lenne hatása a közlekedési közszolgáltatások minőségére és hozzáférhetőségére. Ez vonatkozik a közös közlekedési politika kutatási és innovációs, valamint infrastruktúra-fejlesztési és alakítási elemeire is.

A szabályozás, illetve a közlekedési szolgáltatások ellátásának szempontjából különös jelentősége van a közlekedési szolgáltatások ára tekintetében megfogalmazottaknak. Ennek alapján főszabályként a közlekedési szolgáltatások árának „torzítatlanul kell tükröznie a költségeket”, beleértve a közlekedési szolgáltatások környezeti és egészségügyi költségeit is. Általában a Fehér Könyv az árpolitikát olyan kiemelt szabályozási eszköznek tekinti, amely alkalmas az ágazat komplex közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítására. Ezek együttes távlati jelentősége, hogy az Unió a közlekedés valós, széles értelemben vett költségeit fokozatosan a „szennyezőkre” és a „használókra” kívánja terhelni, csökkentve az egyébként gazdasági, társadalmi előnyök és a pozitív externáliák által indokolt közfinanszírozás szerepét.⁶⁷ A piactorzulások tekintetében a Fehér Könyv az externális költségek érvényesítése, az adórendszer okozta torzulások és az indokolatlan támogatások kiküszöbölése, valamint általában a szabad, egyenlő és torzulásmentes verseny biztosítása mellett foglal állást. Ebben a tekintetben külön felhívja a figyelmet arra, hogy a piaci döntéseknek az ágazatban érvényesítendő fenntarthatósági szempontokat feltétlenül tükrözniük kell.

⁶⁵ Lásd: Fehér Könyv, 2001: 12.

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.1.html (2014.09.20.).

⁶⁶ Lásd: Memorandum, 1961; Közlemény, 1973; Fehér Könyv, 1992.

⁶⁷ Ez, mint egyensúlytalanságokat és hatékonysági problémákat felvető kérdés már az 1992-es és 2001-es Fehér Könyvekben (Fehér Könyv, 1992, 2001) is szerepelt.

A Fehér Könyv, annak ellenére, hogy nem mutat rá a közlekedési szolgáltatások szervezése, ellátása és finanszírozása kapcsán konkrét követendő modellekre, a versenypiaci működést preferáló irányultsága, valamint az árszabályozás tekintetében megfogalmazottak igencsak szűk kereteket szabnak a közlekedési szolgáltatási piac szereplőinek.

A közös közlekedési politika piaci integrációs, versenypiaci és piacnyitási elemeit ellensúlyozandó az EUMSZ 58. cikk 1. bekezdése kiemeli a közlekedést a szolgáltatások szabad mozgását rögzítő EUMSZ 56. cikk hatálya és deregulációs nyomása alól. Ezzel biztosított, hogy a tagállamok a hazai közlekedési ágazatot és annak szereplőit a helyi viszonyokra tekintettel szabályozó intézkedései a belső piaci szabályok veszélyeztetésének nem kitéve maradhassanak fenn.⁶⁸ Ennek hatása az uniós szabályozás dinamikájára, hogy a közlekedési ágazatban az Unió által megvalósítandó piaci integrációs és piacnyitási célok elsősorban pozitív szabályozási eszközök bevezetésén, és nem (bírói) dereguláción keresztül valósulnak meg.⁶⁹ Az ilyen és más tárgyú közös közlekedéspolitikai jogalkotásra az EUMSZ 91. cikk 1. bekezdés ad külön alapszerződési felhatalmazást. A liberalizációs és versenyteremtési célú uniós szabályozási tevékenység különösen az egységes belső piac programjának megvalósítása érdekében megalkotott Egységes Európai Okmány elfogadását követően gyorsult fel, elsősorban a közúti teherszállítás, valamint a tengeri- és a légi közlekedés területén.⁷⁰

A közlekedési piac versenyalapú működésének prioritását jelzi, hogy az EUMSZ 93. cikkben külön rendezték az uniós jog állami támogatásokra vonatkozó szabályainak a közlekedési szektorban történő alkalmazhatóságának kérdését. Ennek értelmében egyedül azok az állami támogatások minősülnek jogszerűnek, amelyek a szakpolitika prioritásaihoz igazodva megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják. Ez utóbbi meghatározása tekintetében az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésben rögzítettek és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat – különösen a közlekedéspolitikai tárgyak – is jelentőséggel bírnak.

1163 Az európai gazdasági integráció kezdeti éveiben a Tanács és a Bizottság alapjaiban eltérő szakmai álláspontot képviseltek a közös közlekedéspolitikai és az uniós versenyjog közötti kapcsolat kérdésében. A Tanács az EUMSZ 93. cikk alapján, valamint az uniós verseny-szabályok érvényesülésére való kifejezett szerződési utalás hiányában, arra a következtetésre jutott, hogy az uniós versenyjog a közös közlekedéspolitikától elkülönült szabályozási rendszert alkot és rendelkezései az ágazatban nem alkalmazhatók. A Bizottság ezzel ellentétesen az uniós versenyjog ágazati határokat nem ismerő, univerzális alkalmazását támogató álláspontot képviselt (Ortiz Blanco–van Houtte, 1996: 30). A Tanács és a Bizottság közötti vitát az ún. 141-es rendelet⁷¹ elfogadása próbálta rendezni, amely a Tanács álláspontjának megfelelően a versenyjogi rendelkezések az Európai Bizottság által történő

⁶⁸ Erről bővebben lásd a 167/73 sz. ügyben hozott ítéletet.

⁶⁹ Lásd például a közúti személyszállítás területén a piaci integráció megteremtése érdekében megalkotott ún. *cabotage*-ra vonatkozó 1073/2008/EK rendeletet.

⁷⁰ Lásd a közlekedési politika alakulásáról Ortiz Blanco–van Houtte, 1996: 6–26.

⁷¹ 141/62/EGK rendelet

kikényszerítésének rendszerét rögzítő ún. 17-es rendelet⁷² alkalmazását kizárta a közlekedési ágazatban. Ugyancsak a Tanács álláspontját erősítette meg az 1017/68/EGK tanácsi rendelet elfogadása, amely külön rendelkezett a közlekedési ágazatra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról.⁷³ Csaknem két évtizeddel később az ún. *Nouvelles Frontières* ítéletben a Bíróság már úgy rendelkezett, hogy ellenkező szerződési rendelkezés hiányában a közös versenypolitika nem tekinthető a közös versenyszabályok hatálya alá nem tartozónak.⁷⁴ A közös közlekedéspolitika az Unión belüli szakpolitikai és szabályozási autonómiája, valamint a versenypiaci elvárások érvényesülése szempontjából jelentősége van annak a kérdésnek is, hogy az egységes belső piac alapszabadságai milyen körben érvényesülhetnek a szektorban. Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság közvetítő álláspontot elfoglalva úgy döntött, hogy a belső piaci alapszabadságok – kifejezett szerződési kivétel hiányában – annyiban érvényesülhetnek a közlekedési ágazatban, amennyiben alkalmazásuk képes hozzájárulni a Szerződés általános célkitűzéseinek megvalósításához.⁷⁵ Ez értelmezhető úgy, hogy a közös közlekedési politika piaci integrációs és ezzel együtt a piacnyitási célkitűzései – szükség esetén – a velük versengő szakpolitikai célkitűzések ellenében segítségül hívhatják az egységes belső piac integrációját megalapozó szerződési rendelkezéseket. Ennek kimenetele azonban azért nem lehet egyértelmű, mert az uniós alapszerződések – egy „lapos” alkotmányos struktúrát megteremtve – nem állítanak fel egyértelmű prioritásokat az Unió gazdasági és szociális vagy más diffúz (pl. környezeti) célkitűzései között.

A versenyszabályok a közlekedési ágazatban történő érvényesülésének jelenlegi kereteit rögzítő 169/2009/EK rendelet szabályozási megközelítése azon alapul, hogy az ágazat sajátosságai következtében az általános versenyszabályok alkalmazásának mellőzése szükséges lehet. Ennek megfelelően bizonyos műszaki fejlesztések alkalmazására, a műszaki együttműködés megvalósítására vonatkozó megállapodásokat, valamint a kis- és középvállalkozások csoportosulásainak közlekedési tevékenység végzésére, illetve közlekedési szolgáltatások nyújtásához közvetlenül kapcsolódó és szükséges közlekedési eszközök közös finanszírozására vagy megszerzésére vonatkozó megállapodásait a rendelet mentesíti az EUMSZ versenykorlátozó megállapodásokat tiltó 101. cikk hatálya alól. A mentesítési szabály – a rendelet szándékának megfelelően – az ágazati szereplőknek kedvezve növeli az ágazat szabályozási kiszámíthatóságát és a jogbiztonságot. További fontos szabályozási megoldása, hogy az 1/2003/EK rendelet mintáját követve, az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazását a rendelet hatálya alá helyezi. Ennek jelentősége, hogy az uniós versenyszabályoknak való megfelelés kérdésében hozott döntések terhet és az azokért való felelősséget az érintett vállalkozások viselik, a Bizottság pedig mentesül az uniós versenyjog előzetes, centralizált kikényszerítésének korábban viselt terhei alól.

⁷² 17/62/EGK rendelet

⁷³ Felváltotta a 169/2009/EK rendelet.

⁷⁴ 209/84–213/84. sz. *Lucas Asjes* egyesített ügyek. A Bíróság szerint az alapszerződések versenypolitikai célkitűzései – így a közös piacon megvalósuló verseny tisztességessége – a közös közlekedési politika területén is érvényesülnek.

⁷⁵ 167/73 sz. ügy 21–26. pontok. Ez a tétel abból az érvelési konstrukcióból következett, hogy a közös közlekedési politika célkitűzései úgy értelmezendők, hogy azok végrehajtása az általános szerződési célkitűzések megvalósítását és kiegészítését szolgálják.

1164 3. Jogi keretek

Az általános keretek kapcsán említetteknek megfelelően a közúti személyszállítási közszolgáltatások⁷⁶ uniós jogi szabályozása a fellelhető jogi eszközök, az alapszerződések és a közös közlekedési politika célkitűzései szerint tematizált. Az uniós jog azon szabályozási tényezőket érinti, amelyek valamilyen módon kapcsolódnak a piaci integrációs és piacnyitási, valamint a versenypiaci működést ösztönző és a piaci verseny tisztaságát rögzítő célkitűzésekhez, illetve amelyek közvetíteni próbálnak a közlekedési közszolgáltatások piaci, társadalmi és más diffúz (pl. környezeti) vetületei között. Ez nem jelenti azt, hogy nem találkozhatunk a közszolgáltatás érdemére vonatkozó szabályokkal. A piacnyitási és piaci integrációs célkitűzés sok esetben igényelte a vonatkozó tagállami jogszabályi előírások és közigazgatási gyakorlatok közelítését.

Valódi közszolgáltatásokról lévén szó, a személyszállítási közszolgáltatások szabályozása, ezen belül szervezése, ellátása és finanszírozása tekintetében a legjelentősebb uniós elvárásokat az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó elvekben és az azokat konkretizáló uniós jogszabályokban kereshetjük.⁷⁷ A közszolgáltatási piacon a versenykorlátozás (pl. kizárólagos jogok biztosítása), a tagállamok közötti kereskedelem korlátozása vagy az állami támogatás nyújtása mellett döntő – és általában a közszolgáltatási piacot szabályozni kívánó – tagállamoknak elsősorban az egyenlő elbánás és az átláthatóság követelményeit kell érvényesíteniük. Az uniós jog elvárja, hogy intézkedéseik alkalmassak, kellően célzottak és arányosak legyenek, valamint részletesen és pontosan rögzítsék a közszolgáltatási feladatot. Az odaítélés tekintetében lehetőséget kell adniuk – a piacért folyó – versenyre, valamint a közszolgáltatás elláthatósága érdekében nyújtott ellentételezés szükségessége esetén kerülni kell a piaci szereplők túlkompenzációját.

Ahogy más közszolgáltatási szektorokban (pl. hulladékgazdálkodás), a személyszállítási közszolgáltatásoknál sem kizárt, hogy a tagállamok jogszabályban meghatározzák a közszolgáltatók körét, döntsenek a közszolgáltatás odaítélésének módjáról és szabályozzák ellátásuk folyamatát. Ez következhet kifejezett jogszabályi felhatalmazásból (1370/2007/EK rendelet), az uniós jog hallgatásából vagy bizonytalanságából (pl. egyenlő bánásmód elve), az uniós alapelvekből következő tagállami autonómiából (pl. semlegesség elve), illetve abból, hogy a vonatkozó jog (versenyszabályok, belső piaci jog és az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése) alkalmazásának következményei előre nehezen meghatározhatóak. Olyan közvetlen uniós szabályozási eszközök hiányában, mint amelyek a közszolgáltatási ellentételezés kérdését rendezik, a közszolgáltatási piac tagállami szintű szabályozása – a közszolgáltatási tevékenységet érintő alapvető kérdések tekintetében is – meglehetősen tág keretek között mozoghat.

1165 A személyszállítási közszolgáltatások kapcsán fontos jogi kitétel, hogy olyan esetekben, mikor a közszolgáltatás tagállami szabályozása a szolgáltatásnyújtás szabadságát veszélyezteti, nem a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályok szerint, hanem az EUMSZ

⁷⁶ Az uniós jog értelmében személyszállítási közszolgáltatásoknak a nyilvánosság számára megkülönböztetés nélkül, folyamatosan nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások minősülnek.

⁷⁷ Lásd az 1. pont alatt tárgyaltakat.

58. cikk 1. bekezdése értelmében a közlekedésre vonatkozó általános szerződési szabályok alapján kell eljárni. Ezt megerősítendő az Európai Bíróság kimondta, hogy a közlekedés területén az alapszerződések a szolgáltatások szabad kereskedelmére vonatkozó rendelkezéseit az uniós közlekedési politika keretei között kell megvalósítani.⁷⁸ Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kérdéses tagállami szabályozási megoldás az uniós közlekedési politika és annak valamely eszközének hatálya alá esik, a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szerződési rendelkezésekből következő elvárások nem érvényesíthetők. Lényeges viszont, hogy ez a kivétel nem zárja ki, hogy a szolgáltatások szabad mozgásából eredő elvárásokhoz hasonló jogi elvárásokat (pl. egyenlő bánásmód, piachoz való hozzáférés) tartalmazó, a letelepedés vagy a tőke mozgás szabadságára vonatkozó alapszerződési rendelkezések alapján vizsgálják meg a kérdéses tagállami szabályt, amennyiben azok hatálya alá esik.

A letelepedés szabadságából eredő jogi követelmények jelentőségére mutat rá az Európai Bíróság *Yellow Cab* ügyben hozott ítélete. A Bíróság úgy döntött, hogy a személyszállítási közszolgáltatás ellátásához szükséges hatósági engedély megszerzésének feltételeként előírt tagállamon belüli székhely vagy más formájú belföldi letelepedés előírása visszatartó erejénél fogva korlátozza a letelepedés szabadságát, mivel az engedély megszerzése a belföldi letelepedés kötelezettségét teljesítő vállalkozások számára sem garantált.⁷⁹ A Bíróság döntését az sem befolyásolta, hogy a székhelykövetelmény előírása elviekben elkülöníthető az adott tagállam területén való letelepedés jogának gyakorolhatóságától. A Bíróság elutasította a letelepedési kötelezettség azon az alapon történő kimentését, hogy arra a piaci szereplők közötti egyenlő versenyhelyek biztosítása, valamint helyi szociális és munkajog szabályainak betartatása végett van szükség.⁸⁰ A közszolgáltatási tevékenység engedélyhez kötöttségének a letelepedés szabadságával való összeegyeztethetőségét a Bíróság ugyancsak elutasította. Megállapította, hogy az engedélyezési kötelezettség a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti, valamint rögzítette, hogy az engedély megadásának azon az alapon történő megtagadása, hogy az engedélyhez kötött közszolgáltatási tevékenység megkezdése más, azonos piacon tevékenykedő közszolgáltató által ellátott tevékenység jövedelmezőségét hátrányosan befolyásolná, nem tekinthető a közérdek védelmének szükségessége okán igazolhatónak. Ennek indoka az volt, hogy a felhívott kimentés a letelepedés szabadságában foglalt piaci integrációs célkitűzéssel ellentétes, alapvetően gazdasági jellegű érdek védelmét jelentette volna.⁸¹

A vasúti és közúti személyszállítás tekintetében a közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása vonatkozásában fennálló általános uniós elvek és szabályok alkalmazását az 1370/2007/EK rendelet szabályozza. A rendelet a személyszállítási közszolgáltatások piacának szabályozása tekintetében kevés új elemet tartalmaz a vonatkozó általános el-

1166

⁷⁸ C-388/09. sz. *Yellow Cab* ügy 29–31. pontok.

⁷⁹ A Bíróság szerint leginkább az jelentett problémát, hogy a letelepedési folyamatot és az azzal kapcsolatos költségek kifizetését még a közszolgáltatási tevékenység engedélyeztetéséhez szükséges eljárás kezdete előtt le kellett bonyolítani. Ez azt is jelentette, hogy az engedély megszerzését követő és a tevékenység ellátásának megkezdését megelőző időszakra vonatkozó letelepedési követelményt elfogadhatónak nyilvánította.

⁸⁰ C-388/09. sz. *Yellow Cab* ügy 34–39. pontok.

⁸¹ C-388/09. sz. *Yellow Cab* ügy 51–54. pontok.

vekhez és az általános közpolitikai keretekhez képest. A közszolgáltatási piac tekintetében elvként rögzíti a piaci szempontokon túli, további szempontokat is figyelembe venni képes „szabályozott verseny” szükségességét, az integrált piacon folyó versenyt torzító eszközök alkalmazásának mellőzését, a piacért folyó verseny versenytárgyalással történő bevezetésének elvárását, valamint a verseny közszolgáltatási szerződések kötése esetén is biztosított védelmét (pl. közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó maximum időtartam előírása).

A rendelet elsősorban a közszolgáltatások szabályozása során figyelembe veendő általában érvényesítendő uniós jogi elvek és szabályok adta lehetőségekre, valamint a belőlük eredő korlátozásokra kíván rávilágítani.⁸² Megalkotására az ágazati szereplők érdekében, a jogbiztonság növelése, a különböző forrásokban található szabályozási elvek összefoglalása és egy egységes szabályozási keret kialakítása, valamint az ágazat közszolgáltatásait közvetlenül szabályozó tagállamok autonómiájának világos rendezése érdekében került sor. Célja a közszolgáltatási szerződések tartalmának és azok odaitélése során figyelembe veendő elvárásoknak a szabályozása, valamint a közszolgáltatások ellátására vonatkozó ún. általános előírások tartalmának rögzítése.

Az általános uniós elveket és szabályokat előíró rendelet saját meghatározása szerint azt kívánja rögzíteni, hogy az uniós jog előírásainak megfelelően a tagállamok, illetve azok illetékes hatóságai – a versenypiaci körülmények között megfelelő áron, minőséggel, biztonsággal vagy mennyiségben nem biztosítható általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellátása végett – milyen körülmények között és milyen módon avatkozhatnak be a személyszállítási közszolgáltatási ágazat működésébe.⁸³ A rendelet központi szabályozási megoldása, hogy a benne foglaltak követése mentesülést jelent a tagállamok számára az általános uniós szabályok (belső piaci jog és versenyjog) alkalmazása alól, amely lehetőség tagállami elutasítása (pl. bizonyos „általános szabályok” a rendelet hatálya alól történő kivétele által) az általános uniós szabályok alkalmazhatóságának visszaállítását vonja maga után.⁸⁴ A rendelet az általános szabályozási trendeknek megfelelően saját hatályának és a versenypiaci működési modell alkalmazandóságának korlátozását jelentő *de minimis* klauzulát is tartalmaz, amelynek értelmében csekély összegre vagy távolságra vonatkozó közszolgáltatási szerződések versenytárgyalás lefolytatása nélkül is odaitélhetők. A közszolgáltatás becsült átlagos értéke évente 1 000 000 euró alatt, a közszolgáltatási tevékenység távolsága évente 300 000 kilométer alatt minősül csekélynek. Ezen határértékek kétszeresét rögzíti a legfeljebb 23 járművet üzemeltető kis- és középállalkozások esetében.

1167 A rendeletben foglalt piaci versenyt favorizáló szabályok alkalmazásának fontos korlátja, hogy a személyszállítási közszolgáltatási szerződések rendszerét, elsősorban odaitélésük módját, fokozatosan – 2019. december 3-ig – kell megfeleltetni a rendelet előírásainak. Ez a közszolgáltatási szerződések fokozatos felülvizsgálatát igényli, amelynek során a tagállamok jogosultak – a súlyos szerkezeti problémákat elkerülendő – átmeneti intézkedések

⁸² Vö. a korábbi szabályozási háttérrel biztosító 1191/69/EGK rendelettel.

⁸³ 1370/2007/EK rendelet 1. cikk

⁸⁴ A 1370/2007/EK rendelet 9. cikke szerint a személyszállítási közszolgáltatások nyújtásáért vagy az általános szabályok alapján megállapított díjszabási kötelezettségeknek való megfelelésért nyújtott, a rendelet szabályaival megegyezően fizetett közszolgáltatási ellentételezés a közös piaccal összeegyeztethető, és mentesül az állami támogatások bejelentésére vonatkozó kötelezettség alól.

meghozatalára.⁸⁵ Az átmeneti szabályok alkalmazása kapcsán fontos körülmény, hogy a fennálló közszolgáltatási szerződések meghatározott csoportjára nem érvényesek az átmeneti rendelkezések, és azok ellenkező tartalmú előírások hiányában lejáratukig hatályban maradnak.

A rendelet szabályozási rendszerének kiindulási pontja annak kifejezett elismerése, hogy az általános gazdasági szükségletet kielégítő személyszállítási szolgáltatások egy része tisztán kereskedelmi (versenypiaci) alapon nem működtethető. Ennek következtében ezen szolgáltatások fenntartható ellátása érdekében – figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat az uniós kereskedelmi és versenyszabályoktól, valamint az állami támogatások jogától is védő rendelkezésekre⁸⁶ – a tagállamok, illetve illetékes hatóságai számára lehetővé kell tenni bizonyos versenykorlátozó, vagy a tagállamok közötti kereskedelmet hátrányosan befolyásoló, vagy a gazdasági tevékenység szabad végzését korlátozó intézkedések bevezetését. Ilyen, a közszolgáltatás ellátásának védelmét szolgáló intézkedés lehet a kizárólagos jogok biztosítása, a közszolgáltatás pénzügyi ellentételezése vagy valamennyi szolgáltatóra alkalmazandó, a közszolgáltatás működtetésére vonatkozó általános szabályok meghatározása. A rendelet rögzíti, hogy közszolgáltatási kötelezettségek előírásakor vagy közszolgáltatási szerződés megkötésekor milyen feltételekkel lehet a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése fejében ilyen intézkedéseket bevezetni.

Annak ellenére, hogy a rendelet – követve az ágazat további liberalizációjára vonatkozó tágabb európai közpolitikai elvárásokat – vonzódik a piaci megoldásokhoz a közszolgáltatások uniós szabályozásának alapvető elvei következtében (pl. a tulajdoni forma tekintetében érvényesülő semlegesség elve; a tagállamok a közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása tekintetében élvezett autonómiájának elve; a közszolgáltatásokat érintő uniós fellépés lehetőségét meghatározó szubszidiaritás és arányosság elve), valamely meghatározott közszolgáltatási modell alkalmazása mellett nyíltan nem foglal állást. Bár alapelveként előírja, hogy a közszolgáltatási feladat odaitélése során versenytárgyalási eljárást kell tartani, valamint ösztönzi a közszolgáltatási tevékenység közszolgáltatási szerződésben rögzített módon, versenypiaci keretek között történő ellátását, a tagállamok számára nem ír elő egyértelmű piaci liberalizációs, valamint a közszolgáltatások versenypiaci alapú ellátására vonatkozó kötelezettséget. Ez a közszolgáltató fogalmának meghatározásából is következhethet, mely definíció köz- és magánvállalkozásokat, továbbá közszolgáltatásokat nyújtó közjogi szerveket említ. Kapcsolódó központi elv, hogy a rendelet értelmében minden illetékes hatóság maga választhatja ki személyszállítási közszolgáltatást végző szolgáltatóját.

A személyszállítási közszolgáltatási piacért folyó verseny lehetőségének biztosítása érdekében – a közszolgáltatási szerződésben rögzített időtartam 50%-os meghosszabbításának megengedésével – a rendelet rögzíti a személyszállítási közszolgáltatási szerződések időtartamának maximumát. A buszos személyszállítási közszolgáltatás esetében előírt 10, valamint a vasúti vagy egyéb kötöttpályás személyszállítási közszolgáltatás esetében előírt 15 éves szerződési maximum kellő egyensúlyt látszik teremteni a közszolgáltatást ellátó piaci szereplő gazdasági érdekei (pl. beruházások megtérülése, tervezhető kockázatvállalás és gazdasági tevékenység) és a közszolgáltatási piacokon érvényesülő verseny szakpolitikai

1168

⁸⁵ 1370/2007/EK rendelet 8. cikk (3) bekezdés

⁸⁶ EUMSZ 14. cikk; EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés; EUMSZ 93. cikk

elkötésük között.⁸⁷ Már fennálló személyszállítási közszolgáltatási szerződések időtartamának meghosszabbítására akkor van lehetőség, ha a közszolgáltató a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében olyan eszközöket biztosított, amelyek a személyszállítási szolgáltatás végrehajtásához szükséges eszközök összességének tekintetében jelentősek, és használatuk túlnyomórészt a szerződés tárgyát képező személyszállítási szolgáltatáshoz kapcsolódik. Ugyancsak lehetőség van az időtartam meghosszabbítására az ún. legkülső régiókban ellátott közszolgáltatások esetén, amennyiben azt a közszolgáltatás a sajátos földrajzi helyzetből eredő költségei igazolják. A rendelet általános szabályozási stratégiáját jól tükrözi, hogy a közszolgáltatási szerződések időtartamára vonatkozó felső határ nem érvényesül, amennyiben az időtartam korlátozásának mellőzését a befektetett tőke kivételes infrastrukturális, gördülőállomány- vagy járműberuházással kapcsolatos amortizációja igazolja, valamint ha a közszolgáltatási szerződést méltányos versenytárgyalási eljárás keretében ítélték oda. Az előbbi választási lehetőséggel élő illetékes hatóság köteles az érintett szerződésre vonatkozó információkat és magát a szerződést az Európai Bizottságnak továbbítani.

A személyszállítási közszolgáltatási szerződések tartalmát illetően a rendelet a közszolgáltatási piacokra vonatkozó általános szabályokból ismert elvárásokat rögzíti. A közszolgáltatási szerződésekben egyértelműen tisztázni kell a közszolgáltatási kötelezettséget és az érintett földrajzi területet. Emellett meg kell határozni a közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó költségek megosztására vonatkozó szabályokat, valamint közszolgáltatási ellentételezés szükségessége esetén az ellentételezés mértékét úgy kell megállapítani, hogy elkerüljék a közszolgáltatási tevékenység jogellenes túlkompensációját. Ennek érdekében a közszolgáltatási szerződésben objektív és átlátható módon kell meghatározni azokat a paramétereket, amelyeket az ellentételezés kiszámításakor alapul kell venni. Amennyiben a közszolgáltatási feladat ellátása kizárólagos jogok biztosítását igényli, azok természetét és mértékét hasonló módon kell meghatározni. A követelményeknek való megfelelést elősegítő a rendelet kifejezetten rögzíti, hogy az ellentételezés megállapításánál költségként figyelembe vehetők a személyzet, az energia, az infrastrukturális díjak, a használt járművek, a gördülőállomány, valamint a létesítmények karbantartásának és javításának költségei, továbbá a felmerülő állandó költségek és a tőkemegtérülés várt, objektíven igazolható mértéke. Az ellentételezés jogszerűsége és fenntarthatósága szempontjából különösen fontos azon rendelkezés, amely szerint a közszolgáltatási szerződéseknek és a vonatkozó általános szabályoknak meg kell határozniuk a menetjegyek eladásából származó bevételek megosztását, megkülönböztetve azon bevételeket, amelyeket a közszolgáltató megtarthat, illetve visszafizethet az illetékes hatóság számára, valamint azokat, amelyek közöttük megoszthatók.

A közszolgáltatási ellentételezés kapcsán a rendelet kifejezetten hivatkozik azokra az általános uniós szabályokra, amelyek követése esetén az ellentételezés nem minősül tiltott állami támogatásnak, és mentesülhet az állami támogatásokra vonatkozó bejelentési kötelezettség alól. Külön kiemeli az ún. *Altmark*-feltételeket,⁸⁸ valamint a már említett, az állami

⁸⁷ A kombinált közlekedési módokra vonatkozó közszolgáltatási szerződések időtartama, amennyiben a vasúti vagy egyéb kötőpályás közlekedés a kérdéses szolgáltatások értékének 50%-át meghaladja, nem lehet több 15 évnél.

⁸⁸ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy 95. pont. Lásd még a közszolgáltatási ellentételezésre vonatkozó szabályok átláthatóságát és alkalmazásuk biztonságát növelni szándékozó csomag elemeit, melyek

támogatásokra vonatkozó EUMSz 93. cikk alkalmazása kapcsán felmerült feltételeket. Ez utóbbiak értelmében az ellentételezés akkor egyeztethető össze az uniós joggal, amennyiben olyan szolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében ítélték oda, amelyek az uniós definíció szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülnek, valamint teljesül az a feltétel, hogy az ellentételezés nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtása során felmerült nettó költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a tevékenységből származó bevételeket és egy ésszerű nyereséget. A rendelet hatálya alá nem tartozó személyszállítási közszolgáltatások ellátása kapcsán nyújtott ellentételezésnek ugyanezen követelményeknek kell megfelelnie.

A személyszállítás közszolgáltatási jellegét ismeri el az a szabályozási elem, amely szerint a közszolgáltatási díj maximumának általános szabályokban történő rögzítése esetén, a közszolgáltatási ellentételezés megállapításakor, a túlkompensáció elkerülésével figyelembe vehetők az ellentételezés a felmerült költségekre és az elért bevételre gyakorolt nettó, pozitív és negatív pénzügyi hatásai. Hasonló indokok alapján a rendelet lehetővé teszi, hogy a tagállamok a rendelet alkalmazási köréből kizárják a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezésére vonatkozó olyan, a területükön megalkotott általános szabályokat, amelyek az iskolai tanulók, a hallgatók, a gyakornokok és a csökkent mozgásképességű személyek számára maximált díjakat határoznak meg.

A rendelet meglehetősen részletességgel szabályozza a versenyeztetés nélkül, közvetlenül odaitélt közszolgáltatási szerződésekben vagy valamely általános szabályban rögzített közszolgáltatási ellentételezés lehetőségét. A rendelet a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezésre vonatkozó mellékletének megfelelően a közszolgáltatás ellenértéke nem haladhatja meg azon nettó pénzügyi hatásnak megfelelő összeget, amely egyenlő a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése által a közszolgáltató költségeire és bevételeire gyakorolt – pozitív vagy negatív – hatások összegével. A pénzügyi hatások értékelése során össze kell hasonlítani a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének körülményeit azzal a helyzettel, amely akkor állt volna fenn, amennyiben a kötelezettséget nem teljesítik. A rendelet értelmében a nettó pénzügyi hatás egyenlő lesz a közszolgáltatási kötelezettség költségei, mínusz a közszolgáltatási kötelezettség ellátása során keletkezett pozitív pénzügyi hatások, mínusz a közszolgáltatási kötelezettség ellátása során keletkezett bevétel és az ésszerű haszon összegével. Ésszerű haszonnak egy adott tagállam ezen ágazatában a szokásos tőkemegtérülési ráta tekinthető, amelynek megállapításakor figyelembe kell venni a közszolgáltatónak az illetékes hatóság beavatkozásából eredő kockázatait. A nettó pénzügyi hatás kiszámításakor ugyancsak figyelemmel kell lenni a szolgáltató hálózatára gyakorolt bármely pénzügyi hatásra, valamint az általános elvárásoknak megfelelően, az átláthatóság biztosítása és a keresztfinanszírozás elkerülése végett, a közszolgáltatási kötelezettség és a közszolgáltató más tevékenységei tekintetében elkülönített számvitelt kell folytatni.

A személyszállítási közszolgáltatások kapcsán alkalmazható modellek szempontjából lényeges, hogy a rendelet kifejezetten számol azzal a lehetőséggel, hogy a közszolgáltatás ellátásáról a „helyi hatóság” közvetlenül maga gondoskodik, vagy annak ellátását versenyeztetés

1169

nélkül, egy jogilag elkülönült, viszont ellenőrzési jogköre alatt álló ún. belső szolgáltatóra bízta.⁸⁹ Összhangban az általános szakpolitikai környezettel, ennek feltétele, hogy – figyelemmel a piaci versenyre gyakorolt korlátozó és torzító hatásokra – a közszolgáltatás ekként történő ellátását szigorú szabályozási keretek közé kell szorítani. Megjegyzendő, hogy a példaként megjelölt szabályozási elvárások teljesítése nem okozhat gondot egy, a jogállamiság elve szerint működtetett közigazgatási rendszerben, mivel olyan jogi garanciákat kell biztosítani, mint az ebben a körben hozott közigazgatási határozatok hatékony és gyors felülvizsgálata biztosításának kötelezettsége, a jogorvoslati eljárásokban hozott határozatok írásos indokolásának kötelezettsége, valamint a további bírósági (vagy az EUMSZ 267. cikke értelmében bíróságnak minősülő) szervek előtti jogorvoslat lehetőségének biztosítása. A piaci (a piacért folyó) verseny kizárásának vagy korlátozásának állandósulását elkerülendő alapelvárás, hogy a közszolgáltatást maga nyújtó hatóság vagy a közszolgáltatást nyújtó belső szolgáltató további közszolgáltatási feladat ellátására irányuló versenytárgyaláson való részvételét ki kell zárni.

A közszolgáltatási piaci dinamikus működésére tekintettel a rendelet ugyancsak elismeri a közszolgáltatási feladat alvállalkozásba adásának lehetőségeit és előnyeit. Ilyen esetben a tagállamoknak (az illetékes hatóságoknak) az alvállalkozásba adás szabályait előzetesen, átlátható módon meg kell határozniuk, a közszolgáltatási szerződésben rendezniük kell az alvállalkozói közreműködés mértékét, valamint az alvállalkozó kiválasztásakor figyelemmel kell lenniük az uniós jog – a közszolgáltatási szerződés odaitélésére vonatkozó – általános szabályaira. Szemben a közszolgáltatás közvetlen ellátásának esetével, az alvállalkozók nem akadályozhatók további közszolgáltatási feladat ellátására irányuló versenytárgyaláson való részvételben.

A rendelet abból a célból, hogy egyensúlyt teremtsen az ágazat gazdasági és társadalmi (közszolgáltatás-politikai) célkitűzései között, részletesen szabályozza a közszolgáltatás ellátásának fenntarthatósága érdekében szükséges, a piaci versenyt korlátozó vagy torzító intézkedések bevezetését. Ennek központi rendelkezése, hogy amennyiben közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének fejében kizárólagos jogot és/vagy közszolgáltatási ellentételezést kívánnak biztosítani, akkor a közszolgáltatás ellátásáról közszolgáltatási szerződés keretében kell gondoskodni. Főszabály szerint a közszolgáltatási szerződést versenytárgyalási eljárás keretében kell odaitélni.⁹⁰ A rendelet külön nevesíti azokat a körülményeket, mikor a közszolgáltatási szerződést versenyezetés nélkül, közvetlenül is oda lehet ítélni. Ez a már korábban említett *de minimis* szabály, a már szintén említett belső szolgáltató kiválasztásának lehetősége, a szolgáltatásnyújtás megszakadása vagy annak közvetlen kockázata esetén szükséghelyzeti intézkedés alkalmazása és a vasúti személyszállítás különleges igényű területe. A közszolgáltatási szerződés odaitélése és tartalma tekintetében a rendeletben a közszolgáltatási piacra vonatkozó általános uniós szabályok közül ismert elvárásokkal találkozunk. Alapvető követelmény a folyamat és a szerződések átláthatósága, amelynek különös fontossága van a közvetlenül odaitélt közszolgáltatási szerződések esetében. Szintén lényeges, hogy a versengő szolgáltatókkal szemben az egyenlő bánásmód és az arányosság

⁸⁹ A közszolgáltatási feladat ún. belső ellátása mentesít az egyenlő bánásmód és az átláthatóság követelményéből eredő, a verseny bevezetésére vonatkozó kötelezettség alól. Lásd a C-410/04. sz. *ANAV* és a C-458/03. sz. *Parking Brixen* ügyekben hozott ítéleteket.

⁹⁰ A versenytárgyalás és közbeszerzés előnyeiről a szektorban lásd: Zöld Könyv, 1995.

követelményeinek megfelelően járjanak el, valamint közszolgáltatási ellentételezés vagy kizárólagos jog biztosításakor a közszolgáltatási szerződésben a közszolgáltatási feladatot és az ellenszolgáltatást pontosan rögzítsék. Ugyancsak figyelembe kell venni az uniós jog közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakat, amennyiben azok alkalmazandók.⁹¹ Az általános uniós gazdaságpolitikai prioritásokat integrálva további követelmény, hogy a közszolgáltatási szerződések rendszerében külön figyelmet fordítsanak a kis- és középvállalkozások érdekeire.

Szintén a közszolgáltatási piac hatékonysági és szociális elemeinek összeegyeztetését szolgálja, hogy a rendelet lehetőséget ad arra, hogy a tagállamok a közszolgáltatási feladat ellátása tekintetében önállóan szociális és minőségi követelményeket állapítsanak meg. Ezek vonatkozhatnak az utasok jogaira, a mozgáskorlátozott személyek szükségleteinek kielégítésére, a környezet védelmére, az utasok és munkavállalók biztonságára, a munkavállalók minimális munkafeltételeire, illetve a munkavállalók szociális védelmére. A személyszállítási közszolgáltatási piac szociális és minőségi elemeire különösen érzékeny tagállamok számára adott a lehetőség, hogy a szolgáltatók közötti átlátható és összehasonlítható versenyfeltételek biztosítása, illetve a közszolgáltatás szociális elemét gyöngítő „szociális dömping” kockázatainak elkerülése érdekében, különleges szociális és szolgáltatásminőségi követelményeket írjanak elő.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- ÁSZ: *Jelentés a nagyvárosi tömegközlekedés feladatellátásának és finanszírozásának ellenőrzéséről*
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/BFE53608D5EAF62C1256CB10041C116?OpenDocument>
- Baquero Cruz, Julio (2005): *Beyond Competition: Services of General Interest and EC Law*. In: Grainne De Búrca (eds.): *EU law and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press., pp. 169–212.
- Button, Kenneth (2010): *Transport Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- European Environmental Agency (2007): *Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe*.
http://www.dffd.de/Downloads/EU_0703xx_SubventionenFuerVerkehr.pdf
- Hancher, Leigh–Larouche, Pierre (2012): *The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest*. In: P. Craig–G. de Búrca (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press., pp. 743–781.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2012): *Financing –Városkutatás Kft.–Közlekedés Kft.–KTI (2012): A Debreceni Agglomeráció Sustainable Urban Transport*.
<http://www.transport2020.org>
GIZ_EMBARQ_SUT-Financing_International-Review.pdf
- Goeverden, Cees van–Rietveld, Piet–Koelemeier, Jorine–Peeters, Paul (2006): *Subsidies in Public Transport*. In: *European Transport*. No. 32., pp. 5–25.
http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5892/1/vanGoeverden_et_al_ET32.pdf
- Grant, Yonel–Pollan, Cyndy–Blake, Tagan (2011): *Regional Organizational Models for Public Transportation*. San Francisco: Booz Allen Hamilton.
http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/Organizational_Models_TCRP_J11_Task10.pdf
- Gwilliam, Ken M.–van de Velde, Didier (1990): *The potential for regulatory change in european bus markets*. In: *Journal of Transport Economics and Policy*. Vol. 24., No. 3., pp. 333–350.
http://www.bath.ac.uk/e-journals/jtep/pdf/Volume_XXIV_No_3_333-350.pdf
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus
- IFUA–Városkutatás–Közlekedés KTI (2012): *A Debreceni Agglomeráció integrált városkörnyéki közösségi közlekedés 2020-ig tartó fejlesztési tervét megalapozó tanulmány*. Budapest. (Kézirat)
- Inno–V (2008): *Contracting in urban public transport*.
http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/doc/2008_contracting_urban_public_transport.pdf

- Matthews, Brian–Bristow, Abigail–Nash, Chris (2001): *Competitive tendering and deregulation in the British bus market – a comparison of impacts on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas*.
http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo7_papers/thredbo7-workshopA-Matthews-Bristow-Nash.pdf
- McCarthy, Patrick (2001): *Transportation Economics. Theory and Practice: A Case Study Approach*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Norheim, Bard (2002): *Market Efficient Urban Public Transport – Optimal incentives under different constraints*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Ortiz Blanco, Luis–van Houtte, Ben (1996): *EC Competition Law in the Transport Sector*. Oxford: Oxford University Press.
- Péteri Gábor (2014): Helyi költségvetés: élni a lehetőségekkel. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 91–106.o
- Radó Péter (2014): Egy felsőoktatási stratégiának látszó tárgyáról. In: *Élet és Irodalom*. LVIII. évfolyam, 48. szám
- Rietveld, Piet (2006): Transport and the environment. In: Folmer, H.–Tietenberg, T. (eds) *Yearbook of Environmental Economics*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing., pp. 208–255.
- Rodrigue, Jean-Paul (2013): Urban Transport Problems. In: Rodrigue, Jean-Paul–Comptois, Claude–Slack, Brian (eds.): *The Geography of Transport Systems*. New York: Routledge., pp. 212–218.
- Sauter, Wolf–Schepel, Harm (2009): *State and Market in European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Small, Kenneth A. (1992): *Urban Transportation Economics*. Chur (Switzerland): Harwood Academic Publishers.
- Somai, Miklós (2003): *A kollektív közlekedés hálózati hatékonyságának, illetve versenyképességének értelmezése nemzetközi tapasztalatok alapján, avagy tanulságok a magyar közlekedés-fejlesztési stratégia számára*. Budapest: MTA Világgazdasági Kutatóintézet.
- sz. n. (2009): Az új európai uniós szabályozás hatása a magyarországi közösségi közlekedésre
- sz. n. (2014): Statistics Brief – Local Public Transport Trends in the European Union. Advancing Public Transport. Elérhető: http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/Local_PT_in_the_EU_web%20%282%29.pdf
- Szyszcak, Erika (2007): *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*. Oxford: Hart Publishing.
- The World Bank (2002): *Urban Transport Pricing and Finance*. Washington, DC: The World Bank.
http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/cities_on_the_move.pdf
- van de Velde, Didier (2008): A new regulation for the European public transport. In: *Research in Transportation Economic*. Vol. 22., Issue 1., pp. 78–84.
- van Goeverden, Cees–Rietveld, Piet–Koelemeijer, Jorine–Peeters, Paul (2006): *Subsidies in public transport*. European Transport.
http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/5892/1/vanGoeverden_et_al_ET32.pdf
- Városkutatás–IFUA (2009): *A Balatoni Közlekedési Szövetség szervezeti és szolgáltatási modellje*. Budapest. (Kézirat)

White, Peter R. (1990): Bus deregulation: a welfare balance sheet. In: *Journal of Transport Economics and Policy*. Vol. 24., No. 3., pp. 311–332.

http://www.bath.ac.uk/e-journals/jtep/pdf/Volume_XXIV_No_3_311-332.pdf

Zatti, Andrea (2011): New organizational models in European Local Public Transport: from Myth to Reality. In: *Working paper CIRIEC*. No. 2011/06

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 315., 2007. 12. 03., 1. o.
- 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról
- <http://www.monostory.hu/blog/2014/04/07/maganvasutak-a-szemelyszallitasban/> (2014.05.05.)
- <http://www.bkk.hu/magunkrol/mi-a-bkk/> (2014.05.05.)
- COM(61) 50 final. Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports. (*Memorandum, 1961*)
- COM(73) 1725 final. Commission Communication on the development of the common transport policy. (*Közlemény, 1973*)
- COM(1992) 494 final White Paper. On the future development of the common transport policy. (*Fehér Könyv, 1992*)
- COM(95) 691 final Green Paper. Towards Fair and Efficient Pricing in Transport – Options to internalising the external costs of the transport in the European Union. (*Zöld Könyv, 1995*)
- COM(2000) 580 végleges. A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. (*Közlemény, 2000*)
- COM(2001) 370 final White Paper. European transport policy for 2010: time to decide. (*Fehér Könyv, 2001*)
- COM(2003) 270 végleges. Zöld Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról. (*Zöld Könyv, 2003*)
- COM(2004) 374 végleges. Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról. (*Fehér Könyv, 2004*)
- EPP-ED Group in the European Parliament: European Transport Policy: Present situation and future prospects. (*European Transport Policy, 2004*)
- COM(2007) 724 final. A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. (*Közlemény, 2007a*)
- COM(2007) 606 final Commission Communication. The EU's freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe. (*Közlemény, 2007b*)
- The Commission's Greening Transport package: COM(2008) 433 final Commission Communication. Greening Transport; COM(2008) 435 final Commission Communication. Strategy for the internalisation of external costs; COM(2008) 436 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures; COM(2008) 432 final Commission Communication. Rail noise abatement measures addressing the existing fleet. (*Greening Transport Csomag, 2008*)

- COM(2009) 8 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions: Strategic goals and recommendations for the EU's maritime transport policy until 2018. (*Közlemény, 2009*)
- COM(2011) 144 végleges Fehér Könyv. Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé. (*Fehér Könyv, 2011*)
- 26. Jegyzőkönyv: Az általános érdekű szolgáltatásokról, HL C 83., 2010. 03. 30., 308. o.
- A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, HL C 8., 2012.1.11., 4. o. (*Közlemény, 2012*)
- A Bizottság közleménye: A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály, HL C 8., 2012.1.11., 15. o. (*Unió Keretszabály, 2012*)
- A Tanács 141/62 rendelete a közlekedés a 17-es Tanácsi Rendelet (17/62) alkalmazása alóli kizárásáról, HL 124., 1962.11.28., 2751. o.
- A Tanács 1017/68 rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési ágazatokra vonatkozó verseny-szabályok alkalmazásáról, HL L 175., 1968.7.23., 1. o.
- A Parlament és a Tanács 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési köz-szolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről, HL L 156., 1969.6.28., 1. o.
- A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, HL L 1., 2003.1.4., 1. o.
- A Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és pos-tai ágazatokban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004.4.30., 1. o.
- A Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszol-gáltatásról, HL L 315., 2007.12.3., 1. o.
- A Parlament és a Tanács 1073/2008/EK rendelete az autóbusszal végzett személyszállítás nem-zetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól, HL L 300., 2009.10.21., 88. o.
- A Tanács 169/2009/EK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési ágazatokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról, HL L 61., 2009.3.5., 1. o.
- 167/73. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 1974., I-0359. o.
- 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 1985., I-1513. o.
- 209/84-213/84. sz. Lucas Asjes egyesített ügyekben idő? hozott ítélet, EBHT 1986., I-1425. o.
- C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 2003., I-7747. o.
- C-458/03. sz. Parking Brixen ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 2005., I-8585. o.
- C-410/04. sz. ANAV ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 2006., I-3303. o.
- C-338/09. sz. Yellow Cab ügyben idő? hozott ítélet, EBHT 2010., I-13927. o.

Tizenkettedik fejezet

FELADATTELEPÍTÉS A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTT

Józsa Zoltán – Balázs István – Linder Viktória

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ A FEJEZETHEZ <i>(Józsa Zoltán)</i>	845
I. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI MODELLEI <i>(Balázs István)</i>	847
1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK	848
2. INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS -MŰKÖDÉS RENDEZŐ ELVEI	850
3. AZ EURÓPAI FEJLŐDÉSI MEGOLDÁSOK TÍPIZÁLÁSA	854
II. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS CIVIL HIVATALNOKAI <i>(Linder Viktória)</i>	861
1. A DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A KÖZSZOLGÁLATI REFORMOK ÖSSZEFÜGGÉSEI	862
2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FOGLALKOZTATÁSI MEGOLDÁSAI EURÓPÁBAN	864
3. A DÍJAZÁS AKTUÁLIS TRENDJEI AZ OECD-TAGORSZÁGOKBAN	867
4. PÁLYABIZTONSÁG ÉS SPECIÁLIS NYUGDÍJRENDSZEREK	871
III. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK TELEPÍTÉSE <i>(Józsa Zoltán)</i>	875
1. ÁLLAMIGAZGATÁSI VAGY ÖNKORMÁNYZATI ÜGY	876
2. A HATÓSÁGI ÜGYEK JELLEMZŐI	876
3. AZ ÜGYFÉL SZEMPONTJAI	877
4. AZ ÜGYINTÉZÉS JELLEGÉNEK VÁLTOZÁSA	878
5. NEMZETKÖZI MEGOLDÁSOK	880
6. A MAGYAR RENDSZER TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE	883
7. AZ 1990. ÉVI LV. TÖRVÉNY MODELLEJE: A JEGYZŐ KETTŐS SZÉREPKÖRE	885

8. SZERVEZETI ÉS FUNKCIONÁLIS REFORM 2010 UTÁN	887
9. A KORMÁNYABLAKOK RENDSZERE	890
10. HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉS A JEGYZŐK SZEMSZÖGÉBŐL	891
ÁTFOGÓ KÖVETKEZTETÉSEK (Józsa Zoltán)	893
FORRÁSJEGYZÉK	894
Táblázatok jegyzéke	
I.1 Az Európai Unió egyes tagországaiban érvényesülő modellek	851
I.2 Az egyes uniós tagországok közigazgatása	854
II.1 Európai országok tipológiája a helyi önkormányzatok alkalmazási rendszere alapján	867
III.1 Hatósági feladat- és hatáskörök változásai	889

Előszó a fejezethez

Józsa Zoltán

Az államigazgatási hatósági ügyek kategóriája, s nem különben azok végrehajtási módja a legutóbbi időkig az állam „magánügye” volt. Ennek során az állam, az államigazgatás döntött arról, hogy a jogszabályi kereteken belül, mely szervek, milyen eljárás során, milyen jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, adott tevékenység kapcsán mikor szület-
het tiltó vagy engedélyező határozat, kiket, milyen formában, milyen gyakorisággal kell ellenőrizni, illetőleg egyes tevékenységekről rendszeresen adatot gyűjteni. De ide tartozott az az eset is, amikor valamely közérdek vagy közösségi szükséglet kielégítése céljából köz-
szolgáltatási szerződést kellett kötni.

Az elmúlt több mint fél évszázadban nemcsak az államigazgatási ügyekkel foglal-
kozó, hatósági szolgáltatásokat nyújtó szervezetek köre alakult át, s vált egyre szélesebbé,
de mint ahogy azt a fejezet tanulmányai is bemutatják, jelentősen átalakult, illetőleg
átalakulóban van a klasszikus közjogi viszonyt leképző, alá-és fölérendeltségi kapcsola-
tok rendszere is. A mai modern társadalmakban az államok gazdasági teljesítményének
a növelése, a versenyképesség elősegítése és a kormányzással szembeni bizalom erősítése
egyenként és összességében is azt kívánja meg, hogy az állam, illetőleg annak intézményei,
legyenek azok regionális, területi vagy helyi szervek az *államigazgatási szolgáltatásokat
gyorsan, olcsón, juttassák el az ügyfelekhez, mellőzve mindenfajta felesleges formaságot,
idő- és költségpazarlást.*

A jogszerűségi és a hatékonysági elvárások összeegyeztetésének a dilemmája ma már
nagyraérett, meghaladott, köszönhetően a korszerű informatikai és technikai eszközök egy-
re szélesebb körben történő alkalmazásának. Az *e-közigazgatás, az e-közszolgáltatások
elterjedése*, kormányablakok, kihelyezett ügyintézési pontok alkalmazása a hatósági szol-
galtatások területén is rohamosan terjedőben van, új távlatokat nyitva a jövő számára.

I. A hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei

Balázs István

Kulcsszavak

New Public Management (NPM)	államigazgatási szolgáltatások	decentralizált modell
hatósági szolgáltatások	centralizált modell	„ultra vires” elve
		általános hatáskörű szerv kérdése

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások modelljei tekintetében a 80-as évek végéig az a tendencia érvényesült, hogy a helyi önkormányzatok minél szélesebb körben lássanak el a központi államigazgatástól átruházott hatáskörben államigazgatási feladatokat a szubsidiaritás jegyében.

1200

A New Public Management (továbbiakban: NPM) fokozatos térnyerésével ez a tendencia megállt, inkább a kiszervezést helyezték előtérbe a deregulációval együtt. Az elmúlt években a válságkezelés és a neoweberi államfelfogás lassú térnyerésével az államigazgatásba történő visszaszerveződést azonosíthatjuk, amit erősít az a vélekedés is, hogy az elektronikus közigazgatás elterjedésével, ügyintézési pontok széleskörű kiépítésével egyre kevésbé lesz jelentősége annak, hogy melyik a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv. A kormányablakok kialakítása miatt e célból már a magyar hatályos jog is intézményesítette a közreműködő hatóságok rendszerét. A vázolt jelenségek azonban több problémát is felvetnek. Egyrészt azért, mert az e-közigazgatás és ügyintézés nem mindenkinek jelent könnyebbséget, a társadalom egyes rétegei számára az technikailag nem elérhető, de főként tudatilag nem ragadható meg, és még ügysegéddel is nehezen alkalmazható.

Másfelől a hierarchikus ráhatás lehetősége az egyes, főként a hatósági ügyek intézése esetében értelemszerűen másként alakul a központi közigazgatás részéről, ha azokat nem saját szervekkel intézik az ügyfelekhez legközelebbi szinten, hanem az önkormányzatok útján.

E logika mentén az aggályok fordítva is igazak lehetnek, a központi közigazgatástól átruházott államigazgatási hatásköröket is sajátjukként kezelhetnek egyes önkormányzatok.

A magyar megoldásokban mindkét végletre láthatunk példát. Kérdés, hogy ez rendszerhiba, vagy valami másra vezethető vissza? Mindezen folyamatok és dilemmák vizs-

gálata nemzetközi összehasonlításban teljesebben ki, csak előbbi elvégzése után juthatunk megfelelő következtetésekre, javaslatokra.

1201 1. Az államigazgatási hatósági szolgáltatások

Amikor az államigazgatási hatósági szolgáltatásokat vizsgáljuk, akkor egyebek között fontos annak tisztázása, hogy mit értünk e kifejezés alatt alanyi és tárgyi értelemben.

1202 1.1 A hatósági szolgáltatások fogalma alanyi értelemben

Alanyi értelemben az elnevezésből adódik, hogy mindenekelőtt az államigazgatási szervek által végzett hatósági tevékenységről van szó. Az államigazgatás alatt ebből a szempontból a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik alrendszerét értjük, mely rendszerint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének irányítása alatt áll. Napjainkra azonban kialakult az államigazgatási szerveknek egy külön típusa: az „autonóm államigazgatási szervek”, melyek a végrehajtó hatalmi ág irányító szervéhez képest relatív önállósággal bírnak. Az említettek kivül azonban államigazgatási hatósági feladatokat látnak el a rendészeti szervek is igazgatásrendészeti feladatként és a helyi önkormányzatok központi államigazgatástól átruházott hatáskörben.

Összességében tehát megállapítható, hogy államigazgatási hatósági feladatot és szolgáltatást az államigazgatási szervek mellett ellát minden közigazgatási alrendszer is. A feladatellátás azonban még ebben sem merül ki, mivel közvetett közigazgatásként a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerveknek egyre szélesedő skálája vesz részt a hatósági tevékenységben. A köztisztviselőkkel kezdve a közintézeteken át, egészen a természetes személyekig terjed az a kör, mely – ugyan a nagy közigazgatási rendszerenként eltérő mértékben – kiegészíti a közigazgatási szervek körét.

1203 1.2 A hatósági szolgáltatások fogalma tárgyi értelemben

A helyzet hasonlóan összetett tárgyi oldalról is. Ilyen aspektusból az államigazgatási hatósági szolgáltatások alatt például a hatályos magyar szabályozásnak megfelelően a hatósági ügyeket kell érteni, azaz ide tartozik „minden olyan ügy, melyben közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez”.¹

Tartalmilag ez a meghatározás az egyedi (nem normatív), egyoldalú közigazgatási aktusoknak felel meg, mint közös nevező az uniós tagországok közigazgatási jogában.

¹ Lásd: 2004. évi CXL. törvény 12. § (2) bekezdés a) pont.

1.3 A hatósági szolgáltatások komplex fogalma

1204

Az előbbieken túlmenően a fogalom meghatározásakor figyelembe kell tehát azt is venni, hogy a hatósági ügyek intézésére a világon különböző megoldások alakultak ki, és ez igaz a hatósági tevékenység fogalmi elemeire is. Az, hogy hatósági ügyön mit kell jogilag és ténylegesen érteni, még az olyan általános szabályozási rendszerekben sem egyértelmű, mint a korántsem általánosan érvényesülő hazai szabályozásunk, mert az egész ügycsoportokat vesz ki a törvény hatálya alól (pl. szabálysértési, állampolgársági ügyek, választási eljárás stb.), vagy csak másodlagos szerepet szán neki (pl. iparjogvédelmi és szerzői jogi ügyek stb.).

A fogalom elméletileg sem tisztább, mert bár logikusnak tűnhet, hogy hatósági tevékenység alatt a hatósági aktusok kibocsátását értjük, de tartalmilag szélesebb e tevékenység, hiszen magába foglalja a közintézeti aktusokat és a közigazgatási szerződésekből legalább a hatósági szerződéseket.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a nagy közigazgatási rendszerekben a közigazgatási aktusok fogalma alatt eltérő jelentéstartalmat értenek, így például a franciák felfogásában ide tartoznak a normatív aktusok is (Rivero, 1990: 114–115), míg másutt – például nálunk – csak az egyedi aktusok tartoznak e körbe (Fazekas–Ficzere, 2006: 291–293).

A területi közszolgáltatások szabályozása szempontjából megközelítve az alanyi és tárgyi kört, talán akkor járunk el helyesen, ha a lehető legszélesebb értelemben vizsgáljuk a témakört, és ehhez adunk a szakirodalomban elterjedt komplex fogalmat.

Ennek megfelelően államigazgatási hatósági szolgáltatáson a közigazgatási szerveknek és közigazgatási hatósági hatáskörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek azt a tevékenységét értjük, melyek során hatósági hatáskörükben eljárva hatósági ügyeket intéznek. Mivel pedig a kutatás tárgya a helyi szintre terjed ki, így a vizsgálódás fókuszába is ez kerül, azzal, hogy a helyi szint alatt a területi és a települési szintet értjük.²

Megkerülhetetlen a kutatási hipotézisben szereplő felvetés kapcsán, hogy vajon a helyi önkormányzatok szerepe milyen a helyi közszolgáltatások rendszerszerű szervezésében az államigazgatási hatósági szolgáltatások terén? A kérdés két szinten is felmerülhet, egyrészt a helyi önkormányzatok saját hatósági ügyei kapcsán, másfelől pedig a helyi önkormányzatok számára átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásában.

A saját hatósági ügyeket érintően feltétel, hogy az adott rendszerben a helyi önkormányzatok rendelkezzenek önálló szabályozási jogkörrel, mely keretében megalkotott helyi jogszabályokat egyedi, konkrét esetekben, ügyekben maguk hajthatják végre, illetve alkalmazhatják.

A másik eset nem a helyi önkormányzati autonómia része, hanem bizonyos mértékben a szubszidiaritás elvének sajátos érvényesüléseként fogható fel. Mivel az ügyfelek a településeken élnek, dolgoznak, laknak stb., számukra fontos, hogy minél több ügyüket, így különösen a gyakrabban felmerülő államigazgatási hatósági ügyeiket is ott tudják intézni. Mivel a fentről lefelé szervezett, hierarchikusan felépülő államigazgatási struktúrák telepü-

² A terminológia vitatható, mivel az államigazgatásban általában területi államigazgatási szervekről vagy területközi szervekről beszélnek, a helyi önkormányzatok alatt pedig a Möt. 3.§ (1) bekezdése alapján a települési és a megyei (területi) önkormányzatokat értjük. A tárgykört érintő összefüggésük okán azonban e tanulmányban a Möt. terminológiája kerül alkalmazásra.

lési szinten csak kivételesen rendelkeznek saját szakigazgatási szervekkel, így önkéntelenül adja magát, hogy az e szinten szükségképpen jelenlévő helyi önkormányzatok kerüljenek bevonásra ezen ügyek intézésébe. Ez persze korántsem problémamentes, hiszen a kisebb települések eleve nem rendelkeznek e feladatok ellátásához megfelelő igazgatási kapacitással, a nagyobbak esetében pedig előbbiek elvonhatják a már meglévő kapacitást a helyi közügyek ellátásától. Arról nem is beszélve, hogy az államigazgatási hatósági ügyek intézésénél oly fontos helyi befolyásolásmentesség hogyan lesz biztosítható?

Több szempont együttes és gondos mérlegelésével lehet tehát csak a konkrét megoldásokat kialakítani.

1205 2. Intézményrendszer és -működés rendező elvei

Az előbbi pontokban tárgyaltak alapul vételével lehet bemutatni az államigazgatási hatósági feladatellátás egyes elvi konstrukcióit. Ennek keretében megkülönböztethetünk *centralizált, decentralizált és egyes modelleket*.

A megkülönböztetés tekintetében azt lehet figyelembe venni, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások intézményrendszerében a különböző közigazgatási alrendszerek közt milyen alapvető munkamegosztás került kialakításra. Ennek keretében van-e például általános első- és másodfokú közigazgatási hatóság, és az melyik alrendszerhez tartozik? Előbbi feladat- és hatásköreit saját, önálló hatáskörként vagy átruházott jogkörben gyakorolja?

Ezekre nagyon változatos egyedi megoldások alakultak ki, melyek rendszerezése nem csupán elvi jelentőségű.

1206 2.1 A hatósági feladatellátás modelljei

Az előbbiekben jelzett szempontrendszer figyelembevételével jellemezhetőek az egyes modellek.

A *centralizált modellben* a közigazgatás-szervezésben alkalmazott klasszikus elvek közül a centralizáció-dekoncentráció dominál, így az államigazgatási intézményrendszer lesz a meghatározó a hatósági feladatellátásban.

Ehhez képest megkülönböztethetjük meg a *decentralizált modellt*, melyben az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása megoszlik az egyes alrendszerek között. Ennek eredményeképp helyi – jellemzően települési – szinten nem csupán a saját hatósági feladataikat látják el az önkormányzatok, hanem meghatározó módon a központi államigazgatástól átruházottakat is, mégpedig alapvetően jogszabály által előírt kötelező, átruházott hatáskörként.

Ezekkel az alapmegoldásokkal összevetve a *vegyes modellben* az előző két modell intézményrendszerének minden eleme jelen van, ráadásul azok közül egyik sem dominál.

Mindhárom modell hangsúlyozottan elméleti konstrukció, amely nem megelőzte a konkrét alkalmazást, hanem fordítva, az empiriából származó analitikus konstrukció, ezért az egyes országok konkrét közigazgatásának e modellekben való elhelyezése is relatív.

Az Európai Unió egyes tagországaiban érvényesülő modellek

Centralizált modell	Decentralizált modell	Vegyes modell
Bulgária, Ciprus, Észtország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia	Belgium (régióként eltérésekkel), Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Svédország	Ausztria, Finnország, Görögország, Lettország, Magyarország (félúton a centralizált rendszer felé), Németország, Spanyolország

Forrás: saját szerkesztés

2.2 A modellek kialakulása

A modern polgári állam- és közigazgatás-fejlődés folyamatában – legalábbis Európában – a feudális abszolutizmust felváltó új konstrukcióban a fő cél a nemzetállam megteremtése, melynek egyik központi eleme a helyi befolyásolástól mentes, az ország egész területén egyformán érvényesülő nemzeti jogrendszer kiépítése. Ehhez és az alkalmazásához szükséges közhatalmi feladatok ellátására a végrehajtó hatalmi ág központi szerveitől függő, nekik alárendelt közigazgatásra volt szükség. Ez azonban önmagában nem bizonyult elégségesnek, mert a közigazgatási hivatalnoki feladatellátás egész rendszerét is meg kellett változtatni. Az uralkodó osztályhoz való tartozás és megörökölt hivatalnoki posztok helyébe a szakmai tudás birtokában, élethivatásszerűen végzett tevékenység lépett, mely alkalmas volt a közigazgatás, mint szakigazgatás végzésére.

Sajátos módon ennek a modern polgári közigazgatásnak az alapjai éppen a feudális abszolutizmusban jönnek létre, előbb a katonai, majd a rendészeti és kincstárügyi igazgatásban, mivel ezek voltak a legfontosabbak a hatalom megőrzése és fenntartása érdekében. A polgárság hatalomra jutását követően, ezekre az alapokra építve alakul ki a nemzeti jogszabályokat helyi befolyástól mentesen, szakszerűen és jogszerűen végző, ekkor még meghatározóan közhatalmi feladatokat ellátó modern polgári közigazgatás.

E folyamatban azonban végig ott lapult az a már jelzett ellentmondás, hogy a közigazgatás aktusainak címzettjei, az ügyfelek településeken éltek, ahová a jobbágyközségek időszakából megörökölt kistelepülési szerkezetből adódóan ésszerűen nem volt kiterjeszhető a központból irányított államigazgatás, miközben a városiasodás folyamata is kezdetét vette. Ekkor értékelődik fel a területi közigazgatás és annak szervezése, követve a közigazgatás új feladataival kapcsolatos szempontok érvényesülését.³

³ A napóleoni területi közigazgatás-szervezés például egyszerű elveket követett, mert – a korabeli közlekedési viszonyokat alapul véve – a megyéket egyebek közt úgy alakította ki, hogy a megyeszékhely és a megye legtávolabbi települése egy nap alatt lóval bejárható legyen, míg a járások esetében a központ és periféria „bejárhatósága” gyalogosan számítottott. Lásd: <http://cassini.seies.net> (2014.05.26.)

A megyék, járások stb., mint települést meghaladó államigazgatási körzetek ideális illetékességi területeivé váltak az államigazgatás által ellátott szakigazgatásnak, de nem oldották meg a települési szinten gyakran felmerülő (pl. anyakönyv, személyi adat és lakcímnnyilvántartás) vagy helyismeretet igénylő (pl. építési ügyek, birtokvédelem, szabálysértés stb.), amúgy államigazgatási hatósági ügyek intézését. Ezen kívül még azt is számításba kell venni, hogy a korai polgári közigazgatás fejlődésének XVIII. század végi és XIX. század eleji viszonyai közt még korántsem beszélhetünk a mai értelemben vett jogállami közigazgatásról, melyben főszabályként a közigazgatási szervek csak jogszabályban meghatározott hatáskörükben és illetékességi területükön járhatnak el. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás működésében – az általános törvényi felhatalmazásra alapozva – elég nagy volt a diszkrecionális jogkör alkalmazásának a tere, ezért – a rendőrállam közigazgatásához hasonlóan – az ügyfelek cselekvéséhez célszerű volt előbb a közigazgatási hatóságok állásfoglalását kikérni. Mindezek viszont azt igényelték, hogy települési szinten is működjön olyan közigazgatási megoldás, mely a helyi közösség vonatkozásában a központi közigazgatási szervek feladatkörében is eljárási, bizonyos átruházott hatásköröket gyakorolhat.

Erre jó alapul szolgálhattak a feudalizmusban kialakult, közös használaton nyugvó (jobbágyközségek) vagy tulajdonra épülő helyi igazgatási szervek, csupán közhatalommal kellett felruházni őket.

A polgármester vagy más eljárók közös vonása lett az ilyen jogkörök gyakorlásában való részvétel még jóval azelőtt, hogy a helyi közügyek intézésére szolgáló önkormányzatiság a helyi igazgatásban kifejlődött volna.

A vázlatos történeti elemzésből következően az államigazgatási hatósági feladatok intézésében előbb a centralizált modell valamilyen konkrét megjelenési formája realizálódott, a helyi közügyek intézéséhez kötődő decentralizáció pedig a későbbi idők eredménye.

Az is igaz azonban, hogy a helyi önkormányzati autonómia kiterjedése és a közigazgatási kapacitás bővülése teremtette meg annak a feltételeit, hogy a közigazgatási önkormányzatok nagyobb szerepet vállalhassanak az államigazgatási ügyek helyi intézésében, de csak ott, ahol erre alkotmányos lehetőség volt.

Ebből a szempontból az angolszász rendszerek mindig is kötve voltak az „ultra vires” elvéhez. Igaz, ez minden közigazgatási feladatra kiterjed, ezért nem alakulhattak ki az ún. „általános hatáskörű közigazgatási szervek”, illetve a helyi közügyekben az önként vállalt feladatok sem.

Más kontinentális rendszerekben ez eltérően alakult, de egymástól gyökeresen különböző állam- és közigazgatás-felfogást követve.

A frankofon nézet szerint ugyanis a helyi önkormányzat első embere egyben a központi állami szervek legalsóbb szintű képviselője is, aki halaszthatatlan ügyekben a közérdek védelmére általános felhatalmazással rendelkezik, ideértve például a bünyügyi eljárási cselekményeket is. Mindez leegyszerűsítette az államigazgatási hatáskörök telepítését azal, hogy a választott polgármester nyilván nem alkalmas a szakigazgatás vitelére, hanem olyan hivatali szervezetet és személyzetet kénytelen alkalmazni, mely képes a jogszerű és szakszerű ügyintézésre, de a komplex – alkotmányjogi, közigazgatási, büntető és polgári – jogi felelősség az övé marad. *Egyebek közt e jellegzetességei miatt sorolhatók az ilyen típusú megoldások a centralizált modellek közé.* A közigazgatás-szervezési megoldás azonban egyáltalában nem jelent széles államigazgatási hatáskörgyakorlást.

Más – főként porosz és osztrák – megoldásokban a polgármester államigazgatási hatáskörei csak a közrend- és a katasztrófavédelemre korlátozódnak, míg a szakigazgatási hatáskörök címzettje a hivatali szervezet köztisztviselői jogállásban működő vezetője (pl. a magyar jegyzők). *Ebben a felfogásban az a decentralizált modell, amelyben az államigazgatási hatásköröknek széles köre kerül átruházásra a decentralizált önkormányzati szervekre* (pl. a Benelux országok, így különösen Hollandia).

A két – egymástól elveiben eltérő – megoldás alkalmazásában *a egyes rendszerek azok, melyek mindkettőből merítenek*. A történetileg kialakult magyar polgári közigazgatás ilyen volt a törvényhatósági, közigazgatási bizottsági és szolgabírói megoldásaival.

Mint minden kategorizálás – persze ez is – relatív értékű, de témánk szempontjából azért fontos, mert a napjainkra kialakult változatos országmegoldások megértéséhez kapaszkodókat adhat.

A történeti és elvi alapok tekintetében azonban nem lenne teljes a panoráma akkor, ha nem beszélnénk a közvetett közigazgatás, azaz a nem közigazgatási szervek által ellátott közigazgatási feladatokról már a modellek kapcsán is.

E tekintetben mintául mindig is az angolszász megoldások szolgálhattak, melyekben a civilszféra szerveződése jogilag is könnyebben vehettek részt a közfeladatok ellátásában, például a jogrendszer és a jogi személyiség egységessége vagy a parlamenti felhatalmazás korlátlansága okán.

A merevebb közjogi alapokon álló kontinentális Európában nem csupán a frankofon rendszerek építettek ki komoly elvi⁴ és ezekből fakadó jogi korlátokat (Rivero, 1990: 35–43), ezek a XX. század közepéig más rendszerekre is nagymértékben hatottak.

Mindezek következtében az államigazgatási feladatellátásban is több közigazgatási szervtípus – államigazgatási, helyi önkormányzati közigazgatási szervek és azok társulásai, rendészeti szervek – vett részt, mint ahogy például a köztestületek, közalapítványok.

Az egymástól eltérő logika gyakorlati alkalmazása nagyon sok tényező függvénye, melyeket a következő pontban tekintünk át részletesebben, de ezek közül feltétlenül számolni kell a polgári állam és közigazgatás fejlődésének aktuális feladataival. A polgári nemzetállam megszilárdításának időszaka egyben a modern közigazgatás kialakításának és gyors fejlesztésének ideje is, amit az állami szerepkörök gyors bővülése a közszolgáltatások kiterjesztése terén csak nyomatékosított.

Ehhez képest konszolidáltabb korokban az üzemeltetés fő célkitűzése mellett a civilszféra bevonására is nagyobb hangsúly került. A folyamatban azonban a legnagyobb konkurenciát éppen a helyi önkormányzati autonómia kiterjesztése jelentette, főként ott, ahol széles felelősségkörű rendszerek alakultak ki a helyi igazgatásban. Ezekben a rendszerekben a civilszféra is a helyi önkormányzati intézményrendszeren keresztül került bevonásra a helyi közügyek intézésébe, melyek tekintetében szándékosan törekedtek a helyi önkormányzatok monopolhelyzetének rögzítésére.

Ez a törekvés kihatott az államigazgatási hatósági ügyek helyi, területi intézésére, mivel ezeknek az államigazgatás általi saját kézben tartása egyben a helyi önkormányzatok központi állami befolyásolásának egyre fontosabb eszközévé is vált.

⁴ Lásd: például a „service public” eszméje.

Mindezek a folyamatok azonban nem statikus, hanem dinamikusan változó rendszert alkottak és alkotnak ma is. A változó államfelfogások a közigazgatás más és más elemeit és eszközeit helyezik előtérbe, vagy hoznak létre új típusú szerveket (pl. a független szabályozó közhatóságok). A helyi igazgatásnak egyebek közt ezért sem alakult ki egy egységes európai modellje, helyette csak elvek és indikátorok – főként a teljesítmény és a hatékonyság – összemérésére kínálkozik lehetőség (Codaccioni–Humbert, 2011: 13–14).

3. Az európai fejlődési megoldások tipizálása

1209 3.1 A fejlődést meghatározó tényezők

A megelőző pontban foglalt elvi fejtegetések nyomán e fejezetben az kerül vizsgálatra, hogy vajon lehet-e tipizálni a nagy közigazgatási rendszerekben (Szamel et al, 2011) kialakult konkrét közigazgatási megoldásokat. A válasz nem egyszerű, mert az egyes megoldások a valóságban még akkor is eltérnek egymástól, ha látszólag vagy elnevezésükben ugyanarról van szó (pl. prefektúra, prefektus, polgármester, járási hivatal stb.). Éppen ezért az intézményrendszer mellett a tágabb környezetet is vizsgálni kell komplex módon annak érdekében, hogy a működési mechanizmusról valós képet kapjunk.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátása szemszögéből két szempont vizsgálata érdemel kiemelés, így a feladat- és hatáskörmegosztás az államigazgatási és a helyi önkormányzati szervek közt, illetve ezzel szoros összefüggésben a központi kormányzati szervek területi képviselőinek mechanizmusa.

I.2 táblázat

1210

Az egyes uniós tagországok közigazgatása

Angolszász model	Francia modell	Germán modell	Skandináv modell	Poszt szocialista modell
Egyesült Királyság, Írország, Málta, Ciprus	Franciaország, Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália	Németország, Ausztria	Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia	Lengyelország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Horvátország

Forrás: saját szerkesztés

3.2 A nagy közigazgatási rendszerek sajátosságai

1211

Minden nagy közigazgatási rendszerre jellemző az, hogy a folyamatosan változó közigazgatásban az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közti, valamint a közigazgatási szintek közti feladatmegosztás mozgásban van (Balázs, 2006: 401–423). Ez többek közt azért van így, mert a polgári állam- és közigazgatás-fejlődés menetében a centralizált államigazgatás és a decentralizált önkormányzati közigazgatás közti feladatmegosztás mögött funkcionális racionalizáció húzódik meg, illetve a helyi közösségeknek az Európa Tanács szabályozása alapján ma már alanyi, alkotmányos joguk a saját ügyeikben való szabad igazgatás és szabályozás.⁵ Tény azonban az is, hogy a polgári alkotmányokban viszonylag későn jelenik meg a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként, és az ennek tartalmát kitöltő Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is csak a 80-as évek elejének terméke.

Korábban már említésre került az is, hogy a feudalizmusban kialakult városi igazgatási autonómia, és a községi közbirtok igazgatási autonómiájára alapozva a polgári állam megszilárdulásával, megerősödésével egyenes arányba nőtt a helyi autonómia, ám az minőségi változáson a XX. század utolsó harmadának decentralizációs hullámát követően esett át. Mára pedig a 2008-as válságot követően más törekvéseknek lehetünk tanúi (Davey, 2012).

Továbbá az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás viszonya alapvetően más az unitárius és más a szövetségi államokban is.

Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közti feladat- és hatáskörmegosztás konkrét jogi szabályozását elemezve (Lopez, 2007: 16–24) egyértelművé válik az a munkamegosztás, hogy az államigazgatás feladata területi szinten elsősorban a hatósági jogalkalmazás, oly módon, hogy a jogszabályokat mindenütt helyi befolyásolástól mentesen, jogszerűen, szakszerűen alkalmazzák. Az önkormányzati közigazgatási szervek fő feladata pedig elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, melyben a helyi viszonyok közti különbségek számbavétele biztosítja a hatékony végrehajtást. A feladat- és hatáskörmegosztás régebb óta ezt a logikát követi akkor is, ha jó néhány közszolgáltatást több országban is az államigazgatás szervez, ami mellett az önkormányzatok is látnak el hatósági jogalkalmazást saját hatáskörükben.⁶

A feladat- és hatáskörmegosztásnak több dimenziója van. Az egyik ilyen közülük a megosztás elvei, mechanizmusai, vagy éppen ilyen a végrehajtás módja is. Mindezeket tovább kell vizsgálni a jogi szabályozás és a gyakorlati megvalósulás szintjén is. A jogi szabályozásban foglalt feladat- és hatáskörök megvalósíthatósága nagymértékben függ a társadalmi, gazdasági környezettől és a globalizálódó világ által támasztott új feltételrendszerrel, újabban pedig a válságra adott válaszoktól.

⁵ Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

⁶ Lényegében ezt a történetileg és a gyakorlatban kialakult megoldást tartalmazza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is.

1212 3.3 A gazdasági válság hatása

A válságot megelőző évtizedek fő tendenciája az volt, hogy a területi és települési szinten ellátott közigazgatási feladatok egyre bővültek és komplexebbé váltak. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok pedig egyre kevésbé különültek el merev módon, az egyes feladatok teljesítése feltételezte a különböző közigazgatási szervek együttes eljárási kooperációját. Ennek eredményeképp viszonylagossá vált az önkormányzati szervek saját és átruházott hatásköre is, mert a saját feladat- és hatáskörök ellátása egyre nagyobb központi támogatást igényelt, és ezzel a központi befolyásolás mértéke is növekedett. E tendenciák érvényesülése pedig nagymértékben függött attól, hogy szövetségi államokról vagy unitárius államokról van e szó.

Az unitárius államokban a közigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása centralizált maradt, de ennek foka országonként és szakigazgatási ágazatonként nagymértékben változott. A központi állam és az önkormányzatok közti feladat- és hatáskörmegosztásnak – ez utóbbiak javára – sokkal szűkebb az alkotmányos védelme. Ezzel szemben a szövetségi államok bármely változatánál az alkotmányos szabályozás és védelem mindig is kiterjedtebb volt.

Az európai uniós országok konkrét jogi szabályozását elemezve a hatáskörmegosztás elveiről a következő jellemzők állapíthatók meg (Lopez, 2007: 34–36):

- a) A központi közigazgatás kizárólagos hatásköre a külügy, a honvédelem és a pénzügyek.
- b) A vizsgált országok túlnyomó többségében általánosan a helyi önkormányzati hatáskörbe tartoznak az olyan helyi közszolgáltatások, mint a településrendezés, helyi közlekedés, víz és csatorna, köztisztaság és hulladékkezelés stb.
- c) Egy sajátos csoportot alkotnak azok a feladat- és hatáskörök, melyek megoszlanak az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatási szervek közt. Ezeknek két további típusa van. Az egyikben a különböző államigazgatási szintek közti feladatmegosztásról van szó, míg a másikba az államigazgatás és az önkormányzatok közti megosztott feladatokról beszélhetünk. A megosztott feladat- és hatáskörök jellemző csoportja a szociális igazgatás, az egészségügyi igazgatás és a közoktatás.

Másik vizsgálati szempontként a feladat- és hatáskörgyakorlás módját illetően az uniós országok alapvetően két nagy csoportba oszthatók. Az egyikbe azok az országok tartoznak, ahol a feladat- és hatáskörgyakorlásra szigorú jogi keretek közt kerül sor (pl. a frankofon országok és a germán rendszerek) és a helyi szintű cselekvésre részletes jogszabályi előírások vonatkoznak. A másik országcsoportot azok az országok képezik, amelyek közigazgatásában a menedzseri szemlélet a NPM érvényesülése előtt is jobban jelen volt (pl. az angolszász és a skandináv rendszerbe tartozó államok) és ahol a hatékonyságnak, a hatásosságnak, valamint a megállapodásos technikáknak kiemelkedő jelentősége van a feladatok végrehajtásában. A napóleoni hagyományok alapján felépülő és működő frankofon országokban (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália) a közigazgatási feladatok közigazgatási szintek és szervtípusok közti felosztására eredetileg igen szigorú és részletes jogszabályok vonatkoztak, a közigazgatás működésében pedig a klasszikus közhatalmi eszközök érvényesültek, a versenyszférában alkalmazott igazgatási, szervezeti és vezetési eszközöket kevésbé használták.

A germán rendszerekben (Ausztria, Németország) az említett jogi kötöttségek szintén jelen vannak, de a végrehajtás során a különböző közigazgatási szintek és szervek közt nagyobb a kooperációs hajlam, a hatékonyság, és az eredményesség érdekében viszonylag kiterjedt a végrehajtási önállóság, rugalmasság.

Az angolszász országokban (pl. Anglia, Írország) a feladat- és hatáskörök gyakorlásában a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a hatékonyság és az eredményesség követése a meghatározó. Az igazgatottakat a piac szereplőihöz hasonlóan a szolgáltatásokat igénybe vevőknek tekintik, így itt a jogszerűség fontos, de másodlagos tényező. A skandináv országok pedig mindig is egyfajta átmenetet képeztek.

A korábbi szigorú jogi szabályozás azonban már a NPM megjelenése előtt oldódni kezdett, és a feladatellátás fő módszerévé a konzultációkon alapuló együttműködési, tárgyalási eszközök váltak.

A különböző rendszerekben kialakult a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröknek egy sztemerend struktúrája, melyek főként a településrendezésre, az építési-ügyekre, a közösségi közszolgáltatásokra, az alapfokú közoktatásra és az óvodai nevelésre, valamint a szociális ügyekre vonatkoznak.

Ami az államigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatellátást illeti, a következő főbb jellemzők alakultak ki a válság kirobbanásáig:

- a) A hatásköri szabályozás a központi szervek hatáskörében maradt.
- b) A helyi önkormányzati hatáskörök finanszírozásában növekedett a központi támogatás aránya még azokban az országokban is, ahol a helyi bevételek köre kiterjedtebb.
- c) A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete a költségvetés ellenőrzése irányába tágult.
- d) Az átruházott államigazgatási – zömében hatósági hatáskörök – esetében bevezetésre került a hatékonyság ellenőrzése a felettes államigazgatási szervek részéről.
- e) A területi államigazgatási szervek bevonásra kerültek a helyi önkormányzatok feladatellátásának szakmai ellenőrzésébe, illetve információs rendszerek kiépítésébe és működtetésébe.
- f) Az információs rendszerek hatékonysági indikátorokat is tartalmaznak.
- g) A központi közigazgatási és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztásban megjelentek a szerződéses, megállapodásos elemek is, melyek célja a hatékonyság és a minőség biztosítása, valamint a költségek csökkentése, megosztása.
- h) Mindezek ellenére a helyi önkormányzatok fokozottabb bevonása az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásába programszerűen nem vált elterjedté – kivételt jelentenek Csehország és Spanyolország.
- i) Az NPM reformok érvényesülése inkább a civilszféra, illetve a versenyszféra felé orientálta a feladat- és hatáskörök kiszereződését (Lopez, 2007: 36–47).

3.4 Egységesség vagy diverzifikáció a központi államigazgatás helyi képviselésében? 1213

Az államigazgatási szolgáltatások helyi szintű ellátásának fontos a szervei oldala is, valamint annak vizsgálata, hogy mennyire alakultak ki ezen a téren egységes megoldások. Eb-

ből a szempontból kiemelkedő kérdés az, hogy a központi államigazgatási szervek, és így a Kormány területi szinten hogyan van jelen az általa irányított dekoncentrált szervvel vagy valamely más közigazgatás szervezési megoldással.

A központi kormány és szervei területi és települési szintű képvisellete alapvetően két formában jelenik meg, az egyik a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere, a másik a prefektusi rendszer. Több országban pedig a két alaptípus jellemzőit ötvöző, vegyes rendszerek működnek.

Jellemzően az EU tagállamainak mindegyikében működik a dekoncentrált államigazgatási szervek hálózata, melyek a központi közigazgatási szervek helyi végrehajtó típusú feladatait relatív önállósággal ellátó szervek, ám köztük is igen lényeges különbségek mutathatók ki. Az angolszász országokban működő ügynökségek, illetve testületek (szakigazgatási) önálló jogi személyiséggel és működési autonómiával bírnak. Hasonló a helyzet a skandináv országokban is azzal a különbséggel, hogy területi szinten a központi kormány képviselője koordinálja a dekoncentrált államigazgatási szervek működését, míg az angolszász országokban ilyen külön koordináló mechanizmus nincs.

Még összetettebb a helyzet a szövetségi államokban, mert ott a dekoncentrált szerveknek két típusa is jelen van helyi szinten: a szövetségi és a tagállami államigazgatási szervek.

A területi államigazgatási feladat- és hatásköröket ellátó szervek tekintetében a válság kirobbanásáig az a fejlődési tendencia érvényesült, hogy e szervek önállósága folyamatosan bővült a központi irányító szervekkel való viszonyukban. Ennek oka az volt, hogy a 80-as évek decentralizációs hulláma nemcsak a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét bővítette, hanem ez szükségképpen érintette a helyi államigazgatási szervek működési autonómiáját is. Ezeken túl a 90-es évek „új közmenedzsment” irányvonala, a felelősség és eszközmegosztás, a hatékonysági, az eredményességi és a minőségi követelmények mind ezt a tendenciát erősítették.

Mindezek következtében a területi államigazgatás szervezeti formáját illetően meghatározóvá váltak az olyan megoldások, amelyek e feladatokat az általános hatáskörű területi hivatalok helyett inkább az ágazatok saját szerveivel látatják el. Ez pedig többek közt azt eredményezte, hogy felértékelődött a központi közigazgatás helyi képviselőjének koordinációs és ellenőrzési szerepköre a területi államigazgatás vonatkozásában.

A kormány általános hatáskörű területi képvisellete, mely egyik fő típusa a prefektusi rendszer – az angolszász országok kivételével –, mindenütt ismert és alkalmazott. A központi kormány területi képviselője korábban a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, a területi államigazgatás irányítási teendőit, valamint a közrend és közbiztonság védelmével összefüggő feladatokat látott el.

A 80-as évek folyamatos decentralizációs és dekoncentrációs reformjai nyomán azonban e szervek feladatköre is átalakult. Előbb a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletből utólagos jogszerűségi, törvényességi ellenőrzés; a területi államigazgatásban pedig az irányítás helyett – e szervek önállóságának növekedése miatt – koordináció és ellenőrzés lett bevezetve.

Ugyancsak érzékelhetők voltak e változások a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatás együttes fellépését és működését célzó új közvetítői feladatok megjelenésében. A központi kormány helyi képviselője folyamatos és interaktív kapcsolatot teremtett a központi közigazgatás és a helyi államigazgatás, valamint az önkormányzati közigazgatás közt.

A vázolt folyamatokban közrejátszott a területfejlesztés és -rendezés új térszerkezetét célzó regionalizáció is azzal, hogy az egyes országokban legfeljebb az általános közigazgatási területi beosztás megváltozását eredményezte, de a korábban kialakult közigazgatási rendszerkereteket csak ritkán érintette (pl. Finnország).

Némileg más a helyzet a napóleoni hagyományokat követő és a jakobinusi centralizációra épülő francia rendszerben, ahol az 1982-es nagy decentralizációs reform vesztesei az államhatalmat területi szinten egy személyben megjelenítő prefektusok voltak, ezért kompenzációra szorultak. A prefektusok önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkörének átalakulásával és gyengülésével párhuzamosan a területi államigazgatási szervek felé kaptak az irányítást végző tárcák rovására erős, lényegében irányítási jogkört. A dekoncentrációs hullám azonban később ezt az intézményt is elérte, ezért a területi államigazgatási szervek működési önállóságának növelésével a prefektusi szerepkör átalakulása nem állt meg. A válság hatására pedig újabban a társadalmi-gazdasági fejlődés területi motorjának szerepét kell betölteniük, ami érdekében jelentős pénzeszközök felett rendelkeznek. A kormány területi képviselőit ellátó szervek mára a klasszikus közhatalmi eszközök helyett társadalmi és gazdasági szervező szerepköröket látnak el.

3.5 A válságot követő időszak dilemmái

1214

Az előző pontban foglaltakra tekintettel megállapítható, hogy a nagy európai közigazgatási rendszerekben a központi közigazgatás alatti államigazgatás szerepe a decentralizáció – a helyi önkormányzati önállóság – növekedése ellenére sem veszített fontosságából, s nem is épült be a helyi önkormányzati rendszerbe átruházott feladat- és hatáskörként, hanem a helyi önkormányzati autonómia bővülése előbb e szervek működését is a relatív autonómia felé mozdította el. Mindeközben a központi kormány helyi képviselőjének funkciója is változott, a közhatalmi eszközök csökkentésével együtt járt a társadalmi-gazdasági szervező funkció, a kooperatív és koordinációs eszközök jelentőségének növekedése. A hasonlóan intézményekkel nem rendelkező angolszász országokban pedig e szerepet a pénzügyi centralizáció eszközrendszere töltötte be a központi kormányzat részéről.

A válság hatásainak leküzdése érdekében azonban nem csupán a helyi önkormányzati decentralizáció került le a napirendről a legtöbb országban, hanem ismét növekedni kezdett a területi államigazgatásban a közhatalmi eszközök szerepe,⁷ benne az államigazgatási hatósági szolgáltatásokkal.

Talán egyetlen olyan kivételes terület létezik, ahol a témánk szempontjából fontos új jelenségek, illetve intézmények vannak kialakulóban, ezek a nagyvárosi térségek. Ennek intézményesülésére jó példa a francia „nagyváros” (La métropole), mely intézménynek a jogi formája a közjogi jogi személyek egy sajátos, az önkormányzati társulásokra vonatkozó típusa: a költségvetési önállósággal rendelkező községi közgyűléssel együttműködési közintézet.⁸ Ez a lényegében kötelezően, prefektusi kezdeményezésre és törvénnyel létrehozott 500 000 lakost magába foglaló társulás, a települési, megyei, valamint regionális önkormányzatoktól

⁷ Lásd bővebben CCRE–CEMR, 2013.

⁸ Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)

és a központi közigazgatástól egyaránt vesz át feladat- és hatásköröket, köztük államigazgatási hatóságit is a területrendezés, közlekedés és környezetvédelmi igazgatás terén.

Hasonló törekvéseket tapasztalhatunk Spanyolországban (Barcelona, Valencia) vagy Hollandiában (Regio plus), de ezek inkább egyedi megoldások, mintsem általánosítható alternatívák. A másik idekívánczó megjegyzés pedig az, hogy mindegyik konstrukció erős központi beavatkozási lehetőséget foglal magában, mint integrációs mechanizmus. Az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás együttműködését biztosító intézményrendszer a magyar közigazgatás történetében is felbukkan, ha nem is olyan szervezeti integrációként, mint a hungaricumnak számító jelenlegi megyei (fővárosi) kormányhivatali, illetve járási modell.

* * *

Az államigazgatási hatósági szolgáltatások ellátásának több modellje alakult ki és érvényesül Európában, de a válság hatására sem jöttek létre olyan megoldások, amelyek egyfajta egységesítés irányába mutatnának. Ha mégis jellemző tendenciákat próbálunk beazonosítani, akkor ezek közt említhető az, hogy az államigazgatási hatósági szolgáltatások helyi önkormányzatokra történő telepítése vagy a közvetett közigazgatás felé történő kiszervezése mára már nem jellemző. Az újonnan jelentkező vagy a már létező hatáskörök hatékonyabb ellátása az államigazgatás rendszerén belüli racionalizálással és az elektronikus ügyintézés adta új keretek közt történik inkább.

II. A területi közigazgatás civil hivatalnokai

Linder Viktória

Kulcsszavak

közszolgáltatási reformok	rugalmas alkalmazás	teljesítményalapú bérezés
költségek csökkentése	munkapiaci foglalkoztatás	pályabiztonság
kapacitásépítés		

A közszolgáltatásról szóló munkák zömében a közigazgatás személyzeti rendszerei dichotomikus megközelítésben kerülnek bemutatásra. E kettősségnek megfelelően a karrier, illetve állás típusú alkalmazást biztosító rendszerekbe soroljuk – bizonyos megkötésekkel – a világban található közszolgáltatókat. Az elkülönítés alapja – ahol releváns e dualista felfogás – a közjogi, illetve a magán-/munkajogi viszonyok alapján történő foglalkoztatás. Ugyanakkor a nemzetközi gyakorlatot – benne az európai uniós tagállamokét – napjainkban a sokat emlegetett paradigmaváltás jellemzi, amely, legyen szó bármely modellről, elsősorban a mai kor követelményeinek megfelelő modernizációs törekvésekhez kapcsolható változásokat feltételezi. A konvergenciahatásoknak megfelelően ez a bizonyos paradigmaváltás kerül meghivatkozásra a hazai közszolgáltató-fejlesztési próbálkozások, és a gyakran irányt váltó fejlesztési kísérletek kapcsán is.

1215

Felmerül azonban a kérdés, hogy a hivatkozott hagyományos modellek – még ha egyértelmű is, hogy tiszta, sok évtizedes, esetleg évszázados formájukban már régóta nem léteznek – alkalmasak-e annak meghatározására, hogy egy ország milyen elvek mentén, alkalmazási viszonyok közepette foglalkoztatja közigazgatásának tisztviselőit? Van-e létjogosultsága e tradicionális modellek alkalmazásának? Az a tény, hogy egy adott országban közjogi jogszabály rendezi a köz- és kormánytisztviselők jogviszonyát, azt is jelenti-e egyben, hogy az e körben foglalkoztatottak magasabb szintű védeltséget élveznek – az állam, a köz szolgálóiként –, mint az egyéb munkavállalók? Vagy esetlegesen új modellek vannak kialakulóban a nemzetközi térben és magán az Európai Unión belül is? Hasonló védeltséget jelent-e a közjogi alkalmazás a rendszerváltó országok zömében, mint Európa nyugati felében? Valóban azt jelenti-e az állás típusú alkalmazás az Új Közmenedzsment hatására vagy esetleg frissen modellt váltott nyugati államokban, hogy a köztisztviselőt nem illeti magasabb szintű pályabiztonság, mint a magánszféra dolgozóját?

Jelen kutatás célja megvizsgálni, hogy a hagyományos modellekbe sorolás milyen létjogosultsággal bír napjainkban. Az utóbbi évek környezete milyen hatással jelentkezik a különböző országcsoportokban a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyai tekintetében?

Érzékelhető-e olyan kettősség, amely erőteljes különbségeket indukál az EU-tagállamok közszolgálatait illetően a régi és az új tagállamok viszonylatában? Esetlegesen a (közel)jövő új modellek kialakítását is előrevetítheti-e, amelyben a közszolgálati foglalkoztatás tekintetében a bejárt történelmi út, a sajátos társadalmi, gazdasági közeg átrendezi az eddigi modelleket? Ezek a modellek a közép-kelet-európai régió közszolgálati rendszerei tekintetében is javarészt definiálásra kerültek az utóbbi mintegy negyed évszázadban; de az útkeresés során az eredeti mintáktól számos tekintetben eltérő megoldások születtek.

Jelen alfejezetben a közszolgálati rendszerek általános kérdései mellett kiemelt figyelmet szentelünk a területi közigazgatásban foglalkoztatott hivatalnokoknak.

A kutatás módszere elemző-összehasonlító. A téma vizsgálatához az Európai Unió tagállamai közszolgálati jogi szabályozásainak elemzését, a gyakorlat vizsgálatát, és ennek körében a vonatkozó szakirodalom feldolgozását, nemzetközi szervezetek anyagainak elemzését alkalmazzuk összehasonlító módszerrel.

1216 1. A decentralizáció és a közszolgálati reformok összefüggései

Az elmúlt néhány évtizedben Európa országaiban a közszolgálati rendszerekben nagyléptékű reformok valósultak meg a közigazgatás minden szintjén. Abban a kérdésben, hogy a közszolgálatok meddig jutottak el a reformok megvalósításának útján, és mit is értek el az átszervezések során, jelentős mértékben eltérnek a vélemények. Kevés bizonyíték áll rendelkezésre a reformok sikerességét illetően, az új szervezeti modellek beazonosítása és meghatározása, valamint arra a kérdésre megszületendő válasz, hogy a speciális foglalkoztatási viszonyok közepette működő közszolgálat egyáltalán képes lesz-e a hosszú távú túlélésre és amennyiben igen, milyen módon, még várat magára. „A közszolgálatok ma még a régi módokon működnek, mert a közigazgatás személyi állománya általában nem tartozik a munkatörvénykönyvek hatálya alá, és az őket foglalkoztató közigazgatás maga sem magánvállalati formában funkcionál” (Demmke et al, 2010).

A közszolgálati reformok általában támogató stratégiával jelennek meg a kormányzati működés és a szolgáltatások nyújtásának decentralizációját illetően. A közszolgálati decentralizáció célja természetesen nem önmagáért való, a szemek előtt lebegő cél – egyéb esetlegesen megfogalmazott célkitűzések mellett – a jobb szolgáltatások nyújtása, ennek érdekében az emberi erőforrások hatékony menedzselése.

A közszolgálatra a kormányzati kötelezettségek teljesítésének legfőbb zálogaként tekinthetünk. A célkitűzéseknek megfelelően ezeket az erőforrásokat gyakran át kell alakítani ahhoz, hogy hatékonyan, hatásosan, esélyegyenlőséget biztosítva lehessen megoldani a decentralizáció nyomán más viszonyok között jelentkező kötelezettségeket. Ezért a közszolgálati reform folyamatában gyakran a szabályok módosítására, az ösztönzők átalakítására van szükség annak érdekében, hogy hatékonyabb, elhivatottabb és jobban teljesítő kormányzati emberi erőforrásokat teremtsenek a decentralizált környezet igényeinek megfelelően (Worldbank, 2001). *Az emberi erőforrások „átformálását” azonban nem lehet pusztán a szabályok átalakításával megoldani, és magával az ösztönző rendszer megváltoztatásával sem. E tényezők kiinduló alapként szolgálhatnak a folyamat elindításához, de a tényleges megvalósulás soktényezős; hosszú, átgondolt, lépésről-lépésre kialakított, egy irányba mutató stratégiát és gondolkodást, konzekvens építkezést igényel. Emberekről*

lévén szó, a humánerőforrásokkal való gazdálkodás kétség kívül a legérzékenyebb területe a kormányzati, a közigazgatási, az ágazati és a szervezeti stratégiáknak.

A fejlett országok kormányzataival szembeni elvárás a teljesítmény javulásával párhuzamosan növekvő színvonalú közszolgáltatások nyújtása, az adófizetők pénzével való elszámolás átláthatóságának garantálásával, a költségek szintentartása vagy csökkentése mellett. A hatékonyság növelése érdekében tett intézkedések számtalan variációban jelentkeznek, amelyek közül a növekvő számú devolúciós és decentralizációs intézkedéseket, a verseny ösztönzését, a munkaerő átstrukturálását és szükséges méretének újra meghatározását, az egyéb, változatos formákat öltő emberi erőforrás gazdálkodási intézkedéseket, költségvetési praktikákat és eljárásokat, a költségvetés és a menedzsment eredményorientált megközelítéseit emelhetjük ki. Az újabb és újabb modernizációs intézkedések eredményeiről az empirikus adatok sporadikusak. Ebben az információk és az értékelés – több oldalról is – hiányos jellege is szerepet játszanak. Curristine és szerzőtársai szerint mindazonáltal a nemzetközi tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy a politikai hatásköröknek és a pénzügyi felelősségnek a területi kormányzatok javára történő decentralizációja, továbbá a megfelelő humánerőforrás-gazdálkodási gyakorlatok hozzájárulhatnak a közszektor teljesítményének javulásához (Curristine et al, 2008).

Ha a közszolgálati hatásköri struktúrákban a decentralizációs folyamatok révén változtatásokra kerül sor, a korábban fennálló szerepek és felelősségi szintek átrendezésre kerülnek. Decentralizáció esetén fokozottan jelentkezik az igény a megfelelő szaktudással rendelkező személyi állomány iránt és ezzel párhuzamosan megnő a kapacitásépítés jelentősége. A decentralizációs folyamat földrajzilag és intézményileg is máshová telepíti a hatásköröket, megváltoztatja a hatáskörök és munkakörök elhelyezkedését. A földrajzi vagy a különböző kormányzati szintek közötti mozgást azonban számos tényező gátolhatja. Az esetek többségében *a magasabb kormányzati szinten történő foglalkoztatás magasabb presztízzsel társul.* Ezzel párhuzamosan általában – így Magyarországon is – a magasabb közigazgatási szinten magasabbak az illetmények is. Számos országban a munkavállalói mobilitásra való hajlandóság is ilyen akadályozó tényezőként jelentkezik, hiszen sokhelyütt nincs is kultúrája e jelenségnek.⁹ Mi több, nem működnek a mobilitást támogató mechanizmusok sem.

A decentralizációs folyamatok velejárója, hogy a közszolgálati foglalkoztatási viszonyok tekintetében is lazul a központi szintű kontroll, és lehetőség nyílnak a helyi igényeknek megfelelő változatos megoldások bevezetésére. A központilag meghatározott alkalmazási feltételek, illetményre vonatkozó szabályok, teljesítménykritériumok ugyan biztosíthatják az egységes minőségi elvárásokat, de egyes esetekben túlléphetnek a helyi lehetőségeken (Worldbank, 2001). Kistelepülések esetében problémát jelenthet a megfelelő tudással, képzettséggel rendelkező szakemberállomány megtalálása, alkalmazása és megtartása, de a számukra nyújtható juttatások biztosítása is, hiszen *a korlátozott anyagi eszközökkel*

⁹ A holland közszolgálat pozitív példaként említhető. A jogi szabályozás is támogatja a köztisztviselői mobilitást pénzbeli ösztönzőkkel, a költségek állam általi átvállalásával igyekeznek előmozdítani azt. A pénzügyi-gazdasági világválság okozta munkaerő-megtartási nehézségekkel szembeni fellépés további programjavaslatok megszületését indukálta, amelyeknek célja a közszolgálati munkaerő-át-csoportosítás megvalósulásának támogatása. De említhetnénk más országokból számos egyéb ún. „jó gyakorlatot” is.

rendelkező kisközségek nem minden esetben képesek a versenyképes illetményeket kigazdálkodni. Ez magyar vonatkozásban például a korábbi körjegyzőségek vagy a jelenleg hatályos szabályozás szerinti közös önkormányzati hivatalok működtetésében, illetve azok létének jogosultságában és szükségességében is tetet ől.

Az egységesség hiánya viszont egyéb oldalról okozhat feszültségeket. Ebben a körben példaként hozhatjuk a magyar járási hivatalok 2013-as létrehozatalához kapcsolódóan azt a jelenséget, amelynek során a korábban önkormányzati alkalmazottként államigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők a területi kormányhivatalok részeként létrejött járási hivatalokba kerültek át kormánytisztviselői státuszba. Ez esetenként azt jelentette, hogy az illetménymegállapítások közötti különbségek azt eredményezték, hogy egyes munkakörökben – ugyanazon feladatok ellátása mellett is – esetlegesen egészen nagy arányban csökkent az illetmény. A köztisztviselőiből kormánytisztviselői státuszba átkerült munkaerő többsége elfogadta ezt az illetménycsökkenést, mert örült, hogy megtarthatta állását, amelyre korábban, a rövid idő alatt lebonyolított és nehezen áttekinthető átszervezési folyamat során még koránt sem volt garancia. Természetesen az önkormányzatok által biztosítható, illetve biztosított illetmények különbözősége, az államigazgatási szintek közötti illetménykiegészítések mértéke okán olyan helyzet is előállhatott, hogy adott köztisztviselőnek a kormánytisztviselői szabályozás hatálya alá kerülése illetménynövekedést jelentett.¹⁰

A közszolgálati reformok keretében folyó kapacitásépítés és a kapacitásoknak a decentralizáció révén előállt igényekhez történő igazítása alapvető jelentőségű. A *közszolgálatokkal szembeni elvárás* – legyen szó központi kormányzatról, annak területi szerveiről vagy önkormányzatokról – egyöntetűen az, hogy *személyi állományuk hatékonyan, a lehető legmagasabb színvonalon legyen képes ellátni a ráruházott közfeladatokat, úgy a közhatalom gyakorlásának, mint a polgárok és szervezeteik közszolgáltatásokkal való ellátásának körében.* E képesség kibontakoztatására abban az esetben van lehetőség, ha e *közszolgálatok tagjai* – a számos egyéb járulékos elvárás mellett – *megfelelően felkészültek, motiváltak.*

Az alábbiakban néhány olyan, a humán erőforrás-gazdálkodás szempontjából alapvető elemet járunk körbe, amelyek jelentős hatást gyakorolnak az említett motivációra. Arra keressük a választ – néhány általunk alapvetőnek ítélt jogviszonyelem tekintetében –, hogy azok alkalmasak-e a köztisztviselő motivációjának fenntartására, netán növelésére. A tárgyalásra kerülő elemek a foglalkoztatotti státusz (kifejezetten a helyi önkormányzatok viszonylatában), az illetmény, a pályabiztonság és a speciális nyugdíjazás kérdései.

1217 2. Az önkormányzatok foglalkoztatási megoldásai Európában

Az adminisztratív kapacitás függ az emberi erőforrások mennyiségétől, minőségétől és a menedzsment mikéntjétől, stílusától. E tekintetben a helyi igazgatás önkormányzati szeglete is jelentős változásokat élt meg az utóbbi években.

Európai szintén is lényegi különbségekkel szembesülhetünk a helyi önkormányzatok személyzete és annak nagyságrendje vonatkozásában. Ezek a különbségek korrelálnak

¹⁰ Mindamelllett, hogy mindkét kategória – a kormánytisztviselők és a köztisztviselők is – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálya alá tartoznak.

a hatáskörök és a telepített felelőségek mennyiségével és jellegükkel. *Azokban az országokban a legmagasabb decentralizációs szinten a személyi állomány aránya, ahol a helyi önkormányzatok menedzselik az alapvető közszolgáltatásokat és természetesen egyben az annak ellátásához szükséges munkaerőt.* A skandináv országokban, Svájcban, az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzat személyi állománya megközelítőleg 80%-át képviseli az összes közszektorbeli foglalkoztatottnak.¹¹

Pollitt és Bouckaert szerint az ellátandó feladatok sokrétősége ellenére a kelet-európai országokban ez az arány jóval alacsonyabb, körülbelül 40%¹² (Pollitt–Bouckaert, 2004). Marcou és Wollmann azt találták, hogy az államstruktúra alig van befolyással a helyi személyzet nagyságrendjének meghatározására. Valójában az unitárius államokban a legmagasabb az önkormányzatok által alkalmazott tisztviselők aránya. A szövetségi államokban és az autonóm régiókkal rendelkező országokban a központi államigazgatásban dolgozó köztisztviselők aránya alacsony. De összehasonlításban viszonylag alacsony a helyi szinteken is, mivel a humán erőforrás nagyrésztét regionális szinten alkalmazzák. Olyan országok is vannak, ahol a hasonló kép nem az államberendezkedésnek, hanem az önkormányzatok korlátozott feladat- és hatásköreinek tudható be¹³ (Marcou–Wollmann, 2008). *De az utóbbi években az új közmenedzsment filozófiához, a hatékonyság- és teljesítménynövelő törekvésekhez kapcsolható kiszervezések, a megszorítási kényszerek következtében az önkormányzatok is mindenütt a létszám visszafogására kényszerültek.*

A helyi önkormányzatok tekintetében – éppúgy, mint az államigazgatásban – a két uralkodó modell a közjog által szabályozott, előmenetelen alapuló karrierrendszer, illetve a magánjogias jellegű, pályabiztonságot nem garantáló pozíciórendszer. De az önkormányzati alkalmazási rendszerek is sokszínűek: amellett, hogy ötvözik a két modell jegyeit, időnként megtévesztőek is. Így például Hollandiában közjog szabályozza a szerződéses alkalmazást, Olaszországban és a Cseh Köztársaságban a helyi önkormányzatok alkalmazottai kollektív szerződések által szabályozott alkalmazási rendszerben előmeneteli lehetőséget élveznek (Marcou et al, 2008).

Annak ellenére, hogy a *helyi önkormányzati rendszerek* a fő tendenciákat tekintve *a rugalmas alkalmazás irányába* haladtak és *haladnak*, emellett egyre növekvő a jelentősége a juttatások tekintetében bevezetett ösztönző rendszereknek, mégis a nemzeti tradíciók sokhelyütt tovább élnek. Ennek következménye, hogy bizonyos országokban ugyan nagyobb teret nyert a munkajogias jellegű foglalkoztatás, míg másutt viszonylag érintetlen a karrierrendszer.

¹¹ Természetesen ebben a létszámban benne foglaltatnak az oktatásban és az egészségügyben foglalkoztatottak is.

¹² Magyarország ebben a tekintetben az egyik kivétel volt a régióban a maga 69%-ával. Ez annak is köszönhető volt, hogy korábban az államigazgatási feladatok jórésztét helyi szinten az önkormányzatok látták el. Mára ez az arány változott, mivel a helyi államigazgatási feladatok egy része átkerült „igazi helyére”, az államigazgatásba a 2013-tól létrehozott helyi szintű járási hivatalokhoz. Így a korábban említetteknek megfelelően az önkormányzati létszám is csökkent.

¹³ Görögország, Írország.

Az önkormányzatok alkalmazási viszonyait a legnagyobb mértékben a munkajogias foglalkoztatás felé elmozdító országok körébe tartozik az Egyesült Királyság,¹⁴ továbbá olyan országok, amelyek a korábbi karrierrendszert majdhogynem teljes egészében munkajogiassal váltották fel, így Dánia és Svédország a '60-as, '70-es években, illetve 1993-as szabályozással Olaszország. A legtöbb országban részben bevezették a munkajogias rendszert, miközben a menedzseri posztok tekintetében fenntartották a karrier jellegű alkalmazást.¹⁵ Az erős karrierszerű alkalmazási jegyekkel rendelkező struktúrák különösen elterjedtek Németországban, Finnországban és Svájcban. Németországban hosszú ideig a helyi önkormányzatok személyi állományának nagy részét határozott idejű szerződésekkel alkalmazták, de végül is a két megoldás konvergál, 15 év határozott idejű foglalkoztatás után az érintettek elnyerik a határozatlan idejű státuszt (Marcou et al, 2008).

A közép-kelet-európai *volt szocialista államokban* az 1990-es évek eleji bizonytalan lépések az önkormányzati foglalkoztatás tekintetében országonként *különböző utak* bejárását jelentették, amelyben jelentős szerephez jutottak a nemzeti tradíciók, a kulturális beágyazottság, a posztkommunista átalakulásra adott eltérő reakciók, a szakemberállomány kiképzésére törekvős különféle módozatai, illetve a korrupció megelőzésére irányuló erőfeszítések. Az *EU-csatlakozásra készülő országok a változtatásokat úgy alakították, hogy azok egyben az integrációs kritériumoknak is megfeleljenek*. Az egyes országokban e tényezők együttes jelenléte, figyelembe vétele különböző megoldásokat szült. Míg *bizonyos rendszerek inkább a szerződéses alkalmazás felé hajlanak*, mint például Bulgáriában, Lengyelországban és Szlovákiában, addig *másutt a karrier jellegű alkalmazás a domináns*, mint Magyarországon, Lettországon, Litvániában, Romániában és Szlovéniában.¹⁶

Mindazonáltal Marcou és Wollmann szerint még ma is a közjogi alapú, karrierrendszerű alkalmazás a domináns a térségben. Úgy vélik, ahhoz, hogy a közszolgálatban a munkajogot alkalmazhassák, erős kollektív szerződések általi szabályozásra van szükség. A kollektív szerződések léte pedig erős hatáskörökkel rendelkező önkormányzati szövetségeket és ugyanolyan erős szakszervezeteket feltételez. Ez azonban csupán néhány országban létezik. Nem szabad, hogy megtévesszen a két alkalmazási rendszer együttélése, mert a közjogias karrierstruktúrát ugyan az ügyintézői és a vezetői pozíciókra is alkalmazzák, de határozott idejű szerződéssel rendelkező állományt is foglalkoztatnak e munkakörökben. Ezért ez utóbbi megoldásnak is meghatározó szerepe van a humán erőforrás-menedzsment folyamatában, valamint a vezetők és a politikai állomány viszonyában is (Marcou et al, 2008).

A II.1 táblázat az alkalmazási rendszerben uralkodó jegyeknek megfelelően csoportosítja az európai megoldásokat.

¹⁴ Mivel nincs is tradíciója jogi szempontból a köz- és magánszektorbeli alkalmazás közötti különbségtételnek, illetve a köz-, illetve magánjogban gondolkodó dualista felfogásnak.

¹⁵ A jelenség megtévészítő is lehet, hiszen azt hihetnénk, hogy a szerényebb juttatásokra jogosult ügyintézői állomány karrierrendszerben alkalmazása a „bejártattott gyakorlat”, míg a vezetőket jól fizető menedzser-szerződésekkel vonzzák a közszolgálatba.

¹⁶ Karrier jelleg alatt a jogi szabályozás megjelenési formáját értem; közjogi jogszabályban rögzített előmeneteli- és illetményrendszer stb. Tartalmát tekintve ezek a rendszerek korántsem biztos, hogy karriert, életpályát biztosítanak az érintetteknek, mint ahogy az a magyar gyakorlatban a rendszerváltás óta eltelt időszakban is folyamatosan beigazolódik a személyi állomány igen magas fluktuációja révén.

II.1 táblázat

Európai országok tipológiája a helyi önkormányzatok alkalmazási rendszere alapján

1218

Közjogi vagy magánjogi karrierstruktúra ügyintézői és vezetői munkakörökben	Közjogi karrierstruktúra általában	(Szerződéses alapú) magánjogi vagy közjogi jellegű alkalmazás
Albánia, Ausztria, Bosznia és Hercegovina, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Horvátország, Németország, Olaszország, Svájc, Szerbia	Belgium, Ciprus, Franciaország, Görögország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Montenegró, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovénia	Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Hollandia, Lengyelország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság, Norvégia, Svédország, Szlovákia

Forrás: Marcou-Wollmann, 2008.

A képzett csoportok nagymértékben „megengedőek”, és a hagyományos kategóriák átfedik egymást. Korábbi időszakokban például a „magánjogi karrierstruktúra” értelmezhetetlen, fából vaskarika lett volna, mégis mai értelmezésben sajátos jelentés- és effektív tartalommal – előnyökkel és hátrányokkal, jogokkal és kötelezettségekkel – tölthető, illetve töltődik meg. Optimális az az eset, ha a helyi viszonyokra való legmegfelelőbb adaptáció igénye határozza meg a foglalkoztatási viszony mikéntjét, és nem a kényszerű szükség vagy egyéb (például politikai) megfontolások.

Az önkormányzati rendszerben épp azok a hátrányok említhetők a karrierrendszer tekintetében, mint a központi kormányzati alkalmazottak esetében is. Nem díjazza megfelelőképpen a jó teljesítményt, elkényelmesít, sokba kerül, nem elég rugalmas, az előmenetel túlzott mértékben függ a szolgálati idő hosszúságától stb. Az önkormányzatoknál is történtek változtatások annak érdekében, hogy a karrieralkalmazás felől elmozduljanak a szerződéses alapú rendszer irányába, és bevezessék a belső verseny elemeit, (a legalább részben) az ösztönző rendszeren alapuló díjazást. Az ösztönzőkre a legnagyobb hangsúlyt az Egyesült Királyság, Svédország és Olaszország fektették,¹⁷ de a karrierrendszereken belül is megtalálhatjuk ma már a teljesítmény alapú illetményrészt. A karrierrendszert fenntartó struktúrákban a rugalmas előmenetel és bérezés felé történő elmozdulás lassabban és kevésbé látványosan zajlott, de mára a német és a francia önkormányzatoknál – azokban az országokban, ahol legnagyobb mértékben ragaszkodnak a kontinentális közszolgálati hagyományokhoz – is észrevehető haladás történt ebbe az irányba.

3. A díjazás aktuális trendjei az OECD-tagországokban

1219

Az illetmény- és a díjazási rendszerek talán a legnagyobb és egyben a legellenőrizhetőbb részét képezik a kormányzati kiadásoknak. Nem véletlen, megszorítások szükségességének felmerülésével ez a legkézenfekvőbb terület, ahol a költségek visszafogását meg lehet kísérelni. Míg a „Nagy Recesszió” hatására a fejlett országok kormányai munkahelyek lét-

¹⁷ Mint azt a státusz tekintetében már láttuk, az elmúlt időszakban ezekben az országokban – az érintett kategóriák zömében – áttértek a munkajogi jellegű szabályozásra.

rehozását, gazdaságuk növekvő pályára állítását, ezáltal a választói bizalom helyreállítását tűzték ki célul, addig a közszolgálat teljesítőképességének javítása, a költségek, a növekvő államadósság lefaragása is napirenden szerepelnek. *A fiskális konszolidáció, a növekvő deficitnek és az alacsony gazdasági növekedésnek betudható államadósságszint emelkedésének megfékezése érdekében az OECD-országok háromnegyede kormányzati átszervezéseket hajt végre és a személyi állományt a megfelelő méretűre igyekszik faragni. A cél a költségcsökkentésre vonatkozó igény és a közszolgáltatások megfelelő szintű biztosítása közötti egyensúly fenntartása.* A kezdeményezések kényes kérdést érintenek, mivel a változások módosítják a jelenlegi alkalmazottakkal fennálló „pszichológiai szerződést”, amely befolyást gyakorolhat a közszolgálat iránti elhivatottságra, és negatívan befolyásolhatja a kormányzat, mint munkáltató megítélését és jó hírnevét. Mindkettő kihatással lehet a szervezetek teljesítményére is (OECD, 2012).

A stratégiai emberi erőforrás-gazdálkodás szemszögéből a bérrendszereket úgy kell megtervezni, hogy támogassák a szervezet hosszabb távú céljait, igényeit, megfeleljenek a menedzsment filozófiájának. Ez a közigazgatásban történő alkalmazás tekintetében különös fontossággal bír, mivel emberek tömegéről van szó, és gyakran ellenállásba ütközik, ha új illetményrendszert kívánnak bevezetni. Mindezek kommunikációja komoly kihívást jelent. De ugyanilyen fontos az illetmények alakításának átláthatósága is. Példaképpen említhető, hogy *legyen szó bármely átszervezési intézkedésről a közigazgatásban, csekély mértékűről vagy nagyléptékűről, egy elem valószínűsíthetően mindig megjelenik a folyamatban. Ez pedig a személyi állomány és elmaradhatatlanul a személyi kiadások visszafogásának, csökkentésének szándéka.*

A fejlett országok közszolgályaiban nem létezik egyetlen illetménymodell, ellenkezőleg az illetményrendszerek állandó fejlődésben, mozgásban vannak. A klasszikus kormányzati illetményrendszerek modellje évtizedekkel ezelőtt született, amikor a munka világa és maguk a szervezetek is alig-alig változtak, és a munkavállalók zömében egy munkáltatónál töltötték el pályájuk egészét. Az alkalmazottakkal szembeni elvárás az volt, hogy kövessék az utasításokat és ne kövessenek el fegyelmi vétséget. Ma már az üzleti modell relevanciája világszerte egyre tapinthatóbb az illetmények menedzselése tekintetében is (OECD, 2012). A közszolgálati alkalmazók hajlamosak arra hogy elfogadják a magánszféra gyakorlatát, de módosításokkal és több éves eltérésekkel. Mindazonáltal jelentősek a különbségek a befogadó kultúrát és a szervezeti hozzáállást illetően. A fő különbség, hogy az üzleti életben a menedzsmentnek egyoldalú döntések meghozatalára van jogosultsága, míg a közigazgatásban a döntés sokszintű és meghatározza a hierarchikus felépítés. De a menedzsment motivációja is más a két szféra eltérő jellegéből adódóan, alapvető a jelentősége annak, hogy a közszolgálati vezető mennyire tekinti sajátjának a döntést és az általa kiváltható hatásokat.

A klasszikus kormányzati díjazási rendszerekben többségében a finanszírozási döntések ellenőrzése centralizált,¹⁸ az országos szintű döntéshozatal az uralkodó gyakorlat.¹⁹ Ellentmondásosabb megközelítés, amikor gyakorlatilag minden, a díjazáshoz kapcsolódó ügyet

¹⁸ 19 OECD-tagországban az illetményemeléseket egyetlen megállapodásban tárgyalják. 4 másik tagországban az illetményemelés a miniszterelnök javaslatára történik. 3 olyan OECD-tagország van, ahol általában a kormánytól független – tanácsadó testületek tesznek javaslatot a szükséges kiigazításokra.

¹⁹ Többek között az Egyesült Királyság és az USA is ennek a megközelítésnek a változatait alkalmazzák.

és döntési kompetenciát az érintett szervekhez telepítenek.²⁰ Olyanra is létezik példa, hogy decentralizáltan tárgyalnak a bérekről.²¹ A delegált hatáskörök tekintetében szakpolitikák formájában léteznek olyan szabályok, amelyek irányt mutatnak az illetmények alakításának módjára vonatkozóan. *A hatáskör-telepítés mértéke és formája országonként különböző, sőt az egyes országokon belül is vannak különbségek.* Természetesen a delegált hatásköröknek csak egyike a díjazás. Ehhez azonban épp a hibák – és hozzátesszük, a visszaélések – kiküszöbölése érdekében erős ellenőrzési tevékenység is kapcsolódik.

Miközben az illetményrendszerek általános igazgatása az OECD tagállamainak többségében központi kézben maradt, jónéhány hatáskört a szervek vezetőihez telepítettek. Így a személyi állomány nagyságrendjének meghatározásánál, a toborzások és bizonyos, a munkafeltételekhez kapcsolódó döntések tekintetében lehetőség nyílik a rugalmas megoldások alkalmazására (Demmke–Hammerschmid–Meyer, 2006). De ebbe a körbe tartozik a teljesítményértékelési rendszerek működtetése²² és a fejezet szempontjából relevanciával bíró teljesítményhez kötött illetmények²³ meghatározása is. E trendeket részben a kiadások ellenőrzése és a kollektív béralku intézményi struktúrája indokolja (OECD, 2012).

A bérek tervezésében a kollektív béralku is jelentős szerepet játszik az országok többségében. 36 OECD-országból 12-ben a szakszervezetekkel való megegyezés kötelező. 15 másik országban a szakszervezetekkel történő konzultáció kötelező, míg csak 7 országban önkéntes. 1 országban a szakszervezeteket egyáltalán nem vonják be az alapilletményről és a szociális juttatásokról szóló tárgyalásokba.

*Az OECD-tagországok kétharmada mára vagy áttért a teljesítmény alapú illetményrész alkalmazására, vagy az implementáció fázisában vannak. A megoldási alternatívákat tekintve azonban jelentősek az eltérések.*²⁴ Magyarországon az elmúlt 12 évben már a harmadik teljesítményértékelési rendszer bevezetését éljük napjainkban. Azonban nem állíthatjuk, hogy a rendszerek finomhangolása történt, illetve történik, mivel az újonnan bevezetett teljesítményértékelési rendszerek mindig szakítani kívántak az előző gyakorlattal. Nem csupán a teljesítménycélok kitűzése és a teljesítmény értékelésének közelítési módjai tekintetében, de a teljesítményhez kapcsolt illetményrészek is eltérő formákban voltak jelen a közszolgálati gyakorlatban: illetményeltérítés és bónusz²⁵ formáiban is. A jelenlegi implementáció a 2010 utáni időszakban valósul meg, s személyi hatálya alá tartoznak ezúttal nem csupán a közszolgálati tisztviselők, de a rendészeti szervek hivatásos állományú tagjai és a honvédek is. Ennek indokai a közszolgálati életpályák – a kormánytisztviselői,

²⁰ 10 országban a központi hivatalban folytatott tárgyalások meghatározzák az illetményemelésre rendelkezésre álló költségvetést, de annak nincs akadálya, hogy ezen túlmenően az egyes szektorok vagy minisztériumok kiegészítéseket alkalmazzanak.

²¹ 13 országban nyílik lehetőség decentralizált béralkura, amelynek alapjai különbözőek.

²² Ellentétben a magyar – változó – gyakorlattal, amelyben az állandó elemet a központosított, kormányrendeleti szintű szabályozások jelentik.

²³ A teljesítmény alapú illetményrész tekintetében szintén központi szabályozás él Magyarországon.

²⁴ Például központosított megközelítés Luxemburgban, vagy az ügynökségekhez való hatáskör-telepítés alapján történő megvalósulás Ausztráliában, Új-Zélandon, Svédországban vagy az Egyesült Királyságban.

²⁵ Ez a két megoldás jellemző a nemzetközi gyakorlatban.

rendészeti hivatásos és honvéd – átjárhatóságának megteremtését célzó kormányzati elképzelésekhez kapcsolódnak.

A humán erőforrás-gazdálkodási és -kölségvetési menedzsment hatáskörök telepítése nagymértékben kapcsolódik a teljesítményfüggő bérezés gyakorlatához. Azok az országok telepítik a legnagyobb mértékben alsóbb szintekre a hatásköröket, amelyekben az illetmények jelentős mértékben a teljesítményértékelés eredményétől függenek. Míg azok az országok, amelyekben a hatáskör-telepítés szintje alacsonyabb, inkább abba az irányba tendálnak, hogy az előmeneteli lehetőségek útján motiválják a köztisztviselőket, és az illetménybeli ösztönzőket inkább csak speciális kategóriák vagy a vezetői szint számára biztosítják.²⁶

Míg a magánszférában a profit maximalizálása érdekében a teljesítmény minden áron való növelése áll a szervezet célkitűzéseinek középpontjában, és például a felsővezetők bérenek felét, illetve jelentős részét a szervezet teljesítményétől tehetik függővé, addig a közszféra szervezeteiben egészen más szervezeti kultúra uralkodik. Így ésszerűtlen elvárni, hogy a teljesítmény alapján juttatott kiegészítés erős ösztönző erővel bírjon. Még az agresszív teljesítmény alapú illetményt alkalmazó országokban is – tipikusan – csupán 3–4% az éves növekedésben az eltérés (az átlagemeléssel való összehasonlításban) (OECD, 2012). Így ez természetesen semmiféle módon nem képes változtatni a köztisztviselő életvitelén. Szöges ellentétben áll ezzel a magyar gyakorlat, amely szerint 2002 óta – eltekintve az épp aktuálisan hatályban lévő, a kormányzati elképzelések mentén változó módokon kialakított teljesítményértékelési és ehhez kapcsolódó illetményeltérítési, jutalmazási rendszerektől – az illetmény igen jelentős részét 20–30–50%-át is „el lehet nyerni” a kiemelkedő teljesítményre történő hivatkozás alapján.

Speciális a felsővezetők teljesítmény alapú bérezése. Az intézmény őshazái az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság, ennek ellenére még ezekben az országokban sem működik az elvártak megfelelő hatékonysággal az intézmény.²⁷ Állandó vita tárgyát képezi, így a rendszer folyamatos felülvizsgálatára és korrigálására törekednek. Hasonló a helyzet a felsővezetők kompenzációja terén is. Ez a kategória sokkal kevesebbet keres, mint versenyszférabeli megfelelőik, ugyanakkor jóval többet, mint az átlagpolgár. A felsővezetők nincsenek sokan, ezért összkormányzati szinten nem jelentősek a díjazásukra fordítandó összegek még a teljesítménybónuszokkal kiegészítve sem. A kompenzációjuk szintje azonban fontos kérdés, mivel alkalmasnak kell lennie arra, hogy a vezetői felelősséggel járó posztok vonzerőt jelentsenek a tehetséges munkaerő számára. Ezekben a munkakörökben a kompenzációnak szimbolikus értéke is van, mivel ezek a legfelsőbb illetmény szintek, továbbá arra az állományra vonatkoznak, amelynek kiválasztása inkább diszkrecionális alapon történik. Ugyan az üzleti szférával való összehasonlítás nehézkes, de a közszférában a felsővezetői illetmény szintek politikai döntések keretében alakulnak, és úgy tűnik, hogy

²⁶ Csekélyebb az eltérés a teljesítményfüggő illetményeket széles körűen alkalmazó Egyesült Királyságban, Svájcban, Csehországban, mint Új-Zélandon, Ausztriában, Hollandiában. 6 tagország – Belgium, Görögország, Izland, Mexikó, Lengyelország és Törökország – egyáltalán nem alkalmaz teljesítményfüggő béreket.

²⁷ Annak ellenére sem, hogy több évtizedes tapasztalat áll mögöttük, bár azt is hozzá kell tenni, hogy ezek a tapasztalatok esetenként sporadikusak, hiszen nem egyöntetűen, központilag vezérelve vezették be és alkalmazták az intézményt.

visszafogják azok mértékét. Ez viszont a bérek összenyomásához vezet, amely azt jelenti, hogy csökkennek a különbségek a vezetői szintek bérei között.

4. Pályabiztonság és speciális nyugdíjrendszerek

1220

A közszolgálati foglalkoztatás fő vonzerejét az egykoron tisztos illetmények mellett a pályabiztonsága, valamint a nyugdíjas évekre nyújtott ugyancsak tisztos ellátás jelentették. A mai munkaerőpiaci viszonyok közepette – beláthatóan – a munkavégzésre irányuló jogviszony egyik alanyától sem várható el általában, hogy feltétel nélkül életpályára alkalmazza a tisztviselőt, vagy a másik oldalról, ő életpályára szegődjön el karrierje kezdetén. Ugyanakkor a munkavégzés során jelentkező követelmények is sokkal differenciáltabbak, mint a klasszikus közszolgálati berendezkedések idejében. Az elmúlt néhány évtized jelentős változásokat hozott ezeken a területeken is. Így ma már *a jogviszony megszüntetésére is számos lehetőség áll rendelkezésre a közszolgálati rendszerekben központi, illetve területi szinteken is.* Azokon az eseteken túl, amelyekben a kinevezés vagy szerződés határozott időre szól, a köztisztviselő anyugdíjazás valamilyen formáját veszi igénybe, önként mond le jogviszonyáról, vagy fegyelmi felelősség megállapítása okán kell megválnia a közszolgálattól. *A felmentésre/elbocsátásra rendelkezésre álló lehetőségek száma, tartalma és formája árulkodnak leginkább arról, hogy milyen tartalmi jellemzőkkel bír az érintett közszolgálati rendszer.*

Első látásra úgy gondolhatnánk, hogy a közszolgálati rendszerek hagyományos modellekbe sorolása – karrier-, illetve egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszerek²⁸ – épp ezeknél a kérdéseknél bír a legnagyobb mértékben jelentőséggel, hiszen a distinkciós elemek a két modell között a pályabiztonság és az élethosszig tartó ellátás (az állam haláláig gondoskodik alkalmazottjáról, sőt a korábbi időkben még azon túl is hozzátartozóiról),²⁹ illetve ezek hiánya. Ám a nemzetközi gyakorlat napjainkban nem támasztja alá ezt a feltételezést, még európai viszonylatban sem. Annak ellenére, hogy *elviékben a felmentésre sokféle jogszabályi rendelkezés alapján nyílik mód a közszolgálatok zömében, a gyakorlatban a zárt rendszerbe sorolható nyugat-európai országokban ezek nagy részével egyáltalán nem élnek, illetve a pozíció rendszerű közszolgálatot működtető államok, ha alkalmazzák is a felmentéseket, igen erős védelmi garanciákkal ellentételezik azt a tényt, hogy a köztisztviselő az állam, a közösség szolgálatában látta el feladatait.*³⁰ Természetesen a társadalom elvárásainak megfelelően a közigazgatás teljesítésével (és az erre fordított közpénzekkel) való elszámolási kötelezettségek szem előtt tartásával a védettség ma már nem terjed ki az alkalmatlan munkaerőre, a rosszul teljesítőre. A közszolgálati szabályozások szinte kivétel nélkül tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a valamilyen okból alkalmatlannak bizonyuló munkaerőtől meg lehessen válni, éppígy a gyengén teljesítőtől.

²⁸ Bossaert és szerzőtársai által alkalmazott kifejező, összegző fogalom (Bossaert–Demmke–Nomden–Polet, 2001).

²⁹ Versorgungsprinzip a német közszolgálatban.

³⁰ Részleteiben lásd például: Gajduschek–Linder (2011): *Report on the Survey on 'Mobility between Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Crisis'.* Study Commissioned by the Hungarian Presidency of the Council of the European Union. Gödöllő.

A bevezetett teljesítményértékelési rendszerek közszolgálati kultúrába történő beépülésének épp ez a célja: a jól teljesítők jutalmazása és a rosszul teljesítők „kiszelekálása”. Még a legzártabb karrierrendszerek zömében is találunk rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy ha egy köztisztviselő hosszú időn keresztül elégtelenül teljesít, lehetőség van a pályáról történő eltávolítására.³¹

Más a helyzet az ún. „gazdasági és strukturális okok miatti” felmentések tekintetében. Ezt a kifejezést magyarra fordítva, „apró pénzre váltva” a létszámfelettivé válás, (esetleg csoportos) létszámcsökkentés, leépítés, átszervezés, profilváltás, szerv, szervezeti egység, munkakör megszűnése miatti elbocsátás eseteiként határozhatjuk meg. *A klasszikus nyugat-európai karrierrendszerekben ezek az intézkedések nem vagy csak nagyon nehezen értelmezhetőek, nem lehetségesek, illetve nagyon ritkák. A nyíltabb rendszerekben – a kövélekedéssel ellentétben – viszont számos olyan garancia létezik a köztisztviselők részére a jogviszony megszűnése esetére, amely magas szintű alkalmazási biztonságot képvisel a munkaerőpiac más területein dolgozó egyéb munkavállalókkal történő összehasonlításban. Ezek a garanciák jogszabályi jelleget öltenek, illetve intézményes formákban jelennek meg. Ezek körébe tartozik a mobilitás intézményének támogatása, a tartalékállomány különböző megoldásai, a pályakövetés, átképzések vagy a jelentős mértékű kompenzáció stb. Ugyanakkor számos, a közelmúltban az állás típusú rendszerre áttért országban a munkavállalói (nem kizárólag a közszolgálati) védelem általánosan magas szinten működik (Linder, 2013).*

Az Európai Unió közép-kelet-európai régióba tartozó új tagállamai azonban sokkal kevésbé merev szabályokat alkalmaznak a felmentések tekintetében, mint a korábbi nyugati tagállamok. *Térségünk köztisztviselői kevésbé védettek a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében.* A közép-kelet-európai régióban nem ismeretlen jelenség a közszolgálatban a csoportos létszámleépítés sem. A pénzügyi, gazdasági világválság hatására ezekben az országokban számos esetben éltek is ezzel az eszközzel.³²

Demmke szerint a rendszert váltó és az EU-hoz 2004-től kezdődően csatlakozó országok nagy része a tradicionális karrierrendszert választotta a '90-es évek elején. *Jórésük azonban azóta is különféle reformkoncepciókkal küzd, és nem tudja eldönteni, melyik utat is válassza.* Míg egyesek teljes mértékben eltérő modernizációs elképzeléseket valósítanak meg (Litvánia, illetve Lettország), addig mások inkább sok hasonlóságot felmutató stratégiák irányában kötelezték el magukat (Szlovákia, Magyarország) (Demmke et al, 2010).

Demmke és társai 2010-ben megjelent anyagaiban a 2010 utáni magyarországi változások – amelyek a korábbi modernizációs kísérletekhez képest új irányú reformok megvalósítása mellett tették le a voksukat –, természetesen még nem jelennek meg. Ha a jelenlegi reformkezdeményezést megelőző legutóbbi modernizációs intézkedések irányvonalát tekintjük, az új közmenedzsmenthez közel álló megoldások bevezetésének

³¹ A német szabályozásban nem találunk ilyen rendelkezést, pedig ott is folytatnak teljesítményértékelést néhány év óta. De nem feltételezzük, hogy a német közszolgálati (illetve egyébként a munkaerőpiaci) kultúra és az abban működő kollektívák eltűrik a hanyagul teljesítőket. Tipikus példa arra, hogy megfelelő közegben nincs szükség jogi szabályozásra ahhoz, hogy valami működjön. Ez természetesen fordítva is igaz, a pusztán jogi szabályozás megfelelő közeg nélkül torzhatásokat szülhet.

³² Ezt az állítást megerősítette 2011-es felmérésünk is. (Gajduschek–Linder, 2011)

lehattunk tanúi. Bár a szabályozás és az alkalmazott humán erőforrás-gazdálkodási intézkedések nem alkottak konzekvensen kialakított rendszert, mert míg a köztisztviselői alkalmazást számos elemében (felmentési lehetőségek körének szélesítése, teljesítményi hangsúlyok stb.) a nyílt rendszer felé közelítették, ezzel párhuzamosan a kiválasztási rendszert – a magyar közszolgálat történetében először – központosították, soklépcsősé tették. Sőt a tipikus karrierrendszeri versenyvizsga is bevezetésre került, igaz olyan sajátos kialakítással, hogy hiányzott belőle az elemi része, maga a verseny.

Ezzel szemben a jelenlegi, 2010 utáni reformok kimondva-kimondatlanul, vagy legalábbis a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programokban deklarált célkitűzések szerint, a neoweberiánus állam- és közszolgálat-felfogás irányába kötelezték el magukat, amely a közszolgálati életpályáút létét és újraformálását tervezi. *A magyarországi pályabiztonság* vonatkozásában azonban mindeidáig sem a szabályozás, sem a követett gyakorlat nem illeszkedik ez utóbbi felfogásba. Ennek oka, hogy a *közszolgálati tisztviselők felmentésére még bővebb lehetőségeket biztosít a jogszabály*,³³ mint az előző időszakokban, és a személyi állomány nagymértékű fluktuációja, cseréje sem támasztja egyelőre alá az életpályá-elképzelések gyakorlatban történő megvalósulásának biztosítékrendszerét.

Amint Demmke és szerzőtársai általános képként vázolják fel a térségről: „*Ma a kelet-európai államok többsége hibrid szisztémát alkalmaz, törekény karrierrendszerrel (ha egyáltalán), a többi tagállammal történő összehasonlításban a köztisztviselők kisebb pályabiztonságával, nincs külön nyugdíjrendszer a köztisztviselők számára, a kiválasztási rendszer rugalmas és a fluktuáció túl magas (lévén, hogy a közszolgálati alkalmazás nem túl vonzó)*” (Demmke et al, 2010). De erre a jelenségre találhatunk empirikus adatokat Meyer-Sahling tanulmányaiban is (Meyer–Sahling, 2006, 2009, 2012).

A közép-kelet-európai EU-tagállamok nem működtetnek külön közszolgálati nyugdíjbiztosítási rendszereket. Ezzel ellentétben egyes nyugat-európai tagállamokban ezek továbbra is funkcionálnak, s az állam a köz szolgálatáért „cserébe” jóval előnyösebb feltételeket biztosít tagjaik számára. Azokban az országokban, amelyekben működik ilyen rendszer, úgy tűnik, továbbra is fenn kívánják tartani azokat. Okai között úgy gondoljuk szerepet játszik, hogy ezáltal is a közszolgálat erősen lecsökkent vonzerejének és presztízsének bizonyos szinten tartására tesznek kísérletet, amely nélkül az általában – és különösen meghatározott kategóriák tekintetében, amelyek körébe a „jó munkaerő” beletartozik – nem versenyképes illetmények nem lennének képesek feltölteni a közszolgálati állásokat.³⁴

A köztisztviselők számára biztosított kedvezményes nyugdíjkorhatár kapcsolódik az előző kérdéskörhöz. A nemzetközi gyakorlatban korábban általánosnak tekinthető kedvezményes közszolgálati nyugdíjkorhatárt a gazdasági világválság és a vele együtt járó megszorítási kényszerek kikezdeni látszanak. Számos nyugat-európai országban kormányzati elképzelések vannak napirenden a közszolgálati nyugdíjkorhatár általános nyugdíjkorhatárhoz történő közelítésére, hozzáigazítására. Általános tendenciaként elmondható, hogy napjainkban a törekvéseket fokozatosan kívánják megvalósítani átmeneti

³³ Például a bizalomvesztés intézménye révén.

³⁴ Közép-kelet-európai tapasztalatainkkal ez a problémakör igen távol állhat tőlünk.

időszakok beiktatásával, továbbá az érintettek képviselői számára biztosított konzultációs, esetenként a döntésekben való részvételi jogosultsággal.

* * *

A fejlett országok közszolgálati rendszereiben feladatot teljesítő közhivatalnokok alkalmazási viszonyait nemzetközi összehasonlításban vizsgálva azt találtuk, hogy *a területi közigazgatás csakúgy, mint a központi szintű országonként, ágazatonként és szervenként eltérő formában foglalkoztatja alkalmazottait. A karrier jellegű és az állás típusú foglalkoztatás modellje tovább él területi szinteken is, de a hagyományos megkülönböztető jegyek mentén már nehézkes egy-egy közszolgálati rendszer besorolása.* Az önkormányzatoknál találkozhatunk olyan megoldásokkal is, amelyek korábban nem létező hibrid jogi szisztémát alkalmaznak.

Ha az Európai Unió keretei között gondolkodunk, inkább a korábbi nyugati tagállamok és az új, rendszerváltó közép-kelet-európai rendszerek közötti különböztetés visz minket közelebb a jogviszony tartalmának meghatározásához. Különösen releváns ez egyes, a közszolgálat korábbi vonzerejét megjelenítő elemek – mint a pályabiztonság, illetve a speciális nyugdíjrendszerek – tekintetében. Míg a nyugati tagállamokban a pályabiztonság, legyen szó kvázi zárt vagy nyílt rendszerről, a magánszférával való összehasonlításban általában mindenhol magas szinten helyezkedik el, addig a közép-kelet-európai – továbbra is utakat kereső – közszolgálatokban alacsonynak mondható. A speciális nyugdíjbiztosítási rendszerek térségünkben nem léteznek, míg egyes nyugat-európai tagállamokban igen. A kedvezményes közszolgálati nyugdíjkorhatárok létét pedig a válság kikezdeni látszik.

III. A hatósági szolgáltatások ellátásának telepítése

Józsa Zoltán

Kulcsszavak

ügyféli szempontok	civil modell	mérlegelési jogkör
állami (szervezési) modell	dekoncentrált szervek	integrált államigazgatási szolgáltatás
önkormányzati (részvételi) modell	jegyzői hatáskörök	

A magyar közigazgatás történetében korszakokon átívelő kérdés az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítéséhez kapcsolódó optimális szint meghatározása, a szolgáltatások *jogszerű, egységes s egyben költségtakarékos, ügyfélbarát* megvalósítása.

1221

A lépték (régió, megye, kistérség, járás, település) nem csupán a hatósági feladat sajátosságainak a függvénye. A feladatok jellege mellett szerepe van az államszervezetten belül a centralizáció-decentralizáció arányának, az egyes igazgatási szintek autonómiájának, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti munkamegosztás történetileg kialakult és – sok tekintetben – tovább élő hagyományainak. Nem elhanyagolható a közigazgatás intézmény-és szervezetrendszerének sajátossága, a személyi állomány képzettsége, a műszaki-technikai, informatikai háttér fejlettsége sem.

Az aktuális társadalmi-gazdasági célok megvalósításában az államigazgatási szervek, illetőleg az azok által végrehajtott feladatok, nyújtott szolgáltatások színvonala közvetlenül és közvetetten hat a gazdaság teljesítményére, a társadalom tagjainak jólétére, a mellett, hogy az állam megítélését, az állammal kapcsolatos bizalmat is döntően befolyásolja.

Az államigazgatási hatósági ügyek, illetve szolgáltatások *a modern közigazgatás feladatainak integráns részét képezik*, mivel a mai szolgáltató állam egyre több és több államigazgatási és önkormányzati közszolgáltatást biztosít a lakosság részére, részben saját szervei, részben pedig más szervek bevonása révén.

Az állami szerepvállalás és annak mértéke azonban nem korlátlan. A rendelkezésre álló költségvetési források, a gazdaság teherbíró képessége, a közigazgatás szervezetrendszerének – történetileg is meghatározott – kapacitása és teljesítménye jelentősen meghatározza a megvalósítható feladatok mennyiségét és minőségét is.

2011 után a kormányzati program részét képező *Jó állam koncepció* révén újfent napirendre került a területi államigazgatás újjászervezése, s ennek keretében az államigazgatás területi, helyi szinten működő szerveinek integrációja, az államigazgatási hatósági ügyek költségtakarékos, hatékony megvalósításának a követelménye.

A tanulmány az elméleti, fogalmi alapok tisztázását követően bemutatja az államigazgatási hatósági ügyek jellemzőit, s rendszerbe foglalja azokat a szempontokat melyek a feladat-és hatáskör-telepítést meghatározzák. A nemzetközi modellek és hazai szabályozás rövid áttekintését követően a hatósági ügyintézés sajátosságai állnak a vizsgálat középpontjában. Végezetül a települések és a járási hivatalok ügyforgalmi adatai alapján a területi államigazgatás 2013 óta kibontakozó folyamatai és tendenciái kerülnek bemutatásra.

1222 1. Államigazgatási vagy önkormányzati ügy

A modern államnak számtalan feladata van, melyek megvalósítását a közigazgatásra bízva, így munkamegosztást kell kialakítani a különböző szintű és típusú közigazgatási szervek között. A feladatok között vannak olyanok, melyeket csak államigazgatási szervezetrendszerben lehet hatékonyan és jogszerűen megoldani. Ugyanakkor vannak olyanok is, amelyeknél drága és nem hatékony az állami feladatmegoldás.

Az állam területi szinten az általa felvállalt feladatokat részben az államigazgatási szervek révén, részben pedig az önkormányzatok útján látja el. A dekoncentrált államigazgatási vagy önkormányzati szerv közötti munkamegosztás során az alábbi *általános szempontokat* kell figyelembe venni:

- a) az ellátandó feladat jellege (hatósági, szolgáltatási feladat),
- b) a feladat ellátásához szükséges szakismeret,
- c) a feladatellátás eszköz- és költségigénye (tárgyi- technikai felszerelés),
- d) a feladatellátáshoz szükséges helyismeret, adatok, információk elérhetősége,
- e) a feladat ellátása igényel-e személyes jelenlétet,
- f) a feladatellátásnak garanciális kérdései (objektivitás, pártatlanság, egységes normák és eljárési szabályok alapján történő ügyintézés).

A hatósági feladatok megvalósításának szintjét elsősorban a feladat jellege határozza meg, jóllehet nem elhanyagolható más tényezők szerepe sem, mint ahogy ezt az európai országok és a hazai közigazgatás változatos gyakorlata is mutatja (Balázs, 2015: 12).

A *szempontok komplex vizsgálata*, együttes mérlegelése szükséges ahhoz, hogy egy feladat hovatartozásáról, illetőleg a végrehajtás adekvát szintjéről megalapozottan dönteni lehessen. A rendező elvek érvényesítése segíthet abban is, hogy a feladatok mozgatása, más szervezeti szinthez történő telepítése egyfelől racionális, szakmailag megalapozott döntés legyen, másfelől pedig az ügyfelek elvárásaival is találkozzon.

1223 2. A hatósági ügyek jellemzői

Az államigazgatási szervek a kormányzati felelősség körébe tartozó feladatokat látják el. A kormány mellett a különös hatáskörű központi államigazgatási szervek, illetőleg az államigazgatás területi szervei, az ún. *dekoncentrált szervek* gyakorolnak államigazgatási jogköröket. Ez utóbbiak többnyire megyei, illetőleg járási szinten épülnek ki, de egyes szervezetek kivételesen regionális vagy települési illetékességgel is rendelkeznek.

Az államigazgatási feladatok lehetnek országos (pl.: külügyi igazgatás), területi (pl.: vízügyi igazgatás) és helyi (pl.: szociális ügyek) jellegűek. Megvalósításuk során a jogszabályban kitűzött célt egységesen, helyi befolyástól mentesen kell megvalósítani.

Az államigazgatási hatósági ügyekben ezért célszerű elkülönült, csak a központi akaratot tükröző, a központi államigazgatástól függő szervezetrendszerrel működtetni. Az államigazgatási szervek mindegyikénél megtaláljuk ezt a szempontot, főként ott, ahol *ún. hatósági jogalkalmazó* tevékenységet végeznek.

Az államigazgatási szervek bürokratikus alapon szervezett hivatalok, ahol szakképzett közhivatalnokok látják el a jogszabályokban meghatározott feladataikat. A tevékenység jellege tehát ezekben a szervezetekben elsősorban hatósági jogalkalmazás az egységesség és kiszámíthatóság igényével.

Mindez nem jelenti azt, hogy akár a magasabb szintű jogszabály, rendszerint törvény, illetőleg annak végrehajtási rendelete az általános normák mellett a szabályozott terület, életviszony sajátosságaira figyelemmel ne engedne több vagy kevesebb teret a hatóság mérlegelésének vagy méltányosság alkalmazásának.

3. Az ügyfél szempontjai

1224

Az államigazgatási feladat-és hatáskörök telepítésénél a szakmai szempontokkal egyenrangú követelmény *az ügyfelek igényeinek, elvárásainak* a figyelembe vétele, hiszen a közhatalmi tevékenységet nem hatalmi jelleggel, hanem egyre inkább szolgáltatásként kell megszervezni és ellátni.

A cél sikeres megvalósítása e körben is *több tényező együttes biztosításán* alapul. Ezek elsősorban:

- a) hozzáférhetőség, egyszerűség,
- b) egységes szervezés és feladatellátás,
- c) hatékonyság (mind költségvetési, mind szakmai eredményességi szempontból),
- d) ügyfélközpontúság,
- e) integrált feladatellátás.

A hozzáférhetőség az ügyfelek valós ügyintézési, térhasználati szokásainak a figyelembevételét jelenti, annak a követelménynek az érvényesítését, hogy adott hatósági ügy intézése ne járjon szükségtelen idő és költségráfordítással, a hivatal viszonylag könnyen elérhető legyen.

A hozzáférhetőség szempontjából fontos az alapszintek lehatárolása, s az alapegységek illetékességének meghatározása. A településszerkezet sajátosságai, a vasúti, közúti közlekedés jellemzői befolyásolják a leoptimalisabb szint kiválasztását. Minél nagyobb számú és kisebb területű egységek képeznek egy alapegységet, annál inkább könnyebb és olcsóbb a szolgáltatási pont igénybevétele az ügyfelek részéről.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy földrajzi, településszerkezeti sajátosságok határt szabnak a térképrajzolásnak, illetőleg korlátozzák a választható alternatívákat, s kizárják a teljesen azonos jellemzők mentén történő határok meghúzását.

Az államigazgatási hatósági ügyek egy jelentős része alapszinten nem látható el, elsősorban a kistélepülésekre jellemző kapacitásbeli korlátok miatt. E mellett egyes szakfeladatok

viszonylag ritka előfordulása, magas technikai, műszaki igénye nem is teszi lehetővé a feladatok alapegységhez történő telepítését. Ez utóbbi esetben a *méretgazdaságosság követelménye* alapján e funkciók magasabb szinten valósíthatók meg: régió, megye, járás stb.

A hatósági szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyféli elvárások között kiemelt jelentőségű az *ügyintézés költségvonzata*, amely mint átfogó kategória több dimenziót is magában foglal. Ide tartozik mindenekelőtt az illetékes hatósággal való kapcsolatba lépés utazási vagy egyéb költsége, az eljárás költsége, az ügyintézés kapcsán kieső munkabér, illetőleg az egyéb költségek. Az átlagos költségek igazgatási áganként változnak, így meghatározásuk módszertanilag összetett feladat.

Általános igény a gyors és olcsó ügyintézés, mely követelmény teljesülése egyben az állami, hivatali források felhasználásának, az ügyintézés hatékonyságának a mutatója is lehet.

A társadalmi költségek jelentős mértékben csökkenthetők, ha biztosítva van a helyben történő ügyintézés lehetősége, ha az ügyintézés ügyfélbarát, hozzáértő és segítőkész, ha a nyitvatartási idő lehetővé teszi a munkaidőn kívüli ügyintézést és javul az ügyintézési pontok megközelíthetősége, elérhetősége.

Az egységes szervezés és feladatellátás szintén elősegítheti az ügyféli szempontok érvényesítését. Különösen abban az esetben, ha korábban különböző illetékességű, eltérő irányítású szervezeti keretek között zajlott a hatósági ügyintézés, mely nem tette lehetővé a megfelelő kooperációt, a felesleges párhuzamosságok kiiktatását és a költségtakarékosságot. Az *integráció révén* csökkenthető a szolgáltatási színvonal differenciája, lehetőség nyílik az állami adatbázisok összekapcsolására, a korszerű informatikai rendszerek nyújtotta előnyök kihasználására.

Természetesen éppúgy, mint az állami és önkormányzati feladatok meghatározása során, az ügyféli szempontok érvényesítése esetében is *előnyök és hátrányok kölcsönös mérlegelésére*, számbavételére van szükség. A szakmai szempontok mellett a választási szabadságot behatárolják a rendelkezésre álló költségvetési források, a rendszer fenntartása vagy továbbfejlesztése mellett szóló érvek és ellenérvek súlya.

1225 4. Az ügyintézés jellegének változása

Az államigazgatási hatósági feladatok megvalósítása a modern európai államok kialakulásáig meghatározott jellemzőkkel bírt. Mivel a jogalkalmazás anyagi jogi jogszabályok végrehajtását jelentette megalapozott volt hatósági ügyekről és hatósági ügyintézésről beszélni. Ez esetben ugyanis az államigazgatási jogviszony olyan *közjogi jogviszonyt* jelentett, melyben a jogalanyok cselekvése az anyagi és eljárási normák révén kötött volt. Amikor az eljáró hatóság az egyedi ügyben döntött, egyben a közérdek védelmének is eleget tett a norma alkalmazása révén.

A történeti múltban a mai fogalmaink szerinti szolgáltató jelleghez kapcsolódó elvárások, mint gyorsaság, költségtakarékosság, egyszerűség, nem szükségszerűen érvényesültek az eljárásban. Egyrészt a hivatali munka fizikai, műszaki, technikai adottságai ezt nem is tették lehetővé, másrészt eltérő volt a személyi állomány képzettsége és gyakorlata is, s legfőképpen különbözött az állammal, az állami szervekkel kapcsolatos közfelfogás.

A gazdasági, társadalmi fejlődés során a meglehetősen éles választóvonal köz- és magánszféra között fokozatosan olvadt, ami nemcsak annak felismerését tette lehetővé, hogy

a szektorok közötti kooperáció az állami feladatok megoldására is jótékony hatással lehet, hanem annak elfogadását is, hogy az állami és magánszférában alkalmazott értékek, elvárások és módszerek – mutatis mutandis – sikerrel adaptálhatók és alkalmazhatók.

Különösen a századfordulót követően, majd a nagyobb gazdasági-pénzügyi válságok nyomán válik kifejezett állammccellá az államigazgatás karcsúsítása, az *állami szervek működésének racionalizálása*, az állami szervek és az ügyfelek kapcsolatának új alapokra helyezése. Ennek a tendenciának kibontakozását az előbbi tényező mellett elősegítette a jogállam eszméjének megszilárdulása, a jog uralma, a törvényesség, a fair eljárás általános érvényesülése.

A hatósági ügy, annak intézményi, szervezeti kerete, és az ügyintézés jellege a társadalmi elvárások, valamint a hatósági munka személyi, technikai feltételeinek, illetőleg az ügyfelek elvárásainak köszönhetően átalakulóban van. Az ügyintézés ma már több mint egyszerű jogalkalmazási aktus. A hatósági ügyintézés az *állami szolgáltatások egyike*, mely nemcsak az ügyfelek megelégedettsége szempontjából, hanem az állami szervekkel szembeni közbizalom szempontjából is fontos.

A szakigazgatási tevékenység jellege az állam helyének, szerepének, feladatainak változását követve fokozatosan átalakul. A klasszikus engedélyező, illetőleg tiltó jellegű jogalkalmazás egyre inkább eltolódik a hatósági felügyelet, ellenőrzés irányába, s érvényesül az önkéntes jogkövetés modelljén alapuló bejelentés elve.

Ennek lényege, hogy az állam szolgáltató, szervező, koordináló, ellenőrző funkciójának az erősítése, valamint a gazdasági versenyképesség elősegítése céljából a formális eljárás helyett elegendő a tevékenység megkezdésének bejelentése. Mindez nem jelenti a szakigazgatási tevékenység lezárását, természetesen szükséges a jogszabályok betartásának ellenőrzése is.

A hatósági ügyintézés változásaira ható tényezők mellett egy további sajátosság is említést érdemel. Míg a közszolgáltatások jelentős részénél az ügyfélnek van választási szabadsága, addig ez a „kilépés” az államigazgatási hatósági ügyek intézése kapcsán nem jellemző. (G. A. Boyne, 2013:7) A hatósági ügyeket intéző szervezeteknek a tárgyi jog alapján, minden esetben objektíven, a vonatkozó eljárási szabályok alapján kell intéznie az ügyeket. Különbség csupán az ügyféllel való bánásmód, a kiszolgálás körülményei, fizikai, tárgyi feltételei stb. tekintetében jelentkezhet.

Mindezek ellenére az bizonyos, hogy a klasszikus XIX. századi hivatalt jellemző hatalmi jellegű, alá-és fölérendeltségi kapcsolatok helyett, olyan *új módszerek és eljárások kidolgozása és alkalmazása* vált szükségessé, melyek az ügyfelek partnerként történő kezelését teszik lehetővé. Ebbe az irányba mutat Európa-szerte a változó területeken és változó színvonalon megjelenő e-ügyintézés, a kormányablakok rendszere, az egyablakos ügyintézés elterjedése.

Az új infokommunikációs módszerek és eljárások szinte észrevétlenül alakították át a hagyományos ügyintézés távolságtartó, merev hivatali arculatát, s adnak egyre nagyobb teret a nyitottság, közvetlenség követelményeinek, a *támogató, segítő, szolgáltató közigazgatásnak*. A jogszerűség, egységesség, méltányosság értékei mellett egyenrangúvá váltak azok a követelmények, melyek érvényesítése ma már a képzettebb, kulturáltabb ügyfélkör esetében szinte természetesnek tekinthető.

Az államigazgatási hatósági szolgáltatást nyújtó szervek és személyek nem bújhatnak többé az állami, hivatali védőernyő mögé mentséget keresve az eljárás lassúságára, bonyolultságára, költségességére, mentve ezzel személyes felelősségüket is. A nyitott hivatali terek, a folyamatosan viselt hivatali kitűzők, a széles körben terjesztett ügyfélszolgálati kártyák és egyéb tájékoztatók egyértelműen jelzik a hatósági szolgáltatások új fejezetének kezdetét.

1226 5. Nemzetközi megoldások

Európa országainak közigazgatása nagy változatosságot mutat. Az államigazgatási hatósági feladat-és hatáskörök telepítését a történeti, közjogi, intézményi, kulturális és jogi hagyományok mellett elsősorban a *közjogi rendszer*, a központi, területi és helyi szervek viszonya határozza meg.

1227 5.1 Az állami szervek dominanciáját megtestesítő francia modell

Ha a fentiek alapján főbb európai modelleket kívánunk képezni, akkor önálló modellként nevesíthető a francia államigazgatás az állam, az állami szervek meghatározó súlya és szerepe miatt. Az államigazgatási szervek kiterjedt jelenléte központi, regionális, megyei és települési szinten nem csupán a történelmi hagyományoknak köszönhető, hanem sokkal inkább annak a ténynek, hogy ezek az intézmények a *letéteményesei az egy és oszthatatlan közérdek* (volonté général) érvényesítésének. Mindez nincs ellentétben, jól megfér az önkormányzatisággal, a helyi autonómiával. Az államigazgatási és önkormányzati szervek egymás mellett, egymást kiegészítve – adott esetben egymással konkurálva – sajátos szimbiózisban működnek az országban (J. C. Thoenig, 2006: 39–54) sűrű és vastag intézményi hálót alkotva.

A klasszikus centralizált államigazgatás az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény ellenére is csak keveset változott. Az állami feladatok jelentős részét továbbra is az államigazgatás szervei látják el. A szubnacionális szinten a prefektus, mint az állam területi képviselője irányítja a hatósági tevékenységet, védelmezi a nemzeti érdeket, őrködik a közrend fenntartása felett, s biztosítja a törvények betartását. Egyedi hatósági ügyben döntési jogkörét – prefektusi rendelet kibocsátásával – delegálhatja a dekoncentrált szervek vezetőire (Lőrincz, 2011: 25–259).

A községekben a polgármester és helyettesei az állam végrehajtó szervei is. A prefektus csak törvényességi szempontból ellenőrzi tevékenységüket.

Belgium jöllehet szövetségi állam, de az állami működés sajátosságai szempontjából a francia modellbe tartozik, annak ellenére, hogy közigazgatása számos egyedi vonással bír. A kormányt, az államigazgatást a tartományokban a kormányzó képviseli, aki a dekoncentrált államigazgatási szervek irányítója is.

Települési szinten a választott polgármester kettős szerepet lát el, a képviselő-testület elnöke, s egyben a központi államhatalom helyi képviselője is, így felel a törvények végrehajtásáért.

1228 5.2 Az állami és önkormányzati együttműködésen alapuló német modell

A német-osztrák jogterület országai esetében nehéz éles választóvonalat húzni az államigazgatási és az önkormányzati funkciók közé, mivel az önkormányzati szervek, mind területi, mind pedig helyi szinten jelentős államigazgatási feladat-és hatásköröket is gyakorolnak.

A *német* Alaptörvény részletesen foglalkozik a közigazgatással, a közigazgatási szervek tevékenységével. A tartományi közigazgatást a tartományi felső hatóságok, a középszintű szervek, valamint az alárendelt hatóságok végzik (Lövetei–Boros–Gajduscheck, 2011: 480–481).

A tartományi szakigazgatás is hierarchikusan tagozódik. A szervezeti hierarchiát a legfelsőbb szakigazgatási hatóságok (miniszterek), a felettes szakigazgatási hatóságok (erdészeti, pénzügyi igazgatóságok), illetőleg az alárendelt szakigazgatási hatóságok (iparhatósági hivatalok) alkotják, végül zárják a sort a speciális feladatokat ellátó hivatalok (tartományi statisztikai hivatal, bünygyi hivatal).

A szövetségi kormánynak nincsenek helyi hivatalai a tartományokban. Különösen a megyék és a megyei jogú városok valósítanak meg delegált államigazgatási feladatokat. Községi szinten az alapvető közszolgáltatásokhoz kapcsolódó államigazgatási funkciók (anyakönyv, lakcímnnyilvántartás stb.) ellátása a jellemző (Szente, 2012: 26). A járások feladata a községi szintet meghaladó, törvényekben meghatározott közszolgáltatások szervezése, illetve az ezekkel kapcsolatos közigazgatási ügyek intézése. Ilyen például az élelmiszer-ellenőrzés, az állatvédelem, a környezetvédelem, a járművezetéssel kapcsolatos engedélyek kiadása stb.

A tartományi közigazgatásban a járások feletti 32 kerület (Regierungsbezirke) működik. A leglényegesebb alapszolgáltatások járási szinten találhatók, ugyanakkor lehetséges a feladatok szintek közötti mozgatása.

A német mintát követi az *osztrák közigazgatás* felépítése és működése. A fő szabály itt is a tartományi önállóság, mely mind szervezeti vonatkozásban, mind pedig a feladatok-és hatáskörök tekintetében érvényesül. A tartományi államigazgatási szervek mellett a járási előjáróságok a tartományok hatásköreit gyakorolják.

A községi önkormányzatok élén a polgármester áll, aki egyszemélyes hatóságként funkcionál. A községi hatóságokra ruházott ügyekben kötve van az állami szervek iránymutatásához. A községi hivatalok a községi szerv segédszervei, melyek elsőfokú hatósági jogkört gyakorolhatnak (Szamel, 2011: 531–532).

5.3 Az angolszász civil modell

1229

Az *angolszász országok* gyakorlatában az államigazgatás alkotmányos, közjogi alapp probléma, a klasszikus, hierarchikus kontinentális állammodell ebben a kulturális közegben a legutóbbi időkhöz kevésbé volt értelmezhető. A közigazgatási szervek működése szempontjából az alapvető elvárás a közszolgáltatások költséghatékony, gazdaságos és takarékos megvalósítása. Mindez nem jelenti a jog, a jogi szabályozás másodlagos szerepét, csupán annak komplementer voltára utal. A jó gyakorlatok, az értékes és továbbfejlesztett hagyományok, a kulturális minták és bevett eljárások legalább annyira a rendszer immanens jellemzői, mint az állami szervek mozgásterét meghatározó törvények és egyéb jogszabályok.

Az angolszász jogrendszer sajátossága, hogy a *szerves társadalomfejlődésnek* köszönhetően az állam és az államigazgatási jog sohasem játszott olyan meghatározó szerepet a gazdaság és a társadalom fejlődésében, mint Európa vezető országaiban. Ennek köszönhetően a legutóbbi időkhöz némi gyanakvással tekintettek az államigazgatási jogra, s annak intézményeire. Az elmúlt több mint negyedszázadban a változás abban következett be, hogy a formálódó adminisztratív jog egyrészt az eredményesebb állami működés, másrészt pedig az állampolgári panaszok orvoslásának eszköze.

Angliában a központi szervek tevékenységét napjainkban is nagyszámú ügynökség, köztestület és más speciális célú szerv segíti. Ezek részben központi, részben pedig területi illetékességgel működnek.

A területi és helyi igazgatás differenciált. A megyei (county) és helyi (district, borough, city) önkormányzatok mellett a londoni kerületekben, a metropoliszokban, illetőleg egyes sűrűn lakott megyékben (shire county) egyszintű (unitary) az önkormányzati rendszer. A helyhatóságok a közszolgáltatások biztosítása mellett állami, hatósági feladatokat is ellátnak. Így például a megyei hatóságok felelősek a tervezési, kereskedelmi engedélyek kiadásáért, a fogyasztóvédelmi jogszabályok betartásáért. A helyi szervek járnak el az állattartással, a graffitikkal, plakátkihelyezésekkel kapcsolatos kihágásokban.

Az első fokú döntések ellen a rendes bíróságok előtt lehet fellépni. A gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb eljárás miatt jelentős a szerepe az adminisztratív tribunáloknak, melyek peren kívüli jogorvoslati fórumok.

Svédországban az állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett a szervezeti és gazdasági önállósággal rendelkező kormányzati ügynökségekre telepítették, melyek minisztériumok felügyelete alatt működnek.

A területi igazgatás két szintje a megye és a község. A megye élén a hivatalfőnök vagy kormányzó áll, a hatóság vezetőjeként. Munkaszervezete az igazgatóság, mely lényegében dekoncentrált állami szerv (Tamás, 2011: 562–563). A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre terjedelmes, a közszolgáltatások mellett hatósági feladatokat (építésügy, környezetvédelem) is ellátnak.

1230 5.4 A közép-kelet-európai vegyes modell

A közép-kelet-európai országokban 1990 után modellváltás zajlott le, a centralizált, államközpontú államigazgatást kellett demokratikus közigazgatással felváltani. Új alapokra kellett helyezni a központi és a helyi szervek kapcsolatát, s az állami és önkormányzati feladatok megvalósítását is. A régió államait *olyamatos útkeresés* jellemzi. A különböző célú és tartalmú közigazgatási reformok szükségszerűen érintik – más elemek mellett – az államigazgatási feladat-és hatáskörök kérdését is.

A gazdasági, társadalmi, politikai kihívásokra adott válaszok eltérőek, országspecifikusak, a közös jellemzők mellett meghatározó a *nemzeti sajátosságok szerepe*, az adott ország közjogi rendszerébe illeszkedő megoldások alkalmazása. Az állam hatósági feladatait részben a területi, helyi önkormányzatok, illetőleg dekoncentrált szervek valósítják meg. Nem ritka az integrált feladat-és hatáskör gyakorlása sem, amikor önkormányzati szervek mind államigazgatási (hatósági), mind pedig önkormányzati szolgáltatások gazdái.

Szlovéniában 58 járás (upravneenote) és 210 község képezi a területi alsó szintet, míg alapszinten 6000 települést számlálnak. A járások 1991-ben jöttek létre, a területi és a helyi közigazgatás elválasztása révén. A hivatalok feladatát törvény határozza meg. A járás, mint államigazgatási szerv az állampolgárok és a jogi személyek számára végez számos közigazgatási, elsősorban a belügyi igazgatás hatáskörébe tartozó feladatokat (útlevél, személyes okiratok, vezetői engedélyek, gépjármű regisztráció, építésügy, mezőgazdaság stb.). Első fokú hatóságként járnak el, valamint ellátnak a helyi közösségek feletti törvényességi felügyeletet is.

A szlovák közigazgatásban a rendszerváltozást követően 1990-ben törvény alapján szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot, valamint az államigazgatási feladatait járási szintre telepítették. Középszinten erős dekoncentrált államigazga-

tási rendszer épült ki. A megyék létrehozásával a helyzet megváltozott, a stratégiai funkciók az önkormányzatokhoz kerültek, ugyanakkor megfigyelhető a dekoncentrált államigazgatás expanziója is, a területi beosztás gyakori változása mellett.

Az ország területe 2004-ig 79 járásra (okres) volt felosztva. A járási hivatalok megszüntetéséről és a körzeti hivatalok létrehozásáról szóló jogszabály a közigazgatási reform kulcseleme volt, s végül a Belügyminisztérium javaslatára a járások és a járási hivatalok megszűntek. A 2003-ban elfogadott törvény alapján a járási jogköröket a 8 átalakult kerületi hivatal, 50 körzeti hivatal (obvodny urad) és 221 speciális államigazgatás hivatal gyakorolja.

A körzeti hivatal hatáskörébe került a hatósági eljárás, a szabálysértési ügyintézés, az anyakönyvi hivatalok feletti szakmai felügyelet, a gépjármű nyilvántartás vezetése. A rendőrségtől átkerült az okmányügyintézés, személyi igazolvány, útlevél, jogosítvány kiadása. Ezen kívül számos más, a belügyi ágazathoz tartozó ügy, mint például a katasztrófavédelem, polgárvédelem tartozik ide. A körzeti hivatalok a kerületi hivatalok kihelyezett hivatalaiként működnek, a hivatal vezetője az előljáró.

Csehországban szintén 1990 után törvényi szinten szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot. Az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették. Így az ország területe 14 kerületből (kraj), 77 járásból (okres) és 6249 településből (obce) állt.

2003-tól a járások elveszítették szerepüket, mivel 205 közigazgatási központot (települési hivatal kiterjesztett hatáskörrel) jelöltek ki, és a járások feladatait felosztották a regionális hatóságok és a központok között. A központok a korábbi járások feladatainak kb. 80%-át vették át, így például a személyi okmányok kiállítását, a gépjárművek regisztrációját, a szociális ügyek intézését stb.

Lengyelországban közigazgatás három szinten épült ki az 1998-ban elfogadott törvény alapján. 16 önkormányzatisággal felruházott vajdaságot, 373 önkormányzati járást és 65 járási jogú várost hoztak létre. A regionális önkormányzatok és a regionális államigazgatási hivatalok elkülönülnek egymástól. A régiókban a vajda képviseli a kormányt és irányítja az államigazgatási feladatok végrehajtását. A járások azon ügyek gazdái, melyek nem valószínűsíthetők meg helyi szinten. Feladataikat a törvény határozza meg.

6. A magyar rendszer történeti fejlődése

6.1 A kiindulópont

1231

Magyarországon az államigazgatási munka szervezeti kerete történetileg a 19. század második felében alakult ki, amikor a német-osztrák mintára megszerveződő állami hivatalokra bízták azokat az ügyeket, melyek elintézésében a *képzettségnek és a szakmaiságnak* (pl. adóügyek, pénzügyek, népesség nyilvántartással kapcsolatos ügyek) meghatározó volt a szerepe. A szakigazgatás nem volt rábízható az előjogokat, kiváltságokat rendszeresen érvényesítő, kiszámíthatatlan és ennél fogva szakmailag képzetlen „nemesi” vármegyei igazgatásra.

Az államigazgatási, szakigazgatási szerveknek az önkormányzati igazgatástól elkülönülő szervezetrendszerre és feladatköre a II. világháborút követően is fennmaradt, függetlenül attól, hogy formálisan a tanácsok végrehajtó bizottságának az alárendeltségében tevékenykedtek.

1232 6.2 A rendszerváltás utáni kihívások és válaszok

1989–1990 után a magyar közigazgatási rendszerváltás sajátossága a rendkívül erős autonómiával felruházott települési, helyi szint kiépítése volt, s lényegesen kevesebb figyelmet kapott az államigazgatás működőképes, hatékony rendszerének kiépítése (Balázs 2011: 31–38). Mindez nemcsak megyei önkormányzatok alkotmányos helyének és szerepének korszakokon és politikai kurzusokon átívelő bizonytalanságához vezetett, hanem lehetővé tette, hogy a területi szinten kialakult vákuumban a dekoncentrált államigazgatási szervek nagy számban jöjjenek létre.

1990 és 2010 között az erős ágazati érdekeltség újabb és újabb területi szervek intézményesítését jelentette az államigazgatásban. Ugyanakkor jellemző volt a *dekoncentrált szervek illetékességi területének rendezetlensége, a feladat- és hatáskörök összehangolásának a hiánya, az alacsony hatékonyság, a központi, állami források túlzott mértékű, pazarló felhasználása*. Mindez logikusan vezetett a területi szervek reformját megfogalmazó kormányzati döntések sorozatához, melyek végrehajtása vagy el sem kezdődött, vagy csak átmeneti eredményeket hozott. Ilyen kísérlet volt például 1990 és 1994 között a köztársasági megbízott intézménye, mely természetesen nem pótolta a teljes államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó átfogó szabályozást.

A kilencvenes években folyamatosan jelentek meg a közigazgatás-fejlesztési kormányhatározatok, melyek a területi államigazgatás komplex, átfogó reformját célozták meg. Ezek részben szervezeti, részben pedig hatásköri racionalizálást, korszerűsítést javasoltak, középpontban az *államigazgatási feladat- és hatáskörök* felülvizsgálatával. Lényeges változást az említett határozatok azonban nem hoztak, hacsak az időközben felvetett regionalizációs törekvéseket nem tekintjük annak, ami egyben a körzetközponti jegyző feladatainak a megerősítését vonta maga után.

A 2003-ban kibocsátott kormányhatározat³⁵ megállapítja, hogy az államigazgatás térségi feladatait mintegy harminc, a minisztériumoknak alárendelt szerv végzi, melyek rendszere bonyolult, gazdaságtalan és az állampolgárok számára áttekinthetetlen, nem hatékonyak az irányító mechanizmusok. A koncepció szerint a speciális szakértelmet igénylő első fokú hatósági ügyekben az illetékességet a regionális közigazgatási hivatalok kistérségi hivatala vagy a kistérségi székhelytelepülés polgármesteri hivatalának jegyzője kapja meg. A kibontakozó regionális és kistérségi igazgatási modellt további kormányhatározat is megerősíti, követvén a francia prefektusi modellt, melynek lényege, hogy a hivatal elsősorban a koordinációra helyezi a hangsúlyt, nem pedig a szervezeti integrációra.

Egy 2003-ban kiadott kormányrendelet³⁶ szabályozta a *kistérség fogalmát*, rendeltetését, alapvető jellemzőit, megváltoztatásának eljárását, és rendelkezett a kistérségekbe tartozó települések és székhelyek felsorolásáról is. A rendelet szerint az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szerv illetékességi területe csak kivételesen térhetett el a kistérség területétől. Ugyanez vonatkozott a kistérségi körzetközponti jegyzőjére is.

A rendelet jelentősége, hogy a jogalkotó első ízben célozta meg az egységes alsó-középszintű igazgatási egység jogi rendezését. Ezt követte az államigazgatási térszerkezet és a te-

³⁵ 2198/2003. (XII. 18.) Korm. határozat

³⁶ 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet

rületi egységek törvényi szintű³⁷ rendezése a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól. A kistérségi társulások az önkormányzati, államigazgatási feladatok mellett területfejlesztési funkciókat is elláttak, azonban az intézmény folyamatos változásoknak volt kitéve mind a támogatási kritériumok, mind pedig belső viszonyait illetően, így nem jelentett stabil megoldást a terület alsó-középszint vonatkozásában.

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy már 2006-ban a Belügyminisztérium égisze alatt elkészült a tisztán államigazgatási feladatokat ellátó és államilag finanszírozott kistérségi közigazgatási modell tervezete (Fürth et al, 1997: 12), azonban ennek megvalósítása sikertelen maradt.

Az államigazgatási hatósági feladat-és hatáskörök telepítésének rendszere az idők folyamán egyre bonyolultabbá vált, mivel eltérő volt a kompetenciája a települési jegyzőnek, a körjegyzőnek, valamint a bonyolultabb, szakmailag magasabb feltételrendszert igénylő államigazgatási hatósági ügyeket intéző körzetközponti jegyzőnek. Az államigazgatás a két-éves évek első évtizedének végére már „túlhorotta” halmozódó problémáit, a beavatkozás elkerülhetetlenné vált, s ennek 2010 után megteremtődtek a kedvező feltételei a kétharmados parlamenti többség birtokában. A választási ciklusok által behatárolt taktikai döntések helyett eljött a *hosszabb távra szóló stratégiai döntések ideje*.

7. Az 1990. évi LV. törvény modellje: a jegyző kettős szerepköre

1233

A magyar közigazgatás települési szinten a rendszerváltást követően fő szabály szerint az *integrált modellt* alkalmazta, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogy az államigazgatási feladatok-és hatáskörök elsődleges címzettje³⁸ a települési jegyző lett, aki a helyi közügyek előkészítésében és végrehajtásában is meghatározó szerepet kapott. A helyi képviselő-testületeknek e mellett meg kellett birkóznuk az ún. önkormányzati hatósági ügyekkel is, melyek előkészítésében és végrehajtásában szintén a jegyzőnek és a hivatalnak volt meghatározó szerepe.

Ugyanakkor azonban a kistelepülései szerkezet kapacitásbeli különbségei miatt az önkormányzati törvény lehetővé tette az államigazgatási hatósági feladatok hatékonyabb elvégzése céljából hatósági igazgatási társulások létesítését, valamint egymással határos települések esetében körjegyzőségek felállítását. Törvény vagy kormányrendelet e mellett hatósági feladatot telepíthetett a körzetközponti jegyzőre is, továbbá működtek az ágazati szakigazgatási szervek helyi szintű egységei is (földhivatal, ÁNTSZ) több településre kiterjedő illetékességgel. Valójában tehát az egységes, integrált hatósági ügyintézés elve nem érvényesült következetesen.

Visszatekintve, ma már az az érvelés, mely szerint az államigazgatási feladatok polgármesteri hivatalokba történő telepítése azért volt kívánatos, mert a költségtakarékosság mellett ily módon hasznosulhatott az a tudás, mely a központi szabályozás esetleges hibáit korrigálta, meglehetősen optimistán hangzott. Kétségtelen, hogy egyes ügytípusokban, mint például szociális, gyámügyek, ennek volt jelentősége, de valójában a hatósági ügyek jelentős

³⁷ 2004. évi CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól

³⁸ Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási hatáskört telepíthetett a polgármesterre, hivatali ügyintézőre is.

része már a rendszerváltás időszakában csak megfelelő képzettség birtokában, technikai háttérrel volt végrehajtható.

A jegyző személyében megtestesülő integrált feladat-és hatásköri modell érvényesülését több körülmény is negatívan befolyásolta, azon túl, hogy a körjegyzőségek és a hatósági igazgatási társulások száma a kívánatosnál és szükségesnél lényegesen kedvezőtlenebbül alakult (Balázs, 2015: 18).

A közigazgatási rendszerváltást követően a jegyző státuszát *kettőség jellemezte* az önkormányzati törvény³⁹ elfogadásától kezdve. Határozatlan időre a képviselő-testület nevezte ki, így nemcsak a testülettől, hanem a polgármestertől is erős volt az anyagi, egzisztenciális függése.

Munkájának nagyobb részét az államigazgatási ügyekkel kapcsolatos feladatok jelentették, s tevékenységében kisebb részt képviselt az önkormányzati ügyek ellátása. A jegyző ugyanakkor az államigazgatás helyi szerve, képviselője is volt. Jogszabály tette kötelezővé az államigazgatási hatáskörök gyakorlását, a polgármester és a testületi döntések feletti törvényességi ellenőrzést, valamint az önkormányzati intézmények működésének szakmai ellenőrzését.⁴⁰

E kettős jelleg magában hordozta a *konfliktus lehetőségét*. Szakmai, személyi ellentét alakulhatott ki a polgármester és a jegyző, sőt a testület és a jegyző között is, ami az önkormányzat működésére nézve is veszélyt jelenthetett.

Nyilvánvaló, hogy a jegyző, mint *szakmai, közigazgatási vezető* a törvényeknek, jogszabályoknak megfelelően kell, hogy ellássa feladatát. Ugyanakkor napi munkája, tevékenysége során nem függetlenítheti munkáját a közvetlen és közvetett környezeti hatásoktól, a helyi szokásoktól. Kötik a kialakult és intézményesült gyakorlatok, az intézményi vagy személyi elvárások.

Így óhatatlanul előfordulhat, hogy a partikuláris gazdasági vagy más természetű érdek a jegyzői munkában is erősebbnek bizonyul a szakmaiság és a törvényesség követelményénél, melynek következménye a lokális és nem szükségszerűen optimális döntés meghozatala.

Lényeges körülmény, hogy a kilencvenes évek közepétől a jegyző államigazgatási feladat-és hatáskörei folyamatosan bővültek, s munkájában fokozatosan eltolódott az önkormányzati és az államigazgatási ügyek aránya. A differenciálatlan feladattelepítés során a jogalkotó nem vette figyelembe az államigazgatási munka tényszerű korlátait. Különösen az aprófalvas térségekben jelentett problémát az államigazgatási és a közszolgáltatási minőség biztosítása. A jegyzői államigazgatási feladat-és hatáskörök egy része ugyanis kifejezetten olyan, amely a szakmaiság és törvényesség érvényesítéséhez magas szintű szakértelmet és fejlett infrastruktúrát igényel.

Az integrált, az államigazgatási és önkormányzati ügyeket egyaránt magában foglaló feladat-és hatáskör gyakorlása elsősorban a kistélepléseken, falvakban jelentett problémát, ott, ahol a differenciálatlan hivatali háttér sem tette lehetővé a *munkamegosztásból származó előnyök* érvényesítését. A hiányzó műszaki, szakmai, személyi stb. feltételek rendszerint negatívan hatottak a hatósági eljárásra, s a hatósági döntések színvonalára is.

³⁹ 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról

⁴⁰ A jegyző státuszának változása, függőségének erősítése megnehezíti a törvényes működés feletti „örködes” feladatának ellátását, a Möt. 119.§-ában foglalt pártatlan belső ellenőrzés hatékony működtetését.

A nagyobb városokban ugyanakkor adott volt a lehetőség a hatósági és az önkormányzati feladatok elválasztására, így létrejöttek a specializáció feltételei, magasabb színvonalú szakmai munka személyi, tárgyi feltételei. A kapacitásbeli különbségek mindig is korlátokat szabtak a feladatok volumenének, és meghatározták a végrehajtás minőségét.

Valójában tehát 1990 után – a jogalkotó szándéka ellenére – egy *vegyes rendszer* jött létre az államigazgatási hatósági feladat-és hatáskörök szervezeti és működési rendjét illetően. A települési jegyző, mint az államigazgatási hatáskörök elsődleges címzettje mellett tagolt és differenciált intézmény-, illetve szervezetrendszer (körjegyzőségek, kistérségi hivatalok, dekoncentrált szervek stb.) működött közre a hatósági feladatok végrehajtásában.

A kormányzati diagnózis szerint (Zöld–Nagy Virág, 2013: 291–293) 2010-et megelőzően az államigazgatás működését nemcsak a szervezeti széttagoltság és az eltérő szervezeti működési formák jellemezték, hanem a hatósági fórumrendszer is differenciált volt. *Többféle modell létezett*, melyek közül a három leggyakoribb az alábbi volt:

1. Első fokú hatósági hatáskör a területi szervnél, másodfok a miniszternél. Ilyen volt például az az eset, amikor a főépítész felett a belügyminiszter gyakorolta a másodfokú hatósági jogkört.
2. Első fokú hatósági jogkör a területi szervnél, másodfok a központi hivatalnál vagy a kormányhivatalnál. Ez a megoldás volt a leggyakoribb, mivel a területi államigazgatási szerveknek nem volt helyi szerve, viszont kivétel nélkül volt irányító központi hatóságuk, mely a másodfokú hatósági jogkört gyakorolta.
3. Első fokú hatósági jogkör a helyi szervnél, másodfok a területi államigazgatási szervnél. E modell alapján helyi szervnek minősült a települési, térségi, kistérségi körzeti, városi illetékességű államigazgatási szerv, a települési jegyző. Másodfokú hatáskört a fővárosi, megyei kormányhivatal, annak valamely szakigazgatási szerve vagy a hivatalba nem integrált területi államigazgatási szerv gyakorolta.

A Nemzeti Együttműködés Programja mentén 2010 tavaszától megkezdődött a közigazgatás átfogó reformja. Az ennek részeként kidolgozott és elindított Magyar Zoltán Program az egész közigazgatás fejlesztését célozza, de azon belül is elsősorban az államigazgatást vonja fókuszába. A program célkitűzéseinek megvalósítása keretében került sor a területi szervek integrációjára, s ezzel párhuzamosan az államigazgatási feladat-és hatáskörök, valamint eljárási szabályok felülvizsgálatára.

8. Szervezeti és funkcionális reform 2010 után

1234

A 2010 után megkezdett közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati reformok két egymással szoros kapcsolatban álló célt fogalmaztak meg: egyfelől a területi államigazgatás szervezeti reformját, másfelől a hatásköri és eljárási szabályok felülvizsgálatát. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, mint általános hatáskörű dekoncentrált szervek létrehozását követően napirendre került az államigazgatási és az önkormányzati feladatok elválasztása és a területi alsó szint, a járás kiépítése.

A járások kialakításának alapelveit a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette, mely meghatározta a járás fogalmát is. A járási rendszer kialakítása 2011 márciusától kezdve

2013. január 1-jéig tartott, mely folyamatban a járások területi lehatárolását követően döntés született a hivatalok által ellátott feladat- és hatáskörök átadásáról is.

A 2012. évi XCIII. törvény rendelkezett a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról. A cél *az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő elválasztása volt.*

Természetesen az átmenet időszaka számos politikai és szakmai vita közepette zajlott. Különösen a járások területének a lehatárolását, az egyes települések besorolását és még inkább a járási székhelyek meghatározását övezte élénk eszmecsere. A járástörvény rendezte a vagyonhasználattal, a feladatellátással érintett köztisztviselők számával és jogviszonyával kapcsolatos kérdéseket is.

Az államigazgatási feladat-és hatáskörök területi alsó-középszinthez történő telepítésénél alapelvként érvényesült a gyors és könnyű hozzáférés követelménye, a már létező ügyintézési helyszínek megőrzésének igénye, a területi szervek illetékességének járási szintű lehatárolása és a megyehatárok megőrzésének követelménye.

A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a *helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó*, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.

Ily módon a jegyzők a járási hivatalok felállítását követően is rendelkeznek államigazgatási hatáskörökkel, hiszen nagy számban vannak olyan ügyek, melyek *a helyismeret alapján leghatékonyabban helyi szinten intézhetők el.* Ilyenek például a szociális ügyek egy része, a hagyatéki eljárások, az anyakönyvi ügyek stb.

A korábbi járási rendszerekkel összevetve a jelenlegi járási rendszert az alábbiak állapíthatók meg: 1950-ben 150 járást alakítottak ki, míg 1983-ban mindössze 83 járás működött. 78 azon települések száma, melyek 1950-ben, valamint 1983-ban is járásszékhelyek voltak, és 2013 után is ebben a formában működnek.

A járási hivatalok kialakításakor fontos szempont volt, hogy a járáshoz átkerülő ügyek intézése ne csak a járásszékhelyen valósuljon meg, másrészt a korábbi ügyintézési helyszínek ne kerüljenek felszámolásra, azaz az állampolgároknak semmiképpen ne kelljen többet utazniuk az államigazgatási ügyek intézése miatt, mint korábban. Ennek megvalósítása érdekében a járási hivatal a nem járásszékhely települések többségén is jelen van *kirendeltségek* vagy *települési ügysegédek* formájában.

A kirendeltségen a járási hivatal állandó jelleggel biztosítja az ügyintézését, így az ügyfelek munkanapokon elérik a járási hivatalt. Azokon a településeken, ahol a járási hivatal nem kíván kirendeltséget fenntartani, de biztosítani kívánja az ügyintézés lehetőségét, a járási hivatal települési ügysegédei működnek közre. 2015. március 1-jétől 900 ügysegéd biztosítja az államigazgatási szolgáltatásoknak az állampolgárok számára történő elérhetőségét a kisebb településeken.

Tényleges ügyforgalmi statisztikai adatok hiányában a Dél-Alföld régióban végzett interjúk alapján a járási hivatalokhoz átkerült egyes államigazgatási hatáskörökkel kapcsolatban az alábbi megállapítások tehetők.

Hatósági feladat- és hatáskörök változásai

A járási hivatalokhoz átkerülő feladat- és hatáskörök listája	Jegyzőnél maradó feladat- és hatáskörök listája
okmányirodai feladatok: <ul style="list-style-type: none"> • laccímnyilvántartás • személyazonosító okmányok kiadása • útlevel-igazgatás • gépjármű-nyilvántartás egyes gyám-és gyermekvédelmi ügyek, egyes szociális igazgatási ügyek, pl. <ul style="list-style-type: none"> • időskorúak járadéka • alanyi jogon járó ápolási díj köznevelési feladatok menedékjogi ügyek egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés egyes kommunális típusú ügyek, pl. temetőengedélyezés egyes állategészségügyi feladatok, pl. állatotthon engedélyezése, cirkuszi menaszéria szabálysértési feladatok a helyi védelmi bizottságok vezetése egyes vízügyi hatáskörök építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok	birtokvédelmi eljárás hagyatéki eljárás anyakönyvi igazgatás adóigazgatás és adóvégrehajtás egyes építésügyi igazgatási feladatok kereskedelmi engedélyezés parlagfű-mentesítési feladatok belterületen iparigazgatás helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások méltányossági ápolási díj méltányossági közgyógyellátás gyermekvédelmi támogatások helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése

Forrás: <http://210-2014.kormany.hu>

Az okmányirodai feladatokat a korszerű számítástechnikai és informatikai háttérnek köszönhetően a járás zökkenőmentesen⁴¹ ellátja. Jelentős könnyítés a polgárok számára, hogy a laccímbejelentés a jegyzőnél is megtehető, a laccímkártya kiállítása már a hivatal feladata, mivel itt áll rendelkezésre a megfelelő technikai feltételrendszer.

A szabálysértési ügyek magasabb szintre (járás) telepítése indokolt volt, mivel a kisebb falvakban viszonylag kevés ügyszám mellett nem alakulhatott ki egységes szakmai gyakorlat. A szabálysértési törvény alkalmazása egyébként is magas szintű kvalifikációt követel meg, a helyi viták jegyző általi eldöntése konfliktus forrása lehet.

A szabálysértési hatáskör elvonásával egy időben a települések képviselő-testületei elveszítették azt a lehetőséget, hogy önkormányzati rendeletben szabálysértési tényállást állapítsanak meg. A települések a Mőtv. 143. § (4) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit szabályozták rendeleti formában. Valószínűsíthető, hogy ezen rendeleti tényállások sok esetben átfedésben vannak a szabálysértési törvény által meghatározott tényállásokkal.

⁴¹ A laccímbejelentéssel kapcsolatos párhuzamos hatáskör abban az esetben okozhat problémát az ügyfélnek, ha a megjelölt ingatlan házszáma az ingatlan-nyilvántartásban nincs feltüntetve. Ebben az esetben a járási hivatalnak meg kell keresnie a települési jegyzőt a házszám igazolása – adott esetben megállapítása – céljából.

Az állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok speciális szakértelmet igényelnek, így ezek esetében természetesen alátámasztható a járási hatáskör kijelölése. Mindamellet a kóbor állatok befogása a törvény szabályozása alapján jegyzői kompetencia maradt.

A szociális és gyámügyi feladatok esetében számos esetben osztott hatáskör mellett döntött a jogalkotó. A jegyzőnél maradtak azok a jogosítványok, melyek gyakorlása helyismeretet, egyéni mérlegelést igényel, míg a normatív alapon járó támogatások járási hatáskörbe kerültek.

Ugyanakkor 2015. március 1-jétől megszűnt a méltányossági ápolási díj és a méltányossági közgyógyellátás, mint jegyzői feladat, és a jogalkotó bevezette a települési támogatás fogalmát, mely alapján a képviselő-testület szabadon határozhatja meg a támogatás nevét, a támogatandók körét, az ellátás mértékét és formáját.

Az aktív korúak ellátása körébe tartozó két ellátási forma – a rendszeres szociális segély, valamint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás – átadása jelentős ügyforgalom-csökkenést eredményezett a polgármesteri hivatalokban. Mindamellet a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz kapcsolódó közfoglalkoztatás megszervezése újabb feladatot ró a települési önkormányzatokra, ami ugyancsak jelentős erőforrást igényel elsősorban a polgármesteri hivatalok részéről.

A birtokvédelmi viták jegyzői hatáskörbe tartoznak, jöhetnek vannak szakmai érvek, melyek a hatáskör járáshoz való telepítése mellett szólnak. Ilyen például a helyi érdekeltég, illetőleg a személyes viszonyok kizárásának szükségessége. A birtokvédelmi eljárások jegyzőnél való megtartása mellett érvként felhozható az eljárások gyors lefolytatásának lehetősége.

A fenti III.1 táblázat nem tartalmaz olyan államigazgatási feladatokat, amelyek továbbra is a jegyző kompetenciájába tartoznak. Így utalhatunk – a teljesség igénye nélkül – a környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlására, a közterületen álló fás szárú növények kivágásának, pótlásának engedélyezésére, vagy akár a jövedéki törvény alapján gyakorolt egyéb jogkörökre.

1236 9. A kormányablakok rendszere

A területi államigazgatás szervezeti és működési reformjának szerves része az *egyablakos ügyintézési rendszer új modelljének a kialakítása*, a kormányablakok rendszerének a kiépítése. Összhangban az Európai Bizottság által több alkalommal is megfogalmazott e-Europe akciótervekkel, a célkitűzés az, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek.

A kormányablak intézménye 2011 januárjában került bevezetésre 29 helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban. A kormányablak hálózat szervei azonos szakmai standardok szerint működnek, az ügyfeleknek tartalmukban és színvonalukban azonos szolgáltatást nyújtanak. Tájékoztatják az ügyfeleket, segítenek az ügyeket elindítani, s adott ügytípusban szolgáltatást is nyújtanak.

Az egységes, országos kormányablak-rendszer kiépítése keretében közel 300 kormányablak kerül kialakításra az ügyfelek által könnyen elérhető helyeken, elsősorban a már működő okmányirodák bázisán. A hálózat bővülésével párhuzamosan az intézhető ügyek száma is fokozatosan nő, s eléri majd a 2500-at.

A 2014 februárjától átadott kormányablakok már a fővárosi és megyei kormányhivatalok *járási hivatali szervezeti egységeiként* működnek. Jelenleg a kormányablakokban összesen 242 ügytípus intézhető, ebből 38 azonnal intézhető ügy, 43 ügykör esik a normál ügyintézés kategóriájába, továbbítás 140 ügykör esetében valósul meg, míg kizárólag tájékoztatást 21 ügyben ad a kormányablak. A kormányablakok e mellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak.

A kormányablakok sokrétű feladatainak eredményes ellátásához magas színvonalú, egységes informatikai háttér kiépítése szükséges, mely lehetővé teszi az *interoperabilitást*, a különböző szakterületek információs bázisainak az összekapcsolását.

Az informatikai, műszaki feltételek mellett hasonló fontosságú a *humánpolitikai szempontok érvényesítése*, a kormányablakok munkatársainak magas színvonalú szakmai képzettsége. Az itt dolgozó munkatársaknak lényegében valamennyi hatósági ügy tekintetében eligazítást kell nyújtaniuk az ügykörökhöz kapcsolódó *digitális tudástár* segítségével. A tudástár a standard ügyek és ügycsoportok meghatározását, az ügyintézés egyes lépéseit mutatja a jogszabályi háttér segítségével. A tudásbázis kialakítása, modellkísérletek révén jelenleg is zajlik.

10. Hatósági ügyintézés a jegyzők szemszögéből

1237

Az új önkormányzati törvény⁴² jelentős változásokat hozott a jegyzők státusza⁴³ és feladatai körében. Míg korábban a jegyzőt a testület nevezte ki határozatlan időre, lehetővé téve a szakmailag és emberileg is legalkalmasabb jelölt alkalmazását, addig az új törvény már a polgármester kezébe adta ezt a lehetőséget.

A polgármester által történő kinevezés révén *felértékelődött a lojalitás szempontja*, melynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – gyakran került sor a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére. Mindezek alapján megállapítható, hogy az új önkormányzati törvény a tényleges gyakorlatot emelte a szabályozás rangjára, leképezve ezzel az önkormányzatokon belül érvényesülő tényleges politikai és hatalmi viszonyokat. Különösen igaz ez a megállapítás a kisebb települések esetében, ahol rendszerint nemcsak a mérítési bázis kisebb, de személyes viszonyok befolyása is közvetlenebb.

A járási szint kiépítése és a jegyzőhöz tartozó hatósági feladatok egy részének elvonása tovább erősítette a *változások dinamikáját*. A jegyzők feladat-és hatásköreinek módosulása gyakran a bizonytalanság elsődleges forrása. A világosnak tűnő koncepció ellenére a hatáskörök vándorolnak, újabb és újabb váratlan helyzetet teremtve.

A jegyzők egy része – hiányolva a folyamatos szakmai egyeztetést – meglehetősen frusztrációval élte meg az átalakulást. A frusztráció oka az volt – többek között –, hogy a járási hivatalok felállításakor a hivatali létszám csökkentése esetenként nem állt arányban az elvitt feladatokkal, s az átkerülő dolgozók magasabb illetményével. Vita tárgyát képezte a járáshoz kerülő jogosítványok köre is.

Kirívó példák között szerepel a sokak által emlegetett cirkuszi menaszéria, mint olyan járási hatáskör, mely esetében túlzott szakmai leterhelésről nem lehet beszélni. A helyzet

⁴² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.

⁴³ A Möt. 41. § (2) bekezdése a jegyzőt a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

sajátosságát jelzi, hogy az egyik jegyző szerint: „adunk át feladatokat a járásnak, de más-honnan többletfeladatok visszaszivárognak.” Példaként megemlíthető az a nemrég elfogadott kormányrendelet,⁴⁴ mely a társasházak törvényességi felügyeletét a jegyző feladatává teszi.

A tervek szerint változik majd a kereskedelmi, vízügyi és az anyakönyvi igazgatás hatósága is, feltehetőleg ezek a jogkörök is átkerülnek a járásához. Az anyakönyvi igazgatás járás-hoz való telepítését nem övezi osztatlan támogatás, mivel e körben olyan eseményről van szó, elsősorban a házasságkötések kapcsán, melynek erős a lokalitása. Így célszerűségi szempontok szólnak a jegyző anyakönyvezéssel kapcsolatos hatáskörének megtartása mellett.

Főként a kistélepülések jegyzői vélik úgy, hogy a járást rájuk erőltették, hiszen a faluban a „hivatal volt a szürkeállomány”, mindennel hozzájuk fordultak. „Az ügyfél ügyintézőt választ, nem hivatalt” – hangzott az érvelés. Különösen a szociális és gyámügyek, anyakönyvi ügyek, eljárások esetében fontos a személyes, közvetlen kapcsolat, mely feltétele az ügyféli igények teljesítésének. Egyes vélemények szerint „a járás személytelen, gyakran távoli”. A távoltság pedig akadályoztatja a megalapozott döntéseket.

A szakmai és emberi bizonytalanságot jól jelzi, hogy *erős az informális kapcsolatok szerepe*, melynek keretében kicserélik a közös tapasztalatokat és megosztják ismereteiket a várható fejleményekről. „Egymást vezetjük az aknamezőn”- nyilatkozott az egyik kistélepülés jegyzője szemléletesen utalván a reakcióikra, s jelezvén egyben azt, hogy a létező hivatalos fórumok gyakran formálisan működnek. Így óhatatlanul felértékelődnek a háttérbeszélgetések, a spontán szerveződő alkalmi találkozók, az azonos járásban dolgozó, hasonló adottságokkal rendelkező települések, hasonló problémákkal szembesülő szakembereinek konzultációi.

A bizonytalanság egy további forrása a jegyzők jövőbeli helyének, szerepének alakulása. Ha a kormány következetesen tovább halad az úton, s a megkezdett integráció nyomán a műszaki, informatikai és technikai feltételek kiépülésével párhuzamosan, a kormányablakok rendszerének bővítése révén újabb feladat- és hatáskörök kerülnek át a járási hivatalokhoz, akkor tovább gyengül a jegyzők státusza, egyben államigazgatási hatásköre. Hovatovább *települési menedzserre redukálódik*, melynek keretében a településüzemeltetés és a településfejlesztési feladatok kerülnek a középpontba.

Eleddig kevésbé vizsgált, de figyelmen kívül nem hagyható szempont, hogy az államigazgatási feladatok, illetőleg azok jelentős részének a járásához történő telepítése új helyzetet teremt a polgármesteri hivatalok jövőbeli sorsa szempontjából is. Különösen a nagyobb községek, városok, megyei jogú városok ma még differenciált hivatali szervezetének a belső rendje bomlik meg, nem is szólva a változások személyi és szakmai konzekvenciáiról. A kis hivatalok máról holnapra eltűnhetnek, míg a nagyobb településeken kvázi polgármesteri kabinetként a pályázatás vagy egyes speciális pénzügyek felelőssévé válnak.

Mindez – ha nem is a közeli –, de a belátható jövőben a felgyorsult ütemű integráció további folytatása mellett új alapokra helyezi a klasszikus önkormányzati struktúráról (tesület–bizottság–hivatal) alkotott közkeletű képet.

Átfogó következtetések

Józsa Zoltán

A mai modern állam a szűkös költségvetési források ellenére is klasszikus feladatai mellett számos *közösségi funkció megvalósítását* vállalja magára, az egészségügyi és oktatási teendőktől kezdve a kulturális és szociális intézmények működtetésén keresztül egészen a környezetvédelem megóvásáig.

Az állami funkciók összetett rendszerében sajátos helyet foglalnak el az *államigazgatási hatósági ügyek*, melyek sajátossága, hogy ezek esetében az eljáró hatóságok a tárgyi jog rendelkezéseit alkalmazzák, így az ügyféli igények kielégítése során egyben a közérdek védelmének is eleget tesznek.

A hatósági jogalkalmazást korábban jellemző alá-és fölérendeltségi kapcsolatok mára gyökeresen átalakultak, illetőleg átalakulóban vannak. A *szolgáltató, ügyfélközpontú közigazgatás* szerepének előtérbe állítása azt a követelményt rója az államra, az államigazgatásra, hogy a hatósági ügyeket a lehető leggyorsabban, olcsón és költségtakarékosan oldják meg. Ezt követeli meg az állam szerepének, az állammal kapcsolatos felfogásnak a gyökeres megváltozása is. Másfelől ezt a szerepváltást teszi lehetővé a hatósági államigazgatási tevékenység feltételrendszerének minőségi fejlődése, a közigazgatás szervezeti, személyi viszonyainak jelentős változása.

A XXI. század elején az *integrált államigazgatási szolgáltatás* gyakorlati megvalósítását mutatják Európa országaiban a gomba módra szaporodó kormányablakok, egyablakos ügyintézési helyek, melyek igénybevétele révén az ügyfelek könnyen és felesleges utánjárás nélkül elintézhetik ügyeiket, legyen szó építési engedély kiadásáról, személyi dokumentumok megújításáról vagy házassági anyakönyv kiállításáról.

A továbblépéshez elengedhetetlen a még létező – korántsem lebecsülendő – akadályok leküzdése. Javítani kell a *jogalkotás színvonalát, az államigazgatási szervek kooperációját, együttműködését, a feladat-és hatáskörök telepítésének rendszerét*. Bővíteni kell az informatikai és technológiai háttérrel, erősíteni a személyzet motiváltságát, felkészültségét, képzettségét és utoljára, de nem utolsó sorban biztosítani kell a *modernizáció gazdasági, pénzügyi háttérét*.

Egy bizonyos, és ezt a fejezet tanulmányai is aláhúzzák, hogy a magyar *államigazgatás működésének korszerűsítése új irányt vett* 2010 után, mely folyamat kiteljesedése hosszabb időtávot igényel. A megkezdett reformok erejét és hitelességét nem a menet közben jelentkező hibákhoz és ellentmondásokhoz való merev ragaszkodás igazolja majd, hanem a *szakmailag is megalapozott korrekciók* végrehajtása, s ha szükséges, *új irányok meghatározása*.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

- Auby, Jean-Bernard–Dutheil de la Rochère, Jacqueline (2008): *Droit administratif Européen*.
- Balás Endre (2012): A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. In: *Magyar Közigazgatás*. 1. sz., 52–61. o.
- Balázs István (2006): A központi szint alatti közigazgatás az egyes EU-tagállamokban. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest: Unió Kiadó, 401–423 o.
- Balázs István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Balázs István (2012): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Balázs István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. (Kézirat)
- Balázs István–Bércesi Ferenc (szerk.) (2006): *A területi államigazgatás reformja*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Berényi Sándor–Szamel Lajos–Baracka Róbertné–Ivancsics Imre (2014): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: BM Könyvkiadó.
- Bossaert, Danielle–Demmke, Christoph–Nomden, Koen–Polet, Robert (2001): *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht: EIPA.
- Boyne, George A. et al. (2003): *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- CCRE–CEMR (2013): *La décentralisation à la croisée des chemins. Reforme territoriale en Europe en période de crise*.
- Codaccioni, Olivia–Humbert, Aline (2011): *Existe-t-il un modèle européen d'administration locale?* Limoge: CNFPT–INET.
- Currstine, Christine–Lonti, Zsuzsanna–Journard, Isabelle (2008): *Improving Public Sector*.
- Csité András–Oláh Miklós–Szalkai Gábor (szerk.) (2011): A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában. Budapest: HÉTFA Elemző Központ.
- Davey, Kenneth (2012): *Gouvernance locale en temps critiques: des politiques pour la crise, le redressement durable*.
- Demmke, Christoph–Hammerschmid, Gerhard–Meyer, Renate (2006): *Decentralisation and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, Christoph–Moilanen, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

- Efficiency: Challenges and Opportunities*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_Curristine.pdf
- Fazekas Marianna–Ficzere Lajos (2006): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Fürth et al, (1997): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Gajduschek, György–Linder, Viktória (2011): *Report on the Survey on 'Mobility between Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Crisis'*. Gödöllő: Study Commissioned by the Hungarian Presidency of the Council of the European Union.
- Geert, Bouckaert (2009): *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. Halduskultuur, vol. 10.
- Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. Szeged: JATEPress.
- Linder, Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest: ELTE, 197–216. o.
- López, Alba Noguera (2007): *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*.
- Lőrincz Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In: Szamel Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Wolters Kluwer Csoport.
- Lövetei–Boros–Gajduschek (2011): Németország közigazgatása. In: Szamel Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Wolters Kluwer Csoport.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Marcou, Gérard–Wollmann, Helmut (2008): Europe. In: *First Global Report on Decentralization and Local Democracy in the World*. Barcelona: UCLG.
- Martinot, Vincent Hoffman–Wollmann, Helmut (eds.) (2006): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. VS Verlag Für Socialwissenschaften.
- Meyer–Sahling–Jan–Hinrik (2009): Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. In: *SIGMA Paper*. Vol. 44., No. 1.
- Meyer–Sahling–Jan–Hinrik (2006): The Institutionalization of Political Discretion on Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. In: *Public Administration*. No. 3.
- Meyer–Sahling–Jan–Hinrik–Veen, Tim Veen (2012): *Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe*, East European Politics. 28:1, pp. 4–22.
- Müller György (1991): *Az önkormányzati szakapparátus jogállása*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- OECD (2012): Current Trends in the Compensation of Public Employees. In: *Public Sector Compensation in Times of Austerity* DOI: 10.1787/9789264177758-en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-compensation-in-times-of-austerity/managing-compensation-in-a-post-new-public-management-era_9789264177758-6-en#page24 (2013.08.04.)
- Pollitt, Christopher–Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A comparative Analyses*. Oxford: Oxford University Press.
- Rivero, Jean (1990): *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
- Szamel Katalin (2011): Ausztria közigazgatása. In: Szamel Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Wolters Kluwer Csoport.

- Tamás András (2011): Svédország közigazgatása. In: Szamel Katalin et al (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak a közigazgatása*. ComplexWoltersKluwer Csoport.
- Thoenig, Jean-Claude (2006): Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Functionality. In: V. Hoffmann–M. H. Wollmann (eds.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. VS Verlag Für Socialwissenschaften.
- Worldbank (2001): *Libro Guia de Decentralization y Desarrollo Local*. http://www.ciesin.org/decentralization/SB_entry.html (2013. augusztus 13.)
- Zöld-Nagy Viktória–Virág Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó.

Felhasznált jogszabályok és anyagok:

- Magyarország Alaptörvénye
- 1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról
- 1902. évi III. törvénycikk a vármegyei számvevőségek és pénztárak államosításáról
- 1971. évi I. törvény a tanácsokról
- 1990. évi LCV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával összefüggő törvények módosításáról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2012. évi XCIII. törvény a járásek kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 191/1996. (XII. 1.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
- 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről
- 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól
- 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 376., 2006.12.27., 36. o.
- Pilz Tamás: Kormányhivatali Munkatársak Képzése. Bevezető ismeretek a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete és működése. Miniszterelnökség, 2015. február
- Magyar Nóra–Czimer István: Kormányhivatali Munkatársak Képzése. Szervezeti és eljárási változások a területi közigazgatásban. Miniszterelnökség, 2015. március 16.

A MENÜ TERMÉSZETRAJZA

Változatosság és irányok az ágazati rendszerben

Horváth M. Tamás

A könyvünk által leírt rendszertan a választék sajátos menüjét tárja elő. Alkottunk egy struktúrát, amiben sok minden elférhetett. De mint minden étlapon, azért mégsem minden.

A közfeladatok ellátásának területei olyan rendszert alkotnak, ami sohasem lezárt. Bővülnek és szűkülnek a szerepek a kormányzati, társadalmi, gazdasági körülmények és akaratok függvényében.

Az elemek leírása a rendszerben és az értelmezésük szintén nem stabil, mert célszerűen mindig koncepcióvezérelt minden részelem magyarázata. Mindezzért a nagy áttekintés nem enciklopédikusság a szó köznapi értelmében. Inkább a fogalom eredeti tartalmához visszakanyarodóan, egy stabilan irányzatos szemlélet érvényesítését tűzhetjük csak célul, megvalósítást minél szélesebb tárgyi körben remélve.

1. Szemléleti enciklopédikusság

A közfeladatok egységeit kötetünkben a társadalmi rendeltetés nagy, köznapián értelmezett körei mutatják meg. Tehát nem törvényi meghatározást (feladattelepítést), az igazgatási munka szervezését (feladat- és hatásköröket) vagy a költségvetési elszámolás elosztási rendjét (rovatokat és tételeket), illetve más hasonló hagyományos szakrendszereket vetünk alapul. Helyette kellően tág ágazati fogalomhasználattal élünk.

Az egyes nagy fejezetek a sajátosságok elrendezett gyűjtőhelyei. Mégis van közös bennük, éspedig nem a szokásosan vett általánosság, még kevésbé az „általánosságok” szintjén. A jellegzetesség a közfeladat elhelyezése az érintett társadalmi tevékenység összefüggéseiben. Mikor is a közösségi jelleg sokcsatornás környezet, melyben egyik, tömegében nagyon jelentős, de mégiscsak szükségképpen beágyazódott szereplő az állam, annak központi és helyi (önkormányzati) formáiban. Ennek a közegnek az anyagai mozognak, hullámanak időben és térben egyaránt.

A szemléleti közösség jelenlétét ily módon egy, a fejezetekben és alfejezetekben kimondatlan legkisebb közös többszörös fejezi ki. Ebben a rendszertan minden eleme elfér, amolyan együttes minimumot alakítva ki.

Ami azonban legkevésbé sem jelenti azt, hogy a szerzők felfogásai azonosak lennének. Kezdetből fogva elhárítottuk az egységesítés kísértését. Rendszertanunk vállaltan különböző felfogások gyűjtőhelye, amelyek az egyes feladattémák kapcsán eltérően

interpretálják a mai jelenségeket és annak feltárt magyarázó változóit. Mutatva, hogy minden értelmezési kísérletnek a közfeladat-ellátások megszervezése tartalmait tekintve teljességgel nyitottnak kell lennie, ha hűek akarunk maradni a környező világ társadalmainak valóságához.

A legkisebb közös többszörös, azaz közös minimum, tehát nem azonos a közös nevezővel. Nem volt cél azonos értelmezési tartományt teremteni a tényleges különbözőségeknek. Már csak azért sem, mert magukat a közszolgáltatási feladatokat és politikáikat sem lehet egyetlen lezárt rendszerként, avagy leegyszerűsítve egy összegzés képletében elhelyezni. Hiszen mozgásokról és szüntelen feszültségekről van szó, amelyek azonban nem egyirányúak, nem föltétlenül tendenciózusak.

Csak a mozgás léte közös. Ennek megragadásához szándékunk szerint minden fejezet hozzátesz. Vagyis a folyamatok át- meg átívelnek az egyes, még oly különböző feladatkörök között. Megtapasztalhatóak a változások lényegi momentumai az időben és az összehasonlítható társadalmi hozzáállások szerepe tekintetében. Hangolással teremthetünk csak egységet, de nem harmóniát, közöttük.

2. Hangsúlyeltolódások

Térjünk most vissza a kiinduló mátrixhoz, melynek celláit a könyv végig, de önmagához híven, lezáratlanul kitöltötte!

A fejezetek tárgyát alkotó közszolgáltatási feladatcsoportok mellett alább kiemeljük az elemzés és szerkesztés által választott témát. Majd kapcsolódásul szerepeljen a közösségi megszervezés alakulásának (viszonyítási pontul) kiemelt iránya. Figyeljük meg az ezen alapuló összefüggést az A.2 táblázat szerint!

Az ágazati fejezetekben kirajzolódó és a táblázatban kiemelt irányok sajátossága, hogy nem kizárólag az adott szakfejezetre jellemzőek, hanem néhány másakra is, illetve kisebb mértékben továbbiakra. Együtt a tendenciák sora a társadalmi feladatellátás egészére kiterjedően jellemző, és mutatja a folyamatok alakulásának alapvető jellemzőit. Látható, hogy a szokásos ágazati igazgatási logikát az értelmezés teljesen föltörte.

Jelleg vagy érték? Egyes feladatellátások esetében a megközelítés más, míg többnél új értékszempont vetül a tárgyra. Utóbbi előtérbe kerülését mutatják a nemzetközi térben a következők:

- a víziközmű-szolgáltatások esetében a vízhez való jog hangsúlyozása,
- a hulladékgazdálkodásban a közhatalmi feladat és a tulajdonosi szerepek közötti kapcsolódás formáinak előtérbe állítása,
- az energiaszektorban a hálózatokról való elszakadás (grid-off, illetve helyi és alternatív rendszerek kialakítása) lehetőségeinek bővítése,
- a városüzemeltetésben az önkormányzati tulajdoni formák visszanyerték létjogosultságukat,
- a térségfejlesztésben az állami területbeosztási egységekhez kötöttség gyengülése,
- a közösségi közlekedésben a kormányzati meghatározottságok stabilizálása és mellette (nem helyette!) a piacszabályozás kontrolljának elismerése.

A.2 táblázat

A kötet tematikus struktúrái

ágazati feladatok	tematikus elrendezés alapja (=fejezetcímek)	újabb irányok globális térben, valós időben (a kötet fejezetei által kiemelve)
I. Víziközmű-szolgáltatás	Létfontosságú közszolgáltatás	természetes monopóliumok egységesedése (nemzetközi vagy nemzeti térben)
II. Hulladék-gazdálkodás	Közszolgáltatás szervezése	a megszervezés nem azonos a feladatellátással, de „egybecsúszásuk” előfordulhat
III. Villamosenergia-szolgáltatás	Hálózatosság	externáliák és kezelésük korlátai (liberalizáció és alakulása)
IV. Városüzemeltetési szolgáltatások	Kormányzati működtetés	a közvetlen működtetés formái egyenrangúak lesznek, illetve kiterjednek
V. Szociális közszolgáltatás	Helyi hálózatokban	az állam a társadalmi szövetnek mindig csak része, szerepváltások mellett is
VI. Egészségügyi közszolgáltatás (alap- és középfokú)	Kormányzati szintek közötti megosztás	szintek közötti feladatmegosztás, avagy -egyesítés
VII. Közoktatási közszolgáltatás	Az állam szerepe	a decentralizáció, illetve az állam egésze kiterjesztése differenciáló sajátosság hatékonysági szempontból is
VIII. Rendészeti közszolgáltatás	Integrációs változatok	integrációs formák differenciálódása
IX. Település- és térségfejlesztés	Téregységek relativizálódása	az állami területbeosztás gyengítése
X. Felsőoktatás mint térségi szolgáltatás	Térségi innováció	az innovációs hatás térbeli trend is
XI. Helyi közösségi közlekedés	Szabályozás a piacon	gazdasági reguláció a közösségi szolgáltatásokban, illetve a piac „korlátozáspolitikája”
XII. Hatósági szolgáltatások	Feladattelepítés	hatósági szolgáltatások feladatellátásainak összevonása és kiterjesztése

Máskor a közfeladatok ellátásának sajátos jellege kerül előtérbe könyvünk fejezeteiben. Ekkor egy-egy jellemző, de nem hagyományos ágazati szervezési szempont modern alakulását láthatjuk. Mindig egy-egy metszetet, de azt adott feladatellátás nézőpontjából élesebben. Az alapvető tartalmak más ágazatoknál szintén jelen vannak, ha nem is kerültek nálunk reflektorfénybe. Olyan metszetek ezek, mint:

- a szociális nagyrendszerben az állami szerepek elhelyezése a társadalom más ellátási megoldástípusai között,
- a közoktatás példáján keresztül a decentralizáció helyének kijelölése és viszonyulási pontként való meghatározása,
- az egészségügyben az állami szintek közötti feladatmegosztás egymásra épülése,
- a rendészeti igazgatás különböző fajtái közötti integrációs modellek alakulása és mozgásformái,
- a felsőoktatás mint központi szervezésű feladat mutatja a térbeli funkcionalitás fontosságát, jelesül az innováció társadalmi összefüggésein keresztül,
- a hatósági igazgatás szolgáltatásként a feladattelepítés mozgásterének mindig is megvolt példája.

Mind az értékek, mind a közös jellegzetességek vonalán hangsúlyeltolódás figyelhető meg. Ennek közös lényege, hogy az autonómia- és liberalizációs témák mellé léptek világszerte a tevőleges állami és közösségi megoldások. Mellé és nem helyébe – általában ezek a modellek jellemzőek. Még azt is hozzátehetjük elemzéseink alapján, hogy itt is van megújulás. Hiszen nem elsősorban a közhatalmi jellegzetességek váltak túlnyomóvá, hanem az állam más pozíciói, például tulajdonosként, szervezetrendszer közvetlen (in-house) működtetőjeként. Az önszabályozó eszmény mellett a közszektor megszervezésének különböző technikái jobban keresettek, súlyosabban vannak jelen – a piaci megoldások, köz-magán partnerségek mellett.

Az államszerep általában a világban inkább erősödésre váltott, de nem föltétlenül a közhatalmi funkció mentén. Az e folyamatot kiváltó tendenciózus kihívásokra ellentétes megoldások születnek különböző nemzetközi térségekben, beleértve nem szokványos példaként hazánkat is.

Mint kötetünkben számos alfejezet sokoldalúan mutatja, ez a következtetés az Európai Unió szabályozáspolitikáinak változásai alapján is messzemenően igazolható. Hasonló konklúzió adódik az Unió világgazdasági integrációkba illeszkedése folyamányaként. Igaz, részben meghatározott tendenciák következményei mindezek, de egyes régiókra, tagállamokra vonatkozóan ugyanezek a tényezők meghatározóként érdemi szerepet kapnak. Ilyen körülmények között kulcsszerepe lesz az állami befolyást kontroll alatt tartó demokratikus és piacgazdasági garanciák színvonalának.

Mindennek közös eredőjeként a kormányzati (szak-)politikák határozottabbak és akár extrémek is lehetnek – a piacgazdaság viszonyai között, illetve annak relációjában. Azonban ilyen körülmények közepette is sokféle változat és kombináció közül lehet felelősen választani. Rendszertanunk fontos tanulsága ez. A kor által meghatározott menüsor kínálata tehát hagy szabadságot az ízlésnek és felelősséget ró ránk a választás minőségéért.

3. Alkalmazhatóság

A kötet szokásostól eltérő rendszerszemlélete alapkutatási eredmény. A megközelítés ugyanakkor az alkalmazás széles köreit nyitja meg.

a) A kormányzati döntéselőkészítés minden szintjén fölmerül az ágazatpolitikai irányok megalapozásának szükségessége. Ehhez nemcsak a módszerek ismeretére van szükség, hanem a megfelelő tartalmi tagolásra, a szakterületi szempontok főbb elemeinek és azok kapcsolatainak tudására. Az ágazati logika azonban nem egyszerűen a lebontást, a részleteket igényli, hanem a feladatköri nagy egységek viszonyát más szakterületek igazgatásához. Éppen ezért a tagoltság rendező szempontjainak elemzése folyamatos készségi szintű értelmezést követel.

A döntéselőkészítésen kívül maga a politikaalakítás is igényli az ilyen tudást, ami közfeladatok ellátásának szolgáltatási területeiből kiindulva jut el az összefüggő irányok felismeréséhez és alakításához. A helyi önkormányzatok esetében ez a kapcsolat az ügyek viszonylagos közelsége folytán magától értetődőbb. A képviselők, választott testületek, lokális politikusok, közösségi szereplők munkájának, szemléletének háttér-

ben, legalább a megalapozás szintjén, alapul fekvő ismeretként funkcionális rendszer-szemléletnek így vagy úgy lennie kell.

b) A szakmai hátteret a felsőoktatás teremti meg. A speciális ágazati igazgatási és szakpolitikai tudást ma ágazatokhoz kötötten lehet megszerezni jobb vagy rosszabb színvonalon. Történhet ez minden tudományterületen, nemcsak a társadalomtudományban. Az élő- és az élettelen természettudományok felsőoktatási alap- és mesterszakjai ennek ugyanúgy „hiteles helyei”. Ez az egyik út.

A másik, hogy az ún. generalisták (jogászok, közgazdászok, igazgatásszervezők) alapképzettségük révén később, a gyakorlati munka során „beletanulnak” az adott szakterületbe.

Kötetünk szemlélete e kettő között áll. Belemegy a speciális szakterületek részleteibe, hogy képessé tegyen a rendszerezésre és tovább haladásra, adott esetben konkrét kérdések alapjaiban való eligazodásra. Ugyanakkor ott a mélyben is keressük a kitekintéseket, a lehetséges és gyümölcsöző kapcsolódási pontokat. Vízválasztó ez a szemlélet a közszektorú feladatok ágazati-szakigazgatási, illetve funkcionális-szakmai alapú megközelítései között, pontosabban azok mellett.

Példaként említhető az egészségügyi közszolgáltatások elemzése. A részletek mélysége és rendszerezettsége jóval meghaladja a szakigazgatási vagy szakpolitikai ágazati részletezettség egységesen tanulható szintjeit. Ugyanakkor föltárulnak a szociális területtel, illetve a költségvetési vagy vállalati (közüzemi) munkaszervezetek működtetésével kapcsolatos azonosságok vagy analógiák.

Hasonlóképpen, mondjuk, az építőmérnöki vagy környezetmérnöki képzés igazgatási és vállalatvezetési ismeretei legfeljebb ágazati tudást nyújtanak a közszolgáltatási körben. A szakterületek közötti közös vonások nem alapelméleti szintű, inkább alkalmazható tudásának megszerzésére ott jellemzően nem marad idő és energia. Míg az ilyen, gyakorlati (és akár elhelyezkedési) szempontból fontos összefüggések jelen szemléleti alapról indulva jobban és mélyebben föltárulnak. Erre az önerősítő, kölcsönös figyelmet gerjesztő szemléletre a közszektorszervezés legszélesebb körére figyelemmel van igen nagy szükség.

c) Végül az említett generalista (jogi, igazgatási stb.) képzésekben a közfeladatok szakterületi fő típusait az ún. különös részek ölelik föl. Legszélesebb körben a jogász-képzésben találunk hagyományosan ilyen tárgyakat: közigazgatási jog különös rész, kötelmi jog különös rész, büntetőjog különös rész, egyes környezeti tárgyak jogai. Már elnevezésük is mutatja, hogy ezeknek az általános részi ismeretanyaghoz képest tulajdonítanak jelentőséget.

A közfeladat-ellátás jelen rendszertana ezzel szemben nem az absztrakt tételekből vezeti le a szakterületi részleteket, és nem további konkretizálásnak veszi a speciális gyakorlati ismereteket. Magukból a közösségi szerepek szakterületi nagyszerepeiből kiindulva keressük a sajátosságokat és az átívelő összefüggéseket. Hozzátehetjük, mindezt folyamatba ágyazottan kell és lehet csak tenni, rámutatva a kormányzási formák felelősségvállalásának mindenkorai sajátosságaira, meghatározottságaira és következményeire.

Szerzői körünk szemlélete szerint mindezzel célszerű és lehetséges megújítani, de legalábbis kiegészíteni a mai különös részi oktatások logikáját, szokásos megközelítésmódját.

* * *

A megújításnak és a változáskövetésnek a jelen rendszerező munka maga sem áll el. A tematikai kiegészítésen és kiterjesztésen túl a szemlélet intenzitásának erősítése folyamatos cél, éppen az alkalmazhatóság szintentartása és fejlesztése érdekében. Ezt a funkciót tölti be a kutatócsoport interaktív blogja a www.kozjavak.hu weboldalon. Magyarul és önálló angol nyelvű változatban a közszolgáltatási feladatok kormányzási szerepeinek konfliktusait, aktuális fejlődési tapasztalatait követjük naprakészen blogbejegyzések, kommentek, hírszerkesztés és hírgyűjtés formájában. Kötetünknek, már az előkészület fázisától, 2015-től ez az aktív jelen való élete is egyben.

Fogalomtár

Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás

Az alábbi jegyzék a könyvben használt legfontosabb fogalmak rövid meghatározását tartalmazza. Közülük a csillaggal(*) megjelöltek európai uniós terminológiák. Ezek értelmezései a hatályos alapszerződések kommentárjához¹ köthetők, megjegyezve, hogy teljesen egzakt fogalmakat az uniós tételes jogban nem mindig találunk. A többi, külön nem jelölt meghatározás jogi és szervezési rendszertani jellegű fogalom a kötet koncepciójának szemléletét tükröző módon.

Ágazati uniós jog* adott iparág specifikus szabályait rögzítő európai uniós másodlagos jogforrás(ok). E szabályozott szektorokra a belső piaci alapszabadságok és versenyszabályok csak annyiban terjednek ki, amennyiben ezek alkalmazását a másodlagos uniós jog nem zárja ki vagy korlátozza.

Állami ellentételezés* Az állam (önkormányzat) által megrendelt szolgáltatás ellenértékének nyújtása, ami nem minősül gazdasági előny átengedésének, tehát nem állami támogatás. (Jelentősége az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások*↓ biztosítása körében van.)²

Állami monopólium A monopolista pozíció alapvetően egy olyan piaci struktúra, amelyben egyetlen szereplő hoz létre

valamely, jól azonosítható terméket vagy szolgáltatást, az előállított terméknek vagy szolgáltatásnak nincsen ésszerű helyettesítője, és a piacra lépés új szereplők számára korlátozott vagy költséges. Az *állam monopóliuma* olyan közszolgáltatások ellátása esetében indokolt, amelyeket a társadalom nem kíván piaci alapokra helyezni, illetve csak a monopólium biztosíthatja a hatékony és megfelelően hozzáférhető szolgáltatás nyújtását.

Állami támogatás* Állami támogatás az a gazdasági előny, amelynek eredményeként az ebben részesített vállalkozás „a piaci folyamatoktól függetlenül képes, és anélkül kerül versenyelőnybe, hogy azt a normális piaci versenymechanizmusok, azaz elsődlegesen a hatékonyságnövekedés indokolná”³

¹ Magyarázat, 2011

² L. és v.ö. Magyarázat, 2011: 2085–2090 oldalakkal!

³ Magyarázat, 2011: 2023.

Általános érdekű szolgáltatások* Az általános érdekű szolgáltatások két kategóriára oszthatók: (1) *általános gazdasági érdekű szolgáltatások*↓ és (2) az általános nem gazdasági jellegű szolgáltatások – például a kórházi ellátás, a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a jogszabályban előírt szociális biztonsági rendszerek – nem képezik ágazati uniós jogi szabályozás tárgyát, és nem tartoznak a belső piacra és a piaci versenyre vonatkozó szabályok hatálya alá.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások* Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján.⁴

Alternatív szolgáltatásszervezés alternatív szolgáltatásszervezési (közfeladat-ellátási) formák azok a megoldások, amelyek a közösségi feladatok ellátásában az állami eszközökön, költségvetési forrásokon kívüli erőket mobilizálják. E szolgáltatási viszonyban ellátói oldalon *megrendelői* pozícióban továbbra is a közösségi feladatok biztosításának felelőse (központi kormányzat, önkormányzat) lép fel, a tényleges *szolgáltató* azonban vagy a nem állami (magán, non-profit, egyházi stb.) szereplő, vagy a nem állami versenytársakkal egyenlően kezelt állami szervezet (L. még: *szolgáltató*↓).

Altmark-kritériumok* Az Európai Bíróság *Altmark*-ítélte szerint az általános

gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek: (1) a kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el; (2) az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek; (3) a támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő indokolt költségek és elismert nyereség részben vagy egészben történő fedezéséhez; (4) amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó, jól működtetett vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

Belső piac* az Európai Unió földrajzi területére kiterjedő, belső, határok nélküli térség, ahol megvalósul az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása (*gazdasági alapszabadságok*↓)

Belső szerződés rendszere (insourcing) (Ön-)kormányzati felelősségű közszolgáltatási feladatellátás, in-house szerződési konstrukciókon keresztül.

Delegált (köz-)feladatellátás A kormányzat a felelősségi körébe tartozó feladatok ellátását átadja nem állami szervezeteknek.

Externália externáliák akkor jelentkeznek, amikor a gazdasági szereplők tevékenysége nem szándékoltan olyanoknak okoz többletterhet vagy -előnyt, akik

⁴ Magyarázat, 2011: 2035.

nem részesei az adott piaci ügyletnek, így az adott externália a jólétüket – akár pozitív, akár negatív irányba – a jóváhagyásuktól függetlenül befolyásolja.

Felelős társaságirányítás (corporate governance) a társasági jog egyik, az ezredforduló utáni fejlődési iránya, amelyik a vállalati menedzsment tevékenysége fölötti tulajdonosi és átláthatósági kontrollok intézményeinek fejlesztését állítja előtérbe.

Fogyasztói szemlélet a közszolgáltatások közösségi (használói és testületi döntéshozói) szempontjainak előtérbe állítása az ágazati igazgatási és költség-gazdálkodási megközelítés hagyományos nézőpontjaihoz képest, azok mellett.

Franchise-megállapodások (franchise rendszer) Meghatározott üzleti tevékenység folytatási jogának átengedése az adott előnyök (ingatlan fekvése, termelési lánc stb.) átengedése mellett.

Funkcionális városkörnyék A kormányzati szintek és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások, az ellátott közfeladatok jellemzően eltérnek ezektől az adminisztratív területi egységektől. A funkcionális megközelítés alapján meghatározott városkörnyéket alapvetően az ellátandó feladatok kiterjedése alapján határozzuk meg. E megközelítés célja alapvetően az adminisztratív egységekből álló önkormányzati struktúra által nem kezelhető problémák újszerű, innovatív és integrált megoldásának megtalálása.

Gazdasági alapszabadságok* az Európai Unió belső piacának ún. alapszabadságai, vagyis az áruk, a személyek, a szolgáltatások és tőke szabad

mozgása. Alapvető céljuk a termékek és szolgáltatások Európai Unió belüli kereskedelme előtt álló akadályainak teljes lebontása. Korlátozások annyiban megengedettek, amennyiben az EU által (is) elismert közérdekű cél (pl. közrend, közegészségügy) érdekében szükségessé vagy az *ágazati uniós szabályok*↑ specifikus rendelkezéseiből erednek).

Gazdasági erőfölény* gazdasági erőfölényben van az érintett piacon az a vállalkozás, amely gazdasági tevékenységet a piac többi résztvevőjétől nagy mértékben függetlenül folytathatja anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleknek a vele kapcsolatos piaci magatartására.

Hálózatos kormányzás Olyan közigazgatási technikák rendszere, amelyek révén közvetett (vagyis nem irányítási alá-főlérendeltségi és nem is területi illetékeségű igazgatási) befolyás valósul meg.

Hálózatosság Olyan társadalmi térbeli szervezési elv, amelyik nem a (homogén) területi lefedettség alapul.

Hatósági ár a közüzemi szolgáltatások kiskereskedelmi árának központi kormányzati szinten történő meghatározása.

Hatósági szolgáltatások Az államigazgatási hatóságok által az ügyfeleknek nyújtott közszolgáltatások a hatósági ügyekkel összefüggésben. Hatósági ügynek tekintünk minden olyan ügyet, melyben közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tény, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

Helyi közjavak Olyan közjavak, amelyek előállításában vagy biztosításában a kormányzati, illetve közszektor-szerepet jellemzően a helyi önkormányzat (pl. közvilágítás) vagy helyi közösségek (pl. utcafrontok virágosítása) látják el.

Helyi közszolgáltatások A helyi közszolgáltatások olyan közszolgáltatások, amelyeket települések vagy más helyi-területi közigazgatási egységek kezei között, viszonylagos lehatároltság mellett szerveznek.

Információs asszimetria A piac megfelelő működése feltételezi a piaci szereplők teljes körű informáltságát, vagyis azt, hogy a piac szereplői a tények tökéletes ismeretében hozzák döntéseiket. Az információhoz jutás elégtelensége miatt azonban a piaci szereplők téves döntéseket hozhatnak, az illető piacra az információhiány miatt nem lépnek be a potenciális érdekeltek, illetve a piaci részvétel a szükségesnél magasabb költséggel járhat.

Infrastrukturális szektor elemei közfeladat-ellátás szempontjából Közlekedés (utak, hidak, városi közösségi közlekedés, vasút, légi közlekedés, vízi közlekedés), telekommunikáció (vezetékes, vezeték nélküli); energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvíz-elvezetés és -kezelés, árvíz-védelmi művek); hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása, valamint folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíz-iszap-kezelés, továbbá veszélyes hulladék gyűjtése és kezelése).

Infrastrukturális szektor települési (urbanizációs) elemei közfeladat-ellátás szempontjából Közlekedés (utak, hidak; városi közösségi közlekedés), telekommunikáció (vezetékes, vezeték nélküli), energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvíz-elvezetés és -kezelés), hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása; folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíziszap-kezelés).

In-house szervezés A partnerség kifejezett ellentéte, mikor a magánszektor bevonásával is ellátható közszolgáltatási tevékenységnek a közszektoron belüli megszervezését biztosítják.

Integrált területi beruházás

(ITI)* Az Európai Unió kohéziós politikájának keretében kidolgozott, újfajta városfejlesztési eszköz, az adott hely jellegzetességeire és kívánt eredményeire szabott megközelítés, amely lehetővé teszi a szükséges (fejlesztési jellegű) beavatkozások integrált megvalósítását. Megvalósítási területét tekintve nem a hagyományos adminisztratív határokhoz igazodik, hanem a funkcionálisan összefüggő városi térségekhez. Formai értelemben a város és funkcionális városkörnyéke által közösen kidolgozott stratégiai tervet és az erre alapozott projekt kiválasztást jelenti.

Kiszervezés (outsourcing) Közfeladat-ellátása szerződéssel nem kormányzati, illetve nem kormányzati érdekeltségű szervezetek útján.

Kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása* Kizárólagos jog akkor valósul meg, amikor a tagállam adott vállalkozás számára biztosítja jogilag vagy

Közvállalkozások* A közvállalkozások olyan vállalkozások, amelyekre az állam, illetve annak közhatalmi szerve vagy az önkormányzatok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak⁶.

Közvetlen (köz-)feladatellátás A kormányzat a felelősségi körébe tartozó feladatok ellátását a kormányzati szektoron belüli szervezeti, szervezési vagy tulajdonosi megoldással végzi.

Közszerződések Mellérendeltségi viszonyban lévő felek közötti megállapodások, ahol legalább az egyik fél közigazgatási (államigazgatási vagy önkormányzati) szerv. Több típusa közül az egyik jellemző fajtáját a közszolgáltatási szerződések alkotják.

Közszolgáltatási szerződések A közszolgáltatási szerződések a felek mellérendeltségén alapuló olyan megállapodások, amelyek közszolgáltatások biztosítására, az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására jönnek létre. A szerződés alanya legalább egyik oldalon közigazgatási szerv, amelyik a közfeladat ellátása biztosításának (megszervezésének) felelőse.

Közszolgáltatások Olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. (V.ö. az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások*↑ Európai Unió joga szerinti fogalmával!)

Közszolgáltatások európai uniós szabályozása* Az uniós szabályozási keret nagyfokú autonómiát biztosít a tagállamok számára a közszolgáltatások szabályozása terén. Az általános gazdasági érdekű, azaz versenypiaci körülmények között ellátható szolgáltatások szervezését, nyújtását és finanszírozását érintő döntések tekintetében ugyanakkor a tagállamoknak figyelembe kell venniük az uniós belső piaci jog, versenyjog, az állami támogatások joga, valamint az ágazati szabályok releváns rendelkezéseit. A nem gazdasági természetű általános érdekű szolgáltatások esetében is érvényesül a megkülönböztetés-menteség általános uniós követelménye.

Különadóztatás adó logikájú, bevétel-növelő fizetési kötelezettség kivetése, amely kizárólag meghatározott ágazatot, iparágat vagy tevékenységet terhel.

Megrendelő L. a *szolgáltató*↓ fogalmánál.

Méretgazdaságosság Adott feladat célszerű ellátási területének kialakítási elve, a fajlagos költségek és hasznok optimalizálásának szem előtt tartásával.

Municipalizáció Önkormányzati decentralizáció.

Nacionalizáció állami tulajdonba vétel közhatalmi eszközökkel. Megkülönböztetendő a kormányzati kivásárlástól, ami a magánjog keretei között megy végbe.

Nonprofit közszolgáltatás a közösségi feladatok ellátásában a tényleges közszolgáltatási feladatot nem állami (non-profit) szereplő végzi. (Lásd még: *alternatív szolgáltatásszervezés*↑).

Nyitott koordinációs módszer (Open Method of Coordination, OMC)* az európai szintű közpolitikai koordináció nevesített formája, amelynek rendeltetése az európai célok felé mutató nagyobb konvergencia elérése és ennek érdekében a „jó gyakorlatok” elterjesztése. Az OMC keretében az EU stratégiai célkitűzéseire szabott mennyiségi, minőségi mutatók és mércék kerülnek meghatározásra; a megvalósítás eszközei a tagállamokra vannak bízva. A megvalósítást az Európai Bizottság ellenőrzi és értékeli; az OMC ugyanakkor nem ismeri a jogi szabályozáshoz kapcsolódó kikényszeríthetőség és szankciók fenyegetését.

Önkormányzati holding Az egységes városüzemeltetési és esetleg más feladatellátás olyan önkormányzati befolyás alatt álló formája, amelyik a vállalatcsoporti társasági magánigazgatás eszközeit használja föl a közigazgatás gazdaságilag hatékonyabb működése érdekében.

(Ön-)kormányzati korporatizáció A különböző kormányzati szintű feladatok állami tulajdoni többségű, illetve tulajdoni többség nélkül is meghatározó állami befolyás alatt álló, gazdasági társaságok útján való ellátása.

Partnerség (PPP: Public–Private Partnership) A kormányzat részéről a rábízott közfeladatok ellátásának részben – megbízás útján – magán erőforrások bevonásával történő megoldási formáinak gyűjtő neve.

Piaccgazdasági befektető* Nem minősül állami támogatásnak az állam/állami szerv azon piaci intézkedése (befektetés, hitelnyújtása stb.), amely olyan feltételek mellett biztosít pénzügyi forrást egy vál-

lalkozás számára, mint amelyek mellett bármely piaci befektető eljárna hasonló jellegű ügylet esetén.

Privatizáció A kormányzat közfeladat-ellátási felelősségének csökkentése, a felelősség meghatározott részének a magán-szektor részére történő átadása útján. (Ha a felelősségen túl a feladatellátáshoz szükséges vagyon is eladásra kerül, akkor a feladat végleg kikerülhet a közfeladatok köréből.)

Programmenedzsment a közszektorban a program meghatározott társadalmi célkitűzés által vezérelt tevékenységek együttese, amelyet szervezeti keretekre tekintet nélkül fogadnak el irányadónak. A programozás alapvető elem az Európai Unió fejlesztéspolitikai céljainak megvalósításában. A programmenedzsment a program kiírásával és lebonyolításával kapcsolatos döntési és szervezési tevékenységek összessége, összefüggő rendszere.

Remunicipalizáció Közszolgáltatási feladat önkormányzati kézbe való visszavételének politikája, a magánvállalkozások korábbi feladatelvégzésre irányuló megbízásainak megszüntetése, visszavonása útján. (Kapcsolódik az in-house fogalomhoz, ami ebben az összefüggésben már inkább az ilyen szervezési megoldás módjára vonatkozik, és nem a szakpolitikai tartalomra.)

Szektozemlegesség Az állam semleges viszonya a különböző szektorokhoz (állami intézményi, a magán és a non-profit szektor, valamint az egyházak) tartozó szolgáltatási formákhoz. E követelmény egyrészt magában foglalja, hogy az eltérő szektorokhoz tartozó szolgáltatók azonos feltételek mellett léphetnek

a szolgáltatói piacra; másrészt az állami feladatvállalás erejéig történő költségvetési támogatás szektorális hovatartozástól független, egyenlőség elvén alapuló biztosítását.

Szelektív állami támogatás* Szelektív – vagyis az uniós jog által tiltott – az a támogatási intézkedés, amely nem terjed ki a gazdaság minden szereplőjére, csak egy régióra, egy gazdasági ágazatra vagy meghatározott vállalat(ok)ra. Amennyiben egy intézkedést minden korlátozás – pl. ágazati, földrajzi vagy a vállalat mérete szerinti különbségtétel – nélkül alkalmaznak a tagállam területén letelepedett bármely vállalkozásra, akkor az általános intézkedésnek, és nem állami támogatásnak minősül.

Szennyező fizet elve a környezetszennyezés kezelésére hozott intézkedések költségeinek a szennyezés okozóját kell terhelnie. Az elvnek alapvető jelentősége van egyes közszolgáltatások (különösen hulladékgazdálkodás, közösségi közlekedés) finanszírozási rendszerének kialakításánál, a környezeti szempontból kedvezőbb megoldásokra ösztönző gazdasági eszközök (támogatások és adók, használói díjak, egyes jogok, engedélyek kereskedelme) meghatározásánál.

Szolgáltatási mutatók A közszolgáltatások nyújtásának költség-alapú hatékonyság-mérésével szemben, illetve azt kiegészítve, a fogyasztók oldaláról való eredményességet előtérbe helyező jellemző paraméterek.

Szolgáltató a közszolgáltatások megszervezésének hárompólusú viszonyrendszerének szereplői a megrendelő, a szolgáltató és a fogyasztó. Ellátói oldalon tehát az első két kategória elválik egymástól:

a megrendelő a közösségi feladatok (közszolgáltatások) ellátásának felelőse, a tényleges feladatellátást azonban a szolgáltató végzi. (L. még: *alternatív szolgáltatósszervezés*↑).

Szubszidiaritás elve (EU)* Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Ebből következik, hogy a helyi társadalmi szükségletekhez való közelségük folytán elsősorban a tagállamoknak van lehetősége a közszolgáltatások rendszerének kialakítására és szabályozására.

Társadalmisítás A közszolgáltatások szervezése terén a kétezres évek első évtizedében tapasztalható változási folyamatok egyik iránya. E folyamatok közös pontja a magánszektor tulajdonosi pozícióinak, szerepvállalásának korlátozása és a közösségi (kormányzati) megoldások előtérbe kerülése. Társadalmisítás esetében a közszektor erősödése nem a kormányzati politika változásának tudható be elsősorban, hanem az állampolgári közösségi kezdeményezések, civil mozgalmak eredményének. Ilyen eredményre hozhatjuk példaként a víz kizárását az EU koncessziós irányelvből.

Teljesítményalapú előmenetel és bérezés a köztisztviselőknél egyéni eredményességtől független mutatók (pl. szolgálati idő) helyett alapvetően teljesítmény-ösztönzőkre épített, rugalmasságra törekvő illetmény- és díjazási, illetve előmeneteli rendszer. Jellemző szabá-

lyozási kerete a szerződésen alapuló munkaviszony. A közjogi alapú, karrier-rendszerű alkalmazási modellel állítható szembe.

Természetes monopólium természetes monopólium akkor alakul ki, amikor meghatározott áru vagy szolgáltatás előállításának állandó költségei viszonylag magasak a változó költségekhez képest (tekintve, hogy az előállításhoz egyedi nyersanyag, technológia vagy infrastruktúra szükséges, ideértve a piac és kereskedelem rendes feltételei mellett nehezen sokszorosítható nélkülözhetetlen eszközöket is). Emiatt egyetlen vállalkozás a piaci keresletet alacsonyabb költséggel képes ellátni mint kettő vagy több, versenyben lévő szereplő. Jellemzően természetes monopólium alakul ki a közüzemi szolgáltatások (víz, villamos energia stb.) ellátása esetében.

Települési infrastruktúra (szűkebb értelemben) A közüzemi szolgáltatások által működtetett települési közösségi műszaki-technikai állóeszköz-állomány. Tágabb értelemben a humánszolgáltatások sajátlagos infrastruktúráját is ide sorolják.

Tiltott állami támogatás* az Európai Unió versenyszabályai szerint tilos a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Nem tekinthető tiltott állami támogatásnak, ha az állam közszolgáltatások ellenértékéért nyújt a vállalkozásoknak állami támogatást (L. még: *Állami ellenértékezés* ↑).

Többéves költségvetési keret* A többéves pénzügyi keret rögzíti az Európai Unió éves általános költségvetéseinek a felső határát. Meghatározza, hogy az EU összességében, illetve a különböző szakpolitikai területekre külön-külön évente mekkora összeget használhat fel a legalább 5 évre szóló (az utóbbi évtizedekben ténylegesen ez 7 év), jogilag kötelező erejű kötelezettségvállalásai alapján. Az egyes területekre meghatározott keretösszegek tulajdonképpen számszerűen fejezik ki az Európai Unió szakpolitikai prioritásait.

Vállalkozás (uniós versenyjog szerint)* vállalkozásnak tekinthető minden, gazdasági tevékenységet folytató jogalany (ide értve a természetes személyeket, non-profit szervezeteket is), függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától.

Városi szolgáltatások L. a *városias közszolgáltatások* ↓ fogalmaként!

Városias közszolgáltatások Az urbanizációhoz kötődő, jellemzően műszaki, hálózatos rendszerű, közüzemi infrastrukturális ellátások. (Tágabb értelemben a humán szolgáltatások települési szervezésű formái is idesorolhatók.)

Városüzemeltetési szolgáltatások A városüzemeltetési szolgáltatások települési, helyi, területi szinten szervezett közüzemi szolgáltatások. A szóösszetételben a „város”-előtag a városiasságot, urbanizációs szintet fejezi ki, indifferens a község–város jogállás szerinti értelmezés szempontjából. Ennyiben azonos a településüzemeltetési szolgáltatások fogalmával.

Felhasznált irodalom

- Bartha Ildikó: Kormányzási szintek és térbeli kapcsolatok (jelen kötet 11. fejezetének 5. alfejezete)
- Craig, Paul–de Burca, Grain (2015): *EU Law, Text, Cases and Materials* Oxford: Oxford University Press.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus
- Horváth M. Tamás: Változások a városüzemeltetés igazgatásában (jelen kötet 4. fejezetének I. alfejezete)
- Magyarázat (2011) *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata 1–3*. Budapest: Complex.
- Péteri Gábor: Településfejlesztés finanszírozása (jelen kötet 9. fejezetének II. alfejezete)
- Tosics Iván: Közigazgatási határok és funkcionális térségek (jelen kötet 9. fejezetének I. alfejezete)
- Tosics Iván: Európai uniós hatások a városfejlesztésben (jelen kötet 9. fejezetének III. alfejezete)
- Varju Márton: Az állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában (jelen kötet 4. fejezetének V. alfejezete)
- Varju Márton (2010): *Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések: Közszolgáltatási Változások*. Budapest: Dialóg Campus. pp. 103–138.

Tárgymutató*

A, Á

		1039	– részösztöndíj (felsőoktatás)	739
		1054	– szerep és innováció	754
148	3T finanszírozási struktúra (víziközmű-szolgáltatás)	94	állami támogatás	
924	Acquis Urbain	655	1147	– és közösségi közlekedés 814
100	adaptív vízgazdálkodás	43	314	– és megújuló energia hasznosítás 213
	adminisztratív		921	– helyi önkormányzatok ~a 649
1217	– kapacitás	864	államigazgatás	
648	– korlátok az egészségügyi ellátásszervezésben	444	541	– finanszírozási szerepe 363
148	– költségek	94	619	– -centrikus ellátórendszer 417
907	– városi terület	632	1204	– ~i szolgáltatás 849
231	adók mint szakpolitikai eszközök	147	1215	állás típusú alkalmazás 861
918	adófizetési képesség	646	426	Almunia-csomag 306
534	adómegosztás	356	1142	általános díjszint 811
1152	adónövekmény-finanszírozás	817	általános érdekű szolgáltatások	
316	adópolitika	219	429	– nem gazdasági természetű ~ 311
516	ágazati fenntartói szerv	340	339	– a Lisszaboni Szerződésben 249
430	ágazati uniós másodlagos jog	313	340	általános gazdasági érdek 253
1110	agglomeráció	787	429	általános gazdasági érdekű szolgáltatások 311
901	agglomerációs hatás	627	1208	általános hatáskörű szerv 851
1015	akadémiai előmenetel	718	534	általános működési támogatás 356
606	alanyi jogi ellátórendszerek	409	148	alternatív költség 94
810	alkalmazási feltételek	585	alternatív szolgáltatásszervezés és	
	(alkalmazotti) állomány kiválasztása		1062	– egyetemek 762
1012	– egyetemi oktatói ~	715	325	– EU energiapolitika 234
810	– rendőrségi ~	585	524	– szociális ellátások 347
	állami		711	– közoktatási feladatok 507
338	– beavatkozás megítélése (EU)	247	426	Altmark-kritériumok 306
672	– egészségügyi reform	465	922	alulfinanszírozottság 651
251	– hulladékpolitikai célok	170	339	ANAV-feltételek 249
634	– kötelező ~ egészségbiztosítás	433	940	antiszegregációs terv 672
524	– monopólium	347	232	anyag–technológia–érték viszony 150
1227	– (szervezési) igazgatási modell	880	522	ápolási pénztárak 346

* A tárgyszavakat egy-, illetve kétszintes struktúrában rendszereztük. Ez utóbbi esetben a csoportképző kifejezésből (pl. beruházási) „ágaznak el” a vele egységet alkotó szavak, szókapcsolatok (pl.: –támogatások); mindegyik „ág” külön indexszámmal jelölve. E kétszintes szócsoportokat térközzel különítettük el a megelőző, illetve soron következő egyszintű szerkezetektől.

340	arányosság elve (piaci liberalizáció vs. közszolgáltatási értékek)	253	231	beruházás – és közszolgáltatási díj közötti viszony	147
135	árhatósági szerepkör	83	128	– ~hoz kapcsolódó kockázatok	77
árpolitika			132	– finanszírozása	80
110	– és költségmegtérülés elve	56	1140	– költségei	810
1162	– a közösségi közlekedés megszervezésében	827	410	– -védelmi megállapodások (két- és többoldalú)	276
240	ártalmatlanítás (hulladékgazdálkodás)	159	beruházási		
686	árak szabad mozgása	477	140	– felelősség	87
1145	átalánydíjszabás	813	409	– javak	275
1202	autonóm államigazgatási szervek	848	1147	– támogatások (közösségi közlekedés)	814
autonómia			135	bérüzemeltetési szerződés	83
1014	– bérmegállapítási ~	716	614	betegjogi képviselői rendszer	413
1209	– gazdálkodási ~ (felsőoktatás)	854	665	betegmobilitási irányelv	459
919	– helyi adózási és díjmegállapítási ~	648	235	betétdíjas rendszerek	152
627	– a kórházi menedzsment terén	426	324	biológiai sokféleség	233
724	– szakmai ~ (közoktatás)	522	243	biológiailag lebomló hulladék	163
<hr/>			biztosítási		
B			549	– elv	374
263	Bázei Egyezmény	181	681	– irányelvek	473
bázisfinanszírozás			606	– rendszerű ellátásszervezés	409
654	– egészségügyben	448	<hr/>		
1021	– felsőoktatásban	724	1028	block grant (felsőoktatás)	730
411	befagyasztási záradék (beruházásvédelem)	277	1002	bolognai folyamat	704
624	befektető orvos	422	134	BOT (Build-Operate-Transfer) modell	82
526	befogadási eljárás	350	110	bottom-up intézkedések	56
262	begyűjtési hálózat	180	1156	bruttó költség alapú szerződések	820
800	belső biztonság	567	818	bűnügyi szolgálat	599
belső piac (EU)			1102	bürokratikus kudarcok	779
681	– társadalombiztosítási ellátások a ~on	473	<hr/>		
571	– jóléti szolgáltatások a ~on	388	C		
628	bérek visszafogása	427	149	Camdessus Panel	96
731	bérszabályozás (pedagógusalkalmazás)	527	207	célorientált igazgatásszervezés	122
			centralizáció		
			210	– -decentralizáció modellje	127
			654	– az egészségügy finanszírozásában	448
			406	– a közműszektorban	270
			516	– a szociális igazgatás terén	340

613	egyetemi klinikák	412	107	Emission Limit Value: ELV	53
1013	egyetemi oktatók jogállása	715	418	emissziós alapú kibocsátási adó	287
	egyházi		246	energetikai ágazat és hulladékpolitika	165
524	– fenntartók	347	316	energiaadó	219
722	– jogi személyek által fenntartott intézmények	519	319	energiaadóztatás	225
524	– kiegészítő normatív támogatás	347	317	energiabiztonság	220
525	– minősítés és közfeladatellátás	349	321	energiaellátók jövedelemadója	228
524	– reprivatizáció	347	323	energiaerdők	231
715	egyiskolás falvak	511	334	energiamix	241
246	egynemű hulladék	165	339	energiapiac liberalizációja	249
	egységes európai		320	energiaszektor (külön)adóztatása	227
313	– energiapiac	212	302	energiatőzsde	197
682	– egészségügyi piac	474	1001	ERASMUS csereprogram	702
924	– várospolitika mint célkitűzés	655	1044	Erasmus+ program	744
300	elektromos áram	195	233	érték és finanszírozás (hulladékgazdálkodás)	151
731	életpályamodell (pedagógus)	527	703	esélyegyenlőség	496
300	ellátásbiztonság	195	904	ESPON program	629
508	ellátásért felelős szerv	332	1168	ésszerű haszon	833
	ellátási felelősség			Európai Unió	
126	– a vízágazatban	75	337	– általános közszolgáltatási elvei	246
700	– önkormányzati ~	493	569	– civil együttműködésekkel kapcsolatos politikája	388
1119	– a közlekedési szektorban	794	338	– energiapolitikája	247
524	ellátási szerződés	347	107	– vízpolitikája	53
1106	ellátás-szervezés fragmentálódása	784	624	– és egészségügyi alkalmazottak	422
615	ellátók „társaságiasítása”	414	707	– oktatáspolitikája	500
1102	ellentételezés = közszolgáltatási ellentételezés	779	218	– hulladékpolitikája	135
300	elosztóhálózat	195	1001	– és felsőoktatás	702
308	elosztott termelés	207	925	– városfejlesztési eszközei	657
732	előmenetel (pedagóguspályán)	530	1161	– közlekedési politikája (= közös közlekedéspolitikája)	825
1133	elővárosi személyszállítás	805	675	– szociálpolitikája	469
150	elszámolt amortizáció	96		európai uniós forrás(ok)/támogatás	
	elszámoltathatóság		220	– hulladéklerakás ~a	138
726	– fogyasztói ~	524	942	– városfejlesztés ~i	675
919	– és helyi adózás	648	224	– alapú társulások (ún. finanszírozási kényszertársulások)	140
703	– a közoktatás szervezésében	496	1044	– a felsőoktatás finanszírozásában	744
521	– a szociális közfeladat-ellátásban	345	1112	– és városi közlekedésfejlesztés	788
812	– és teljesítménymenedzsment	588		EU Kohéziós Politikája és	
901	– és térségi szervezés	627	924	– városfejlesztés	655
122	– a vízügyi szektorban	72	574	– szociális ellátások	390

1028	EU Pilot eljárás	730	feladatfinanszírozás és	
112	EU tagállami kötelezettségek kikenyszerítése	60	541 – szociális ellátás-szervezés	363
			740 – közoktatás	540
Európa 2020			feladatmegosztás	
1003	– és felsőoktatás	705	1222 – az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás között	876
707	– oktatási céljai	500	506 – kormányzati szintek között	331
924	– és városfejlesztés	655	709 – közoktatási ~ modelljei	505
			115 – a vízközmű-szektorban	64
Európai Bíróság és			427 felelős társaságirányítás	
340	– energiapiaci liberalizáció	253	300 felhasználó	308
1005	– felsőoktatás	708	(villamosenergiaellátás)	195
254	– hulladékgazdálkodás	173	finanszírozás	
410	Európai Energia Charta	276	639 – biztosítási elvű ~	437
1005	Európai Felsőoktatási Térség	708	734 – oktatás- ~i rendszer	533
1003	Európai Kutatási Térség	705	534 – önkormányzati szociális szolgáltatások ~a	356
924	Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)	655	642 – betegségsoportokon alapuló ~	439
801	európai rendészeti együttműködés	568	1023 – indirekt ~	724
574	Európai Szociális Alap (ESZA)	390	1035 – intézmény~	735
567	Európai Szociális Menetrend	386	1022 – képlet alapú (formula) ~	724
910	Európai Területi Együttműködési Programok	636	1140 – közösségi közlekedés ~	810
650	európai uniós társfinanszírozású programok	446	1037 – kvótarendszer alapján	737
			1021 – tárgyalásos ~	724
európai uniós versenyszabályok és			felsőoktatás	
688	– egészségügyi szolgáltatások	479	1010 – foglalkoztatási viszonyai	713
1163	– közös közlekedéspolitikai	828	1034 – és innovációs politikák	734
429	– közszolgáltatási értékek	311	1024 – megtérülése	725
430	– közszolgáltatási kötelezettség	313	1063 – és munkáltatói igények	763
573	– szociális szolgáltatások	390	1057 – térszerkezeti sajátosságai	755
			1006 – területi szerepe	709
803	Europol	573	fenntartható –	
1120	ex-ante támogatások	795	1169 – ellátás-biztosítás és ellentételezés	835
F			258 – fogyasztás	177
740	(oktatási) fejkvóta	540	149 – költségtérítés	96
			1110 – közlekedés	787
			925 – integrált ~ városi fejlesztés	657
fejlesztési			316 fenntarthatóság	
938	– pólusok	671	648 finanszírozási volumenkorlátok	444
737	– oktatás ~ költségei	536	623 foglalkoztatási forma (egészségügyi dolgozók)	421
148	– hivatalos ~ támogatások (official development assistance)	94		

fogyasztói		551	– szociális ellátások	376
155	– díjak és költségmegtérülés	99	933	– várospolitikai fordulatok
326	– közösségi kontroll	235	628	– egészségügyi személyi állomány
204	– -modell (hulladékgyazdálkodás)	120	923	– magánszektor a közfeladat-ellátásban
fogyasztók				
235	– „terelése” (nudging)	152	406	gazdaságon kívüli kényszer
1101	– „közlekedési hátrányos helyzetű” ~	778	420	gépjárművekhez kapcsolódó adók
414	folyamatos védelem és biztonság elve (beruházásvédelem)	281	100	globális (víz)krízis
905	formális/adminisztratív együttműködési (kormányzasi) formák	630	637	Good Governance
323	fosszilis energiahordozók	231	933	green urban economy
339	földgázpiac liberalizációja	249	402	grid-off
funkcionális				
905	– kormányzasi modellek	630		
900	– területi egységek	625		
907	– városi terület (FVT)	632		
929	– funkcionális városkörnyék	662		
1151	– városi területek és közlekedés-szervezés	816		
független				
816	– rendőri hatóság	595		
306	– rendszerirányító hatóság	201		
117	– szabályozási ügynökség	66		
G				
118	gazdálkodó szervezeti formák a közfeladat-ellátásban	67		
gazdasági				
255	– érdekű közszolgáltatás	174		
400	– reguláció	263		
1220	– és strukturális okok miatti felmentések	871		
700	– tényezők a közfeladatszervezésben	493		
gazdasági és pénzügyi válság (2008) és				
918	– helyi adóztatás	646		
1212	– közigazgatás és ~	856		
719	– közoktatási feladatszervezés	515		
813	– közszolgálati nyugdíjkorhatár	589		
			H	
		802	hágai program	570
		1024	hallgatói expanzió	725
		1009	hallgatói mobilitás	712
		1028	hallgatói szerződések	730
		303	hálózati szerveség	198
		311	hálózatmenedzsment	211
			hálózatos	
		114	– iparágak	63
		551	– közigazgatás	376
		606	– társadalomfelfogás	409
		1049	– egyetemek és ~ együttműködés	750
		1112	– városi ~ság gazdasági szervezési formái	788
			hálózat(ok)	
		248	– használtcikk-kereskedelmi ~	167
		261	– újrahasonosítási ~	179
		1108	– szolgáltatói ~	786
		716	– közoktatás és település~	512
		333	– villanyautó, mint ~szervező	240
		306	hálózatüzemeltető	201
		323	használati igény (energia)	231
		232	használói díjak (hulladékgyazdálkodás)	150
		255	hasznosítás és az ártalmatlanítás megkülönböztetése	174
		301	határarás pool rendszer	196

határon átnyúló		236	– magánjogi modellje	
682	– tagállami ~ szolgáltatások	474	(díjmegállapítás)	154
921	– területi ~ kihatású közszolgáltatások	649	236	– vegyes modellje 154
hatáskör-telepítés			1211	helyi önkormányzáshoz való jog 855
514	– differenciált ~ elve	338	916	helyi önkormányzati forrásszerkezet 645
1219	– és díjazás a közszolgáltatásban	867		
hatékonyság			helyi önkormányzat(ok)	
1216	– és decentralizáció	862	818	– ellenőrzési joga (rendészet) 599
329	– energia~ és zöldenergia-felhasználás	237	1204	– saját hatósági ügyei 849
258	– hulladékgyűjtés és erőforrás~	177	1204	– számára átruházott államigazgatási hatáskörök 849
1168	– ~i és szociális elvek a közlekedési szektor uniós szabályozásában	833	1211	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 855
hatósági ár (409)			825	hivatásos katasztrófavédelmi szervek 610
307	– és valódi költségek	203	holding	
410	– ~csökkentés nemzetközi jogi következményei	276	227	– állami tulajdonú ~ 142
			425	– önkormányzati tulajdonú ~ 304
1120	hatósági kezdeményezés elve	795	647	homogén betegségcsoportok 443
1202	hatósági szolgáltatások	848	835	honvédelmi, rendvédelmi-speciális szervek a katasztrófavédelemben 615
1203	hatósági ügy	848	1027	hordozható támogatások 728
háztartási			1044	Horizont 2020 744
242	– hulladék	162	717	horizontális feladatátrendeződs 513
314	– méretű kiserőművek	213	801	horizontális integráció modellje 568
104	– vízhasználat	48	257	hosszú élettartamú termékek 176
418	háztömb tarifák	287	hozzáférés	
214	helyettesíthetőség	131	303	– biztosításának piaci módjai 198
639	helyettesítő biztosítás	437	680	– más tagállamok szociális védelmi rendszeréhez 472
541	helyi adóbevételek „címkézése”	363	678	– ellátásokhoz való ~ szabályozása 471
606	Helyi Együttműködési Hálózatok (Local Involvement Networks)	409	544	– ellátásokhoz való ~ elve 368
921	helyi fejlesztési kiadások támogatása	649	314	– diszkriminációmentes ~ 213
926	helyi gazdaságfejlesztési partnerségek (HGP)	658	116	– egyetemes ~ 64
1152	helyi közlekedési terv (Local Transport Plan, LTP)	817	302	– szabályozott árú kötelező ~ elve 197
710	helyi közoktatási kiadások	506	207	hulladékáram 122
1101	helyi közösségi közlekedési szolgáltatások	778	240	hulladék hasznosítása 159
helyi közszolgáltatás finanszírozás			240	hulladékhierarchia 159
236	– közjogi modellje (kommunális adó)	154	202	hulladék keletkezése 119
			240	hulladék-keletkezés megelőzése 159
			211	hulladékkezelés (ártalmatlanítás) 127

231	hulladék okozója	147	402	in-house	265
314	hulladékból nyert energia	213	339	inkumbens szolgáltató	249
hulladékgazdálkodás			innováció (1033) és		
248	– és mezőgazdaság	167	319	– energiaadózás	225
256	– uniós elvei	175	1070	– szociális szolgáltatások	769
419	– ~i közszolgáltatási díj	293	942	– területfejlesztés	675
242	– ~i terv	162			
209	– ~i törvény (Hgt.)	125	1064	innovációs központok	764
hulladék gyűjtés			910	Innovatív Városi Tevékenységek (<i>Innovative Urban Actions</i>)	636
211	– ~e és szállítása	127	240	input	159
419	– ~ére és ártalmatlanítására megállapított díjak	293	402	insourcing	265
247	– ~i rendszerek	166	integráció		
254	hulladék-keretirányelv	173	1057	– egyetemek ~ja	755
419	hulladéklerakási járulék	293	823	– a katasztrófavédelmi szervezetrendszerben	608
200	hulladékos közszolgáltatás	117	905	– a térségfejlesztésben	630
240	hulladékpolitika	159	integrált		
211	hulladéktörvény (Ht.)	127	903	– adminisztrációs rendszerek	628
<hr/>					
I					
411	ICSID	277	1233	– államigazgatási szolgáltatás	885
419	ideiglenes szolgáltatás	293	1111	– közlekedésszervezés	788
527	idősgondozási szolgáltatások	352	816	– rendőrségi modell	595
602	igazgatási modellek	405	1106	– szerveződések	784
421	igazgatási szolgáltatási díj	298	925	– Területi Beruházás (ITI)	657
263	illegális hulladéklerakók	181	939	– városfejlesztés	671
419	inaktív (építési) hulladék	293	927	– városfejlesztési programok	660
informális/funkcionális			939	– Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS)	671
905	– együttműködési (kormányzási) formák	630	926	– városi hatóságok	658
1237	– kapcsolatok a hatósági feladatellátásban	891	110	– vízkészlet gazdálkodás	56
infrastruktúra			1112	intermodális központ	788
146	– és a szolgáltatás-színvonal OECD besorolása	93	1236	interoperabilitás	890
420	– -használati díj	294	524	intézményátadások egyházak részére	347
701	– oktatási ~	494	119	intézményi fragmentáció	69
423	infrastrukturális szolgáltatások	303	832	iparbiztonság	613
918	ingatlanadózás	646	300	ipari fogyasztók	195
524	ingatlanjárdék	347	261	ipari szimbiózis	179
216	ingatlantulajdonosok, illetve használok kötelezettségei	133	918	iparüzési típusú adók	646
1142	ingyenes tömegközlekedés	811	670	irányított betegellátási rendszer (IBR)	463
			706	ISCED: oktatási szintek összehasonlításának rendszere	499
			715	iskolafenntartás	511
			739	iskolaszék	539
			106	ivóvíz-ellátás, vízellátás	53

közszolgáltatás		208	lerakással jellemezhető gyakorlat (hulladékkezelés)	123
216	– kezdőpontja	133		
236	– mennyiség alapú díjazása	154	832	létfonosságú kritikus infrastruktúrák
216	– szereplői és tulajdonviszonyok	133	418	levegőterhelési díj
216	– végpontja	133	1153	liberális modell (közösségi közlekedés)
231	– ~finanszírozás		1003	Lisszaboni stratégia
	közösségszervező elve	147	637	Local Involvement Network (LINK)
409	– végfogyasztói árai	275	116	lokális elve
750	– ~kal szembeni elvárások	555		
közszolgáltatási				
231	– díj	147		
1168	– ellentételezés	833	M	
340	– értékek	253	815	magánbiztonság
1168	– jelleg (személyszállítás)	833	711	magániskolák
339	– kötelezettség	249	118	magánjog alá tartozó szervezeti formák (szolgáltatók)
430	– piac	313	1218	magánjogi karrierstruktúra
1156	– szerződések	820	815	magánjogi szerződés alapján végzett rendészeti tevékenység
256	– szükséglet	175		
256	közszolgáltatások ellátását szolgáló létesítmények	175	magánszektor bevonása	
közszolgáltató			649	– egészségügyi ellátások finanszírozásába
221	– által szervezett közösség	138	923	– közszolgáltatások finanszírozásába
215	– feletti tulajdon	132	128	– vízszolgáltatások biztosításába
404	– vállalatcsoportok a nemzetközi piacokon	268	401	magánszektor tulajdonosi pozícióinak korlátozása
118	közvetlen menedzsmenttel történő feladatellátás	67	128	magántulajdon vs. közösségi tulajdon (szolgáltatók)
417	különadók	287	300	magánvezeték
816	különrendőrség	595	1029	Magna Charta Universitatum
723	külső értékelési rendszer (közoktatás)	521	314	Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal
külső költség			1139	marginális költség alapú árképzés
148	– a vízgazdálkodásban	94	427	megengedett állami ellentételezések
420	– a közlekedés-szervezésben	294	144	megfizethetőség
L			megrendelői	
300	lakossági/háztartási fogyasztók	195	723	– elvárások (közoktatás)
107	legjobb elérhető technika (<i>Best Available Technology</i>)	53	700	– oldal a közoktatási szolgáltatásban
413	legnagyobb kedvezménye elbírás elve	281	128	megtérülési ütem
263	lerakási járulék	181		

308	megújuló energiaforrások (REN/RES) = zöldenergia	207	629	munkavállalói mobilitás – egészségügyi szektorban	428
310	megújuló energiatermelés pénzügyi ösztönzői	210	1216	– és közszolgáltat	862
703	méltányosság a közoktatásban	496	684	munkavállalók szabad mozgása	476
1212	menedzseri szemlélet a köz-igazgatási feladatmegosztásban	856		működési	
1156	menedzsment típusú szerződések	820	128	– kockázatok	77
116	mentesség a versenyjog alól	64	737	– oktatás ~ költségei	536
	méretgazdaságosság		1147	– támogatások	814
216	– és hulladékgazdálkodás	133	138	– vagyon	85
1224	– a közigazgatásban	877	1140	működtetés költségei (közösségi közlekedés)	810
711	– a közoktatás megszervezésben	507	140	működtetési felelősség	87
1139	– és közösségi közlekedés	809	826	műszaki mentési közfeladatok	610
901	– és településfejlesztés	627			
114	– a vízügyi szektorban	63			
			N, Ny		
119	méretgazdaságossági kritériumok	69	425	nacionalizáció	304
	mérethatékonyság		300	nagyfogyasztók (közintézmények)	195
682	– és uniós egészségügyi piac	474	251	nagyterségi társulások	170
537	– a szociális szolgáltatások finanszírozásában	361	1214	nagyvárosi térségek	859
324	metabolizmus	233	315	napelem	215
928	metropol város	661		nem állami	
906	metropolisztérség	631	524	– fenntartók	347
1147	mindenki fizet elv (közösségi közlekedés)	814	535	– szereplők a közfeladatellátásban	357
519	modern jóléti államok	344	628	nem financiai szakpolitikai eszközök	427
1208	modern polgári közigazgatás	851	903	nem integrált adminisztrációs rendszerek	628
816	monista rendészeti modell	595	401	nem szándékolt közösségi következmények	263
1120	monopolhelyzet	795	818	nemzetbiztonsági szolgálatok	599
907	morfológiai városi terület (MVT)	632	413	nemzeti elbánás elve	281
	munkaerőpiac		937	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség	670
705	– és közoktatás	498	102	nemzeti vagyon	45
547	– és szociális ellátások	372	1220	neoweberi államfelfogás	871
629	– ~i vonzerő	428	660	népesség előregedése	456
	munkajogias foglalkoztatás		1156	nettó költség alapú szerződések	820
731	– a pedagógus alkalmazásban	527	1168	nettó pénzügyi hatás	833
1217	– önkormányzatoknál	864		New Public Management és	
561	munkanélküliség	383	604	– egészségügyi ellátás	407
			1212	– önkormányzati feladatellátás	856
			806	– rendészeti alkalmazás	580

511	– szociális ellátás-szervezés	336	705	oktatáspolitikai célkitűzések	498
1217	– közszolgálat	864	1128	oligopol piac	801
519	New Public Service	344	1104	operatív feladatok	781
nonprofit			operatív programok (OP)		
524	– ellátók	347	539	– Humánerőforrás OP (HEFOP)	362
228	– közszolgáltatás	144	1112	– Integrált Közlekedésfejlesztés OP (IKOP)	788
305	Nord Pool	200	1060	– Társadalmi Megújulás OP (TÁMOP)	759
738	nulla bázisú költségvetés	537	539	– Társadalmi Infrastruktúra OP (TIOP) 539	362
252	Nulla Hulladék Program	171	103	– Környezet és Energiahatékonysági OP (KEHOP)	47
624	numerus clausus elv	422	707	országjelentések (közoktatás)	500
926	NUTS2	658	921	országos átlagköltség	649
normatíva			938	Országos Területfejlesztési Koncepció	671
740	– alap~ (oktatásfinanszírozás)	540	629	orvosélvándorlás	428
541	– ellátottak létszámához kapcsolódó ~	363	240	output	159
1035	– kiegészítő ~ (felsőoktatás-finanszírozás)	645	<hr/>		
740	– kiegészítő ~ (közoktatás finanszírozás)	540	Ö, Ő		
537	– lakosságszámhoz kapcsolódó ~	361	418	ökoadó	287
1022	normatív támogatás	724	663	öngondoskodás elve	458
nyilvánosság			önkéntes		
727	– és szakmai felügyelet (közoktatás)	525	667	– egészségpénztári rendszer	461
110	– elve a vízgazdálkodásban	56	831	– mentőszervezetek	613
nyitott koordinációs módszer –			831	– polgári védelmi szervezetek	613
677	– az egészségügyben	470	828	– tűzoltó egyesületek	611
1004	– a felsőoktatásban	707	535	– ~ség és szociális feladatellátás	537
707	– a közoktatásban	500	607	önkormányzat-centrikus modell (egészségügyi ellátás-szervezés)	410
567	– a szociálpolitikában	386	önkormányzati		
1220	nyugdíjazás (közszolgálatban)	871	218	– autonómia	135
549	nyugdíjpénztárak	374	922	– hitelfelvétel	651

O, Ó

602	Obamacare	405	1228	– (részvételi) igazgatási modell	880
1147	off-budget támogatások	814	425	– korporatizáció	304
311	okoshálózatok (smart grid)	211	1153	– modell (közösségi közlekedés)	818
333	okosmérők	240	216	– munkaszervezet	133
707	Oktatás és képzés 2020	500	742	– oktatásfinanszírozás	545
740	oktatási céltámogatások	540	819	– rendszertel tevékenység	601

816	– rendőrség	595	624	praxis	422
514	– rendszer és szociális ellátások	338	624	praxisközösség	422
828	– szervezetek (katasztrófavédelem)	611	1213	prefektusi rendszer	857
717	– társulások	513	privatizáció (400)		263
216	– tulajdonban álló szervezet (gazdasági társaság)	133	401	– funkcionális (materiális) ~	263
			133	– formális (szervezeti) ~	81
			401	– vagyoni ~	263

P

1220	pályabiztonság	871	401	privatizációval szembeni reformok	263
731	pályakezdő közalkalmazott (pedagógusok)	527	931	privatizmus	665
132	pay-as-you-go	80	425	profitérdekeltség korlátozása	304
235	PAYT (Pay As You Throw)	152	738	programköltségvetés	537
714	pedagógiai kísérleti programok	510	650	programmenedzsment	446
701	pedagógiai szakszolgálatok	494	110	progresszív költségmegtérülés	56
148	pénzügyi (vagy ellátási) költségek	94	802	Prümi Szerződés	570
430	pénzügyi egyensúly/gazdasági életképesség kritériuma	313	125	PSP (Private Sector Participation)	75
1102	piac megnyitása	779	1219	„pszichológiai” szerződés	867
915	piac működése és térségfejlesztés	643			

piaci					
319	– alapú eszközök a környezetvédelmi politikában	225			
1019	– elemek az állami finanszírozásban (felsőoktatás)	723			
1120	– kezdeményezés elve	795			
430	– kudarc	313			
338	– liberalizációs politika	247			

piacra való belépés					
215	– korlátai	132			
338	– elősegítése	247			

1105	piacszabályozás	782			
707	PISA vizsgálat	500			
829	polgári védelem	612			
804	Polgári Védelmi Mechanizmus (EU)	575			
1058	Pólus Program	756			
912	posztiszocialista nagyvárosok	540			
138	pótlási, felújítási fedezet	85			
158	pótlással járó költségek	102			
661	potyautas (freerider)	457			
923	PPP projektek	652			

141	privatizációs konfliktusok	87			
401	privatizációval szembeni reformok	263			
931	privatizmus	665			
425	profitérdekeltség korlátozása	304			
738	programköltségvetés	537			
650	programmenedzsment	446			
110	progresszív költségmegtérülés	56			
802	Prümi Szerződés	570			
125	PSP (Private Sector Participation)	75			
1219	„pszichológiai” szerződés	867			

R

738	ráépítéssel költségvetési gyakorlat	537			
738	ráfördítés alapú elosztás	537			
1148	Ramsey árképzési szabály	815			
rászorultsági					
602	– alapú ellátórendszer	405			
565	– ellátások	385			
549	– elv	374			
936	Regionális Fejlesztési Ügynökség	669			

regionális					
1048	– elkötelezettségű egyetem	749			
219	– hulladéklerakók	137			
650	– operatív programok	446			
1134	– személyszállítás	805			
118	– vállalat (szolgáltató)	67			
121	– vízmű	72			
117	regulátor nélküli reguláció	66			
158	rekonstrukciós költségek	102			
402	remunicipalizáció	265			
425	renacionalizáció	304			
323	rendelkezésre állás lehetősége (megújuló energiaforrások)	231			
309	rendelkezésre állási díj	208			

rendészeti		1105	szabályozó hatóságok	782	
816	– igazgatás	595	1035	szakképzési hozzájárulás	735
553	– megközelítés az ellátásbiztosításban	338	szakmai		
818	– önkormányzati jogkörök	599	724	– felügyelet (közoktatás)	522
815	– rendezvénybiztosító ~ tevékenység	593	517	– illetve hatósági felügyelet (szociális ellátás)	341
815	rendőrség	593	117	– vízellátás ~ szabályozása	66
818	rendőrségi közfeladat	599	551	szektorsemleges finanszírozás	376
301	rendszerüzemeltetés	196	208	szelektív gyűjtés	123
835	rendvédelmi–közszolgáltatási szervek	615	315	szélerenergia	215
328	részvételi költségvetés	236	623	szellemi szabadfoglalkozású orvos	421
407	rezsicsökkentés	272	503	személyes jellegű ellátások	330
1028	röghöz kötés	730	1164	személyszállítási közszolgáltatás	830
1217	rugalmas alkalmazás	864	231	szennyező fizet elv	147
925	rurális térségek	657	1122	szerződéses üzemeltetés	797

S, Sz

saját bevételek

1041	– felsőoktatási intézmények ~i	741
739	– a közoktatás finanszírozásában	539
539	– a szociális szolgáltatások finanszírozásában	362
118	Sapin törvény	67
802	schengeni vívmányok	570
536	segélyezés	359
429	semlegesség uniós elve (a tagállamokban kialakított tulajdoni rend tekintetében)	311
653	Semmelweis Terv	448
801	<i>Schengen Information System</i>	568
301	spontán központi szabályozás	196
411	statikus jogválasztás (beruházásvédelem)	277
116	stratégiaalkotás	64
1104	stratégiai feladatok	781
925	stratégiai tervek (ITI)	657
1044	strukturális alapok	744
604	sub-national governance	407
114	sunk costs	63

szabályozási

407	– eszközök a közműszektorban	272
402	– kényszerek	265

szociális

564	– biztonsági rendszerek koordinációja	384
555	– dömping	379
501	– ellátórendszer	329
510	– hatóságok	335
114	– jószág (social good)	63
421	– szempontok közüzemi díjmegállapításnál	298
1069	– szilícium-völgy	768
937	– városrehabilitáció	670
555	– védelem	379

szolgáltatás

700	– igénybevevője	493
1119	– -nyújtás	794
1119	– -szervezés	794
1148	– szuboptimális szintű ~	815

636	szolgáltatási szerepek	435
135	szolgáltatási szerződések formái	83

szolgáltató

1045	– egyetem	747
1225	– közigazgatás	878

407	szolgáltatói egyenértékes	272
506	szolgáltatói szerepkörök	331

217	szolgáltatóval kötött hosszú távú szerződések (<i>Private</i> <i>Financing Initiative</i>)	134
-----	--	-----

813	sztrájkjog	589
-----	------------	-----

szubszidiaritás elve		1064	technológiai park	764
1204 – és hatósági ügyintézés	849	900	település- és területfejlesztés	625
429 – és a közszolgáltatások uniós piaca	311		települési	
336 – és energiapiac	245	207	– hulladék	122
		109	– szennyvízkezelés	55
1110 szuburbanizáció	787	833	– veszélyelhárítási terv	614
419 szükségellátás	293	104	– vízgazdálkodás	48
		514	településközpontú ellátási modell	338
		239	településpolitika és ágazati politikák	159
		250	településpolitika és közszolgáltatók tulajdonosi szerkezete	169
		148	teljes gazdasági költségek	94
		110	teljes költségmegtérülés elve	56
T			teljesítményalapú	
429 tagállami autonómia a közszolgáltatások szabályozásában	311	723	– ellenőrzési rendszer (közoktatás)	521
tagállami		739	– elosztás	539
430 – árszabályozás	313	738	– költségvetés	537
676 – hatáskörök	470	740	– támogatás	540
429 – közszolgáltatások ellátásának ~ modelljei	311		teljesítmény	
254 – megelőzési tervek (hulladékgazdálkodás)	173	812	– egyéni ~értékelési rendszer	588
339 – szintű, független szabályozó hatóságok	249	647	– -finanszírozás	443
338 – EU liberalizáció és ~ eltérések	247	1219	– -függő bérezés	867
		1015	– -központú előmeneteli rendszer	718
924 tagállamok település- és térségfejlesztése	655	1028	– -megállapodások	730
1104 taktikai (szervezői) feladatok	781	122	– -ösztönzés	72
418 talajterhelési díj	287	812	– -rendszer (~menedzsment)	588
707 TALIS rendszer	500	669	– -volumenkorlátok	462
1041 támogatásértékű bevételek	741	539	térítési díj (szociális ellátás)	362
921 támogatásfüggés (helyi önkormányzatok)	649	236	termékdíj fizetési kötelezettség	154
740 támogatás szükséglet	540	639	természetbeni támogatások	437
802 Tamperei Program	570	114	természetes monopólium	63
1027 tandíj (felsőoktatás)	728	418	területérzékenységi szorzó	287
729 tankerület	526		területfejlesztés	
711 tankötelezettség	507	915	– eszközei	643
303 tárgyalásos elven működő piac	198	934	– ~i intézményrendszer	667
402 társadalmisítás	265	938	– régiókra és kistérségekre alapozott ~	671
111 társadalmi részvétel	58	816	területi rendőrség	595
328 társadalmi részvételi rendszerek	236	210	területszervezés és hulladékos közszolgáltatás	127
1139 társadalmi funkció (közösségi közlekedés)	809	522	testületi önkormányzat	346
508 társadalombiztosítás	332			
548 társadalombiztosítás-centrikus ellátórendszer	373			

1123	TfL (<i>Transport for London</i>)	798	101	UN-Water program	44
411	tisztességes és méltányos bánásmód elve (beruházásvédelem)	277	912	URBACT	640
810	toborzás (rendőrségi állomány)	585	924	Urban Forum	655
924	Toledo Declaration	655	646	utalványrendszer az orvosi ellátásban	442
110	top-down intézkedések	56	420	úthasználati díj/útdíj	294
811	továbbképzés	587	1224	ügyféli szempontok a közigazgatásban	877
745	többszektörű közoktatás	549	1224	ügyintézés költségvonzata	877
906	többszintű kormányzási struktúrák	631	420	üzemanyagok adói	294
128	tőkeköltség	77	158	üzemeltetési és fenntartási költségek	102
1118	transport economics	793	121	üzemeltetési formák (víziközműszektor)	72
802	Trevi Csoport	570	1064	üzleti inkubátor	764
1046	Triple Helix modell	748			
1064	tudományos park	764			

tulajdon

216	– és területi szerveződés	133
214	– -viszonyokat meghatározó tényezők	131
228	– eszközállomány feletti ~	144
131	túlberuházások	79
430	túlkompenzáció (Altmark kritériumok alapján)	313
826	tűzvédelmi közfeladatok	610

U, Ú, Ū, Ű

1200	Új Közmenedzsment = NewPublic Management (NPM)	847
236	újrahasznosítás	154
720	újraközpontosítás a közoktatásban	516
1208	ultra vires elve	851
401	unbundling	263
uniós (gazdasági) alapszabadságok és		
675	– egészségügyi szolgáltatások	469
687	– közegészségügyi kivétel az ~ alól	478
1165	– személyszállítási közszolgáltatások	830
1110	– városi közlekedés	787
243	uniós kötelező hasznosítási arányok (hulladék)	163
804	uniós szolidaritási klauzula	575
551	univerzalitás elve	376

V, W

524	vagyoni jellegű minimumstandardok	347
135	vagyonykezelési szerződés	83
602	választott jóléti modell	405
426	vállalatszervezési funkciók centralizációja	306
429	vállalkozás (uniós versenyjog szerint)	311
1045	vállalkozó egyetem	747
931	vállalkozói város modell	665
558	válságjogalkotás	381
660	várható élettartam	456
924	városfejlesztési cselekvési elképzelés (<i>Urban Agenda</i>)	655
927	városfejlesztési prioritási tengely	660
928	városfunkció-bővítő rehabilitáció	661
városi		
1110	– közlekedésszervezés	787
1111	– mobilitási terv	788
1067	– régió	766

városkörnyéki

907	– együttműködés	632
907	– funkcionális területek	632
1125	városközösségek (<i>communauté urbaine</i>)	799
905	városon belüli szomszédságok	630
423	városüzemeltetés	303
524	Vatikáni Megállapodás	347

Kiemelt ábrák jegyzéke

A kiterjedtebb rendszerbeli összefüggéseket, hálózatos kapcsolatokat, átalakulási irányokat megjelenítő ábrákat, táblázatokat külön is kigyűjtöttük. A kiemelt ábrák európai dimenzióban vagy a magyarországi jelenségekre fókuszálva mutatják be az egyes szektorok szereplőinek, illetve szolgáltatásszervezési formáinak sajátos viszonyrendszerét, a kormányzási szintek és a területiség szerepét, valamint a jellegzetes közfeladat-szervezési megoldásokat.

A01	A.1	A fogalomtár, a kulcsszavak és a tárgyszavak viszonya a kötetben
123	III.1	A vízügyi szektor működését meghatározó intézményi tényezők
127	IV.2	A víziközmű-szolgáltatás legfontosabb szereplői
130	IV.1	A vízügyi szektor szervezeti-irányítási modelljei
203	I.1	A hulladékkezelés elemei és folyamata
403	I.1	Vállalati formák egymásra rakódása Kelet-Közép-Európában
416	II.1	[Mell.] A közüzemi szolgáltatások árainak változásai
424	IV.1	Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában
427	IV.2	A közszolgáltatások állami ellentételezésének megengedhetősége
636	III.1	Főbb szolgáltatási szerepek az egészségügy finanszírozása során
704	I.1	Közszolgáltatási szereplők és viszonyok a közoktatásban
735	IV.1	Pénzügyi döntési szintek az oktatás-finanszírozásban
750	V.1	A közoktatási rendszer változásainak jellemzői
809	II.1	Karrier-köztisztviselői jogállású rendészeti alkalmazottak az EU-ban
906	I.1	Többszintű kormányzati és kormányzási struktúrák
909	I.1	Az európai városkörnyéki együttműködés kiterjedése és funkciói
1008	I.1	[Mell.] A felsőoktatás kormányzásának európai modellje
1009	I.2	[Mell.] Az Európai Bíróság gyakorlata és a Bolognai folyamat
1137	II.2	[Mell.] Üzemeltetési feladatok és szereplők a közösségi közlekedésben
1156	III.1	Közszolgáltatási szerződések fő típusai
1158	III.1	[Mell.] Centralizált és decentralizált modellek a közlekedésfinanszírozásban
1235	III.1	Hatósági feladat- és hatáskörök változásai

Az ábrákat áttekintve ismét felfigyelhetünk a modellek változatosságára, a szektoronként, illetve időben eltérő megoldások sokféleségére. Kirajzolódnak ugyanakkor a közös metszetek, viszonyítási pontok is. Legalábbis, hogy mindegyik egy sajátos mozaikkockája a képnek, amely a közösségi szerepek átalakulásáról és megújult arcairól, a közfeladatok megszervezésének irányait jellemző folyamatos mozgásról megalkotható.

Szerzőink

Árva Zsuzsanna, PhD, jogász, habil. egyetemi docens

Balázs István, Csc, jogász, egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs

Bartha Ildikó, PhD, jogász, egyetemi docens

Hegedűs József, PhD, közgazdász, szociológus

Hoffman István, PhD, jogász, habil. egyetemi docens

Horváth M. Tamás, DSc, jogász, egyetemi tanár

Józsa Zoltán, PhD, jogász, habil. egyetemi docens

Linder Viktória, PhD, jogász, egyetemi docens

Madai Sándor, PhD, jogász, egyetemi docens

Nagy Zoltán, PhD, jogász, közgazdász, habil. egyetemi docens

Péteri Gábor, CSc, közgazdász, kutató, tanácsadó

Pump Judit, PhD, jogász, címzetes egyetemi docens

Szemesi Sándor, PhD, jogász, habil. egyetemi docens

Szigeti Ernő, CSc, közgazdász, kutató

Szilágyi János Ede, PhD, jogász, habil. egyetemi docens

Tosics Iván, PhD, matematikus, szociológus

Tönkő Andrea, közgazdász, kutató

Varju Márton, PhD, jogász, egyetemi docens

A Dialóg Campus Kiadó
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Dialóg Campus Kiadó • Nordex Kft. • 1094 Budapest, Márton utca 19. • E-mail: info@
dialogcampus.hu • 7622 Pécs, Universitas u. 2. • Tel.: (72) 501 630 • A kiadásért felel:
Dr. Bázing Zsuzsanna igazgató • Főszerkesztő: Schenk János • Szerkesztő: Inzsöl Kata •
Műszaki szerkesztő: Kőrösi László • Tördelés: Stubnya Tibor • **Nyomdai kivitelezés: Mondat**
Nyomdaipari Kft. • Felelős vezető: Nagy László

Korrektúrapótlás: Dialóg Campus
ISBN 978-615-5376-89-4
ISSN 1417-7986 • ISSN 2064-180X