

Horváth M. Tamás (szerk.)

KÜLÖN UTAK
Közfeladatok megoldásai

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)

KÜLÖN UTAK KÖZFELADATOK MEGOLDÁSAI

Szerkesztette:
Horváth M. Tamás



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 (2012–16)
keretében készült.

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

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:
Csűrös Gabriella

Általános lektor:
Józsa Zoltán

További szakértő lektor:
Péteri Gábor (10. fejezet)

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

© Dialóg Campus Kiadó, 2014
© Horváth M. Tamás, 2014 és a kötet szerzői

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.

Tartalomjegyzék

Előszó a kötethez	7
Első rész ÁGAZATI MODELLEK	9
1. A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai (Hegedüs József – Tönkö Andrea)	11
2. Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás (Pump Judit)	33
3. Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás (Péteri Gábor)	51
4. A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában (Hoffman István)	83
5. A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés (Linder Viktória)	113
Második rész UNIÓS POLITIKÁK	145
6. Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői (Bartha Ildikó)	147
7. A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában (Varju Márton)	161
8. Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában (Horváth M. Tamás)	185
9. A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció. Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek (Tosics Iván)	203
10. Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból (Nagy Zoltán)	229
Harmadik rész EMPIRIKUS MODELL	253
11. Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások (Szigeti Ernő)	255
12. Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei (Szilágyi Bernadett)	291
13. Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében (Fónai Mihály)	307
14. Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete (Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál)	331
Függelék	
Helyi önkormányzatok költségvetési adatai (1993–2010) (Vécsei Pál)	355

Előszó a kötethez

Mit ér az ország választott útja egyik vagy másik ellátási feladata teljesítése során? Ha egyáltalán, csak a többiek megoldásai tükrében ítélné meg.

A közszolgáltatások megszervezésének rendszere különböző az egyes államokban és különböző az egyes főbb ágazatokban. Mégis vannak jellemző modellek, amelyeket a feladatok fő fajtáiként érdemes számbavenni. Kötetünk erre vállalkozik a hálózatos szolgáltatásokban (víz-, energiaellátás) és nagy humán ellátási (szociális, köz- és felsőoktatási) területeken. Van, amikor nem is európai országcsoportok szerint, hanem kifejezetten az uniós politikák hatásai alapján végeztük az áttekintést. Kitérünk a 2010-es évek magyarországi változási folyamatainak elhelyezésére is. A hazai közigazgatás területi alakulását a járásokon keresztül figyeltük meg, míg a feladatellátási formák alakulását az egyházfinanszírozás révén, az önkormányzati változásokat a forrásabályozás útjának követésével vizsgáltuk. Közös a tanulmányokban a közigazgatástudomány nemzetközi összehasonlító szemléletének és módszerének alkalmazása.

A kötet egy nagyobb kutatás részét alkotja. A Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem *Területi közszolgáltatások szabályozásai* címmel középtávú kutatási projektet (2012–2016) hozott létre. Az MTA–DE Közszolgáltatási kutatócsoportjának szakmai bázisát a DE Állam- és Jogtudományi Kara biztosítja. Az itt oktatókon és hallgatókon kívül a munkába számos, a témával foglalkozó további szakembert vontunk be. A több irányban folyó kutatás általános menedzsere Szilágyi Bernadett.

Debrecen–Budapest, 2014. június

Horváth M. Tamás
kutatásvezető
szerkesztő

Első rész

ÁGAZATI MODELLEK

1.

A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai

Hegedüs József – Tönkö Andrea

Bevezetés

A 80-as évek elejéig lényegében egyértelmű volt mind a szakértők, mind a politikusok álláspontja abban a kérdésben, hogy a közszolgáltatásokat (ezen belül is elsősorban a hálózati infrastruktúrára épülő rendszereket) elsősorban az államnak kell biztosítania, jelentős részben adóbevételekből. A közgazdasági irodalom és a különböző szakterületeken lezajlott paradigmaváltás két területen kérdőjelezte meg az állam domináns szerepére épülő megoldásokat. Egyrészt a közszolgáltatás biztosításában lehetőséget teremtett a magánszektor részvételére, másrészt pedig felvetette, hogy a szolgáltatást közvetlenül igénybevevők anyagi hozzájárulását növelni kell a finanszírozásban. A 90-es években felgyorsuló privatizáció és decentralizáció, valamint a használati díjak elterjedése egyértelműen jelezte a paradigmaváltást, amihez több kormány (pl. Anglia) és nemzetközi szervezet (Világbank, IMF stb.) csatlakozott. Az eredmények azonban közel sem voltak egyértelműek, és a privatizáció körül kibontakozó vita elbizonytalanította a szakmát. Ezt jól jelzi egy világbanki áttekintés, amely felveti, hogy a privatizáció csak hatékonyan működő szabályozó és ellenőrző mechanizmusok esetében vezethet pozitív eredményekhez (World Bank, 2003). Ahogy a tanulmány fogalmaz: „a magánszektor részvétele (Private Sector Participation, PSP) nem egy csodaszer a mélyen gyökerező problémákra, és nem lehet elvárni, hogy helyettesítse azokat a döntéseket, melyeket csak a kormánynak van hatalma és kötelezettsége meghozni. A PSP inkább egy eszköznek tekinthető, melyet egy hozzáértő kormány képes felhasználni arra, hogy jelentősen javítsa a vízellátás és csatornázás helyzetét, míg egy hozzá nem értő kormányzat a PSP helytelen használatával, a megfelelő minőségi és árszabályozás hiányával csak ront a helyzeten.” (Krause, 2007)

A 2000-es évek második felétől egyre nagyobb az egyetértés a szakemberek között (beleértve a Világbankot is) abban, hogy függetlenül attól, hogy ki nyújtja a szolgáltatásokat (vagyis, hogy közösségi vagy magán tulajdonról/szolgáltatás-nyújtásról van szó), a lényeg az, hogy érvényesüljön a méltányosság (equity) elve és biztosítsák a szolgáltató technikai és pénzügyi fenntarthatóságát (sustainability). (Világbank, 2004b). Ennek a kulcsa pedig a megfelelő ösztönzési struktúra (incentives) és elszámoltathatósági rendszer (accountability) kialakításában rejlik (Prasad, 2006). Az Egyesült Nemzetek egy tanulmányában elismerte, hogy a vízügyi politikák kialakításakor sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni az elérhetőségre (availability) és megfizethetőségre (affordability), különösen a szegényebb

társadalmi rétegek vonatkozásában (UNDP, 2005). A tanulmány hangsúlyozza, hogy a PSP még a legjobb körülmények között sem helyettesítheti az állami szerepvállalást. Megemlíti ugyanakkor a megfelelő szabályozási mechanizmusok kialakításának fontosságát. Mások egyetértenek abban, hogy szükség van bizonyos világos politikai prioritások megfogalmazására az „igazságosság, hatékonyság és kiegyensúlyozott, megbízható működés” jegyében (Gleick, 2004).

A tanulmány a víz- és csatornaszolgáltatás különböző modelljeit elemzi. A közszolgáltatási modelleket a politikai és intézményi feltételeken túl az adott terület belső sajátosságai (a szolgáltatás „természete”), valamint az adott országra jellemző adottságok is befolyásolják. A tanulmány első része a víz- és csatornaszolgáltatás jellemzőit elemzi, a második részben pedig a szolgáltatás fejlődésének néhány történeti elemét emeljük ki. Az alapmodelleket (és azoknak egy-egy változatát) a harmadik pontban elemezzük a tulajdonviszonyok és az irányítási-szabályozási szint szerint, amelyek kombinációjaként felállítottunk egy alaptípológiát. A negyedik pontban a modellek egyes elemeit (uniós szabályozási keretet, tagállami szabályozási megoldásokat, árképzést, üzemeltetési formát stb.) vizsgáljuk, majd a vízügyi szektor teljesítményét – modellektől függetlenül – befolyásoló tényezőket rendszerezünk. A tanulmány fő mondanivalója, hogy a szektor hatékonyságát alapvetően nem az alapmodellek határozzák meg, hanem a modelleken belüli szabályozási-intézményi megoldások: az ösztönzési mechanizmusok, a különböző szereplők közötti ellenőrzési, elszámoltathatási viszonyok és a kiszámítható, számon kérhető jogi háttér.

1. A víz- és csatornaszolgáltatás sajátosságai

„A vízgazdálkodás a természet vízháztartásának a társadalom szükségleteivel való optimális összehangolására irányuló, tervszerű, tudományos, műszaki és gazdasági tevékenység.” (Dégen, 1969) Ezen belül is a települési vízgazdálkodás számos sajátossággal rendelkezik, melyek indokolttá teszik a szektor önálló vizsgálatát. A települési vízgazdálkodás mindazon tevékenységek, szolgáltatások összessége, amelyek jó minőségben és megfizethető áron biztosítják a lakossági, intézményi és ipari ivóvízhasználatot, a keletkező szennyvizek környezeti-közegészségügyi szempontból megfelelő tisztítását és elhelyezését, továbbá a település területét érintő csapadékvizek károkozás-mentes elvezetését (Gallai, 2012).

Az egészséges ivóvízellátás biztosítása a legtöbb országban alapvető emberi jog, miközben a víz „áru.” Ez elkerülhetetlenné teszi az állami beavatkozást, hiszen vannak olyan háztartások, amelyek nem tudják megfizetni a szolgáltatást. Továbbá a víz- és csatornaszolgáltatás vezetékes szolgáltatás, melynek óriási a fejlesztési költségigénye. Emellett a megfelelő minőség fenntartása érdekében ezt a rendszert folyamatosan karban kell tartani, melynek szintén nem elhanyagolható költségigényei vannak (Somlyódi, 2002). A magas költségigények szintén indokolttá tehetik az állami szerepvállalást.

A települések vízellátásának célja a lakosság ivó- és háztartási vízigényének kielégítése, valamint a közületek, közintézmények és a kisebb ipari üzemek ivóvíz minőségű vízzel való ellátása. A vízellátás történhet magánutakból, közutakból, az üzemek vagy intézmények saját vízműveivel és közüzemi vízvezetékkel.

A víz, mint gazdasági jószág (economic good)

Az 1992-es dublini Vízügyi és Környezetvédelmi Konferencia (International Conference on Water and Environment, ICWE) után vált általánosan elfogadottá az a nézet, hogy a vizet a gazdasági javak közé kell sorolni. A konferencián elfogadott alapelvek (az ún. dublini alapelvek) az alábbiak lennének:

- az édesvíz véges, sérülékeny és elengedhetetlen erőforrás, amellyel integrált módon kell gazdálkodni,
- a vízkészletek fejlesztése és az azzal való gazdálkodás az összes érdekelt fél bevonásával kell, hogy történjen,
- a nők központi szerepet töltenek be a víz beszerzésében, megóvásában és az azzal való gazdálkodásban,
- a víz gazdasági értékkel bír, és gazdasági jószágnak kell tekinteni, figyelembe véve a megfizethetőség és méltányosság kritériumait (ICWE, 1992).

A dublini elvek azonban lényeges dilemmákat vetettek fel, nem is annyira terminológiai, mint inkább az értelmezés tekintetében. Két alapvető iskolát lehet megkülönböztetni ebben a tekintetben. Az első irányzat (Van der Zaag és Savenije, 2000) szerint a víz árának tükrözni kell annak gazdasági értékét, mert a piac ekkor biztosítja a víz leghatékonyabb elosztását. A második iskola úgy értelmezi „a víz, mint gazdasági jószág” elvet, mint a víznek, mint szűkös erőforrásnak egy integrált döntéshozatali mechanizmuson keresztüli elosztását, mely nem feltétlenül jár együtt pénzügyi tranzakciókkal (Green, 2000). Ez utóbbi iskola azt hangsúlyozza, hogy a gazdasági megközelítés abban kell álljon, hogy egy integrált döntési mechanizmussal (Integrated Water Resource Management, IWRM), a költségek és hasznok tág értelemben vett elemzésével meghozzák a helyes elosztási és felhasználási döntéseket.

A vízellátás módozatai és a megoldás intézményi-technikai kialakítása alapvetően aszerint alakul, hogy az ellátandó terület milyen földrajzi adottságokkal rendelkezik, mekkora az ellátandó lakosok száma, milyen az ország társadalmi-adminisztratív struktúrája és gazdasági berendezkedése. Mindezekből adódóan a vízgazdálkodás legfontosabb sajátosságai a következők:

- a) Többcélú tevékenység: víztermelő, vízkezelő (átalakító), vízszolgáltató (szállító és elosztó), vízkészleteket védő.
- b) A vízkészletek dinamikusan utánpótlódnak, a víz kitermelése után visszatér a víz természetes körforgásába.
- c) Tekintettel arra, hogy általában a dinamikusan utánpótlódó készleteket termelik, ezért fontos a vízkészletek védelme érdekében kifejtett tevékenység.
- d) A vízgazdálkodási tevékenységet a természeti törvények és természeti adottságok nagyobb mértékben befolyásolják, mint egyéb ágazatokat.
- e) A vízkészletek hasznosítása általában helyhez kötött, a nagyobb távolságra történő szállítás nem célszerű.
- f) A vízkészlet-gazdálkodás hatása nagyobb térségekre terjed ki.
- g) A vízgazdálkodásnak nagy az állóeszköz-igénye. A víztermelés-szolgáltatás költségeinek 70-90%-a állandó költség (amortizáció, fejlesztési hitelek költsége) és csak 10-30% a változó költség (anyag, energia, munkabér, szállítás). Ennek következtében a teljesítményükben kihasználatlan vízi létesítmények erősen megdrágítják a víztermelés költségeit, gazdaságtalanná teszik üzemi szinten a víztermelés-, szolgáltatást.

- h) A ráfordítások egyszerűen számszerűsíthetők, ugyanakkor az eredményeknek csak egy része jelenik meg a vízgazdálkodás keretében, a többi más ágazatokban csapódik le.
- i) Három különböző típusú vagyonelem jellemző a szektorra: a víz, mint természeti erőforrás mindig állami tulajdon, de ezen kívül megkülönböztetjük még a közművagyon (infrastruktúra, elosztóhálózat stb.) és az üzemeltetési vagyont, melyek – országonként eltérő módon és mértékben – lehetnek állami, önkormányzati vagy magántulajdonban.

A vízgazdálkodás keretében a víz- és csatornaszolgáltatási feladatok nagyon sokrétűek, jellemzően több szereplő között vannak megosztva (különböző kormányzati szintek között, valamint a köz- és a magánszektor különböző szereplői között). Mindez igen összetetté teszi az ágazatot és sok konfliktust generál. Az ágazatra jellemző legfontosabb feladatok a következők (Vermes, 1995):

- a víz kitermelése és rendelkezésre bocsátása a lakosság, az ipar és a mezőgazdaság számára,
- a vízkészletekkel való racionális és hosszú távú gazdálkodás kialakítása és megszervezése,
- a kitermelt víz legjobb fokú felhasználásának, illetve újrahasznosításának segítése,
- a használt vizek összegyűjtése, kezelése és károkozás-mentes visszavezetése a természetes vízkörforgásba,
- a természetes vizek mennyiségének és minőségének védelme más ágazatokból származó szennyezésekkel szemben,
- a vizek mennyiségi és minőségi kártételei ellen való védekezés és megelőzés megszervezése,
- a speciális vízi ökoszisztémák és vízi élőhelyek fenntartása és védelme,
- a vizek lefolyásának szabályozása, a folyómedrek karbantartása,
- a vízi utak hajózásra való alkalmassá tétele és azok fenntartása,
- a vizek tározása,
- a vízenergia-nyerés és -kihasználás lehetőségeinek megteremtése,
- a feladatok elvégzése érdekében különféle létesítmények építése és fenntartása.

2. Történeti áttekintés

Az egészséges ivóvízellátás biztosítása a XVII.-XVIII. században még olyan luxus volt, melyet csak nagyon kevés, kiváltságos helyzetben lévő fogyasztó engedhetett meg magának. Európában ekkor kezdtek kiépülni a városi vezetékes rendszerek, elsősorban a tűzoltási tevékenységek miatt. Forradalmi áttörést a XIX. század hozott, amikor a járványok megfékezésének, a higiénia és egészség megőrzésének célja újabb lendületet adott a vízügyi infrastruktúra kiépítéséhez. Bár az első nagy beruházásokat magáncégek végezték, viszonylag hamar, még a XIX. század során az európai és észak-amerikai nagyvárosok átvették az infrastruktúrát és annak üzemeltetését. Egyedül Franciaország jelent kivételt, ugyanis ez az egyetlen ország, ahol a nagy XIX. századi magánszolgáltatók fennmaradtak. Ez magyarázza, hogy a jelenleg működő legnagyobb vízügyi vállalatok franciák: a Suez (korábban Lyon-

naise des Eaux) és a Veolia (korábban Vivendi és Compagnie Générale des EAUX) 1853 óta működő piaci szereplők.

A vízellátás városok általi átvétele (municipalization) az Amerikai Egyesült Államokban talán még intenzívebb volt, mint Európában. A nagyvárosok 82%-ában 1897 végére már városi tulajdonú üzemeltetők látták el ezt a szolgáltatást (Hall–Lobina, 2006).

A municipalizáció mögött meghúzódó legfontosabb érv a hatékonyság növelése, a költségek csökkentése és a nagyobb önkormányzati kontroll megteremtése volt. A XIX. század folyamán a korábban magántulajdonban lévő rendszerek köztulajdonba és közösségi üzemeltetésbe kerültek, elsősorban a magántulajdonhoz köthető alacsony hatékonyság, a magas költségek és a korrupció miatt. A választott városi testületek megvásárolták a korábban magántulajdonban lévő közmű és közlekedési infrastruktúrát és tovább bővítették azokat. Mindennek eredményeképpen a közösségi szektornak egyrészt megnőtt az ellenőrző szerepe, másrészt a vízgazdálkodást a helyi gazdaságstratégiának (gazdaságfejlesztés, foglalkoztatáspolitikai, közegészségügy stb.) a részévé tudták tenni (Juuti–Katko, 2005).

Egy másik érv a municipalizáció mögött az volt, hogy a közösségi szektor olcsóbban és könnyebben tudta megteremteni az új beruházásokhoz szükséges pénzügyi forrásokat (jobb hitelfeltételek, kötvények kibocsátása stb.).

Európában tehát a víziközművek jellemzően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak, a nagy beruházások állami pénzezből valósulnak meg, a szolgáltatások szervezésében és nyújtásában viszont megjelent a magánszektor is.

Franciaország és Nagy-Britannia: a magánszektor szerepe a vízgazdálkodásban

Franciaország és Nagy-Britannia az a két európai ország, ahol a vízszolgáltatásban és a szennyvíz üzemeltetésben a magánszektor dominál. Érdekes azonban, hogy mindkét országban a beruházások és fejlesztések legnagyobb részt közösségi finanszírozással jöttek létre. Nagy-Britanniában a vízügyi szolgáltatásokat 1974-ig az önkormányzatok biztosították, majd 1989-ig regionális állami cégek voltak megbízva ezzel a feladattal. Gyakorlatilag eddig az időpontig kiépült a teljes rendszer az Egyesült Királyság területén. Az 1989-ben végbement privatizáció során az állam által működtetett monopóliumokat magáncégeknek értékesítették.

Franciaországban ezzel szemben a magáncégek szerepe nem egy konkrét politikai döntés eredményeképpen, hanem hosszú idő alatt alakult, formálódott. A XIX. század folyamán, amikor a domináns működtetési forma a koncesszió volt, nagyon kevés új beruházás történt, ezért a nagyvárosok helyi cégeket („regies”) alapítottak működtetésre és/vagy fejlesztésre. Gyakorlatilag az országos lefedést biztosító infrastruktúra hálózat kiépítése ezen intézményi megoldáson keresztül történt (a 70-es évek végéig). Ezután a magánszektor szerepvállalása ismét megnőtt, de ezúttal inkább „affermage” bérleti szerződések keretében, ahol a beruházási felelősség az önkormányzatoknál maradt (Hall–Lobina, 2006).

Míg világszinten a víziközmű szolgáltatásnak még mindig csekély részét (a legújabb becslések szerint kb. 10%-át) működtetik magán vagy vegyes tulajdonú társaságok, addig Európában az elmúlt két évtizedben némileg erősödött a privát szektor szerepvállalása, mely annak is köszönhető, hogy „a szabályozó hatóságok többek között ebben látják a verseny erősítésének és a működési hatékonyság növelésének eszközt” (Gazdasági Versenyhivatal, 2008). Az állami irányítás kudarca, a technológiai fejlődés, valamint a fogyasztói igényekben bekövetkező változások egy liberalizációs folyamat megindulásához és új szervezeti megoldások megjelenéséhez vezettek. A vízügyi szolgáltatások területén egyre elterjedtebbek

lettek az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (szemben a korábbi önkormányzati intézményekkel), melyek piaci szabályok szerint működnek, ám a tulajdonos önkormányzatok felé tartoznak elszámolással.

3. A vízgazdálkodás alapmodelljei

A vízgazdálkodás alapmodelljei több dimenzió mentén is felállíthatók. Mint már említettük, a vízgazdálkodás egyik sajátossága, hogy különválnak a közművagyon és a működtetési vagyon – és ehhez kapcsolódóan gyakran külön válnak a tulajdonosi jogosítványok és a működtetési kompetenciák. Ebből adódóan az egyik legelterjedtebb modellalkotás alapja, hogy a közösségi és a magánszektor között hogyan alakulnak a tulajdonviszonyok. A másik nagyon elterjedt modellezés pedig aszerint csoportosítja a különböző vízgazdálkodási gyakorlatokat, hogy az állami feladatok milyen irányítási szinten intézményesülnek, vagyis milyen feladatmegosztás van az egyes kormányzati szintek között az üzemeltetés és a beruházások tekintetében.

3.1 Tulajdonviszony szerinti modellek

Európában a tulajdonviszonyok tekintetében jelenleg az angol, a német, a francia és a holland modell a legmeghatározóbb.

3.1.1 Angol modell

Az angol modell egyedülálló Európában abban a tekintetben, hogy itt mind a vízmű tulajdonosa, mind pedig annak működtetője magánkézben lévő vállalat. A Margaret Thatcher által fémjelzett privatizációs folyamat során Anglia és Wales területén tíz korábbi regionális vállalatot értékesítettek magáncégeknek. A privatizáció során mind a közművek (állóeszközök, csőhálózat, tisztító rendszerek), mind a működtetési egységek magántulajdonba kerültek. A korábbi regulációs feladatok (melyeket eddig ugyanez a tíz regionális vállalat látott el) részben a Nemzeti Folyami Ügynökséghez (National River Authority), részben pedig egy független szabályozó testülethez, a Víziközmű Szolgáltatásokat Szabályozó Ügynökséghez (Water Services Regulation Authority, OFWAT) kerültek. Az OFWAT felállításának az volt a célja, hogy a szektorban a verseny kialakulását ösztönözze és a komparatív versenynek teremtsen alapot. Az angol modell abban különbözik még a legtöbb európai modelltől, hogy itt maga az ellátási felelősség is a szolgáltatóhoz kerül, míg az állami hatóságok és szervek felelőssége a szabályozásra és ellenőrzésre korlátozódik. Skóciában és Észak-Írországbán azonban továbbra is közösségi tulajdonban maradtak a vízművek.

Az Angliai privatizáció megítélése a szakirodalomban eléggé ellentmondásos. Egy 2001-es tanulmány szerint (Hall–Lobina, 2001) a tarifák reálértékben 46%-kal nőttek az első kilenc év során, az üzemi nyereség több mint kétszeresére (142%) emelkedett, a beruházások csökkentek, és a nemfizetések miatt annyi fogyasztót csatoltak le a szolgáltatásról, hogy annak már közegészségügyi veszélyei voltak. Ezt az eljárásmodot ezért 1998-ban törvényileg meg is szüntették. Ugyanakkor az OFWAT jelentései szerint a szolgáltatási színvonal és a hatékonyság nagyon sok területen javult az 1990-es évek és 2010 között.

3.1.2 Francia modell

A víziközmű szolgáltatásokat több mint 75%-ban magánvállalkozások végzik. A teljes piac túlnyomó részét 3 nagy közszolgáltató magáncég uralja. Emellett kisebb magáncégek is vannak a piacon, melyek szolgáltatási területe egy-egy településre terjed ki.

Az ellátási felelősséget viselő helyi önkormányzatok ún. delegációs szerződéseket (jellemzően koncessziós vagy lízingszerződéseket) kötnek egy teljesen vagy részben magánkézben lévő vállalattal. A delegációs szerződéseket a vállalatok pályázat útján nyerik el, mely biztosítja a szektoron belüli versenyt. Az uniós és az állami jogszabályokba foglalt követelményeken túlmenően maga a szerződő önkormányzat is határozhat meg szolgáltatási követelményeket (különösen a vízminőség védelme kapcsán). A delegációs szerződéssel szolgáltató társaságok sem önkormányzati, sem állami közalapról nem kaphatnak támogatást a beruházásokhoz vagy üzemeltetési költségek finanszírozásához, ezt teljes mértékben nekik kell kigazdálkodniuk (ez egy fontos különbség pl. a francia és a német modell között!).

Az egy-egy települést ellátó társaságot az önkormányzatok hozzák létre. Ilyen esetekben a bővítés, a fenntartás és üzemeltetés költségei a tulajdonos önkormányzatot terhelik.

3.1.3 Német modell

Németországban a víz- és csatornaszolgáltatásokat általában külön szolgáltatók látják el. A német modell esetében a víziközmű szolgáltatás önkormányzati felelősségi kör és a privát tulajdon a víziközmű piacon elsősorban kisebbségi részvételben nyilvánul meg. A szolgáltató cégek 63%-a piaci alapon működő, önkormányzati vagy vegyes tulajdonú gazdasági szervezet, 15%-a önkormányzati intézmény, 15%-a egyfajta települések közötti együttműködési forma (Zweckverbände); 6%-a szövetkezet és csak 3,5%-a van teljesen magánkézben. A német modell esetében tehát a működtetés részben privatizált, de ezeket a privatizált szolgáltatókat az állami hatóságok szabályozzák a vállalaton belül létrehozott és kijelölt felügyelő testületeken keresztül. A német modell egyszerre valósítja meg a folyamatos és erős állami kontrollt, valamint a piaci körülményeknek és verseny kihívásainak megfelelő szolgáltatói tevékenységet. A német modell esetében a beruházási felelősség az önkormányzatoké, nem pedig a szolgáltatóé, a szabályozás pedig állami (nem szövetségi) szinten történik.

3.1.4 Holland modell

Hollandiában egy 2004-es törvény megtiltja a privatizációt a vízügyi szolgáltatások terén. A törvény értelmében víz- és szennyvízszolgáltatást csak 100%-osan állami vagy önkormányzati tulajdonú cégek nyújthatnak. Ezek a cégek azonban úgynevezett PLC-k (Public Limited Company), vagyis az állam, illetve az önkormányzatok által tulajdonolt korlátolt felelősségű társaságok, melyek piaci feltételek és szabályozás szerint működnek, de gazdálkodásukról a tulajdonos irányába kötelesek elszámolni.

Az országban tíz regionális vízmű üzemel, melyek az ivóvíz-szolgáltatást biztosítják. Ezek a helyi tartományok vagy önkormányzatok tulajdonát képezik, valamint természetes monopóliumok, így nem jellemző a verseny közöttük. A csatornaszolgáltatás két intézményhez köthető: az önkormányzatok feladata a szennyvízgyűjtés, a szennyvíztisztítást pedig a regionális vízügyi igazgatóságok (regional water boards) végzik.

Magáncégek távoltartása a vízügyi szektortól

Hollandiában azzal indokolták a kormányzat privatizáció ellenes álláspontját, hogy az magán monopóliumok kialakulásához vezetne, és ezáltal nagyon erős árkontrollra lenne szükség ahhoz, hogy a fogyasztói érdekek ne sérüljenek. Emellett úgy vélték, hogy a jelenlegi minőségközpontú szolgáltatással szemben a privatizált vállalatok vezetői inkább profit-maximalizálásra törekednének (OECD, 2004).

Az északi országokban (Dánia, Finnország, Svédország) azzal indokolták a magáncégek távol tartását a víziközmű szektortól, hogy az állami vállalatok is megfelelő hatékonysággal működnek, ezért nincs szükség a privát szektor bevonására (Gazdasági Versenyhivatal, 2008).

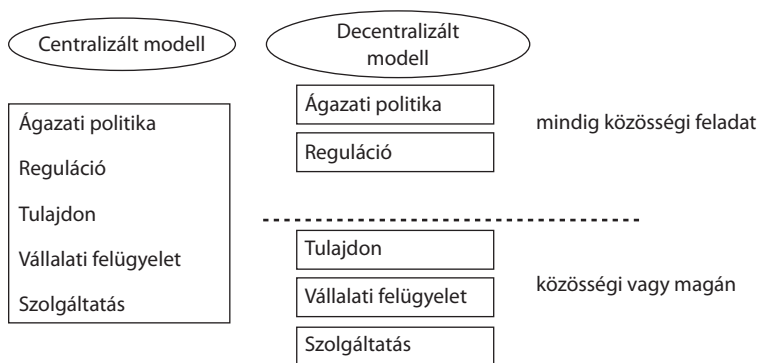
A 90-es évek decentralizációs folyamatai során sok volt szocialista országban is megjelentek a hazai vagy nemzetközi magánszolgáltatók, Dél- és Kelet-Európában azonban olyan nagy volt a beruházási igény, alacsony a lakosság fizetőképessége és gyenge a nemzetgazdaság, hogy a központi stratégia része volt a víz-szolgáltatás állami kézben tartása, biztosítva ezzel azt, hogy a víz mindenki számára megfizethető maradjon.

3.2 Irányítási-szabályozási szint szerepe és modelljei

A víz- és szennyvízszolgáltatási rendszerek tipizálásának fontos szempontja az irányítási-szabályozási szint, amely egy új dimenziót kapcsol be a modellek megalkotásába, nevezetesen a feladatellátás szintjének (centralizált vagy decentralizált) megjelenítésével.

1. ábra

Centralizált és decentralizált modellek sematikus feladatmegosztása



Forrás: Világbank, 2004

Centralizált kormányzati struktúráról akkor beszélünk, amikor a szolgáltatáshoz kapcsolódó legfontosabb funkciók (ágazati politika kialakítása, reguláció, tulajdon, vállalati felügyelet és szolgáltatásnyújtás) mind egy szinten, a központi kormányzat szintjén összpontosulnak. Decentralizált kormányzati struktúra esetén viszont a feladatok megoszlanak egyrészt a különböző kormányzati szintek között, másrészt a közösségi szektor és a magánszektor

között (Világbank, 2004). Mint az alábbi ábrából is látható, az ágazati politika kialakítása és a reguláció (értelemszerűen) mindig közösségi feladat, hiszen stratégiai ágazatról van szó. A tulajdonviszonyokban, vállalati felügyeletben és szolgáltatásban viszont már rendkívül sokszínű módon tud keveredni a közösségi és a magánszektor feladatvállalása.

A vízügyi szektorban szervezeti, irányítási szempontból négy alapvető irányítási modell különböztethető meg, melyeket a következő táblázat szemléltet.

1. táblázat

A vízügyi szektor szervezeti, irányítási modelljei

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

Forrás: Hegedüs-Tönkö, 2012

Mint a fenti táblázatból is látható, egy tulajdon-modellen belül többféle irányítási modell is elképzelhető, az alkalmazott intézményi struktúrák sokszínűsége pedig tovább árnyalja a képet. Az egyes országokban a különböző modellek keveredhetnek (legjellemzőbb a Modell III. és Modell IV. együttes jelenléte), de általában minden országban van egy- vagy két meghatározó forma.

Modell I. Centralizált modell közösségi üzemeltetővel

Ebben az esetben az állam, mint tulajdonos teljes felelősséggel bír a szolgáltatás ellátásáért, azaz a tulajdon és a szolgáltatás ellátása egy állami testület kezében összpontosul. Ebben a modellben a közfeladatok ellátását érintő összes döntési jogkör (stratégiaalkotás, reguláció, árképzés, ellenőrzés) állami kézben van, a feladatellátás pedig állami vagy 100%-ban önkormányzati (akár helyi, akár regionális önkormányzati) tulajdonban lévő szolgáltatókon keresztül történik. Ez a modell ma már nem túl elterjedt Európában, de elsősorban találunk rá példát, többnyire más modellek mellett (mint pl. Magyarországon az öt állami regionális vízügyi vállalat).

Modell II. Centralizált modell magánüzemeltető bevonásával

Ez a modell annyiban különbözik az előzőtől, hogy a feladatellátás, teljesen vagy részben a magánszektor által történik. A magánszektor feladatellátásban való részvételének számtalan for-

mája lehet a sima bérleti szerződéstől a koncessziós szerződéseig (lásd a szervezeti formákról, működtetési jogviszonyokról szóló 4.4 részt). Ez a modell elég ritka Európában, mert a legtöbb országban a vízszolgáltatás felelőssége önkormányzati hatáskör, és ehhez az önkormányzatok megkapják a szükséges vagyoni és döntési kompetenciákat – ha mégsem, akkor viszont a feladatellátás is közösségi szolgáltató által történik (lásd Modell I.). Akad azonban példa arra (pl. Örményországban), hogy egy teljesen centralizált vízügyi rendszerben a központi kormányzat szolgáltatási szerződést köt egy külföldi tulajdonú, multinacionális céggel.

Modell III. Decentralizált modell közösségi üzemeltetővel

Ebben a modellben decentralizált kormányzati struktúra működik, a közszolgáltatások ellátása pedig 100%-osan állami vagy önkormányzati tulajdonú cégek/szervezetek útján valósul meg. A modellnek számos alváltozata létezik attól függően, hogy a különböző döntési és szabályozási kompetenciák mennyire széleskörűen vannak megosztva a központi kormányzat és az önkormányzatok között. Európában ez az egyik legelterjedtebb irányítási modell, ezzel találkozunk Németországban, Olaszországban, Spanyolországban, de ez a domináns forma Magyarországon és Romániában is.

Modell IV. Decentralizált modell magánüzemeltető bevonásával

Ebben az esetben a decentralizált kormányzati struktúra keretein belül a feladatellátás részben vagy egészben a magánszektor által történik. Ilyenkor az önkormányzatok döntenek el, hogy a magánszektor szolgáltatásba való bevonásának mely formáját választják. A magánszektor részvétele a szolgáltatásban (PSP) kisebb-nagyobb mértékben minden olyan országban megtalálható, ahol az ágazat irányítása decentralizált. Általában a Modell III.-mal együtt van jelen, különbség az országok között abban van, hogy melyik a domináns forma (pl. Németországban a Modell III. a legelterjedtebb irányítási forma, míg Franciaországban a Modell IV. dominál). Ennek a modellnek egy szélsőséges formája található Angliában és Wales-ben, ahol a szolgáltatás ellátásáért a teljes egészében magántulajdonban és magán-üzemeltetésben lévő vállalatok felelősek egy független ellenőrző szerv szigorú felügyelete alatt.

4. A vízgazdálkodási modellek működésének és szabályozásának alapvető elemei

A fenti modellek egyik hiányossága, hogy nem tesznek különbséget a közösségi szektor egyes szintjeinek feladatai között, azaz nem tükrözik az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás (decentralizáció) valódi mértékét. Ezért túl azon, hogy a feladatellátás állami vagy önkormányzati felelősség, érdemes megvizsgálni azt is, hogy egyes modelleken belül hogyan alakulnak a főbb feladatokkal kapcsolatos felelősségek és milyen típusú konfliktusokat generálnak ezek a kapcsolatok.

4.1 Vízipolitika az Európai Unióban

Az Európai Unióban a vízgazdálkodáshoz kapcsolódó szabályozási keretet az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (Víz Keretirányelv) határozza meg. Az irányelv értelmében Európa álló- és folyóvizzeit 2015-ig jó ökológiai és kémiai állapotba, felszín

alatti vizeit jó mennyiségi és kémiai állapotba kell hozni. Ennek érdekében az irányelv meghatározza a vízpolitika céljait, valamint különböző határidőkre tekintettel tagállami kötelezettségeket ír elő. Az uniós szabályozás keretei között a tagállamok maguk határozzák meg és alakítják vízpolitikájukat. A szakpolitika stratégiájának kidolgozásáért általában a szakminisztérium vagy – mivel szerteágazó területről van szó – több minisztérium együtt felelős (utóbbi esetben a vízügy egyes ágazatai közötti megfelelő koordináció a legnagyobb kihívás).

Németországban nem a szövetségi állam, hanem az egyes tartományok dolgozzák ki saját vízügyi politikájukat. Itt az önkormányzatok csak indirekt módon, a nagyon erős önkormányzati szövetségeken keresztül tudnak hatást gyakorolni a víz- és szennyvízpolitika alakulására.

Több európai országban is megfigyelhető egyfajta regionalizáció a vízügyi politikában, amely által a korábban helyi önkormányzati szintre delegált, vagyis nagyon szétaprózódott rendszereket kívánják hatékonyabbá tenni. Legjobban Olaszország példáján mutatható be a folyamat, de ugyanez a jelenség figyelhető meg az elmúlt években Romániában is.

Regionalizáció Olaszországban

Az olasz víziközmű szektor 1994-től kezdődően jelentős szabályozási és szerkezeti átalakításon ment keresztül. Országos szinten a Környezetvédelmi Minisztérium felelős az ágazatért, ez határozza meg a szolgáltatás legáltalánosabb feltételeit és szabályozza az árakat. Az új rendszer alapját a vízbázisok figyelembe vételével kialakított optimális területek jelentik. Egy-egy területen a szolgáltatást a Területi Igazgatóságok (Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, AATO) koordinálják. Egy-egy AATO az adott terület településeinek, valamint a tartománynak a képviselőiből áll. Az AATO terveket készít (elsősorban a beruházások tekintetében), kialakítja az önkormányzatok közötti szerződéseket, kijelöli az adott területen a szolgáltatót és ellenőrzi annak tevékenységét. Egy optimális területen belül egy szolgáltató nyújthat víziközmű-szolgáltatást, ez a szolgáltató az önkormányzatok összefogásával jön létre. A víziközművek üzemeltetésében egyre elterjedtebb forma a vegyes tulajdonú (állami és magántulajdonú) vállalat. Emellett vannak kizárólag állami tulajdonban lévő szolgáltatók is, illetve előfordul, hogy az állami tulajdont magánbefektetők üzemeltetik (Gazdasági Versenyhivatal, 2008).

Portugáliában három szinten történik az ágazat igazgatása: nemzeti szinten valósul meg a szabályozás és az ellenőrzés, regionális szinten az önkormányzati társulások (8 vállalat) felelnek a vízkivételért és szennyvízkezelési feladatokért, és a helyi önkormányzatok felelősek az egyéb vízgazdálkodási feladatokért. Az önkormányzatok a hatáskörükbe tartozó feladatok szervezését, ellátását az alábbiak szerint oldják meg (Euromarket, 2004):

- maguk látják el a feladatot (közvetlen önkormányzati irányításban),
- önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságot alapítanak,
- szövetségbe tömörülnek más önkormányzatokkal, vagy
- koncessziós szerződést kötnek egy (részben) magántulajdonú konzorciummal.

A decentralizált rendszerekben a központi ágazati stratégia mellett általában (pl. Franciaországban, Spanyolországban, Magyarországon, Ausztriában, Lengyelországban, Svédországban) az önkormányzatok – mint ellátásért felelős szervezetek – maguk is kidolgozzák saját stratégiájukat (főleg a minőség-ellenőrzésre, monitoringra, ármeghatározásra, beruházásokra vonatkozóan). Ezekben a modellekben leggyakrabban az önkormányzatok

döntik el azt is, hogy saját hatáskörben látják el a feladatot, esetleg több önkormányzat összefogásával biztosítják azt (például Franciaországban, Portugáliában), vagy delegált menedzsmenre bízzák a működtetést, illetve a beruházások finanszírozását. A beruházási felelősség általában az önkormányzatoknál marad, de egyes koncessziós szerződések a beruházások finanszírozásának jogát, illetve felelősségét is átadják a szolgáltatóknak (főleg Spanyolországban és Franciaországban).

Maguk a szolgáltatók ritkán tudják érvényesíteni az érdekeiket az ágazati politika kialakításában, de egyes országokban, az utóbbi években zajló szervezeti koncentrációval párhuzamosan kezd megerősödni a szolgáltatói érdekek képviselője. Hollandiában létrehozták a szolgáltatók szövetségét, a Holland Vízügyi Szövetséget, mely olyan politikai erőt képvisel, hogy hatással bír a vízellátási politika kialakítására és koordinálására is (MaVíz, 2010).

4.2 Reguláció

A többi hálózatos iparággal ellentétben Európában nem jellemző a központi szabályozó hatóság a vízgazdálkodás területén.

A legfejlettebb szabályozás Angliában és Wales-ben található, ahol a regionális vállalatok privatizációjával párhuzamosan létrehoztak egy kormánytól független, hivatalos szabályozási és ármegállapító hatóságot. Mivel a rendszer területi alapon szervezett, ennek elsődleges indoka az volt, hogy nincs valós verseny a szolgáltatók között, nem lehet szolgáltatót váltani, ezért egy egységes árazási módszertan révén lehet csak ösztönözni a szolgáltatókat hatékonyságuk növelésére és a szükséges beruházások megvalósítására. Az OFWAT független tevékenységét sokan példaértékűnek állítják be (Gazdasági Versenyhivatal, 2008), nem utolsó sorban az általuk kidolgozott ösztönző-rendszer hatékonysága miatt.

Az OFWAT szabályozó és ellenőrző tevékenysége közé tartozik az árlimiték felállítása, a szolgáltatások színvonal-emelkedésének elősegítése, a vállalatok hatékonyságának ösztönzése, a vállalati tevékenységek felügyelete, a szektoron belüli verseny elősegítése és a fogyasztók érdekeinek védelme. Az OFWAT az árakat úgy határozza meg, hogy azok lehetővé tegyék a vállalat hosszú távú nyereséges működését, vagyis a gyengébben teljesítőket is arra ösztönzi, hogy felzárkózzanak. Nem az a célja tehát, hogy a fogyasztók számára minimumon tartsa az árakat, hanem hogy a szolgáltatókat költséghatékony működésre és a szükséges beruházások megvalósítására ösztönözze.¹ Az OFWAT fontos benchmark funkciókat is ellát, a vállalatok által kötelezően szolgáltatott teljesítmény adatok alapján negyedévente jelentést készít a szektor teljesítményéről.

Az OFWAT mellett az egyéni és az üzleti fogyasztók érdekeit képviseli még a vízi-közművektől és kormánytól is független Fogyasztóvédelmi Tanács (Consumer Council for Water, CCWater) is, ők vizsgálják a fogyasztói panaszokat és akár az árakra is képesek hatást gyakorolni (MaVíz, 2010).

Anglián és Wales-en kívül Portugáliában is létezik még Központi Vízügyi Szabályozó Intézmény (Instituto Regulador Aguas e Resíduos, IRAR). Az ügynökség feladatai közé tartozik a szolgáltatók gazdasági szabályozása, valamint ők ellenőrzik a szolgáltatás minő-

¹ <http://www.ofwat.gov.uk/regulating> (2013.05.14.)

ségét (többek között a vízminőséget is). A szabályozási ügynökséget egy háromtagú testület irányítja, amelynek tagjait a környezetvédelmi miniszter ajánlása alapján nevezik ki.

Több országban fontos szerepet játszik a Versenyhivatal pl. a működési engedélyek kiadásában (pl. Dánia) vagy a szabálytalan árazás feltárásában (pl. Németország).

Németországban nincs önálló regulációs ügynökség sem állami, sem tartományi szinten (ellentétben a telekommunikáció, posta, elektromosság, gáz és vasúti ágazatokkal). A vízminőséget közegészségügyi intézmények kontrollálják. Németországban nagyon fejlett és jól működő a vállalatok önellenőrző és önszabályozó folyamata. A szolgáltató cégek saját maguk például folyamatos környezetvédelmi monitoring tevékenységet végeznek, amely hosszú évek tapasztalata alapján megbízhatónak bizonyult. Ezen kívül a tartományi minisztériumok is végeznek eseti ellenőrzéseket. A szabályozási folyamatban fontos szerepet játszanak még a különböző iparági és szakmai egyesületek (pl. Elektromos művek és Vízművek Egyesülete, Önkormányzati Közüzemek Egyesülete, Vízügyi Ágazat Szakmai Egyesülete stb.).

Olaszországban a reformok egyik elemeként a víziközmű szolgáltatásokért felelős Környezetvédelmi Minisztérium alá rendelték egy bizottságot, a Vízügyi Erőforrások Használatát Felügyelő Nemzeti Bizottságot (Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche, CONVIRI), melynek a szolgáltatók teljesítményének a figyelése és árkontroll gyakorlása a feladata. Ugyancsak a Minisztériumnak tartozik felelősséggel a Környezetvédelmi Hivatal (l'Agencia Nazionale per la Protezione dell'ambiente, ANPA), melynek feladata az ágazat működési szabályainak és normáinak a meghatározása.

4.3 Árképzés, árszabályozás

Az árképzés Anglia és Wales kivételével önkormányzati hatáskör, és központi szabályozási ügynökség híján gyakran az önkormányzatok maguk az árszabályozó hatóságok is. Mivel a legtöbb országban decentralizált a vízszolgáltatási rendszer, sok egymástól független szolgáltató van a piacon, ezért hasonló szerkezeti jellemzőkkel rendelkező országok esetében is jelentős különbségek tapasztalhatók mind az árszínvonalban, mind az árazási módszertanban. Mint már említettük, ez alól egyedül Anglia és Wales kivétel, ahol központilag történő árképzés van érvényben.

Hollandiában a vízdíj megállapítása a regionális vízművek jogköre, azonban a díjakat jóvá kell hagynia a tulajdonos önkormányzatoknak, illetve az illetékes tartományi hatóságoknak. A csatornadíjak megállapítása a helyi önkormányzatok feladata.

Ausztriában az egyes önkormányzatok saját maguk határozzák meg a vízdíjakat mind a háztartási, mind az ipari fogyasztók esetében.

Lengyelországban az árakat a víziközművek határozzák meg a városi tanácsok előzetes jóváhagyásával.

Németországban a díjmegállapítás alapvetően az üzemeltetők feladata. Az árakat tartományi szinten (minisztériumokban) fogadják el formálisan, jellemzően egy független könyvvizsgáló cég által beterjesztett áremelési kérelem jóváhagyásával. A helyi önkormányzatok elsőrendű hatóságként kontrollálják az árak alakulását. Az esetleges szabálytalanságok feltárása érdekében a Versenyhatóság folyamatosan felügyeli a díjképzési tevékenységet.

Olaszországban, amint az már fentebb meghatározásra került, az árakat a Területi Igazgatóságok (Autorita' di Ambito Territoriale Ottimale, AATO) állapítják meg. Az árakat egy,

a reformok végrehajtásáért felelős bizottság (CONVIRI) felügyeli, mely a Környezetvédelmi Minisztérium alá tartozik, így nem tekinthető független bizottságnak.

Portugáliában is maguk az önkormányzatok határozzák meg az árakat. Az IRAR, mint szabályozó hatóság jelen van a piacon, de jogköre igen szűk. A koncessziós szerződések tekintetében csak véleményezi az árakat, illetve a szerződési feltételeket, de kényszerítő erővel nem rendelkezik.

Franciaországban nincs a víz- és csatornaüzemeltetésre és az ármegállapításra vonatkozó szabályozó hatóság. Az árak megállapítása – az üzemeltetés formájától függetlenül – az önkormányzatok feladata.

4.4 Üzemeltetési formák

Európában a vízellátás biztosításának szervezeti megoldásai rendkívül sokszínűek. Sőt, országokon belül is rendkívül változatosak az alkalmazott szervezeti struktúrák. A tulajdonosi kontroll mértékétől függően legjellemzőbb formái a következők:

- önkormányzati intézmény keretében történő feladatellátás,
- köztulajdonban lévő gazdasági társaságok által történő feladatellátás,
- magánszektor részvételével történő feladatellátás.

4.4.1 Önkormányzati intézmény keretében történő feladatellátás

A vízszolgáltatáshoz kapcsolódó különböző funkciók (tulajdon, szolgáltatás, vállalati felügyelet, reguláció) ebben a modellben válnak szét legkevésbé, ezért elsősorban az erős politikai befolyásoltság miatt ezt az üzemeltetési formát elég sok kritika éri. Ennek ellenére több európai országban is megtalálhatjuk (Németország, Ausztria, Hollandia, Magyarország), igaz egyik esetben sem ez a domináns szervezeti forma. Az önkormányzatok általában a nagyobb helyi kontroll (ár-és bérkontroll) miatt választják ezt az üzemeltetési formát. Két típusa ismert: az első a klasszikus önkormányzati intézmény keretein belül történő feladat-ellátás, 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 is). Egy ennél korszerűbb modell az, amikor önálló jogi személyként működik a szolgáltatás, független vállalati felügyelettel, de a piaci szabályozástól eltérő feltételek mellett (pl. Németországban).

4.4.2 Köztulajdonban lévő gazdasági társaságok (PLC) által történő feladatellátás

Ezekre a társaságokra az jellemző, hogy piaci feltételek között működnek korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság formájában, viszont beszámolási kötelezettség terheli őket a tulajdonos önkormányzat vagy az állam irányába. Általában bérüzemeltetéssel (koncessziós pályázat lefolytatása nélkül) végzik a víz-, illetve szennyvízszolgáltatást az alábbi feltételek mellett (MaVíz, 2010):

- a tulajdonos (önkormányzat vagy állam) a víziközmű és működtető vagyont átadja üzemeltetésre – ezt a szolgáltató birtokolhatja, használhatja, de el nem idegenítheti, meg nem terhelheti,
- a felújítás, fejlesztés, rekonstrukció kötelezettsége és költsége a tulajdonost terheli,

- a szolgáltatás díja az üzemeltetőé,
- az üzemeltető pedig bérleti díjat fizet a tulajdonosnak.

Az árszabályozásért és árkontrollért általában a tulajdonos önkormányzat felel, a szolgáltató társaságok a képviselő testületnek tartoznak beszámolási kötelezettséggel. Ugyancsak önkormányzati hatáskörben döntenek a vállalati átszervezésekről (összevonás, kiszervezés stb.).

2. táblázat

Önkormányzati és magántulajdonban lévő gazdasági társaságok közötti különbségek a vízszolgáltatásban

	<i>Anglia</i>	<i>Hollandia</i>
Tulajdonjog	Magántulajdon	Önkormányzati tulajdon
Árszabályozás	OFWAT, 5 évre szólóan	Önkormányzati hatáskör, önkormányzati céloknak megfelelően, évente
Elszámolási kötelezettség	Részvényesek felé	Képviselő-testület felé
Szervezeti átalakítás és verseny	A vállalat hatáskörébe tartozik a nyilvános vételi ajánlatok megtétele, engedélyek, határozatok kiadása	Önkormányzati hatáskörbe tartoznak a vállalati átalakítások, összevonások, kiszervezések
Teljesítménymérés	OFWAT benchmarking	Holland Vízügyi Szövetség benchmarking
Formális státusz	PLC	PLC

Forrás: Hall-Lobina, 2006

4.4.3 Magánszektor részvételével történő feladatellátás

A magánszektor részvételének módja a szennyvízszolgáltatásban 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-Tönkö, 2012). A tulajdonos ilyenkor egy hosszútávra szóló, ún. delegációs szerződést köt egy szolgáltató vállalattal a vízszolgáltatás és csatornázási feladatok ellátására. Ezeknek a szerződéseknek négy típusát különböztetjük meg (Euromarket, 2004):

a) Menedzsment szerződés esetében az önkormányzat a felelősségi köröket nem delegálja a magánvállalatra, a rendszer ellenőrzését, működését és karbantartását is az önkormányzat végzi. Az üzemeltető vállalat felelőssége kizárólag az üzemeltetésre terjed ki.

b) Lízing szerződés keretében az üzemeltető bérleti díjat fizet a közmű használatáért és felelős a szolgáltatás ellátásáért, de a beruházás finanszírozásának felelőssége a tulajdonosnál marad. A lízingszerződésben meghatározásra kerülnek a víziközmű szolgáltatás árai, de azok kiszámlázását és beszedését a szolgáltató cég végzi. (Ez a megoldás a magántőke bevonásának legelterjedtebb módja Franciaországban.)

c) Koncessziós szerződés keretében az üzemeltető (koncesszor) széleskörű döntési jogosultságot kap, az ő hatáskörébe kerül a működtetés, karbantartás és a beruházások finanszí-

rozása is. Az önkormányzati rendelkezési jogokat behatárolja a koncessziós szerződés, mely általában tartalmazza az árképzési mechanizmusokat is. A szerződés csak kivételes esetben mondható fel, lejártakor pedig a szolgáltatás ellátása ismét önkormányzati feladat lesz.

d) A magánszektor bevonásának egy további modellje a vegyes tulajdonú, „public-private” modell, amely keretében a magánvállalat részesedést szerez a víziközmű vagyontól, a döntéseket pedig a helyi önkormányzattal közösen hozzák. Ilyen modelleket találunk Spanyolországban, Csehországban, de ilyen volt a budapesti Fővárosi Vízmű konstrukciója is a 2012-es fővárosi kivásárlásig.

3. táblázat

A víz- és szennyvízgyártás területén megjelenő főbb feladatok és hatáskörök Európában

<i>Feladat- és hatáskörök</i>	<i>Közösségi / magán szektor</i>	<i>Állami (centralizált) / önkormányzati (decentralizált) modell</i>
Politikai irányelvek megfogalmazása	Közösségi feladat (kormányzati szintek között megosztva)	Általában megosztott a kormányzati szintek (az állam-régiók-önkormányzatok) között
Reguláció (stratégia, beruházások, minőség és árszabályozás, ellenőrzés stb.)		Modell-függő – vagy egy központi regulációs ügynökség feladata (Anglia, Portugália), vagy önkormányzati hatáskör
Tulajdonjogok gyakorlása, szolgáltatás biztosításának felelőssége	Általában közösségi tulajdon, törzsvagyon (kivételek Anglia), de üzemeltetésben a köz és a magánszektor is megtalálható	Jellemzően önkormányzati törzsvagyon és ellátási kötelezettség, de a törzsvagyon tekintetében az állami tulajdon sem ritka
Vállalati felügyelet	Jellemzően közösségi	Modell-függő, lehet központi és /vagy önkormányzati
Szolgáltatás-nyújtás (szervezeti forma)	Lehet közösségi vagy magán szolgáltatási modell – nagyon változatos	Lehet állami, regionális, önkormányzati, társulások – nagyon változatos

Forrás: saját szerkesztés

A vízügyi szektor feladatainak szétválása és megosztása a különböző kormányzati szintek, illetve a közösségi és magánszektor között tehát rendkívül sokféle modellt eredményez, sokszor még egy országon belül is. Az erre vonatkozó európai tapasztalatokat a 3. táblázat foglalja össze.

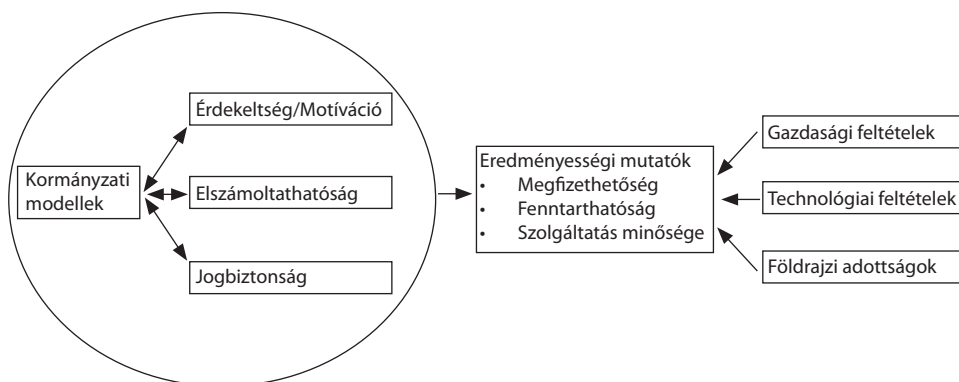
5. A vízügyi szektor teljesítményét befolyásoló intézményi tényezők

Az utóbbi évtizedek vízügyi reformjainak egyik legfontosabb kiindulópontja az a felismerés volt, hogy a vízügyi ágazat eredményeit nem csak vagy nem elsősorban maguk a vállalatirányítási modellek, hanem egyéb tényezők is befolyásolják, mely tényezők sokszor függetlenek a 3. fejezetben leírt vízgazdálkodási alapmodellektől (Hegedüs, 2011).

Eszerint a megközelítés szerint minden tulajdonosi-irányítási modell működhet hatékonyan, ha helyes ösztönzők vannak beépítve a rendszerbe és jól működik az érdekeltségi struktúra, a fennálló felelősségi, elszámoltathatósági viszonyok világosak és átláthatóak, valamint 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 (irányítási-institúciós tényezőktől) független külső tényező teljesítményt befolyásoló szerepe. Ilyen többek között egy ország általános gazdasági fejlettsége, önkormányzati berendezkedése és adminisztratív struktúrája (szétaprózódott vagy regionális szinten szerveződött, erős vagy gyenge önkormányzatok stb.), földrajzi adottságai (pl. vízkészletek mennyisége, minősége, területi eloszlása) és a műszaki-technológiai feltételek. Ezt a megközelítést szemlélteti az alábbi ábra.

2. ábra

A vízgazdálkodás teljesítményét befolyásoló tényezők



Forrás: Hegedüs, 2011

5.1 A meglévő ösztönzési struktúra

A vízügyi ágazat nagyon összetett tulajdonosi-hatalmi rendszerrel jellemezhető, ami komplex és néha egymásnak ellentmondó érdekeltségi viszonyokat teremt az érintett szereplők között (felhasználók, szolgáltatók, szabályozók, szolgáltató szervezetek, önkormányzatok, szakmai szövetségek, stb). Ezen szereplők mindegyikének megvan a maga érdekeltsége az árszint, szolgáltatási szint, a szolgáltatás minősége, a hatékonyság stb. vonatkozásában. A rendszer működésének hatékonysága ezért attól is függ, hogy mennyire sikerül kezelni az ellentétes érdekekből fakadó belső konfliktusokat, sikerül-e olyan ösztönzési rendszert kialakítani, mely optimalizálja a szereplők teljesítményét vagy éppen ellenkezőleg, olyan torzulásokhoz vezet (visszas ösztönzők), melyek eltérítik a rendszert az ideális működés pályájáról.

5.2 Elszámoltathatóság

Az elszámoltathatóság kérdése – vagyis az érdekelt felek közötti kölcsönös vagy egyirányú információ-áramlás – a vízügyi szektorban leginkább a politikatudományból és közgazdaságtanból ismert „megbízó-ügynök” (principal-agent) probléma logikáját követi. Általában minden irányítási modellnek megvannak a jellemző elszámoltatási viszonyai, jellemzői, csatornái. Ezeken felül azonban egy rendszer működését az is befolyásolja, hogy az alkalmazott „hivatalos” elszámoltatási csatornákon keresztül mennyire sikerül kezelni a szereplők között szükségszerűen meglévő információs aszimmetriát. Ennek hiányában ugyanis felborul a rendszer egyensúlya, amely kihat a szolgáltatás eredményességére is.

5.3 A jogbiztonság mértéke

A vízügyi rendszer működése nem kis mértékben függ attól is, hogy milyen garanciális elemekkel, milyen szinten van biztosítva a jogállamiság, illetve a jogbiztonság. A fejlett nyugat-európai országokban, ahol évtizedek óta formálódnak ezek a mechanizmusok ez nem jelent olyan problémát, mint a gazdaságilag- és társadalmilag átalakulóban lévő országokban, ahol az intézményi mechanizmusok helyét gyakran magánérdekek és informális irányítási mechanizmusok veszik át, ezzel lényegesen csökkentve a rendszer kiszámíthatóságát és hatékonyságát. Ha az alapvető értékek területén konszenzus hiánya tapasztalható az érintett szereplők között, ha csorbulnak az alapvető normák és értékek, akkor az könnyen vezethet instabilitáshoz, a korrupció megjelenéséhez és az informális gazdaság erősödéséhez.

Záró gondolatok

A tanulmány több dimenzió mentén is felvázolta az európai víz- és csatornaszolgáltatás strukturális modelljeit. A vízgazdálkodás egy speciális ágazat, mely számos egyedi jellemzővel és sajátossággal bír, melyek jelentősen befolyásolják a kialakult intézményi modelleket. Egyik ilyen sajátosság, hogy a víz nemcsak gazdasági jószág, melynek piaci ára van, hanem az egészséges élet egyik legfontosabb feltétele is, így biztosítása alapvető emberi jog. Másik jellemzője, hogy egy magas externáliával bíró szolgáltatás, hatása számtalan ágazatra kihat és rengeteg, sokszor ellentétes érdekeltségekkel bíró szereplőt érint. Mivel vezetőkes infrastruktúráról van szó, gyakran szétválik a törzsvagyon és az üzemeltetési vagyon, valamint az ehhez kapcsolódó tulajdonosi jogosítványok és működtetési kompetenciák. Az ágazathoz kapcsolódó feladatok megosztása a közösségi és magánszektor, illetve a közösségi szektor egyes szintjei (állam-régió-önkormányzat) között tovább szélesítik az alternatív strukturális modellek körét. Mindezen feltételek miatt a tanulmányban három dimenzió mentén állítottuk fel a vízgazdálkodás alapmodelljeit: tulajdonviszonyok szerint, az irányítási-szabályozási szint szerepe szerint, valamint a szervezeti-irányítási szempontok szerint. A modellek bemutatása után összefoglaltuk, hogy miképpen oszlanak meg a vízügyi ágazat legfontosabb feladatai (szakpolitikai irányelvek kidolgozása, reguláció, árképzés, üzemeltetési formák) a közösségi szektor egyes szintjei, illetve a köz- és a magánszektor között az egyes modellekben. Végül az utolsó fejezetben összefoglaltuk azokat az intézmé-

nyi és egyéb tényezőket (ösztönzési struktúra, elszámoltathatóság, jogbiztonság mértéke), melyek jelentősen kihatnak a vízügyi szektor teljesítményére.

Az európai példák azt mutatják, hogy a víz és csatornaszolgáltatás egy folyamatosan változó, dinamikus és sok konfliktussal terhelt ágazat, mely egyrészt tükrözi egy ország általános gazdasági-társadalmi folyamatait, másrészt sok szektor-specifikummal bír, mely jól kidolgozott, integrált megközelítést igényel. Több országban is megfigyelhető egyfajta koncentrációs folyamat a szolgáltatás területi megszervezésében (regionalizáció Olaszországban, Romániában, Lengyelországban), a szolgáltatók együttműködésének ösztönzésében (Hollandia) vagy egy erős központi regulációs ügynökség felállításával (Portugália, Anglia).

Felhasznált irodalom

- Dégen Imre (1969): *Vízgazdálkodás I. A vízgazdálkodás közgazdasági alapjai*. Budapest: Tankönyvkiadó Vállalat.
- Estache, Antonio–Fay, Marianne (2007): *Current Debates on Infrastructure Policy*. Policy Research Working Paper 4410. World Bank.
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/21/000158349_20071121130457/Rendered/PDF/wps4410.pdf
- Euromarket (2004): *Analysis of the Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level*. Water liberalization scenarios. Work Package 4. European Commission.
http://www.ecologic.eu/download/projekte/1950-1999/1977/1977_d4_final.pdf
- Gallai Zsuzsanna Hajnalka (2012): *A települési vízgazdálkodás nemzeti és nemzetközi tapasztalatai és a jövő útja – a Víz Világ Fórum alapján*. XXX. Országos vándorgyűlés, Kaposvár, 2012. július 04-06.
http://hidrologia.hu/vandorgyules/30/dolgozatok/gallai_zsuzsanna_hajnalka.html
- Gazdasági Versenyhivatal (2008): *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Expert Management Consulting Kft.
http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/tamogatott_programok/2008/12_Expert_viz_Tanulmany.pdf
- Groom, Eric–Halpern, Jonathan–Ehrhardt, David (2006): *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services*. Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series. Paper 6. World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/WSS6-final.pdf>
- Hall, David–Lobina, Emanuele (2006): *Water as a Public Service*. Public Services International Research Unit (PSIRU), London: Business School, University of Greenwich.
http://gala.gre.ac.uk/2949/1/COMPLETED__Halld2007030.pdf
- Haug, Peter (2007): *Local Government Control and Efficiency of the Water Industry: An Empirical Analysis of Water Suppliers in East Germany*. Discussion Paper. Halle: Halle Institute for Economic Research.
- Hegedüs, József–Tönkö Andrea (2012): A területi közszolgáltatások szabályozási modelljei vagyongazdálkodási szempontból. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 53–78. old.

- Juuti, Petri S.–Katko, Tapio S. (eds.) (2005): *Water, Time and European Cities: History Matters for the Futures*. University of Houston, US.
<http://www.watertime.net/Docs/WP3/WTEC.pdf>
- Kiparsky, M.–Gleick, P. H. (2004): *The World's Water 2004-5, The Biennial Report on Freshwater Resources*. Washington, D.C., London: Island Press. pp. 157–188.
- Krause, Matthias (2007): *The Political Economy of Water and Sanitation in Developing Countries: Cross-country Evidence and a Case Study on Colombia*. Bonn.
<http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2008/5298/pdf/KrauseMatthias-2008-01-15.pdf>
- Magyar Víziközmű Szövetség (MaVíz) (2010): *Tanulmány a KEOP-ból támogatott ivóvízes és szennyvízes projektek fajlagos üzemeltetési, működtetési költségeinek meghatározásához*.
www.nkek.hu
- Lobina, Emanuele–Hall, David (2001): *UK Water Privatisation – a briefing*. Public Services International Research Unit (PSIRU), London: Business School, University of Greenwich.
http://www.archives.gov.on.ca/en/e_records/walkerton/part2info/partieswithstanding/pdf/CU-PE18UKwater.pdf
- Nickson, Andrew–Francey, Richard (2003): *Tapping the Market. The Challenge of Institutional Reform in the Urban Water Sector*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (2004): *Competition and Regulation in the Water Sector*. In: *OECD Journal: Competition Law and Policy*. Vol.8. DAF/COMP(2004)20
<http://www.oecd.org/regreform/sectors/33691325.pdf>
- OFWAT (2008): *Setting price limits for 2010-15: Framework and approach*. Birmingham: OFWAT.
www.ofwat.gov.uk/pricereview/pap_pos_pr09method080327.pdf
- Prasad, Naren (2006): *Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years*. In: *Development Policy Review* Vol. 24. Issue 6. pp. 669–692.
- Saleth, R. Maria–Dinar, Ariel (2004): *The Institutional Economics of Water. A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance*. Washington DC: The World Bank.
- Savenije, H.H.G.–Van der Zaag, P. (2002) *Water as an Economic Good and Demand Management; Paradigms with Pitfalls*. In: *Water International*. Vol. 27. No. 1. pp. 98–104.
- Somlyódi László (2002): *A hazai vízgazdálkodás stratégiai kérdései*. Budapest: MTA.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005): *Human Development Report 2005*. New York: Oxford University Press for UNDP.
- World Bank (2003): *Efficient, sustainable service for all? An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation*. Report 26443. Washington DC: The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2003/09/2519895/efficient-sustainable-service-all-oed-review-world-banks-assistance-water-supply-sanitation>
- World Bank (2004): *Operational Guidance for World Bank Group Staff. Public and Private Sector Roles in Water Supply and Sanitation Services*. Washington, DC: The World Bank.

Egyéb források

- <http://www.ofwat.gov.uk/regulating> (OFWAT: Regulating the Industry)
- http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/rpt_com_doteconprice.pdf (Forms of price control for the water industry. Report prepared for Ofwat by DotEcon Ltd. Confidential version. 12 June 2007)

2.

Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás

Pump Judit

Bevezető

Olyan időszakban élünk, amikor a fenntartható fejlődés megkerülhetetlenné teszi az energiaszektor közszolgáltatási modelljeinek átalakítását. Több tényező együttes jelenléte miatt fogalmazódik meg a szolgáltatási rendszerek átalakítása iránti kényszer. A klímaváltozásért felelős üvegházhatású gázok közül a széndioxid kibocsátásáért az Európai Unióban (EU) elsősorban az energiatermelő iparág, illetve a közlekedés felelős¹ (MOE, 2011a: 25). Az EU állampolgárai által megszokott életszínvonalhoz és az azt megalapozó gazdasághoz szükséges energia mennyisége a tagállamokban rendelkezésre álló energiaforrásokból nem biztosítható, az EU a szükséges energia 52%-át importálja (MOE, 2011a: 5). Mindezek a tények meghatározzák az EU jövőbeli energiapolitikáját, kijelölik a célokat és az irányt: az energiafüggettség csökkentése, az energiabiztonság növelése, a széndioxid kibocsátású energiaforrás felhasználások csökkentése, valamint a karbon alapú társadalom átalakítása. E célok megvalósítása az energiaszolgáltatás, a közszolgáltatás rendszerét is érinti.²

Terjedelmi okok miatt a tanulmányban a villamosenergia-szektor közszolgáltatási modelljeit vizsgáljuk. Az első részben röviden ismertetjük, hogy a villamos energia területén az EU milyen szabályozási modellt hozott létre, s e modellben hol és milyen szabadságot biztosított a tagállamoknak. A második részben azt vizsgáljuk, hogy milyen a közszolgáltatások és szolgáltatások kapcsolata, hogyan hat mindez a területi lefedettségre. A következtetések keretében pedig az első két rész közötti kapcsolatokra hívjuk fel a figyelmet.

¹ 2009-ben az üvegházhatású gázkibocsátás szektorok szerinti megosztása az EU-ban az alábbiak szerint alakult: energiatermelő iparág: 35%; közlekedés: 30% ipar és építés: 18%; lakossági energiafelhasználás: 11%, egyéb: 7%. (A szektor szerinti megosztás adatait a hivatkozott forrás hibásan tartalmazza, mert a százalékos értékek összeadásával 101%-ot kapunk. Ez azonban a szektorok sorrendjére és nagyságrendjére igazából nincs lényeges hatással.) Az értekezésben sokszor hivatkozunk a Bizottság Energiaügyi Főigazgatóságának 2011 júniusában megjelent kiadványára (Key Figures. Market Observatory for Energy), mely egyrészt összesítő adatokkal (MOE 2011a), másrészt tagállami bontású (MOE 2011b) részletes adatokkal szolgál. http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/doc/key_figures.pdf (2013.02.20) és http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/countries_en.htm Country fiches – EU 27 Member States (2013.02.20.)

² Energy 2012, <http://europa.eu/pol/ener/flipbook/en/files/energy.pdf> (2013.02.22.)

Az energiaszektor közszolgáltatási modelljeinek az elemzését a tagországok gyakorlatát összegző, elemző kutatási dokumentumok, tudományos cikkek, valamint PhD (Pump 2012) értekezés alapján végeztük el.³

1. A villamosenergia-szektor szabályozása

Az alábbi fejezetben először a villamosenergia-szektor szabályozási modelljét mutatjuk be, majd ezt követően a modell problémáival foglalkozunk.

1.1 Fogyasztóvédő versenypiaci modell

A villamosenergia-szektor jelenlegi szabályozási modellje versenypiaci alapú, ahol fogyasztói oldalról a fogyasztói érdekek érvényesülését kívánják biztosítani. Az EU e megközelítése elsősorban arra a neoklasszikus közgazdasági elméleten nyugvó, hagyományos fogyasztói szerepre épül, mely szerint piacgazdaságban a fogyasztó az árak mérlegelése alapján hozott döntésén keresztül befolyásolja a kereslet-kínálat alakulását (WGRep, 2012: 4).⁴ A szabályozási modellnek tehát két oldala van, egy versenypiaci és egy fogyasztóvédelmi. A modell versenypiaci oldala azt jelenti, hogy mind a gazdálkodó szervezetek, mind a lakossági fogyasztók közvetlenül vehetnek energiát a szolgáltatás igénybevételével, s közvetlenül fordulhatnak a kereskedőkhöz, termelőkhöz is.⁵ A modellszabályozás abból indul ki, hogy a gazdasági növekedésnek, valamint az uniós állampolgárok jólétének alapja az egységes

³ A tanulmány olyan 2011-ben, 2012-ben megjelent összehasonlító elemzéseket is feldolgoz, melyekben a villamosenergia-szektorra vonatkozó uniós és tagállami adatok többségükben 2009-ből származnak. A hivatkozott kutatási dokumentumokban szereplő adatok és az EU statisztikai hivatalának (EUROSTAT) adatai (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) nem mindig azonosak. Jelen kutatásnak nem volt célja annak vizsgálata vagy bemutatása, hogy mi az oka a különbségeknek. Úgy véljük, hogy az adatok közötti különbség nincs hatással a tanulmány megállapításaira.

⁴ Többször is hivatkozunk a Bizottság által létrehozott energia munkacsoport jelentésére, melyet az 5. fogyasztói energia fórumra („5th Citizens’ Energy Forum”) 2012 novemberében készített („Transparency in EU Retail Energy Markets”). http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf (2013.02.20.)

A munkacsoport feladata az átláthatóság (ár, zöldenergia információ, választási lehetőségek, stb.) vizsgálata és a kritériumok meghatározása volt. Az energia munkacsoport munkája során négy érdek képviselője jelent meg: az EU (a Bizottság képviselői), a tagállamok (tagállami szabályozó hatóságok és egyéb szervek), az energia iparág (vállalatok és érdekszövetségek), valamint a fogyasztók (fogyasztóvédelmi szervezetek és szövetségeik) érdekei. Bár a munkacsoport háromoldalú volt, az uniós érdek mégis megjelent azáltal, hogy a munkacsoport munkájához a titkársági segítséget a Bizottság adta, és a jelentést is a Bizottság képviselői készítették. Érdekes helyzetben voltak a szektorspecifikus ombudsmanok: a munkacsoport ülésén a holland ombudsman a szabályozó hatóságok oldalán jelent meg, míg Belgiumból két különböző ombudsman két külön oldalra ült (a szabályozó hatóságok és a fogyasztók oldalára) (WGRep, 2012:57–58).

⁵ Az energia szektorban a közüzemi szolgáltatások versenypiaciá váló átalakítása fokozatosan, három lépésben történt: az 1996., 2003. és 2009. évben valósult meg. A liberalizációs folyamat eredményeként a termelő-irányító-szállító-elosztó-ellátó rendszer horizontális és vertikális kapcsolataiban megjelent a verseny. A fogyasztók számára a piacnyitás két lépésben történt (korlátozott körre terjesztették ki 2004-ben, teljes körűvé 2007 júliusától vált).

energiapiac létrehozása. Az egységes rendszer létrehozásának feltétele a határokat átszelő hálózatok (vezetékek) kiépítése, mely alkalmas kiskereskedelmi tevékenység folytatására is (Energia, 2012: 5–6).

A fogyasztóvédelmi szabályozási modellt a fogyasztók racionális döntéshozatalára épül, és a szabályozás lényege, hogy a fogyasztót a döntéshozatali folyamatban segítse, illetve minden olyan esetben védelmet nyújtson számára, amikor a megalapozott döntés meghozatalához szükséges feltételek valamilyen ok (többnyire a piaci kudarcok) miatt hiányoznak, vagy korlátozottan vannak jelen. A döntés, főleg a racionális és megalapozott döntés két dolgot feltételez: egyrészt azt, hogy a fogyasztó tisztában van a szükségletével, másrészt azt, hogy a szükségletének megfelelő terméket és szolgáltatást ki tudja választani. Míg az első kérdés a fogyasztó magánszférájához tartozik és alapvetően értékítélettől, a fogyasztó gazdasági, társadalmi és politikai helyzetétől függ, addig az utóbbi értékítélet-mentes,⁶ de feltételezi a döntés meghozatalához szükséges információ meglétét (Pump, 2012: 254). Az EU tehát az energia szektorban olyan versenypiaci helyzetet kívánt kialakítani, mely a fogyasztók számára választékot kínál versengő árak mellett és a fogyasztókat megillető jogok sérelme nélkül. Ehhez azonban szükség van olyan eszközökre, melyek e szerepének betöltésére őt alkalmassá teszik (WGRep, 2012: 4).

Általánosan elismert és elfogadott tény, hogy a fogyasztói csoportok között jelentős különbség van az egyes tagállamok között és adott tagállamon belül is. Ennek ellenére megfogalmazhatók azok az általános elvek, melyek a szektor szolgáltatásait jellemzik (WGRep, 2012: 5). A különbségekre tekintettel az EU egyrészt lehetővé tette a tagállamok számára, hogy saját fogyasztóik védelme érdekében hozzanak szabályokat, másrészt az uniós polgárok egyenlőségének biztosítására kötelező fogyasztóvédelmi szabályokat is megfogalmazott. Hasonlóan járt el a szolgáltatók/közszolgáltatók esetében is, amikor a villamosenergia-piac szereplői közötti kapcsolatra, illetve a szabályozó hatóság végrehajtásban betöltött szerepére vonatkozó szabályok megalkotását csak részben bízta a tagállamokra.

Az uniós szabályok⁷ pontosan meghatározzák az energiaszolgáltató és a fogyasztó közötti szerződés minimális tartalmi követelményeit. A kötelező tartalmi követelmények lehetővé teszik a fogyasztó számára, hogy megismerje, milyen szolgáltatást milyen díj ellenében várhat el, hogyan módosíthatja, illetve mondhatja fel a szerződést. Fontos kiemelni, hogy a számlát a szolgáltató és a fogyasztó közötti „kommunikációs eszköznék” tekintik (WGRep, 2012: 10). A szolgáltatók kötelezettsége kiterjed arra, hogy részletes és jól érthető számlán tájékoztassák a fogyasztókat a használt energiáról, annak áráról, a különböző tarifarendszerekről, kompenzációs lehetőségekről, fizetési módokról, ideértve az előzetes fizetés lehetőségét is. A fogyasztók tájékoztatásának fontos eleme az energiaforrások összetételére vonatkozó rész (széndioxid kibocsátásra, nukleáris hulladékra való utalás is), mely lehetővé teszi nemcsak az ártudatos, hanem a környezettudatos választást is. A számla kötelező tartalmi elemei között szerepel a vitarendezés módjára vonatkozó információ is.

⁶ A környezeti szempontok érvényesítése a fogyasztóvédelmi szabályozásban is megjelent, aminek eredményeként az értékítélet mentesség már nem egyértelműen jellemzi a szabályozást. A fenntarthatóságot szolgáló szabályozásban bekövetkező változás bemutatására lásd: Péter, 2002.

⁷ Lásd többek között a 2009/72/EK villamos energia irányelvet, a 714/2009/EK rendeletet.

A szabályozási modellben nemcsak szektorspecifikus fogyasztóvédelmi szabályok, hanem horizontális szabályok is megjelennek, melyek közül kiemelendő a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmára vonatkozó, valamint az új fogyasztói jogi irányelv, mely többek között a fogyasztókkal kötendő szerződések tartalmi követelményeit határozza meg.⁸

A horizontális szabályok érvényesülése azért is szükséges, mert a piaci verseny fenntartása és a választék – különösen a zöldenergia részarányának – növelése érdekében és mellett az uniós szabályozás a szolgáltatókat arra ösztönzi, hogy olyan innovatív megoldásokat alkalmazzanak, melyek optimalizálják a villamos energia használatát.⁹ A zöldenergia használatára való áttérésben – a 20%-os célérték eléréséhez – az eredetet igazoló bizonyítvány kiadásának rendszere, egyfajta „zöld címke” segíti a fogyasztókat. Az energia munkacsoport megállapította, hogy a fogyasztók megtévesztésének elkerülése és a fogyasztóvédelmi bizalom elősegítése érdekében fontos, hogy a „zöld címke” tartalma pontosabb meghatározást nyerjen, s e területen külön figyelmet kell fordítani a zöldenergiák országok közötti forgalmazására (WGRep, 2012:12).

A tagállami fogyasztói közösségek sokszínűségére tekintettel az egyes országok eltérő fogyasztóvédelmi rendszert hoztak létre, s tették ezt az alapmodell sérelme nélkül, hiszen a szabályok a versenypiaci modellen belül értelmezendők. Így például a jelentés szerint Norvégia tiltja a zöld szó használatát az energia értékesítésekor, más országokban (Görögország, Málta, Bulgária, Ciprus)¹⁰ viszont energia specifikus reklámszabály nincs, mert ezekben az államokban a szabályozás monopóliumot biztosít az energiaszolgáltató számára. Portugáliában a szabályozó hatóság és a fogyasztóvédelmi hatóság között szoros az együttműködés, a fogyasztók számára tájékoztatókat tartanak, a szabályozó hatóság és a szolgáltatók közösen dolgoztak ki alternatív vitarendezési eljárást is. Belgiumban is előtérbe került a fogyasztók tájékoztatása, s a hatóságok, szolgáltatók és a fogyasztók között egyezményt írtak alá a fogyasztói szerződésekről, számlázásról, szolgáltatóváltásról, költözésről (WGRep, 2012: 14–15).¹¹

⁸ A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat szabályozásának (2005/29/EK) felülvizsgálatára először 2013-ban került sor. A jelentés (COM, 2013) részletesen bemutatja, hogy milyen problémák jelentkeznek a tagállami gyakorlatban. Utal többek között a zöldenergiával kapcsolatos megtévesztő jelzésekre is (COM, 2013: 22–23), bár ezek elsősorban a termékekre vonatkozó jelzések (2010/30/EU irányelv). A fogyasztói jogok egységesítését szolgáló 2011/83/EU irányelv a szerződésekre és a megtévesztő reklámra vonatkozó szabályokat rendezi: hatályon kívül helyezi a 97/7/EK és a 85/577/EGK irányelveket, valamint módosítja a 93/13/EGK és a 2006/114/EK irányelveket. A 2011/83/EU irányelv átvételének határideje 2013. december 13.

⁹ 2009/28/EK irányelv, preambulum (2)–(3) bekezdés.

¹⁰ A négy országban a monopolisztikus energiapiac eltérően alakult. Görögországban a liberalizáció ellenére egy szolgáltató volt; Máltán nem történt meg a liberalizáció és egy szolgáltató nyújtotta a szolgáltatást minden háztartás számára; Bulgáriát három területre osztották föl, és az egyes területeken belül biztosították a szolgáltató számára a monopól helyzetet; Ciprus esetén a fogyasztók felé a kiskereskedelmi szolgáltatás liberalizációja – az akkori adatok alapján – még nem történt meg és egy szolgáltató működött (ECME 2010b).

¹¹ A tagállami gyakorlatokra vonatkozó részletes ismertetést lásd: WGRep, 2012: 49–56.

1.2 A modell problémái fogyasztói oldalról

A fogyasztók védelmét önmagában sem az uniós, sem a tagállami szabályozás nem tudja megoldani – annak ellenére, hogy a fogyasztóvédelmi szabályozás hosszú múltra tekint vissza és alapvető jogintézményei jól kiforrottak. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az energiapiac nem úgy alakul, ahogy azt a jogalkotó elképzelte. A fogyasztók piaci szerepüket nem mindig tudják úgy betölteni, mint ahogy azt a hagyományos közgazdasági elméletek alapján elvárhatnánk tőlük (ECME, 2010a; COCOPS, 2012: 4). Fogyasztói oldalról nézve az energiapiac liberalizálásának célja az volt, hogy a verseny lehetővé tételén keresztül csökkenjenek a fogyasztói árak, javuljon a szolgáltatás minősége, illetve új, a fogyasztók igényeit jobban kielégítő szolgáltatási csomagok „termékek” jelenjenek meg. A valódi verseny kialakulásának azonban feltétele, hogy a fogyasztó hajlandó legyen váltani a szolgáltatók, illetve a szolgáltatási csomagok között.¹²

A fogyasztói magatartások, különösen a lakossági fogyasztók magatartásának vizsgálata azt mutatja, hogy a fogyasztók nem szívesen váltanak, melynek egyik elsődleges okaként a bizalom hiányát fogalmazták meg (WGRep, 2012: 6–7). A bizalom hiánya mellett fontos szerepe van az energiapiac szerkezetének, valamint a fogyasztó társadalmi, gazdasági, kulturális meghatározottságának is.¹³

A szabályozás hatékonyságának növelésére az EU a fogyasztói döntések racionalitásával foglalkozó elméleti tudomány, a viselkedési közgazdaságtan eredményeit is hasznosítani kívánja (WGRep, 2012: 17, 37). A viselkedési közgazdaságtan az egyéni döntéshozatalt és okait gazdasági viszonyok között vizsgálja. Az elméletek megjelenésének egyik oka, hogy a hagyományos közgazdaságtan elméletei nem adnak választ az irracionális döntések okaira, illetve racionális döntéseknek tekintenek olyan döntéseket is, melyek a valóságban, más szempontok érvényesítése esetén irracionálisak. Koltay és Vincze a viselkedési közgazdaságtan elméleteinek áttekintésével arra keresték a választ, hogy azok hogyan használhatók fel a fogyasztói döntések elemzésére. A szerzőpáros cikkében (Koltay–Vincze, 2009) elemzi a viselkedési közgazdaságtan és fogyasztói döntések témakörén belül a keresleti externáliákra a közösségi preferenciák, reciprocitás, konformitás, méltányosság hatását; a marketing és a reklám szerepét; a szerződés és szerződésváltás lehetőségének hatását; az információk feldolgozásával és árazásával kapcsolatos anomáliákat. Ugyancsak vizsgálják az önkontrollproblémákat. E csoportba olyan típusú problémákat sorolnak, ahol a fogyasztói magatartás mögött egyfajta önrontás fedezhető föl, amennyiben a fogyasztott mennyiség, a fogyasztás időzítése és annak saját korlátozása, illetve a fogyasztás hosszú távú finanszi-

¹² A fogyasztók felkészültségének javítását szolgáló eszközökről lásd SWD, 2012 http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/commission_staff_working_knowledge_enhancing_2012_2014_en.pdf (2013.03.05.)

¹³ A fogyasztói elégedettség vizsgálatok kiterjednek a gazdasági, társadalmi kérdésekre is. Ilyen összefoglaló munka az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság égisze alatt az ECME konzorcium által 2010-ben készített sektorspecifikus tanulmány. Jelen munkában gyakran hivatkozunk az összefoglaló tanulmányra (ECME, 2010a) http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf (2013.03.15.) és a tagállami részletes adatokra (ECME, 2010b) http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/country_fact_sheets_en.pdf (2013.03.15.). A közszolgáltatási szektor szabályozási reformjával foglalkozó tanulmányban (COCOPS, 2012) a fogyasztói elégedettség is központi szerepet tölt be. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP4_Deliverable4_1.pdf (2013.03.17.)

rozása külső szemlélő számára irracionális döntésen alapul. Bölcseki (2009) a viselkedési közgazdaságtani modelleket vizsgáló munkájában az intertemporális döntések elemzését és értékelését helyezi a központba. Úgy látjuk, hogy a három szerző által felvetett fogyasztói döntések szinte kivétel nélkül relevánsak az energiafogyasztásban is, annak ellenére, hogy a kifejezetten az energiafogyasztásra vonatkozó döntések vizsgálata az általuk elemzett és idézett kutatások közül csak néhánynak képezte tárgyát.¹⁴ Megjegyzendő, hogy a kutatási eredmények többnyire olyan fogyasztók megkérdezésén vagy velük végzett kísérleteken alapulnak, akiknek fogyasztóvá válása versenyipiaci viszonyok között történt. Véleményünk szerint még ma is jelentős különbség van a volt kommunista diktatúrában, illetve a piaci viszonyok között szocializálódott fogyasztók magatartásában. Ezt támasztja alá Fiorio és Florio is azzal, hogy a liberalizáció és a fogyasztói árak kapcsolatára vonatkozó kutatásukat csak a 2004 előtti 15 tagállamra kiterjedően végezték el többek között arra hivatkozva, hogy a liberalizáció a tervgazdaságból átalakult, valamint az ipari társadalmakban másként zajlott le, hatásai eltérőek voltak, ezért az eredmények összehasonlíthatósága nehézségbe ütközött volna (Fiorio–Florio, 2010: 1).¹⁵

A piacgazdaságban az áruk és szolgáltatások bő választéka, az árak sokfélesége, a termékek eltérő minősége, a szerződések sokszínűsége, a reklámok sokasága, az agresszív kereskedelmi módszerek a máshoz szokott fogyasztót felkészületlenül érték. A fogyasztási lehetőségek radikális változása a fogyasztás szabadságának érzését alakította ki. Piacgazdaságban azonban fogyasztói szabadságról csak akkor beszélhetünk, ha az tudatos fogyasztáson alapul, s tudatos fogyasztónak az tekinthető, aki képes a szükségleteit és pénzügyi helyzetét racionálisan felmérni és azt annak megfelelő termékkel és szolgáltatásokkal kielégíteni. A szükségletek meghatározásának képessége a tudatos fogyasztóvá válás egyik alapvető feltétele (Pump, 2012: 253–254).

Hofmeister-Tóth és Töröcsik a fogyasztói magatartást elemző munkájukban (Hofmeister-Tóth–Töröcsik, 1996: 153., 69–70) az információgyűjtés, illetve a fogyasztói döntést megalapozó informáltság optimálistól eltérő voltának okait három csoportba sorolják:

- értelmi gátak (az információ befogadására és feldolgozására vonatkozó képesség),
- érzelmi gátak (az emocionális hatások: negatív vagy pozitív),
- szociális gátak (környezeti hatások, értékelés, kiválasztási kritériumok).

A szerzők vizsgálták az attitűd funkcióját is, melyek közül négyet különböztettek meg:

- igazító vagy alkalmazkodási funkció (amely „annak elismerése, hogy az emberek maximalizálni akarják a külvilág jutalmait és minimalizálni a büntetéseket”),
- önvédő funkció („mely megvédi az egyéneket attól, hogy saját tökéletlenségükről tudomást szerezzenek”),
- érték kifejező funkció (melynek lényegében „az a funkciója, hogy pozitív kifejezést adjon az egyén központi értékeinek és annak a személyiség típusnak, amelynek képzele magát”),
- ismeret funkció („az attitűdnek az a kognitív komponense, amely tartalmat és irányt ad a tapasztalatnak”).

¹⁴ Ilyenek például Wilson–Waddams kutatásai a szolgáltatóváltásról.

¹⁵ <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1185372.PDF> (2013.02.25.)

Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok piaci viszonyok közé került fogyasztónál jelentős értelmi gátként jelent meg a kapott információ kezeléséhez szükséges ismeret és képesség hiánya. Emellett egy-egy tárgyhoz való emocionális kötöttség és annak környezeti megítélése konfliktusos helyzetet eredményezhetett az érzelmi és a szociális gátak összhangjának hiánya miatt. A tapasztalatok függvényében a fogyasztói attitűdök gyors, folyamatos változáson mentek át, néha ellentétes irányt véve, attól függően, hogy az attitűdnek melyik funkciója vált adott helyzetben dominánssá (Pump, 2012: 255–259).

Tóth-Hofmeister és Töröcsik szerzőpáros is felhívja a figyelmet a család kiemelkedő szerepére és annak vásárlásokra gyakorolt hatására. „(...) a család nagysága, történetének adott szakasza, az uralkodó életelvek meghatározóak a jelenlegi és a későbbiek során önállóan hozott új generációs vásárlási döntések esetében. A család tehát a vásárlások kapcsán szocializációs funkciót is betölt, mintát ad az újonnan vásárlói szituációba kerülő fiatalok számára is.” (Tóth-Hofmeister–Töröcsik, 1996: 134)

A fogyasztói döntéseket egyéni döntésként vizsgálók elsősorban az egyén képességének javítását célozzák meg, és kevés figyelmet szentelnek egyrészt arra, hogy az egyén magatartását különböző szinten, különböző közösségek (csoportok) és szervezetek (ideértve a jogalkotókat is) által meghozott döntések határozzák meg,¹⁶ másrészt arra, hogy a közszolgáltatási modell társadalmi elvárások összességének kifejező eszköze, melynek keretét a jogszabályok adják (Pump, 2013: 158). Kiemelendő, hogy az EU-hoz tartozó tagállamok esetén egy-egy jogi szabályozás egyszerre közvetíti az uniós és a tagállami elvárást. A kettő egybeesésétől függően egymást erősítik vagy gyengítik. Az is kiemelendő, hogy a jog a társadalmi elvárást közvetítő eszközök között bár meghatározó, de nem egyeduralkodó.

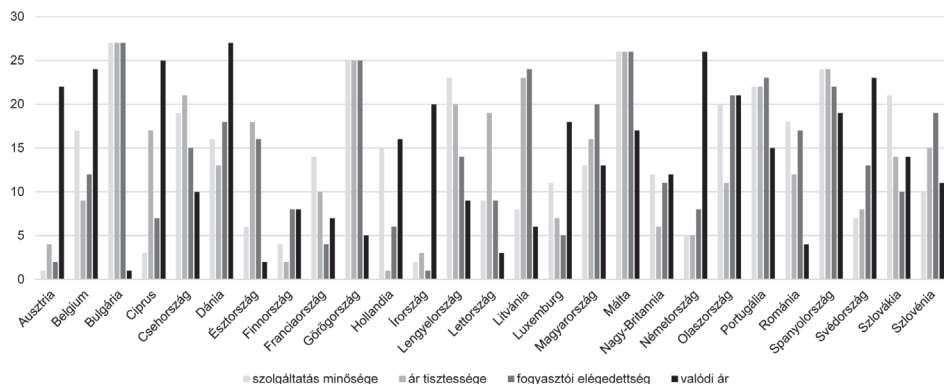
Úgy véljük, hogy a fentiek alapján jobban érthetővé válik, hogy az uniós versenyügyi szabályozás mellett miért nem azonos módon értékelik helyzetüket a fogyasztók. A fogyasztói elégedettséget felmérő kutatás adatai (ECME, 2010b) alapján a fogyasztói elégedettséget nem határozzák meg egyértelműen azok a tényezők, amik a versenyügyi helyzetből adódnának – a minőség és az ár kapcsolata, illetve az ár mértéke. Ha egymás mellé helyezük azt, hogy az egyes tagállamok fogyasztóinak véleménye alapján milyen rangsor alakult ki a szolgáltatás minősége, a fogyasztói ár tisztessége és az általános fogyasztói elégedettség terén, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a három közötti összhang csak elvétve jelenik meg, szoros meghatározottság többnyire csak a két végletnél – a rangsor elején, illetve a rangsor végén – látható.¹⁷ Mindezt az alábbi ábra illusztrálja.

¹⁶ Barteo holisztikus probléma megoldó modelljén alapuló elemzés az energiaszektor különböző döntéshozatali szintjein megvalósuló döntések vizsgálatok is jól alkalmazható lenne. Barteo modelljét a szerző a hazai víz- és hulladékgazdálkodási közszolgáltatások modellszabályozásainak elemzésére már alkalmazta (ezekről lásd: Pump, 2012: 290–305).

¹⁷ A tanulmány szerzőinek véleményét a különböző értékek közötti kapcsolatról lásd: ECME, 2010a: 395–408.

1. ábra

Rangsor a fogyasztói véleményekről és az árakról

Forrás: saját szerkesztés¹⁸

Az ábrában negyedik elemként feltüntettük a tagállamokra jellemző valódi lakossági fogyasztói árak rangsorát is annak érdekében, hogy láthatóvá váljon, milyen kapcsolat van a fogyasztói elégedettség és az árak között, ha az EU-t, mint egységes piacot tekintjük. Uniós összehasonlításban a fogyasztói elégedettség és a valódi ár rangsora között négy ország esetén látható a legerősebb kapcsolat. Ezek Finnország,¹⁹ Olaszország, Nagy-Britannia és Spanyolország (kapcsolódó rangsor adatok: 8-8, 21-21, 11-12, 22-19).

2. A közszolgáltatások és a szolgáltatások kapcsolata, valamint annak hatása a területi lefedettségre

Az ellátási területek alakulását, a területi lefedettséget meghatározza az, hogy a tagállami szabályozás és a piaci szerkezet milyen kapcsolatot hoz létre a közszolgáltatások és a szolgáltatások között, illetve hogyan alakul a közhatalmi vagy a társadalmi kontroll. Az alábbiakban ezeket a kérdéseket vizsgáljuk.

¹⁸ Az adatok forrása: a fogyasztói elégedettségi adatok az ECME adatsorai (ECME, 2010b), míg az ár a MOE adatsora (MOE, 2011a: 34) alapján került meghatározásra.

¹⁹ Az ország jellemzőket részletesen leíró adatsorokban a fogyasztói elégedettségre vonatkozó rangsor véleményünk szerint hibás, mert a 8. helyre két ország is került: Németország és Finnország, viszont egy sem a 3. helyre. Ha Finnország kerülne a 3. helyre, ami a többi adata alapján valószínűsíthető, akkor a fenti állítás (miszerint a fogyasztói elégedettség és a valós piaci ár rangsora között az egyik legerősebb a kapcsolat) már nem lenne igaz.

2.1 A szabályozás és a piac szerkezete

A lezajlott liberalizációs folyamatok alapján a tagállamok három csoportba sorolhatók. Az első csoportba azok az országok tartoznak, akik még 2004 előtt liberalizálták a villamosenergia-piacot,²⁰ a második csoportba azok, ahol a liberalizáció a 2003-as irányelv hatására indult meg – többségükben 2007-ben –, és az új irányelv megszületéséig tartott,²¹ végül a harmadik csoportba azok, ahol továbbra is fennmaradt a szolgáltatói monopólium²² (ECME, 2010b).

A liberalizáció nem feltétlenül járt együtt a hatósági árszabályozás megszüntetésével, bár többségükben (leginkább az első csoportba tartozó országokban) a hatósági árszabályozás megszűnt.²³ A hatósági árszabályozást fenntartó országok²⁴ mellett arra is találunk példát, hogy bizonyos szempontok érvényesülése érdekében (tisztesség, „végső megoldás”) a szabályozó hatóság az árba beavatkozhat²⁵ (ECME, 2010b).

A tagállamok az energiapiac szabályozásáért való kormányzati felelősségi és hatásköri rendszert is különbözőképpen alakították ki. A fogyasztóvédő versenyipiaci modell három terület – az energiapolitika, a fogyasztóvédelem és a verseny – összehangolt szabályozását teszi szükségessé. Egyes országok a három szempont teljes integrációja mellett döntöttek,²⁶ mások a versenyt kapcsolták össze az energiapolitikával²⁷ vagy a fogyasztóvédelemmel,²⁸ illetve a fogyasztóvédelmet az energiapolitikával.²⁹ Arra is találhatunk példát, hogy a három szempont három különböző minisztériumhoz tartozik³⁰ (ECME, 2010a: 433–434). Ahogy a tagállamok különböznek a piacsabályozásban és a kormányzati szintű feladatmegosztásban, úgy különböznek a hatósági szervezeti felépítés, valamint a feladat- és hatáskörmegosztás tekintetében is.³¹

Érdekes megfigyelni, hogy azokat a tagállamokat, ahol az alacsonyabb árak vannak jelen, a kormányzati struktúrát – többségüknél – a három terület integrációja jellemzi, míg

²⁰ A legkorábban (1997) Finnország liberalizálta a villamosenergia-piacot a háztartások vonatkozásában, a szolgáltatók közötti váltás lehetőségét pedig 1998-ban tette lehetővé. További országok, akik már 2004 előtt liberalizálták az energiapiacot: Németország (1998), Svédország és Nagy-Britannia (1999), Ausztria (2001), Belgium Flandria régiója (2003), Dánia a háztartások vonatkozásában (2003).

²¹ Hollandia (2004), Írország és Magyarország (2005), Csehország és Portugália (2006), Belgium Vallon régiója, Bulgária, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Románia, Szlovákia és Szlovénia (2007), Spanyolország (2009).

²² Ciprus, Észtország és Málta. Megjegyzendő, hogy Észtország az irányelv aláírásakor 2013. január 1-ig vállalta, hogy liberalizálja piacát.

²³ Ausztria, Belgium, Finnország, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Szlovénia, Svédország.

²⁴ Bulgária, Dánia, Franciaország, Görögország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia.

²⁵ Csehország, Hollandia, Spanyolország.

²⁶ Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Hollandia, Lettország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovénia.

²⁷ Ausztria, Németország, Svédország.

²⁸ Dánia, Franciaország, Írország, Málta, Nagy-Britannia.

²⁹ Csehország, Szlovákia.

³⁰ Litvánia, Spanyolország. A felmérés alapján vannak olyan országok is, akik külön nem jelölték meg az egyes területekért felelős minisztériumot. Mivel ez vagy a versenyt vagy a fogyasztóvédelmet érintette, ezért úgy véljük, hogy ezekben az országokban (Csehország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia) a terület ahhoz a kormányzati szereplőhöz tartozik, aki egyébként a területért általában felelős.

³¹ Az erre vonatkozó részletes adatokat lásd: ECME, 2010a: 430–457.

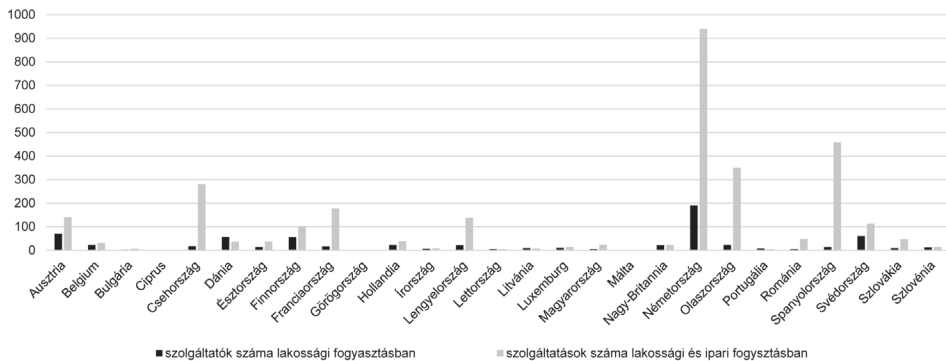
azokban az országokban, amelyekben a magasabb, illetve a legmagasabb ár is a tipikus vagy a fogyasztóvédelmet, vagy az energiapolitikát kötötték össze a versenypolitikával. Ehhez hasonló eredményre jutunk akkor is, ha az árakat és a liberalizáció utáni árszabályozást vetjük össze. Néhány kivételtől eltekintve a hatósági árszabályozás nélküli országok árai magasabbak, illetve a legmagasabbak közé tartoznak. A hatósági árszabályozás hiánya többnyire, de nem kizárólagosan azokat az országokat jellemzi, akik 2004 előtt liberalizálták piacukat és köztük találjuk azokat is, ahol a legkisebb a piaci koncentráció, azaz a legnagyobb a verseny.

A villamosenergia-szolgáltatás többféle rendszer keretében történhet attól függően, hogy ki az, aki a szolgáltatást megszervezi. A szolgáltatás megszervezésében a közhatalom különböző szerepeket tölt be. A közhatalom egyik legfontosabb eszköze a az engedélyezés, melyen keresztül meghatározhatja a szolgáltatás szereplőinek tevékenységi körét mind a tevékenység jellege, mind a földrajzi elhelyezkedés szempontjából. Az egységes villamosenergia-piac kialakítása érdekében a hálózat irányítói-elosztói-kereskedői-ellátói engedélyek kiadásában (jóváhagyásában, nyomon követésében) az uniós szervek is részt vesznek.

A villamosenergia-szolgáltatás, mint közszolgáltatás két szintű: egyrészt jelenti mindenkinek számára a vezetékes hálózati rendszeren keresztüli energiához való hozzáférés biztosítását, másrészt a lakosság számára az egyetemes szolgáltatás nyújtását, mely magában foglalja a villamos energia folyamatos, biztonságos, megfizethető áron való elérését. Tagállami döntéstől függ, hogy a lakosságon kívül kik lehetnek még azok, akik az egyetemes szolgáltatás igénybevételére jogosultak.

2. ábra

A kiskereskedelemben résztvevő szolgáltatók száma



Forrás: saját szerkesztés³²

A lakosság számára az egyetemes szolgáltatás igénybevétele jogosultság, az állam által adott engedély alapján az egyetemes szolgáltatást nyújtó számára kötelezettség. Ebből adódik, hogy a lakoságnak lehetősége van arra, hogy az egyetemes szolgáltatás helyett a piaci

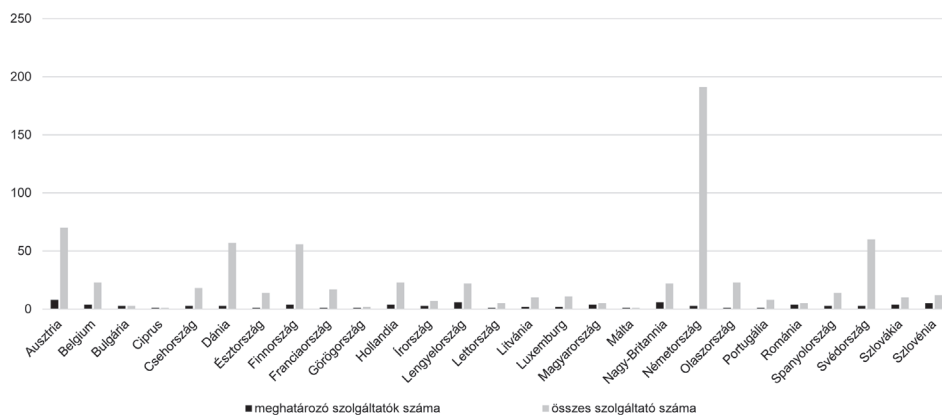
³² Az adatok forrása: ECME, 2010a: 464; ECME, 2010b.

viszonyok között nyújtott szolgáltatást vegye igénybe. Piaci viszonyok között a fogyasztók szabadon dönthetik el, hogy kitől szerzik be az energiát: közvetlenül a termelőtől, a kereskedőtől vagy a szolgáltatótól. Hogy a fogyasztók melyik megoldást választják, az sok mindentől függ (így pl. az energia, a szolgáltatás árától, annak forrásától). A fogyasztók döntési lehetőségét azonban elsődlegesen az határozza meg, hogy a tagállamban a villamosenergia-piacon milyen a szolgáltatók jelenléte. A 2. ábra azt mutatja, hogy a kiskereskedelemben hogyan alakul azoknak a szolgáltatóknak a száma, akik csak a lakosságot, illetve azoké, akik mind a lakosságot, mind az ipari fogyasztókat ellátják.

A csak lakossági fogyasztók ellátásában résztvevő szolgáltatók között nagy különbség van abban, hogy milyen a részesedésük a lakossági piacon. Az ECME felmérés vizsgálta, hogy hány szolgáltató vesz részt meghatározó – legalább 5%-os – piaci részesedéssel (ECME, 2010a: 461) a fogyasztókért folyó versenyben. Az alábbi ábra a piacon lévő szolgáltatók és a meghatározó piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatók számát mutatja.

3. ábra

A csak lakossági szolgáltatásban résztvevő szolgáltatók száma



Forrás: saját szerkesztés³³

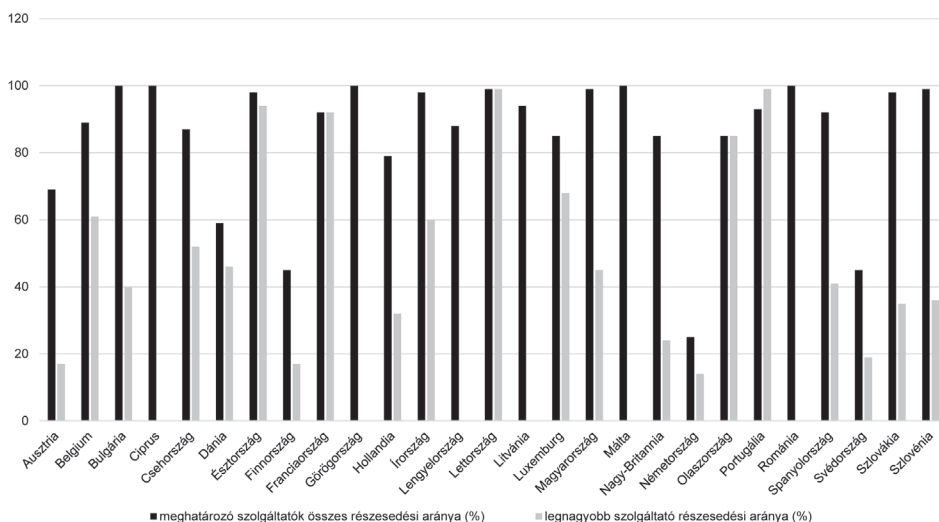
A fenti ábrából jól látható, hogy a meghatározó piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatók száma minden tagállamban nagyon alacsony (1-8). Érdeemes megnézni azt is, hogy milyen a piaci részesedés a meghatározó szolgáltatók között. A piaci részesedést azonban nem minden esetben a verseny dönti el, hiszen jelentős lehet az állam beavatkozása, a szolgáltatói monopóliumok megtartása. Az állam a monopóliumot fenntarthatja a liberalizáció

³³ Az adatok forrása: ECME, 2010b.

elutasításával, vagy olyan engedély kiadásával, mely meghatározott területekre a szolgáltató számára kizárólagos ellátási jogosultságot ad és kötelezettséget ír elő.³⁴

4. ábra

A lakossági fogyasztók kiskereskedelmében résztvevő meghatározó szolgáltatók részesedési aránya



Forrás: saját szerkesztés³⁵

A fenti ábrák alapján néhány következtetést levonhatunk a területi elrendeződésre vonatkozóan. A tagállamok között jelentős különbség van abban, hogy a területi elrendeződésben kinek van meghatározó szerepe: a közhatalmi szereplőnek vagy a piaci versenyen keresztül a szolgáltatónak. Megjegyzendő – az adatokból látszik –, hogy önmagában a liberalizáció ténye nem hozza létre a piaci versenyt (pl. Franciaország, Görögország). A piaci verseny többnyire azokban az országokban van jelen, ahol még 2004 előtt megtörtént a liberalizáció.

A fenti ábrák a tagállamokon belüli versenyt is mutatják, azonban nem adnak információt arról, hogy az egyes szolgáltatók más tagállamok piacán milyen részesedést képesek elérni. Az uniós szabályozás miatt a szolgáltatási piacra lépés engedélyhez kötött. Az engedély adott országra vonatkozik, ugyanakkor a szolgáltatások szabad mozgása miatt

³⁴ A 2009-es állapot szerint Lengyelország, Litvánia és Románia esetében a szolgáltatói jogosultságokat régiókhoz kötötten adták meg. Mivel az adatokból nem tudható, hogy a régiók milyen részesedést jelentettek, ezért az ábra erre vonatkozóan nem tartalmaz adatot. Észtország kiskereskedelmi piaca nem volt liberalizált, ennek ellenére azonban négy szolgáltató is volt a piacon, így részesedésre vonatkozó adatokat itt is találhatunk (ellentétben a többi nem liberalizált országgal). Ugyanakkor a liberalizált Görögországban nem találunk részesedési arányt, mert ott továbbra is csak egy szolgáltató volt.

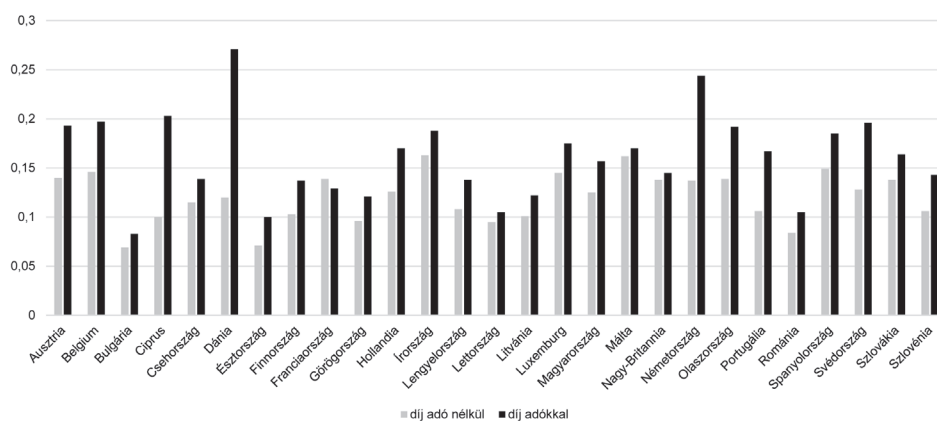
³⁵ Az adatok forrása: ECME, 2010b.

a liberalizált piacok esetén nem zárható ki az, hogy a szolgáltatást más tagállambeli, illetve multinacionális cég nyújtsa.

A több tagállamban működő szolgáltatók nemcsak az egyes tagállamokbeli lakosságot szervezik fogyasztói közösséggé, hanem tagállamtól függetlenül mindazokat, akik számára a szolgáltatást biztosítják. A szolgáltatók és a fogyasztói közösségek viszonyát és ezen keresztül a piacszervezést, illetve a területi lefedettséget is befolyásolja, hogy milyen típusú a más tagállamban megjelenő szolgáltató, milyen a saját tagállami részesedése, milyen viszonyt alakít ki a többi tagállami szolgáltatóval, milyen motivációk késztetik arra, hogy más tagállam piacán megjelenjen – különösen akkor, ha azt látjuk, hogy uniós összehasonlításban a fogyasztói elégedettséget számos tényező befolyásolja és az árak (a hatósági és a versenypiaci árak) nagysága között lényeges különbség van, melyet részben az országok eltérő adópolitikája okoz. A következő, 2010-es adatokkal operáló ábra azt szemlélteti, hogy az Unión belül milyen változatos a háztartási fogyasztási díjak nagysága és a díjak adótaralma, a tagállamok adópolitikája.

5. ábra

Háztartási fogyasztási díjak



Forrás: saját szerkesztés³⁶

2.2 Közhatalmi és/vagy társadalmi ellenőrzés

A villamosenergia-piacról szóló több uniós dokumentumban, illetve az uniós jogszabályok preambulumban megerősítést nyer, hogy a szolgáltatást, a közszolgáltatást a fogyasztóvédő versenypiac keretei között kell megszervezni. Ez azt jelenti, hogy az EU a közszolgáltatás feletti állami ellenőrzést a lehető legszűkebb mértékre kívánja szorítani és csak azokon a területeken engedi meg, ahol a piaci mechanizmusok nem működnek megfelelően. A köz-

³⁶ Az adatok forrása: MOE, 2011a: 34.

hatalmi szereplők visszazorítása a közszolgáltatás megszervezésében a magánszereplők térnyerésével jár együtt. A multinacionális cégek jelenlétét, az „európai szolgáltatókat” pozitív fejleménynek tartják, mert úgy vélik, hogy ezen keresztül jobban és gyorsabban elterjeszhetőek a „jó gyakorlatok” (WGRep, 2012: 6).

A „jó gyakorlat” alakításában a fogyasztó egyéni szinten aktív szerepet nem igazán tud betölteni, a szolgáltató által bevezetett innovációról annak elfogadásával vagy elutasításával tudja véleményét kifejezni.³⁷ Ilyen innovációnak tekintjük az okosmérők bevezetését is, mely a szolgáltatói oldalon felmerülő problémára – a csúcs- és völgyidőszak kiegyenlítésére – kifejlesztett megoldás, ami ha segít a fogyasztói szokások megváltoztatásában, akkor a fogyasztó számára díjcsökkenést eredményezhet. Az okosmérő használatának pozitív környezeti hatása is van, hiszen csak növekvő igények esetén kapcsolják be a széndioxid szempontjából környezetterhelőbb energiatermelőket. Álláspontunk szerint azonban nem alkalmas arra, hogy a fogyasztó energiaforrásról alkotott véleményét a szolgáltató felé közvetítse – annak ellenére, hogy kétirányú kommunikációs eszköznek tekintik.³⁸ Számos országban az atomerőművek adják az alapvető és legolcsóbb energiát, s a többi energiaforrást használó termelőt csak az után kapcsolják be az ellátó rendszerbe. A lakossági, a fogyasztói csoport preferenciák nem biztos, hogy ugyanezt a sorrendet követnék.

Az energiaszektor reformjának különböző lehetőségeit elemezve Gunningham megállapítja, hogy különösen regionális és országhatárt átívelő rendszerek esetén egyre erőteljesebben jelennek meg nem közhatalmi szereplők (magánvállalkozások, multinacionális cégek, pénzintézetek, stb.) az irányításban, s veszik át az állami vagy az államok által létrehozott nemzetközi szervezetektől a feladatokat, a kezdeményezést, a vezető szerepet. Ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy sem a közhatalmi szereplők, sem a hálózati rendszerirányítók vagy a piaci mechanizmusokat alakítók nem képesek egyelőre a klímaváltozás folyamatának megfordításához szükséges reformok végrehajtására (Gunningham 2012: 134–135).

Fiorio és Florio az energiaszektorban (villamos és gáz energia) lezajlott liberalizáció és a fogyasztói elégedettség közötti kapcsolatot vizsgáló munkájuk végkövetkeztetésében arra hívják fel a figyelmet, hogy a tudományos elméleti munkákban gyakran felbukkanó, a közönségi tulajdon hatékonyságával szembeni fenntartás nem feltétlenül igaz. Ahogy a gyakorlati tapasztalatok alapján a magán oligopólium nem feltétlenül jár együtt a hatékony működéssel, a gazdasági hatékonyság sem feltétlenül jelent hatékonyságot társadalmi szempontból. Az országok társadalmi, gazdasági, kulturális viszonyai határozzák meg, hogy mely rendszer hoz a fogyasztók számára is kedvezőbb megoldásokat (Fiorio–Florio, 2010: 20).

³⁷ Azt, hogy a fogyasztó, mint egyén gyenge, már az 1975-ben megszületett közösségi dokumentumokban megállapították, s ennek tudható be az a fogyasztóknak biztosított jog, hogy érdekképviselői szervezeteiken keresztül felléphessenek. Ez azt jelenti, hogy az egyéni fogyasztó érdekeinek védelme attól függ többek között, hogy az adott országban, régióban, településen van-e fogyasztóvédelmi szervezet (szervezetek), s az milyen erős az érdekvégyesítésben.

³⁸ Az okosmérők uniós és tagállami szabályozásáról, valamint használatuk tagállami gyakorlatáról lásd: ERRA, 2010.

http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/201105/kema_issue_paper_smart_metering_final_eng.pdf (2013.03.10.)

Következtetések

Az EU a villamosenergia-szolgáltatás területén fogyasztóvédő versenyipiaci modellt hozott létre. A modellben a fogyasztók védelmét szektorspecifikus és horizontális szabályok szolgálják. A szabályozási modell hatékonysága attól függ, hogy a fogyasztók döntéseiken keresztül képesek-e egy olyan kereslet-kínálat egyensúly megteremtésére, mely összhangban áll az EU energiapolitikájával. A tagállamok gyakorlatát elemző munkák azt bizonyítják, hogy a fogyasztók e szerepüknek nem képesek maradéktalanul, ezért a tudatos fogyasztói döntések meghozatalához szükséges feltételrendszer újragondolása és megújítása kiemelt szerepet kap az EU-ban.

A versenyipiaci modell megteremtéséhez szükség volt az energiaszolgáltatás folyamatában (termelés, irányítás, elosztás, ellátás, kereskedelem) a piaci viszonyok megteremtésére, a horizontális és vertikális kapcsolatrendszerek átalakítására, a liberalizációra. A tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy a liberalizáció önmagában nem teremti meg a versenyt, annak léte függ a tagállamok gazdasági, társadalmi, kulturális viszonyaitól, mely meghatározza a piaci szerkezetet és a fogyasztói attitűdöket.

Bár a fogyasztóvédő versenyipiaci modell kialakításának egyik elsődleges célja az egységes uniós energiapiac megteremtése volt, a tagállami gyakorlatok sokszínűsége azt mutatja, hogy sem a fogyasztók védelme, sem a verseny területén egységes rendszer még nem alakult ki. A kiskereskedelemben – különösen a lakossági ellátásban kizárólag – résztvevő szolgáltatók száma a tagállamok többségében alacsony, a piaci koncentráció eltérő. Ebből adódóan a területi ellátás is nagyon változatos képet mutat.

Az ellátási terület attól függ, hogy ki és hogyan szervezheti meg az ellátást, ki a szolgáltatást szervező „erő”. Ha az a közhatalom, akkor ott jellemzően a közigazgatási területekhez igazodik az ellátási terület, míg ha a közszolgáltató szabadon szervezi fogyasztói közösségét, akkor az ellátási terület függetlenedhet a közigazgatás területétől, és nemcsak egy, hanem több tagállamot is összekapcsolhat. Az egységes piac kialakítása szempontjából az EU ezt kívánatosnak tartja, és az egyidejűleg több tagállamban jelenlévő szolgáltatók, „európai vállalatok” működését a szabályozás pozitív eredményének tekinti.

Felhasznált irodalom

- Bölcskei Vanda (2009): Az intertemporális döntések viselkedési közgazdaságtani modelljeinek áttekintése. In: *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf. 11. sz. 1025–1040. old.
- COCOPS (2012): *Regulatory Reform for Services of General Interest and Trends in Citizen Satisfaction*. COCOPS Work Package 1-Deliverable 4.1. March
- ECME Consortium (2010a): *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Final Report*. EAHC/FWC/2009 86 01, November. Directorate-General for Health & Consumers
- ECME Consortium (2010b): *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union Final Report, Annex B*, EAHC/FWC/2009 86 01, November. Directorate-General for Health & Consumers
- 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*, July (*Energy*, 2012)
- European Commission, DG Energy (2011a): *Key Figures. Market Observatory for Energy*, June (*MOE*, 2011a)
- European Commission, DG Energy (2011b): *Key Figures. Market Observatory for Energy, Country fiches- EU 27 Member States*, June (*MOE*, 2011b)
- Fiorio, Carlo V.–Florio, Massimo (2010): *A Fair Price for Energy? Ownership versus Market Opening in the EU15*, CESifo Working Paper No. 3124, July, Category 1: Public Finance
<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1185372.PDF>
- Gunningham, Neil (2012): *Confronting the Challenge of Energy Governance*. In: *Transnational Environmental Law*, Vol. 1. No. 01. pp 119–135.
- Hofmeister-Tóth Ágnes–Töröcsik Mária (1996): *Fogyasztói magatartás*. Budapest: Tankönyvkiadó
- Koltay Gábor–Vincze János (2009): *Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből*. In: *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf. 2. sz. 495–525. old.
- Péter Judit (2002): *Fenntartható fogyasztás*; In: *Európai Jog*, 2. évf. 3. sz. 20–25. old.
- Pump Judit (2012): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. (PhD disszertáció, kézirat, Budapest: ELTE)
- Pump Judit (2013) *Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 139–172. old.
- Working Group (2012): *Report on Transparency in EU Retail Energy Markets. Report prepared for the 5th Citizens' Energy Forum*, November (*WGRep 2012*)

Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- 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., 15–35. o.
- A Tanács 85/577/EGK irányelve az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről HL L 372., 1985.12.31., magyar különkiadás fejezet 15 kötet 01 262–264. o.
- A Tanács 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről HL L 95., 1993.4.21., magyar különkiadás fejezet 15 kötet 02 288–293. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről HL L 144., 1997.6.4., magyar különkiadás fejezet 15 kötet 03 319–327. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”) HL L 149., 2005.6.11., 22–39. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK irányelve a megtévesztő és összehasonlító reklámról HL L 376., 2006.12.27., 21–27. o.

- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve 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., 16–62. o.
- 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., 55–93. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/30/EU irányelve az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről HL L 153., 2010.6.18., 1–12. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről HL L 304., 2011.11.22., 64–88. o.
- COM (2013) 0139 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv”) alkalmazásáról szóló első jelentés.
- SWD (2012) 235 final: Commission Staff Working Document on Knowledge-Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012–2014. Brussels, 19.7.2012.

3.

Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás

Péteri Gábor

Eltérő módszerek – hasonló értékek

Az európai közoktatási rendszerek sok szempontból különböznek, de tisztán leírható modellek nincsenek. Természetesen van hasonlóság a közös kulturális, politikai, közigazgatási hagyományokra épülő rendszerek között, különösen akkor, ha még a gazdasági fejlettségi szintjük sem nagyon eltérő. Így a közoktatás esetében is felismerhetők a közigazgatási-közszolgáltatási rendszerek fő típusai: például a skandináv országok csoportjára jellemző decentralizált megoldások vagy a francia központosított rendszerek hagyományaira épülő dél-európai, mediterrán országcsoportban követett gyakorlat. De ezeken a régiókon belül, valamint Európa más országaiban is azután már sokféle egyedi esettel találkozhatunk.

A sokszínűség ellenére azonban az oktatáspolitikai célok és részben az alkalmazott eszközrendszerek közelítenek egymáshoz. Az olyan általános közszolgáltatási célkitűzések, mint az eredményes és hatékony közoktatás, a minőségi szolgáltatás és a méltányos ellátás természetes módon a közoktatás esetében is érvényesek. Ezen túl azonban a szakmapolitika általános elvei is egyre inkább közös alapokra épülnek. Az alapelemek arányai módosulhatnak, különleges helyzetben, például a jelenlegi gazdasági válság időszakában egyes célok felértékelődnek. Mégis úgy tűnik, vannak olyan közös kiindulási pontok, amelyek az országok legtöbbszörében meghatározzák a közoktatás általános fejlődési irányát. Ilyen *alapvető szakmai, szolgáltatási és irányítási értékek* a következők:

- a) Az oktatás és képzés elsődleges szakmai célja a kompetenciák fejlesztése. Ez az egyszerű ismeretátadás helyett a tudásra épülő, de ugyanakkor 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.
- b) Ehhez az oktatás-szakmai 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. Ez a helyi társadalmi beágyazódás kihat az oktatásra, az iskola, mint intézmény működésére is, mert növeli a közvetlen elszámoltathatóságot és ezen keresztül javítja az eredményességet és a hatékonyságot.

- c) A közoktatás és a szakképzés felkészít a munkaerő-piacon való sikeres megjelenésre. Ehhez egymásra épülő képzési formákra és az azok közötti könnyű átjárhatóságra van szükség. Ezt egészítik ki az élethosszig tartó tanulás formái és intézményei.
- d) Mindezek mellett a társadalmi egyenlőség elősegítése is fontos a célkitűzés a közoktatás fő értékei között. Ennek egyik alapvető feltétele az iskolás kor előtti szocializáció, az óvodai ellátás. De a méltányos oktatási közszolgáltatás érdekében a hátrányos helyzetű tanulók problémáinak kezelése, valamint a sajátos nevelési igényű tanulók oktatása is alapvető cél. Itt az oktatási gyakorlat fokozatosan mozdul el a szegregációtól az integrált oktatás irányába.

Nyilván ezen alapértékeken túl még mások is alakítják a közoktatási modelleket. Az itt felsoroltak talán azok a legfontosabb kiindulási pontok, amelyeket az egyes közoktatási rendszerek értékelésekor viszonyítási alapként lehet majd használni. Az oktatási feladatok telepítésekor, az oktatásirányítási módszerek és a finanszírozási rendszerek bemutatásakor ezek lehetnek a minősítés alapjai. Tehát összehasonlítható, hogy az egyes rendszerek milyen típusú ismeretátadást helyeznek előtérbe, mennyire segítik a helyi célokhoz való igazodást, mennyire rugalmasak és nyitottak, milyen mértékben törekednek a kiegyenlítésre.

1. Európai célok és módszerek

Az oktatási modellek sokszínűségét az is elősegíti, hogy az Európai Unió tagjai számára ez a szolgáltatás teljes mértékben helyi hatáskörbe tartozik. A szerződés 165. cikkelye szerint a tanítás tartalma, az oktatási rendszerek megszervezése, valamint ezek kulturális és nyelvi sokszínűségének biztosítása a tagországok feladata. Hasonló módon, ahogy a közigazgatási rendszert és a helyi önkormányzatok működését sem szabályozza közvetlenül az EU, az oktatási rendszerek – ide értve az iskolák irányítását és finanszírozását is – tagállami hatáskörbe tartoznak.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Unió számára ne lenne fontos a tagországokban folyó oktatás alakítása. A szubszidiaritás értelmezésének megfelelően az EU feladatai azonban elkülönülnek. Így olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek kiegészítik az egyes országokban alkalmazhatókat és elősegítik a kölcsönös tanulást, a gyakorlatban bevált módszerek cseréjét. Konkrétabban ez a tagországok közötti információ-áramlás támogatását, valamint a tanulói mobilitás, a diplomák ekvivalenciájának elősegítését jelenti. A kölcsönös ismeretátadás elsődleges módszeréről, az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmusról pedig majd a későbbiekben lesz szó.

Az oktatás és képzés általános európai fejlesztési céljai a Lisszaboni Stratégiára épülve fogalmazódtak meg. Ezek szerint a tudásalapú növekedés feltételeinek biztosítása és az előregedő társadalmi szerkezetből adódó problémák kezelése a kiindulási pont. Ezekhez adódnak hozzá a gazdasági válság következményeként az *Európa 2020* programban megfogalmazott növekedési célkitűzések:

- tudásra és innovációra épülő intelligens gazdaság,
- az erőforrásokat hatékonyan felhasználó, környezetkímélő és versenyképes, azaz fenntartható növekedés, valamint
- magas szintű foglalkoztatottságot elősegítő, inkluzív növekedés, amely biztosítja a társadalmi és területi kohéziót is.

Ezekhez az általános gazdasági növekedési célokhoz már kapcsolhatók konkrét oktatási célok. Így az oktatást érintően két kimeneti programpont került be a legfontosabb célok közé: az iskolarendszertől korán kiesők aránya csökkenjen 10% alá 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 növelésével egyrészt az oktatási rendszer teljesítményének javítása, másrészt a fiatalok munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítése.

A gazdasági növekedési program ezen két célkitűzése átfedésben van az oktatás és képzés ugyancsak 2020-ig tartó stratégiájával. A stratégia a válság kirobbanásakor, 2009-ben végrehajtott módosítások után a következő négy területet emelte ki:

- a) Az egész életen át tartó tanulás és a tanulói mobilitás megvalósításának célja 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.
- b) 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.
- c) A méltányosság, a társadalmi kohézió, valamint ehhez kapcsolódva az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása különlegesen fontos. Ezzel egy OECD jelentés is külön foglalkozott, amikor megállapította, hogy a kiegyenlítő intézkedések és az iskolai kudarcok csökkentése a közoktatás minden szintjén jelentős hasznot hoz, a ráfordítások bőségesen megtérülnek (OECD, 2012). Mindezeket a konkrét oktatási rendszert érintő szabályozási elemeken keresztül lehet alakítani: évisméltás megszüntetése, korai szelekció mérséklése, a szegregációhoz vezető szabad iskolaválasztás irányítottabbá tétele vagy a konkrét iskolai segítő programok indítása.
- d) Az innováció és a kreativitás fejlesztése – a vállalkozói készségeket is beleértve – az oktatás és a képzés minden szintjén érvényesítendő cél. Ennek egyik európai 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 összehasonlító módszerek is (így elsősorban a PISA vizsgálat, a TALIS rendszer),¹ amelyek ma már az oktatáspolitikai fontos alakítói, mert részben intézkedéseket kezdeményeznek, részben pedig a megvalósítás eredményességét mérik.

¹ Programme for International Student Assessment (PISA), Teaching and Learning International Survey (TALIS): <http://www.oecd.org/education/> (2012.10.20.)

Ezeken kívül az európai uniós stratégia minden egyes célkitűzéséhez is kapcsolódnak konkrét közoktatási mutatók, benchmarkok.² Így a közoktatás vonatkozásában a méltányosság erősítése, az oktatás minőségének javítása érdekében a közoktatásban 2020-ig elérendő célokhoz még a következő mérőszámokat rendelték hozzá:

- az óvodáztatás 4 éves kor felett legalább 95%-os szintet érjen el (jelenleg 92%),
- a gyengén teljesítők aránya (olvasás, matematika) 15% alatti legyen (2009-ben ez még 20% volt, de nagy belső társadalmi különbségekkel),
- a középiskoláztatás aránya legalább 85%-os legyen a 22 évesek között.

Mindezeket a mutatószámokat egy monitoring folyamat részeként nyomon követik. Éves gyakorisággal jelennek meg átfogó és országokra lebontott összehasonlító jelentések. Ezek fontos információk az oktatáspolitikák 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 hatásossá tétele a cél, amit az EU szintjén a tematikus, szakterületi megközelítéssel és az országjelentésekre építve lehet elérni. Ezek alapján történik az uniós költségvetésben szereplő előirányzat megtervezése, ami a 2014–2020. évi többéves pénzügyi keretben 15 milliárd eurós előirányzat.

A növekedési stratégia részeként az oktatás és képzés céljainak megvalósítását a megadott benchmarkok mentén részleteiben is ellenőrzik. Az új *európai szemeszter* folyamatában a Bizottság gazdaságpolitikai előrejelzései alapján a Tanács ajánlás keretében átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat fogalmaz meg. Ezek alapján elemzik a tagországok által vállalt gazdasági és strukturális reformprogramokat, illetve az egyes szakpolitikákat.

A célokhoz rendelt eredménymutatók azt segítik elő, hogy az egyes oktatási rendszerekből következő sajátosságokkal ne kelljen európai uniós szinten foglalkozni, hanem csak az elvárt hatások minősítésére kerüljön sor. Ennek ellenére az egyes modellek közelítenek egymáshoz. 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 résztvevő országokban ajánlásokkal, kézikönyvekkel, jó gyakorlatok gyűjteményével segítik a várt eredmények elérését.

Hasonló célrendszert és monitoring gyakorlatot tartalmaz egyébként a *Világbank 2020-ig tartó oktatási stratégiája* is (World Bank, 2011). Ez a globális fejlesztési szervezet is úgy látja, hogy a fejlesztési politikáját új alapokra kell helyezni, mert a korábbi „oktatást mindenkinek” jelszavát felcserélte a „tanulási lehetőséget mindenkinek” üzenetére. Ezzel is

² European education benchmarks: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/benchmarks_en.htm (2012.10.20.)

azt akarják hangsúlyozni, hogy a már többé-kevésbé kiépült oktatási intézményrendszerben a demográfiai átrendeződés, az urbanizáció és az informatikai eszközök elterjedése új helyzetet teremtett. Legfontosabb cél, hogy a gazdasági növekedéshez kapcsolódjon az oktatás, amelynek így szaktudást és készségeket kell biztosítani.

Az európai célokhoz hasonlóan a Világbank stratégiája is a korai iskoláztatást tartja fontosnak. Alapcél a második esély megadása azoknak, akik valamilyen okból korán elhagyják az iskolát. A kiegyenlített színvonalú oktatás a rendszer egészének eredményességét növeli, így ez is alapvető cél. A megvalósítás eszközei között kiemelik az oktatási rendszerek többszektörúságát, mivel a sokféle képzési intézményi forma (köz, magán, non-profit) együttesen lesz eredményes. Természetesen az eredmények eléréséhez pénzügyi források szükségesek, de a fejlődéshez ez nem elegendő. Ezért kell megteremteni az elszámoltathatóság intézményes kereteit. Az országos oktatási reformokhoz szükséges jó minőségű tudásbázis (teljesítménymutatók, gyakorlati példák, ismeretek) kiépítése is a stratégia megvalósításának eszköze.

2. A közoktatási rendszerek vizsgálatának szempontjai

Az Európai Unió közoktatásra gyakorolt befolyása tehát korlátozott, de nem elhanyagolható. Főleg az említett közvetett eszközökön keresztül képes a nemzeti oktatáspolitikákat alakítani, feltételezve természetesen a tagországok együttműködési hajlandóságát. Közvetlen kényszerítő eszköze az EU-nak nincs, elsősorban pozitív módon, a pénzügyi támogatásokon, az uniós programokon és koordináción keresztül hat az országban belüli folyamatokra.

A közoktatás területi szabályozási modelljeit alapvetően tehát az egyes országok saját rendszerei 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. Mindezek természetesen nem függetlenek a külső folyamatoktól és az általános változási trendektől. Ugyanakkor azonban az is látható, hogy a közös európai igazgatási térben a válságra adott válaszok és a politika által meghatározott változási irányok nagyon eltérők.

Így a közoktatási rendszerek vizsgálatakor – részben az előzőekben röviden tárgyalt európai célrendszerből következően – három meghatározó területre összpontosítunk:

- a) *Helyi autonómia mértéke*: a közoktatási feladatok telepítése határozza meg, hogy mekkora önállósággal rendelkeznek a központi szint alatti kormányzatok: tagállamok, tartományok a szövetségi rendszerben, a középszintű önkormányzatok és a különböző települési önkormányzatok. A feladattelepítés formális, jogszabályokban rögzített rendjén túl az oktatás szempontjából számos más hatáskör és jogosítvány is fontos: például a tulajdon, a személyzeti jogosítványok, a pedagógiai programalkotás. Mindezek részben összefüggnek a következő területtel.
- b) *Oktatásügyi szabályozás formái*: ez az igen összetett rendszer alapvetően abban különbözik az egyes országokban, hogy jellemzően mire irányulnak a szakmai irányítási, közigazgatási szabályok (a bemeneti feltételekre, vagy az eredményekre) és milyen módszereket követnek (az oktatás struktúráját, vagy inkább a folyamat részleteit befolyásolják). A szakmai szabályozási rendszer legfontosabb elemei az iskolafejlesztési folyamatot segítő támogatói rendszerek (teljesítménymérés, minőségbiztosítás, szakfelügyelet). Ehhez kapcsolódnak a helyi társadalmi beágyazódás

formái (részvétel, fogyasztói befolyás), mint fontos visszacsatolási és egyben a szolgáltatókkal szembeni elszámoltatási mechanizmus.

- c) *Oktatásfinanszírozás és -gazdálkodás rendszere*: mivel a közoktatás alapvetően közpénzekből finanszírozott szolgáltatás, a pénzügyeket a központi támogatások elosztásának mértéke és formái határozzák meg. Ez a feladattelepítéstől függően sokféle lehet: így működhet ráfordítás (pl. központi tanári bérezés, iskolafenntartás) vagy output (pl. tanulói létszám) alapú finanszírozás. De ezeket az alapformákat tovább finomítják a decentralizált rendszerekben a helyi önkormányzatok állami támogatási módszerei, amelyek szintén széles skálán mozognak (célzott, feladathoz kötött vagy általános, szabadon felhasználható támogatások, helyi bevételi kapacitást figyelembe vevő és kiegyenlítő központi hozzájárulások).

Összefoglalva, mindezek a szempontok az 1. táblázat szerinti hármas elemzési keretet adják.

1. táblázat

A közoktatási közszolgáltatási modellek metszetei és fő elemei

1. Feladattelepítés	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

Az egyes országok esetében a közoktatási közszolgáltatások modelljei természetesen a fenti elemek változatos kombinációit mutatják (Fiszbein, 2001; Halász–Altrichter, 2000). Tehát a központosított közoktatási rendszerbe is beépülhetnek az eredményalapú szakmai irányítás elemei és ugyanítt teljesítményalapú finanszírozási módszerek is alkalmazhatók. Vagy fordítva, vannak decentralizált rendszerek, ahol a bemeneti feltételek rögzítettek, a támogatási-gazdálkodási gyakorlat kevés helyi mozgásteret enged meg. A tiszta modellek egyre kevésbé jellemzőek, a különböző oktatási rendszerekben alkalmazott megoldások egymáshoz közelítenek.

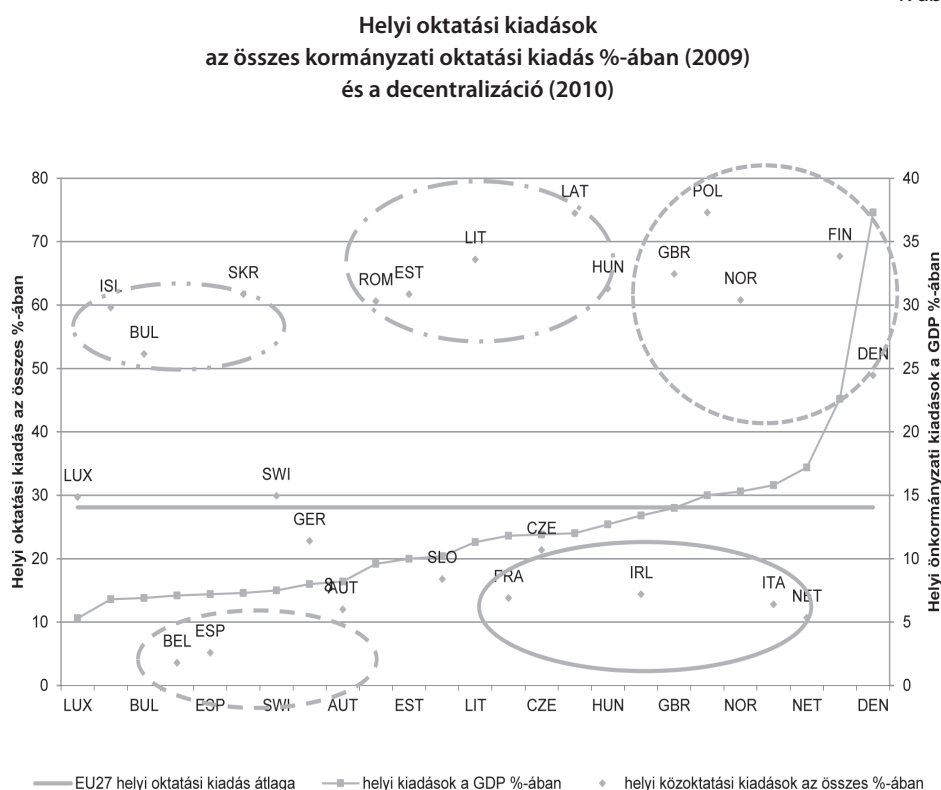
Minden egyes európai ország oktatási rendszerének kategorizálása a fent említett összes szempont együttes figyelembevételével nem végezhető el ezen tanulmány keretei között. Így csak az egyszerűbben meghatározható intézményi megoldásokat írjuk le az 1. táblázatban vázolt szempontrendszer alapján. A magyar közoktatási rendszert a 2011 előtti szabályozás alapján értékeljük.³

³ A tanulmány írásakor ugyanis még csak a két-három évvel korábbi nemzetközi összehasonlító adatok álltak rendelkezésre, a hazai közoktatásban-köznevelésben bekövetkező változások értékelésére még nem volt mód. Erre a későbbiekben teszünk kísérletet.

3. Az oktatás, mint közszolgáltatás: feladat és felelősség megosztása

A közoktatási feladatokért viselt felelősséget alapvetően két feltétel határozza meg: a közigazgatási-közszolgáltatási rendszer decentralizációjának mértéke, valamint ezen belül a közoktatási szolgáltatások telepítésének módja. Ezen két jellemző átfogó mutatókkal viszonylag jól számszerűsíthető. A decentralizáció mértékét a helyi önkormányzati szinten teljesített kiadások GDP-hez viszonyított aránya jól méri. Az oktatási feladatok szintek közötti megosztását pedig az oktatási kiadásokon belül a helyi szint aránya jelzi.⁴ Így az egyes európai országok öt nagyobb csoportba sorolhatók. Az 1. ábrán az egyes országok a decentralizáció mértéke szerint vannak sorba rendezve.

1. ábra



Forrás: Eurostat

⁴ Itt kétféle hatás egyszerre érvényesül: egyrészt a helyi szintre telepített oktatási feladatok súlya, másrészt az összes oktatási kiadásokon belül a felsőoktatási kiadások nagysága is meghatározza ezt az arányszámot. Ennek ellenére alkalmazható ez a mutató, ha feltesszük, hogy a felsőoktatási kiadások aránya az összes oktatási kiadásokon belül hasonló az európai országokban.

Alapvetően *központosított oktatási rendszer* működik azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok a teljes oktatási költségvetésnek az európai átlagnál (28%) kisebb részét kezelik. Ide tartoznak az ábra jobb alsó részén lévő, folytonos vonalú ellipszissel jelölt országok, így Hollandia, Franciaország, Olaszország, Írország, Csehország. Ezen országok között is vannak olyanok, ahol csak a közoktatás nem része a decentralizált feladatkörnek, mert egyébként az európai átlag (14%) körüli a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya (Hollandia, Olaszország, Írország).

A központosított oktatási rendszerű országok között külön csoportot képeznek a szövetségi államok (ide értve Spanyolországot az erős autonóm tartományaival). Ezekben az országokban a közoktatás szempontjából a tartományi-állami szint a meghatározó. A helyi önkormányzatok feladata a közoktatás területén minimális, amit a helyi oktatási kiadások alacsony aránya is mutat (az ábra bal alsó részén lévő országcsoport).

A leginkább *decentralizált* európai országok között vannak olyanok, amelyekben az oktatás része az egyébként is kiterjedt helyi feladatkörnek (ilyenek a skandináv országok, Nagy-Britannia és Lengyelország az ábra jobb felső részén). Ezek képezik a központosított oktatási rendszerek tényleges ellenpontját, mert itt a közoktatást viszonylag erős és nagy-méretű helyi önkormányzatok biztosítják.

A decentralizált oktatási rendszerű országok közé tartoznak a közép-kelet-európai országok. Itt formálisan helyi feladat a közoktatás, tehát magas az összes oktatási kiadásból a helyi szint aránya. De mivel ebben az országcsoportban a decentralizáció mértéke eltérő, nyilván a helyi önkormányzatok szerepe, befolyása is különbözik. A közoktatás terén erősebbek az önkormányzatok a Balti államokban, Romániában és Magyarországon (az ábra középső részén), mint Szlovákiában vagy Bulgáriában (az ábra bal felső részén).

A decentralizált országokról rajzolt kép tovább finomítható, ha rendelkezésre állnak a helyi szintű közoktatási kiadások országos adatai (lásd a 2. ábrát). Ez az összes helyi kiadáshoz viszonyítva azt mutatja, hogy a helyi költségvetésben mennyire jelentős a COFOG kategóriák szerinti oktatás.

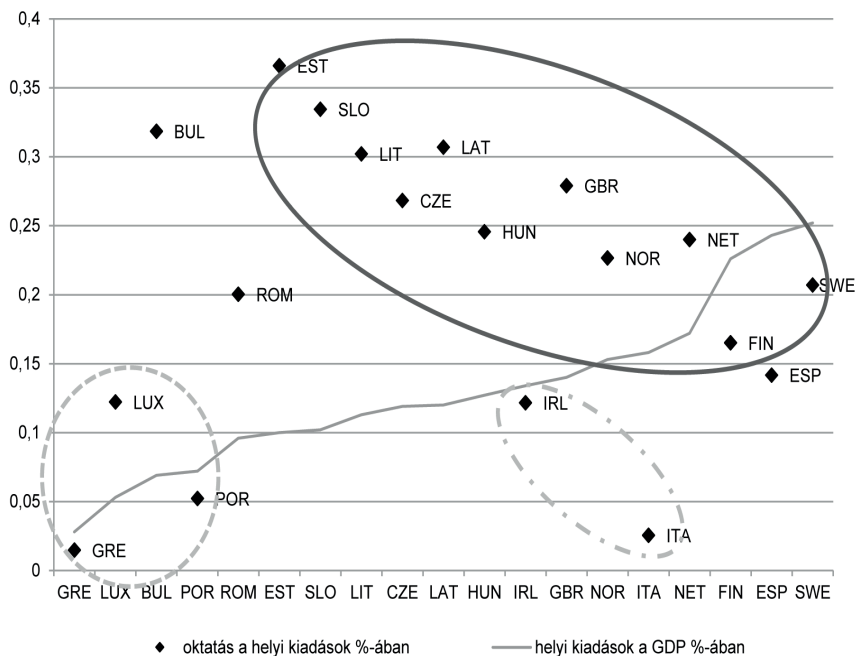
Ez alapján nagyon jól látható, hogy a decentralizáció növekedésével egyre kisebb lesz a kiadásokon belül a közoktatás súlya (nagy ellipszis). Közöttük is van egy olyan ország-csoport (pl. a balti államok), ahol a decentralizáció elsősorban azt jelenti, hogy az alapvető igazgatási és településüzemeltetési szolgáltatásokon túl csak a közoktatás került helyi szintre. A többi ide tartozó ország esetében jóval több közszolgáltatási feladat került helyi szintre, így itt az oktatás súlya az önkormányzati költségvetésben is kisebb lesz.

Azon országok között, ahol a helyi költségvetésben az oktatásra fordított kiadások kisebb arányúak, két típus rajzolódik ki. Az egyik a decentralizált országok, így Olaszország és Írország, ahol a közoktatás csekély súlyú a sokféle helyi önkormányzati feladat között (jobb alsó ellipszis). A másik csoport pedig az egyébként is centralizált közszolgáltatási rendszerben működő országok (Görögország, Portugália), ahol a közoktatás megszervezése is jellemzően minisztériumi-központi feladat.

A közoktatási feladatok telepítése az egyes képzési formák közigazgatási szintek közötti megosztása alapján is jellemezhető. A kormányzati szintek közötti feladatmegosztás során általában a méretgazdaságosság szempontja érvényesül. A ritkábban igénybe vett, nagyobb felvevő területtel rendelkező középfokú képzés, a változatos szakképzés inkább a közép-szintre (megye, département, régió stb.) kerül, míg az óvodáztatás, alsó tagozatos képzés

2. ábra

Decentralizáció és a helyi közoktatási kiadások (2010)



Forrás: Eurostat

települési önkormányzati feladat. Ez a finomabb struktúra minden országban más, követi a közigazgatási-önkormányzati rendszert.

A közoktatáson belül a *munkáltatói és bérezési feladatok* a legnagyobb súlyúak. Így a központosított és a decentralizált feladattelepítés elhatárolása alapvetően azon múlik, hogy a tanárok alkalmazása, továbbképzése és a bérek finanszírozása, kifizetése melyik szinthez tartozik. Ezen kívül az oktatási intézmények működtetése, valamint a beruházásokról való döntés, a fejlesztések finanszírozása még a nagyobb tétel és így fontos feladat-telepítési kérdés.

Mindezek a közszolgáltatási feladatok nem kerülnek feltétlenül kizárólagosan egy kormányzati szintre. Közös központi-helyi felelősségi rendszer épül ki, ahol a közvetlen és a közvetett befolyás lehetőségei eltérőek. A decentralizált modellekben elsősorban a központi pénzügyi támogatások összegén és elosztásuk módszerein keresztül, tehát közvetetten érvényesül a központ hatása. Vannak olyan vegyes rendszerek is, ahol a nagy kiadás csoportok különülnek el. Így a tanárok alkalmazása és bérezése marad központi feladat, míg az iskola-működtetés, fenntartás decentralizált (Ausztriában tartományi szinten), vagy akár a beruházások is helyi szinten történnek (Franciaországban). Az egyéb oktatási feladatok,

például iskolafejlesztés, tanári továbbképzés, vagy a speciális képzési formák, a szakképzés feladatainak telepítése tovább bonyolítja ezt a képet.

Feladatmegosztás nemcsak a közszektoron belül, hanem a *köz- és a magánszféra között* is kialakulhat. A hagyományos oktatási rendszerekről leválhatnak az egyházak és a non-profit szervezetek által fenntartott intézmények vagy a magániskolák. Ezek a közoktatási intézmények Európában a tanulók 3–5%-át látják el és ezzel arányos költségvetésük is (OECD, 2013). Létrejöttük mögött nagyon különböző okok húzódnak: kiszolgálhatnak különleges helyi oktatási igényeket, vagy kezelhetnek speciális társadalmi helyzetekből adódó problémákat (pl. szegénység). Az ilyen intézmények terjednek Svédországban (szabad iskola) vagy Nagy-Britanniában (akadémia). Európában sajátos megoldás a német szakképzés duális rendszere, ahol a vállalatok is jelentős mértékben hozzájárulnak a gyakorlati képzés költségeihez.

A feladattelepítés eddig vizsgált szempontjai alapján tehát az európai országok két nagy csoportba sorolhatók (lásd 2. táblázat)

2. táblázat

Közoktatási feladatok telepítése

<p><i>Központosított rendszerek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> erős állami szint, szövetségi rendszerű országok: Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország; állami közoktatás, kiterjedt önkormányzati közszolgáltatások között: Csehország, (Franciaország), Hollandia, Írország, Olaszország; tanárok központi alkalmazása: Ausztria, Belgium (Fr),* Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.
<p><i>Decentralizált rendszerek:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> helyi feladat, alapvetően erős helyi önkormányzati rendszerben: Anglia, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia; a közoktatás helyi, de általában az önkormányzati feladatkör korlátozott mértékű: Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia; tanárok helyi, iskolai alkalmazása: Anglia, Belgium (Fl),** Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

* Vallon régió

** Flandria

Forrás: saját szerkesztés

4. Közigazgatási és szakmai irányítás

A közoktatási rendszer működését számos külső tényező alakítja. Ezek között meghatározó a közigazgatási rendszer és ennek részeként az oktatási közszolgáltatás szakmai tartalmát, minőségét befolyásoló irányítás. Magát az iskolai működést és az ezzel párhuzamos közoktatás-politikát folyamatként értelmezve, az irányítás négy ponton képes beavatkozni.⁵

Az iskola működésének saját belső értékeléséhez, valamint a szakmapolitika általános szintjén a kiinduló helyzet elemzéséhez szükség van az oktatás minőségére, eredményessé-

⁵ Ezekről részletesebben lásd Radó, 2010: 275–281, illetve Péteri–Radó, 2011.

gére 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.

A megvalósítás során az eszközök és a források biztosításához szintén szükség van szakértői támogatásra, 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 különböző módokon lehet elvégezni, attól függően, hogy milyen a közigazgatási rendszer és ezen belül a szakmai irányítás hogyan látja el az előzőekben röviden összefoglalt fő feladatait. Az iskolák adminisztratív *elszámoltathatósága* tehát három különböző módon biztosítható.⁶

- 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 tantárgyakra, milyen gyakorisággal és kinek (az oktatásigazgatásnak, az iskolának, a tanároknak, szülőknek) áll rendelkezésére.
- b) A jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelés sokféle területen ellenőrizhető: tanárok végzettsége, oktatási eszközök és feltételek megléte, pénzügyek, 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 köti össze a rendelkezésre álló forrásokat az iskola eredményeivel (legegyszerűbben a tanulói létszámmal mérve).

Ezeken az irányítási területeken 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 második, 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.

⁶ OECD, 2011a: 431–437.

Az oktatásirányítás szempontjából lehatárolható egyes országcsoportok alapvetően az ott működő *közigazgatási rendszerektől függenek*. Az európai országokra általánosan alkalmazott kategorizálás a közoktatási rendszer különbségeit is jól jellemzi. Ezek szerint négy nagyobb országcsoport különíthető el. (Szamel et al., 2011). A kontinentális jogban a civil jogi rendszert követő francia és német közigazgatás alapjaiban a központosított és hierarchikus irányításra épül. A kontinentális jogrendre épül a skandináv országok közigazgatása is, de itt nagyobb hangsúlyt kapnak olyan elemek, mint a decentralizáció, a hatékonyság, az átláthatóság, a közmegegyezésre épülő politikaformálás. Ettől eltérő elveket követnek az angolszász országok, ahol a szokásjogra épülő rendszerekben a közigazgatás szerepe korlátozottabb. A negyedik csoportba sorolhatók Közép-Kelet-Európa országai, amelyek közigazgatása nagyon vegyes képet mutat. A kontinentális történelmi gyökerekre ráakódott a szovjet típusú igazgatás, amit azután az átalakulás éveiben különböző módokon befolyásoltak a decentralizációs törekvések és az új közmenedzsment módszerei. Mindezen változások vegyes rendszereket eredményeztek, amelyekben ráadásul a közigazgatási-közszolgáltatási gyakorlat az erős politikai befolyás következtében gyakran változik.

4.1 Szakmai irányítás, szabályozás

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. A közoktatás egyes szintjein (tanár, iskola, fenntartó, vagy helyi és országos oktatáspolitikai) mindezek eltérő technikákat követnek. A szakmai irányítás elemeinek sokszínűsége miatt a rendszer nemzetközi összehasonlításban így nehezen írható le.

Ahogy arról már volt szó, az oktatási rendszerek ebben a vonatkozásban egyébként 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 megerősítése. Mivel a módszerek nehezen követhetők, így inkább 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 ad ugyanis visszajelzést a nyújtott közszolgáltatásról az igazgatási rendszer, a fenntartó, az intézményvezetők és még bizonyos mértékig a fogyasztók számára is.

Az európai oktatási rendszerekről rendelkezésre álló információk szerint⁷ öt országban nem működik a hagyományos értelemben vett, elkülönült szakfelügyelet. Ezek Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország és Olaszország. Az elkülönült szakfelügyeleti intézményrendszer hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem létezik szakmai kontroll. Ez azonban vagy igazodik a decentralizált oktatási rendszerek igényeihez, mint

⁷ EURYPEDIA az európai oktatási rendszerekről, és az OECD „Education at a Glance” című kiadványának információi az OECD országokról.

a skandináv országokban, vagy pedig a központosított rendszerekben most van kialakulóban (pl. Görögország esetében).

Ahol működik külső szakmai ellenőrzés, ott természetes módon követi az adott ország közigazgatási rendjét (lásd a 3. táblázatot). A legtöbb országban a központi kormányzat szintjén szervezik meg a közoktatás szakfelügyeletét. Csak Franciaország, Németország és Csehország esetében került a közigazgatás középszintjére⁸ ez a feladat.

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.

3. táblázat

**Döntési szintek felső tagozaton:
iskolai szakmai felügyelet megszervezése és gyakorisága**

Felelős szint	Gyakoriság	
	évente legalább egyszer	legalább két évente
Központi, tartományi kormányzat	Ausztria,* Észtország, Spanyolország	Anglia, Belgium (Fl, Fr), Írország, Lengyelország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia
Régió, középszint	Franciaország*	Csehország, Németország

* nincs előírás a gyakoriságra

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.4a

4.2 A szakmai autonómia feltételei

A szakmai irányítás egyik feladata a helyi és az iskolai önállóság feltételeinek biztosítása úgy, hogy ugyanakkor az oktatás, mint közszolgáltatás mindenki számára egyformán elérhető legyen. Az egységes színvonal garantálása mellett a helyi igényekhez való igazodást elsősorban a helyi és az intézményi szintű tervezés, oktatási *programalkotás* feltételeinek biztosításával lehet elősegíteni.

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 (4. táblázat).

⁸ ISCED 2 kategória, alsó középszint. ISCED: International Standard Classification of Education, az oktatási szintek összehasonlításakor használt UNESCO kategóriák egységes rendszere.

**Döntési szintek felső tagozaton:
tanárok alkalmazása és szakmai továbbképzési keretek elosztása**

<i>Döntési szint(ek)</i>	<i>Tanárok alkalmazása</i>	<i>Tanárok szakmai továbbképzése</i>
Központi, tartományi, régiós szint	Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország
Helyi önkormányzat	Dánia, Finnország, Norvégia	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia
Iskola	Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.6

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 Írországban vagy Hollandiában. A hagyományosan decentralizált országokban pedig a helyi önkormányzatok a tanárok munkáltatói (Dánia, Finnország, Norvégia).

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). Feljebb, központi szintre került viszont ez a feladat Írországban, Belgium flamand tartományában is.

Végül, az oktatás felett gyakorolt ellenőrzés és szakmai befolyás egyre fontosabb eleme a közvetlen *fogyasztói elszámoltathatóság*. Ha nincs is lehetőség alternatív szolgáltató igénybevételére és nem lehet a kötelező szolgáltatást nyújtó állami-önkormányzati rendszert 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 szakfelületi jelentések nyilvánosságra kerülnek-e, vagy pedig csak az érintett tanárok, oktatáspolitikusok ügye marad (5. táblázat).

5. táblázat

Szakfelületei jelentések nyilvánossága

<i>Szakfelületei jelentések megosztása a szülőkkel, tanulókkal és a médiával</i>	
igen	nem
Anglia, Belgium (FI), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőkkel), Norvégia, Portugália, Svédország	Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia

Forrás: OECD, 2011a: Table 5.4a

A fenti táblázatban foglaltuk össze, hogy – ahol rendelkezésre áll ilyen információ, ott – milyen gyakorlatot követnek az egyes európai országok. A központosított országok (Belgium francia része, Franciaország, Spanyolország) a helyi kontroll ezen lehetőségét sem adják meg, de hasonló gyakorlatot követ a sok vonatkozásban viszont decentralizált Észtország, Hollandia, Szlovákia. Érdekes módon az egyébként centralizált országok között vannak olyanok, amelyek számára viszont fontos a helyi elszámoltathatóság ilyen módon történő erősítése (Írország, Németország, Portugália).

Összegezve, a szakmai irányítás és igazgatás vizsgált elemei alapján tovább finomítható a közoktatási feladattelepítésről korábban alkotott kép (6. táblázat). Ezek szerint a tanárok szakmai továbbképzési rendszere alapján központosított, erős és kevés nyilvánosságot megengedő szakmai irányítás működik az alapvetően centralizált országokban. Vannak azonban érdekes kivételek: nagyobb helyi szakmai mozgásteret engednek meg olyan centralizált országokban, mint Írország, Portugália, Hollandia. Az oktatási feladatok telepítése alapján decentralizált Észtország pedig a szakmai irányítás szempontjából tekinthető központosítottnak.

6. táblázat

Igazgatás, szakmai irányítás és továbbképzés támogatása

<p><i>Központi, erős szakfelületet,* korlátozott nyilvánosság, tanárok központi továbbképzése:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • évente legalább egy szakfelületet: Ausztria, Észtország, Franciaország, Spanyolország; • nem nyilvános szakmai jelentések: Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia; • tanárok szakmai továbbképzése: Ausztria, Belgium (FI, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.
<p><i>Nincs egységes szakfelület, erős nyilvánosság, tanárok helyi továbbképzése:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • legfeljebb két évente egy szakfelületet: Anglia, Belgium (FI, Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia; • nincs szakfelületet: Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország, Olaszország); • nyilvános szakfelületei jelentések: Anglia, Belgium (FI), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőknek), Norvégia, Portugália, Svédország); • tanárok szakmai továbbképzése: Anglia, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

* Felső tagozat példája (ISCED 2 kategória, alsó középfok).

Forrás: saját szerkesztés

Ezek a kivételek is azt mutatják, hogy a közoktatási rendszer elemei egymást kiegészítve és ellensúlyozva határozzák meg az iskola, az oktatási szolgáltatás helyzetét. Az időbeni változások pedig arra utalnak, hogy a különböző modellek közelítenek egymáshoz, a mód-szerek tehát ötvözhetőek.

5. Az oktatás finanszírozása

A közoktatási szabályozási modellek vizsgálatának harmadik, talán legfontosabb eleme a pénzügyek. Végső soron ugyanis az általános feladat-telepítési rendszerben és az adott szakmai szabályok között a finanszírozási-gazdálkodási lehetőségek határozzák meg az oktatáspolitikát és az iskola mozgásterét. A közszolgáltatások pénzügyeit több tényező alakítja.

Elsődleges a szűken vett finanszírozási rendszer, tehát a 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). Ettől elkülönülő feltétel a kormányzati szintek közötti pénzelosztás módja, hiszen alapvetően nem a forrásképződés helye, hanem a végső felhasználást alakító támogatási technikák határozzák meg a pénzügyi mozgásteret. 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.

Itt most mindezeket a pénzügyi szakterületeket nem lehet több országra kiterjedően, átfogóan értékelni. A kép nagyon összetett, ezért csak néhány tipikus példán keresztül mutatjuk be a fő modelleket. Az alábbi, 7. táblázatban azonban néhány költségvetési elosztási témakörre vonatkozóan összefoglaltuk, hogy az egyes európai országokban melyik szint hozza meg a legfontosabb döntéseket. Ez természetesen csak a fő felelősségi köröket tartalmazza egy iskolatípusra vonatkozóan, mert sok esetben a döntéshozók mozgásterét a szakmai szabályozás (pl. tanári létszámelőírások, fizetési kategóriák) és a többi szinttel előírt konzultációs kötelezettség is alakítja.

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 iskolafenntartás 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 a szövetségi rendszerű országokban, valamint az erős önkormányzatokkal rendelkező skandináv államokban és Közép-Kelet-Európa legtöbb országában. A csoporton belül több országban az intézményi-iskolai szintnek is jelentős a befolyása, mert formálisan az intézményekben születnek a munkáltatói döntések és a tanári továbbképzési keretek is ott

kerülnek elosztásra. E tekintetben Belgium francia tartománya és Hollandia képez kivételt, amelyek korábban a többi modellképzési szempont szerint inkább a központosított országok közé tartoztak.

7. táblázat

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, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia, Svédország	Észtország, Hollandia, Magyarország
Iskolai nem tanári személyzet	Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Svédország	Hollandia, Magyarország
Beruházások, fejlesztések	Belgium (Fl), Franciaország, Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia	Ausztria, Csehország, Dánia, Anglia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Olaszország, Norvégia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország	Belgium (Fr), Hollandia
Üzemeltetési kiadások	Belgium (Fl), Franciaország, Írország, 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, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Forrás: OECD, 2011a: Indicator D6

5.1 Központi és helyi finanszírozás egyensúlya

Az előzőekben besorolt országok közül néhányat kiválasztva a finanszírozási-gazdálkodási rendszer fő típusait írjuk le a következőkben. Mivel a pénzügyi rendszer minden elemét ezen tanulmány keretében nem lehet átfogóan értékelni, két meghatározó szempont alapján jellemezzük a tipikusnak tartott országokat.

Az egyik csoportképzési ismérv az oktatás finanszírozásának szintje: a központi vagy a helyi önkormányzati költségvetésből származik a közoktatás forrásainak a nagyobb része. A másik szempont a *kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat*, tehát a támogatás-

elosztást és a költségvetési tervezési gyakorlatot meghatározó finanszírozási technika. Ez utóbbi szempontból az országok két csoportba sorolhatók:

- az oktatási feladatok finanszírozása a ráfordítások alapján, tételes, *ráépíté*se költségvetési tervezési gyakorlattal történik, vagy
- a rendelkezésre álló források az oktatás kibocsátását, teljesítményét mérő mutatószám alapján kerülnek elosztásra. Ezt egyszerűen a „*fejkvóta*” alapú finanszírozási módszernek szokták nevezni, mert általában a tanulói- vagy a gyereklétszám az a könnyen mérhető mutató, ami alapján a források elosztása történik.

A költségvetési tervezés, mint csoportképzési szempont azért lényeges, mert alapvetően különböző érdekeltséget közvetít a kormányzati szintek között. A ráépítése költségvetési tervezési gyakorlat lényegében az adott intézményi struktúrához kötődik és a részletes kiadási tételek és saját bevételi lehetőségek számbavételén alapul. Ez a tervezési-finanszírozási technika kevésbé ösztönöz a hatékony szolgáltatásszervezési megoldások keresésére. Míg az oktatás kibocsátását mérő mutatószám alapján történő finanszírozás nyilvánvalóan nagyobb szolgáltatói-szervezeti önállóságot enged meg, és így jobban ösztönöz a hatékonyabb és a helyi igényekhez igazodó oktatás megszervezésére.

Az így kirajzolódó négy modell közül az európai országok között háromra találunk példát (8. 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 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.

8. táblázat

A közoktatás finanszírozásának főbb típusai

Finanszírozási technika	Finanszírozási szint	
	központi költségvetés	helyi költségvetés
ráfordítás alapú	Franciaország, Németország (tartományok)	–
kibocsátás alapú (tanulói fejkvóta)	Hollandia	Anglia, Dánia, Finnország, Lengyelország, Magyarország

Forrás: saját szerkesztés

A decentralizált modellek változatosak attól függően, hogy milyen mértékű a helyi önkormányzatok pénzügyi önállósága és forrásképződési rendszere. A tanulmány keretében a decentralizált modellek közül három ország-példát mutatunk be: Angliát a maga sajátos, feladathoz kötött támogatási rendszerével, a Lengyelországban – és 2013 előtt nálunk is – alkalmazott tanulói létszám alapú helyi önkormányzati támogatásokat, valamint a skandináv országok közül a Finnországban használatos, szükségleti mutatókhoz kötött támogatási rendszert.

Az elméletileg lehetséges negyedik esetre, a decentralizált és ráfordítás alapú oktatás-finanszírozásra is található példa: Moldovában ma még így működik az oktatás finanszírozása. Itt azonban a formális jogi-igazgatási rendszert a valóságos intézményi erőviszonyok

nagymértékben felülírják. Ebben a szovjet típusú helyi önkormányzati rendszerben a köz-igazgatási középszint (rayon) és az ágazati minisztérium befolyása igen erős, ami korlátozza az iskolafenntartó települési önkormányzatok működését, így ezt az esetet nem tárgyaljuk.

5.1.1 Központi költségvetésből finanszírozott, ráfordítás alapú elosztás

A központosított oktatásfinanszírozási rendszerek klasszikus példája *Franciaország*.⁹ Itt a közoktatási feladatok hierarchikusan épülnek fel: régiók felelősek a lyceumokért és szakképzésért (ISCED 3), a következő szint, a département feladata a középiskolák működtetése (ISCED 2) és végül a helyi önkormányzatoké az óvodai és az alapfokú képzés (ISCED 1). Ebben a feladattelepítési rendszerben helyi szinten nincsenek önálló költségvetési intézmények, ezért a tulajdon, a kiadások és a bevételek mind a fenntartó önkormányzatnál jelennek meg és ott folyik a napi pénzügyi gazdálkodás is. Természetesen a tanári bérek kivételével, amelyek a központi költségvetésből származnak.

A francia közoktatási rendszerben vannak magániskolák is: az itt tanulók aránya 20%, tehát jelentős. Ezek az intézmények azonban erős központi befolyás alatt működnek. Szerződést kötnek az állammal és az egységes központi tantervet kell követniük. A tanárok kiválasztása az intézmények jogköre, viszont az iskolában dolgozó szakemberek állami alkalmazottak.

Ez a modell nagyon kevés mozgásteret ad a központi szint alatti önkormányzatoknak. A 968 ezer oktatási szakmai alkalmazott (tanár, irányítási és szakalkalmazott, szakfelügyelők stb.) munkáltatója az állam. A bérezési rendszerben kor alapján vagy önkéntes alapon, szakmai vizsgák letétele után lehet a fizetési skálán feljebb lépni. Külön díjazták az iskolai adminisztratív munkát és az oktatási többletfeladatokat (például a kiemelt oktatási övezetekben dolgozó, tehát a szociális szempontból hátrányos helyzetű tanulókkal foglalkozó tanárokat). A központosított rendszerben nem csak a tanárok felvétele, az első munkahely biztosítása állami feladat, hanem a rendszer logikájából következően a helyettesítések megszervezését, a kilépők pótlását is mind az oktatásigazgatási mamut szervezet végzi.

A költségvetésben hagyományosan szereplő „oktatási számla” magában foglalja az oktatáshoz valamilyen módon kapcsolódó előirányzatokat. Így a tanári béreken kívül a működtetés, az igazgatás, az iskolai étkeztetés, közlekedés, iskolai egészségügy stb. kiadásait és bevételeit. Ez a költségvetési rendszer az elmúlt évtizedben fokozatosan átalakult, mert napjainkban egy decentralizációs folyamat zajlik és a teljes közszektor átállt a programköltségvetési gyakorlatra. Állami szintről lejjebb kerültek a nem tanár iskolai alkalmazottak munkáltatói jogkörei, valamint az üzemeltetés és a fejlesztési, beszerzési feladatok. Az intézmény igazgatója (helyi önkormányzati szinten a polgármester) jogosult kötelezettségvállalásra, de a kettős alárendeltségi rendszerben¹⁰ a „közkönyvelő” felelős a számvitelért, és ő teljesíti a kifizetéseket.

⁹ Az országismertetések alapvetően három fő forrásra épülnek: Euryperia, 2008; Dexia, 2008; Eurydice, 2001.

¹⁰ A kettős alárendeltségi rendszer ebben az esetben azt jelenti, hogy az iskola az önkormányzat és az ágazati minisztérium alatt működik.

A ráfordítás alapú, központi költségvetési tervezés módszere 2006-tól kezdődően a programköltségvetés bevezetésével módosult. Az átállás célja az 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 programok végrehajtásáért felelős egyes szervek számára teljesítményelvadásokat 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 programköltségvetési rendszer bevezetésével párhuzamosan a közszektor számviteli szabályai is fokozatosan átalakulnak. A korábbi pénzforgalmi szemléletű beszámolást felváltja a részleges eredmény szemléletű könyvvitel, amely így a mérlegadatok alapján pontosabb képet ad az oktatás tényleges pénzügyi helyzetéről.

Mindezen pozitív költségvetési tervezési és beszámolási változások ellenére a modell alapvetően a közvetlen központi beavatkozásra épül. A speciális szakmai programok finanszírozása is központi szintről történik. A „kiemelt oktatási övezetek” (ZEP)¹¹ 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).

5.1.2 Központi költségvetésből finanszírozott, teljesítmény alapú elosztás

A közoktatás *Hollandiában* a központi és a helyi önkormányzati szint közös feladata, bár formálisan az alapfokú és a középfokú oktatás a központi kormányzat felelősségi körébe tartozik. Az együttes feladatellátás azt jelenti, hogy az oktatási célú támogatások 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 szükségleteit, a sajátos oktatási-nevelési szolgáltatások iránti igényeket. A működtetés, a tanítási segédletek, az iskolán belüli fenntartási feladatok finanszírozását is így biztosítják. Az alapfokú iskolák esetében külön csatornán kerül elosztásra a tanári létszámhoz kötött és a működtetésre szánt támogatás. Középfokon ez a két tétel egy összegben, szabadon felhasználható blokk támogatásként jut el az iskolához. A 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.

Ezek 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

¹¹ Zone d'Éducation Prioritaire.

elosztása során figyelembe veszik a település népsűrűségét, valamint meghatároznak egy minimális iskolaméretet is.

Ebbe a támogatáselosztási rendszerbe kapcsolódnak be az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek saját bevételekkel és egy másik csatornán keresztül elosztott, általános célú önkormányzati támogatással is. Végül 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 iskolafenn-tartó intézményrendszer*. Ez teszi lehetővé, hogy a tanulói létszám alapján elosztott központi előirányzatok célzottan eljussanak az iskolákhoz. Ugyanakkor a helyi sajátosságok is beépülnek a finanszírozási, működési rendszerbe, mert az önkormányzatoknak együtt kell működniük az iskolatanácsokkal a megkapott oktatási feladathoz kötött állami támogatások felhasználásakor.

5.1.3 Helyi költségvetésből finanszírozott, teljesítmény alapú támogatás

A helyi önkormányzati rendszerek sokszínűségéből következően a decentralizált oktatás-finanszírozási 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, a tanárok is helyi önkormányzati alkalmazottak. A helyhatóság felelős az állami iskolák finanszírozásáért, a tanári bérek kifizetéséért, a tanulói helyek elosztásáért és a helyi iskola-fejlesztési programok finanszírozásáért.

A helyi önkormányzatok által fenntartott iskolák mellett egyre inkább terjednek a különleges helyzetű akadémiák és szabad iskolák, amelyek a működésük során nagyobb függetlenséggel rendelkeznek és a finanszírozásuk is közvetlenül a minisztériumi költségvetésből történik egy különálló oktatási minisztériumi ügynökségen (Young People's Learning Agency) keresztül.

Az oktatás támogatási rendszere átalakulóban van, de az alapvetően kétlépcsős finanszírozási rendszer fennmaradt. Ebben 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. Ez az oktatási feladatokhoz kötött támogatás korábban többféle részalapról tevődött össze. Ma azonban már egy oktatási fejkvóta alapú átfogó működési célú támogatás működik, amelyet egyéb kisebb összegű támogatások egészítenek ki. Például ilyen külön tanulói létszám alapján elosztott támogatást kapnak azok az iskolák, ahová hátrányos helyzetű tanulók járnak.

A működési célú támogatásokat egészítik ki a felújítási, fejlesztési támogatások. Ezt az iskolák száma és a tanulók súlyozott létszáma alapján folyósítják. Korábban az iskolák fejlesztése a középfokú intézmények 15–20 éven belüli teljes megújításának programjával indult. Ennek finanszírozására elsősorban a korábban még népszerű köz- és magánszféra közötti együttműködési formát alkalmazták. Az angliai Közfinanszírozási Kezdeményezés (Public Finance Initiative) programja azonban megbukott, így a hagyományos PPP programokat ma már nem alkalmazzák a közoktatásban sem.

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 kötelező jelleggel, egységesen, képlet alapján történik. Ez a formula természetesen a tanulói létszámra épül, de számos egyéb módosító tényezőt is figyelembe vesznek: korosztály, sajátos nevelési igények, gyakorlati képzés, tanulók cserélődése, a fiatal tanárok száma és az épület fenntartási, üzemeltetési sajátosságai. Az iskolák azután már önállóan gazdálkodnak a rendelkezésükre álló forrásokkal.

A kétlépcsős elosztási folyamat keretében finanszírozott, 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: 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 akadémiák és szabad iskolák, amelyek közvetlen állami támogatásban részesülnek. Esetükben a szabályok eltérhetnek (pl. a szabad iskolában nem csak tanári képesítéssel lehet tanítani), de ezeket ugyanúgy ellenőrzi az állami szakfelügyelet, és ugyanolyan működési szabályoknak kell megfelelniük, mint az állami-önkormányzati iskoláknak.

Az angol oktatásfinanszírozási rendszert tehát egy *sajátos decentralizációs mechanizmus* alakítja. Itt a szakmailag jól felkészült központi kormányzat határozza meg az iskola-fenntartó 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 három szinten működő lengyel helyi közigazgatási rendszerben az oktatási feladatok telepítése is hierarchikus. A viszonylag nagyméretű települési önkormányzatok (gmina) felelősek az óvodai ellátásért és az alapfokú oktatásért. A körzetek (powiat) és a körzeti jogú városok biztosítják a középfokú oktatást, míg a régió (województwo) feladata a speciális képzési intézmények fenntartása, a szakmai felügyelet és az általános oktatásigazgatási feladatok ellátása.

A helyi önkormányzatok finanszírozása négy fő bevételre épül: saját és megosztott bevételek, valamint célzott és általános támogatások. Az utóbbi része az oktatási feladatok ellátásához folyósított központi támogatás, amely jelentős súlyú, az összes helyi bevétel negyede. Ezt egészítik ki az oktatásra fordított önkormányzati források és így a közoktatási kiadások a helyi költségvetés közel harmadát teszik ki.

Az általános támogatások oktatási részének számítása az önkormányzati intézménybe beiratkozott tanulók létszámát követi. A jelenlegi fejkvóta alapú támogatás hosszabb idő alatt alakult ki. A kilencvenes évek elején több beépített stabilizátor biztosította az iskolák működőképességét: az oktatási kiadások központi költségvetésen belüli részaránya rögzített volt, a fajlagos támogatások előirányzatainak összege egyik évről a másikra csak korlátok között változhatott, kiegyenlítő puffer támogatások álltak rendelkezésre és az oktatási szempontok alapján elosztott összes önkormányzati támogatás nem lehetett kisebb, mint az előző évi előirányzat.

A folyó kiadásokra szánt oktatási támogatások elosztásának szabályait a szakminisztérium határozza meg. A teljes rendelkezésre álló összeget négy részre osztják: alap támogatás, iskolai feladatokhoz kötött és az iskolán kívüli feladatokat finanszírozó támogatás, valamint egy tartalék összeg. Az alap támogatások fejkvótájának a számításakor számos módosító tényezőt vesznek figyelembe: az önkormányzat típusát, az iskolák adottságait (középfokú, szakképző, két tannyelvű stb.), az ellátott oktatási feladatok jellegét (pl. művészeti, kisebbségi oktatás), valamint az iskolán kívüli szolgáltatások iránti igényeket (pl. kollégium, szabadidős létesítmények). Összesen ez 41 különböző szorzótényezőt jelent, amelyekkel az oktatási alap fejkvótát súlyozzák.

A támogatások számítása során a másik figyelembe vett tényezőcsoport a tanári fizetések összege. Alapvetően négy csoportba sorolják a tanárokat kor és végzettség szerint, majd a fejkvótákat ezekkel a szorzószámokkal módosítják. A helyi önkormányzatok munkáltatói önállóságát a minimum bérek és az egy településen, adott iskolatípusban, egyfajta pedagógus számára átlagosan kifizetendő bérek összege is korlátozza.

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.

Az általános helyi önkormányzati támogatási rendszerben az oktatásra fordított kiadások általában 40–50%-kal magasabbak, mint a számított támogatás teljes összege (kivételek a körzeti (powviat) iskolák, ahol az önkormányzatok a folyósított állami támogatások 10%-át más, nem oktatási célra használják).

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.

A nem állami iskolák támogatása hasonló módszerekkel történik. A központi fejkvóták összege az iskolatípusonként számított fajlagos kiadások 40–70%-a, viszont ezt az összeget az önkormányzatok kiegészíthetik.

Összefoglalva, a lengyel közoktatás finanszírozási rendszere szinte teljes mértékben a *helyi önkormányzatokra épül*, amelyek a tanulólétszámmal mért teljesítményük alapján részesülnek központi támogatásokban. A fenntartó helyi önkormányzatoknak nagy mozgásteret van az iskolák pénzügyeinek alakításában. Ugyanakkor a napi gazdálkodásukban az intézmények önállóak. A jelenlegi rendszer két évtizedes fejlődési folyamat eredményeként jött létre, így ma már a tanulólétszámra épülő finanszírozás stabilnak tekinthető.

c) Finnország: támogatás szükségleti mutatók alapján

A skandináv önkormányzati hagyományoknak megfelelően Finnországban a 7–16 éves korúak oktatása helyi feladat. A jelentős saját és megosztott bevételekkel rendelkező önkormányzatok a helyi közfeladatok ellátásához általános célú kiegyenlítő támogatásban részesülnek. Az állami támogatások itt is fejkvóta alapján jutnak el az önkormányzatokhoz, de az elosztás során nem az iskolába beíratott tanulók számát, hanem az adott *településen élő iskoláskorú népesség létszámát veszik figyelembe*. Ezzel is növelik a helyi önkormányzatok érdekeltségét a leghatékonyabb szolgáltatásszervezési forma kiválasztásában, mert így az adott intézményi struktúra fenntartásában, hanem a helyi szolgáltatási feladat ellátásában lesz a fenntartó érdekelt.

A helyi oktatási szükséglet méréséhez az egy főre jutó támogatás összegét a helyi körülményeknek megfelelően több tényezővel is módosítják. Így a helyben működő iskolák típusát, a népsűrűséget (ritkábban lakott területeken akár 40%-kal is magasabb a fejkvóta), a kisebbségi nyelven történő oktatást, a földrajzi elhelyezkedést (pl. szigeten) különböző szorzószámokkal veszik figyelembe. A helyi önkormányzat forrástermelő képességét is beszámítják a támogatási modellbe, mert az általános támogatásokból levonják a számított, helyben elérhető saját adóbevétel egy főre jutó összegét.

Az általános támogatási formula részleteit az Oktatási Minisztérium dolgozza ki, és ő kezeli ezeket az előirányzatokat. 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 képesítési kereteket meghatározó szerveként működik.

5.2 Támogatási formák

A vázolt három fő modell esetében is természetesen változatos, egymást kiegészítő támogatási technikák működnek egy országon belül. Az elosztásra kerülő oktatási források legnagyobb részét azonban az előzőekben tárgyalt modellképző módszerek határozzák meg, a többi csak kisebb súlyú, kiegészítő támogatás.

Az állami támogatások elosztási módszereit három szempont szerint lehet értékelni (Péteri, 2013). Az elsődleges kérdés, hogy egyedi döntések alapján, vagy meghatározott és ismert elosztási szabály szerint kerülnek a támogatások az alsóbb szintekre. Az oktatásfinanszírozási módszerek ebből a szempontból egyértelműen különböznek: a fejkvóta alapú támogatások általában kiszámíthatók, átláthatók, míg például a központi bérfinanszírozás vagy a központi iskolafejlesztési programok támogatásakor ez már kevésbé érvényesül.

A felhasználói oldalon fontos szempont, hogy a támogatásban részesülő önkormányzatnak, iskolának van-e valamilyen pénzügyi kötelezettsége. Az oktatáshoz kapcsolódó programok egy része társfinanszírozás előírásával próbálja meg érdekeltté tenni a fogadó felet. Ezek a költségmegosztási módszerek elsősorban a fejlesztési, területi felzárkóztatási programok esetében használatosak.

Végül a harmadik szempont a megkapott támogatások helyi, iskolai felhasználási önállósága. Ilyenkor az önkormányzati, intézményi önállóság mértéke nagyon eltérő lehet. A célzott bértámogatások jelentik a legerősebb kötöttséget. Ennél megengedőbbek az oktatási ágazaton belüli átcsoportosítási lehetőséget biztosító támogatási formák. Az oktatási

mutatószámok alapján elosztott általános célú támogatások pedig a helyi önkormányzati pénzfelhasználásban teljes szabadságot adnak (lásd 9. táblázat).

9. táblázat

Példák a közoktatás támogatási módszereire

Támogatás kedvezményezettjeinek kötelezettségei	1. Központi elosztás alapja	
	egyedi döntés	meghatározott képlet, formula
<i>2. Helyi finanszírozási kötelezettség</i>		
feltételhez kötött (társfinanszírozás)	fejlesztési támogatások, oktatási beavatkozási övezetek („Excellence in Cities”, Anglia);	–
saját forrás nincs előírva	kiemelt oktatási övezetek (ZEP, Franciaország)	iskolabusz (Németország) iskolafejlesztés (Anglia)
<i>3. Helyi felhasználási önállóság</i>		
feladathoz kötött	tanári bérek (Franciaország, Németország / tartományok)	kötött felhasználású oktatási támogatás („Dedicated School Grant”, Anglia); integráció, kisebbségi nyelv oktatása, sajátos nevelési igényűek képzése, épületek, és kollégiumok fenntartása
általános célú, szabadon felhasználható	–	szükségleti mutatók alapján elosztott támogatások (Finnország), tanulói létszámon alapuló fajlagos támogatások (Lengyelország, Magyarország)

Forrás: Péteri–Radó, 2011

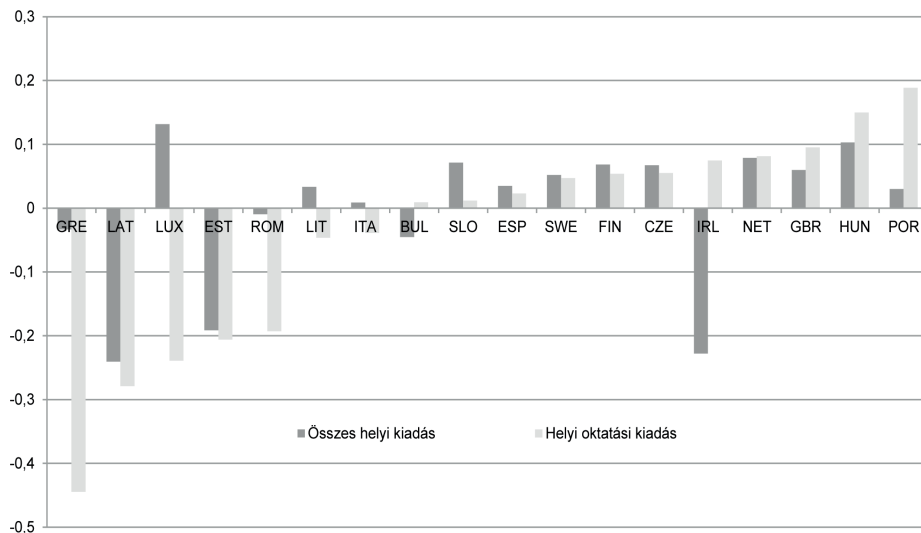
5.3 Változási irányok

Általános európai trend a nagyobb helyi, iskolai mozgástér biztosítása. Ezt az utóbbi években a válság hatására kiegészítik a hatékonyabb működésre vonatkozó elvárások. Így például a lengyel rendszerben a tanári bérek korlátozása, vagy a magyar gyakorlatban alkalmazott minimális osztálylétszám meghatározása. A központi restriktív költségvetési politikák első reakciója mindenhol a helyi szintű kiadások korlátozása és szabályozása volt. Ennek mértéke természetesen alapvetően függ a politikai viszonyoktól és a helyi önkormányzati rendszer erejétől.

A gazdasági válság sok országban átrendezte a helyi szintű oktatási kiadásokat (3. ábra). A 2008–2010 közötti időszakról állnak rendelkezésre helyi költségvetési adatok, melyekből az látható, hogy a helyi önkormányzati kiadások egészéhez viszonyítva a visszafogásoknak általában vesztese volt a közoktatás. Természetesen vannak kivételek, például Írország, Magyarország vagy Portugália, de itt csak elhalasztották a költségvetési megszorításokat.

3. ábra

Helyi kiadások változása 2008–2010 között



Forrás: Eurostat

Inkább azokban az országokban csökkentek a helyi oktatási kiadások, ahol központosított rendszerek működnek (Görögország, Olaszország, Románia). A balti országokban a költségvetési kiigazítások mértéke jelentős volt ebben az időszakban, így az oktatás területén is voltak megszorítások. Azóta Észtország és Lettország a válság költségvetés-politikai kezelésében már sikeresnek számít, és nyilván ezek az arányok is másképpen alakulnak majd, amikor az utóbbi két év adatai is rendelkezésre állnak.

Következtetések

Az eddigiek alapján Európában két nagy közoktatás-szervezési modell működik (lásd a tanulmány mellékletét). Az országok többsége decentralizált feladattelepítési gyakorlatot követ, amelyekben azonban az igazgatási rendszer és a szakmai irányítás már nagyon sokszínű. Az egyes közoktatási rendszerek fejlődésének hagyományaiból következően és a mai társadalmi-intézményi közeg sajátosságaihoz igazodva a sok ágon futó központi-helyi szakmai kapcsolatrendszerben eltérő megoldások jöttek létre. Ezért különbözik például a szakképzés vagy a tanári továbbképzések intézményrendszere az oktatási feladatok telepítését tekintve azonos – decentralizált vagy központosított – modellekben is.

A közoktatás pénzügyei tovább árnyalják ezt a képet, hiszen – amint látható volt – a központosított Hollandiában is működhet a decentralizált rendszerekre jellemző, fejkvóta alapú, helyi iskolafenntartásra épülő finanszírozás. A helyi önkormányzati rendszerekben különböző mértékűek a támogatások és változatos finanszírozási technikák alakultak ki. Az

oktatási céltámogatásoktól az általános állami hozzájárulásokon át a szükségleti mutatókra épülő támogatáselosztásig terjedő formák eltérő helyi érdekeltséget és döntési önállóságot biztosítanak.

A különböző modellek szerint működő közoktatási rendszerek azonban általában hasonló problémákkal néznek szembe. Így a tanulólétszám csökkenése, a gazdasági válság következtében módosuló képzési igényekhez való alkalmazkodás, a költségvetési restrikció miatt csökkenő források mind a központosított, mind a decentralizált rendszerekben új megoldásokat igényelnek. Ezért mozdulnak el a központosított rendszerek a helyi szintet erősítő megoldások felé, míg a decentralizált modellekben a központi szint befolyása erősödik. A közoktatás azonban lassan változó rendszer, a reformok eredményei vagy káros hatásai csak hosszú idő után jelentkeznek és több tényező egyidejű változása miatt nehezen mérhetők. Jól látható azonban, hogy a különböző modellekben milyen megoldási irányok rajzolódnak ki és melyek a fő fejlődési utak.

A magyar közoktatási rendszer jelenleg folyó átalakítását elsősorban abból a szempontból értékelhetjük, hogy a hazai reformlépések mennyire esnek egybe az európai trendekkel. Ezek szerint Magyarország ismét átmeneti korszakban van, de most az átalakulás iránya nemcsak a korábban követett decentralizációs iránnyal ellentétes, hanem az Európa más országaiban követett gyakorlattal is.¹² Vázlatosan a következő fő különbségek említhetők:

- a) A nemzeti alaptanterven belül a helyben szabadon választható témakörök aránya a korábbiakhoz képest lecsökken, szűkül a helyi-iskolai szakmai mozgástér. Ezzel az oktatás kevésbé tud majd igazodni a helyi körülményekhez, a helyi pedagógiai programalkotás leértékelődik. A kerettantervek ilyen módon történő megalkotása, a tankönyv kiadás központosítása mind ellentétes azzal az általános céllal, hogy az oktatás tartalma igazodjon a helyi társadalmi igényekhez.
- b) A tankötelezettség 16 éves korra történő leszállítása és a szakképzésen belül a közismereti tárgyak arányának csökkentése azt eredményezi, hogy a fiatalok kevesebb konvertálható tudással és korábban kerülnek ki a munkaerő-piacra. Ez nyilván rontja az elhelyezkedési lehetőségeiket, valamint hosszú távon csökkenti az egész gazdaság innovációs képességét, illetve annak ágazati összetételét is a kevésbé tudásigényes szektorok felé mozdítja el.
- c) A közoktatási közszolgáltatás megszervezése egyértelműen központosítottabbá vált. A központi bérfinanszírozás, a Klebelsberg Kunó intézményfenntartó központon keresztül működtetett iskolahálózat, a megszűnő önkormányzati tulajdon mind a centralizáció eszközei.
- d) A rendszer azonban lehetőséget ad arra, hogy a kisebb önkormányzatok is fenntartsák a saját iskolájukat. Ez azonban megbontja a rendszer egységét, így növeli a társadalmi különbségeket, és kevésbé lesz méltányos a közoktatáshoz, mint alapvető közszolgáltatáshoz való hozzáférés.
- e) Mind az önkormányzati pénzügyek, mind az oktatás-finanszírozási módszerek átalakulóban vannak, bár a konkrét megoldások egyelőre bizonytalanok. A „feladat-

¹² Ezt a folyamatot értékeli és az új szabályozási formákat naprakészen elemzi többek között az <http://okt-polcafe.hu> (2013.05.15.) oktatáspolitikai blog.

- finanszírozás”, mint a jogszabályban egyedül rögzített eszköz tartalma nincs kibontva sem központi szinten, sem azon önkormányzatok esetében, amelyek továbbra is ellátják az iskolák üzemeltetésével, fenntartásával kapcsolatos feladatokat.
- f) Az állami szakfelügyelet és a pedagógiai szakszolgálat megyei-járási tankerületi rendszere váltja föl a korábbi segítő-támogató logikára épülő közoktatási tanácsadói rendszert.
 - g) Az új viszonyok között a teljesítménymérés nyilván teljesen más módszereket fog követni, mint a mai helyi és iskolai oktatási programokat értékelő minőségbiztosítási gyakorlat.
 - h) Ezzel együtt leépül a közoktatás szakmai segítő-tanácsadó kapacitása, hiszen a központosított rendszer feltehetően más célokra és várhatóan szűkebb körben lesz képes hasznosítani a mai sokszínű, piaci alapon működő tanácsadó szervezeteket és oktatási szakértőket.
 - i) Az iskola vezetésére és az ott folyó szakmai munkára egyre kevesebb rálátása és befolyása lesz mind az épületfenntartó önkormányzatnak, mind a helyi és a szülői közösségnek. Ezzel a helyi társadalmi beágyazódás (részvétel, fogyasztói befolyás) lehetőségei erősen lecsökkennek.
 - j) Az iskola több ponton kapcsolódik más helyi közszolgáltatásokhoz, hiszen szociális, egészségügyi, gyermekvédelmi problémákkal először leginkább az iskolában találkozunk az állami-önkormányzati ellátórendszer. Most ez a kapcsolat bonyolultabb lesz, hiszen a koordináció felsőbb szintre csúszik és a mainál egymástól jobban elkülönülő hivatalokhoz kerül.
 - k) Az elmúlt két és fél évtizedben fokozatosan kialakult horizontális koordinációt a közoktatásban felváltja a vertikális problémamegoldási, egyeztetési rendszer. Ez teljes mértékben ellentétes a piaci környezet és a – gyengébb, de még működő – helyi önkormányzatok által követett logikával. Így várhatóan kisebb lesz a rendszer alkalmazkodó és problémamegoldási képessége, így a hatékonysága is csökken.

Melléklet

Feladattelepítés – irányítás – finanszírozás		Finanszírozás, gazdálkodás (típusok)
<p>Feladattelepítés</p> <p>Központosított:</p> <ul style="list-style-type: none"> erős állami szint; szövetségi rendszerű országok: Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország; állami közoktatás, de kiterjedt önkormányzati közszolgáltatások: Csehország, (Franciaország), Hollandia, Írország, Olaszország; tanárok központi alkalmazása: Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. <p>Decentralizált:</p> <ul style="list-style-type: none"> helyi feladat, alapvetően erős helyi önkormányzati rendszerben: Anglia, Lengyelország, Norvégia, skandináv országok; helyi közoktatás, de kevésbé széleskörű az önkormányzati feladatkör: balti országok, Bulgária, Magyarország, Románia, Szlovákia; tanárok helyi, iskolai alkalmazása: Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Szlovákia, Szlovénia, Svédország. 	<p>Igazgatás, szakmai irányítás és támogatás</p> <p>Központi, erős szakfelügyelet* korlátozott nyilvánosság, központi tanári továbbképzés:</p> <ul style="list-style-type: none"> évente legalább egy szakfelügyelet: Ausztria, Észtország, Franciaország, Spanyolország; nem nyilvános szakmai jelentések: Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia; tanárok szakmai továbbképzése: Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. <p>Egyéges szakfelügyelet hiánya, erős nyilvánosság, tanárok helyi továbbképzése:</p> <ul style="list-style-type: none"> legfeljebb kétevente egy szakfelügyelet: Anglia, Belgium (Fl, Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia; nyilvános szakfelügyeleti jelentések: Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország, Olaszország; nyilvános szakfelügyeleti jelentések: Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Írország, Németország (csak a szülőknél), Lengyelország, Norvégia, Portugália, Svédország; tanárok helyi szakmai továbbképzése: Anglia, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. 	<p>Központi támogatások, eltérő finanszírozási technikával:</p> <ul style="list-style-type: none"> feladatfinanszírozás: Franciaország; teljesítmény alapú finanszírozás: Hollandia. <p>Helyi költségvetési finanszírozás:</p> <ul style="list-style-type: none"> feladathoz kötött támogatási rendszer: Anglia; oktatási fejkvóta alapú támogatás: Lengyelország, Magyarország; szükségleti mutatókhoz kötött támogatás: Finnország.

* Felsőtagozat példáján keresztül (ISCED 2 kategória, alsó középfok)

Forrás: saját szerkesztés

Felhasznált irodalom

- Alonso, Juan Diego–Sánchez, Alonso (eds.) (2011): *Reforming Education Finance in Transition Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Dexia (2008): *Sub-national Governments in the European Union*. Paris: Dexia Editions.
- Eurydice (2001): Financial flows in compulsory education in Europe (diagrams for 2001). Brussels: Eurydice, European Unit.
- Falch, Torberg–Oosterbeek, Hessel (2011): *Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training*. EENEE, Analytical Report No. 10. www.eenee.de
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2001): *Decentralizing education in transition societies*. Learning Resources Series, Washington, DC: World Bank Institute.
- Halász Gábor–Herbert, Altrichter (2000): A közép-európai országok decentralizációs politikái és azok eredményei – összehasonlító elemzés. In: Balázs Éva–Halász Gábor (szerk.): *Oktatás és decentralizáció Közép-Európába*. Budapest: Okker Kiadó
- Ministry of the Economy, Finance and Industry (2005): *Budget Reform and State Modernisation in France*. Paris: Department of Budgetary Reform
<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-en-anglais.html>
- Moulin, Marion (2012): *A közoktatási intézmények kettős irányítása Franciaországban*. Előadás a Magyar-Francia Önkormányzati Pénzügyi Konferencián, 2012. június 28. www.toosz.hu
- OECD (2011a): *Education at a Glance 2011. OECD Indicators*. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD (2011b): *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.
doi: 10.1787/gov_glance-2011-en
- OECD (2012): *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD (2013): *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Publishing.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 29–51. old.
- 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.
- Szamel Katalin–Balázs István–Gajduscek György–Koi Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó.
- Varga Júlia (2009): *A területi alapú oktatási kompenzációs rendszerek nemzetközi tapasztalatainak áttekintése*. Budapest: Educatio Kft.
- 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.

Egyéb források

- A Tanács következtetései (2011/C 70/01) az oktatásnak és a képzésnek az Európa 2020 stratégia végrehajtásában játszott szerepéről. Tájékoztató. HL C70., 2011.3.4., 1–3. o.
- A Tanács és a Bizottság 2012. évi közös jelentése (2012/C 70/05) az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszerének végrehajtásáról (Oktatás és képzés 2020) Oktatás és képzés az intelligens, fenntartható és befogadó Európában. HL C 70., 2012.3.8., 9–18. o.
- 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>

4.

A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában

Hoffman István

Az önkormányzatok által ellátott szociális feladatok körében a XX. század utolsó harmada jelentős változásokat hozott Európában. Ezek a változások erőteljesen érintették az 1945–75 közötti időszakban, a „dicsőséges harminc évben” jelentősen kibővült szociális jellegű közszolgáltatásokat is (Loughlin–Hendriks–Lidström, 2011: 6–7). 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 modelljeinek vizsgálatát megelőzően röviden áttekintjük a szociális közszolgáltatási rendszert befolyásoló tényezőket.

1. A területi szociális közszolgáltatási rendszert befolyásoló tényezők

A területi szociális közszolgáltatás kérdéskörének elemzéséhez előljáróban röviden meg kell vizsgálni, hogy a különféle jogrendszerek miként értelmezik a szociális közszolgáltatás tartalmát és terjedelmét, az egyes szolgáltatások körét. A rendszer működését döntő módon meghatározza annak finanszírozása, így röviden erre a kérdéskörre is kitérünk.

1.1 A szociális ellátások (közszolgáltatások) tartalma és fogalma

A szociális ellátások (közszolgáltatások) fogalma jelentős mértékben függ az egyes államok által követett szociális (jóléti) modelltől, az adott állam közszolgáltatásokkal kapcsolatos felfogásától, valamint közjogi rendszerétől. Szinte valamennyi államban megkülönböztetik a pénzügyi, a természetbeni és a személyes jellegű szociális közszolgáltatások körét.

A fenti általános keretek között is a különböző államok tételes jogaiban, s az egyes igazgatás- és jogtudományi munkákban is két fő megkülönböztetést különíthetünk el. Az egyik a különféle szociális ellátások tág értelmezése. Ez a megközelítés valamennyi, nem piaci alapon nyújtott ellátást a pénzügyi, természetbeni és személyes jellegű szociális ellátások közé

sorol. A másik a szociális ellátások szűkítő megközelítése, amelyik bizonyos, jól elkülöníthető jegyekkel rendelkező ellátási típusokat külön keretek között rendez vagy tárgyal.

A következőkben az egyes ellátási formák fogalmi kereteit vizsgáljuk meg az igazgatástudomány és a tételes jogi szabályozás aspektusából.

1.1.1 A szociális szolgáltatások fogalma az igazgatástudományi munkákban

A szociális szolgáltatások igazgatástudományi értelmezése tekintetében az egyes államok szakirodalmán belül jellemzően elkülönítik a tágabb és szűkebb értelemben vett szociális ellátórendszert. A *tágabb értelemben* vett szociális ellátórendszer valamennyi nempiaci alapon nyújtott szolgáltatást, így gyakorlatilag a teljes állami humán közszolgáltatási szektort átfogja. A fenti megközelítést jellemzően a szociológiai alapú vizsgálatok használják, figyelemmel arra, hogy ezek a kutatások egészében vizsgálják az állami ellátórendszer és a közszolgáltatások működéseit (Fazekas, 2004: 281; Ross, 2009: 83).

A fenti megközelítésnél *szűkebb az az értelmezés*, amely szerint a szociálpolitika, s így 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). Figyelemmel az egyes országok – később bemutatandó – tételes jogi rendelkezéseire, a szociális ellátások (közszolgáltatások) körének meghatározása körében jellemzően ezt a megközelítést alkalmazzák (Waltermann, 2011: 32). Így jellemzően a szociális szolgáltatások körébe sorolja az igazgatástudományi és a jogtudományi szakirodalom a társadalombiztosítási ellátásokat, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi ellátásokat, támogatásokat, a családi és gyermeknevelési támogatásokat, az anyasággal összefüggő juttatásokat, a fogyatékos személyek ellátásait, valamint a rászorultsági alapon nyújtott szociális ellátásokat (Fichte, 1996: 4–5; Grillberger, 2011:1–3).

Amennyiben az egységes európai szociális védelmi statisztikai rendszert vesszük alapul,¹ akkor az a szociális védelem szolgáltatásai körébe sorolja a betegség, az egészségkárosodás, a fogyatékos, az idős kor miatt nyújtott pénzügyi, természetbeni és személyes ellátásokat, a (túlélő) hozzátartozók ellátásait, a családi és gyermeknevelési támogatásokat és ellátásokat, a munkanélküliségi ellátásokat, a lakhatáshoz nyújtott személyes jellegű, pénzügyi és természetbeni ellátásokat, valamint a társadalmi kirekesztés elleni – jellemzően rászorultsági alapú – ellátásokat (Cichon et al, 2004: 54–55). Így az ESPROSS statisztikai számbavételi rendszere is a szociális ellátások széles értelemben vett fogalmát veszi alapul.

E körben általában az egészségbiztosítási ellátások és a személyes jellegű gondoskodást és ápolást nyújtó ellátások jelentenek problematikus pontot, ugyanis azokat egyes szerzők az egészségügyi szolgáltatások körébe, míg mások a rendszer egészét a szociális ellátórendszer körébe vonják. Míg a kontinentális felfogásban gyakoribb az, hogy az ápolási szolgáltatásokat, illetve az egészségügy társadalombiztosítási ellátásait is a szociális igazgatás körébe vonják (Fazekas, 2004: 281), addig az Egyesült Államok szabályozásában ezek a szolgáltatások egyértelműen az egészségügy (és annak joga) körébe sorolhatók (Turnock, 2012: 197–200).

¹ ESPROSS – European System of Integrated Social Protection Statistics.

A fenti keretek illeszkednek a tételes jogi megoldásokhoz, azonban ebben a körben több, különféle megoldást találhatunk.

1.1.2 A szociális szolgáltatások szabályozása egyes országok tételes jogi rendelkezéseiben

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, ahol a társadalombiztosítási (azon belül mind a nyugdíj, mind az egészségbiztosítási), az attól elkülönült munkaügyi biztosítási, az egészségbiztosításhoz részben kötődő ápolásbiztosítási, a gyermek- és ifjúságvédelmi, gyermeknevelési és családtámogatási, a szociális segélyezési és természetbeni, valamint személyes ellátási joganyagot, azok eljárási szabályait és általános rendelkezéseit egy hatalmas, 12 könyves törvényt, a Szociális Törvénykönyv (Sozialgesetzbuch – SGB) rendezi (Eichenhofer, 2007: 10). A német szabályozás sajátossága, hogy így a másutt önálló rendszernek tekintett egészségügyi szolgáltatások csak a szociális ellátórendszeren belüli relatív önálló alrendszernek minősülnek. A német felfogásban azonban ennek az egészségügyi alrendszernek képezi a részét az idősgondozás – egészségügyi szakmai és szociális munkát is tartalmazó – csomagja is. Ez a szövetségi kormány hatáskör-telepítésében is megnyilvánul, hiszen az ápolásbiztosítás a Szövetségi Egészségügyi Minisztérium (Bundesministerium für Gesundheit) reszortjába tartozik (Roth–Rothgang, 1999: 307–308).

A fenti, elvileg egységes kódex modellje nem tekinthető általánosnak Európában. A kontinentális szociális modellel rendelkező államokban a társadalombiztosításra vonatkozó szabályokat *jellemzően külön törvény vagy törvények* (gyakran társadalombiztosítási áganként elkülönítve) tárgyalják. Így például Svédországban is külön törvény – a szociális törvénykönyv (SFS, 2010: 111)² – szabályozza a társadalombiztosítási és egyes, alanyi jogon járó, a szociális szolgáltatási törvény (SFS, 2001: 453)³ hatálya alá nem tartozó szolgáltatások körét. Amennyiben Magyarország szabályozására tekintünk, akkor is láthatjuk, hogy a társadalombiztosítás különböző ágainak és a munkanélküli biztosításnak a szabályait, valamint a megváltozott munkaképességűekre vonatkozó rendelkezéseket különböző törvények⁴ szabályozzák. Egyes országokban – különösen azokban, ahol a társadalombiztosítás rendszere több lépcsőben, folyamatos jogkiterjesztések útján alakult ki – a társadalombiztosítási jogszabályok is gyakran célcsoportonként tagoltak. Ilyen szabályozást figyelhetünk meg Franciaországban, ahol az 1990-es évek – gyakran költségvetési, finanszírozási indíttatású – reformjai a rendszer egyszerűsítését, ezzel egyes rétegek (így a közzsféra alkalmazottai) sajátos előjogainak felszámolását kísérelték meg (Blanchet–Legros, 2002: 111).

² Lag (2010: 111) om införande av socialförsäkringsbalken.

³ Socialtjänstlag (2001: 453).

⁴ Az 1997. évi LXXX. törvény, 1997. évi LXXXI. törvény, 1997. évi LXXXIII. törvény, 2011. évi CXCI. törvény, 1991. évi IV. törvény.

Az egységes kódex modelljével szemben számos államban a *szociális ellátásoktól külön szabályozzák a társadalombiztosítási* – és gyakran a munkaügyi (biztosítási) támogatási – *rendszereket*. Amennyiben a fenti ellátásokon kívüli szociális szolgáltatásokra tekintünk, azok szabályozásában sem egységes a helyzet. E körben két fő modellt vázolhatunk fel. Az *első modell* körébe azon államok tartoznak, amelyek a szociális segítségnyújtás alatt valamennyi alanyi jogon járó és normatív módon szelektív, személyes jellegű szociális ellátást – egyes szerzők gyűjtőfogalmával: univerzális szolgáltatást (Rauch, 2008: 268–269) –, valamint a rászorultsági alapon juttatott személyes ellátásokat egy törvény keretében tárgyalják. Az egységes szociális szolgáltatási szabályozás szép példáját jelenti a francia jogalkotás, amely az 1956-os (Code de la famille et l'aide sociale) majd az azt felváltó 2000-es szociális kódexekkel (Code de l'action sociale et des familles) valamennyi fontosabb célcsoport, így a fogyatékosok, a rászoruló családok, gyermekek és fiatalok, valamint idősek részére nyújtott személyes és pénzbeli szociális ellátást egy törvényben és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletekben (ordonnances, décrets) szabályozza (Borgetto–Lafore, 2006: 1–3). A francia jogalkotás univerzális jellegét a 2000-es kódex címe is jobban érzékelteti, a korábbi szabályozásban szereplő „szociális segítséget” (aide sociale) felváltotta a „szociális cselekvés” (action sociale) fogalma. A szociális segítségnyújtás egységes modelljébe sorolható Svédország is, amely a személyes jellegű szociális szolgáltatások egészét egy törvényben, a szociális szolgáltatási törvényben (SFS, 2001:453) szabályozza. Az egységes francia szabályozás a szociális szolgáltatások viszonylag széles fogalmát veszi alapul. Így egyértelműen szociális szolgáltatásnak – s nem egészségügyi ellátásnak – tekinti az ápolást és gondozást nyújtó, egyes országokban (így a korábbiakban említettek szerint Németországban és az Egyesült Államokban) egészségügyinek minősülő ellátásokat.

A *második modellben* a szociális szolgáltatások törvényi szabályozása a különböző célcsoportok tekintetében diverzifikált. Ezt a modellt követő államok nem egységesek abban a tekintetben, hogy mely célcsoportokat kezeli külön, önálló törvényben a jogalkotó. Kiemelhetjük azonban, hogy a gyermek- és ifjúságvédelem személyes jellegű szolgáltatásairól általában külön törvény rendelkezik. Külön ifjúságvédelmi törvényt alkottak például a svájci kantonok⁵ (Rüegg 1994: 51–52). Hasonlóan önálló ifjúságvédelmi törvényeket alkottak az – osztrák szövetségi alkotmány hatáskör-telepítési szabályaira figyelemmel jogalkotási hatáskörrel rendelkező (Adamovich et al, 2009: 77–78) – osztrák tartományok is.⁶ Ezt a modellt követte például Olaszország is a 285-97. törvény (Legge 285–97) kihirdetésével. Megjegyezhető, hogy 1997-et követően Magyarország is differenciált szabályozást alakított ki a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény elfogadásával (Fazekas, 2004: 287). A fentiekhez hasonló megoldást követ Finnország és Norvégia is, amelyben a gyermekfelügyeletet és a gyermekjóléti szolgáltatásokat külön törvény szabályozza (Niemela–Salminen, 2006: 17).

⁵ A szociális és gyermekvédelmi ellátások szabályozása a svájci jogban a kantonok hatáskörébe tartozik, szövetségi szinten csak a 2002. október 4-én elfogadott SR-861. számú szövetségi törvény rendelkezik bizonyos kiegészítő családtámogatásokról.

⁶ Például Alsó-Ausztria (Niederösterreich) a többször módosított, 2/83. (1983. jan. 27.) ifjúsági törvényének (Jugengesetz) megalkotásával.

A diverzifikált modellen belül az *osztrák tartományok* külön csoportot képeznek, ugyanis ezek a tagállamok nemcsak a gyermek- és ifjúságvédelem és -segítés, hanem a fogyatékos személyek ellátása tekintetében is önálló törvényeket alkottak.⁷ Az osztrák tartományok fogyatékosügyei törvényei abban a tekintetben térnek el az 1998-ban elfogadott magyar és a 2002-ben elfogadott német szövetségi, a fogyatékos személyek esélyegyenlőségeiről szóló törvényektől,⁸ hogy míg a későbbiekben megalkotott német és magyar normák a fogyatékos személyek jogaira, egyenjogúságukra és esélyegyenlőségükre összpontosító, alapjogias és általános jellegű jogszabályok, addig nyugati szomszédunk tartományi törvényei elsősorban a fogyatékos személyeket megillető személyes jellegű szolgáltatások szabályozására helyezik a hangsúlyt – szociális jogi megközelítéssel.

Az elemzés során elsősorban a szociális szolgáltatásoknak a jog- és igazgatástudományban, valamint a szociológiában kialakult tágabb fogalmát vesszük alapul. Figyelemmel arra, hogy a tág értelemben vett szociális ellátások közül ezen kutatócsoport munkájában már az egészségügy és a lakhatási ellátások körében külön kutatási munkák folytak, így nem térünk ki részletesen a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások, valamint a lakhatási ellátások és támogatások körére. Ez a megközelítés végső soron összhangban van az egyes európai államok tételes jogi szabályozásaival is, amelyek – ha diverzifikáltak és több törvényben is – ezeket a szolgáltatásokat alapvetően szociális jellegűnek tekintik.

1.2 A szociális szolgáltatások főbb modelljei és azok finanszírozása

A helyi-területi önkormányzatok szociális szolgáltatások nyújtásában betöltött szerepének megértéséhez röviden át kell tekintenünk a szociális ellátások finanszírozásának főbb modelljeit. Figyelemmel arra, hogy ezek az ellátások a jóléti államok kiemelkedően fontos szolgáltatásai közé tartoznak, vizsgálatunk tárgya szorosan összefügg azzal, hogy az adott állam mely jóléti modellt követi – jöllehet, bizonyos esetekben meglepő hasonlóságok jelentkezhetnek e téren az eltérő gazdaságpolitikát folytató országok között.

A szakirodalom viszonylag egységes abban, hogy elkülöníti egymástól a liberális (angolszász) modellt és a kontinentális (bismarcki) modellt. Előbbi alapvetően rászorultsági alapú ellátásokat nyújt, a kontinentális modell pedig az öngondoskodás mellett döntően egy jelentős mértékben kiépített, társadalombiztosítási rendszeren alapul. Egyes szerzők a kontinentális modelltől elkülönítik a mediterrán (dél-európai) modellt, amely az egyéni öngondoskodás mellett szintén épít a társadalombiztosítási rendszerre, viszont ennek a szolgáltatási és védelmi – ezáltal a bevételi és kiadási – szintje alacsonyabb a kontinentális modellt követő államokban. Szintén ebbe a körbe vonható a volt államszocialista országok jóléti szabályozása is, amely a kontinentális modell alapjain a történelmi körülmények miatt egy fragmentáltabb, a rászorultsági elemekre jobban építő rendszert jelent. A mediterrán

⁷ Lásd például az 1986. február 18-án kihirdetett bécsi tartományi fogyatékosügyei törvényt (Wiener Behindertengesetz).

⁸ Lásd a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt, valamint a fogyatékos személyek egyenjogúságáról szóló, 2002. április 27-én kihirdetett szövetségi törvényt (Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen – Behindertengleichstellungsgesetz – BGG).

és a volt szocialista országok ellátórendszerétől jelentősen eltér a skandináv jóléti modell, amely jelentős részben a kiemelkedően magas adóbevételekből finanszírozott, alanyi jogú ellátásokra épít. Mások külön, ún. reziduális modellként értelmezik a jóléti államok időszakát megelőző, tisztán szegényügyi jellegű ellátórendszereket, amelyek elsősorban az iparosodó országokra jellemzőek (Esping-Andersen, 2006: 16–18; Mejstřík–Chytilová, 2008: 37–38; Okma, 2002: 230–231).

A fenti modellekben eltérő módon finanszírozzák az egyes szociális szolgáltatások nyújtását. A következőkben azokat modellenként vizsgáljuk meg.

1.2.1 A liberális (angolszász) modell és annak finanszírozási rendszere

Az angolszász államok (különösen az Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Ausztrália, Új-Zéland, valamint Írország), aktívan támogatják a szociális közszolgáltatások körében a *piaci megoldásokat*, oly módon, hogy egyrészt ösztönzik a piaci szereplők által nyújtott jóléti ellátásokat, másrészt az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozzák a közfelelősséget. Ebben a rendszerben az „egészségügyi ellátórendszer kivételével az állam szerepe reziduális, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott célzott ellátások rendezésére korlátozódik” (Esping-Andersen 2006: 16). Az állam azáltal, hogy szűkebb körben biztosít állandóan finanszírozott ellátásokat és az ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében erősíti a jövedelemtesztelés szerepét, a piaci alapon nyújtott szociális ellátások felé orientálja a középosztályt. Esping-Andersen szerint bár a liberális országok jóléti kiadásainak aránya jóval alacsonyabb, a szociális kiadások azonban megjelennek a magánszféránál. Szerinte ez a modell számos nem kívánt negatív következménnyel jár, így nőnek a háztartások magánbiztosításra költött kiadásai, valamint a „polgárok piaci megoldások felé fordulásával jelentősen csökken az állam bevételnövelő kapacitása” (Esping-Andersen 2006: 17) amellet, hogy a szociális ellátásokhoz való hozzáférés lehetősége is differenciálódik.

Az 1970-es, '80-as években az angolszász államokban megerősödő új közmenedzsment mozgalom, elsősorban az annak keretében megjelenő – az új jobboldalhoz köthető – szabályozási és posztfordista elméletek⁹ hatására az állami és helyi önkormányzati szolgáltatás-szervezésben is kvázi piacok és kvázi verseny kialakítására törekedtek a központi kormányzat szerepének csökkentésével, valamint a helyi autonómiák szabályozó és szolgáltatásszervező feladatainak megerősítésével (Healy, 2002: 5–8).

Az angolszász államokban a *társadalombiztosítás nem vagy csak korlátozott, esetleg kiegészítő jelleggel jelenik meg*. A kontinentális államokban viszont a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó szolgáltatásokat vagy a magánbiztosítók – mint az Egyesült Államok egészségügyi és nyugdíjbiztosítási rendszerében (Diamond–Ország, 2005: 110) – révén finanszírozzák, vagy alanyi jogú ellátókként – mint például az egészségügy terén a brit Nemzeti

⁹ A szabályozási és a posztfordista elméletek a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatban központi szereplőnek nem az állami, önkormányzati szerveket, hanem a fogyasztóként kezelt egyént tekintették. Elméleteik kiemelten fontosnak tartották a köz- és a magánszektor közötti kapcsolatrendszer újraértelmezését, a közszolgáltatások terén a magánszolgáltatók megerősítését, elsősorban a kiszervezés és a köz- és magánszféra együttműködéseinek (PPP) keretében, az állami tevékenység kiegészítéseként, annak hatékonysága növelése érdekében. A szabályozási teóriáról és a posztfordizmusról részletesebben lásd: Horváth M., 2002: 28–29.

Egészségügyi Szolgálat (National Health Security, NHS) – határozzák meg (Barr, 2009: 444–445). A fentiekre figyelemmel az angolszász modellben a családtámogatások mellett elsősorban a *rászorultsági jellegű szociálpolitika* játszik központi szerepet, amelyet szintén adóbevételekből finanszíroznak, *s amelyek működtetésében az egyes helyi önkormányzatok központi szerepet játszanak* (Esping-Andersen, 2006: 16–17; Healy, 2002: 1).

1.2.2 A kontinentális (bismarcki) modell és jóléti finanszírozási rendszere

Esping-Andersen szerint a kontinentális európai országok jóléti rendszereinek az a legfőbb közös vonása, hogy a hagyományos családi jóléti felelősségi körök részlegesen fennmaradnak, éppen ezért ebben a rendszerben a fő kenyérkereső biztonsága a legfontosabb. A modellnek ezt a familiáris jellegét csak tovább erősíti a *társadalombiztosítás dominanciája*, amely jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állással rendelkezőknek (Esping-Andersen 2006: 17–18). A fenti modellt alkalmazó rendszerekben – amelyekhez elsősorban Franciaországot, a Benelux-államokat, valamint a német irányzatot követő országokat (Németországot, Svájcot és Ausztriát) sorolhatjuk – a társadalombiztosítás finanszírozza a hozzátartozói, valamint a rokkantsági nyugellátásokat is magába foglaló nyugdíjrendszert, az egészségügyi ellátórendszert, valamint – legalább részben – biztosítási alapú a munkanélküliségi és foglalkoztatási szolgáltatások köre is. Amint azt már jeleztük, Németországban az egészségügyi ellátórendszer részét képezi az ápolásbiztosítás, s ezzel az idősgondozás egy meghatározó szegmense is.

A kontinentális államokban ennek megfelelően a rászorultsági szociálpolitika egyfajta „végső menedék” („last resort”) azok számára, akik a társadalombiztosítás széles körű ellátórendszerében semmilyen szolgáltatásra nem szereztek jogosultságot, így annak szerepe csak kiegészítő jellegű. A modellt követő egyes államok tekintetében általánosságban elmondható, hogy a fenti, kiegészítő jellegű rászorultsági szolgáltatások megszervezésében kiemelkedő szerepe van a helyi önkormányzatoknak.

1.2.3 A mediterrán modell és annak finanszírozási rendszere

Ez a modell a dél-európai országokra, így elsősorban Olaszországra, Spanyolországra és Görögországra jellemző. Több kutató – így Esping-Andersen is (Esping-Andersen, 2006: 17) – ezeket az országokat a *kontinentális* (bismarcki) modell körébe sorolja. Ennek legfőbb oka az, hogy ezekben az országokban is a szociális szolgáltatások tekintetében a társadalombiztosítás a központi ellátórendszer. Ellentétben a kontinentális államok mindenre kiterjedő, széles szociális ellátási rendszerével, ezekben az országokban *nincs általános védőháló* (szociális minimum), mint a német és a francia modellben, valamint *az ellátások kiterjedtsége is kisebb* – elsősorban az érintett országok gyengébb gazdaságára figyelemmel (Mejstřík–Chytilová, 2008: 40).

1.2.4 A volt államszocialista államok modellje és szociális szolgáltatásainak inanszírozása

A volt államszocialista országok szabályozásai a *kontinentális (bismarcki) modell egy másik altípusaként* is értelmezhetőek, azonban attól számos ponton különböznek. Ezek az államok – különösen az egykori Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai – történeti hagyományaik által

determináltak jelentős és differenciáltak – alapvetően bismarcki jellegű, társadalombiztosítási – szociális ellátórendszerrel rendelkeztek. A szocializmus időszakában ez az ellátórendszer tovább bővült (Kornai, 1992: 316–317), amelynek biztosítására a tervezettség – még részleges piaci reformokkal – sem volt képes. Az 1970-es években jelentkező finanszírozási, társadalmi, gazdasági és politikai problémák végül elvezettek a szocialista rendszerek összeomlásáig, amely magával rántotta a túlméretezett állami gondoskodás mechanizmusait is.

Az 1990-es évek elejétől a frissen kiépülő demokratikus rendszerek mind társadalmi, mind egyéni szinten a mai napig feldolgozatlan szociális problémákkal szembesültek (Hörschelmann, 2004: 219–222). Ezek közül a legfontosabb a korábbi, valamennyi állampolgárra kiterjedő foglalkoztatás megszűnése volt. Az egykori állami vállalatok és mezőgazdasági szövetkezetek csődje ugyanis nemcsak a munkahelyek megszűnését, tömeges munkanélküliséget generált, hanem együtt járt az általuk szervezett és nyújtott szociális szolgáltatások eltűnésével is. Az új kihívásokhoz alkalmazkodni nem képes – jellemzően vidéki, mezőgazdasági (Hörschelmann, 2004: 222) – területeken tartós, magas szintű munkanélküliség alakult ki, továbbá a városias, urbanizált régiókban megjelent a hajléktalanság. A tartós munkanélküliség mellett az inaktív személyek számának növekedéséhez vezetett az is, hogy az átmeneti időszak gyorsan leépülő nagyvonalú ellátásait kihasználva többen a nyugdíjba „menekültek”, amely csak gyorsította a korábbi – társadalombiztosítási – rendszerek problémáinak a kezelését. A tömeges munkanélküliségre a volt szovjet blokk államai ad hoc, az aktuális probléma tekintetében tűzoltás jellegű – jellemzően biztosítási alapú – munkanélküli ellátási rendszerek kiépítésével próbálták választ adni, amelyek nem jelentettek stratégiai, hosszú távú megoldást.

Az állami költségvetési problémák rendezéséhez kapcsolódóan az 1990-es évek elejétől gyökeresen át kellett alakítani a korábbi, széleskörű gondoskodást biztosító rendszert. Ennek keretében a társadalombiztosítás költségeinek csökkentése érdekében több ország¹⁰ a társadalombiztosítását részben magánbiztosítási, tőkefedezeti rendszerré alakította. Szintén a költségvetési kiadások csökkentésével függött össze, hogy viszonylag gyorsan épültek le a korábban széles körben, alanyi jogon nyújtott – jellemzően családtámogatási – ellátások és a segélyezési rendszerek.

A költséghatékonyabb feladatellátás érdekében egyes országokban (pl. Szlovákiában) az egészségügyi és szociális ellátórendszert részlegesen privatizálták, ezzel egyidejűleg részben térítéskötelessé tették. Mindezekben túl jelentősen megnőtt az önkormányzatok szerepe a szociális gondoskodás terén.

Így a kelet-közép-európai államok rendszerei – bár számos hasonlóságot mutatnak – összességében jelentős mértékben eltérnek egymástól. A fenti reformok ellenére is *megmaradt központi szereplőnek a társadalombiztosítás*, jóllehet annak kiadásait folyamatosan csökkentik. A társadalombiztosítási szektor körében több ország *piaci alapú reformokat hajtott végre*, így vagy a nyugdíjbiztosítás vagy az egészségbiztosítás, esetleg mindkét ágazat tekintetében versengő biztosítók rendszerét alakította ki (Mejstřík–Chytilová 2008: 47).

Az egyéb ellátások összevethetőek a nyugat-európaiakkal, azonban ki kell emelni, hogy a rendszerváltás időszakának tömeges munkanélkülisége és a munkanélküliség elől a szociális ellátórendszer védőszárnya alá vonulás miatt a korábbiakhoz képest jelentősen megnőtt az adókból fizetett, rászorultsági alapú és alanyi jogú támogatások szerepe. Az egyes

¹⁰ Így Magyarország is 1998 és 2010 között.

modellek közötti, az ellátásokban megjelenő különbségeket jól mutatja az alábbi, 2007-es adatok alapján készített összehasonlító táblázat is.

1. táblázat

**Szociális transferek a visegrádi államokban
és egyes, mintaadó európai államokban (2007)**

Ország	Teljes szociális kiadás (GDP %-ában)	Szociális kiadások szerkezete (az összes %-ában)							
		Időskor	Hozzá-tartozói ellátások	Rokkantság	Betegség	Család/gyermek	Munka-nélküliség	Lakhatás	Egyéb (pl. tömegközlekedés)
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: ECOSTAT, 2010: 21.

1.2.5 A skandináv jóléti állam és annak finanszírozási modellje

Esping-Andersen szerint a skandináv államok jóléti modellje „nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillérre helyezi a hangsúlyt” (Esping-Andersen, 2006: 15). A modell három főbb jellemzőjének azt tekinti, hogy ezek az országok a) univerzális garanciákat, b) foglalkoztatást biztosító és elősegítő, ún. aktivációs lehetőségeket és c) fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyermekeknek, a fogyatékosokkal élőknek és a támogatásra szoruló idősöknek. A skandináv modell *univerzális jellegét* emeli ki Dietmar Rauch is tanulmányában (Rauch, 2008: 268). Esping-Andersen jelzi, hogy a skandináv (északi) jóléti modell költséges, ha az állami bevételeket és kiadásokat nézzük, de kimutathatóan nem költségesebb a többi modellel, ha a rendszer egészére kiterjedő könyvelési módszert alkalmazunk.¹¹

A modell finanszírozása – bár folyamatosan jelen volt, s az utóbbi évek reformjai során¹² erősödött a társadalombiztosítás és a magánbiztosítások szerepe – *alapvetően adókból finanszírozott*. Éppen ezért a szociálpolitikusok általában kiemelik, hogy az arányosan terített

¹¹ Esping-Andersen jelzi, hogy a GDP százalékában mért teljes jóléti forrásallokáció nem nagyobb a skandináv államokban, mint az Egyesült Államokban. A különbség egyszerűen a magán- és a közkiadások eltérő aránya (Esping-Andersen, 2006: 15–16).

¹² Így például a 2010-es svéd társadalombiztosítási törvény megerősítette a svéd nyugdíjrendszer tőkefedezeti jellegét azzal, hogy az alapnyugdíj helyett a tőkefedezeti alapon finanszírozott nyugdíj járulékát, s ezzel mértékét növelte (Munell, 2011: 219–220).

adóteher ellenére a magas adók veszélyeztetik a rendszert, amelynek fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatottság megőrzésétől függ (Esping-Andersen, 2006: 15; Rauch, 2008: 269–207).

A skandináv modell így egyfajta szegénységi kockázatokat megelőző (preventív) rendszert jelent, azaz célja, hogy minél tovább maradjon az állampolgár a munkaerőpiacon aktív foglalkoztatottként, ám ha kiesik onnét, akkor széles körű, univerzális juttatásokra válik jogosulttá, amelyeket alapvetően az adórendszer finanszíroz. Esping-Andersen szerint ennek a preventív modellnek az a legfontosabb előnye, hogy egyidejűleg képes csökkenteni az időskori és a gyermekszegénységet, ezzel is bizonyítva, hogy „a bőkezű időskori ellátások önmagukban nem összeegyeztethetetlenek az aktív családtámogató politikával” (Esping-Andersen 2006: 16).

Összességében tehát megállapítható, hogy az állami szerepek kiterjedése alapvetően meghatározza az egyes államok szociális feladatok ellátásában történő szerepvállalását, valamint a választott megoldások döntően befolyásolják a különféle finanszírozási technikákat, s ezzel jelentősen kihatnak a szervezeti szabályozás modelljeire is.

Az egyes modellekben a finanszírozás mértékét jól mutatja az alábbi táblázat is, amely az EU egyes, a fenti modellekre figyelemmel kialakított országcsoportok vonatkozásában a szociális kiadások arányát és mértékét fejezi ki.

2. táblázat

Az európai modellek és azok finanszírozása (2007)

Vizsgált szempontok	Liberális jellegű európai modell (NL, UK)	Klasszikus „bismarcki” modell (AT, BE, LU, FR, DE)	Skandináv modell (DK, SE, FI)	Mediterrán modell (EL, IT, MT, ES, PT)	Átmeneti gazdaságok – bismarcki alapokon nyugvó – modellje (CZ, HU, PL, SK, SI)	Liberális – reziduális jellegű modell (CY, IR, EE, LT, LV)
Teljes szoc. kiadás (GDP %-a)	27,4	28,4	29,8	22,9	21,2	14,7
Teljes szoc. Kiadás / fő (EUR/év)	7343,3	7769,0	8651,7	3957,6	2453,0	2165,9

Forrás: Mejstřík–Chytilová, 2008: 51.

A táblázat alapján megállapítható, hogy a különböző modellek ellenére a nyugat-európai (liberális és bismarcki) országok szociális kiadásai hasonló nagyságúak, ezzel szemben az alacsonyabb gazdasági fejlettségű tagállamok szociális kiadásai (GDP-hez viszonyított kiadásai is) egyértelműen kisebbek. A legszélesebb szociális hálót a nyugat-európai országok közül a skandináv modell, míg a legalacsonyabb szintű szociális ellátórendszert a fejletlenebb országok közül a liberális – reziduális modell biztosítja.

A főbb jóléti modellek – s ehhez kapcsolódóan a finanszírozás legfőbb elemeinek az – áttekintését követően az államigazgatás és az önkormányzatok közötti, a szociális szolgál-

tatások biztosításával összefüggő feladatmegosztás elveinek és rendszereinek vizsgálatával folytatjuk az önkormányzati szociális ellátórendszerek felépítését befolyásoló fontosabb körülmények vizsgálatát.

1.3 Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti feladatmegosztás rendszere

Az előzőekből látható, hogy a szociális ellátások körében mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás széles hatáskörökkel rendelkezik. Figyelemmel a szociális szolgáltatások széles körére, s ebből fakadóan az ellátások, a szerepek sokszínűségére, ebben az esetben a szolgáltatási szerepkörök¹³ szerinti áttekintés csak a személyes jellegű szolgáltatások tekintetében alkalmazható. Mindezekre figyelemmel a feladatmegosztást elsősorban a szociális ellátórendszer alágazatok tekintetében vizsgáljuk meg.

1.3.1 A nyugdíjbiztosítás ellátásai

A nyugdíjbiztosítás, mint a szociális ellátórendszer egyik alrendszere különféleképpen finanszírozható. A korábbiakban már bemutattuk, hogy a kontinentális (bismarcki) rendszerekben főként a társadalombiztosítás nyújtja ezeket az ellátásokat, míg az angolszász (liberális) modellben a szabályozott piaci (magán)biztosítók játszanak központi szerepet. A korábbi, részben az alanyi jogú ellátásokra és a társadalombiztosításra építő svéd rendszerben is megerősödött az 1990-es évektől kezdve az öngondoskodás – s ezzel együtt a magánjogi biztosítók – szerepe, valamint több rendszerváltó kelet-közép-európai ország is egyfajta vegyes, az állami és a magánbiztosítók kettősségére építő rendszert alakított ki.

Amennyiben a kérdéskört az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti feladatmegosztás szemüvegén keresztül vizsgáljuk, akkor első megközelítésben ki kell emelni, hogy a nyugdíjbiztosítás ellátásai kizárólag *pénzbeli jellegűek*, amelyben *nem indokolt a szolgáltatási szerepkörök széles körű megosztása*. Az állami biztosítási rendszerek kezelik a köztehernek minősülő befizetéseket, a hatályos jogszabályok alapján – sajátos hatósági ügyként – megállapítják az ellátásokat, valamint ők gondoskodnak a kifizetésekről. Mivel ezekben a rendszerekben az állami biztosító jellemzően az államigazgatási szervezetrendszer része, ezért az önkormányzati igazgatás e körben csak korlátozott szerepkörökkel rendelkezik.

Az önkormányzati igazgatás rendszerei közül azonban nem a területi, hanem a *testületi (korporatív) önkormányzatok* rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. Így például Németországban a nyugdíjigazgatásban központi szerepet játszanak a testületi jellegű önkormányzatnak tekintett nyugdíjpénztárak (Waltermann, 2011: 164–165). Hasonló modellt alkalmazott Magyarország is 1993 és 1998 között, amikor a nyugdíjigazgatás irányítását egy sajátos, testületi önkormányzat látta el (Fazekas, 1999: 288–289). A területi önkormányzatok azonban a nyugdíjügyek terén gyakorlatilag nem rendelkeznek feladatokkal.

¹³ A szolgáltatási szerepkörök alapján megkülönböztethetjük a fogyasztókat, a szolgáltatás nyújtóját, a szolgáltatás vásárlóját, valamint a szolgáltatás szabályozóját és ellenőrzőjét (Horváth M., 2005: 120–121).

1.3.2 Egészségügyi ellátások

A korábbi – a személyes jellegű egészségügyi szolgáltatások vizsgálata körében tett – kutatási megállapításokra figyelemmel ki kell emelni, hogy a pénzbeli és természetbeni ellátások körében a területi önkormányzatok nem kapnak hatásköröket. Egyes országokban (például Németországban) a betegbiztosítási pénztárak vonatkozásában viszont – hasonlóan a nyugdíjbiztosításhoz – a testületi önkormányzatok feladat- és hatáskörrel bírnak.

A *személyes jellegű* ellátások körében pedig az adott ország modelljétől függően, jellemzően a szolgáltatások nyújtásában, kivételesen a hatósági felügyelet biztosításában működnek közre a helyi közösségek szervezetei.¹⁴

1.3.3 Álláskeresők ellátásai

A munkanélküliség jelentette szociális problémák kezelését szolgáló állami intézményrendszer rendkívül sokszínű a különböző európai államokban.

Amennyiben ezekre a rendszerekre tekintünk, akkor két fő modellt különíthetünk el finanszírozás szempontjából. Az első modellt az ún. *biztosítási rendszerként* írhatjuk le, ahol a munkanélküliség, mint társadalmi kockázat tekintetében egy kötelező, állami biztosítás épült ki. Ebbe a körbe jellemzően a bismarcki modellt követő államok sorolhatóak, ahol a munkanélküliség kezelésének sajátosságaira tekintettel levő – a hagyományos társadalombiztosítástól több ponton eltérő – rezsimet alakítottak ki. Ilyen állami biztosítási rendszert épített ki többek között Ausztria (Grillberger, 2011: 126–127), Németország (Eichenhofer, 2007: 250–251), valamint Magyarország (Fazekas, 2004: 290–292) is. A biztosítási rendszerek mellett is megjelenik egyfajta „végső menedékként” a rászorultsági (segélyezési) rendszer – elsősorban az aktív korú inaktívok tekintetében (Clasen–Clegg, 2011: 6–7; Hanesch, 2011: 230).

A *másik modellben* a munkanélküliségre nem mint egy sajátos társadalmi kockázatra, hanem mint egy rászorultsági okra tekintenek. Ebben a modellben így nem magát a munkanélküliséget, hanem az azzal járó társadalmi kirekesztést kívánják kezelni. Így alapvetően adóbevételekből finanszírozott, rászorultsági alapú juttatásokkal és azokhoz kapcsolódó személyes jellegű szolgáltatásokkal kívánják a problémát megoldani.

Amennyiben az egyes államok szabályozásaira tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy a biztosítási alapú modellt választó államokban ezt a rendszert jellemzően államigazgatási szervek működtetik, s a területi önkormányzatok csak a segélyezési rendszerben juthatnak szerephez. Az általános adóbevételekből finanszírozott munkaügyi rendszerekben is gyakran államigazgatási szervek (állami ügynökségek) látják el ezeket a feladatokat – jellemzően az egyéb rászorultsági segélyekkel összevontan, azonban több országban – így többek között Magyarországon és Németországban (Hajdú, 2004: 23, 45) – ezen feladatok ellátásába az önkormányzatokat, valamint azok szerveit is bevonják.

¹⁴ Erről részletesebben lásd Hoffman István (2013): A területi közszolgáltatások európai szabályozási modelljei az egészségügyben. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások. Budapest: Dialóg Campus. 191–216. old.

1.3.4 Fogyatékos személyek ellátásai

A fogyatékos személyek ellátásai több csoportba sorolhatóak. Egyes juttatásokat a társadalombiztosítási rendszereken keresztül nyújtanak, jellemzően azon személyeknek, akik valamilyen foglalkoztatási, s így biztosítási jogviszonnal rendelkeztek életük során. Így a különféle baleseti és rokkantsági ellátások, nyugdíjak, valamint a vonatkozó, az egészségügyi ellátások körébe vonható szolgáltatások tartoznak ebbe a körbe.

Előzetes biztosítási jogviszony hiányában, valamint a biztosítási rendszert csak mérsékelt alkalmazó államokban ezek az ellátások vagy normatív módon szelektív jellegűek, vagy pedig rászorultsági alapúak.

Amennyiben a normatív módon szelektív juttatásokra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok jellemzően pénzbeli (kivételesen természetbeni) támogatások, s ezeket gyakran – a végrehajtás egységességének jegyében – államigazgatási szervek biztosítják. A *területi önkormányzatoknak* elsősorban a normatív módon szelektíven vagy rászorultsági alapon nyújtott *személyes jellegű szolgáltatások területén van nagyobb szerepe*.

1.3.5 Gyermeknevelési és családtámogatási ellátások

Hasonló a helyzet a gyermeknevelési és családtámogatási ellátásoknál, ahol az országosan egységes, központi adóbevételekből származó támogatásokat jellemzően az államigazgatás, míg a személyes jellegű szolgáltatásokat gyakran az önkormányzatok biztosítják.

E körben is ki kell emelni, hogy egyes bismarcki modellt követő országokban bizonyos gyermeknevelési, családtámogatási és anyasági ellátásokat biztosítási alapon nyújtanak.¹⁵

1.3.6 A szociális kirekesztés elleni szolgáltatások

A későbbiekben, az egyes modellek részletes áttekintése körében is láthatóvá válik, hogy a területi önkormányzatok szerepe elsősorban a *szociális kirekesztés megelőzését szolgáló ellátások* területén jelentős, azon belül is 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 természetbeni 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.

Mindezekre figyelemmel az egyes szociális szolgáltatások körében jól látható vonalak különíthetők el a területi önkormányzatok feladatellátásával kapcsolatban. Mivel ezek az ellátások sok esetben alkotmányos alapjogok közvetlen érvényesülését szolgálják, ezért sokuk tekintetében indokolt az államilag egységes kezelés. Így a társadalombiztosítási rendszerek

¹⁵ Ilyen, biztosítási alapon nyújtott gyermeknevelési és anyasági támogatás például a magyarországi terhességi gyermekágyi segély (TGYÁS) és a gyermekgondozási díj (GYED), amelyek feltétele megfelelő előzetes jogviszony megléte. Amennyiben ezek nem állnak fenn, az érintett alanyi jogú támogatásokat – így a gyermekek számától és életkorától függően – gyermekgondozási segélyt (GYES) vagy gyermeknevelési támogatást (GYET) igényelhet (Fazekas, 2004: 286–287).

működtetése, valamint az országosan egységes – általában alanyi jogú vagy normatív módon szelektív – támogatások biztosítása jellemzően államigazgatási feladat.

A területi önkormányzatok és azok önkormányzati vagy átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró szervei így elsősorban a személyes jellegű – rászorultsági vagy normatív módon szelektív – szociális szolgáltatások, valamint kivételesen egyes, rászorultsági (vagy normatív módon szelektív) pénzbeli és természetbeni szociális ellátások körében juthatnak szerephez. A következőkben ezért az egyes modellek bemutatása során elsősorban ezen szolgáltatások megszervezésének kérdéseire összpontosítunk.

A modellek megalkotása előtt azonban röviden szólni kell arról is, hogy a szociális ellátások terén miként jelenik meg a magánszektor, s milyen szerepei lehetnek.

1.4 A magánszektor szerepe a szociális szolgáltatásokban

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.¹⁶

Amennyiben a fenti szereplőket át kívánjuk tekinteni, akkor két körben figyelhetők meg az erős jelenlétük. A magán szereplők – azon belül is részben for-profit, részben (a vonatkozó szabályozástól függően) non-profit jogalanyok – a társadalombiztosítás mellett, azt kiegészítve, gyakran pedig annak részeként vesznek részt a szociális ellátórendszerben.

Így egyértelműen magánjogi jogalanyok a nyugdíjbiztosítást kiegészítő önkéntes pénztárak – amelyek a kontinentális államokban általában non-profit szervezetek –, illetve az uniós jog által is szabályozott, piaci alapú nyugdíj-előtakarékosági szolgáltatást nyújtó vállalkozások (Fazekas–Hoffman, 2011: 242). A magán szereplőknek a nyugdíjbiztosítás feladatainak ellátásában való megjelenését egyes országokban kötelező vagy választható jelleggel tették lehetővé. Ebbe a körbe sorolható a széles körben modellalkotónak tekintett, az 1990-es években végrehajtott svéd nyugdíjreform. A reform keretében előírták, hogy a biztosított bérének 2,5%-át prémium nyugdíjalapban kell kezelni, amelyet – a biztosított választása szerint – vagy egy állami alap, vagy egy pénzpiaci befektetéseket végző magánjogi alap kezelhet (Schludi, 2005: 98). A kelet-közép-európai rendszerváltozásokat követő nyugdíjreformok – így az 1997-es magyar reformtörvények is – részben ilyen modellt alkalmaztak a magánnyugdíjbiztosítók intézményesítésével (Fazekas, 2004: 298).

Szintén magánjogias biztosítók jelentek meg egyes európai országok azon egészség-biztosítási reformjai során, amikor is a korábbi, jellemzően egységes állami egészségbiztosító helyett – versengő – magánbiztosítókat hoztak létre. Ezeknek a reformoknak az egyik mintaalkotó állama Hollandia volt (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, azon

¹⁶ E körben ki kell emelnünk az egyházakat, amelyek az ipari és polgári forradalmakat megelőző időszakban az elesettekről való gondoskodás terén kiemelkedő szereppel rendelkeztek, s amely szerepüket részben az állami ellátórendszerek kialakulásának idején is megőrizték (Paarhammer–Katzinger, 2009: 248; Wick, 2007: 71–73).

belül is elsősorban a civil szervezetek, valamint az egyházak fontos szerepet töltenek be elsősorban a rászorulóknak nyújtott személyes jellegű ellátások körében, ahol is a civil feladatellátáshoz gyakran jelentős mértékű önkéntes munka is kapcsolódik (Horváth M. 2005: 136-137). A szociális célú humán szolgáltatásokban az egyházak és a non-profit szervezetek részvétele egész Európában jelentős. Kiváló példa erre az Egyesült Királyság, ahol jelentős szerepet játszanak ezek a szervezetek az önkormányzati (kötelező) feladatellátás mellett (Arden–Baker–Manning, 2009: 230–231).

A civil szférának a közszolgáltatások nyújtásában való részvétele a nyugati demokráciákban az új közmenedzsment mozgalom hatására is növekedett, amely irányzat a nem állami szolgáltatókra az állami (önkormányzati) szolgáltatók és szolgáltatások hatékonyságát javító verseny kialakításának egyik eszközeit tekintett (Smith, 2011: 33), s sok esetben a támogatási rendszer átalakítása során is arra törekedett, hogy az ún. szektorsemleges támogatásokkal ösztönözze ennek a versenynek a létrejöttét (Horváth M., 2005: 145–146). Ez a tendencia nemcsak a nyugat- és közép-európai demokráciákban érvényesült. A nem állami fenntartók szerepe a rendszerváltó államokban is erősödött ebben a szektorban. Így ha a magyarországi költségvetési adatokra tekintünk, láthatóvá válik, hogy a 2000-es évek elejétől elindult trendet folytatva (Rácz, 2008: 188), míg 2007-ben a személyes jellegű szociális szolgáltatásokhoz nyújtott állami támogatás 24,83%-át kapta a civil szektor, addig ennek mértéke 2011-re 36,38%-ra emelkedett. Ezt a változást szemlélteti az alábbi táblázat.

3. táblázat

**Az állami és önkormányzati,
valamint a humán szolgáltatóknak nyújtott költségvetési támogatások
(2007–2011)¹⁷**

Év	Állami, önkormányzati szolgáltatók támogatása (M Ft)	Humán szolgáltatók éves támogatása (M Ft)
2007	100 213,1	33 109,0
2008	104 266,5	43 218,0
2009 (támogató szolg. nélkül)	99 745,6	34 059,4
2010 (támogató szolg. nélkül)	90 019,2	34 185,1
2011 (támogató szolg. nélkül)	91 431,9	52 277,6

Forrás: A Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvények (2006–2010)

Mindezekre figyelemmel az egyes modellek működését jelentős mértékben befolyásolhatja, hogy a magánszektor milyen módon vesz részt a feladatellátás megszervezésében.

A fenti szempontrendszerre tekintettel szólhatunk a szociális szolgáltatásokkal összefüggésben a helyi-területi önkormányzatok részvételének fontosabb európai modelljeiről. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti, a szociális szolgáltatások terén megjelenő, általánosan érvényesülő feladatmegosztásra figyelemmel az egyes modellek kö-

¹⁷ A személyes jellegű szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások ellátására.

zötti különbségek viszonylag kisebbek. A különféle ellátások és szolgáltatások eltérő megközelítése miatt rendkívül fragmentált rendszer alakult ki, amelyek tipizálása problematikus, sok esetben egyfajta Prokrasztész-ágyat jelenthet. Az előbbi megszorítások alapján tekintjük át a következő részben a fontosabb szolgáltatás-szervezési modelleket.

2. A szociális közszolgáltatások önkormányzati ellátásának fontosabb modelljei Európában

Az előzőekben jelettek szerint a fenti fő tényezők keretei között a személyes jellegű szociális ellátások körében a modern jóléti államokban két főbb modellt 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.

Az 1. fejezetre tekintettel ki kell emelni, hogy 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).

A tanulmánynak ebben a pontjában elsőként az egyes modellek főbb jellemzőit tekintjük át, majd ezt követően megvizsgáljuk, hogy ezek a rendszerek az ezredforduló időszakában milyen kihívásokkal néztek szembe, s azokra milyen válaszok születtek.

2.1 A centralizált modell

A centralizált, jellemzően államigazgatás központú modellekben a helyi-területi önkormányzatok csak szűkebb körben látnak el szociális feladatokat. 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 a felelősek.

A személyes jellegű szociális szolgáltatások kiemelkedő jelentőségére figyelemmel szintén e körbe sorolhatóak 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.

2.1.1 A központosított modell általános jellemzése

A centralizált szociális ellátórendszerek mintaalkotó államának *Németországot* tekinthetjük. A hagyományos, bismarcki alapú jóléti modellre figyelemmel a német szociális ellátórendszer leginkább meghatározó pillére a tág értelemben vett társadalombiztosítás, amely magában foglalja a nyugdíjbiztosítást, az egészségügyi biztosítást, az egészségügyi rendszerhez kapcsolódóan az ápolásbiztosítást, valamint a munkanélküliséggel összefüggő biztosítást is.

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 csak korlátozottan jelentkezhet ebben a rendszerben.

Amennyiben az 1.3 szerkezeti egységben a tipikus önkormányzati feladatként meghatározott, rászorultsági alapú pénzbeli ellátások körére tekintünk, akkor is kiemelhetjük, hogy az önkormányzatok szerepe itt is csak kiegészítő jellegű. A német segélyezési rendszerben ugyanis a legtöbb rászorultsági alapú juttatást a munkalehetőség hiányának keretében értékelik, s így azokat a munkaügyi biztosítás szervei, s nem az önkormányzatok állapítják meg. Mindezek mellett a német családtámogatási rendszer adóközpontú, a legtöbb gyermeknevelési támogatást adókedvezményként biztosítja a német szociális szabályozás.

Az önkormányzatok szerepe így a segélyezés körében szűkebb. Mivel a munkaügyi központok a tisztán biztosítási alapú munkanélküli ellátás mellett a munkanélküli segély megállapításáért is felelősek, ezért a – magyar megyékhez hasonló méretű – járási önkormányzatok átruházott államigazgatási hatáskörben eljáró szociális hivatalai (Sozialamt) csak ennek a segélynek a folyósításáért felelősek (Eichenhofer, 2007: 269). Bár ez az ellátás tekinthető a legfontosabb rászorultsági juttatásnak, azonban az ezt kiegészítő, egyéb szociális segélyek önkormányzati hatáskörbe tartoznak. Ezek közé sorolható az általános szociális segély – amely akkor állapítható meg, ha a törvény szerinti rászorultsági feltételeknek megfelelő személynek korábban nem volt (megfelelő) biztosítási jogviszonya –, a lakhatási támogatás, valamint a különleges helyzetek segélyei és a menekültek szociális ellátásai. Ezekben a védőhálószerű ellátásokban meghatározó az önkormányzatok szerepe (Hajdú, 2004: 48, 63).

A személyes jellegű (rászorultsági vagy normatív módon szelektív) szociális szolgáltatások tekintetében az egységes szociális kódex (Sozialgesetzbuch – SGB) szociális segítségnyújtásról szóló XII. könyvének 3. §-a rögzíti, hogy a szociális segítségnyújtásról a kijelölt helyi és a helyi szint 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).¹⁸ A helyi szint feletti ellátásért felelős szervek kijelölésére a tartományok, mint tagállamok kaptak törvényalkotásra irányuló felhatalmazást. Több tartomány az SGB XII. könyvének végrehajtási törvényében a szociális segítségnyújtással kapcsolatos feladatok ellátására előírta, hogy az egyes járási tanácsok hozzanak létre a törvény szabályai szerinti szociális bizottságokat.¹⁹ Az SGB XII. könyvének 99. §-a felhatalmazást ad a tartományoknak, hogy a járáások szolgáltatásszervezési feladatainak ellátása tekintetében tegyék lehetővé a településeknek, illetve a települések – jellemzően kötelező – társulások együttműködéseinek, a községsszövetségeknek (Gemeindeverbände) bizonyos szociális szolgáltatások megszervezését.

¹⁸ A német járáások (Kreise) átlagos népessége 150 000–250 000 fő, így ezek jellemzően kisebb magyar megyeyeni egységek (Hoffman, 2009: 75).

¹⁹ Így például a bajor végrehajtási törvény is előírta ilyen speciális önkormányzati bizottság megalakítását (Neesund et al, 2010: 6–9).

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 szint 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 szint feletti szociális szolgáltatásszervezőkre (überörtliche Träger der Sozialhilfe) jelentős szolgáltatási tervezési és koordinációs feladatokat is bízta (Maydell–Ruland–Becker, 2008: 401). Ez a szint korábban jellemzően a tartományi szint és a középszintű (járás) önkormányzatok közötti közvetítő szerepet betöltő, államigazgatási egység, a körzet (Regierungsbezirk) volt. A XXI. század igazgatási reformjai során ezeknek a körzeteknek a szerepe szűkült, egyes tartományokban meg is szüntették őket (Maurer, 2009: 557–558). Az egyes tartományi törvények a helyi szint feletti szociális szolgáltatásszervezésért felelős szintként jellemzően a tartományi szintet jelölik meg, azaz a tartományi közigazgatás – tipikusan a tartományi, szociális feladatkörrel rendelkező főhatóságok útján – közvetlen szolgáltatásszervezési feladatokkal rendelkezik (Maydell–Ruland–Becker, 2008: 403). Ennek megfelelően Németországban – főszabály szerint – a szociális szolgáltatásszervezési feladatokat a szövetségi jogalkotás megosztotta a (területi szintű) önkormányzati és a (tartományi) államigazgatás között, azonban a tartományi államigazgatás felelős a fontosabb és nagyobb szakértelmet és jelentősebb kiadást igénylő szakellátási feladatok többségéért. Ennek megfelelően – tartományi törvény eltérő rendelkezése hiányában – a középszintű területi önkormányzatok csak az életvitelhez nyújtott ellátásokért, az általános, ápolással nem járó idősgondozási ellátásokért, az egészségmegőrzéshez nyújtott ellátásokért, valamint az egyes speciális élethelyzetek kezeléséhez nyújtott ellátásokért felelősek – függetlenül attól, hogy ezen ellátások mekkora ápolási igényűek, azaz, hogy igényelnek-e bentlakást.

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 törvényének²⁰ 5. §-a alapján saját (eredeti, önkormányzati) hatáskörben felelősek a helyi szint feletti szociális szolgáltatásszervezési feladatokért.²¹ Így Bajorországban a szociális szolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatoknak az önkormányzati és a tartományi államigazgatás közötti megosztása nem érvényesül, hiszen a tartományi törvény alapján valamennyi szolgáltatásszervezési feladatot az önkormányzati igazgatás körébe vonható egység lát el: a bajor rendszerben e feladatokat megosztották az alsó középszintű – a magyar megyével rokonítható – járási (járás) jogú városi), valamint a felső középszintű – a magyar régióval rokonítható²² – körzeti önkormányzatok között.

²⁰ Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG

²¹ Neesund et al, 2010: 11.

²² Bajorországban – akárcsak Magyarországon – hét regionális egységet alakítottak ki.

A németországihoz hasonló megoldást választott *Ausztria* is, ahol a szociális segélyek megállapítása alapvetően a tartományi államigazgatás területi kirendeltségeinek, a magyarországi járással összehasonlítható méretű igazgatási körzetekben (Bezirk) működő, általános hatáskörű, alsófokú államigazgatási szervnek, a körzetfőnöki hivatalnak (Bezirkshauptmann) a hatáskörébe tartozik (Grillberger, 2011: 149). 2011-től a segélyezési rendszert is átalakították a szükségletalapú minimumjuttatás (bedarfsorientierte Mindestsicherung) bevezetésével.

Az osztrák önkormányzatok így, a rendszer egyszintű²³ jellegére is figyelemmel, csak a személyes jellegű szolgáltatások körében rendelkeznek szűkebb jogosítványokkal. A tartományok (Länder) felelősek jellemzően a tartós bentlakást nyújtó ellátásokért. A tartományok szociális feladatainak a helyi szervezésében közreműködnek a tartományok államigazgatási (azaz önkormányzatisággal nem rendelkező) területi egységei, a körzetek (Bezirke) (Walter–Mayer, 1992: 299) – Sajátos helyzetűek az ún. körzeti jogú városok (Städte mit eigenem Statut), amelyek nem részei a körzeteknek, s amelyek a települési önkormányzati feladataik mellett ellátják a körzetek hatáskörébe utalt hatásköröket is. Ezen városok jellemzően maguk szervezik meg a bentlakásos szociális ellátásokat is. A szociális ellátórendszerrel kapcsolatos tervezési feladatokért – figyelemmel a tagállami felelősségre, és az osztrák tartomány kisebb (regionálishoz közelítő) méretére – szintén a tartományok felelősek. Az osztrák település-szerkezet egyenetlenségéből fakadó mérhetőkonysági problémák kezelése érdekében a szociális ellátások terén gyakoriak a tartományi törvény felhatalmazása alapján a tartományi kormányok által kötelezően kialakított céltársulások (Gemeindeverbände).

A 2012/2013-as területi közigazgatási reformok nyomán *Magyarország* is alapvetően ehhez a csoporthoz sorolható. A megyei konszolidációs törvény (2011. évi CLIV. törvény) alapján ugyanis a korábban megyei fenntartású szociális és gyermekvédelmi szakellátó intézmények államigazgatási fenntartásba kerültek. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) pedig nem nevesítette települési önkormányzati feladatoként a gyermekvédelmi és szociális szakellátások (szakosított ellátások) biztosítását. Ezzel összhangban az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény értelmében számos települési szakellátó intézmény is az államigazgatás tulajdonába és fenntartásába került 2013. január 1-jétől – bár a törvény alapján a települési önkormányzatok által nyújtott legfontosabb szakosított szociális ellátások – elsősorban az idős bentlakásos ellátása – továbbra is elláthatóak települési szinten. Emellett a korábbi széles, önkormányzati és átruházott államigazgatási hatósági hatáskörben gyakorolt rászorultsági pénzbeli és természetbeni ellátásokkal összefüggő döntési hatáskörök egy része is átkerül 2013. január 1-jétől az újonnan felállított, a megyei kormányhivatal önálló hatáskörű szervezeti egységeként működő járási hivatalokhoz és azok szakigazgatási szervéhez, a járási gyámhivatalhoz. Mindezekre figyelemmel a korábban inkább a decentralizált modellhez tartozó Magyarország szabályozása mára egyre inkább centralizálttá vált.

²³ 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).

2.1.2 A centralizált, államigazgatás központú modellt érő kihívások és az azokra adott válaszok

A centralizált szociális ellátórendszerek legnagyobb előnye, hogy az egységes, államigazgatás általi ellátásszervezés megakadályozhatja a szolgáltatási rendszer töredezetté válását, *méretgazdaságossági* szempontból megfelelő egységek alakíthatók ki. Ez a rendszer azonban jóval *rugalmatlanabb*, amely rugalmatlanság éppen a központosítottsággal függ össze. A centralizált rendszerben ugyanis az információk nehezebben áramlanak, mint a decentralizáltban.²⁴ A centralizált modelleket érintő reformok elsődleges célja ezért az volt, hogy úgy alakítsanak ki rugalmasabb ellátórendszereket, hogy közben a központosításból eredő előnyöket is meg tudják őrizni.

A rendszer rugalmatlanságának oldására több lehetőség kínálkozott. Az egyik megoldást a személyes jellegű szociális szolgáltatások körében – amelyet az 1980-as és 1990-es években az új közmenedzsment által befolyásolt reformok részesítettek előnyben (Okma, 2002: 236) – a *piaci jellegű eszközök szélesebb alkalmazása* jelentette. A centralizált rendszerek szociális szolgáltatási reformjai döntően a szolgáltatási szerepkörök szétválasztására, az egyes szereplők közötti verseny (kvázi verseny) kialakítására törekedtek (Horváth M., 2005: 119–121).

Ezekben a rendszerekben nemcsak az önkormányzati, hanem a társadalombiztosítási feladatokkal kapcsolatban is ilyen reformokat hajtottak végre. Így például a német ellátórendszerben is fokozatosan növelték az öngondoskodás szerepét, s lehetővé tették a nem állami szereplők belépését (Kirch, 2008: 657–658; Schludi, 2005: 98; Birn, 2007: 855–856). Figyelemmel arra, hogy a helyi-területi önkormányzatok e téren nem rendelkeznek szereppel, ezek a módosítások csak közvetve érintették az egyes helyi közösségeket.

A *verseny* azonban a szűkebb körű önkormányzati ellátórendszerekben is jelentkezett. A szolgáltatások megszervezésének hatékonyabbá válása érdekében az önkormányzatok – a később bemutatandó Egyesült Királysághoz hasonlóan – egyre inkább menedzserekké váltak, akik elsősorban az ő felelősségi körükbe tartozó ellátások hozzáférhetőségéért váltak felelőssé, azok ellátását sok esetben nem csak a saját, közjogias intézményeik, hanem a (tulajdonosi) irányításuk alatt álló magánjogi jogalanyokon, valamint külső, gyakran magánjogi személyekkel, szervezetekkel kötött megállapodásokon keresztül látták el (Pitschas, 2003: 1305–1307).

A centralizált rendszer merevsége azonban csak korlátozottan érvényesült ebben a modellben. Ezt a megoldást – a fentiek szerint is – elsősorban föderális felépítésű államok alkalmazták, ahol az érintett kérdéskörök és szolgáltatások szabályozása *tagállami (tartományi) hatáskörbe* tartozott. Így a kisebb területi egységekben való alkalmazás miatt a rendszer rugalmatlanságát tükröző elemek csak kisebb mértékben jelentkeztek. A területi önkormányzatok szempontjából történő centralizáltság oka volt az is, hogy az adott államok szociális rendszere gyakran széles körben biztosítja a szolgáltatók vagy a finanszírozók (bismarcki modell esetében a biztosítók) versenyét. Ezáltal az egységes államigazgatási megközelítés

²⁴ Kornai a szocialista tervgazdaságok egyik legfőbb problémájaként a túlzott központosításból és a centralizált tervezésből fakadó nehézkes információáramlást és az abból fakadó rugalmatlan, kevésbé adaptív struktúrákat tartotta (Kornai, 1992: 127–130).

szerepe fontos, hiszen így biztosítható a versengő szervezetek egységes felügyelete (Waltermann, 2012: 77–80).

2.2 A szociális ellátások decentralizált modellje és annak jellegzetességei

Az önkormányzatok szociális feladatellátásának másik modellje a decentralizált modell. Miként korábban már jeleztem, az önkormányzatok a nemzeti szociális ellátórendszereknek csak viszonylag szűkebb szegmenseiben kapnak érdemi funkciókat, így a decentralizált jelleg alapvetően ezen ellátások körében értelmezhető. A rendszerek decentralizáltsága nem azonos mértékű, s az sok esetben az egyes ellátások tekintetében is eltérő. Így ezen a modellen belül több, különböző altípust különíthetünk el, amelyeket a következőkben tekintünk át.

2.2.1 A decentralizált modell általános jellemzése

A decentralizált modellen belül három főbb altípus különíthető el: a skandináv jóléti államok modellje, a latin (francia) modell és az Egyesült Királyság sajátos, a centralizált rendszerek felé való átmenetet mutató modellje.

a) A skandináv decentralizált modell: széles körű önkormányzati feladatellátás, erős állami szabályozással

A skandináv jóléti államok az egyik legszélesebb körben kiépült, s az egyik legnagyobb állami és önkormányzati finanszírozással járó szociális ellátórendszert működtetnek. Miként azt korábban már áttekintettük, a skandináv modellben széles körben nyújtanak alanyi jogú ellátásokat. Így ebben a rendszerben kiemelkedő fontosságú a végrehajtás viszonylagos egységessége.

A skandináv államok azonban hagyományosan decentralizáltak, 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, a skandináv országokban a második világháborút követő időszakban radikális település-összevonásokra került sor. Így megfelelő méretgazdaságosságú egységeket hoztak létre a széles feladatkörök ellátásához (Hoffman, 2011: 24–25).

Amennyiben az egyes skandináv önkormányzatok szociális ellátórendszereire tekintünk, kiemelhetjük, hogy az önkormányzatoknak elsősorban a szociális segélyezésben és a személyes jellegű szociális ellátásokban vannak fontos feladat- és hatásköreik.²⁵

A skandináv decentralizált rendszerben ugyanis a települési önkormányzatok széles körű felelősséggel járnak el a rászorultsági segélyezéssel kapcsolatos ügyekben. Bár az egységes hozzáférés védelme érdekében az államigazgatás szabályozási hatáskörei erősek, az önkormányzatok és azok szervei felelősek az ellátásokkal összefüggő igazgatási feladatok

²⁵ 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.

ellátásáért – így Dániában az egyes önkormányzati szervek állapítják meg és folyósítják ezeket az ellátásokat (Hajdú, 2004: 19). Bizonyos esetekben még a segélyek mértékének kialakításában is rendelkeznek bizonyos szabadsággal az önkormányzatok, így például Svédországban a helyi közösségek törvényi keretek között szabályozhatják a segélyek jogosultsági feltételeit és összegét is (Hajdú, 2004: 75).

A személyes jellegű szociális szolgáltatások terén a skandináv önkormányzatok szerepe meghatározó. Dániában, Svédországban és Norvégiában valamennyi személyes jellegű szociális szolgáltatás nyújtásáért az összevont települési önkormányzatok felelősek (Hoffman, 2010: 22), ezért ezen önkormányzatoknál a szociális költségek a legjelentősebb kiadási tételek, amelyet a következő táblázat is jól illusztrál.

4. táblázat

A szociális kiadások részaránya egyes skandináv államok települési szintű önkormányzatainak kiadásai között (2008)

Ország	Szociális kiadások aránya a települési szintű önkormányzatoknál (%)
Dánia	56,0
Norvégia (Oslo megyei jogokkal rendelkező főváros nélkül)	38,9

Forrás: Blom–Hansen–Heeager, 2011: 229; Baldersheim–Rose, 2011: 288.

A skandináv önkormányzatok szociális feladatellátásban széles körben vesznek részt a magánszektor szervezetei, elsősorban a non-profit szféra, de kivételesen for-profit szervezetek is (Hoffman, 2012: 329).

A skandináv decentralizált önkormányzati ellátórendszer sajátossága, hogy a jóléti standardok egységes érvényesülése érdekében a helyi közösségek feladatellátása tekintetében erős a központi államigazgatás szabályozása. Így bár a feladatellátásért az egyes önkormányzatok felelősek, de annak végrehajtásában viszonylag csekély a szabályozási és szervezési önállóságuk. Éppen ezért egyes szerzők a skandináv államok önkormányzataira a jóléti állam végrehajtó ügynökségeiként tekintenek (Blom–Hansen–Heeager, 2011: 233, 238; Baldersheim–Rose, 2011: 297).

b) Latin modell: széles önkormányzati felelősség a segélyezés és a személyes jellegű szociális szolgáltatások területén

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) széles körű szociális ellátási feladatokat kaptak.

A rászorultsági alapon nyújtott pénzbeli ellátások (segélyek) szabályozásáért – az egészségesség biztosítása érdekében – a központi jogalkotó felel, azonban a segélyekkel összefüggő igazgatási feladatokat elsősorban a megyei– és kisebb részben a települési (községi

– commune) – önkormányzatok és szerveik (szociális hivatalaik) látják el (Hajdú, 2004: 30; Borgetto–Lafore, 2006: 51).

A személyes jellegű szolgáltatások megszervezésben is integrált rendszernek tekinthető a francia modell: a megyei önkormányzatok elsődleges ellátási felelősségére tekintettel az alapszolgáltatások és a szakosított ellátások szervezése egységes keretek között zajlik. Ennek megfelelően szociális szolgáltatási feladatot csak a települések, a településközi társulások együttműködések, valamint a megyei önkormányzatok látnak el. A felső középszint feladatait ellátó regionális önkormányzatoknak nincsenek szociális szolgáltatási feladataik.

Többek között *Olaszország* is ebbe a modellbe sorolható, igaz, szociális ellátórendszere jóval fragmentáltabb a franciánál. A pénzbeli segélyek körében csak a fogyatékosok és az idősek ellátásai körében alakult ki országosan egységes szabályozás, a többi kérdéskörben a régiók rendelkeznek jogalkotási hatáskörökkel. A regionális törvényekben megállapított ellátásokat ezeknek az autonóm egységeknek a szervei állapítják meg és folyósítják, azonban egyes régiókban (így Emilia-Romagna és Toscana régiókban) a folyósítást a települési (községi) önkormányzatokra (comune) bízták (Hajdú, 2004: 65).

A személyes jellegű szociális szolgáltatások körében az alapellátásokért – amelyek körébe az idősgondozás, a gyermekek és az ifjúság, valamint a családok segítése, továbbá a fogyatékosok ellátását magában foglaló szociális szolgáltatások 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 mérhető hatékonysági problémák korrekciójára – általános jelleggel, a szociális feladatokat is ide értve – az olasz közigazgatási jog különböző, jellemzően önkéntes (kivételesen kötelező) jellegű társulások megoldást alkalmaz – e körben a konvenciókra (convenzioni) és a konzorciumokra (consorzi) kívánok utalni (Halász, 2006: 246–247).

c) Az Egyesült Királyság Janus-arcú modellje

Az Egyesült Királyság modellje nehezen tipizálható, egyfajta Janus-arcú modellként írható le. Amennyiben a pénzbeli ellátásokat vizsgáljuk, akkor egyértelműen egy centralizált rendszer képe rajzolódik ki. Az Egyesült Királyságban ugyanis „a szociális segélyezés egy integrált, államilag finanszírozott rendszer, amely közös jogosultsági feltételekkel és azonos szinttel működik” (Hajdú, 2004: 24). Ráadásul ezt az integrált segélyezési rendszert az államigazgatás működteti (Clasen, 2011b: 26). Figyelemmel a – kontinentális elemeket is tartalmazó – angolszász jóléti modellre, a munkanélküli ellátási és segélyezési rendszer is adóbevételekből finanszírozott. Ezzel összhangban, az angol modellben a segélyek általában a szociális kirekesztés csökkentését szolgálják, amelynek az egyik – igaz az angolszász megközelítésben legfontosabb – oka a munka hiánya. Mindezekre figyelemmel a munkáspárti reformok során a korábbi ellátási hivatalokra (Benefit Agencies) alapozva egy integrált, a pénzbeli segélyek teljes körét, valamint ahhoz kapcsolódóan egyéb, munkaügyi, sőt gyermekvédelmi szolgáltatásokat is nyújtó államigazgatási ügynökségeket (Bolger, 2010: 155–156), a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium (Department for Work and Pensions) irányítása alatt álló Jobcentre Plus szervezeteket hoztak létre.

A brit Janus-arc másik oldalaként a személyes jellegű szociális szolgáltatások döntő többségének biztosítása nevesíthető, melyekért – figyelemmel az angolszász önkormányzati modell egészét jellemző területi önkormányzat központúságra²⁶ – 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 helyi szociális hatóságokon (local social authorities) keresztül látják el.

A brit modellben az önkormányzatok személyes szolgáltatásokat nyújtó szerepkörét jelentősen átalakították az 1980-as, '90-es évek reformjai, amelyek során a helyi autonómiák (és a közsféra egészének) szolgáltatásszervező szerepét erősítették a magánszéféra közszolgáltatásokba történő bevonásával (Wilson–Game, 1998: 83). Így a szociális ellátások körében is bevezették a magán és az állami szolgáltatók versenyeztetését (competitive compulsory tendering – CCT), valamint 2001-től az átfogó teljesítményértékelés (comprehensive performance assessment – CPA) az ellátás nyújtójával kapcsolatban (Arden–Baker–Manning, 2009: 983–984). A fenti reformok eredményeképpen a korábbi szolgáltatásnyújtó önkormányzatok a szolgáltatások „menedzsereivé” váltak (Wilson–Game, 1998: 93), amin az ezredforduló munkáspárti kormányának korrekciós jellegű reformjai sem változtattak érdemben (Healy, 2002: 6–8). A szolgáltatási rendszerben mindemellett a hagyományos brit rendszerre figyelemmel fontos szerepet játszik az önkéntes munka (Arden–Baker–Manning, 2009: 298).

Amennyiben a szociális szolgáltatások szervezésének decentralizált rezsímjeire tekintünk, akkor ez a három főbb modell különíthető el. Ezeken a rendszereken túl léteznek további, decentralizált jellegű megoldások is, amelyek a különféle elemeket variálták, de leírhatóak ezen három altípus segítségével.

A decentralizált modell általános jellemzését követően az alábbiakban a modellt érő fontosabb kihívásokat tekintjük át.

2.2.2 A decentralizált modellt érő fontosabb kihívások

A decentralizált modellt érő kihívások alapvetően két csoportba sorolhatóak. Az első kört a modell *fragmentáltsága* jelenti, azaz a helyi szabályozás és feladatellátás biztosítása szükségszerűen töredezetté teszi a rendszert. Egy ilyen, töredezett rendszer, bár rugalmasabb, mint a központositott rezsímek, de jelentős hatékonysági veszteségekkel is járhat, illetve megnehezíti – sőt akár fel is számolhatja – az egységes szociális jogok biztosításának a lehetőségét.

Erre a kihívásra a különböző rendszerek eltérő választ adtak. A skandináv államok – valamint a 2010-et követő közigazgatási reformokig Magyarország is – ezzel kapcsolatban

²⁶ A brit modellben a legjelentősebb önkormányzatok a megyei önkormányzatok (county councils), valamint a megyei és körzeti önkormányzati feladatokat ellátó ún. egységes (nagyvárosi) önkormányzatok (unitary councils) voltak. Az alapfokú önkormányzati szintet egészen az 1990-es évek végéig – az Európa Tanács keretében elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának ratifikációjáig, s elveinek átvételéig – a járási (körzeti) önkormányzatok (district councils), valamint a járási jogú városi önkormányzatok (borough councils) jelentették: a kisebb települések tanácsainak (parish/town councils) közjogi autonómiát csak az ezredforduló környékén ismerték el a fenti okokból (Arden – Baker–Manning, 2009: 2–3).

a központi jogalkotás és a *központi államigazgatás szabályozó szerepét erősítette*, azaz nem számolta fel a rugalmas feladatellátást biztosító helyi szolgáltatásszervezést, de minőségi és szolgáltatásszervezési szabályozásával jelentősen beszűkítette annak mozgásterét. Így megőrizte az önkormányzati megoldást, azonban az egységesség érvényre jutását is elősegítette. Ezzel a modellel szemben a kritikusok általában azt hozzák fel, hogy így éppen az önkormányzatiság egyik lényegi elemét, az önálló és külső befolyástól mentes helyi döntéshozatalt üresítették ki, s így a helyi közösségeket a központi hatalom relatíve önálló végrehajtó ügynökségeivé fokozták le (Blom–Hansen–Heeager, 2011: 238).

A másik megoldást az jelentette, hogy egyes, valóban egységes és integrált feladatellátást igénylő szolgáltatási elemeket – a rendszer általános decentralizáltságának fenntartása mellett – kivettek a helyi közösségek kezéből, s ezt az *államigazgatási rendszer helyi ügynökségeire* bízta. Ezt a megoldást követte az Egyesült Királyság is a Jobcentre Plus rendszerének kialakításával.

A decentralizált rendszereket érő ezen kihívás kapcsolódott az állami szociális ellátórendszerek általános nagy kérdésköréhez: a feladatellátás *hatékonyabbá tételéhez*. Az önkormányzati közszolgáltatás-szervezés során is megjelentek a különféle, a kvázi versenyt lehetővé tevő eszközök – főleg a sajátos utalvány (voucher) rendszereken történő finanszírozás, valamint az egyéb, a kvázi versenyt lehetővé tevő megoldások – alkalmazásával. A decentralizált modellek jellegzetessége e körben, hogy a fenti, szervezési döntéseket nem az államigazgatás, hanem az önkormányzatok hozzák meg, amelyek felett a központi államhatalom legfeljebb törvényességi felügyeletet gyakorol.

Amennyiben a fenti tendenciákra is tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az európai önkormányzati szociálpolitikákban, azaz a helyi-területi közösségek szociális szolgáltatás-szervezési tevékenységében az utóbbi évtizedekben erőteljes konvergenciafolyamatok játszódtak le.

Záró gondolatok

Az egyes európai államok szociális rendszerei több jóléti modellbe sorolhatóak, bár az Európai Unió – a közvetlen közösségi hatáskörök biztosítása nélkül (Craig–de Burca, 2003: 843–844) is – egyfajta konvergencia folyamatot indított el, amelyet csak erősített az Európai Szociális Charta növekvő jelentősége az egyes államok jogalkotásában. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a szociális szolgáltatások nagyjából azonos kört ölelnek át, ám a jogosultság és a finanszírozás meghatározása, valamint az ellátás súlya a szociális ellátórendszerben az egyes államoként eltérő, amelyet jelentősen befolyásol az adott ország gazdaság-, illetve szociálpolitikája.

Ki kell emelni, hogy a helyi-területi önkormányzatok – függetlenül a választott modelltől – jellemzően nem vesznek részt a társadalombiztosítás szolgáltatásainak finanszírozásában és irányításában, e téren legfeljebb csak mint a szolgáltatások nyújtására közjogilag kötelezett szereplők jelenhetnek meg.

Így az önkormányzatok szerepköre jellemzően a rászorultsági (kivételesen az alanyi jogú és a normatív módon szelektív) pénzbeli és természetbeni ellátások, valamint a személyes jellegű, rászorultsági vagy normatív módon szelektív szociális szolgáltatások körében jelenik meg. Amennyiben az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás-

ra tekintünk, akkor e körben két főbb modellt, a centralizált és a decentralizált rendszereket különíthetjük el.

A két modell éles elválasztására azonban immáron nincs lehetőség. A rendszer rugalmasabbá tételének érdekében ugyanis a centralizált rendszerekben is – viszonylag széles körben – jelen vannak a helyi-területi önkormányzatok, valamint az egységes szociális rendszer működtetésének igénye miatt a decentralizált rendszerekben központosító megoldásokkal is találkozhatunk. Így a szociális rendszerek konvergenciája az önkormányzati szektorban is láthatóvá válik.

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
- Arden, Anderw–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: Loguhlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Barr, Nicholas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Birn, Klaus (2007): Die Pflegeversicherung. In: Otto, Sven-Joachim–Gurgel, Detlef (hrsg.): *Handbuch des Fachanwalts Sozialrecht*. Neuwied: Luchterhand, S. 848–923.
- Blanchet, Didier–Legros, Florence (2002): France: The Difficult Path for Consensual Reforms. In: Feldstein, Martin–Siebert, Horst: *Social Security Pension Reforms in Europe*. Chicago–London: The University of Chicago Press, pp. 109–136.
- Blom-Hansen, Jens–Heeager, Anne (2011): Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State. In: Loguhlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp 221–240.
- 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
- ECOSTAT (2010): *Bővülő Európa*. 2010. II. negyedév. Budapest: ECOSTAT Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet
- Branciard, Michel (1984): *Décentralisation dans un pays centralisé*. Lyon: Chronique Social
- Cichon, Michael–Scholz, Wolfgang–van de Meerendonk, Arthur–Hagemejer, Krzysztof–Bertranou, Fabio–Plamondon, Pierre (2004): *Financing social protection*. Geneva: International Labour Office – International Social Security Association
- 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–de Burca, Gráinne (2003): *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press
- Detterbeck, Steffen (2011): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: Verlag C. H. Beck.
- Diamond, Peter A.–Orszag, Peter R. (2005): *Saving Social Security. A Balanced Approach*. Washington D. C.: Brookings Institution Press
- 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
- Erlenkämper, Arnold–Fichte, Wolfgang (1996): *Sozialrecht. Allgemeiner Teil. Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen des Besonderen Sozialrechts. Verfahrensrecht*. Köln–Berlin–Bonn–München: Carl Heymanns Verlag KG
- Esping-Andersen, Gösta (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? In: *Esély*, 2006. 17. évf. 6. sz. 3–27. old.
- Grillberger, Konrad (2011): *Österreichisches Sozialrecht*. Wien–New York: Springer Verlag
- Fazekas Marianna (1999): A szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos–Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó, 277–302. old.
- Fazekas Marianna (2004): Szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest: Osiris Kiadó, 280–305. old.
- Fazekas Marianna–Hoffman István (2011): Szociális igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 218–248. old.
- Hajdú József (2004): A szociális segélyezés pénzbeli ellátásai az EU tagállamaiban. In: *Acta Universitatis Szegedinensis. Acta Juridica et Politica*. 2004. 66. évf. 8. sz. 1–81. old.
- Halász Iván (2006): Olaszország közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest: Unió Kiadó, 201–274. old.
- Hanesch, Walter (2011): Kommunale Armutspolitik. In: Dahme, Heinz–Jürgen–Wohlfahrt, Norbert (hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227–242.
- Healy, Judith (2002): *The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom. Social Policy and Administration*, Vol. 36. No. 1. pp. 1–19.
- 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*, 2010. 3. évf. 9–10. sz. 17–30. old.
- Hoffman István (2011): A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. In: *Új Magyar Közigazgatás* 2011. 4. évf. 1. sz. 23–34. old.

- 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.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó
- 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.
- Kirch, Wilhelm (2008): *Encyclopedia of Public Health*. Heidelberg–New York: Springer Verlag
- Kornai, János (1992): *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press
- Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (2011): Introduction. In: Loughlin, John–Hendriks, Frank–Lidström, Anders (eds.): *Oxford Handbook on Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–26.
- Maydell, Baron von B. – Ruland, F. – Becker, U. (hrsg.) (2008): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. 4. Auflage. Baden: Nomos
- Maurer, Hartmut (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Verlag C. H. Beck
- 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.
- Munell, Alicia (2011): Redesigning Our Retirement System in the Wake of the Financial Collapse. In: Hacker, Jacob S.–O’Leary, Ann: *Shared Responsibility, Shared Risk. Government, Markets and Social Policy in the Twenty-First Century*. New York: Oxford University Press
- Neesund, A.–Zoudar, G.–Neubigund, W.–Moser, G.–Mainberger, H. (2010): *Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes – AGBSHG. Ein Kommentar*. München: Beck
- Niemelä, Heikki–Salminen, Kari (2006): *Social Security in Finland*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions
- 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.
- Paarhammer, Hans–Katzinger, Gerlinde (2009): *Kirche und Staat im Horizont einer globalisierten Welt*. Frankfurt am Main: Peter Lang
- Pitschas, Rainer (2003): Kommunale Sozialpolitik. In: Maydell, Baron von B.–Ruland, F.–Becker, U. (hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. 3. Auflage. Baden: Nomos, S. 1295–1353.
- 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. S. 267–287.
- Rácz Katalin (2008): Szociális feladatellátás a kistélepeleken és a többcélú kistérségi társulásokban. In: Kovács Katalin–Somlyódy Péter Edit: *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistélepelesek világában*. Budapest: KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 97–122. old.
- 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–Rothgang, Heinz (1999): Die Auswirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die Entwicklung der Heimatgelte. In: *Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften*, Jg. 7. H. 4. S. 306–334.
- Rüegg, Erwin (1994): Die Schweiz. In: Wehling, Hans-Georg (hrsg.): *Kommunalpolitik in Europa.* Stuttgart–Berlin–Köln: Verlag W. Kohlhammer. S. 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): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistung und Probleme.* 2. völlig überarbeitete Auflage, Opladen: Leske und Budrich
- Smith, Steven Rathgeb (2011): The Non-Profit Sector. In: Edwards, Michael (ed): *The Oxford Handbook of Civil Society.* New York: Oxford University Press, pp. 29–40.
- Turnock, Bernard J. (2012): *Essentials of Public Health.* Sudbury MA: Jones & Bartlett Learning
- Walter, Robert–Mayer, Heinz (1992): *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes.* Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung
- Waltermann, Raimund (2011): *Sozialrecht.* Heidelberg: C. F. Müller Verlag
- Waltermann, Raimund (2012): *Sozialrecht.* Heidelberg: C. F. Müller Verlag
- Wick, Volker (2007): *Die Trennung von Staat und Kirche.* Tübingen: Verlag Mohr Siebeck
- Wilson, David Jack–Game, Chris (1998): *Local Government in the United Kingdom.* London: Macmillan

5.

A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés

Linder Viktória

A tanulmány célja a területi közszolgáltatásban foglalkoztatottak vizsgálata – jogállásukat, alkalmazási viszonyukat tekintve, nemzetközi összehasonlításban. Kiemelt figyelmet szentelünk a jelentőségénél és méreténél fogva is meghatározó, humán közszolgáltatásokat nyújtó kategóriákra: a közoktatásban, valamint az egészségügyi és a szociális ellátásban feladatot ellátó munkaerőre.

A kutatás alapvetően arra keresi a választ, hogy a humán közszolgáltatásokat nyújtó személyi állományi kategóriák milyen jogviszonyok keretében kerülnek alkalmazásra az Európai Unió, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD tagállamaiban. Vizsgáljuk többek között, hogy milyen nemzetközi trendek figyelhetők meg a foglalkoztatás terén, e kapcsán látszanak-e konvergenciára utaló jegyek, továbbá beazonosíthatóak-e olyan tényezők, amelyek a jövőbeni új megoldások keresését ösztönzik. A hatályos magyar szabályozás – akár elemeiben, akár fő irányában – vajon a nemzetközi trendekhez hasonló nyomvonalat jelöl-e ki?

A közép- és hosszú távú tendenciák meghatározása érdekében a vonatkozó magyar és idegen nyelvű szakirodalom mellett elemeztük egyes „minta országok” kapcsolódó szabályrendszerét, a nemzetközi szervezetek és tagállami kormányzatok, valamint szervezeteik internetes honlapjait, emellett nemzetközi adatbázisokat is felhasználtunk.

1. Az alkalmazás jellege – szakterületek és státuszok a területi közszolgáltatásokban

Válsággal terhelt, költségvetési megszorításokkal terhelt időkben, amikor a hatékonyság kérdése fokozott mértékben kerül a figyelem középpontjába, kínálja magát a kérdés: indokolt-e közszolgálati státuszban foglalkoztatott munkaerővel ellátatni olyan tevékenységeket, amelyek hagyományosan az állam feladatai körébe tartoztak, de manapság e feladatok egy részét az állam, az önkormányzatok mellett más szereplők is végzik. A szabályozás és az emberi erőforrások menedzselése kapcsán e kérdés úgy hangzik, hogy mely feladatok elvégzése esetében indokolt és célszerű az általános munkajogi alkalmazástól eltérő jogviszonyban alkalmazni humán erőforrást; kik is a köztisztviselők és hogyan különíthetők el azoktól

a kategóriáktól, akiket az állami feladatok ellátására a köz alkalmazottjaként,¹ általában nem élethosszig tartó, illetve nem feltétlenül hosszabb időre szóló alkalmazásra szerződött az állam munkajogi szerződéssel. Nem könnyű megválaszolni a kérdést, mert a nemzetközi gyakorlat igen sokszínű. Az sem segít sokat, ha a gyakorlatilag évszázadokon keresztül jól bevált megkülönböztető eszközökre alapozva a zárt (érdem) és a nyílt (pozíció) rendszerek² dichotómiájában igyekszünk vizsgálni a témát. Ennek oka, hogy ugyan a nemzetközi szakirodalom továbbra is e két modellhez viszonyítja az egyes országokban működtetett közszolgálati rendszereket, de a legtöbb munka azt is megjegyzi, hogy tiszta formájában zárt (karrier) rendszer, illetve nyílt (pozíció) rendszer³ nem létezik. Az országok a bejárt történeti út, a közigazgatási-közszolgálati hagyományok, a gazdasági és társadalmi determináció, a földrajzi sajátosságok és nem utolsósorban a politikai erők döntésének függvényében a zárt avagy a nyílt rendszer elemeinek dominanciája mellett működtetik a humán erőforrás rendszerüket. Sőt, nem csupán a meghatározott földrajzi terület szerint találkozhatunk különbségekkel, de e rendszerek az idő függvényében is folyamatosan változnak.

A fejlett államok zömében – hangsúlyosan az OECD és az EU-tagállamaiban – az a jellemző, hogy a közalkalmazást különböző kategóriák foglalkoztatásával oldják meg. Ez azt eredményezi, hogy gyakran legalább kettő vagy esetlegesen több kategóriát alkalmaznak az állami feladatok ellátására. Az eltérések mégis igen jelentősek, nehéz nemzetközi összehasonlításra alkalmas módon egyértelműen meghatározni, hogy milyen tartalmat takarnak az egyes kategóriák (hazánkban például a közalkalmazott, a köztisztviselő és a kormánytisztviselő alapvető kategóriája határolható el). Ennek okai között az alkalmazásra vonatkozó jogszabályi lehetőségek, egy bizonyos munkakör különböző státuszok keretében történő betöltésének a lehetősége, a munkakörülmények egymáshoz közelítése, a változó trendek megjelenése, a korszerűsítési folyamatok, egyes szakágazatokban a munkajogi szabályozás felé történő elmozdulás, az EU-jog jelenléte stb. egyaránt megemlíthető (Demmke, 2006; Demmke–Moilanen, 2010).

Hogyan hívhatnánk mégis segítségül az alkalmazás jogi jellegét meghatározó, az előzőekben felvázolt alternatívákat ahhoz, hogy eligazodjunk azokban a kérdésekben, amelyek továbbvihetnek bennünket a munka tárgyát képező kategóriákhoz; a területi közszolgáltatási feladatokat ellátó személyi állomány jogállásához?

Feltehetjük a kérdést, vajon találkozhatunk-e olyan megoldással a nemzetközi gyakorlatban, amely szerint a kormányzatok – illetve maga a jogalkotó – bármiféle megfontolásból úgy döntenek, hogy kinevezett köztisztviselőket területi szinten nem alkalmaznak.

¹ A nemzetközi összehasonlítás okán közalkalmazott alatt a köz alkalmazottját, az állami alkalmazottat értjük, s nem a magyar terminológia szerinti, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá eső kategóriát; bár a feladatellátás tartalmából fakadóan a két értelmezés szükségképpen átfedést – meghatározott esetekben – azonosságot mutathat. A továbbiakban tehát a közalkalmazott kifejezés alatt a köz alkalmazottját kell érteni.

² Demmke szerint a karrier és a nem karrier típusú jegyekkel rendelkező közszolgálat (Demmke et al, 2001).

³ Zárt rendszerben a köztisztviselő a kinevezése utáni, jogszabály szabta keretek között meghatározottan, elmozdíthatatlanságát élvezve, fokozatosan halad előre a ranglétrán és növekszik az illetménye. Míg a nyílt rendszerbeli alkalmazás ennek épp ellenkezője; az alkalmazás a betöltött munkakörhöz kötődik, nem választja el éles határvonal a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben történő alkalmazástól.

A nemzetközi megoldásokat áttekintve azt mondhatjuk, hogy még azokban az országokban sem lehet egyértelműen ilyen distinkcióval élni, ahol a kinevezéses köztisztviselők arányát a köz alkalmazottjainak körében az elmúlt időszakokban (ez alatt általánosíthatóan az elmúlt egy-két évtizedet érthetjük) jelentősen mérsékeltek, lecsökkentették. Az országok többségében – általában – a köztisztviselők és ezzel a státusszal nem rendelkező közalkalmazottak párhuzamosan megtalálhatók a közigazgatás különböző szintjein; így a területi szinteken is. Természetesen, az arányokat tekintve igen eltérő mértékben, az alkalmazott megoldásokat tekintve pedig szerteágazó formákban. Charbit és Michelun tanulmánya szerint, amely hét ország tekintetében végzett vizsgálatot,⁴ a kormányzatok részéről általában azt tapasztalhatjuk, hogy a közszolgálat kohézióját a különböző kormányzati szintek között is törekednek fenntartani és előmozdítani. Ez az egységességre való törekvés a következőkben nyilvánul meg: közös kultúra és alapértékek, valamint következetes, egy irányba tartó illetményrendszer⁵ és alkalmazási feltételek (Charbit–Michalun, 2009).

További okokat is nevesíthetünk azok közül, amelyekkel a kormányzatok a területi szintű közigazgatás alkalmazási és illetményrendszereinek befolyásolását vagy ellenőrzését indokolják. Az egyik, hogy a különböző alkalmazási feltételek akadályozzák a mobilitást. A másik – igen lényeges – ok, hogy a központi kormányzat határt kíván szabni a közkiadásoknak. De nagyon fontos elem az állami alkalmazásban meglévő koherencia is; mivel ha a területi közigazgatási szinteken költségnövelő megoldásokat vezetnek be, akkor ennek következtében központi szinten is jelentkezhet ilyen irányú igény (Demmke, 2006; Demmke–Moilanen, 2010).

Charbit és Michelun szerint az egyöntetűsége törekvés kormányzatonként különböző mértékű. Hipotézisük szerint azokban az országokban erősebb, ahol a felelősségi- és hatásköröket a közelmúltban adták át a központi kormányzatok a területiek számára, és gyengébb ott, ahol a területi szint tradicionálisan önkormányzatisággal rendelkezik. Illetve, ez a törekvés valószínűsíthetően erősebb a nagy kiterjedésű és kulturálisan sokszínű országokban, mint a kisebb, egységesebb államokban. További befolyásoló tényezőként a társadalmi kohézió fenntartásában betöltött kormányzati szerepet említik a köztisztviselői szervezetekkel, vallási és egyéb non-profit tömörülésekkel összefüggésben (Charbit–Michelun, 2009).

A 80'-as, 90'-es évek közmenedzsment reformjai magukban foglalták a privatizációt, az állami feladatok kiszervezését vagy a feladatok közvállalatokhoz telepítését. Emellett belső strukturális átalakítások keretében is átcsoportosították az állami feladatokat; a korábban a központi kormányzat által ellátott egyes funkciókat a decentralizált területi szerveknek vagy a végrehajtó típusú ügynökségeknek adták át (OECD, 2011a, 2011b).

Számos országban⁶ jelentős hatáskörök kerültek át központi szintről szubnacionális szintekre. Éppúgy, mint az ezzel párhuzamosan zajló többi strukturális reformnál, ennek oka nem az volt, hogy a központi költségvetés kiadásait alacsonyabb szintre telepítsék, de nem is elsősorban az, hogy a központi szinten foglalkoztatottak számát csökkentsék. A fő elgondolást az indukálta, hogy közelebb vigyék a közszolgáltatásokat a fogyasztókhoz, és

⁴ Belgium, Chile, Dánia, Franciaország, Németország, Izland és Spanyolország.

⁵ A témához kapcsolódóan lásd: Rexed K. et al., 2007.

⁶ Pl. Franciaország, Japán, Korea, Spanyolország, Olaszország, Egyesült Királyság.

nagyobb önállóságot adjanak a területi és helyi önkormányzatoknak e szolgáltatások biztosításában, az azokról történő gondoskodásban.⁷

Mivel indokolta abban az időszakban a Világbank a különálló központi szint alatti közszolgálat létjogosultságát? Az indokokat a decentralizáció potenciális előnyeiből vezette le, amelyek a helyi igények jobb ismeretéhez, a helyi érdekek magasabb szintű képviseléséhez, költséghatékonysági tényezőkhöz, a participáció erősítéséhez kapcsolódtak. Úgy vélték, ezek a lehetőségek csak akkor aknázhatók ki, ha a helyi választók felé irányuló teljes felelősség maradéktalanul megvalósul, és ha a területi közszolgálat teljes függetlenséget élvez a központi közszolgálathoz viszonyítottan. Másik oldalról viszont elismerték, hogy a központi kormányzat részéről megnyilvánuló kontroll-mechanismusok, bizonyos vonatkozásokban az egységesség iránti igény és egyéb, a helyi viszonyokhoz kötődő sajátosság – a gazdasági, társadalmi helyzet, a történelmi, kulturális hagyományok stb. – megkerülhetetlenül kívánatosá teszik a területi szervek vonatkozásában a központi kormányzat részéről jelentkező ráhatást (Worldbank, 2001).

A Világbank 2001-ben 34 országban végzett felmérése arról tájékoztat, hogy az egyes országokban mely közszolgálati kategóriák estek a központi közigazgatás civil köztisztviselőivel azonos jogi szabályozás alá. A vizsgált 34 országból 28 OECD-tag, míg további 8 kelet-közép-európai nem OECD-tag volt.

1. táblázat

Az állami alkalmazottak státusza (2001)⁸

<i>A központi közigazgatás civil köztisztviselőivel azonos jogi szabályozás alá eső közszolgálati kategóriák</i>					
34 ország	Egészségügyi alkalmazottak	Oktatásban alkalmazottak	Rendőrség	Területi közigazgatás (kivéve oktatás, egészségügy és rendőrség)	
				Ugyanaz a szabályozás vonatkozik rá, mint a központi civil kormányzati alkalmazottakra	Külön közszolgálati szabályozás, amely hasonló, de mégis eltérő státuszt biztosít
országok száma	14	16	22	18	11

Forrás: saját szerkesztés (OECD PUMA, SIGMA, Világbank, ILO adatok alapján)

⁷ Mindemellett meg kell említeni, hogy egyes országokban (pl. Franciaországban, majd később Japánban), járulékos célként a központi kormányzat létszámának csökkentése iránti igény is megjelent.

⁸ Az állami vállalatok nem szerepelnek az adatok között, mivel a legtöbb országban alkalmazottaik jogviszonyát a normál munkajogi szabályok rendezik. Az egészségügyben és az oktatásban foglalkoztatottak külön kezelésének indokaként a szakágazatok nagyságrendjét jelölik meg.

A Világbank meghatározása szerint (Worldbank, 2001):

- a) A köztisztviselői szabályozás lefedi a központi kormányzatok civil köztisztviselői kategóriáját, valamint bizonyos tekintetekben a területi közigazgatását. A tanárok, egészségügyi alkalmazottak és a rendőrök nem tartoznak ezen kategóriába.
- b) Az oktatási szektorban általában speciális jogi szabályozás él.
- c) Az egészségügyben foglalkoztatottakat vagy közvetlenül az egészségügyi szakágazat foglalkoztatja, vagy közpénzekből finanszírozott ügynökségeknél, illetve szervezeteknél dolgoznak (pl. társadalombiztosítás finanszírozásával).
- d) A területi közigazgatás a teljes közszektor alkalmazotti állományának jelentős részét teszi ki: a szövetségi államokban általában 50% felett van (lásd a vonatkozó ábrákat). Számos országban a területi közigazgatásnak külön jogi szabályozás alatt működő közszolgálata van.
- e) A legtöbb kontinentális európai országban a katonák és a rendvédelmi szervek saját speciális jogi szabályozás alá esnek az alkalmazás tekintetében. Azonban a rendőrség állománya gyakrabban tartozik a köztisztviselők körébe, mint sem.
- f) Az állami vállalatok alkalmazottjai speciális, eltérő szabályozás alá esnek, vagy pedig a magánszférában is alkalmazott általános munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

Napjainkban általában két fő kategóriát határozhatunk meg a közszolgálati alkalmazás tekintetében, amelynek (alkalmazási előfordulását tekintve is) számtalan variánsa állhat elő:

- a köztisztviselői alkalmazás, amely közjogi jogviszony, kinevezéssel jön létre, általában életpályára,
- a közalkalmazotti jogviszony, amelyben a munkáltató a közjog hatálya alá tartozó állam, illetve a nevében eljáró szerv, azonban a közalkalmazott magán-, munkajogi szerződéses jogviszonyban áll vele.

Ahogy arra a területi közszolgálat megelőző vizsgálata során már kitértünk (Linder, 2013), a közigazgatás által ellátandó feladatok felőli megközelítés nem visz közelebb azon kérdés megválaszolásához, hogy a nemzetközi gyakorlatban mely funkciók, feladatok ellátására alkalmazzák általában a köztisztviselőket és melyekre a közalkalmazottakat. Úgy látjuk, az ésszerűség azt diktálná, hogy az állam szuverenitásához, a közhatalom gyakorlását igénylő munkakörökhez kapcsolódó feladatokat olyan közszolgák láthassák el, akik határozatlan idejű közjogi kinevezéssel rendelkeznek. Míg a közszolgáltatások ellátására – amelyekhez általában nem szükséges közhatalom gyakorlására történő felhatalmazással rendelkezni – nincs értelme közjogi jogviszonyban alkalmazni az érintett munkaerőt. Azonban nem találunk olyan logikai magyarázatokat, amelyek közelebb vinnének minket e megkülönböztetési alaphoz. Bár a közhatalom-gyakorlással felhatalmazott állomány nagy többségét közjogi, kinevezett köztisztviselői státuszban foglalkoztatják, az országok zömében a közhatalom gyakorlását implikáló munkakörökre is alkalmaznak magánjogi szerződéssel foglalkoztatott munkaerőt (közalkalmazottat), illetve fordítva, az is előfordul, hogy közszolgáltatások nyújtására foglalkoztatnak köztisztviselőt (Linder, 2013). Ez a helyzet például a német és az osztrák közszolgálatban is, amelyekben egyazon szervezeten belül megtalálhatók köztisztviselők (Beamte) és közalkalmazottak (Angestellte/Vertragsbedienstete) is. Természetesen nemcsak a szerv meghatározó e tekintetben, hanem legalább annyira fontos maga a munkakör is.

Ha az EU tagállamainak szabályozását tekintjük, Demmke és Moilanen kutatási eredményei érzékletesen szemléltetik a jelenlegi helyzetet (Demmke–Moilanen, 2010). A 27 EU tagállamban végzett, a köztisztviselői státusz mibenlétét – a feladatellátás oldaláról is – vizsgáló felmérésük keretében a tagállamoktól érkezett válaszok elemzése során arra az eredményre jutottak, hogy a központi minisztériumok köztisztviselői, a rendőrség állománya, a bírák, a diplomaták és a katonák „speciális, mégis gyakran külön” státusszal rendelkeznek.

A tagállamok közel felében a tanárok, az egyetemi oktatók és az egészségügyben dolgozók nem rendelkeznek speciális státusszal, míg más tagállamokban a közoktatási szektort speciális szabályok alapján működtetik. Az egészségügyi szektor személyi állományát – amely általában jelentős elemként jelenik meg a teljes közszektorban – alkalmazhatják közvetlenül a közszektor rendszerében vagy a köz által finanszírozott ügynökségek, szervezetek által (pl. TB-finanszírozással). Természetesen ezeken a területeken a magán-, illetve önkéntes szervezetek is jelen vannak számos országban (Demmke–Moilanen, 2010).

Láthatjuk, az eltelt mintegy egy évtized gyakorlatilag nem változtatott a kategóriákon és a Világbank által alkalmazott terminológián.

A következő táblázat – a 2001-es világbanki táblázathoz hasonlóan – arról tájékoztat, hogy az EU 27 tagállamában a felsorolt szektorokban foglalkoztatottak a központi közigazgatás köztisztviselőire vonatkozó szabályozás hatálya alá tartoznak-e, avagy speciális szabályozás vonatkozik rájuk. Hangsúlyozni szükséges, hogy a táblázatba gyűjtés a különböző kategóriákban foglalkoztatottaknak csupán nagy többségére (!) vonatkozik. Emellett sok az átfedés, ugyanis az országok különböző mértékben, változatos megoldásokkal foglalkoztatnak köztisztviselőket, a köztisztviselői státuszhoz hasonlóan, de sajátos szabályozás alapján működő alkalmazotti kategóriákat, továbbá közalkalmazottakat egyazon szektorban, foglalkozásban is.⁹

A területi közigazgatási szervek által foglalkoztatottak aránya az összkormányzati alkalmazottak körében – mint azt a korábbi vizsgálatok alapján készült munkák ábráiról leolvashatjuk – napjainkban is 50% feletti a szövetségi és a decentralizált államokban, így a skandináv országokban is (Linder, 2013). Néhány országban a területi kormányzati alkalmazás nem tartozik a köztisztviselői szabályozás alá (pl. Lengyelországban vagy Írországban), illetve olyan megoldással is találkozhatunk, hogy a területi közszolgálatban foglalkoztatottak speciális jogi szabályozás alá tartozó köztisztviselőknek minősülnek. A skandináv országokban például a köztisztviselői kategóriát általában a központi szintre értik; ennek ellenére (Dániában és Finnországban) helyi szinten is foglalkoztatnak köztisztviselőket.¹⁰

Annak a ténynek, hogy nem érhető tetten jelentős strukturális eltérés az országos és a területi szintű foglalkoztatási viszonyokban, további oka lehet a szakszervezeti lefedettség, amely a fejlett államokban jelentős tényezőként jelenik meg. A szakszervezetek ugyanis öröködnék afelett, hogy azonos feladatok és felelősségek esetében azonos juttatások illessék meg a közszolgálatban dolgozókat (Charbit–Michalun, 2009; Demmke–Moilanen, 2010).

⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a sokszor hivatkozott és vizsgált köztisztviselői, illetve „hasonlatos szabályozás”, valamint a közalkalmazotti státusz mellett a szervek munkavállalókat – egyszerű munkajogviszony alapján – is foglalkoztatnak például fizikai feladatok ellátására (a német közigazgatásban ez az ún. Arbeiter).

¹⁰ Finnországban az összes állami alkalmazott körében a köztisztviselők aránya központi szinten 80%, míg helyi szinten csupán 40%.

2. táblázat

A közfoglalkoztatási jogviszonyok típusai az uniós tagállamokban*

Közfeladat-ellátás szektorai/ közigazgatási szint	Központi köztisztviselői karral azonos szabályozás	Sajátos köztisztviselői jellegű szabályozás	Nem a köztisztviselői kar része (bizonyos kategóriák egy részénél esetlegesen magánjogi szabályozás)	Megjegyzés
Központi kormányzat	27	0	0	Számos országban a központi kormányzatban – így a minisztériumokban is – munkajogi szabályozás alapján is foglalkoztatnak
Ügynökségek	22	0	4	
Rendőrség, rendészeti szervek	11	12	4	
Tűzoltóság	20	3	–	Számos országban a hivatásos tűzoltóság mellett a kisebb településeken önkéntes tűzoltóság működik**
Közoktatás	5	8	14	
Felsőoktatás	5	7	15	
Kórházak	5	7	15	
Vízügyi szektor	6		17	
Egyéb (energia szektor, posta, közlekedés, telekommunikáció)				Néhány ország alkalmaz köztisztviselőket ezekben a szektorokban (pl.: gáz- és elektromos energia-ellátásban: 4). De általában nem része a közszolgáltatnak.
Területi közigazgatás	14 (AT, BE, BG, CY, DE, EE, ES, FR, GR, HU, LU, NL, RO, SI)	9 (CZ, DK, FI, IE, IT, LT, MT, PT, SK)	4 (LV, PL, SE, UK)	Egyes EU-tagállamokat a területi közszolgáltatások vonatkozásában több oszlopban is fel lehetne tüntetni; mivel köztisztviselőket, közalkalmazottakat és „egyszerű” munkavállalói kategóriákat is alkalmaznak párhuzamosan.

* A számok a tagállamok számát jelölik. ** Esetlegesen – ezért nem tartoznak közzjogi szabályozás alá.

Forrás: saját szerkesztés (Demmke, 2005; Demmke–Moilanen, 2010 alapján)

A skandináv országok munkaerő-piaci kultúrája, a szociális párbeszéd évszázados hagyományai jelentős szerepet töltenek be ebből a szempontból is.¹¹ Mindazonáltal olyan országokban (pl. a rendszerváltó országok egy részében), ahol a szakszervezetek érdekképviseleti ereje a közszolgáltatásban – s bizonyos esetekben a munkaerőpiac egészében – nem ér el ilyen szintet, a szakszervezeteknek e tekintetben nincs jelentős szerepe.¹²

Charbit és Michalun a generalista-specialista kérdéskörhöz, valamint a közigazgatási munka diverzifikálódásához kapcsolható tényezőkre hívja fel a figyelmet. A közigazgatás által ellátandó feladatok bővülése, a technikai fejlődés azt idézi elő, hogy számos szakterületen olyan képességekkel, speciális szaktudással rendelkező munkaerőre van szükség, amely szakmák képviselői a magánszférában is legalább annyira versenyképesek, mint a közszférában; tudásuk – szektorsemlegesesen – minden további nélkül konvertálható. Azon túl, valamint azzal összefüggésben, hogy bizonyos szakmákban a jó képességű munkaerőért a nyugati államokban évtizedek óta versengés folyik a köz- és a magánszféra között (Kirsi, 2002; Linder, 2010), és a magasán kvalifikált munkaerőnek nincs félnivalója még a válsággal terhelt időszakokban sem, az ilyen szakmák képviselői nem szívesen választják a közjogi alkalmazást. Ennek prózai oka, hogy nem szívesen kötik le magukat a közszférában, inkább a rugalmasabb munkajogi kereteket biztosító közalkalmazotti státuszt választják, amely bármikor zökkenőmentes átigazolást tesz lehetővé a magánszektorba¹³ (Charbit–Michalun, 2009).

Nemzetközi kutatásokra alapozva állítható, hogy a munkavállalók preferenciái körében előkelőbb helyet foglal el a munka tartalma és a személyes fejlődési lehetőségek, mint a javadalmazás, a státusz vagy a pályabiztonság, amely utóbbiak a köztisztviselői alkalmazáshoz kapcsolódnak. Ezzel a megállapítással hosszú évek óta számos felmérésben mi is szembesülünk (Dooren et al, 2007; Kirsi, 2002; Linder, 2010). Charbit és Michalun ugyanakkor úgy vélik – bár az állítás alátámasztásához további kutatások szükségesek –, hogy az ilyen értékelődés inkább tetten érhető területi szinteken, mint országos szinten, mivel ez utóbbi sokkal közelebb áll a politikai küzdőtérhez (Charbit–Michalun, 2009).

A továbbiakban a területi közszolgáltatásokon belül – arányában és jelentőségében kiemelkedő – három terület személyi állományának foglalkoztatási viszonyaival foglalkozunk: a közoktatásban, valamint a számos kapcsolatot és hasonlóságot felmutató egészségügyi- és szociális ellátásban alkalmazottakkal.

¹¹ A rendkívül decentralizált dán közszektor legalább annyira egységes ebben a tekintetben, mint a központi kinevezéses rendszerek. Ennek az az oka, hogy a szakszervezetek egyeztetnek egymással a közszolgák foglalkoztatási viszonyait érintő kérdésekben (Charbit–Michalun, 2009).

¹² Magyarországon például jogszabály alapozza meg a közigazgatási szintek közötti illetménykülönbségeket.

¹³ Ilyenek lehetnek például az informatikai, pénzügyi, közgazdasági szakképzettségek.

2. A közoktatás alkalmazottjai

2.1 Az alkalmazás jellege

Az alkalmazás jellegét tekintve a képezéssel rendelkező általános és középiskolai tanárok az Európai Unió tagállamainak zömében két fő modellbe sorolhatók, amely modelleken belül számos variáció él országokénti megoldásokban.

- a) A tagállamok több mint felében a tanárokat az általános munkajogi szabályozás alá eső határozatlan idejű szerződéssel alkalmazzák. Mint közszektorbeli alkalmazottakat a helyhatóságok vagy maguk az iskolák alkalmazzák őket (helyhatósági megbízás esetében is közvetlenül a foglalkoztató iskola a munkáltató) (Eurydice, 2012).
- b) Másutt a tanárok köztisztviselői státusszal, valamint a legtöbb országban karrier-tisztviselőként, életpályára szóló kinevezéssel rendelkeznek.

Egyes országokban az a) és b) pont alatt szereplő megoldások egymás mellett élnek; közszektorbeli alkalmazottak és köztisztviselők is betölthetik a tanári állásokat.

Az általános és középiskolai tanári státuszokat az alkalmazás jellege szerint három alapvető kategóriába sorolhatjuk:

- a) A kinevezéssel foglalkoztatott közszolga a központi, területi vagy helyi hatóságok által alkalmazott tanár, akit olyan jogszabályok alapján alkalmaznak, amely jelentős mértékben eltér a köz-, illetve a magánszektorbeli foglalkoztatás szerződéses kapcsolataitól (Eurydice, 2012). Mint láthatjuk, a magyar közalkalmazotti réteg is ebbe a kategóriába tartozik.
- b) A karrier-köztisztviselő a legmagasabb szintű oktatásügyi igazgatási szervnek megfelelő központi vagy területi hatóságok által, életpályára kinevezett tisztviselő.
- c) A közszektor szerződéses alkalmazottjai általában azok a tanárok, akiket a helyhatóságok vagy az iskolák szerződéssel alkalmaznak az általános munkajogi szabályoknak megfelelően, az illetményekre és az alkalmazási feltételekre vonatkozó központi megállapodással vagy anélkül.

Láthatjuk, hogy a 2. táblázat vonatkozó sorához képest némi eltérést tapasztalunk, ezt a jelenlegi – 3. táblázat – 4. oszlopában szereplő, ún. vegyes kategória léte indokolja.

Magyarország példája jól mutatja, hogy az angol „civil servant” kifejezést – többek között ebben az esetben is – a közjogi kinevezéssel rendelkező állami vagy önkormányzati alkalmazottra érthetjük. A magyar közoktatásban foglalkoztatott tanárok közalkalmazotti jogviszonya más tartalommal bír, mint az angol „public employee” kifejezés. Mégis, a nemzetközi közszolgálati irodalom a mi tanárainkat „civil servant”-ként kezeli. (Hasonló a helyzet a tanulmányban később megjelenő angol egészségügyi szolgálati alkalmazottakkal, akik valójában szintén nem köztisztviselők, mégis a kinevezéssel alkalmazott közszolgák közé sorolják őket.)

Azok a tanárok, akik köztisztviselői státusszal rendelkeznek, a közigazgatási szervek alkalmazásában állnak központi, regionális vagy helyi szinten. Jogállásukat közjogi szabályok rendezik, amelyek merőben eltérnek a köz- és a magánszektorban is megtalálható szerződéses viszonyoktól.

Tanári státuszok az alkalmazás jellege szerint

<i>Általános- és középiskolai tanári státuszok az alkalmazás jellege szerint Európában</i>			
<i>Kinevezéssel alkalmazott közszolga</i>	<i>Karrier-köztisztviselő</i>	<i>Közszektor szerződéses alkalmazottja</i>	<i>Az előző három kategória keveréke különböző megoldásokban</i>
Magyarország, Belgium,* Finnország	Franciaország, Spanyolország, Görögország, Ciprus	Csehország, Izland, Észak-Írország, Norvégia, Dánia, Szlovákia, Olaszország, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta	Németország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Törökország

* A német ajkú közösségben vegyes a kép, a 4. oszlop alá lehet besorolni.

Forrás: saját szerkesztés (Eurydice, 2012 alapján)¹⁴

Előfordul olyan megoldás is, ahol a frissen pályára lépők határozott időre nyernek kinevezést vagy kötnek velük szerződést, s majd csak bizonyos szakmai út bejárása után válnak jogosulttá határozatlan idejű alkalmazásra, szerződéskötésre, illetve kinevezésre, amely teljes pályabiztonsággal, elbocsáthatatlansággal párosul. 22 OECD országban a felsőfokú diplomán túl a jelölteknek valamiféle licenszet vagy plusz kreditet kell szerezniük, hogy a pedagógusi pályára léphessenek.

A legtöbb országban a tanárok kinevezése vagy szerződése meghatározza a kötelező óraszámokat. Ez 2010-ben és 2011-ben európai átlagban a heti 19 és 23 óra között mozgott, amely némileg emelkedett a 2006–2007-es 18–20 óras számhoz képest (Eurydice, 2012).¹⁵ De az országok között viszonylagosan nagy az eltérés. Általában minél magasabb évfolyamban/szinten tanít a tanár (az általános iskola alsó tagozatának vagy felső tagozatának,¹⁶ illetve a középiskolának¹⁷ megfelelő szinten), annál alacsonyabb a kötelező óraszám.

Az országok többsége a kötelező óraszám mellett a heti munkaidőt is meghatározza, amely 35–40 óra között mozog, attól függően, hogy kollektív szerződésben vagy más megállapodásban miként rögzítették.

Közel 20 országban szintén az alkalmazásról rendelkező dokumentum részét képezi a tanár iskolában történő elérhetőségét rögzítő passzus, amely általában nem haladja meg a heti 30 órát (Eurydice, 2012).

¹⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Teachers_and_Education_Staff (2012.10.12.)

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Category:Teacher_-_Conditions_of_Service (2012.10.12.)

¹⁵ Ebben az óraszámokban nem foglaltatnak benne a szünetek és más kontaktórák, amelyeken nem folyik tanítás.

¹⁶ OECD-terminológia szerint alsó középfokú oktatás.

¹⁷ OECD-terminológia szerint felső középfokú oktatás.

2.2 A munkáltatói jogkörök és azok gyakorlása

A munkáltatói jogkörök gyakorlásához kapcsolódóan az alkalmazás centralizáltságának a vizsgálatát nem egyértelműen segíti, ha azt kutatjuk, hogy milyen összefüggés áll fenn a pedagógus alkalmazásának jellege és az alkalmazó közigazgatási szint között. Néhány ország kivételével a karrier köztisztviselői státuszt élvező pedagógusokat a közoktatási szakigazgatás csúcsának megfelelő központi vagy a regionális kormányzat alkalmazza.¹⁸ Ez körülbelül az európai országok egyharmadára értendő.

4. táblázat

**Munkáltatói jogkör gyakorlásának szintje
a foglalkoztatás jellegével összefüggésben**

Központi vagy regionális közigazgatási szint	Helyi önkormányzatok vagy maguk az iskolák	Az iskola típusától függ	Az oktatási intézmény szintjétől függ (iskola v. területi közigazgatási szint)	Az iskolának/ helyi önkormányzatnak beleszólása van a formális munkáltatói jogkör gyakorlásának döntésébe**
Az európai országok 1/3-a. Elsősorban a karrier-tisztviselői státuszban lévők* + ide tartozik a 3. táblázat szerinti vegyes megoldást alkalmazó néhány ország is.	Általában a tanárokat szerződéssel alkalmazó országok.	Belgium, Svédország, Anglia, Wales, Észak-Írország	Málta, Izland, Norvégia	Hollandia, Szlovénia, Finnország, Svédország, Anglia, Wales, Észak-Írország, Lichtenstein
Franciaország, Spanyolország, Görögország, Ciprus, Szlovénia, Lichtenstein, Törökország + Olaszország (kivételesen, mert szerződéssel alkalmazás)	Helyi önkormányzatok a munkáltatók	Iskolák a munkáltatók		
	észak-európai országok, Hollandia, Skócia	Bulgária, Csehország, Balti-államok, Írország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Horvátország		

* Kivételesen Írország, Hollandia, Lengyelország.

** Javaslattevés a kiválasztásban

Forrás: saját szerkesztés (Eurydice, 2012 alapján)

Olyan országokban is lehet azonban a központi kormányzat a munkáltató, ahol a tanárok „sima” köztisztviselői státuszban vannak vagy szerződéssel alkalmazzák őket. Ahol az iskola vagy a helyhatóság a munkáltató, az esetek nagy többségében a tanárok szerződéses

¹⁸ A közoktatás vonatkozásában a területi közszolgáltatások szabályozási modelljeiről lásd a tanulmányköteten belül Péteri Gábor munkáját.

státuszban vannak. Végül olyan országgal is találkozhatunk, ahol az iskola típusától függ, hogy ki a munkáltató.

Az a tény, hogy a közoktatás mely szintjén áll a pedagógus alkalmazásban, kevés esetben van befolyással a munkáltató személyére. Speciális eset, amikor – az egyébként a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe tartozó – kinevezési jogkör és a munkatársak kiválasztásának teljes autonómiája eltér. Ez egynéhány ország esetében (pl. Luxemburgban) azt jelenti, hogy az iskolák maguk keresik és választják ki munkatársaikat, de egy magasabb igazgatási szint rendelkezik a kinevezés formális jogkörével. Előfordulhat az is, hogy a helyi önkormányzat – amely épp, hogy nem a formális munkáltató – tesz javaslatot a kinevezési jogkörrel rendelkező felé.

2.3 A munkavállalók ösztönző rendszere, bérezés

A folyamatos továbbképzés jelenleg 24 európai országban, illetve régióban jelenik meg szakmai kötelezettségként a tanárok számára. Léteznek országok, amelyekben a továbbképzések elvégzése az előmenetel feltételrendszerébe tartozik (Spanyolország, Franciaország, Litvánia, Románia, Szlovénia). Néhány országban kifejezetten nem köteleznek a továbbképzésre, de feltételét képezheti a karrierfejlődésnek (Lengyelország, Szlovákia), illetve az értékelésnél negatívumként tüntetik fel, ha valaki elmulasztja a részvételt (Portugália). Ha oktatási reform kerül bevezetésre, és ehhez kapcsolódóan továbbképzéseket szerveznek, ezek minden pedagógus számára kötelezőek.

A pedagógusok bérére fordítandó személyi kiadások tekintetében általában centralizáltan, központi vagy regionális kormányzati szinten születnek meg a döntések, hiszen az oktatás finanszírozása egészében ezen szintek hatáskörébe tartozik. Léteznek azonban olyan országok is, amelyekben a tanárok bérére fordítandó kiadásokról a központi és a helyi szint közösen dönt. Így történik ez Csehországban, Franciaországban, Lettországon, Szlovéniában, Angliában, Walesben és Lichtensteinben. A helyi szint az egyedüli felelős Észtországban, Romániában, Finnországban, Svédországban, Skóciában és Norvégiában. 13 országban a nem tanári státuszban lévő személyi állományra vonatkozó döntéseket centralizáltan (országos vagy regionális szinten) hozzák meg (OECD, 2012).

A pálya megválasztása kapcsán két tényező emelhető ki, amelyek az amúgy elhivatott pedagógusokat jelentős mértékben motiválhatják, és vonzerőt jelenthetnek pályájuk irányában. Az egyik a bér, amelynek kiegészítésére különböző pótlékok állnak – változó formában és mértékben – rendelkezésre, a másik – sokhelyütt talán első helyen szereplő tényező – a jó munkakörülmények és -feltételek.

Manapság a pedagógusokkal szemben nem az a kizárólagos elvárás, hogy át tudják adni tudásukat és jól tudjanak bánni a diákokkal. Egy sor olyan követelménynek kell megfelelniük, amely járulékos feladat a korábbi időkhez képest. Így szakmailag folyamatosan képezni kell magukat, újabb és újabb ismereteket kell elsajátítaniuk, magukévá kell tenniük a modern pedagógiai módszertanokat. Támogatniuk kell és meg kell kísérelniük integrálni a speciális tanulási igényekkel rendelkező tanulókat, érteniük kell az informatikához, adminisztrálniuk kell. Team-munkára kell alkalmasnak lenniük, ki kell venniük a részüket az iskola működtetésének feladataiból, mindezt amellet, hogy a kötelező óraszámok is – mint láttuk – emelkedtek az utóbbi időben.

Ugyanakkor – számos felmérés arról tanúskodik –, hogy a közszeaktor erős munkaerő-piaci versenyben áll a magánszeaktorral a jó képességekkel rendelkező fiatal munkaerő megszerzéséért (Demmke, 2010; Linder, 2010). Ez további tényező, amely kiemelt kormányzati figyelmet igényel a közoktatásban foglalkoztatottakra vonatkozó szakpolitikák tekintetében (Eurydice, 2012).

A tanári bérekre fordított költségvetési eszközök az oktatási kiadások tételei között a legmagasabbak. E bérek nagyságrendje jelentős hatással van a pedagóguspálya vonzerejének alakulására. A 2008-ban eszkalálódó pénzügyi, gazdasági világválság szinte kivétel nélkül mindenhol a költségek redukálására kényszerítette a kormányzatokat. A politikai döntéshozókra gyakorolt hatás a kormányzati kiadások csökkentését indukálta, amely elsősorban a személyi ráfordításokat érintette. Miután a fizetések és a munkakörülmények jelentős szerepet játszanak a magas kvalitásokkal rendelkező pedagógusok pályára vonzásában, fejlődésük előmozdításában és megtartásukban, a szakpolitika alkotóknak óvatosan kell bánniuk a pedagógusbérekkel. A cél ugyanis kettős: a minőségi oktatás és a fenntartható oktatási kiadások biztosítása (OECD, 2012).

Az OECD országok többségében a pedagógusok bére az oktatási rendszer szintjének megfelelőek növekszik: minél magasabb szinten dolgozik a tanár, annál jobban keres. Így az illetmény az általános iskolai oktatásra felkészítő intézményekben a legalacsonyabb, majd fokozatosan nő az alsó, a felső tagozatban, illetve a középiskolában oktató tanárok bére.

A pedagógusbérek nagyságának reálértékét tekintve az OECD-országokban összességében növekvő tendencia figyelhető meg a 2000–2010 közötti időszakban.¹⁹ A pedagógusi pálya vonzerejének és a tanárok vásárlóerejének egyik meghatározó tényezője, hogy az utóbbi évtizedben a törvény által garantált illetmény reálértéken általában nőtt. A törvényi rendelkezésen alapuló illetmény növekedése elsősorban a következő tényezőknek köszönhető (Eurydice, 2012):

- az oktatási szektor illetményreformjai,
- a tanárok lakhatási költségeihez való hozzájárulás növekedése,
- a közszeaktorbeli illetmények általános kiegészítése.

Mindazonáltal megjegyzésre szorul, hogy bár az elmúlt évtizedben szinte minden európai országban nominál értékben emelték a pedagógusbéreket (néhol előfordult, hogy 40% felett), de a megélhetési költségek gyorsabb emelkedése okán a reálbér-növekedés nem mindenhol válik ténylegesen érzékelhetővé.

A pedagógusbérek – a nemzetközi megoldásokat áttekintve – az alapilletményből, a különböző juttatásokból, kiegészítésekből, pótlékokból épülnek fel. Bértábla határozza meg, hogy – az egyéb juttatásokat egyelőre figyelmen kívül hagyva – mennyi illetmény jár a pedagógusnak pályája meghatározott szakaszában. A bérnövekedés függ a szakmában vagy egy adott szervezetnél eltöltött gyakorlati időtől, illetve, az értékelés alapját képező követelmények teljesítésétől.

Az alapilletményeket meghatározó két fő tényező az oktatási tapasztalat, a tanítással eltöltött évek száma, valamint a megszerzett képzettség. A pedagógus bértáblák tekintetében szintén számos megoldással találkozhatunk az EU és OECD tagállamokban. Egyes orszá-

¹⁹ Egyedül Franciaországban és Japánban csökkentek a bérek.

gokban a pályakezdő pedagógusok bére (a minimum képzettségi követelményt figyelembe véve) a nemzetközi (OECD vagy EU) átlaghoz képest alacsony. Ezekben az országokban azzal kell számot vetni, hogy kisebb a pálya vonzereje a fiatalok körében. Azokban az országokban, ahol kedvezőtlenek a pedagógusbérek munkaerő-piaci összehasonlításban, illetve ott, ahol a pedagógusok körében nagyobb az idősebb korosztály aránya, mindenképp a kezdőbérek viszonylag magasabb mértékére célszerű törekedni. Természetesen a vonzó karrierlehetőségek felkínálásával párhuzamosan az is várható, hogy a pályára lépőt ott lehet tartani. E megoldás ugyanakkor feszültséget teremthet a már pályán lévő, jól képzett kollégák tekintetében, akiknél az előmeneteli lehetőségek esetlegesen más kategóriába tartozó elbírálás alá esnek.

Az alpbér mellé egyre növekvő mértékben alkalmaznak az oktatási rendszerek különféle kiegészítéseket. Leggyakoribb formája a pénzbeli juttatás, de óracsökkentés formájában is elképzelhető.²⁰ A plusz juttatásokat általában külön, illetve többletfeladatokért vagy rendkívüli munkakörülményekért kapják a tanárok (például hátrányos helyzetűeket oktató iskolákban, jelentősen elmaradott térségekben, vagy olyan esetben, ha a diákok széles körének nem az oktatási nyelv az anyanyelve). Ezekbe az iskolákba nehéz tanárokat találni, vagy csak kevésbé tapasztalt tanárok nyerhetők meg az ilyen feladatokra. Ezért éves szinten kiegészítik a fizetésüket. Az effajta pótlékokat az OECD országok fele alkalmazza. Léteznek országok, amelyek olyan területeken oktató tanárok számára fizetnek pótlékokat, amelyeken munkaerőhiány van. Szintén elterjedtek a képesítési pótlékok, a különböző továbbképzéseket jutalmazó pótlékok, valamint a teljesítmény alapú pótlékok. Az OECD tagországok, valamint a G20 országok $\frac{3}{4}$ -e fizet pótlékot, ha a pályakezdő magasabb végzettséggel rendelkezik, mint a megkövetelt minimum. Sok országban díjazzák a szakmai önfejlesztést, s számos helyen ezeket a juttatásokat be is építik az alpbérbe (OECD, 2012).

A kimagasló szakmai teljesítményt sokhelyütt egyszeri jutalommal díjazzák, míg másutt éves illetményeltérítést alkalmaznak. A teljesítményösztönzőket alkalmazó 19 országból 16-ban ezeket a döntéseket helyi szinten, decentralizáltan hozzák meg.

Az OECD országok majdnem fele a tanár egyéni demográfiai jellemzőihez kapcsolódóan is biztosít járulékos jellegű, éves juttatásokat. Így például figyelembe veszik a családi állapotát, korát stb. (OECD, 2012).

A már említett 2000–2010 közötti trendeken belül, amelyek az OECD országok többségében a reálbérek növekedését hozták, a jellemző tendencia szerint a növekedés 2005 után kisebb mértékű volt, mint a 2000–2005 közötti időszakban. Természetesen kivételek itt is voltak: Dánia, Észtország, Izrael, Új-Zéland.

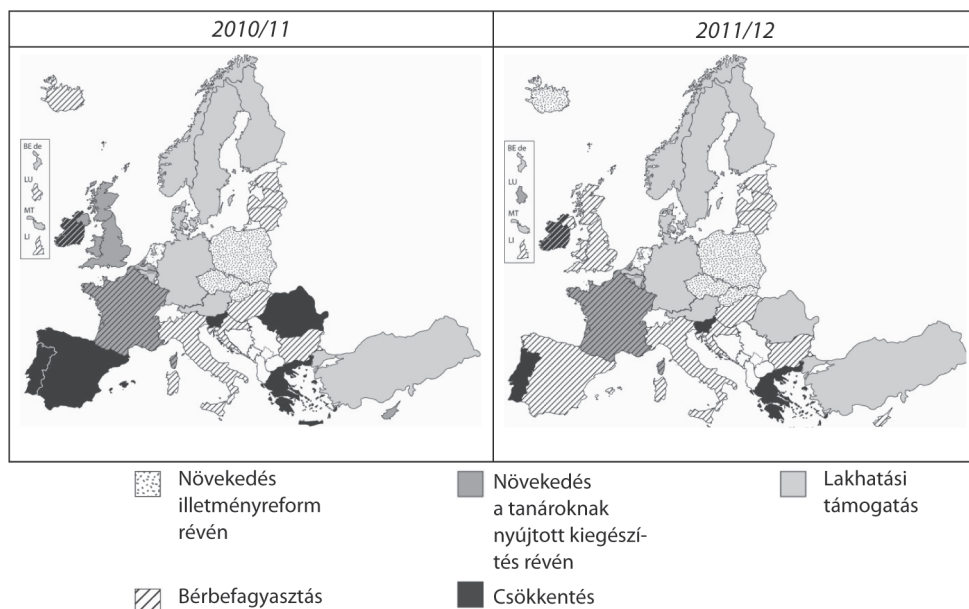
Az OECD tagországok több mint felében az előmenetel a pedagóguspályán fokozatos, míg a másik megoldásban a bértábla ugyan fokozatokat tartalmaz, de ezek nem kiegyenlítették.

Az előmeneteli rendszer tekintetében általános tendencia, hogy 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, mint a kezdőbér. Érdemes megjegyezni, hogy a Magyarországon jelenleg bevezetni szándékolt pedagógusi életpálya 30 év gyakorlati idő-

²⁰ Görögországban és Izlandon a szenioritást csökkentéssel díjazzák.

1. ábra

Tanárok és iskolaigazgatók nettó illetményének alakulása a közszektorban



Megjegyzések:

Írország: A már szolgáló tanárok bére 2011/12-ben az előző évihez viszonyítottan változatlan maradt. A 2010. január 1. után kinevezett új belépőknek 10%-kal csökkentették az illetményét. További 3,2%-os csökkentést alkalmaztak a 2011. december 1. után belépőknél.

Franciaország: A bérek általános indexálása 0,5% volt 2010-ben, 2011-ben és 2012-ben nem volt indexálás. 2011-ben a pályakezdő tanárok kaptak kiegészítést. 2012-ben szintén az alacsony fizetések emelése volt a cél.

Hollandia: Nincs adat.

Forrás: Eurydice, 2012

vel, „normál” előmenetel esetén 30 év eléréseivel 70, illetve 85%-os növekedést garantálna a kormányzati elképzelések szerint (figyelmen kívül hagyva az életpályamodellben szereplő, ún. mesterpedagógusi vagy kutató-tanári előmeneteli lehetőségeket).

Léteznek olyan országok is, ahol a bértábla „laposnak” mondható. Ezek az országok – minthogy csekély az ösztönző erő – fokozottan szembesülhetnek nehézségekkel a jó minőségű munkaerő megtartása tekintetében. Ugyanakkor a „lapos” bértábláknak humán erőforrás gazdálkodási szempontból előnyei is lehetnek. Így például azokban az iskolai közösségekben, ahol kisebbek a bérkülönbségek, a munkatársak nyíltabb, bizalmasabb légkörben, kollegiálisabb hozzáállással viszonyulnak egymáshoz, s működnek együtt (OECD, 2012). Ez a dolgozók motivációja szempontjából igen jelentős, és azokban az országokban még fokozottabban érvényesülő tényező, ahol a bér nagysága – az általános gazdasági helyzet és viszonyok figyelembe vételével – kevésbé „húsba vágó”; ez a tendencia egyértelműen jelentkezik a fejlett piaccgazdasággal rendelkező nyugati országokban, ahol a pedagógusbé-

rek sokkalta versenyképesebbek a belső munkaerőpiacon, mint a kelet-közép-európai volt szocialista országokban.²¹

A pénzügyi, gazdasági világválság a már említett módon érezte hatását a közszektor jelentős részét képező pedagógus-társadalom juttatásai tekintetében is. Néhány országban a kormányzati kiadások és az államadósság mérséklésének kényszere a pedagógusbérek és más köztisztviselői illetmények csökkentését idézte elő. A tanári pályák a munkaerőpiacon ugyanakkor vonzóbbá váltak; gyenge gazdaság mellett, amikor nő a munkanélküliség, a diplomás álláskereső körében megnő a pedagóguspálya vonzereje.

Az Education International 2010-es jelentése szerint²² egyes európai országokban – különösen a nyugat-európaiakban – a válság nem érintette jelentős mértékben a tanári pályán a bércsökkentéseket, elbocsátásokat. A nem bérjellegű juttatásokat tekintve már vegyesebb a kép, illetve a válság következtében néhol az üres álláshelyeket nem töltötték be.²³

Ezzel szemben a közép-kelet-európai régió nagy részében – és egyes, a válság által közvetlenebbül érintett nyugati országokban (Izland, Írország) – fokozottabban jelentkezett a megszorítási kényszer.

3. Az egészségügyi ellátások alkalmazottjai

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének adatai szerint világméretben jelentős hiány mutatkozik az egészségügyi dolgozók létszámát tekintve, amelynek elsődleges okai az egészségügyi rendszerekben, infrastruktúrában és ellátásokban meglévő defektusok.

Az európai régióban 2010-ben 17,1 millió körülire volt tehető az egészségügyi szektorban dolgozók száma, amely az összes álláshely 8%-át jelentette a 27 tagállamban (Eurostat, 2011). A szektorban foglalkoztatottak száma 2000–2010 között 21%-kal nőtt, ez 4 millió új álláshelyet jelentett. A válság éveitől is tovább növekedett az egészségügyi szektor. Míg az összefoglalkoztatás 5 millióval csökkent 2008 és 2010 között,²⁴ az egészségügyi szektorban 770 ezer új álláshely teremtődött.²⁵

Az egészségügyi szektor magában foglalja a közvetlenül az egészségügyi szolgáltatásban dolgozó szakembereket – orvosokat, nővéreket, szülésznőket, gyógyszerészeket, fogorvosokat –, szerződött és alkalmazott egészségügyi szakembereket, egészségügyi menedzsereket, adminisztratív és támogató munkaerőt egyaránt. Sokan indirekt módon dolgoznak az egészségügyi szektorhoz kötődően; az egészségügyi iparban és a támogató

²¹ Románia, Bulgária, Lettország, Litvánia és Magyarország a sereghajtók – igen nagymértékű lemaradásban vannak a többi uniós ország pedagógusainak illetményeitől.

²² Az Education International az oktatásban dolgozók legkiterjedtebb nemzetközi szakszervezeti szövetségé.

²³ Említésre méltó, hogy Norvégiában egyedülálló programot dolgoztak ki a leépítések megelőzése érdekében.

²⁴ Magyarországra nem volt jellemző ez a növekedés, mivel az egészségügyben és a szociális szolgáltatási szektorban az utóbbi években visszaesett a foglalkoztatottak száma (OECD),

²⁵ SWD (2012) 93 final. Az egészségügyi és a szociális szektor összehasonlításra alkalmas létszámadatairól az OECD-tagországokban lásd: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30176> (2012.10.15.)

szolgáltatásokban, a gyógyszer- és egészségügyi eszközök gyártásában, a betegbiztosítási alapoknál, az egészségkutatásban, az elektronikus egészségügyben (e-health), a foglalkoztatás-egészségügyben, a wellness-szolgáltatásokban stb. Az egészségügyi dolgozók mintegy 70%-a szolgáltatásokat nyújt, a maradék 30%-ot a vezetők és a támogató személyzet teszi ki.²⁶

Az egészségügyi szakemberek foglalkoztatási státuszát illetően igen eltérő megoldásokkal találkozhatunk az Európai Unió tagállamai között is, de egy-egy országon belül is egymás mellett, párhuzamosan élnek a különböző jogviszonyok, amelyek arányukban időről időre változnak. Amennyiben a fő kategóriákat nevesítjük, az alkalmazottakat és az önfoglalkoztatókat említhetjük. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a közszektor mellett a privátszektor for-profit és non-profit szervezetei is jelen vannak az egészségügyi ellátásokban, országonként változó mértékben és megoldásokkal.

Az orvosi szakma kapcsán szót kell ejtenünk a ma még elemeiben létező, de egyértelműen visszaszorulóban lévő ún. klasszikus, szabad orvoslásról. A szabad orvoslás korábban azt jelentette, hogy az orvosi pályára lépésnek nem volt semmiféle jogi akadály és korlátja. Az orvos ott, akkor és olyan szakterületen praktizált, ahol és ahogyan a legcélszerűbbnek látta. Ez a megoldás – beláthatóan – a szabályozottság, az egészségügyi szektorok befogadó-képessége, a különböző földrajzi- és szakterületek lehetőség szerinti ellátási kiegyenlített-ségére való törekvés érdekében ma már mindenfajta korlátozás nélkül nem működőképes. Ugyanakkor azt is jelentette a klasszikus szabad orvoslás, hogy az orvos nem állt senkinek az alkalmazásában – önállóan praktizálhatott, önállóan nyithatott bárhol rendelőt. Napjainkban vannak olyan korlátozások, amelyek ezt a fajta szabadságot – az említettek okán – nem úgy kívánják mederbe terelni, hogy a már végzett orvosok területi, praxis indítási engedélyezési eljárását szigorítják, hanem már az orvosi egyetemre való bejutást limitálják a felvehető hallgatók számának maximálásával (numerus clausus elv).²⁷

Az Európai Unió joganyaga nem tartalmaz kötelező normákat az orvosok foglalkoztatására vonatkozóan (ez az általános más közszolgáltatásokat biztosító, közhatalmi tevékenységet ellátó kategóriák vonatkozásában is).²⁸ A tagállamok nemzeti hatáskörben szabályozzák az orvosok s egyéb, az egészségügyben dolgozó szakemberállomány foglalkoztatási viszonyait. Ezáltal az EU-tagállamok számtalan megoldást alkalmaznak, s e megoldások is folyamatosan változnak az alkalmazás jellege, annak tartalma, az országokon belüli köz- és magánszektor közötti reláció, a finanszírozás és a fizetés formája vonatkozásában is. Sőt, a régió országainak egészségügyi állománya számos tekintetben eltérő jellemzőket mutat a képességek, a betöltött szerepek és a képzettség tekintetében is. Az egészségügyi rendszerek jellemzői és szabályozási struktúrája az egészségügyi

²⁶ SWD (2012) 93 final.

²⁷ Ellenpélda is létezik, például Belgium, ahol a korlátozás hiánya jelentős „orvos túlermelést” indukált. Ennek következménye többek között az, hogy az orvosok jövedelme nagymértékben lecsökkent. Bár a nagyobb versenynek elviekben előnyei is lehetnek a szolgáltatások színvonalát tekintve.

²⁸ Ugyanakkor meg kell említeni, az EU-s jog néhány releváns rendelkezését. Így az EU munkaidő irányelvét, vagy az Európai Közösségek Bírósága 2001-es döntését, amely szerint az ügyeleti időt be kell számítani a munkaidőbe. Az irányelv és az EKB döntése a tagállamokban jelentős befolyással bír az egészségügy humán erőforrás gazdálkodásában.

szektorok, valamint a közszolgálati rendszerek reformja következtében szintén számos változatot indukál.

A korábban elterjedt klasszikus, szerződéses orvoslással szemben az utóbbi évtizedekben a kórházi, az állami és a társadalombiztosítási gyógyítás került előtérbe.

Az orvosok és a beteglátogatók zöme számos európai országban független önfoglalkoztató, s mint ilyenek, a kórházakkal vagy – még tipikusabban – az egészségbiztosítási pénztárakkal állnak szerződésben a betegek ellátása érdekében, továbbá privát praxisban is tevékenykedhetnek. Ma ezen formák a legjellemzőbbek Ausztriára, Belgiumra, Dániára, Franciaországra, Németországra, Görögországra, Hollandiára, Luxemburgra és Szlovákiára (European Economy, 2010). A másik nagy kategória az alkalmazott orvosok köre.

A finanszírozás szintén változatos. Tételes elszámolás alapján (fee for service) vagy pedig – és ez utóbbi forma egyre jobban elterjedőben van – fejkvóta (capitation) alapján térítik munkájukat. Sajátos megoldás, ha az orvos a teljesített ellátásért egységes alapdíjat, valamint fejkvótát vagy tételes elszámolás alapján történő kifizetést igényelhet vissza. További különbség a részleteket illetően, hogy tételes elszámolás esetén néhány országban maga az orvos nyújtja be igényét a biztosítókhoz, egyes országokban (pl. Franciaországban) pedig a beteg fizeti az orvost, és ő is igényli vissza az ellátás összegét a társadalombiztosítástól.

Eltérő megoldások jellemzőek abban a vonatkozásban is, hogy az orvosok zöme kórházakban dolgozik-e vagy önálló praxisban, illetve praxisközösségekben. További kérdés, hogy amennyiben a kórházakban dolgozó orvosok alkalmazottak, ki az alkalmazó. A lehetséges variációk: az állam, a területi vagy helyi önkormányzat, esetleg maga a kórház. De a kórházakban dolgozhatnak önfoglalkoztató orvosok, akik szerződéses jogviszony alapján látják el feladataikat. Ezek az orvosok némely esetekben nem a kórházzal, hanem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervvel is szerződhetnek (a TB-n túlmenően települési vagy területi szervekkel). Tovább cizellálja a kérdést, hogy általános orvosról van-e szó vagy szakorvosról, illetve véglegesített, határozatlan idejű kinevezéssel rendelkezőről vagy rezidensről (European Observatory on Health Systems and Policies, Country Reports).

Számos országban támogatott a praxisközösségek működése, amely azt jelenti, hogy egy vagy több szakterületre specializálódott, teljes körű ellátást biztosító szakmai közösségek jönnek létre (nem csak orvosokkal, hanem egyéb egészségügyi szakemberekkel együtt). Itt is több megoldás lehetséges; e közösségekben alkalmazottként, illetve szerződött önfoglalkoztatóként működik a szakemberállomány.

A közszektor és a magánszektor viszonyát tekintve az egészségügy területén tagállamonként szintén különböző megoldások vannak. Néhány országban nagyon magas a közszektorban egészségügyi feladataikat részidőben ellátó orvosok aránya. Ennek indoka épp az, hogy magánpraxis folytatására is lehetőségük nyílik. Általános gyakorlat, hogy a közszektorban dolgozó orvosok nagy hányada egyben magánpraxist is folytat.²⁹ Néhány országban ismert az ún. befektető orvos intézménye is. Ők olyan, általában önfoglalkoztató orvosok, akik a kórházzal vagy az intézményfenntartóval kötött – különböző jogi formában létrejött – szerződés alapján betegeiket beutalják a kórházba, ott kezelik őket, esetleg kisebb

²⁹ 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.

műtéseket is elvégznek rajtuk, használják a kórház infrastruktúráját és ezért az ellentételezés egy részét a kórház részére biztosítják (European Observatory on Health Systems and Policies, Country Reports).

3.1 Modellek (egyes országok egészségügyi ellátásában dolgozó személyi állomány jellemzése)

A továbbiakban néhány jellemző példa bemutatására kerül sor, amelyek alátámasztják, hogy az eddig vizsgált megoldások változatos összetételben jelennek meg egyes országok szabályozásában és gyakorlatában.

3.1.1 Franciaország

Franciaországban, minthogy a francia egészségügyi rendszer erősen centralizált, az Egészségügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik az egészségügyi ellátás biztosítása, finanszírozása, a minőség és a költségek monitorozása és általában maga a döntéshozatal.³⁰ Ennek megfelelően, a központi kormányzat szabályozza nemcsak a berendezésekkel és gyógyszerekkel való ellátást, de központi a szabályozás az egészségügy személyi állományát tekintve is. Ez utóbbinak jelentős eszköze a numerus claususnak nevezett elv, amely meghatározza az orvosi egyetemekre évente felvehető diákok számát (Wait, 2006). Az elv alkalmazásának oka, hogy a nyolcvanas évek óta mintegy 30%-os emelkedés következett be Franciaországban az egészségügyi dolgozók számában. Az orvosok száma 40 év alatt megtriplázódott. Az 1971-ben bevezetett numerus clausus folyamatosan csökkentette az orvosi képzésben résztvevők számát, amely azonban más irányú problémákhoz vezetett (lásd később) (Niel, 2001; Mission démographie des professions de santé, 2002). A francia egészségügyi ellátórendszer emberi erőforrás gazdálkodása rugalmasságot mutat az orvosok és az egyéb szakemberek alkalmazása tekintetében. Összeegyeztetik 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 és az azokhoz vezető eszközöket. Az egészségügyi szakemberek teljes szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy hol és hogyan kívánnak praktizálni – de mindezt a kormány és a betegbiztosítási alapok szigorú és centralizált szabályozása mellett. Ez a kettősség uralta hosszú éveken keresztül az egészségügyben dolgozók viszonyait akkor is, amikor az orvosi szakszervezetek, valamint a betegbiztosítási alapok és a kormány az orvosi szerződésekről tárgyaltak (Wait, 2006).

A francia egészségügyi rendszer személyi állományának az összetételét illetően az idősebb korosztály dominanciája mellett szükséges említést tenni a nők kiemelkedően magas arányáról, amely meghaladja az alkalmazottak $\frac{3}{4}$ -ét.

2005 januárjában a munkavállalók 7,8%-a, mintegy 1,8 millió szakember dolgozott az egészségügyben. Ennek 25%-át a nővérek és a nővéreket segítő állomány tette ki. Francia-

³⁰ A területi szintű egészségügyi szolgáltatások európai szabályozási modelljeiről részletesebben lásd Hoffman, 2013.

ország egészségügyi személyi állományának a lakosságszámhoz viszonyított aránya körülbelül megegyezik az EU-átlaggal. A francia egészségügyi dolgozók többsége kórházakban dolgozik (ez az összes munkahely 45%-át jelenti), az orvosok egyre növekvő száma kezdi karrierjét a kórházakban (Vilain–Niel, 2001). A kórházi személyzet 2/3-a dolgozik a közszektorban, 27%-a a privat for-profit kórházakban és mindössze 8%-a a privat non-profit kórházakban (Wait, 2006). Az orvosok körében a privat praxis és az alkalmazotti állások szakterületüktől függően változnak. 1985 óta az orvosok kb. 40%-a kizárólag alkalmazottként dolgozott, míg mások vagy magánpraxisban, vagy a kettőt egyszerre gyakorolták. Csoport-praxisban az ambuláns ellátásban dolgozó orvosok mintegy 40%-a található. Az általános orvosok 70%-a privat praxisban dolgozik (Niel, 2001).

Az orvosi praxisok földrajzi kiegyenlítettségét tekintve Franciaországban az utóbbi években eredményeket értek el, azonban még mindig jelentős eltérések vannak (különösen a szakorvosok tekintetében Párizs és a sűrűn lakott déli régiók, valamint 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 egyes szakterületek tekintetében megemelték a numerus clausus számokat. Ez a kísérlet nem hozott eredményt, mert egyrészt a tanulmányok megkezdése és az orvosi működés beindítása között hosszú időnek kell eltelnie, másrészt a végzett orvosokat – a szabad orvoslás működő elemeinek figyelembevételével, valamint az orvosok szakmai érdekvédelmi képviselőinek ellenállása miatt – nem kötelezhették arra, hogy azokon a kevésbé lefedett területeken indítsanak praxist, ahonnan az idősebb kollégák nyugdíjba vonulnak. A nővérek esetében azonban megszületett az ilyenfajta országos szintű megegyezés – a megfelelő ösztönző mechanizmusok bevezetése mellett, az érdekképviselőkkel megállapodva.

3.1.2 Németország

Németország a szabad orvoslás egyik minta országa. Az egészségügyi rendszer a föderalizmus és a korporativizmus elvein nyugszik. A vonatkozó jogszabályok többségét a 16 tagállam képviselőtét ellátó tartományi parlamentnek kell elfogadnia. Az egészségügyi szolgáltatók korporatív keretek között dolgoznak, és több mint 300 betegbiztosítási alap, 23 regionális orvosi egyesület, 22 fogorvosi egyesület és a megfelelő föderális szintű szövetségek keretében működnek. Az egyesületi tagság kötelező. Az egyesületek egységbe tömörülve tárgyalják a kollektív szerződéseket a tagállamukban működő számos betegbiztosítási alappal, és ők osztják fel tagjaik között a pénzügyi forrásokat. Ebben az egységben rejlik az erejük. Ezek az ún. kasszaorvosi szövetségek. A döntéshozatal lényegi része decentralizált. Ez a korporativizmus az egészségügyi dolgozók hierarchikus struktúrája és szakmai fragmentációja mellett egyben azt is jelenti, hogy a centralizált szabályozás kialakítása jelentős akadályokba ütközik.

Németországban az egészségügyi dolgozók aránya az összefoglalkoztatottakhoz képest 2003-ban 10,7 volt, ezen belül 42%-uk kórházakban, 41%-uk ambuláns intézetekben, 7%-uk ipari-laboratóriumi munkahelyen és 5%-uk a szakigazgatásban dolgozott. Ugyanebben az

időszakban a részmunkaidőben dolgozók aránya, növekvő tendenciával, 29% volt, amelynek 91,7%-a női munkaerő volt.³¹

A '80-as években az egészségügyi költségek magas voltát elsősorban az orvosi létszám növekedésének tudták be, 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. A '90-es években fokozatosan csökkentették az ambuláns ellátást biztosító orvosok számát, és 1993 óta regionális elosztásban 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. Azonban olyan tényezőket, mint a lakosság korbelt, nembelt összetétele, a halálozási arány, az öngyilkosságok aránya, a társadalmi-gazdasági helyzet, nem vettek figyelembe.³² Ezen intézkedések ellenére az egészségügyi dolgozók létszáma a '90-es, 2000-es években Németországban is nőtt – legnagyobb mértékben az orvosok, nővérek és szülésznők tekintetében.

Képesítésük megszerzését követően az egészségügyi szakembereket a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező tartományi egészségügyi minisztériumnál veszik nyilvántartásba. 2004-ig létezett olyan rendelkezés, amely szerint az orvosok csak 18 hónapos kórházi gyakorlat után nyerték el a teljes jogú elismerést, azonban ezt már eltörölték (Busse–Riesberg, 2005: 131).

A nővérek tekintetében az a sajátos helyzet állt elő Németországban, hogy nem létezik a létszámukra vonatkozó teljességgel megbízható adat, ugyanis a nővéri tevékenységet még csak mostanában kezdik önálló szakmának tekinteni, nekik nem is kell regisztrálni magukat. Mára azonban e foglalkozás is elindult a szakmává válás útján, az egészségügyben és a kapcsolódó szociális ellátásokban dolgozó nővérek több mint kétharmada már részt vett valamilyen – legalább 3 éves – képzési formában. A nővérek által betöltött munkahelyek földrajzi eloszlását tekintve sem léteznek adatok, reprezentációjuk a szakmai szervezetekben szintén alacsony. A teljes munkaidőben foglalkoztatott nővérek mintegy 4/5-e a kórházakban dolgozott 2002-ben, azonban az idős betegek ellátásáért felelős intézményekben és az ambuláns rendelőkben gyorsabban nőtt az arányuk az utóbbi években (Weinbrenner et al., 2006).

3.1.3 Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a legtöbb egészségügyi dolgozót az Állami Egészségügyi Szolgálat (National Health Service, NHS) foglalkoztatja állami alkalmazottként. Az NHS központi kormányzati szerv.³³ Az itt dolgozó orvosok illetménye lehet fix fizetés, illetve fejkvóta vagy tételes elszámolás alapján is kaphatják járandóságukat. A kórházakban dolgozó orvosok teljes vagy részmunkaidőben is szolgálhatnak. Ez utóbbi esetben magán-

³¹ <https://www.destatis.de/EN/Homepage.html> (2012.10.15.)

³² A legkiugróbb eltérés a pszichoterapeuták tekintetében állt elő: például a legsűrűbben lakott városi területen 2.577 főre esik egy pszichoterapeuta, míg a vidék tekintetében ez a szám 23.106 fő.

³³ A brit Állami Egészségügyi Szolgálat 1,5 millió alkalmazottjával a világ 4. legnagyobb foglalkoztatója (Tabernig-Schackenberg, 2011).

praxist is folytathatnak, illetve, amennyiben teljes munkaidőben dolgoznak állami alkalmazásban, a magánpraxisból származó jövedelmük csak meghatározott mértékű lehet. Az Egészségügyi Szolgálat alkalmazottjainak illetménye hasonlóan épül fel, mint általában egy köztisztviselőé (ennek ellenére ők nem köztisztviselők): az illetmény kétharmada az alapilletmény, egyharmada pedig egyéb személyes tényezők, kompetenciák függvénye (pl. vizsgák, címek).

Az egészségügyi alkalmazottak számát tekintve kiemelendő, hogy a kormányzati célkitűzéseknek megfelelően az utóbbi években jelentős mértékben növekedett az orvosok száma. Ez a helyzet a nővérek tekintetében is, de még mindig az Egyesült Királyságban a legalacsonyabb az arányuk lakosságszámra vetítve az Európai Unióban. Az ezredforduló óta bevezetett egészségügyi reformlépések közül, amelyek az egészségügy személyi állományára vonatkozóan is jelentőséggel bírnak, a következőket említjük (Boyle, 2011: 368–373; NHS honlapja³⁴):

- a kórházakban az eredmények utáni fizetési rendszer (payment by results) bevezetése, amelynek 2013. januári, 11. módosítása a munkaerő megtartását is célozza,
- a magánszektor szolgáltatásai igénybevételének terjedése,
- az Állami Egészségügyi Szolgálat újfajta kórházaiiban a menedzsment számára nagyobb autonómia biztosítása,³⁵
- az ellátás beteg általi megválasztásának bevezetése,
- új, általános orvosi, konzultánsi és fogorvosi szolgáltatási szerződések,
- a Klinikai Kiválóság és Nemzeti Egészségügyi Intézeti Kiválóság bevezetése,
- az Ellátás-minőségi Bizottság megalakulása, amelynek feladata a szolgáltatók szabályozása és a minőségi szolgáltatások monitorozása.

3.2 Kihívások, megoldási kísérletek az egészségügyi humán erőforrás gazdálkodásban

Az egészségügy az egyik legjelentősebb szektor az Európai Unió gazdaságában, jelentős foglalkoztatási potenciállal, amely az európai régió egyik legfőbb demográfiai trendjének, a lakosság előregedésének és ezáltal az egészségügyi ellátási igények növekedésének tudható be.

Ugyanakkor az egészségügyi szektor erős versenyhelyzetben áll a munkaerőpiacon. Ennek egyik eredője az a tény, hogy a régió számos országában maga az egészségügyi állomány is előregedőben van. Bizonyos szakterületeken alacsony azon fiatal pályára lépők aránya, akik a nyugdíj előtt állók helyébe léphetnének. Alacsony az egészségügyi szektor munkaerő-megtartó ereje is. Ez az embert próbáló munkakörülményeknek és

³⁴ <http://www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/nhsstructure.aspx> (2012.10.09.)

³⁵ Ez olyan újfajta kórházakban (NHS Foundation Trusts) valósul meg, amelyeket helyi menedzserek vezetnek, a helyi közszférába tartozó személyi állománnyal. Ezek a helyi lakosság igényeinek megfelelően kialakított kórházak sokkal nagyobb pénzügyi és működési autonómiával rendelkeznek, mint a többi egészségügyi intézmény. 2004-ben jelentek meg az ilyen intézmények, jelenleg (2013.) 129 van belőlük. Létrehozásukkal az volt a kormányzat célja, hogy előmozdítsa a decentralizációs folyamatokat a közszolgáltatásokban. Mindazonáltal ezek a kórházak is a Nemzeti Egészségügyi Szolgálathoz és annak teljesítmény-felügyeleti rendszerébe tartoznak (<http://www.nhs.uk> (2012.10.09.)).

az – országonként természetesen változó mértékben, de általában viszonylag – alacsony béreknek tudható be egyes szakterületek esetében. Ehhez járul hozzá az előregedő társadalom kihívásaihoz és a már krónikussá váló körülményekhez történő igazodás, valamint az, hogy az új technológiák új tudást és kompetenciákat követelnek meg (SWD, 2012). Az egészségügyi munkaerő mennyisége és minősége pedig a szolgáltatás milyenségét alapjaiban határozza meg. A képzés szintjét tekintve az egészségügyi és a szociális szektorban dolgozók³⁶ több mint 55%-a legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik, míg az összes szektor tekintetében a középiskolai végzettséggel rendelkezők aránya 33% alatt van (Eurofound, 2010).

Az elsődleges problémák, amelyek az uniós országok egészségügyi rendszereiben az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás terén jelentkeznek, és amelyek tekintetében a tagállamok válaszképessége nem működik megfelelő szinten, a következőkben nevesíthetők: a válság következtében fenyegető elbocsátások; a területet érintő növekvő migráció; az elosztási egyenlőtlenségek (földrajzi, nembeli, foglalkozási és intézményi tekintetben egyaránt), a minőségbeli kiegyenlítetlenségek, amelyek az egészségügyi dolgozók esetenkénti alulképzettségéből vagy nem megfelelő irányú képzettségéből adódnak (Rechel et al, 2006; Figueras–McKee, 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. Egyrészt az országok között, hiszen ezáltal tovább nőhet az amúgy is nagy méreteket öltő migráció az egészségügyi szakállomány körében. Ez a migráció egyes régiókban (ahol alacsonyak a fizetések) növeli a humán erőforrás hiányát. Ez pedig alááshatja az egészségügyi rendszer minőségét és hatékonyságát (Wismar et al, 2006). Másrészt a bérek kiegyenlítetlensége megjelenik országokon belül is, ha a más szektorokban elérhető fizetésekhez képest az egészségügyben dolgozók bére alacsony.

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 képességek feladatokhoz illesztése, a felügyeleti tevékenység, az információs és kommunikációs tevékenységek, az infrastruktúra, az élethosszig tartó tanulás, a team-munka és a team-ek menedzselése, a felelősségi és elszámoltathatósági rendszerek fejlesztése (WHO, 2006). Ezekben a területeken bekövetkező javulás segíthet a bércsökkenéssel és -befagyasztással érintett munkavállalók megtartásában (Mladovsky et al, 2012).

A pénzügyi-gazdasági válság következtében, az egészségügyi szektorba tartozó személyi kiadáscsökkenés érdekében Európa országai az utóbbi években eltérő megoldási kísérletekkel próbálkoztak. Néhány ország csökkentette az egészségügyi szakemberek bérét (Ciprus, Franciaország, Görögország, Írország, Litvánia, Románia), más országok befagyasztották azokat (Anglia, Portugália, Szlovénia), illetve mérsékeltek annak növekedési

³⁶ Külön, csak az egészségügyre vonatkozó adatok nem állnak rendelkezésre, de a tanulmány következő része a szociális szektor alkalmazottaival is foglalkozik.

ütemét (Dánia). Egyes országokban megfigyelhető a közszektorbeli nyugdíj-hozzájárulás lényeges megemelése, ami a bérek de facto csökkentését eredményezte (Anglia). További intézkedésként nevesíthető, hogy visszafogták a túlóra- és az éjszakai pótlékokat, meghosszabbították a műszakokat (Izland), vagy – állásuk megtartása fejében – elfogadtatták az alacsonyabb béreket azokkal a munkajogi szabályozás alá eső munkavállalókkal, akik a kisegítő, támogató tevékenységeket végzik (Szerbia).

Nem minden országban tapasztalhatunk azonban megszorításokat, néhány országban pozitív előjelű változást értek el, vezettek be. A Cseh Köztársaságban a belgyógyászok tárgyalások és tiltakozások eszközével megakadályozták a megszorításokat (Mladovsky et al, 2012). Albániában, Fehér-Oroszországban és Ukrajnában pedig emelték az egészségügyben dolgozók bérét. Macedóniában 2011-től ösztönzik az egészségügyi alkalmazottak foglalkoztatásának bővítését, annak érdekében, hogy javuljon az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, valamint megelőzzék az orvosok közszektorból történő elvándorlását.

Ez utóbbi intézkedés kapcsán szükséges említést tenni az egészségügyi dolgozók migrációjáról, amely igen jelentős az Európai Unió belső munkaerőpiacán.³⁷ Ez a jelenség egyrészt a fogadó államok részéről enyhíti az esetlegesen munkaerőhiánnyal küzdő egészségügyi kormányzat gondjait, amely gondok a korábban említett országon belüli kiegyenlítetlenség – az egészségügyi szektor és más szektorok fizetőképessége közötti különbségek – révén alakultak ki. Ugyanakkor e migráció a szerényebb béreket nyújtó országokban drasztikusan lecsökkenti az amúgy rosszul fizetett egészségügyi szakemberállományt, és ez bizonyos esetekben az egészségügyi rendszer működőképességét kérdőjelezheti meg. A jól képzett egészségügyi- és szociális szakemberállomány EU-n belüli migrációja jellemzően a poszt-szocialista új EU-tagállamok gyengén fizetett egészségügyi rendszeréből az EU régi tagállamai felé irányul.³⁸

4. A szociális ellátások foglalkoztatási viszonyai

A szociális ellátás fogalma mindazokat a szervezeteket, szolgáltatásokat és a hozzájuk kapcsolódó igazgatási tevékenységeket magában foglalja, amelyeket a rászoruló egyének számára biztosítanak. Ide értjük az időseket, gyermekeket és családokat, hátrányos helyzetűeket, szegény rétegeket, hajléktalanokat, fizikai vagy mentális fogyatékossgal küzdőket, mentális problémákkal rendelkezőket, drogfogyasztókat, fiatalokú elkövetőket, menekülteket, menedékjogot kérőket stb.

Korábban a szociális ellátásokról való gondoskodásban döntő szerepe volt a családnak. A mai viszonyok között ez a szerep lényegesen átalakult. A mai család, a megváltozott szerepeknek és kötelezettségeknek betudhatóan sok esetben nem képes gondoskodni a rászoruló családtagról. Ugyanakkor a XX. század jóléti államában a társadalom egyre inkább az ál-

³⁷ Mindameltt, hogy az EU-n kívülről, harmadik országból is érkeznek munkavállalók a hazájuknál jobb megélhetési lehetőségeket biztosító nyugat-európai munkaerőpiacra.

³⁸ A jelenségről felméréseken, tanulmányokon túl cikkek sokasága és internetes honlapok álláshirdetési tanúskodnak. A tanulmányok köréből a jelenségről és az adatokról magyar vonatkozásban lásd pl.: Eke–Girasek–Szócika, 2009.

lamtól, a közösségtől várta el az egyénnek nyújtandó támogatás biztosítását. E szolgáltatások ellátására az állam szakembereket alkalmaz.

A szociális ellátásban feladatot ellátó szakemberállomány az Európai Unió tagállamaiban eltérő alkalmazási viszonyok között nyújt szolgáltatásokat.³⁹ A szociális területen tevékenykedők állhatnak állami alkalmazásban, a munkáltatói jogkör gyakorlója lehet települési, területi önkormányzat vagy az államigazgatás. Ugyanakkor elláthatják feladataikat az állammal, az önkormányzatokkal kötött szerződés alapján. E területen nagymértékben előfordulnak határozott idejű, rövidtávra szóló alkalmazási viszonyok és szerződések. A rövid leírás e kategóriák foglalkoztatási viszonyaiba nyújt betekintést.

Fontos kiemelni, hogy jelentős azok száma, akik nem kormányzati szervek keretében nyújtanak szolgáltatásokat a rászorulóknak. Ők szintén lehetnek önfoglalkoztatók, akik szerződést kötnek a szociális szolgáltatások ellátására e nem kormányzati szervekkel. De állhatnak e szervek alkalmazásában is. E területen továbbá igen jelentős és egyre növekvő azoknak a száma, akik önkéntes alapon nyújtanak segítséget a rászorulóknak. Legyen szó bármely kategóriáról, az egész kontinensre jellemző, hogy a szociális szolgáltatásokat nyújtók zöme (helyenként 100%!) a nők köréből kerül ki.

Az állami alkalmazásban állók tekintetében általános jelenség, hogy az állások betöltése Európa gazdagabb területein jelentős nehézségekbe ütközik. Nehéz a munkavállalókat a szociális szektorba csábítani, de nehézségekbe ütközik a munkaerő megtartása is. Ez a pálya különleges beállítottságot, elhivatottságot, segíteni akarást, fizikai/pszichikai erőt, önfeláldozási készséget, empátiát, emberek iránti együttérzést igényel. Ezek mellett jelentős szerepet játszik az alacsony fizetés, az idő előtti kiegészítés, a magas fluktuáció, a lapos pályáiv is – amely a valós előrejutási lehetőség hiányát jelenti. A mobilitási lehetőségek is jobbra a szektoron belül maradnak; legfeljebb a közszektor és a privát szolgáltatók között váltanak a szociális szektor munkavállalói, vagy egyszerűen csak az egyikfajta ellátási területről mennek át egy másikra (Neményi–Herczog–Kraivalik, 2006: 28).

Míg a felmérések (European Foundation, 2006) szerint nemzetközi munkaerő-piaci összehasonlításban az Európai Unió nyugati tagállamaiban is alacsonyak a szociális közszolgáltatásokat nyújtó szektor bérei, a közép-kelet-európai régióban sokkal rosszabb a helyzet. A magyar szociális munkások életszínvonala alig haladja meg magukét az ellátásban részesülőkéét. A szektorban az emberi erőforrások ésszerű menedzselése az egyik legnagyobb kihívás. A bérek növelése mellett az alkalmazottak motiválását, a hatékonyságot a jó munkafeltételek, az érdekes munka és az elismert társadalmi státusz növelhetné. A piacorientáltabb szociális feladatellátás hatékony eszköze lehetne a munkavállalók motiválásának és a menedzsmint ösztönzésének (Neményi–Herczog–Kraivalik, 2006). A szociális munkások bére – a megkövetelt képességek, készségek ellenére – ritkán haladja meg a minimálbért (Perrons, 2003).

A szociális szektor munkaerőgondjainak további oka a munka presztízse, amely rendkívül alacsony. Az alacsony presztízsz – legyen szó gazdagabb vagy szerényebb átlag életszínvonalat felmutató országról – belső munkaerő-piaci összehasonlításban mindenhol visszatükröződik az alacsony bérekben. Az alacsony fizetések és az előmenetel pers-

³⁹ A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljeiről a szociális szolgáltatások biztosításában lásd Hoffmann István jelen tanulmánykötetben megjelenő munkáját.

pektívájának hiánya feltehetően jelentős szerepet játszanak abban, hogy a férfiak aránya rendkívül alacsony a női munkaerőhöz képest, illetve, abban, hogy nagy nehézségbe ütközik a szakma fiatalítása. A fiatalok pályára vonzása szempontjából külön említendőek a munkakörülmények, amelyek a munkához kapcsolódó fizikai- és pszichikai tényezőkön túl is hagynak kívánni valót maguk után. A javulás irányába megfelelő igazgatási, illetve menedzsment intézkedésekkel talán – még jelentős illetménynövekedés nélkül is – lehetne előrelépést tenni.⁴⁰

A szociális terület munkaerő-ellátásában az EU új, fejletlenebb gazdasággal rendelkező tagállamaiban mutatkozik hiány, míg a régi tagállamokban egyelőre a kínálat meghaladja a keresletet.⁴¹ A fejlettebb országok számára a poszt-szocialista országokból érkező, jól képzett munkaerő megoldást jelenthet a munkaerőgondok rövid távú orvoslására. Egyes országokban a szakpolitikák alakítása során tekintettel is vannak erre, és kísérletet tesznek arra, hogy a hazai keresletet összeegyeztessék a kelet-közép-európai munkaerőpiacról a jobb kereset reményében Nyugatra távozó potenciális munkaerő-kínálattal. Általános jelenség azonban, hogy a legálisan munkát vállaló, új tagállamokból érkezők mellett ebben a szektorban jelentős a bejelentés nélkül, „feketén” dolgozók aránya is.

A migráció mellett figyelemre méltóbb és – úgy ítélem – támogatandóbb az a törekvés, amelyet több tanulmány is lehetőségként említ; ez pedig a munkanélküliek bevonása – lehetőleg átképzések segítségével – a szociális szolgáltatások ellátásába (Neményi–Herczog–Kraivalik, 2006; European Foundation, 2006).

Összegzés

Az Európai Unió és az OECD tagállamaiban a humán közszolgáltatásokban alkalmazottak eltérő státuszok keretében látják el feladataikat. Két fő kategória van: a köztisztviselői (vagy ahhoz hasonlatos közjogi alkalmazás), illetve a közalkalmazotti (munkajogi jellegű szabályozás mellett, hogy a munkáltató közjogi jogalany). A köztisztviselő és a közalkalmazott fogalmának egyértelmű – nemzetközi összehasonlításra alkalmas – meghatározása azonban problémákat vet fel. Ennek okai többek között: az alkalmazásra vonatkozó jogszabályi lehetőségek, meghatározott munkakör különböző státuszok keretében történő betöltésének a lehetősége, a munkakörülmények egymáshoz közelítése, a változó trendek megjelenése, a korszerűsítési folyamatok, egyes szakágazatokban a munkajogi szabályozás felé történő elmozdulás, valamint az uniós jog jelenléte.

A közoktatás alkalmazottjai, a tanárok és előljáróik zömében (karrier)köztisztviselői, közalkalmazotti, illetve szerződéses jogviszonyban látják el feladataikat. A munkáltatói jogkörök gyakorlására, az egyes humán erőforrás gazdálkodási döntések meghozatala szintjének telepítésére a közoktatásban különböző megoldásokat alkalmaznak a kormányzatok. Egyes

⁴⁰ Egy Angliában készült felmérés szerint, amelyben 600 szociális munkást kérdeztek meg, heti átlag 45,9 órát dolgoznak, s a munkaidejük fokozatosan emelkedik. Ennek csupán 15%-át töltik együtt közvetlenül a szolgáltatást igénybevevőkkel. A fennmaradó 35% adminisztrálással, 12% értekezletekkel, 11% utazással és további 11% telefonálással telik (Burke, 2012).

⁴¹ Az OECD-tagországokban az egészségügyi és a szociális szektor összehasonlításra alkalmas létszámadatairól lásd: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30176>

elemek tekintetében – például az illetmény szintjének meghatározása kapcsán – nagyobb fokú a centralizáció, míg az emberi erőforrás gazdálkodás egyéb területei tekintetében inkább a decentralizációs megoldások az elterjedtek. A magyar közoktatás területén megvalósuló – a személyi állományt érintő – centralizációs törekvések e trendeknek mindenképp ellentmondani látszanak. A közoktatásban foglalkoztatott tanárok tekintetében kiemelést érdemel az a tény, hogy az illetmények nagyságrendjében kirívóan szembeötlő eltérések mutathatók ki a nyugati államok, illetve egyes kelet-közép-európai országok pedagógusbérei között. A különbségek nem csupán nemzetközi összehasonlításban jelentkeznek, hanem a nemzeti munkaerőpiacokon belül is: az EU régi tagállamaiban a pedagógusbérek hazai viszonylatban is versenyképesebbek, mint az új tagállamok zömében. Általános tendencia, hogy az illetmények meghatározásában – minden államban – egyre nagyobb szerephez jut a teljesítményelv.

Az egészségügyi szektor személyi állománya a munkajogi és a szerződéses alkalmazáson túl köztisztviselői kinevezéssel vagy közalkalmazottként nyújt közszolgáltatásokat. Kiemelkedő az önfoglalkoztató státuszban lévő állomány jelentősége (elsősorban az orvosok körében). A szabad orvoslás intézménye megszűnőben van, esetlegesen egyes torzulásos jelenségek kiigazítására alkalmazzák elvétve. Az országok zömében lényeges kérdés az alkalmazotti státusz, valamint az önfoglalkoztatók közötti különbségtétel. A jogi szabályozás az aktuális közigazgatási reformok mentén az országok zömében kisebb-nagyobb léptékű korrekciókon esett keresztül, illetve az EU-s jogharmonizáció is megkövetelte az alkalmazási elemeknek az uniós joghoz való igazítását. Az ágazati létszám még a válság éveiben is növekedett, amelyben többek között az EU-s szabályozás megjelenése is szerepet játszik. Konvergenciára utaló jegyek az egészségügyi ágazat humán erőforrás gazdálkodásában is érzékelhetők. Ennek okai között a létszám növekedésének eredői, a szektor vonzerejét (a foglalkoztatási viszonyok jobbítását, a karrierlehetőségek hangsúlyozását, a teljesítményelv fokozott előtérbe helyezését) növelni szándékozó eszközök nevesíthetők.

Kiemelést érdemel a mobilitás kérdésköre. Ennek két formája közül az országokon belüli nem egyértelműen szektor specifikus. Ezzel szemben az a jelenség, amely az országok közötti munkaerő-vándorlást mozditja elő, kifejezetten sajátos az egészségügyi (és a szociális) szektor tekintetében. Az egészségügyi ágazatok közötti mobilitás jelenlegi formája kényszer szülte megoldás. Az Unió nyugati, „régii” tagállamai részéről azért, mert a hiányzó munkaerő pótlását pénzügyi kényszermegoldásként az olcsóbb keleti (jól képzett) munkaerővel igyekeznek pótolni. A kelet-közép-európai szakképzett egészségügyi ellátást végző személyi állomány részéről ugyanakkor a jobb lehetőségekre való törekvés jelentkezik. Mindeközben a saját szakképzett gyógyítókat, ápolókat elvesztő új tagállamok kormányzatai változatos intézkedéscsomagokkal, szakpolitika-módosításokkal igyekeznek megtartani az egészségügyi személyi állományt.

Hasonló problémákkal küzd az egészségüggyel rokon terület, a szociális igazgatás. A nemzetközi mobilitás itt is jelentős. Az okok hasonlóak, illetve a szociális területen dolgozók körében még fokozottabban jelentkeznek. Az Európai Unió nyugati tagállamaiban is alacsonyak a szociális közszolgáltatásokat nyújtó szektor alkalmazottjainak bérei, de a kelet-közép-európai régióban ennél sokkal rosszabb a helyzet. A szociális munkások bére – a megkövetelt képességek, készségek ellenére – ritkán haladja meg a minimálbért. A szektorban az emberi erőforrások ésszerű menedzselése az egyik legnagyobb kihívás.

A piacorientáltabb szociális feladatellátás hatékony eszköze lehetne a munkavállalók motiválásának és a menedzsment ösztönzésének. Az emberi erőforrás gazdálkodási problémák kezelésére megoldási alternatívaként merülhet fel a munkanélküliek bevonása – lehetőleg átképzések segítségével – a szociális szolgáltatások ellátásába.

Felhasznált irodalom

- Boyle, Seán (2011): *United Kingdom (England) Health System Review. Health Systems in Transition*. Vol. 13. No. 1. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/135148/e94836.pdf
- Burke, Claire (2012): Social workers putting in longer hours, survey finds. In: *The Guardian Professional*. 25.09.2012.
<http://www.theguardian.com/social-care-network/2012/sep/25/social-workers-longer-hours-survey>
- Busse, Reinhard–Riesberg, Annette (2005): *Gesundheitssysteme im Wandel: Deutschland*. Copenhagen: Das Europäische Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/108460/E85472G.pdf
- Charbit, Claire–Michalun, Maria Varinia (2009): *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance. No. 14. OECD Publishing.
<http://www.oecd.org/gov/43832931.pdf>
- Chevreur, K.–Durand-Zaleski, I.–Bahrami S.–Hernández-Quevedo C.–Mladovsky P. (2010): France Health System Review. In: *Health Systems in Transition*. Vol. 12 No. 6. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/135809/E94856.pdf
- Demmke, Christoph (2005): Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Maastricht: EIPA
- Demmke, C.–Hammerschmid, G.–Meyer, R. (2006): *Decentralisation and Accountability As a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resources Management*. Maastricht: EIPA.
- Demmke, Christoph (2008): Public Service Reforms Compared. In: *Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol. 6. pp 666–691.
- 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
- Dooren, W. Van–Lonti, Zs.–Sterck, M.–Bouckaert, G. (2008): *Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector*. GOV/PGC/(2007)16/ANN, Paris: OECD
<http://www.oecd.org/gov/pem/40305170.pdf>
- Education International (2009): *La crise économique mondiale et son impact sur l'éducation*.
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Report_of_the_EI_Survey_on_the_Impact_of_the_Global_Economic_Crisis_on_Education_fr.pdf
- Education International (2010): *Education and the Global Economic Crisis*. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/05March10_Impactcrisisreport_followup_MDK.pdf
- Eke Edit–Girasek Edmond–Szócska Miklós (2009): A migráció a magyar orvosok körében. In: *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 795–827. old.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006): *The future for Employment in Social Care in Europe*. Helsinki: Conference report.
- European Economy (2010): *Joint Report on Health Systems*. Occasional Papers 74. Brussels.
http://europa.eu/epc/pdf/joint_healthcare_report_en.pdf
- Eurostat-Eurydice (2012): *Key Data on Education in Europe 2012*.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF
- Európai Bizottság (2012): *Csökkentett és befagyasztott tanári fizetések*. IP/12/1073 05/10/2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1073_hu.htm
- Eurydice (2012): *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2011-2012*. European Commission.
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/salaries_EN.pdf
- Figueras, Josep–McKee, Martin (2012): *Health Systems, Health, Wealth and Societal Well-being*. New York: Open University Press
- Hoffman István (2013): A területi közszolgáltatások európai szabályozási modelljei az egészségügyben. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 191–216. old.
- Kirsi, Äijälä (2002): *Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public*. OECD-PUMA
- Linder Viktória (2010): *A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban*. In: *Humánpolitikai Szemle*, XXI. évf. 7–8. sz. 44–54. old.
- Linder Viktória (2013): *A közszolgálat személyi állományának alakulása a területi közszolgáltatások ellátása körében*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 79–99. old.
- 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>
- Mladovsky, P.–Srivastava, D.–Cylus, J.–Karanikolos, M.–Evetovits, T.–Thomson, S.–McKee, M. (2012): *Health Policy Responses to the Financial Crisis in Europe*. Copenhagen: World Health Organization Europe
- Neményi, Eszter–Herczog, Mária–Kravalik, Zsuzanna (2006): *Employment in Social Care in Europe*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/125/en/1/ef05125en.pdf>
- Niel, X.–Audric, S.–Sicart, D.–Vilain, A. (2001): *Les professions de santé: éléments d'informations statistiques. La régulation des dépenses de santé. Dossiers solidarité et santé N° 1, janvier-mars, 2001*. DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)
- OECD (2008): *L'emploi Public: un état des lieux*. Paris: OECD.
- OECD (2009): *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011a): *Government at a Glance*. Gov/PGC/(2010)22/FINAL. Paris: OECD
- OECD (2011b): *Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris: OECD Publishing
- OECD (2012): *Education at a Glance 2012. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing

- Perrons, Diane (2003): *Gender Equality Policies, the New Economy and Worklife Balance*. Changing European Societies: The Role of Social Policy. ESPAnet Conference. Copenhagen, 13–15 November, 2003
<http://www.sfi.dk/graphics/ESPAnet/papers/Perrons.pdf>
- Rechel, B.–Dubois, C. A.–McKee, M. (eds.) (2006): *The Health Care Workforce in Europe. Learning from experience*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/91475/E89156.pdf
- Rexed, K.–Moll, C.–Manning, N.–Allain, J. (2007): *Governance of Decentralized Pay Setting in Selected OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3. OECD Publishing
<http://www.oecd.org/gov/38487114.pdf>
- Tabernig, Eva–Schnackenberg, Kai (2011): *Overview of Healthcare Systems*. Strasbourg: Assemblée des Régions d'Europe.
- Vilain, Annick–Niel, Xavier (2001): *Les médecins hospitaliers depuis le milieu des années 80. Davantage de débuts de carrière à l'hôpital. Etudes et résultats*, n° 145 Paris: D.R.E.E.S
- Wait, Susanne (2006): France. In: Rechel, B.–Dubois, C. A.–McKee, M. (eds): *The Health Care Workforce in Europe. Learning from Experience*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies
- Weinbrenner, Susanne–Busse, Reinhard (2006): Germany. In: Rechel, B.–Dubois, C. A.–McKee, M. (eds): *The Health Care Workforce in Europe. Learning from Experience*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies
- Wismar, M.–Maier, C. B.–Glinos, I. A.–Dussault, G.–Figueras, J. (eds.) (2006): *Health Professional Mobility and Health Systems. Evidence from 17 European countries*. European Observatory on Health Systems and Policies, Observatory Studies Series 23.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/152324/e95812.pdf
- Woessmann, Ludger (2010): *Cross-Country Evidence on Teacher Performance Pay*. Bonn: Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 5101.
<http://ftp.iza.org/dp5101.pdf>
- World Health Organisation (2006): *Working together for health. The World Health Report 2006*. Geneva: World Health Organization
http://www.who.int/whr/2006/whr06_en.pdf

Egyéb források

- European Observatory on Health Systems and Policies. Health Systems in Transition.
<http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/health-systems-in-transition-hit-series/countries-and-subregions>
- Eurypedia, European Encyclopedia on National Education Systems.
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia_en.php
- SWD (2012) 93 final: An Action Plan for the EU Health Workforce. Commissions Staff Working Document. Strasbourg, 18.4.2012.
- Worldbank, 2001:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTOR/RANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,->

contentMDK:20133832~menuPK:286372~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286367~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html#trans

- <https://www.destatis.de>
- <http://stats.oecd.org>
- <http://www.nhs.uk>
- <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice>

Második rész

UNIÓS POLITIKÁK

6.

Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői

Bartha Ildikó

Bevezetés

A 20. század végére jellemző társadalmi-gazdasági folyamatok egyik meghatározó eleme az ún. „tudásalapú gazdaság” koncepciójának a megjelenése. Csak azok a térségek, régiók lehetnek gazdaságilag versenyképesek, amelyek termelési szerkezetüket a magas hozzáadott értéket (tudást) tartalmazó termékek és szolgáltatások előállítására programozzák át.

A régió versenyképességét növelő innováció döntően az ún. *tudáscentrumokhoz* kapcsolódó eredményes kutatási tevékenységhez, új eredményekhez, fejlesztésekhez köthető (Gál, 2005: 270). E jelenség egyik legszembevetőbb következménye, hogy az egyetemek és kutatóintézetek működése intenzíven befolyásolja egy-egy térség, város, régió fejlődését, sőt, igen gyakran a fejlődés motorjává válik. Mindezzel párhuzamosan annak lehetünk tanúi, hogy e „tudástermelő centrumok” egyre meghatározóbb szereplői lesznek a helyi, illetve regionális szintű kormányzásnak.

A tanulmány – 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 innovatív funkciójukból. A vizsgálódás arra is kitér, hogy e kibővült szerepkörükben a felsőoktatási intézmények milyen új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő „hagyományos” és „nem hagyományos” szereplőkkel. Éppen ezért az elemzés különös hangsúlyt fektet arra is, hogy a szerepváltás kezdeményezése mely szinthez (szereplőkhöz) köthető. Mindezek alapján megkíséreljük felvázolni az „innovatív egyetemek” Európában leginkább jellemző modelljeit.

1. Az egyetemek innovációs szerepét értelmező elméletek

Általánosan elfogadott megállapításnak tekinthetjük, hogy a globalizáció és az internacionalizáció átalakítja a gazdasági és társadalmi változások közvetítőinek szerepét. Az egyetemek új felelősséget kapnak, újfajta kihívásokkal kell szembenézniük. Ezzel párhuzamosan a funkciók változását az a gazdasági kényszer is előmozdítja, amely az állam fokozatos kivonulása következtében a források csökkenése miatt keletkezik. Ennek hatására ugyanis az egyetemek

rakényszerülnek arra, hogy sokkal inkább vállalkozói (piaci) alapon működjenek; eladják kutatási eredményeiket és új, tudásalapú vállalkozásokat hozzanak létre (Mezei, 2008: 70).

Az egyetemek klasszikus szerepének az oktatási feladatok ellátását, valamint a kutatást tekinthetjük. A fent említett újfajta kihívásokkal összefüggésben az 1990-es években kezdtek a kutatók az egyetemek ún. „harmadik szerepét” vizsgálni (Hrubos, 2006: 143).¹ Ez nem más, mint az egyetemek oktatási és kutatási tevékenységéből származó tudás spilloverek innovációs jelentőségének felismerése (Mezei, 2008: 66).²

Az egyetemek harmadik szerepének értelmezése tekintetében két irányzat alakult ki. A „vállalkozói egyetem” koncepció a gazdasági kényszert hangsúlyozva az egyetemek piaci alapon működő szolgáltatóvá válásában látja az innovációs funkció lényegét. Az ún. „regionális elkötelezettségű egyetem” koncepció³ 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 szerepének „szolgáltató egyetemenként” való értelmezése. Eszerint az egyetem lebontja a tradicionális funkciói által szabott határokat és szerves kapcsolatot épít ki a társadalmi-gazdasági környezetével (Hrubos, 2006: 142). Nem csupán létrehozza és eladja a tudást, hanem a tudástermelő és -értékesítő tevékenységét a külső megrendelők igényeihez igazítja. Mindezt úgy teszi, hogy szolgáltató tevékenysége összhangban van az egyetem missziójával. Tulajdonképpen a professzionális szolgáltatás fogalmával lehetne a leginkább jellemezni az egyetem ezen új modelljének a lényegét. 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. Az egyetemek ugyanis felismerik, hogy felelősek környezetük, régiójuk állapotáért, a lakosság jólétéért. Éppen ezért az egyetemek által nyújtott szolgáltatások körébe beletartozhatnak a szociális, munkaerő-gazdálkodási, illetve kulturális szolgáltatások is (Hrubos, 2006: 142).

A mai modern egyetemek tudatosan felvállalt misszióját, tevékenységeit, kapcsolatrendszerének összetettségét nézve megállapíthatjuk, hogy mindegyik modellnek van igazságtartalma (bár egyetemenként eltérő, hogy melyik dominál). Témánk szempontjából az a lényeges kérdés merül fel, hogy a harmadik szerepbe lépő, új szolgáltató/vállalkozó/regionális elkötelezettségű egyetemi modell által végzett tevékenységek mennyiben értelmezhetők közfeladatként, illetve közszolgáltatásként, illetve mennyiben képesek helyettesíteni a tradicionális, térségi alapon megszervezett közszolgáltatási funkciókat.

¹ Az egyetemek harmadik szerepéről való gondolkodást Burton Clark amerikai felsőoktatás kutató indította el. 1994–96 közti kutatásai ezen változás felderítésére irányultak, melynek eredményeit a „Creating Entrepreneurial Universities” című könyvében foglalta össze (Clark, 1998).

² A továbbiakban szinonimaként használjuk a harmadik szerep és az innovációs szerep megjelöléseket.

³ A koncepció John Goddard (1999) nevéhez fűződik.

1.1 A Triple Helix modell

A vállalkozói egyetem koncepciója az egyetem és a kormányzat kapcsolatát az innovációs folyamatok megvalósításában a „Triple Helix modellel”⁴ 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 kapcsolatok tipikusan úgy kezdődnek, hogy az egyetem, a vállalkozások és a kormány – a helyi gazdaság fejlesztése érdekében – olyan viszonyba kerül egymással, amely 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 a szereplők 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: 105–106). Az innováció ezáltal egy lineáris modellből egy interaktív modellé alakul át. Az innováció ebben a modellben az új termékek kifejlesztésén túl az intézmények közötti új együttműködési, hálózati formák kialakítását is jelenti (Mezei, 2005: 78–81).

1.2 A regionális elkötelezettségű egyetem modellje

A regionális elkötelezettségű egyetem modellje szerint az egyetemek által betöltött harmadik szerep eredményképpen kialakult kormányzási kapcsolatrendszer már sokkal összetettebb (szerteágazóbb), mint a Triple Helix modell értelmében felvázolt hárompólusú interaktív együttműködés.

Az egyetemek regionális beágyazottságával foglalkozó tanulmányok először az 1970-es évek végén, 1980-as évek elején jelentek meg az angol szakirodalomban. E kutatásokat jelentős részben a Cambridge-i Egyetem missziójának látványos megváltozása ösztönözte, ami az egész régió gazdaságára pozitív hatással volt, és követendő példaként lebegett a politikai döntéshozók szeme előtt (Mezei, 2005: 82).

Nyugat-Európában a hetvenes évek közepétől kezdve jellemző tendencia, hogy a nemzeti kormányzat csökkenő szabályozási kapacitása mellett a gazdasági tevékenységet szabályozó intézmények is regionalizálódnak. Regionális szinten számos köztes szervezet jelenik meg, amelyek beépülnek az adott térség (köz)intézményeibe (kereskedelmi kamarák, kormányzati ügynökségek, K+F laboratóriumok, oktatási intézmények beleértve az egyetemeket is). Mindez alapot ad a nemzeti szintről a regionális szintre áttevődő „együttműködő kormányzáshoz” (Mezei, 2005: 83). Ehhez a jelenséghez köthető annak a folyamatnak a kezdete, hogy az egyetemek egyre intenzívebben a hálózatos kormányzási struktúrák szereplői lesznek.

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 többértű

⁴ A szakirodalomban a „Hármas spirál modell” megnevezés is alkalmazott a felsőoktatás-vállalkozások-kormányzat közötti kölcsönhatások megjelölésére, mi a magyar terminológiában is bevett „Triple Helix modell” kifejezést alkalmazzuk a továbbiakban.

regionális munkaerő-piaci igényeket, miközben erősítik a hallgatók és az oktatók nemzeti és nemzetközi mobilitását és versenyképességét (Mezei, 2005: 87).

A kutatási funkció regionális kontextusban azt jelenti, hogy az egyetem és régiója 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,⁵ inkubátorok, tudományos, ipari és technológiai parkok – szerepe.

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 felöllelheti 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, sportcsarnok stb.) való hozzáférést (Goddard, 2008: 15). A közösségi szolgáltatások jelentőségét az adja, hogy ezek révén válnak az egyetemek a regionális szerveződések részévé (Mezei, 2005: 90).

Az alább bemutatandó példák alapján látni fogjuk, hogy a közfeladat-ellátás tekintetében beazonosítható kormányzási folyamatok, struktúrák meghatározásában mindkét modellnek van igazságtartalma.

2. Az „innovatív” egyetemek típusai és részvételük a helyi és a regionális kormányzásban

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 (a kormányzás hagyományos szereplőitől független) 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 egyes intézményeket vizsgálva úgy tűnik, hogy a fent bemutatott vállalkozói egyetem, illetve regionális elkötelezettségű egyetem modellje közül egyik sem érvényesül tisztán.⁶ Az alábbiakban az egyetemeket abból a szempontból csoportosítjuk, hogy milyen tényezők ösztönözték őket a klasszikus oktatói, kutatói feladatkörükön túlmutató harmadik

⁵ 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 egyetemtől vagy más közfinanszírozású kutatóintézettől nyerte licenc-eljárás keretében; a cégben egyetem vagy más nemzeti kutató laboratórium tőkerészesedéssel vesz részt.

⁶ A tanulmányban bemutatott példák is ezt igazolják.

szerep felvállalásában. A koncepciók „letisztított”, elméleti modellek, ami azt jelenti, hogy a konkrét példaként szolgáló egyetemek nem mindig feleltethetők meg egyértelműen egyik vagy másik típusnak; az ösztönzők között sokszor átfedések vannak, vagyis az egyetemi szerep átalakulásának háttérében e motívumokat együttesen fedezhetjük fel.

- a) Magas presztízs: a magas presztízzsel rendelkező egyetemek kevésbé vannak rákényszerítve a profilváltásra. Nagyobb az esélyük arra, hogy az egyetemek hagyományos, oktatási és kutatási szerepét ellássák, ezért nem feltétlenül törekednek intenzív együttműködésre más piaci szereplőkkel. Ilyenkor az innovatív profilváltás általában állami kezdeményezés hatására történik.
- b) Megszorító kormányzati intézkedés, válság: e tényezők hatására elsősorban a kisebb presztízsű egyetemek vannak rákényszerítve a profilváltásra, mivel ez kitörési lehetőséget jelent számukra (példaként szolgál erre a Warwick Egyetem az Egyesült Királyságban vagy a holland Twente-i Egyetem).
- c) Regionális szerepvállalás iránti igény: a regionális vagy városi érdek is profilváltásra kényszerítheti az egyetemet. Nagyon sok esetben ilyenkor kormányzati kezdeményezésre, illetve támogatással lesz az egyetem a régió fejlesztésének „motorja” (lásd az Utrechti Egyetem esetét).
- d) 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. Ilyen esetben az egyetemek tagjai a politikai döntéshozókat jellemzően tanácsadóként segítik és a döntéshozatali folyamat egyértelműen felülről lefele irányuló (top-down). 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 kormányzási formák akkor jöhetnek létre, amikor több aktor egy olyan közös célkitűzést követ, amelyet külön-külön nem tudnak elérni. A közös fellépést bármely aktor kezdeményezheti. A szereplők között jellemzően nincs alá-, fölérendeltségi viszony, függetlenek egymástól (Goldstein–Glaser, 2012: 161).

Az alábbiakban konkrét példákon keresztül tekintjük át, hogy az egyetemek a fenti két fő irányzat közül melyikbe kapcsolódnak be jellemzően, illetve milyen összefüggések mutatathatók ki az egyetemek innovációs szerepét előidéző tényezők és a kormányzási folyamatba való bekapcsolódás között. A példák kiválasztása során szempontunk volt egyrészt, hogy az innovatív egyetemre való átalakulást ösztönző, fent ismertetett négy motívum mindegyikét szemléltetni tudjuk egyik vagy másik (esetleg több) esetben; másrészt, 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).

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 Randstad⁷ területén.

2000-ben a holland kormány azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy Hollandia vezető szerepet vállaljon egy európai tudásalapú társadalom megteremtésében. Azzal a céllal, hogy ösztönözze az állami beruházásokat, valamint az egyetemek, illetve az egyetemek és az ipar közötti szorosabb együttműködés, illetve hálózatok megteremtését, 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.

Az Utrechti Egyetem missziója

Először is, az egyetem kifejezetten rögzített célja, hogy aktívabban részt vegyen a nyilvános (közéleti) vitákban. Ennek érdekében az egyetem intenzívebben kíván szerepelni a médiában, és az alkalmazottakat arra ösztönzi, hogy vegyenek részt a közélet aktorainak tanácsadó testületeiben és tanácsaiban, ezzel is erősítve az egyetem szerepét társadalmi és politikai szintén.

Az egyetem további célja, hogy erősítse az együttműködést a magánszférával. Mivel Hollandiában az egyetemek közvetlen állami finanszírozását felváltotta a közvetett finanszírozás (amikor az állam már nem a felsőoktatási intézményeket támogatja, hanem a tanulókat – tipikusan a tandíj egészét vagy egy részét fedező ösztöndíj nyújtásával), az egyetemek számára egyre nehezebb a kutatási költségek fedezése. A felsőoktatási intézmények ezért arra törekednek, hogy alternatív finanszírozási forrásokat találjanak. Ennek következményeként az egyetem célja, hogy kutatási együttműködést hozzon létre magánvállalkozásokkal, és ily módon kiegészítse kutatásainak finanszírozási forrásait.

Harmadszor, az egyetem – az „Utrecht, a tudás városa” koncepció jegyében – szorosan együtt kíván működni Utrecht városával egy tudományos park létrehozásában és irányításában, illetve a kulturális, művelődési lehetőségek kihasználása terén.

⁷ A Randstad a négy legnagyobb holland városból (Amsterdam, Rotterdam, Hága és Utrecht) és a környező területekből álló agglomeráció.

Goldstein és Glaser kutatásai arra irányultak, hogy az Utrechti Egyetem milyen módon, illetve milyen mértékben vesz részt a városi, regionális kormányzásban. Az elemzést két szempont szerint végezték. Egyrészt azt vizsgálták, hogy az egyetemnek hány tagja vesz részt a kormányzati szervek munkájában, illetve lát el olyan tanácsadói funkciókat, amelyekkel a nyilvános döntéshozók munkáját segíti. (Ebben az esetben tehát az egyetem munkatársai egyénileg – vagyis nem az egyetem képviselőjeként – vesznek részt a kormányzás valamely helyi, regionális vagy nemzeti szintjén. Ugyanakkor ez is egy lehetséges módja annak, hogy a munkatársak a politikai döntéshozatal során az egyetemi érdekeket érvényesítsék.) Másrészt interjúkat készítettek az egyetem azon oktatóival, valamint adminisztratív munkát végző munkatársaival, akik az egyetem nevében vesznek részt a helyi és regionális kormányzási tevékenységekben. A kutatás mindkét irányban azt az eredményt mutatta, hogy az Utrechti Egyetem aktív szereplője a politikai döntéshozatalnak.

Az Utrechti Egyetem részvétele a városi, regionális kormányzásban

Ami az egyéni – vagyis az egyes munkatársak általi – részvételt illeti, a számszerű adatok értelmében az egyetem 487 oktatójából 82 lát el összesen 133 funkciót kormányzati bizottságok és testületek munkájában, illetve a politikai döntéshozók tanácsadójaként. A 133 funkcióból 101 volt köthető a kormányzás valamilyen meghatározható szintjéhez. E 101-ből mindössze hat funkció kötődött a helyi vagy regionális kormányzási szinthez, míg e tevékenységek többi (vagyis a jelentős) része a nemzeti szintű kormányzati feladatokhoz kapcsolódott. A funkciók 99%-a tanácsadó tevékenységet jelent (ideértve a kormányzati szervek tanácsadó testületeiben és bizottságaiban való részvételt és a kormánytisztviselők személyes tanácsadóiékat ellátott tevékenységet).

Az egyetem képviselőivel készített interjúkból kiderült, hogy az elmúlt években hat olyan közös projekt is indult, amelyben az Egyetem, a város, illetve a régió, valamint a köz-, illetve a magánszektor egyéb szereplői egyaránt részt vesznek. Ezek közé tartozik az „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.

Talán a legnagyobb volumenűnek mondható ezek közül a fent említett Innovációs Munkacsoport, amelyet 2005 februárjában tizennyolc köz- és magánszereplő hálózata hozott létre. Az együttműködésben résztvevők 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.

Ezeket a formális együttműködési formákon 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.

Goldstein és Glaser kutatásainak eredményei alapján azt láthatjuk, hogy 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 Utrecht Régió Innovációs Munkacsoportja, valamint az utrechti tudományos park ezzel szemben a heterarchikus kormányzási módszer megvalósulásának mintapéldája. Mindkét

együttműködés „intézményesített” formában valósul meg, vagyis a szereplők feladatai egyértelműen rögzítve vannak, továbbá mindkét program formális intézményekkel is rendelkezik. A két létesítmény irányító testületében az Utrechti Egyetem egy-egy taggal képviselteti magát.

A heterarchikus kormányzás lazább – azaz nem annyira szigorú intézményi keretek között működő – példáját jeleníti meg a campus tervezési és fejlesztési programja, illetve az egyetem és a város között létrejött egyéb informális együttműködési formák (például közösen szervezett kulturális rendezvények) (Goldstein–Glaser, 2012: 171). A hálózatos kormányzás klasszikus példái a más országok egyetemeivel, kutatóintézeteivel létrejött nemzetközi együttműködések.

Goldstein és Glaser interjúi azon indokok feltárására is irányultak, amelyek az egyetemet a várossal történő együttműködésre ösztönzik. Ezek közé tartozik többek között, hogy az egyetem meghatározott céljainak megvalósítása (például az egyetemi campus fejlesztése és nemzetközivé tétele) függ a helyi, illetve a regionális kormányzattól (például a város felelős a földhasználati tervért). Ezért az egyetem érdekelt abban is, hogy befolyással legyen a város hosszú távú stratégiai tervezésére, valamint abban, hogy a város és a régió, illetve annak infrastruktúrája kutatási tárgyként, eszközként szolgáljon (Goldstein–Glaser, 2012: 170).

2.2 A perifériális helyzetben lévő egyetemek

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. Az áttörés azért tud ténylegesen megvalósulni, mert az egyetem minden egysége és munkatársa átérzi a változtatás szükségességét.

Ilyenkor nem csak az egyetem (mint egész) aktív, hanem az egyes egységek, sőt, az oktatók, kutatók egyénileg is jobban bekapcsolódnak olyan kezdeményezésekbe, projektekbe, amelyek az egyetem innovatív szerepét erősítik, illetve amelyekben keresztül az intézmény által „megtermelt” tudás értékesíthetővé válik.

Úgy véljük, ezek az egyetemek jobban rá vannak kényszerítve arra is, hogy „kreatívabban” módon viszonyuljanak 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. Rugalmasabb módon viszonyulnak a saját szolgáltató szerepükhöz: nagyobb a hajlandóság bennük a hagyományos felsőoktatási közszolgáltató funkciót meghaladó közfeladatok ellátására vagy legalábbis az ellátás megszervezésére történő bekapcsolódásra.

2.2.1 A Warwick Egyetem

A Warwick Egyetemet a Thatcher kormány felsőoktatási rendszert átalakító reformja kényszerítette vállalkozói profilváltásra, mivel ezen intézkedések eredményeként az egyetem központi költségvetési támogatása csökkent. Vezetői felismerték, hogy az egyetem fennmaradása érdekében nélkülözhetetlen a váltás: új forrásokat kellett szerezni az egyetem tevékenységének finanszírozására, ami tulajdonképpen az intézmény tevékenységének a piaci igényeknek megfelelő átalakítását jelentette.

A Warwick esetében így megmaradtak a hagyományos akadémiai részlegek (bölcseztudományi, társadalomtudományi és természettudományi képzési programok), de emellett újfajta képzések (a nemzetközi tőkét „bevonzó” MBA képzések) jöttek létre. A profitot ezen újfajta képzések termelték, a nyereség egy részének átcsoportosításával pedig sikerült a hagyományos képzéseket fenntartani.⁸

A külső forrásokat a Warwick Egyetem esetében a környező ipari üzemek és a nemzetközi oktatási piac biztosította. Vállalkozói szemléletének megnyilvánulásaként elsőként ez az egyetem hozott létre tudományos parkot Angliában. Az egyetem új szerepkörében elsősorban a helyi vállalkozásoknak nyújt szolgáltatásokat. A 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. Az egyetem megváltozott szerepének hatása érzékelhető volt: a helyi gazdaság fellendült, versenyképesebb lett, az egyetem – saját becslése szerint – mintegy 5000 új munkahelyet teremtett a környéken.⁹

A Warwick Egyetem közösségi missziója

Az egyetemnek ugyanakkor további célkitűzései közé tartozik, hogy intenzívebben együttműködjön az érdekelt felekkel a helyi közösség igényeinek kiszolgálása érdekében (nem csupán az oktatás és a munkahely teremtése terén). Egyrészt az egyetemi szervezeti egységek és az egészségügyi szolgáltatók közötti kooperáció erősítésére törekszik, annak érdekében, hogy javuljon az egészségügyi ellátás minősége a régió belül és azon kívül is. Másrészt – a közelben élők életminőségének javítása érdekében – a kulturális és sportolási lehetőségekhez való hozzáférést is meg kívánja könnyíteni (ennek példája egy 50 méteres medence kiépítése az egyetemi campus területén 2015-ig).

A Warwick Egyetem nem fogalmazta meg olyan határozott misszióként a „közügyekben” való részvételt, mint az Utrechti Egyetem, de szintén kiterjedt kapcsolatokkal rendelkezik: helyi szinten elsősorban a jótékonyági, egészségügyi szolgálatokat végző civil szervezetekkel működik együtt, nemzetközi szinten az Utrechti Egyeteméhez hasonló nemzetközi kutatói hálózatokban vesz részt.

A kommunikáció mint a kormányzásban való részvétel formája

Kreatív módja az egyetem közéletben való megjelenésének a média lehetőségeinek kihasználása. A Warwick Egyetem 1998-ban elsőként hozott létre on-line televízió és rádió stúdiót a brit egyetemek közül. Ebben az évben a Warwick munkatársai egyes külső szervezetekkel több, mint 400 rádió- és televízióadást készítettek. Egy, a Warwickon végzett hallgató – később a BBC1 egyik vezető beosztásban lévő munkatársa – lett a stúdió igazgatója, és a stúdió tagja lett a British Telecom országos hálózatnak. Ez egy jelentős lépés volt afelé, hogy az egyetem befolyással legyen az ország lakosságára, mivel az oktatók így módon már könnyebben elérhetik az értelmiségi elitet és az általános közvéleményt, itthon és külföldön egyaránt (Clark, 2004: 18).

⁸ 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.

⁹ <http://www2.warwick.ac.uk/about/community> (2013.07.09.)

2.2.2 A Joensuu Egyetem

A Joensuu Egyetemet a finnországi Karéliában 1969-ben alapították, egy 50 000 fő lakossal rendelkező kisvárosban, a szovjet határ közelében. A finn kormánynek az új egyetem létesítésével az volt a célja, hogy kielégítse regionális szinten a tanárképzés iránti felsőoktatási igényeket. Az egyetem kezdetben csak graduális képzést biztosított, az akkori finn felsőoktatási rendszer szerint ugyanis 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 az készítette az intézményt szerepváltásra, 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 nem az egyetem önálló kezdeményezésére, hanem kormányzati ösztönzésre (a Finn Oktatási Minisztérium kezdeményezésére) történt. Az állami támogatásokat fokozatosan felváltották az új finanszírozási források: a Finn Tudományos Akadémia által biztosított források, az Európai Unió kutatási alapjai, az ipari megrendelők ellenszolgáltatása. Az oktatói kar rugalmasabb feladatmegosztásra tért át; a kötelező óraszám előírása helyett a magas színvonalú kutató- és oktatómunka az elvárt teljesítmény. A leginkább értékesíthető kutatásokat adó „húzóágazattá” a helyi földrajzi sajátosságokra épülő erdőgazdálkodás és az ahhoz kapcsolódó szakterületek (környezetvédelem, az erdőgazdálkodás társadalmi összefüggései) váltak.

Az egyetemnek e fő profilja azonban máig meghatározza az egyetem innovációs szerepét: az intézmény sokáig főként az erdőgazdálkodási és környezetvédelmi kutatásokban volt inkább érdekelt, és kevésbé az „igazi innovatív”, műszaki kutatási-fejlesztési tevékenységekben. Éppen ezért sokáig nem volt jellemző az ipari parkok terjedése sem az egyetem vonzáskörzetében. A műszaki jellegű kutatások tekintetben a változás csak a 2000-es években következett be, amikor a finn kormány prioritásként fogalmazta meg a technológiai, elektronikai fejlesztések folytatását, mint „a finn gazdaság jövőbeni sikerének zálogát”, és ez ösztönzőleg hatott a Joensuu Egyetemre is.

Az egyetem 2010-ben egyesült a Kuopio Egyetemmel (amelyet 1999-ben alapítottak gyógyszerészeti egyetemként), és létrejött a Kelet-Finnországi Egyetem. Az új intézmény stratégiai dokumentuma szerint az egyesülés lehetővé teszi, hogy az új szervezet hatékonyabban reagáljon a tudomány és a társadalom által támasztott változó igényekre. Az egyesülés előzménye a finn oktatási minisztérium által 2006-ban indított, „Kelet-Finnország Egyetemeinek Szövetsége” elnevezésű projekt volt, amely a két intézmény közötti szorosabb együttműködést ösztönözte.¹⁰

Láthatjuk, hogy a Joensuu Egyetem reformjai mindig állami kezdeményezésre – kormányzati programok, stratégiai tervek alapján – mentek végbe. Az egyetem innovatív, vállalkozói szerepének erősödése ellenére az állam nem vonult ki teljesen: még mindig magas az állami támogatás aránya az intézmény tevékenységeinek a finanszírozásában. A Joensuu/Kelet-Finnországi Egyetem tehát sohasem volt igazán „önjáró”; a nemzeti szintű felsőokta-

¹⁰ <http://www.uef.fi/en/historiaa> (2013.07.11.)

tási, illetve az innovációs és kutatás-fejlesztési politikák megvalósítása során nem kezdeményező, hanem sokkal inkább a központi kormányzat programjának/döntésének végrehajtója. Regionális elkötelezettségének megnyilvánulásaként jellemzően hálózatos jellegű együttműködéseket hozott létre a térség fejlesztésének stakeholdereivel: kereskedelmi kamarákkal, vállalkozási ügynökségekkel, illetve a Joensuu és a Kuopio tudományos parkokkal.

A kezdeményező, önjáró szerep inkább a nemzetközi hálózatos kapcsolataiban jelenik meg. A nemzeti szinten – akár földrajzilag, akár oktatási/kutatási profil tekintetében – perifériára szorult egyetemre sokkal inkább jellemző, hogy a nemzetközi elismertség megszerzésében, intenzív internacionális kapcsolati háló kiépítésében látják a „kiugrási” lehetőséget. (Erre példaként szolgál a hollandiai Twente-i Egyetem is.) A Kelet-Finnországi Egyetem jelenleg számos olyan nemzetközi kutatási, oktatási, mobilitási hálózatot épített ki más európai országok egyetemeivel, kutatóintézetével, nemzetközi ügynökségekkel, amelyek innovatív missziójának megvalósítását segítik.

Következtetések a kutatás számára

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 nem tekinthetők már pusztán felsőoktatási közszolgáltatást nyújtó intézményeknek. Új kapcsolatokat, együttműködési formákat építenek ki a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő hagyományos és nem hagyományos szereplőkkel; eltérő módokon, de egyre intenzívebben kapcsolódnak be a területi közfeladatok (közösségi szolgáltatások) ellátásába és formálják át a közfeladat-ellátás korábbi rendszerét.

Az egyetemek funkcióinak átalakulása és újfajta „kapcsolati hálójának” kiépülése természetesen nem minden esetben egyformán valósul meg. A felsőoktatási intézmények eltérő módon reagálnak a környezetükből érkező kihívásokra és a „harmadik misszió” felé történő elmozdulás intenzitása (illetve az, hogy egyáltalán megtörténik-e az elmozdulás) számos tényező függvénye. Az átalakulásban szerepet játszik többek között az adott intézmény oktatási, kutatási profilja, hagyományai, valamint az, hogy a funkcióváltást milyen mértékben teszik lehetővé az intézmény földrajzi elhelyezkedéséből adódó jellegzetességek, az adott térség, illetve az ország gazdasági potenciálja és a társadalom jövedelmi szintje (Gál, 2014: 118). Ugyanakkor tendenciaként figyelhető meg Európában, hogy a felsőoktatási intézmények – főként a demográfia okokra visszavezethető hallgatószám csökkenés, illetve a világgazdasági válsághoz erősen köthető finanszírozási nehézségek eredményeképpen – a küldetésük újragondolásának, illetve együttműködési rendszerük átalakításának a szükségességével szembesülnek, és a fent vázolt harmadik szerep felé nyitás igényét – ha csak törekvés szintjén is – megfogalmazzák.¹¹

A tanulmányban az innovatív szerepet (is) felvállaló egyetemeknek három előljáró példáját mutattuk be. A példák kiválasztása során többek között szempontunk volt, hogy illusztrálni tudjuk mind a „felülről jövő” kezdeményezésre történő innovatív átalakulás mo-

¹¹ Hasonló véleményt fogalmaz meg Hrubos Ildikó (Hrubos, 2012: 1).

delljét (ez a helyzet az Utrechti és a Joensuu Egyetemenél), mind pedig az „alulról induló” átalakulást (a Warwick Egyetem esetében).

Azokban az országokban, ahol kisebb mértékű az egyetemi autonómia, az egyetemek innovációs szerepét és közpolitikai misszióját jelentősen befolyásolja az állam által meghatározott szerep; vagyis e körben gyakoribbak a felülről kezdeményezett innovatív átalakulások. Ezt az összefüggést felfedezhetjük mind az országok vezető intézményei, mind pedig a periférián lévő egyetemek esetében. Ennek példáját szolgálja a holland Utrechti Egyetem, illetve a finn Joensuu Egyetem.

A felülről történő kezdeményezésre innovatív szerepet felvállaló egyetem az elméleti modellek közül inkább a regionális elkötelezettségű egyetem modelljének feleltethető meg. Ahogyan azt az Utrechti és a Joensuu Egyetem példája is mutatta, az állam általában egy-egy térség, régió fejlesztése érdekében kezdeményezi az egyetemek újfajta szerepvállalását, és ennek érdekében a kormányzás különböző szintjein elhelyezkedő szereplőkkel való intenzív együttműködést. A kooperációt (kormányzást) azonban ténylegesen már az állami szint alatt elhelyezkedő (mind a köz-, mind a magánszektorba tartozó) szereplők valósítják meg.

Az „alulról jövő” innovációs átalakulás azokra az egyetemekre jellemző, amelyek valamilyen okból perifériális helyzetben vannak vagy abba kerülnek (leginkább megszorító kormányzati intézkedés, válság hatására). A szerepváltás tehát kitörési eszközt jelent számukra. Úgy véljük, ezek az egyetemek jobban rákényszerülnek klasszikus funkcióik felülvizsgálatára, és ennek következtében könnyebben megtalálják az – egyetem érdekeinek megfelelő – „input” szolgáltató lehetőségeket, illetve együttműködés színtereit a helyi, a regionális és a központi kormányzás aktoraival, civil szervezetekkel, szakmai kamarákkal. E megállapítást különösen a Warwick egyetem példája igazolja.

A nemzeti szinten – akár földrajzilag, akár oktatási/kutatási profil tekintetében – perifériára szorult egyetemekre különösképpen jellemző, hogy a nemzetközi elismertség megszerzésében, intenzív internacionális kapcsolati háló kiépítésében látják a kitörési lehetőséget.

Az egyetemeket a helyi, regionális kormányzás tradicionális aktoraival való együttműködésre ösztönző tényezők – mind a „felülről”, mind az „alulról” kezdeményezett innovációs átalakulás esetében – alapvetően kétfélék lehetnek. Egyrészt – ahogyan ez az Utrechti Egyetem kutatásával kapcsolatosan elvégzett interjúkból is kiderült – az egyetem ambícióinak megvalósítása sokszor erős függésben lehet a helyi, illetve a regionális kormányzat hatáskörébe tartozó területfejlesztési döntésektől. Másrészt – amint ezt a Joensuu egyetem példáján keresztül láthatjuk – az együttműködést a kormányzás felsőbb szintjén meghatározott program, prioritások, adott esetben konkrét jogi normák ösztönözhetik.

Láthattuk azt is, hogy a köz-, illetve a magánszektor szereplői, valamint az egyetem közötti kormányzási kapcsolatok nem feltétlenül az egyetem (kar, egyetemen belüli egység) szervezett képviselőjén keresztül jönnek létre, hanem az egyetem egy vagy néhány oktatója, munkatársa vesz részt az együttműködésben (ezt tapasztalhattuk például az Utrechti Egyetem esetében). Sőt, adott esetben – ahogyan ezt a Warwicknál is láthattuk – az egyetem az alumni kapcsolatokat is kiaknázza a közszíntéren való megjelenése és befolyásoló erejének növelése érdekében. Ugyanakkor ezek a formák is hatékony eszközei lehetnek annak, hogy az adott személy az egyetemi érdekeket érvényesítse, illetve hozzájáruljon egy adott közszolgáltatás minőségének és hatékonyságának javításához, valamint az egyetem, illetve más intézmények, szervezetek közötti hatékonyabb információáramláshoz, aktívabb együttműködéshez.

Mind a Warwick, mind a Jounsuu egyetemeknek – ha különböző okokból is – az állam által biztosított források csökkentésével vagy legalábbis szűkös, elégtelen voltával kellett szembenéznie. A tanulmányban ismertetett példákon kívül azonban számos más esetben is megfigyelhető, hogy e kihívásra az érintettek hasonló lépésekkel reagálnak.¹² A hasonlóság az állam szerepének ártértékelésében és a megoldáshoz vezető új utak keresésében, az innovációs technológiai kutatások mint potenciális gazdaság-élénkítő 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.

Felhasznált irodalom

- Clark, Burton R. (1998): *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Bingley: JAI Press
- Clark, Burton R. (2000): Collegial Entrepreneurialism in Proactive Universities: Lessons Europe. In: *Change*, Vol. 32. No. 1. pp. 10–19.
- 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
- 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.
- Gál Zoltán (2014): A felsőoktatás területi szerkezetének változásai. In: *Educatio*. 26. évf. 1. sz. 108–120. old.
- 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>
- 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.
- Hrubos Ildikó (2006): *A felsőoktatás rendszerének átalakulása: válogatott tanulmányok*. Budapest: Aula
- Hrubos Ildikó (2012): *Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények missziójának bővülése, alakulása*. Budapest: Aula
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus
- 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: JATEPress, 47–61. old.

¹² Lásd többek között a holland Twente-i Egyetem esetét.

- Mezei Katalin (2008): *Az egyetemek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben*. Doktori értekezés. Győr–Pécs
- 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
- Plöger, Jörg (2008): *Case Study 3: Bremen's Innovation Policy*. Report to the Academy for Sustainable Communities. CASereport 52
<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport52.pdf>
- Rechnitzer János (2009): A felsőoktatás térszerkezetének változása és kapcsolata a regionális szerkezettel. In: *Educatio*, 18. évf. 1. szám 50–63. old.
- Varju Viktor (2010): *Az egyetemek által közvetített társadalmi és szervezeti innováció*. A Magyarország-Horvátország IPA határokon átnyúló együttműködési program (2007–2013) „Regional Universities as Generators of Transnational knowledge region in South Pannonia („UNIREG IMPULSE”)” c. projektjének keretében elkészült tanulmány.
<http://unireg-ipa.rkk.hu/egyetemek/wg4study-hu.pdf>

Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- A university of the future. Strategy of the University of Eastern Finland.
- http://www.uef.fi/documents/10437/118935/UEF_strategia_ENG_net.pdf/cd68ba-ac-e159-4193-8eb4-6668422c7318
- 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
- University of Warwick: University Corporate Planning Statement 2010.
- http://www2.warwick.ac.uk/services/gov/corporateplan/cps_2010.pdf
- Charter for the European Urban Research Association (21.09.2012)
- <http://www.eura.org/wp-content/uploads/CHARTER-FOR-THE-EUROPEAN-URBAN-RESEARCH-ASSOCIATION-Version-2012.pdf>

7.

A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában

Varju Márton

A tanulmányban a közüzemi közszolgáltatások európai uniós szabályozásának az állami szerepvállalás kereteit kijelölő elemeit vizsgáljuk meg. A vonatkozó uniós szintű szabályozás általános jellegzetességeinek megfelelően elsősorban jogelvekkel (pl. a jogbiztonság elve vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma) és a tagállamok döntési szabadságának kereteit kijelölő elvárásokkal (pl. racionális alapokon igazolt kapcsolat a közérdekű cél és az alkalmazott eszköz között) találkozhatunk. Ugyancsak alkalmazott az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés és az arányosság benne foglalt elve, amely ún. „kapcsoló rendelkezésként”¹ a különböző közszolgáltatási modellek közötti választás lehetőségét ajánlja fel. Az uniós jogi keret központi elvárása, hogy a közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalásra csak jól kormányozva és szabályozva kerülhessen sor. Különösen elvárt, hogy a döntések kellő módon megalapozottak és előkészítettek, a megvalósítás folyamata jól szervezett és áttekinthető, a vonatkozó jogi szabályok átláthatók és kiismerhetők, a rendelkezésre álló mérlegelési szabadság pedig kellő módon körülírt és korlátozott legyen, továbbá biztosított legyen a bírói felülvizsgálat és jogorvoslat lehetősége.

A tanulmány külön nem foglalkozik a közszolgáltatások, különösen a közüzemi szolgáltatások uniós szabályozásának koncepcionális alapjaival és eszközeinek rendszerével. Egyedül azokat a szabályozási elemeket vizsgálja, amelyek általános jelleggel vagy egyes közszolgáltatási ágazatokra vonatkozóan kijelölik az állami szerepvállalás kereteit. Központi kérdésünk, hogy az uniós szabályozási keret milyen feltételekkel fogadja el a versenypiaci alapokon ellátható közüzemi szolgáltatások kapcsán a lényeges állami szerepvállalás lehetőségét és mennyiben engedi meg a közszolgáltatási tevékenység versenypiaci alapú ellátásának jogi és adminisztratív eszközökkel történő korlátozását. A szélesebb kontextus felől közelítve ez a kérdés úgy is feltehető, hogy az uniós szabályozási keret, figyelembe véve a közszolgáltatási területen végbemenő, újabb modelleket kereső vagy régebbi modellekhez visszatérő változások tényét, mennyiben ragaszkodik a közüzemi közszolgáltatások versenypiaci alapú ellátásának konkrét jogi előírásokban is megjelenő paradigmájához. Ez utóbbi kérdés azért lényeges, mert az egyébként a szubszidiaritás, semlegesség és a köz-

¹ Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés „bináris vagy kapcsoló szabályként” értelmezendő, amelynek alkalmazása az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások tekintetében lehetővé teszi a választást az uniós jog általános szabályainak érvényesítése vagy azok alkalmazásának mellőzése között, Baquero Cruz, 2005: 176.

szolgáltatási modellek sokféleségének elvein nyugvó uniós közszolgáltatási jog legitimitációja kérdőjeleződhet meg, amennyiben megalapozatlanul hierarchiát állítana fel a közüzemi szolgáltatások versenypiaci ellátásának, valamint azok állami szerepvállalást lehetővé tevő vagy szükségeltető megoldásai között.

A közszolgáltatásokra vonatkozó uniós szabályozási keret központi elemei rendelkezésükkel fogva a közüzemi szolgáltatások állami beavatkozás nélküli versenypiaci ellátását látszanak előnyben részesíteni. A szolgáltatásnyújtás vagy a tőkemozgás szabadságára vonatkozó elvárások, illetve az állami támogatások nyújtásának tilalma alapvetően az állami beavatkozás visszaszorítását, valamint a piaci szereplők gazdasági autonómiájának védelmét szolgálják. Ez nem jelenti azonban, hogy a közszolgáltatási értékek (pl. a közszolgáltatás ellátásának biztonsága és minősége) vagy a kapcsolódó társadalmi érdekek (pl. a közszolgáltatásokhoz való egyetemleges hozzáférés lehetősége) védelme érdekében nem fogadnák el az állami szerepvállalás lehetőségét, ide értve a közszolgáltatások versenypiaci ellátásával ellentétben álló megoldások és a piaci környezetben nem szokványos eszközök alkalmazását is. Az uniós jogban az alapvető szabadságok kapcsán érvényesíthető kimentések és kivételek, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tekintetében az egységes belső piaci jog, az uniós állami támogatási jog és az uniós versenyjog érvényesíthetőségét kizáró EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés elviekben biztosítja a közszolgáltatási piac különböző módjai közötti választás lehetőségét. A versenypiaci alapú működés, az uniós közszolgáltatási jog fentebb említett általános elveinek megfelelően tehát nem élvez automatikus elsőbbséget. Más kérdés, hogy az állami szerepvállalás kimentése vagy más módon történő igazolása kapcsán, az arányosság elvének alkalmazása körében megfogalmazott elvárások mennyiben vizionálják egy állami beavatkozástól mentes versenypiac működését és mennyiben teszik lehetővé, hogy az állam a magántulajdon és a piaci szereplők gazdasági autonómiájának terhére élhessen az uniós szabályozási keret alapján rendelkezésére álló lehetőségekkel. Az ebben a körben érvényesített jó kormányzási és szabályozási elvárások meglehetősen szűkre szabják az állami szerepvállalás lehetőségét, hiszen kizárják, hogy az állam rövid távú, roszszul felmért és átgondolt, esetleg méltánytalan vagy fenntarthatatlan érdekek és szempontok mentén döntsön. Az uniós jog a tagállamokkal szemben sokszor kíméletlenül érvényesíti a jogállamiság és a jó gazdasági kormányzás elvei adta eszköztárat. Az állami szerepvállalás ezen elvárásoknak megfelelő lehetőségeinek és modelljeinek szűk keresztmetszete következtében az uniós jog a közüzemi közszolgáltatások visszafogott állami beavatkozással jellemzett versenypiaci alapú működését látszik preferálni. Fontos megjegyezni, hogy az uniós szabályozási keret a különböző közszolgáltatási modellek közötti preferenciáit alapvetően racionális keretek mentén igyekszik kialakítani. A versenypiaci alapú működést elvileg csak annyiban támogatja, amennyiben az a modell képes lesz a versenypiacról várható közvetlen eredmények mellett a közszolgáltatások szervezése és ellátása körében jelentkező összetett, pl. környezetvédelmi vagy fenntarthatósági szempontokat is magukban foglaló igények és elvárások teljesítésére is.

Az állami szerepvállalás lehetőségeire vonatkozó uniós szabályozás intenzitása nem egységes; ágazatonként eltérő jellegű és részletességű szabályozási eszközök alkalmazása jellemző. Ezek az eszközök a nemzeti hovatartozás alapján történő megkülönböztetés általános tilalmától kezdve a különféle állami és piaci szerepvállalást feltételező közszolgáltatási modellek elismeréséig és azok kereteinek rögzítéséig többféle szabályozási megközelítést és megoldást is magukba foglalnak. Ebben a tanulmányban ebből a töredezett és sokféleség-

gel jellemezhető joganyagból dolgozva próbálunk a közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás jogi kereteire vonatkozó általános megállapításokat tenni. Megközelítésünk nincs tekintettel az egyes szabályozási területek között fennálló, hagyományosan elfogadott tartalmi és dogmatikai különbségekre. Az általunk választott absztrakciós szint úgy véljük lehetővé teszi, hogy az állami támogatások jogától kezdve a tőkemozgás szabadságának ún. „aranyrésvényekkel“ történő korlátozásának problémájával bezárólag együttesen kezeljünk jogi fejleményeket.

1. Az állami szerepvállalás lehetősége a közszolgáltatások uniós piacán

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).² 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.³ Ezen változások következtében az Európai Unióban a közszolgáltatási értékek védelme ma alapvető feladatnak minősül. Ezzel együtt biztosított a tagállamok számára, hogy az uniós szabályozási keretben foglaltak tiszteltben 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 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.⁴ Ilyen kérdés a közszolgáltatásnak minősülő szolgáltatások körének, 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 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

² Erről lásd, különösen: C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 41. pont.

³ Lásd Varju, 2013: 109–113 és az ott feldogozott szakirodalom.

⁴ 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. *Kainuan Leekenne Oy* ügy, 35. pont. Az utóbbi ügy 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 költség-hatékonynak, valamint szükséges-e egyáltalán közszolgáltatási kötelezettség előírása.

jellege és mértéke meghatározásának a lehetőségét egyértelműen a tagállamok számára tartja fenn, valamint elismeri a tagállamok alapvető szerepét és széles mérlegelési lehetőségét a közszolgáltatások kapcsán hozott gazdaság- és társadalmpolitikai döntések és azok megvalósítása tekintetében (26. Jegyzőkönyv).

A tagállamok számára biztosított közszolgáltatás-politikai autonómia azonban nem jelent korlátlan mérlegelési és döntési szabadságot. Az uniós tagsággal összeegyeztethetetlen lenne, amennyiben a tagállamok a közszolgáltatási szektorban korlátozás, de legalább is igazolási kényszer nélkül dönthetnének az egységes belső piac működését vagy az uniós állami támogatási jogot érintő államosítási és privatizációs kérdésekről, „nemzeti bajnoknak” kikiáltott vállalatok helyzetbehozásáról vagy a közszolgáltatási szektorban termelhető profit mértékéről. A tagállamban fennálló tulajdoni rend sérthetlenségét kimondó EUMSZ. 345. cikk, bár alkotmányos, gazdasági és közpolitikai szempontból alapvető fontosságú elvi megállapítást tesz, eddig csak rendkívül szűk körben befolyásolta a közszolgáltatási és más piacokon történő állami szerepvállalás lehetőségét. Alkalmazására elsősorban a tagállamok privatizációs, valamint a tulajdon kisajátítására vagy a magántulajdon korlátozására irányuló intézkedései kapcsán került sor.⁵ Ezek tekintetében az ítélkezési gyakorlat rögzítette, hogy az ilyen jellegű gazdaságpolitikai döntések meghozatala és azok végrehajtása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁶ Az állami tulajdoni rendszer fenntartása és tulajdon kisajátítása kapcsán azonban a Bíróság megállapította, hogy a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségére vonatkozó rendelkezés nem jelenti, hogy a tagállamok mentesülnének a letelepedés és tőke mozgás szabadságának szabályai, valamint a nemzeti hovatartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltó alapvető kötelezettség alól.⁷ A tagállamok privatizációs rendszerei tekintetében ugyanezt erősítette meg a Bíróság 2012-es, a görög válságkezelés egyik elemét vizsgáló ítélete.⁸ Elvként megállapítható, hogy az EUMSZ 345. cikk nem akadályozza meg az uniós alapszerződések alkalmazását (Akkermans–Ramaekers, 2010: 308, 310), és az általános szabályoknak megfelelően a tulajdont érintő tagállami döntéseket a piaci integrációt és az integrált piacon folyó versenyt érintő szerződési rendelkezések adta keretek között kell meghozni.

Közvállalkozások és többségi állami tulajdonú vállalkozások privatizációja tekintetében a Bizottság, elsősorban az energiaágazati liberalizáció folyamatát megcélzó, és így

⁵ Általános elvként rögzült, hogy az Alapszerződések nem zárják ki, hogy a tagállamok privatizáció vagy államosítás (állami tulajdon jogszabályban való kikötése) mellett döntsenek. Erről lásd: C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 30. pont. Ugyanezen ítélet 31. pontja megállapította, hogy „a tagállamok jogszerűen követhetik a bizonyos vállalkozások vonatkozásában a köztulajdoni rend bevezetésére vagy fenntartására irányuló célt.”

⁶ Privatizációs intézkedések tekintetében rögzítette (jogilag nem kötelező erővel) a Bizottság egy 1997-es közleménye (Közlemény, 1997), valamint C-244/11. sz. ügy, 16–17. pontok. A kisajátítás kapcsán, vonatkozó uniós szabályozás hiányában rögzítette a C-309/96. sz. *Annibaldi* ügy 23. pontja. Az általános érdekű szolgáltatások tekintetében lásd a Tanács 2001-es következtetéseit (Következtetések, 2001).

⁷ 182/83. sz. *Robert Fearnon* ügy, 7. pont és C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 36. pont és az ott hivatkozott ítéletek.

⁸ C-244/11. sz. ügy, 16–18. pontok, amely szerint az alapszabadságok szempontjából elfogadhatatlan lenne, ha állami vállalatok tőzsdén bejegyzett nyilvános részvénytársasággá való átalakulásakor a külföldi személyek részvénytulajdonosi és letelepedése az EUMSZ 345. cikk alapján mentesülne az alapszabadságok hatálya alól.

alapvetően liberalizációt, a piaci verseny bevezetését és az unión belüli tőkeáramlást, valamint a letelepedés szabadságának korlátozásmentes gyakorolhatóságát sürgető hivatalos álláspontja következőképpen foglalható össze.⁹ Privatizáció előkészítésékor a tagállam számára megengedett, hogy a vállalati tulajdonrész értékesítését feltételekhez kösse. Ezeknek a feltételeknek azonban valós, előre meghatározott specifikus gazdaságpolitikai célokra kell alapulniuk, nem vezethetnek be indokolatlan megkülönböztetést, egyedül a megjelölt gazdaságpolitikai célok eléréséhez szükséges időtartamban állhatnak fenn, valamint alkalmazásukban nem engedhetnek meg túlzott mérlegelési lehetőséget. A privatizáció lebonyolítása után az állam már csak abban az esetben avatkozhat be a vállalat működésébe, amennyiben arra az alapszerződésekben megjelölt okokból (pl. a tőke szabad mozgása alóli derogáció lehetőségét rögzítő indokok (közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, védelmi politika), vagy más nyomós közérdekű okból szükség van. Ennek feltétele, hogy a beavatkozás nem valósít meg nemzeti hovatarozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést, valamint arányos lesz az elérendő céllal. Ezek a kitételek megfelelnek az esetjogban foglaltaknak, amely arra is felhívja a figyelmet, hogy annak érdekében, hogy igazolják a privatizált vállalkozásban fenntartott különleges jogokból eredő a szerződési alapszabadságokat érintő korlátozásokat a tagállamok nem hivatkozhatnak az EUMSZ 345. cikkéből kiolvasni vélt immunitásukra és a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségére.¹⁰

A közszolgáltatások kapcsán betöltött állami és versenypiaci szerepek viszonylagosan szabad alakíthatósága abból is következik, hogy az Európai Unióban az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások védelme az uniós társadalompolitika célkitűzései elérésének egyik legkonkrétabban meghatározott eszköze. Valódi lehetőséget ad az egyébként az ezen a téren csak korlátozott eszközökkel rendelkező Uniónak, hogy megvalósíthassa a jólét magas szintjére és a társadalmi kohézióra vonatkozó politikai céljait (EUSz 3. cikk). Ez az állítás ellentmondásosnak hangozhat, hiszen közpolitikai célok elérését olyan eszköztől várjuk, amely eredményeit a tagállamok által kialakított és működtetett közszolgáltatásokon keresztül reméli elérni, és az uniós fellépés elsősorban abban merül ki, hogy meghatározza, hogy az uniós szabályozási keret milyen módon és mértékben engedi meg a tagállamoknak a döntés szabadságát. Az Unió alapvetően tagállami hatáskörbe utalja és tagállami mérlegelésre bizza a szóban forgó társadalmi célok megvalósítását. Fellépése az európai szinten megfogalmazott politikai prioritások összeegyeztetésére irányul, és azáltal produkál valódi közpolitikai eredményeket, hogy eltekint a közszolgáltatások által képviselt értékekkel és közpolitikai célokkal (pl. társadalmi kohézió és szolidaritás) összeütközésben álló célkitűzésekhez rendelt uniós jogi eszközök (pl. a belső piaci alapszabadságok) tagállamokkal szembeni alkalmazásától.

Az állami szerepvállalás módjának és mértékének megítélése kapcsán jelentkező, az uniós társadalmi célkitűzésekhez és azok megvalósíthatóságához kapcsolható, a tagállamokat megillető mérlegelési és döntési szabadság lehetősége – mint utaltunk rá – az Unió többnyire egymással versenyző elvárásokat megfogalmazó, gazdaságpolitikai megalapozottságú célkitűzései fényében értékelendő. A jelenlegi alkotmányos keretek között biztosítani kell

⁹ Lásd Sajtóközlemény, 2001.

¹⁰ C-302/97. sz. *Konle* ügy, 38. pont; C-463/00. sz. ügy, 67. pont; C-503/99. sz. ügy, 44. pont; C-483/99. sz. ügy, 44. pont; C-367/98. sz. ügy, 48. pont; C-244/11. sz. ügy, 15. pont.

ezen célkitűzések, különösen az egységes belső piaci integráció és az egységes belső piaci verseny, valamint a közszolgáltatások társadalmi szerepének és a közszolgáltatási értékek védelmének összeegyeztetőségét. A tagállami szakpolitikai autonómia szempontjából ez azt jelenti, hogy a tagállamok által viszonylag szabadon kialakított közszolgáltatási rendszerek nem jelenthetik az alapszabadságok szükségtelen korlátozását, egyedül a szükséges esetben lehet eltekinteni az uniós versenyszabályok és az állami támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazásától, valamint nem diszkriminálhatnak állampolgárság alapján és tiszteletben kell tartaniuk az átláthatóság és a nyilvánosság elvárásaiból eredő általános és specifikus követelményeket. Mindemellett meg kell felelniük az adott ágazatra vonatkozó részletes, a közszolgáltatási tevékenység érdemét érintő uniós szabályozásban foglaltaknak.

A közszolgáltatások szervezése, nyújtása és finanszírozása kapcsán meghozható alapvető döntések tekintetében a tagállamoknak a terület kulcsfogalmainak definíciójából származó döntési/szabályozási követelményeket 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 versenyipiaci körülmények között elláthatónak minősül.¹¹ Ennek következtében csak a közszolgáltatások rendkívül szűk köre, a versenyipiaci körülmények között nem ellátható közszolgáltatások tekintetében lehet automatikusan eltekinteni a fentebb említett uniós szabályok alkalmazásától.¹² Bár az Európai Unió csak kivételes esetekben vizsgálhatja felül a közszolgáltatás gazdasági vagy nem gazdasági természetére vonatkozó tagállami értékelés eredményét és értékelheti újra a tagállam által a versenyipiac és a közszféra között húzott határvonalat, a tagállamoknak 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). Ugyanígy, döntsenek a közszolgáltatás ellátásának bármilyen, versenyipiaci vagy a versenyipiaci 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 státusától 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.¹³

¹¹ Lásd Közlemény, 2000 és Közlemény, 2012.

¹² A nem gazdasági természetű általános érdekű szolgáltatások esetében is érvényesül a megkülönböztetés-mentesség általános uniós követelménye.

¹³ C-41/90. sz. *Höfner* ügy, 21–22. pontok. Ez nem jelenti, hogy magatartásuk versenyjog-ellenessége automatikusan megállapítható lenne.

2. Az állami szerepvállalással szemben támasztott követelmények

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 (verseny piac, 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.¹⁴ Ez következik az Unió gazdasági és társadalmi célkitűzéseinek összeegyeztethetőségét biztosító EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének alkalmazását meghatározó arányosság elvből is. Ennek elemei (pl. az intézkedés valós problémára reagál-e, alkalmas-e a probléma megoldására, szükséges-e a probléma kezelésére vagy léteznek-e megfelelőbb alternatív eszközök, valamint 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,¹⁵ 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 jobbiztonság 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.¹⁶ 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 is.¹⁷ 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, 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

¹⁴ Ennek kifejtéséről lásd Schweitzer 2011, 50–51 és Baquero Cruz, 2005, 188–192.

¹⁵ Összefoglalásként lásd Varju, 2013, 126–131.

¹⁶ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 59. pont.

¹⁷ Lásd C-160/08. sz. ügy, 129. pont, amely szerint a közszolgáltatási feladat ellátása önmagában nem indokolja, hogy a közbeszerzési szerződés odaitélésére vonatkozó eredményeket ne hozzák nyilvánosságra, tehát az eredmények nyilvánossága nem fogja veszélyeztetni a közszolgáltatási feladat ellátását.

kritériuma),¹⁸ a közszolgáltatás minősége és megbízhatósága szempontjából, valamint külön kitért alkalmazásának kellő körülhatároltságára.¹⁹ 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.²⁰ Az állami beavatkozás alapos körülhatárolásának követelménye az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szigorú értelmezéséből ered, amely egy másik postai ügyben a különböző szolgáltatási tevékenységek közötti keresztfinanszírozás lehetőségének szigorú 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.²¹

A tagállami szerepvállalással szembeni minőségi – elsősorban a szabályozás és a végrehajtás minőségéhez kapcsolódó – elvárásokkal a földgáz és a villamos energia közszolgáltatási piacára vonatkozó uniós irányelvekben (a volt 2003/55/EK és 2003/54/EK irányelvekben) is találkozhatunk. Ezek az elvárások a tagállamok számára a piac működésének és a közszolgáltatási feladatok ellátásának biztosítása érdekében fenntartott fellépési lehetőség és az ugyanott előírt fellépési kötelezettség kapcsán jelennek meg. 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, megkülönböztetés-mentesnek és igazolhatónak kell lennie, valamint az érintett vállalkozásoknak egyenlő piaci esélyeket (a fogyasztókhöz egyenlő hozzáférést) kell biztosítania. 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.²² 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.²³ Az *ENEL Produzione* ügyben az

¹⁸ Az ítélezési gyakorlat szerint nem szükséges, hogy az érintett vállalkozás pénzügyi egyensúlya/gazdasági életképessége fenyegetve legyen, hanem elegendő, hogy kizárólagos jogok hiányában ne legyen képes a rábízott közérdekű feladatok ellátására, vagy a kizárólagos jogok biztosítása szükséges legyen ahhoz, hogy lehetővé váljék a gazdaságilag elfogadható feltételek között rábízott közérdekű feladat ellátása. Ezekről lásd: 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.

¹⁹ 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.

²⁰ C-162/06. sz. *International Mail Spain* ügy, 41–42. pontok.

²¹ C-340/99. sz. *TNT Traco* ügy, 56–62. pontok.

²² C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 44. és 48. pont; C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 48. pont.

²³ C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 55. pont.

energiapiac elégtelen működése következtében kialakult nem kívánatos árak tekintetében hozott olasz intézkedéscsomag arányosságának vizsgálata során a Bíróság elfogadta, hogy az intézkedés megfelelően célzott és körülhatárolt volt, valamint alkalmas volt az érintett vállalkozások piaci pozíciója folytán bekövetkezett probléma orvoslására.²⁴ A Bíróság ugyancsak elismerte, hogy a tagállami fellépés a szabályozott tevékenység körét tekintve kellően differenciált volt és kellő biztosítékokat nyújtva nem veszélyeztette az érintett vállalkozások működését. Pozitívan értékelte továbbá a Bíróság, hogy az intézkedés az érintett vállalkozások számára különféle eszközökkel (pl. derogáció lehetőségének biztosításával) lehetővé tette, hogy mérsékeljék annak bevezetéséből származó negatív hatásokat, alkalmazása időben korlátozott és időszakosan felülvizsgálendő volt, valamint bevezetése a rendszer hatékonyságának növelését célzó közép és hosszú távú összetett intézkedések alkalmazásával párhuzamosan történt meg.²⁵

Az olasz földgáz-szolgáltatási piacon bevezetett referenciaár tekintetében a Bíróság a *Federutility* ügyben hozott ítéletében hasonló szabályozási/kormányzási elvárásokat követve kevésbé kedvező véleményt alkotott.²⁶ Annak ellenére, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabály szerint a referenciaár minden piaci szereplőre egyforma módon alkalmazandó volt, a Bíróság szerint a referenciaár bevezetése piaci pozíciójuknál fogva ténylegesen eltérően érinthette a piac különböző szereplőit.²⁷ A Bíróság az EUMSz 106. cikk (2) cikk alapján vizsgált referenciaár kapcsán megjegyezte, hogy az intézkedés arányossága érdekében szükséges ideiglenességet a jogszabályban az ideiglenes alkalmazásra tett kijelentés önmagában nem garantálja, ezért szükséges, hogy az intézkedés alkalmazásának (annak szükségességének) és módjának időszakos felülvizsgálatáról jogszabályi szinten részletesen rendelkezzenek.²⁸ 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 a piaci áraknak csak a versenypiac tökéletlensége által érintett eleme tekintetében élhet az árszabályozás eszközével.²⁹ A referenciaár alkalmazási körének kellő körülhatároltsága kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a tagállamnak gondos-

²⁴ C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 57–62. pontok.

²⁵ C-242/10. sz. *ENEL Produzione* ügy, 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.

²⁶ 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 eszközcsoomag egyik elemeként bevezetett árszabályozási eszközt.

²⁷ C-242/10. sz. *Federutility* ügy, 45–46. pontok.

²⁸ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 35. pont.

²⁹ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 37–38. pontok.

kodnia kell arról, hogy a védelemben részesíteni kívánt végső fogyasztói kört a személyek körülményei és más objektív tényezők alapján pontosan határozzák meg és különítsék el más fogyasztóktól, különösen a lakossági fogyasztók és a vállalati felhasználók között teyenek különbséget.³⁰

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 követően 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.³¹ Ugyanakkor megjegyezte, hogy ezt a rendelkezést és annak lehetséges piaci következményeit csak 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.³² 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 kizárólag 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.³³ Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés alatt alkalmazandó arányossági követelmény alapján végül felhívta a figyelmet arra, hogy árszabályozás alkalmazására egyedül a közszolgáltatási feladat ellátásához szükséges mértékben és időszakban kerülhet sor.³⁴

A közszolgáltatási piacon való állami szerepvállalás korlátainak részletes elemzésével találkozhatunk a Bíróság azon ítéleteiben, melyeket az európai villamosenergia-piac uniós szabályozásának korai időszakában hozott és amelyekben kizárólagos jog villamos energia importálása céljából történő biztosításának jogszerűségét vizsgálta. A Bíróság, bár ragaszkodott a közszolgáltatási kivétel (EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés) szigorú értelmezéséhez, elvi szinten elismerte a tagállamok arra vonatkozó szabadságát, hogy nemzeti közpolitikai, különösen gazdaság- és költségvetés-politikai célkitűzések elérése érdekében beavatkozzanak

³⁰ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 40–43. pontok.

³¹ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 17–19. pontok.

³² C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 20–21. pontok.

³³ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 22. pont.

³⁴ C-265/08. sz. *Federutility* ügy, 33. pont.

a közszolgáltatási piac működésébe.³⁵ Az állami beavatkozás alátámaszthatósága kapcsán megerősítette az érintett vállalkozás gazdasági életképessége/pénzügyi egyensúlya tekintetében a korábbi ítélkezési gyakorlatban rögzítettek, amely a tagállamokkal szemben eljáró Bizottság véleményével ellentétben, a tagállamok számára a beavatkozás lehetőségét alacsonyabb szükségességi küszöb átlépése esetén is megengedi.³⁶ Ezek a korai ítéletek az arányosság vizsgálata körében is viszonylag nagyfokú tagállami döntési szabadságot ismernek el. A versenypiaci működést kevésbé befolyásoló alternatív megoldások követelménye kapcsán a Bíróság nyomatékosította, hogy azok bevezetésének lehetőségét egyedül a nemzeti közszolgáltatási piac jellegzetességei fényében lehet értékelni, valamint rögzítette, hogy az állami beavatkozás megalapozottságára vonatkozó igazolási kötelezettség nem követelheti meg annak szigorú bizonyítását, hogy a tagállam előtt nem állt nyitva más döntési lehetőség, amely bizonyítás a Bíróság szerint egyébként is csak spekulatív jellegű lehet.³⁷

Amennyiben az állam közszolgáltatási ellentételezés nyújtásával kívánja a közszolgáltatási feladat ellátását biztosítani, hasonló szabályozási/kormányzási elvárásoknak kell megfelelnie. A közszolgáltatási ellentételezés nyújtásának a feltételeit rögzítő *Altmark* ítélet³⁸ megköveteli, hogy a közszolgáltatási ellentételezés bevezetése megfelelően előkészített és megalapozott legyen különösen azért, hogy a piaci versenyt torzító túl-kompenzációt az ellentételezés alapjainak tárgyilagos és átlátható módon történő előzetes megállapításával elkerüljék.³⁹ 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.⁴⁰

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 ütközne. Az állami szerepvállalás lehetősége, mértéke és formája elsősorban annak objektív igazolhatóságától

³⁵ C-157/94. sz. ügy 37–40. pontok; C-159/94. sz. ügy, 52–55. pontok. Az állami beavatkozás lehetősége az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmából is következik, amely olyan specifikus, viszont összetettsége következtében széles mozgásteret biztosító közszolgáltatási cél megvalósítása érdekében ismeri el az állam lehetőségét a fellépésre, mint a zavartalan, elégséges, a szükségleteket minden időpontban kielégíteni képes, megbízható és hatékony, gazdaságos és a társadalom szükségletei iránt felelős, általános árszabás és szerződési feltételek mellett történő alapvető szolgáltatás nyújtása. Lásd C-157/94. sz. ügy, 41–42. pontok és C-159/94. sz. ügy, 57–58. pontok.

³⁶ C-157/94. sz. ügy, 43–53. pontok; C-159/94. sz. ügy, 59. pont; C-158/94. sz. ügy, 53. pont. A teszt lényege, hogy az érintett vállalkozás állami beavatkozás nélkül nem lenne képes a gazdaságilag elfogadható feltételek között rábizott közérdekű feladat ellátására.

³⁷ C-157/94. sz. ügy, 56–58. pontok; C-159/94. sz. ügy, 100–101. pontok; C-158/94. sz. ügy, 53–54. pontok. Az EUMSZ 260. cikk szerinti kikényszerítési eljárás során a Bíróság számára egyébként sem biztosított a hatáskör, hogy értékelje, kitérve azok gazdasági, pénzügyi és társadalmi vetületeire is, a tagállamoknak az energiaszolgáltatások alacsony költségek mellett történő, a társadalom szükségletei iránt felelős üzemelésének biztosítása érdekében meghozható lehetséges intézkedéseit. Erről lásd: C-157/94. sz. ügy, 63. pont; C-159/94. sz. ügy, 106. pont; C-158/94. sz. ügy, 59. pont (a nemzetgazdaság kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából elfogadható árak és költségek mellett működő energiaszolgáltatások biztosítása).

³⁸ Lásd még a 240/83. sz. *ADBHU* és a C-53/00. sz. *Ferring* ügyekben hozott ítéleteket.

³⁹ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 89–91. pontok.

⁴⁰ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH* ügy, 92–93. pontok.

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 versenyipiaci működést korlátozó vagy kizáró tagállami szerepvállalás igazolhatóságának követelményéből nem következik, hogy a versenyipiaci megoldások kivételezett helyzetet élveznének az uniós szabályozási keretben. Az igazolási kényszer a tagállami mérlegelési és döntési szabadság gyakorlása tekintetében támasztott, egyébként szabályozási és kormányzati 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 aktorai megalapozott döntéseket hozva és megfelelően szervezett folyamatokat követve, más kifejezéssel jól kormányozva járjanak el.

A fenti ítéletekből kiderül, hogy a közszolgáltatási piacon a tagállamok a közszolgáltatási értékek védelmében és a közszolgáltatások ellátása körében értékelhető társadalmi, gazdasági és kapcsolódó szakpolitikai (pl. környezetvédelmi, vagy energiabiztonsági) tényezők érvényesítése érdekében élhetnek a rendelkezésükre álló mozgástér adta lehetőségekkel.⁴¹ Helyzetük viszonylag egyszerű, hiszen a közszolgáltatási piacon relevánsnak tekinthető tényezők koncentrált rendszerében viszonylag könnyű kiválasztani az állami beavatkozást alátámasztani képes általános tényezőt vagy tényező-kombinációt (pl. az ellátás biztonsága, a hozzáférhető és magas minőségű szolgáltatás biztosítása), és amennyiben az állami szerepvállalás kellően előkészített és megalapozott, annak bizonyítása sem lehetetlen, hogy az állami beavatkozás valóban a megjelölt tényező érvényesítése érdekében történt. Probléma akkor jelentkezhet, amikor az állami szerepvállalás a közszolgáltatási értékek és a közszolgáltatási feladat ellátása körében nem értékelhető, esetleg az Unió alapelveivel és alapszerződésben foglalt tilalmaival ellentétes gazdaságpolitikai célok érdekében történik. A közszolgáltatási piacon megszerezhető bevételeket az állami költségvetésbe irányítani szándékozó vagy protekcionista indíttatású (pl. „nemzeti bajnokokat” létrehozni és a külföldi tulajdonú piaci szereplőket kiszorítani kívánó) teljes vagy részleges államosítás, illetve a közszolgáltatás végzésére vonatkozó kizárólagos jogok/koncessziók hasonló célú újraelosztása nem értékelhető a közszolgáltatások védelme érdekében tett állami beavatkozásként és közpolitikai megalapozottságuk igazolása komoly nehézségekbe ütközhet.

A közszolgáltatási piacon való tagállami szerepvállalás korlátai körében, valamint az uniós közszolgáltatási jog alapvető irányultsága tekintetében különös jelentőséggel bír, hogy az uniós jog előírja-e a tagállamoknak a versenyipiaci működést kevésbé korlátozó megoldás alkalmazásának a kötelezettségét. Erre elsősorban a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek összeegyeztethetőségének vizsgálatakor, az EUMSz 106. cikk (2) bekezdésben foglalt arányossági elv alkalmazásával kerülhet sor. Az arányosság elve alapján az okozott hátrányok és várt előnyök viszonyának feltárása során a versenyipiaci működést befolyáso-

⁴¹ A C-203/96. sz. *Dusseldorp* ügyben a Bíróság a szokásos elemen túl, miszerint a korlátozásra a közszolgáltatási feladat ellátása érdekében van-e szükség, nem vizsgálta a holland állam azon messzebbre mutató felvetését (66. pont), hogy a hulladék ártalmatlanítására vonatkozó, más tagállambeli versenytilások megjelenését megakadályozó kizárólagos jog rögzítésére abból a célból volt szükség, hogy csökkentsék az érintett hazai vállalkozások költségeit és azok gazdasági életképességüket megőrizhessék.

ló hatásaik következtében bizonyos állami szerepvállalási formák elvileg kizárhatók. Egy ilyen elvárás érvényesítése az állami szerepvállalás lehetőségével szemben a versenyipiaci működés előnyben részesítését jelentené. Ez a (bírói) döntés súlyos legitimációs kérdéseket vet fel, hiszen nem világos, hogy a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek az uniós alapszerződésben is elismert egyensúlya abszolút értelmezési kötelezettségként jelentkezik-e. Ebben a tekintetben annak a felvetésnek is komoly szerepe lehet, hogy az uniós szabályozási keret fentebb említett „társadalmi deficitje”, különösen az Unió társadalmi céljainak elérése érdekében bevethető eszközök (pl. hagyományos redisztribúciós eszközök) korlátozott volta következtében, a közszolgáltatási értékek védelme a versengő célkitűzések összemérése során előnyben részesítendő.⁴² Az arányosság bírói alkalmazásának legvédehetőbb, a versenyipiac működésére gyakorolt hatást nem vizsgáló esete, amikor az állami szerepvállalás igazolása annak alapján történik meg, hogy az állami intervenciót a közszolgáltatási értékek védelme és a közszolgáltatás ellátásának biztosítása indokolta.⁴³

Az ítélkezési gyakorlat nem nyújt túl sok támpontot. Egy holland hulladékkezelési ügyben a Bíróság a közszolgáltatási feladat elláthatósága kapcsán utalt a tagállam azon kötelezettségére, hogy bizonyítsa, hogy a közszolgáltatási cél elérése nem biztosítható ugyanolyan módon más megoldások alkalmazásával.⁴⁴ Véleményünk szerint ez a bizonyítási kötelezettség az állami fellépés szükségességének követelménye, nem pedig a versenyipiac működését kevésbé korlátozó megoldások alkalmazása körében értelmezendő, amely követelmény alkalmazása viszont rámutathat arra is, hogy a közszolgáltatás versenyipiaci alapon történő ellátásának rendjébe nem szükséges beavatkozni. Egy másik hulladékkezelési ügyben az arányosság vizsgálata kapcsán a Bíróság a közszolgáltatási feladat elláthatóságának a kérdésére is kitért. Ennek során figyelembe vette a kérdéses közszolgáltatási feladat sajátosságait, a megfelelő minőségű és hatékonyságú versenyipiaci alapú megoldások hiányát, valamint a tevékenység gazdasági életképessége és profitabilitása érdekében történő fellépés szükségességét, és elfogadta, hogy a versenyipiaci működést kevésbé korlátozó eszköz alkalmazása nem garantálta volna a közszolgáltatási cél elérését.⁴⁵ Ez utóbbi tekintetében annak a közszolgáltatási feladat elláthatósága körében is értékelt tényezőnek volt jelentősége, hogy a versenyipiac által felajánlható kapacitások korlátozottak voltak.⁴⁶

⁴² Lásd az egymással ellentétes véleményeket Baquero Cruz, 2005: 191–192; Prosser, 2005: 137–138; Schweitzer, 2012: 42.

⁴³ Ennek magától értetődően magában kell foglalnia annak értékelését, hogy a közszolgáltatási feladat, nem igényelve állami beavatkozást, ellátható lenne-e versenyipiaci körülmények között (lásd C-219/97. sz. *Maatschappij Drijvende Bokken BV* ügy, 98–101. pontok), viszont ez az alapelvítés nem ugyanazt jelenti, mint amikor az arányossági vizsgálat körében a versenyipiaci működést kevésbé korlátozó megoldások bevezetését követelné meg az uniós jog.

⁴⁴ C-203/96. sz. *Dusseldorp* ügy, 66–68. pontok.

⁴⁵ C-209/98. sz. *Entrepreneurforeningens Affalds* ügy, 78–80. pontok. Lásd még a 36/73. sz. *NV Nederlandse Spoorwegen* ügyben hozott ítéletet (20–22. pontok).

⁴⁶ Az *OTOC* ítéletben, bár a Bíróság foglalkozott ezzel a kérdéssel, elsősorban a tevékenység közszolgáltatási jellegének hiánya alapján zárta ki a 106. cikk 2. bekezdés alkalmazhatóságát, C-1/12. sz. *OTOC* ügy, 98–100. pontok.

3. A tagállami szerepvállalás korlátjai az egységes belső piac alapszabadságainak tükrében

A közszolgáltatási piacon történő közvetlen állami szerepvállalás a szerződési alapszabadságok közül elsősorban a tőkemozgás és a letelepedés szabadságát érinti.⁴⁷ A fentebb említetteknek megfelelően az állami szerepvállalás megítélése és igazolhatósága tekintetében jelentősége lesz, hogy azok előkészítése és megvalósítása során ügyeltek-e arra, hogy az intézkedés megkülönböztetéstől mentes, valamint kellően megalapozott és körülhatárolt legyen. Az állami beavatkozás alkalmassága és szükségessége körében vizsgálható, hogy lett volna-e lehetőség a szabad tőkemozgást és letelepedést (a versenypiaci működést) kevésbé korlátozó megoldás bevezetésére.⁴⁸ A tőkemozgás szabadságának alkalmazhatósága tekintetében az ítélezési gyakorlat nem tesz különbséget magán- és közvállalkozások között,⁴⁹ így az állami fellépés számára akkor is irányadóak lesznek az alapszerződési kötelezettségek, ha a közszolgáltatás ellátása állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság formájában történik. Ahogy korábban említettük, a tagállami tulajdoni rend sérthetlenségének követelménye sem védi az ilyen jellegű tagállami fellépést, mivel az EUMSZ 345. cikkét a Bíróság az uniós jog általános szabályaival (pl. a tőkemozgás korlátozásának tilalmával) összhangban értelmezi és a szerződési alapszabadságok korlátozásának igazolása érdekében kizárja annak alkalmazhatóságát.⁵⁰

A Bizottság (Közlemény, 1997) a tőkebefektetések és a letelepedés szabadsága korlátozásának több formáját különbözteti meg. Ezek lehetnek a társasági részesedés tulajdonjogának és a kapcsolódó szavazati jogok megszerzésének tilalma vagy korlátozása, engedélyezési eljárás lefolytatása, amennyiben a tulajdonszerzés túllép egy meghatározott mértéket, valamint a társaság döntési szabadságának hatósági eszközökkel történő korlátozása (pl. ún. „aranyrészvény” fenntartása, vállalati döntések hatósági jóváhagyása, az igazgatóság kinevezési jogának fenntartása) vagy döntéseinek hatósági eszközökkel történő megvétóztatása. Ezek a szabályozási és adminisztratív eszközök a Közlemény értelmében jogellenesnek minősülnek, amennyiben azok az alapszerződések és a kapcsolódó esetjog alapján nem igazolhatók és nem menthetők ki. A diszkriminációt meg nem valósító korlátozások esetében a Bizottság a szokásos kívánalmaknak megfelelően elvárja, hogy azokat objektív, előzőleg nyilvánosságra hozott és állandósult feltételek mellett, egyedül nyomós közérdekből és az arányosság elvének betartása mellett vezessék be.⁵¹ A Bizottság kevésbé megértő a korlátozások „nemzeti érdekből”, mint alapvető indokból történő bevezetését biztosító tagállami rendelkezésekkel szemben. Álláspontja szerint a „nemzeti érdekre” való hivatkozás veszélyezteti az átláthatóságot, fenyegeti a jobbiztonságot, lehetőséget adhat a korlátozások nyíltan

⁴⁷ A közszolgáltatási ellentételezés megítélése, amennyiben az versenytorzító túlkompensációnak minősül, más utat követhet. Lásd Varju, 2013: 126–127.

⁴⁸ Lásd C-463/00. sz. ügy, 69. pont; C-205/99. sz. *Analir* ügy, 35. pont; C-367/98. sz. ügy, 50. pont; C-483/99. sz. ügy, 46. pont.

⁴⁹ C-174/04. sz. ügy, 32. pont.

⁵⁰ C-171/08. sz. ügy, 64. pont; C-463/00. sz. ügy 67. pont. Ez a közpénznek minősülő pénzügyi erőforrások (itt magánnyugdíj-pénztárak vagyona) külföldi befektethetőségének korlátozására is vonatkozik, C-271/09. sz. ügy, 44. pont.

⁵¹ Közlemény, 1997: 9. pont.

diszkriminatív alkalmazására, valamint a kellő körülhatároltság hiányában olyan gazdasági és nem gazdasági megfontolások figyelembe vételét engedheti meg, amelyek túlterjeszkednek az alapszerződési kivételek rendszerén és azok szigorú európai bírósági értelmezésén.⁵²

Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma meglehetősen megnehezíti, hogy a külföldi tőkebefektetéseket ténylegesen vagy lehetségesen korlátozó, vagy azt kevésbé vonzóvá tevő, állami tulajdonszerzésben vagy tulajdoni hányad előírásában megnyilvánuló állami szerepvállalás igazolható legyen. A jellemzően külföldi tulajdonban álló vállalatok által benépesített közszolgáltatási piacok részleges vagy teljes államosítása feltehetően nem fog megfelelni az egyenlő bánásmód követelményének, amennyiben annak hatása kizárólag vagy többségében külföldi személyeket érint, illetve deklaráltan vagy burkoltan, a hazai vállalkozások és befektetők helyzetét megerősítendő, protekcionista célú. A külföldi befektetőket és befektetéseket protekcionista cézzal elriasztó vagy ellehetetlenítő tagállami intézkedések legtöbbször egyébként sem felelnek meg a jogbiztonság és az átláthatóság általános követelményeinek, valamint megalapozottságuk és körülhatároltságuk is megkérdőjelezhető. A nyílt konfliktusok kerülése és az ítéletek legitimitációjának erősítése érdekében az Európai Bíróság számára célszerű, hogy ilyen ügyekben a diszkrimináció kérdése helyett a szabályozás és kormányzás minőségére helyezze vizsgálatának súlypontját. Ennek megfelelően az ítélezési gyakorlat elsősorban arra a kérdésre keresi a választ, hogy az intézkedés – elriasztva a más tagállambeli befektetőket – megvalósítja-e a szabad tőke mozgás korlátozását.⁵³ Ebből a szempontból jelentősége lehet, hogy az adott tagállami szabályozás milyen hatással van a nem állami vállalat irányítási jogosítványaira, valamint az állami fellépés milyen hatással lehet a vállalat piaci értékére és jövedelmezőségére.⁵⁴

Ahogy az 1997-es bizottsági közleményből is kiderül, az alapszabadságok alóli kimentés lehetősége körében elvégzett arányossági vizsgálat kiterjed a jogbiztonság és az átláthatóság követelményei érvényesülésének kérdésére.⁵⁵ Az állami szerepvállalástól így megkövetelt, hogy objektív, nemzeti hovatarozás alapján történő megkülönböztetéstől mentes és az érintettekkel előre közölt, pontos és megfelelően körülírt feltételeket követve történjen meg, valamint biztosított legyen a jogorvoslat lehetősége, amely utóbbi magában foglalja az intézkedés hatékony bírói felülvizsgálatát lehetővé tevő indokolási kötelezettség követelményét is.⁵⁶ A tagállami szerepvállalás lehetőségének előzetes meghatározása tekintetében elvárt, hogy arra egyedül objektív és részletezetten megállapított feltételek és körülmények rögzítése által korlátozottan és a tagállam számára nyitva álló mérlegelés

⁵² Közlemény, 1997: 8. pont. Lásd még C-112/05. sz. ügy, 79–80. pontok, amelyben az általános felvetések szintjén túl Németország nem volt képes bizonyítani, hogy milyen „általános érdek” védelmében van szükség a különleges jogokat biztosító VW „aranyrészvények” fenntartásához.

⁵³ Lásd C-163/94, C-165/94 és 250/94. sz. *Sanz de Lera* egyesített ügyek, 35. pont; C-302/97. sz. *Konle* ügy, 44. pont; C-98/01. sz. ügy, 43–44. pontok.

⁵⁴ C-171/08. sz. ügy, 60–61. pontok; C-112/05. sz. ügy, 50–52. pontok; C-98/01. sz. ügy, 47. pont; C-244/11. sz. ügy, 29. pont.

⁵⁵ Lásd még Közlemény, 2005.

⁵⁶ C-463/00. sz. ügy, 69. és 75. pontok; C-483/99. sz. ügy, 46. és 50. pontok; C-367/98. sz. ügy, 50. pont.

lehetőségének leszűkítésével kerüljön sor.⁵⁷ Mint később látni fogjuk, a tagállami fellépés körülírásának a hiányosságai az arányosság követelményével való összeegyeztethetlenség kimondását is eredményezhetik.⁵⁸ Az előkészítés és megvalósítás folyamatában a tagállamok nem hagyatkozhatnak megszokásaikra és a bevett hazai gyakorlatra. Jól kormányozva, az állami szerepvállalás indokait és paramétereit pontosan meghatározva és nyilvánosságra hozva kell eljárniuk, kitéve az állami döntéshozatalt a szakmai kritika és a szakmai alapú jogi felelősségre vonás lehetőségének.⁵⁹

A tagállami szerepvállalásnak a tőke mozgás szabadságából eredő korlátjai jól kitűnnek a postai szolgáltatások hollandiai privatizációja kapcsán hozott ítéletből. Az ügy a holland állam által a privatizáció során saját maga részére fenntartott, bizonyos vállalati döntések előzetes állami jóváhagyását biztosító „aranyrészvényeit” érintette. A Bíróság ugyan elismerte, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (egyetemes postai szolgáltatás) nyújtásának a biztosítása indokolhatja a különleges jogokkal járó állami tulajdonrész fenntartását,⁶⁰ azonban a vonatkozó szabályozási és kormányzási megoldásról lesújtó véleménnyel volt. Kijelentette, hogy az állami tulajdoni rész fenntartásának formája és szabályozása meghaladja a közszolgáltatás gazdasági életképességének és folyamatosságának biztosításához szükséges mértéket, mivel az azzal járó különleges jogok nem voltak megfelelő módon körülhatárolva,⁶¹ gyakorlásuk nem volt objektív módon előre meghatározott feltételekhez kötve, valamint gyakorlásukhoz indokolási kötelezettség teljesítése sem volt kapcsolva, amely utóbbi kötelezettség nélkül nem garantálható a jog gyakorlásával szembeni hatékony bírósági felülvizsgálat lehetősége.⁶² Az ítélet fontos eleme, hogy a tőke mozgás korlátozásának általános közérdekre alapozott kimentethetősége tekintetében a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállam nem volt képes olyan objektív általános érdeket megjelölni, amely igazolhatta volna a különleges jogok fenntartását.⁶³

A közszolgáltatási piacon történő, a tőke mozgás szabadságát korlátozó tagállami szerepvállalás lehetőségét nagymértékben szűkíti, hogy annak igazolása tisztán (nemzet-) gazdasági érdekre, pl. a tagállam pénzügyi érdekeire vagy a tagállami gazdaság fejlődésének érde-

⁵⁷ C-171/08. sz. ügy, 75–77. pontok és C-326/07. sz. ügy, 51. pont, amelyek szerint a nemzeti érdek, mint magyarázat és feltétel nem minősül elégségesnek. Lásd még C-567/07. sz. *Sint Servatius* ügy, 37. pont, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az állami lakáspolitikát mint általános cél érdekében történő korlátozás túlságosan széles mérlegelési lehetőséget enged.

⁵⁸ Lásd C-463/04 és 464/04. sz. *Federconsumatori* egyesített ügyek, 42. pont, amelyben azon az alapon utasították el az olasz polgári törvénykönyv „aranyrészvényekre” vonatkozó rendelkezéseinek igazolását az arányosság elve alapján, hogy az azok által megengedett állami beavatkozás nem volt feltételekhez kötve.

⁵⁹ Az állami beavatkozás szabályozásának kihívásait könnyedén vevő tagállam számára kellő okulásul szolgálhat a Bíróság azon megállapítása, amely szerint a vonatkozó jogszabályba beillesztett olyan klauzula, amely kimondja, hogy a jogszabályt az uniós joggal összhangban kell alkalmazni, önmagában nem elégséges annak biztosításához, hogy az alapszabadságok korlátozására az uniós joggal összeegyeztethető módon került sor. Lásd C-463/00. sz. ügy, 63–64. pontok.

⁶⁰ Lásd még C-463/00. sz. ügy, 66. pont; C-367/98. sz. ügy, 47. pont; C-483/98. sz. ügy, 43. pont; C-503/99. sz. ügy 43. pont.

⁶¹ Gyakorlásuk nem korlátozódott a vállalkozás közszolgáltatásnak minősülő feladatainak ellátására.

⁶² C-282/04 és 283/04. sz. egyesített ügyek, 38–41. pontok.

⁶³ C-282/04 és 283/04. sz. egyesített ügyek, 33–35. pontok.

kére történő hivatkozással nem lehetséges.⁶⁴ A korlátozás lényege, hogy megakadályozza a tagállamokat abban az Unió lényegével ellentétes magatartásban, hogy a nemzeti gazdaság (piac) védelme érdekében ne teljesítsék a piaci integrációból eredő kötelezettségeket. Ugyancsak következik belőle, hogy a gazdaság és a piac működésének fejlesztésére vagy konszolidációjára irányuló tagállami intézkedéseket egyedül a belső piaci alapszabadságok tiszteletben tartásával lehet alkalmazni. A korlátozás a belső piaci jog egészén érvényes, és a Bíróság szerint olyan – egyébként az uniós célkitűzésekkel összhangban álló – nemzetgazdasági célok sem hívhatók fel a tagállamok által, mint a piaci verseny struktúrájának és működésének megerősítése vagy a piaci modernizáció és hatékonyságnövelés.⁶⁵ A közlekedési közszolgáltatások körében a Bíróság kijelentette, hogy a piacnyitás által okozott bevételcsökkenés elkerülése és a nyereségesség korábbi szintjének biztosítása, mint tisztán gazdasági természetű célok, nem nevesíthetők a szolgáltatásnyújtás korlátozásának indokaként.⁶⁶ A nemzeti érdekekhez mint a tagállamok által felhívható kimentési okhoz hasonlóan a tisztán nemzetgazdasági érdekre történő hivatkozás azért sem lehet elfogadható, mert alkalmazása nem zárja ki a diszkrimináció lehetőségét, tartalma túlságosan általános és kevésbé átlátható, valamint a kimentés alkalmazása körében túlságosan széles mérlegelési lehetőséget engedne meg a tagállamok számára. Akármennyire is terhes a tagállamok kormányai számára, az üzenete az, hogy a nemzetgazdasági érdekre vagy a nemzeti érdekre való hivatkozás önmagában nem garantálja a jó kormányzást, és nem helyettesíti a piacon történő tagállami szerepvállalás kellő és átlátható megalapozását.

Mindez azonban nem jelenti, hogy a tagállam által hivatkozott közérdek nem lehet gazdasági természetű. A Bíróság az *Essent* ügyben hozott ítéletében az EUMSZ 345. cikket figyelembe véve rögzítette, hogy a köz- vagy magántulajdoni rend választásában megjelenő érdek a belső piaci alapszabadságok akadályozásának igazolása során gazdasági közérdekként a tagállamok által felhívható.⁶⁷ Az ítéletben nevesített további érdekek köréből kitűnik, hogy alapvetően olyan érdek minősülhet a korlátozás kimentése során érvényesíthető gazdasági közérdeknek, amely valamely a közszolgáltatási piacon jelentkező, célkitűzéseivel összhangban az Unió által is kezelni kívánt probléma (pl. keresztfinanszírozás, stratégiai információcsere, a piac nem kellő átláthatósága, versenytorzulás) megoldása érdekében bevezetett intézkedés alátámasztására szolgál.

A közüzemi közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás leginkább a közszolgáltatás ellátásának biztonságára hivatkozva igazolható. Erre a közbiztonság mint általános, alapszerződési szinten elismert kimentési ok körében lehet hivatkozni a feltétellel, hogy az állami beavatkozásra a társadalom alapvető érdekeinek valódi és kellően súlyos fenye-

⁶⁴ C-367/98. sz. ügy, 52. pont; C-35/98. sz. *Verkooijen* ügy, 47. pont. Az áruk szabad mozgása tekintetében C-265/95. sz. ügy, 62. pont, és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében C-398/95. sz. *SETTG* ügy 23. pont; C-34/09. sz. *Ruiz Zambrano* ügy, 52. pont.

⁶⁵ C-367/98. sz. ügy, 52. pont; C-174/04. sz. ügy 37. pont; C-274/06. sz. ügy, 44. pont, amely utóbbiban a verseny struktúrájának megerősítése a piac versenykorlátozó magatartásokkal szembeni ellenálló-képességének a megerősítését jelentette.

⁶⁶ C-338/09. sz. *Yellow Cab* ügy, 48. és 51. pontok.

⁶⁷ C-105/12-107/12. sz. *Essent* egyesített ügyek, 49–52. pontok.

getettsége okán van szükség.⁶⁸ Ebben a tekintetben az ítélezési gyakorlat a már korábban említett, a jogbiztonság és a jó kormányzás/szabályozás követelményei körében értelmezhető elvárásokat érvényesíti. Lényeges, hogy a tagállam számára rendelkezésre álló döntési szabadság a vonatkozó nemzeti jogi rendelkezésekben kellő módon körülhatárolt és alkalmazása precíz módon meghatározott, objektív feltételekhez kötött legyen.⁶⁹ Az utóbbi elvárás teljesítése azért különösen fontos, mert a mérlegelési jogkör nem kellő körülhatároltsága folytán az állami fellépés a szükséges mértéket túlhaladónak és így az arányosság elvével ellentétesnek minősülhet. Ide kapcsolódik az az arányosság elvéből következő szigorú elvárás, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek olyan módon kell körülhatárolniuk a tagállami fellépés lehetőségét, hogy a tagállam egyedül az előre megjelölt közérdekű cél érdekében élhessen hatalmával.⁷⁰ Nem meglepő, hogy az EUMSz 106. cikk (2) bekezdés alapján is hasonló elvárásokat rögzített a Bíróság. Kijelentette, hogy a tagállamoknak bizonyítania kell, hogy az állami beavatkozás elmaradása veszélyeztetné a közszolgáltatási kötelezettség ellátását, valamint a tagállamok a beavatkozás lehetőségét – a szükségesség igazolása céljából – kötelesek jogszabályi szinten kellő részletességgel körülírni.⁷¹

A tagállamok által követendő szabályozási és kormányzási megoldásokat is kijelöli az előzőekben áttekintett ítéletekkel kontrasztba állítható belga ügyben hozott ítélet. A Bíróság szerint a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának érdekében hivatkozó tagállamoknak szerepvállalásuk szabályozásakor és megvalósításakor egy olyan rendszer létrehozására kell törekedniük, amely keretében az érintett vállalkozások döntési szabadsága alapvetően megmarad, az állami beavatkozás bírósági úton megtámadható, részletesen indokolt és közpolitikailag megalapozott hatósági aktus előzi meg, a beavatkozásra rendelkezésre álló időtartam kellő módon korlátozott, valamint az állami beavatkozás lehetősége annak tárgya szerint előzetesen meghatározott és kellően körülhatárolt.⁷² A tagállamokat a közszolgáltatási piacon való

⁶⁸ C-483/99. sz. ügy, 47–48. pontok; C-503/99. sz. ügy, 45–47. pontok; C-463/00. sz. ügy, 71–72. pontok; C-274/06, 50–51. pontok; C-171/08. sz. ügy, 74. pont; C-326/07. sz. ügy, 46–49. pontok; valamint C-207/07. sz. ügy, 50–54. pontok és C-274/06. sz. ügy, 43. pont, amely utóbb két ítélet szerint energetikai szolgáltatókban a befektetők köz vagy magán státusa, vagy a független befektető jelenléte önmagában nem jelenthet veszélyt az energiabiztonságra. A tagállamnak be kell tudnia bizonyítania, hogy a szóban forgó fellépés (pl. meghatározott befektetői körök kizárása), milyen konkrét módon járul hozzá az energiabiztonsághoz, lásd C-543/08. sz. ügy, 86–87. pontok és C-212/09. sz. ügy, 84–85. pontok. Lásd még C-271/09. sz. ügy, 70–73. pontok, amelyben a tagállam nem volt képes bizonyítani, hogy a magánnyugdíj-pénztárak befektetési lehetőségeinek korlátozása milyen biztosította volna az általuk ellátott közszolgáltatásnak minősülő feladat ellátását.

⁶⁹ C-483/99. sz. ügy, 49–51. pontok; C-212/09. sz. ügy, 88–90. pontok; C-543/08. sz. ügy, 90–93. pontok; C-171/08. sz. ügy, 75–77. pontok; C-326/07. sz. ügy, 51–56. pontok; C-463/00. sz. ügy, 74–76. és 84. pontok. Lásd még a C-147/04. sz. ügy 40. pontját, amelyben Olaszország nem volt képes bizonyítani, hogy az energiaágazatban tevékenykedő vállalkozások részvénytulajdonosai körének korlátozása miként képes hozzájárulni „ahhoz, hogy az érintett vállalkozások kielégítő és megszakítás nélküli villamos energia- és földgázellátást tudjanak biztosítani az olasz piacon.”

⁷⁰ C-274/06. sz. ügy, 45–47. pontok és C-207/07. sz. ügy, 56. pont.

⁷¹ C-463/00. sz. ügy, 82. pont és C-212/09. sz. ügy, 94. pont.

⁷² C-503/99. sz. ügy 48–52. pont. A piaci működést kevésbé korlátozó eszközök tekintetében a Bíróság kijelentette, hogy a tagállam által létrehozott rendszerrel összevetve nem képzelhető el más olyan megoldás, amely hasonló módon biztosítaná a kézzérdekű cél elérését vagy nem valósítana meg súlyosabb korlátozást (ugyanezen ügy 53. pontja).

szerepvállalásuk tekintetében megillető mérlegelési szabadság korlátozásának követelménye és a tagállamok által a vonatkozó uniós irányelvek implementálása során élvezett mérlegelési szabadság közötti elvi összeütközés kérdését a Bíróság úgy rendezte, hogy a tagállamok számára előírta annak általános kötelezettségét, hogy az irányelvek implementálása során vegyék figyelembe az arányosság követelményét és az abból eredő, a tagállamokat megillető mérlegelési jog tekintetében érvényesülő korlátozásokat.⁷³

A Bíróság ugyanezen szempontok alapján vizsgálja a nemzetgazdasági vagy más nemzeti érdekből kritikus tagállami intézkedéseket is. A görög válságkezelési mechanizmus egyik jelentős elemét érintő privatizációs ügyben nemrégiben hozott ítélet fenntartotta, hogy egyedül a veszély valódi és kellően súlyos volta esetében fogadható el, hogy a tagállam igazolásképpen a gazdasági és társadalmi szempontból alapvetőnek minősülő szolgáltatások és hálózatok működése folyamatosságának biztosítására mint indokra hivatkozzon.⁷⁴ A Bíróság az ítélezési gyakorlat korábbi tételeit is megismételte.⁷⁵ Először is az ilyen területen működő vállalkozásban történő (külföldi) befektetői tulajdonszerzés önmagában nem veszélyezteti a közszolgáltatás (az energiaellátás) biztonságát. Másodszor az ellátás biztonságának csupán feltételezett vagy túlzottan távoli veszélyeztetése nem ad kellő alapot az állami beavatkozásra. Harmadszor állami beavatkozás esetén előre nem garantálható, hogy az az ellátás biztonságát érintő összes lehetséges veszélyre képes lesz reagálni. Negyedszer az állami intervenció kellő körülhatárolásának követelményéből következően, az állami beavatkozást az ellátás biztonságát veszélyeztető helyzetek kezelésére kell korlátozni. Ötödször az érintett vállalatok közreműködésén alapuló, állami szerepvállalást nem igénylő szabályozási megoldások hasonló eredményességgel, viszont a szerződési alapszabadságokat kevésbé korlátozó módon lehetnek képesek a közérdekű közszolgáltatási cél elérésére. Hatodszor a szabályozási háttérnek kellő keretek közé kell szorítania a tagállam mérlegelési szabadságát, ezzel is elősegítve annak hatékony bírói felülvizsgálatát. Végül a túlságosan szélesre hagyott mérlegelési jog önmagában is kellő alapot adhat a korlátozás aránytalanságának megállapítására.

Az ítéletben vizsgált görög privatizációs mechanizmussal szemben a Bíróságnak elsősorban az volt a kifogása, hogy az állami beavatkozásra, a részvényszerzés hatósági jóváhagyáshoz való kötésére vonatkozó kritériumokat egyedül példálózó jelleggel, iránymutatási szándékkal határozták meg és a jogszabályban szereplő egyedüli feltétel (miszerint a beavatkozásra az alapvető szolgáltatások és hálózatok működéséhez fűződő általános érdek védelmében kerülhet sor) túlzottan általánosnak tekinthető.⁷⁶ A Bíróság szerint az állami beavatkozás feltételeinek rendszere nem tette lehetővé, hogy az érintett személyek (befektetők) előre felmérjék, hogy részvényszerzésük milyen esetben lesz elutasítható a tagállami hatóságok által. Megállapításra került továbbá, hogy a példaként megjelölt feltételek és az ellátás-biztonság közérdekű célja között nem volt megfelelő racionális kapcsolat, ezért a görög állam rendelkezésére álló mérlegelési szabadság nem volt kellően körülhatárolt, és

⁷³ C-207/07. sz. ügy, 43–45. pontok.

⁷⁴ C-244/11. sz. ügy, 64–67. pontok.

⁷⁵ C-244/11. sz. ügy, 69–75. pontok.

⁷⁶ C-244/11. sz. ügy, 76–77. pontok.

a rendszer nem zárta ki a nemzeti hovatartozás szerinti megkülönböztetés lehetőségét.⁷⁷ A Bíróság azt sem találta megállapíthatónak, hogy a rendszer a korábban vizsgált és jóváhagyott belga rendszerhez hasonlóan garantálta volna a jogbiztonság és arányosság követelményeinek érvényesülését.⁷⁸

Összegzés

A tanulmányban rámutattunk arra, hogy az uniós jog a közszolgáltatási piacon történő tagállami szerepvállalás lehetőségét az általános elveknek megfelelően nem zárja ki, és a tagállam által választott megoldásokkal szemben a jogbiztonság követelményéből is eredő jó kormányzási és szabályozási elvárásokat támaszt. 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. Az uniós jog elvárja, 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. Az uniós jogból eredő, az állami szerepvállalásra vonatkozó követelmények tehát céljaikban és jellegükben nem tekinthetők a versenypiaci működést más közszolgáltatási modellekkel szemben közvetlenül előnyben részesítő elvárásoknak. Alapvetően a jó kormányzás és a jó szabályozás körében értékelhető követelményeket fogalmaz meg, és a piaci szereplők jogi helyzetét és várakozásait a jogállamiság és jogbiztonság általános elveinek keretei között védelmezi.

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.
- Baquero Cruz, Julio (2005): Beyond Competition: Services of General Interest and EC Law. In: Grainne De Búrca (ed.): EU law and the Welfare State. Oxford: Oxford University Press. pp. 169–212.
- Prosser, Tony (2005): The Limits of Competition Law. Oxford: Oxford University Press.
- Schweitzer, Heike (2012): Services of General Economic Interest. In Marise Cremona (ed.): Market Integration and Public Services in the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 12–63.

⁷⁷ C-244/11. sz. ügy, 78–79. pontok.

⁷⁸ C-244/11. sz. ügy, 83–87. pontok. Indokul szolgált különösen, hogy a vonatkozó rendelkezések nem határozták meg, hogy az állami beavatkozás mely körülmények fennállásakor és mely időben várható, valamint a stratégiai fontosságú szolgáltatások és vagyonelemek (hálózat, infrastruktúra) körét az egyes elemeket azonosító lista helyett csak általában definiálták.

Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban, In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések: Közszolgáltatási Változások. Budapest: Dialóg Campus. 103–138. old.

Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. COM(1996) 443 végleges. (Közlemény, 1996).
- A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetések egyes jogi aspektusairól szóló közleménye (1997. július 17.). HL 97/C 220/06. (Közlemény, 1997).
- A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, COM(2000), 580 végleges. (Közlemény, 2000).
- A Bizottság sajtóközleménye (2001. június 20.) IP/01/872. (Sajtóközlemény, 2001).
- Council Conclusions on Services of General Interest of 17 October 2001. COM(2001) 598 final. (Következtetések, 2001).
- A Bizottság közleménye az Unión belüli tőkebefektetésekről a pénzügyi ágazatban (2005. november 25.). HL 2005/C 293/02. (Közlemény, 2005).
- A Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról. COM(2007) 724 végleges. (Közlemény, 2007).
- 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 érdeklő szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról. HL C 9., 2012.1.11., 4. o. (Közlemény, 2012).
- 36/73. sz. NV Nederlandse Spoorwegen ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet, EBHT 1976., 2009. o.
- 182/83. sz. Robert Fearnon ügyben 1984. november 6-án hozott ítélet, EBHT 1984., 3677. 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-157/94. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5699. o.
- C-158/94. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5789. o.
- C-159/94. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-5815. o.
- C-163/94, C-165/94 és C-250/94. sz. Sanz de Lera egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet, EBHT 1995., I-4821. o.
- C-265/95. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-én hozott ítélet, EBHT 1997., I-6956. o.
- C-398/95. sz. SETTG ügyben 1997. június 5-én hozott ítélet, EBHT 1997., I-3091. o.
- C-67/96. sz. Albany ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-5751. o.
- C-203/96. sz. Dusseldorp ügyben 1998. június 25-én hozott ítélet, EBHT 1998., I-4075. 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-302/97. sz. Konle ügyben 1999. június 1-én hozott ítélet, EBHT 1999., I-3099. o.
- C-35/98. sz. Verkooijen ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4071. o.
- C-367/98. sz. Bizottság kontra Portugália 2002. június 4-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-4731. o.
- C-205/99. sz. Analir ügyben hozott ítélet, EBHT 2001., I-1271. o.
- C-209/98. sz. Entreprenørforeningens Affalds ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-3743. 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-483/99. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet, EBHT 2002., I-4781. o.
- C-503/99. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet, EBHT 2002., I-4809. 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-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-4581. o.
- C-98/01. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-04641. o.
- C-174/04. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott 2005. június 2-án hozott ítélet, EBHT 2005., I-4933. o.
- C-282/04 és 283/04. sz. Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben 2008. szeptember 28-án hozott ítélet, EBHT 2006., I-9141. o.
- C-463/04 és 464/04. sz. Federconsumatori egyesített ügyekben 2007. december 6-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-10419. o.
- C-112/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-8995. o.
- C-162/06. sz. International Mail Spain ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet, EBHT 2007., I-9911. o.
- C-274/06. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet, EBHT 2008., I-0026. o.
- C-207/07. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet, EBHT 2008., I-0111. o.
- C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet, EBHT 2009., I-2291. o.
- C-567/07. sz. Sint Servatius ügyben 2009. október 1-én hozott ítélet, EBHT 2009., I-9021. o.
- C-160/08. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2010. április 29-én hozott ítélet, EBHT 2010., I-3713. o.
- C-171/08. sz. Európai Bizottság kontra Portugál Köztársaság ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-6817. o.
- C-265/08. sz. Federutility ügyben 2010. április 20-án hozott ítélet, EBHT 2010., I-3377. o.
- C-543/08. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-11241. o.
- C-34/09. sz. Ruiz Zambrano ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet, EBHT 2011., I-1177. o.

- C-212/09. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2011. november 10-én hozott ítélet, EBHT 2011., I-10889. o.
- C-271/09. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, még nem közzölt.
- C-338/09. sz. Yellow Cab ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, EBHT 2010., I-13927. o.
- C-242/10. sz. ENEL Produzione ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet, még nem közzölt.
- C-244/11. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 2012. november 8-án hozott ítélet, még nem közzölt.
- C-1/12. sz. OTOC ügyben 2013. április 15-én hozott ítélet, még nem közzölt.
- C-105/12, 106/12 és C-107/12. sz. Essen egyesített ügyekben 2013. október 22-én hozott ítélet, még nem közzölt.

8.

Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában

Horváth M. Tamás

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni a speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A tanulmány ennek az ezredforduló utáni első évtizedben kibontakozó szemléletnek, irányzatnak az eredetét és jelenkori hatását elemzi. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

Az Európai Unió az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* tekintetében az állami támogatások megengedhetőségére, illetve a versenyszabályok érvényesülése alóli kivételekre külön szabályokat alkalmaz. Kezdetől fogva volt rendelkezés erről az alapszerződésekben, amit az integrált piacgazdaság egészéhez képest eleinte inkább kivételnek lehetett tekinteni. A szabályozás részletei csak később, a 2000-es évek folyamán kezdtek kibontakozni, és ezzel az addigi „kivételek” rendszere kezdett kiterjedélyesedni. Ami azt is jelenti, hogy a feszültség tapinthatóvá vált. 2012 eleji hatállyal újraszabályozták a kérdéskört az ún. közszolgáltatási csomag útján. A rendelkezések pontosító jellegűek, ami a közérdekű szolgáltatási specialitások megerősítéseként értelmezhető – vagyis a feszültség a versenyszabályokhoz való viszonyban fennmaradt. Honnan ered mindez, és mi a hatása¹ a továbbiakban?

A kérdés vizsgálata jelen tanulmányban empirikus és jogösszehasonlító módszerrel végzett kutatáson alapul. A közigazgatási és a közszolgáltatás-szervezési összefüggéseket, valamint a probléma kapcsán fölmerülő szakpolitikai kérdéseket a munka során igyekeztünk egységben kezelni.

¹ A tanulmány alapváltozata megjelent a Jogtudományi Közlöny 2013. évi 4. számában. A kutatás empirikus elemei a *Budapesti Városüzemeltetési Központ HOLDING Zrt.* Közszolgáltatási programja által végzett munkából származnak.

1. Közszerződési sajátosságok az uniós jogban

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján (Magyarázat, 2011: 2035). A közszolgáltatás olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják (Horváth M., 2002: 15). A közszolgáltatások szervezése körében az alapértelmezés² szerint idetartozó hálózatos közüzemi tevékenységeket ellátó gazdasági társaságok, szervezetek különböző szerződési (Horváth M., 2011) és/vagy igazgatási viszonyok részesei. Ezek rendszere országonként más és más, ami jelentős mértékben függ az adott jogrendszer hagyományaitól, valamint az aktuális jogi környezet sajátosságaitól.

Az Európai Uniónak a közszolgáltatási politikáját nem szokták külön nevesíteni. Valójában egy irányzatról van szó, amelyet a szabályozásokban érvényesített változtatások tartalmi fejeznek ki. A kilencvenes évek liberalizációs programjainak ellenhatásaképpen jelentek meg ezek a törekvések (Kende, 2006; Varju, 2013), melyeket határozott formában először az 1997. évi Amszterdami Szerződésben fogalmaztak meg. A tagországoknak kifejezetten ettől kezdve kellett beépíteniük jogrendszerükbe az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös szabályokat. Az érdekesség az volt, hogy közben a versenyt ezekre a területekre kiterjesztő és garanciális védelemmel biztosító liberalizációs programok is zajlottak. Olyannyira, hogy a 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia kifejezett gyorsításra (Kende–Szűcs, 2011: 261) szólított föl a gáz-, villamos áram-, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok piacosítása irányában (Fulmini, 2006).

A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe. Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása (a Bizottság 80/723/EGK irányelve) ebben a témakörben 1980-ra nyúlik vissza. Az ún. *közszolgáltatási csomag* részleteiben 2005-ben nyert formát. Újabb változatát 2011 végén fogadták el és 2012 elején lépett hatályba, amely az addigi szellemben tovább pontosítja a rendelkezéseket.

A szabályozási csomag az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozik. Ez idő szerint a szabályozási csomag, amely az akkori EK Szerződés 86. cikk (2) bekezdésén, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdésén alapul, a következő elemekből áll:

- a) A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye értelmezi a szabályozásban használt alapvető fogalmakat, illetve az Európai Unió Bírósága által az *Altmark-ügy* kapcsán megállapított, versenyszabályok alkalmazásának korlátozását megengedő kereteket és feltételeket.

² Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köréhez kapcsolódva ma már az általános nem gazdasági érdekű szolgáltatások terminológiája is használatos az Európai Unió megfelelő politikai körében.

- b) A Bizottság 2006/111/EK irányelve (transzparencia irányelv) a tagállamok és a közvállalkozások közötti viszonyban a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságát szabályozza.
- c) A Bizottság 2012/21/EU határozata azokat a feltételeket határozza meg, amelyek alapján az állami ellentételezések az egységes piaccal összeegyeztethetők, tehát nem kell külön bejelenteni a Bizottságnak.
- d) A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye (továbbiakban keretszabály) a bejelentés köteles állami támogatások Bizottság által való vizsgálatáról rendelkezik.
- e) Egyes fontos részletszabályok azonban közvetlen hatállyal bíró rendeletekbe kerültek, mint a meghatározott értékhatárt, ez idő szerint 200 000 eurót bármely három pénzügyi év vonatkozásában el nem érő (*de minimis*) támogatások témája, amelyek eszerint nem minősülnek állami támogatásnak (Bizottság közleménye, 2012/C 8/04). Egyes ágazatokra, illetve egyes közszolgáltatásokra külön, eltérő *de minimis* küszöböt határoznak meg rendeletekben.

A Bizottság által 2011–12. fordulóján elfogadott közszolgáltatási csomagban az addigi magas bejelentési küszöböt csökkentik (az éves 30 millió euróról 15 millió/év/közszolgáltatásra, ugyanakkor megszűnik a 100 millió eurós éves árbevételi korlát), pontosítják a bejelentett ellentételezések elbírálásának szempontjait. Bevezetnek egy új *de minimis* határt, ami 150 ezer euró/vállalkozás/pénzügyi év mértéket meg nem haladó közszolgáltatásért járó kompenzáció.

A közszolgáltatási csomag által meghatározott szabályrendszer irányait az új módosítás erősíti, lényegében azonos logika mentén viszi tovább. A szabályok jelentősége röviden az alábbiak szerint összegezhető:³

- a) A transzparencia irányelv bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- b) A határozat meghatározott alkalmazási feltételeket megállapítva számos területen és továbbra is viszonylag magas küszöböt meghatározva sok támogatást mentesít a kontrollt jelentő, Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól. A közüzemi szolgáltatások szempontjából releváns a küszöbök tervezett változása. Igaz, a hazai bejelentési kötelezettséget a Támogatásokat Vizsgáló Irodának (TVI-nek) az esetleges bizottsági bejelentés alóli mentesülés nem érinti.
- c) A keretszabály részletesebb szabályokat határoz meg az elbírálásra vonatkozóan azokon a területeken, ahol szükséges a Bizottságnak történő bejelentés.

2. Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei

A közszolgáltatási szabályozásokkal kapcsolatos implementációs folyamat alakulása és tartalma ugyanakkor egyáltalán nem független a nemzeti jogtól. Erre a problémára viszonyítási pontokként az európai és némely más fejlett országbeli szolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a német típusú mintákat vehetjük alapul (Horváth M., 2002,

³ Jó tartalmi áttekintésként lásd: Bolf-Galamb, 2011.

2005). A kitekintéshez háttérként és összefoglalásul több adatbázis szolgál (Dexia, 1999, 2004, 2008; CEEP, 2010).

2.1 A kiszervezés jellegzetességei az angolszász országokban

Az angolszász közszolgáltatási szervezési megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. Amit a törvények a szabad verseny korszakának államára, és annak részeként helyi önkormányzataira ráruháztak, nagyon hatékonyan elvégezték. Ide tartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közvállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a *kiszervezésnek* is az angolszász rendszer a hazája (Valentiny–Kiss, 2007: 237–239), azonban csak egy későbbi korszaktól, a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyeztetés követelménye a közszektor megrendeléseinek tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenye a közmegegyezés elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiepült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályoztak. Ez annál is inkább szükségszerű volt, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány „elkapkodott” magánosítás⁴ tranzakciós költségei akár egy-egy szektor piacgazdaságilag célszerű fejlődését is torzították egy ideig.

A versenygazdaság kiterjesztése céljából a kötelező tendereztetés⁵ szabálya alól nem mentesültek, és nem is lettek kivételként meghatározva a köztulajdonú társaságok. Mindamellet a szerződések legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20% önkormányzati részesedés fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

A közérdeket nem a részvényhányad növelésével, hanem másképpen juttatták érvényre: piacsabályozó regulációs hatóságok révén, amelyek bizonyos függetlenséggel rendelkeztek a kormányzatoktól. Az angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, valamint a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban, Európában Skandináviában terjedt el.

Ami azonban a folyamatból adódó versenyelőnyt illeti, a kép ellentmondásos. Az európai piacok megnyitása e területeken a liberalizációs politikák megvalósításával valójában helyzetbe is hozta a fejlett kontinentális gazdaságok erős közüzemi szolgáltató monopóliumait. Ők immáron összeadva a tradíciókat a versenyhelyzetben való részvétel feltételeinek maradéktalan teljesítésével tökeerős, biztos háttérrel rendelkező és felkészült szakmai befektetőknek bizonyultak.

⁴ Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

⁵ Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltörölték, mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

A pragmatikus és piaccgazdasági értelemben véve szerves fejlődés nem feltétlenül bírta az intézményrendszerek kifinomultsága iránti kihívásokat. Ebben a kontinentális rendszerek hagyományosan jobbak, mindig is nagyobb ráutaltságuk révén. Közülük a közszerződésekre, mint egy eszközcsoportra mindjárt igaznak látszik ez a megállapítás. A szerződési intézmények sajátos részletei nem az angolszász modellhez kötődnek alapvetően. Onnan inkább a közüzemi szektor gazdaság szabályozási, regulációs mechanizmusait és technikáit érdemes eltanulni. Tudván tudva azonban azt, hogy ott az intézmények működési környezete más, mint a kontinensen.

2.2 A közfeladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban

A francia rendszer lényege tradicionálisan – már a 19. század első felétől kezdve – a közszolgáltatási feladat ún. *delegálása* a magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan magáncégek voltak. A közsféra védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban a területi államigazgatás felügyelte a prefektusi rendszeren keresztül. A garanciális szempont érvényesítése két okból fontos: egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt, másrészt, mivel a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású,⁶ a községek kiszolgáltatott helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó nagy cégekkel szemben. A közszerződések kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztetették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok is.

A francia rendszerben a közszolgáltatási jogviszony kidolgozottsága és komplexitása az érdekes. A modell nem szűkül le a jogdogmatikára, ami a hosszú spontán fejlődés folyamatának köszönhető. Az anyagi felelősség megosztásának kérdése például középpontban áll. Az önkormányzat szerződéses pozíciója világosan kiderül abból, hogy kompenzációt kell fizetnie, ha egyoldalúan eláll a megállapodástól. Ez a kötelezettség persze a magánvállalkozóra is kiterjed. Ugyanez a helyzet a szolgáltatási kritériumok meghatározásakor, amikor a többletigények kielégítésének anyagi következményeit az önkormányzat viseli. A piaci szolgáltató sokszor hosszú távra köthet szerződést. Kapacitásait pedig nagyobb ellátási területre méretezheti. A monopolhelyzetek ellen mégis garanciákat próbáltak teremteni. Ilyen például már a szerződések pusztá léte is, valamint az, hogy azok határozott időre szólnak. Fontos a kontroll szerepe, amely ebben a rendszerben nem lehet pusztán piaci. Mégis a közigazgatási karakter nem jelent állami beavatkozást közszerződés értelemben. Hiszen általában nincs állami támogatás és semmiféle államosítás nem történik.

A közszolgáltatási feladatok ellátásának közigazgatási és bírói kontrollja nagyon tanulságos. Törvényességi ellenőrzést gyakorol a prefektus, továbbá maga a község. Ezen

⁶ Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a község (commune), amely minden települési közösség alapvető joga, a legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a községekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

túlmenően a felek közigazgatási bíróságához fordulhatnak. A versenytanács pedig a konkurencia harc tisztaságán hivatott őrködni. A közszolgáltatás ellátás megfelelő garanciáinak meglétéért maga a szolgáltató, saját szervezetén belül is felelős. Végül a pénzügyi kontroll intézményeire kell utalni. Az egész szabályozás egyik központi témája az anyagi felelőségek mikéntje. Egyáltalán nem állítják szembe ezt a jogi megoldással, sőt azzal szigorúan összhangban rendezik.

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az „állami”, másfelől a „piaci” fekete–fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logikában a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása magától értetődően az önállóságot megőrzött két szektor közötti kapcsolatrendszer mindenkori állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és a közfunkcióknak tekintett feladatok ellátását szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződészerű bevonása. Ezzel kapcsolatban láttuk, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felfogása különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a miénkhez hasonlóan széttagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. E tekintetben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolelles megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőszék hatáskörének kiszélesítése.

2.3 Az erős helyi közszektor keretei a német rendszerben

A német modellben a közüzemi forma, azaz a költségvetési üzem volt a tradicionális minta, mégpedig erős önkormányzati befolyás alatt. A *Stadtwerke* hagyományosan a helyi igazgatás munkaszervezete. A 20. század utolsó negyedében azonban emellett a szolgáltató magántársaságokban való helyi részesedések súlya is jelentőssé vált. A helyhatóságok ekkor a magánjog hatálya alatt álló tulajdonosi szerepükkel, sokszor többségi vagy kizárólagos pozíciójukkal sikeresen befolyásolták a közszolgáltatás-nyújtás alakulását. Az ún. *konzernként működő város* filozófiája a gazdaságosság mellett a közszolgáltatás politikai célkitűzések respektálása, egyúttal azok kötelező beárazása volt. A német rendszerekre inkább jellemzőek a több profilú szolgáltató cégek vagy cégcsoportok. Már csak azért is, mert a különböző ágazatok tevékenységei között az önkormányzat tulajdonosi pozíciója a közös pont.

Az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsentje (Beteiligungsmanagement) alapján a helyi közfeladatok ellátását a költségvetési üzemek mellett a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft.-k és rt.-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebbségi, többségi vagy éppenséggel 100%-os tulajdoni részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képesek megszerezni ennek érdekében, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfólió-igazgatásról beszélünk, ami formailag fedi is a tevékenység

mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100%-os részesedés mellett is (pl. a vízművek esetében, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését is ideértve).

A nagyobb városok portfóliója átfogja a közfeladat-ellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100%-tól 1-2%-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltsége van, milyen befolyást akar fönntartani magának a képviselő-testület. Ennek megítélése ágazatonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra, mint súlypontokra helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, vagyis az ebben a körben megalkotott szabályozások hatálya lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész-)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott *keresztfinanszírozás* is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon (Lorrain, 2005: 241, 243). Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt, majd ennek keretében tartományi jogalkotásra is sor került abból a célból, hogy a szektorban kiszélesítsék a magánosítás lehetőségét (CEEP, 2010: 153). A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizedének közepére értek a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig – azoknak a kereskedelmi, illetve (magán-)jog hatálya alá helyezésével. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüliek voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közszférához tartozó jogalany. Mindezek azonban nem gyökereznek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterjedni (Harmathy, 1983: 98–101; Olajos, 2011).

A kormányzati szerepek érvényesítési formáinak az átalakulása a közszolgáltatási szerződések, mint eszközök alkalmazása körében most már jelentősen az európai szabályozások hatására történik. A hagyományos modell csak ilyen folyamat keretében alakulhatott át. A keresztfinanszírozásra épülő alapmodell eredeti formájában éppúgy az uniós követelményekbe ütközött, mint számos, a csatlakozásra ekkoriban felkészülő, illetve az európai integrációba éppen belépett ország esetében.

Ugyanakkor az Unió keretében való átalakulás esélyt is teremtett, különösen a német (valamint a francia) működési központú társaságoknak tevékenységük kiterjesztésére, diverzifikálására a kelet-közép-európai országokban. A kötelező átalakulás révén egyfelől maguk is képessé váltak a versenyre, másrésztben az új közüzemi közszolgáltatási piacok ugyanazon szabályok alapján megnyíltak előttük, immár mint versenyzők számára. Külö-

nösen arra az állapotra igaz ez, amikor a piacokon privatizáltak, azaz értékesítették a helyi kormányzati közüzemi (vállalati) részesedéseket. Ebben a szituációban jól érvényesülhetett az ezredforduló körül mindezen társaságoknak a közszolgáltatás-szervezési és közpolitikai gyakorlata, beleértve az adaptációs képességeiket is. Hiszen más, de hasonló irányba alakuló jogi környezetekhez kellett alkalmazkodniuk.⁷

2.4 A kontinentális modellfejlődés „csendes” hatásai

A közszolgáltatások szabályozásának folyamatára kapcsolódott rá az Európai Unió folyton változó közbeszerzési és formálódó közszolgáltatási politikájának újabb fázisa. Az utóbbi kapcsán említendő, hogy a közüzemi politikának⁸ egymással is küzdő szakaszai lettek, ami nagy hatással volt a szolgáltatások szervezési formáinak alakulására.

Az EU szintjén az 1997. évi Amszterdami Szerződésig egy azonos irányba húzó, liberalizációs politikát készítettek elő, illetve igyekeztek érvényesíteni. Ezt követően azonban a szektor kormányzati politikai, azaz közszektorra is orientáló szempontjai határozottabban előtérbe kerültek. Adott esetben ezek viszont már ellentétesek voltak a liberalizációs irányvonallal. Egyes értelmezések szerint (Kende–Szűcs, 2011:261) e törekvés főleg a francia és német érdekek érvényesítése által valósult meg. De felfoghatjuk úgy is, hogy a kormányzati szerepekkel, a közérdek kifejezésével kapcsolatos kontinentális logikák jutottak kompromisszumra egy számukra ugyan nem teljesen idegen, de azért történeti hagyományaiknál fogva tőlük távolabb eső angolszász modellel. Ennek az újabb keletű konszenzusnak azonban a közvetlen joghatásai csak később jelentkeztek az elhúzódó jogalkotási és hatályba lépési folyamatok miatt.

Mindezek következményeként a kormányzati érdekeltségű szektorokban kiterjedten érvényesültek az újabb hatások, az eredetileg célzott energia-ágazaton túl is. Mégpedig azért, mert a kormányzati érdekeltségeket kifejező fogalmak (ilyenek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, kizárólagos jog adásának köre) értelmezési tartományát az EU csak lényeges elemeiben, de nem mindenre kiterjedően szabályozza. Azaz mozgásteret hagy a tagállamoknak. Értelemszerűen ennek kitöltése elsősorban a tágabb értelemben vett közszolgáltatások köréből történik, mindenekelőtt közvetlenül a közüzemi szektor különböző kormányzati érdekeltségű ágaiból. Így „képbe jön” az egyébként közvetlen uniós szakpolitikával nem érintett településüzemeltetési infrastrukturális szakterületek tágabb köre is.

Mindenesetre a kelet-közép-európai térségben a következő helyzet alakult ki a közüzemi szolgáltatások tekintetében. Az országoként és ágazatonként különböző előrehaladású piacnyitási folyamatokba beléptek a kormányzati szektor által a közérdeket kifejezni hivatott intézmények – éppen az uniós szabályok változásai hatására. Ilyenek különösen az állami ellentételezés megengedésével kapcsolatos rendelkezések, a kizárólagos jogok adását lehetővé tevő nemzeti és uniós szabályozás, valamint a közüzemi kör jó részét érintően a közbe-

⁷ A német modell hagyományosan pragmatikus adaptációs képességét a szakirodalom általánosságban is kiemeli (Lorrain, 2005: 243), tulajdonképpen megelőlegezve az ezredforduló körüli, illetve azt közvetlenül követő folyamatokat.

⁸ Az itt témába vágó városüzemeltetési politika szempontjából az energia- (villamosenergia- és földgáz-) politikának van különösen jelentősége.

szerzései szabályok alóli kivételek engedélyezése a közszolgáltató vállalkozások számára. A korábban (vagy egyszerűen csak jó időben) magánosítás nyomán kötött hosszú távú közszolgáltatási, szindikátusi és más jogi formájú megállapodások érvényességét ez a szabályozási fejlemény visszamenőlegesen nem érinthette. Így ezek a kontraktusok különös módon, de logikus következményképpen még inkább „bebetonozódtak”. Adott esetben a nemzetközi piac szakmai befektetői számára, egy-egy meghatározott nemzeti piacon keletkeztek hosszú távra védelmet biztosító, esetleg igen kedvező helyzeteket rögzítő lehetőségek.

A kilencvenes évek eleji nemzetközi liberalizációs várakozásokat jelentősen árnyalja a vonatkozó uniós szakpolitikák változása. Ugyancsak megfontolásra ad okot a különböző nemzetközi érdekeltségek szerepe is, hiszen nem egyszerűen elvi vitákról van szó. Azok inkább csak következményei különböző ellentéteknek. Nem egyszerűen a változott szituáció hatott a térségre, hanem a változás különböző fázisainak akkor és ott egymásra tolódó következményei. Mivel a liberalizációs folyamat időközben zajlott, a közvetlen kormányzati szerepeket a korábbinál jobban artikuláló intézmények végeredményben kettős hatást váltottak ki. Egyrészt e szektorokban a meglehetősen gyors változások újabb szakasza nyílt meg, aminek a már helyzetbe került szolgáltatók maradtak kulcsszereplői. Másrészt ezen együttes hatások eredőjeként a kormányzatok ágazatpolitikai mozgásterüket a rendszerváltások korábbi szakaszaihoz képest immár egészen másképpen határozzák meg.

3. A fordulat

a) Az uniós szabályozás eddigi története⁹ korántsem volt egyenes vonalú fejlődés. Egyrészt kezdetben a francia ellenállás erős volt a közüzemi liberalizációs politikával szemben. Feltehetően abból az érdekből és hagyományból kiindulva, amelyek a közszolgáltatási körben a kormányzati megrendeléseket széles körűen és az előbbieken vázolt meghatározott közgazdasági jogi tradíción keresztül alkalmazta. Másfelől a tagállami érdekek amúgy is erősen jelen voltak az egyeztetési folyamatokban. Ugyanakkor a kilencvenes években meghatározó nemzetközi liberalizációs politika részben követelte a világos rendezést, másrészt kielezte a helyzetet. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a közszolgáltatási területen tradicionálisan tartós kormányzati motivációk és ezt beárázó piaci érdekek vannak. Az uniós versenyszempontokat tehát korántsem lehetett ellentmondásmentesen előrevinni. A kilencvenes évektől több nagy ügyben döntésre jutottak az Európai Bíróságon, melynek hatására a konfliktusok nyilvánvalóvá váltak, mondhatni Európa-szerte, azaz lényegében egy időben mindegyik tagállamban. A rendezést az Európai Bíróság esetjoga a szabályozás szintjén is jelentősen ösztönözte.

Az *Altmark-ügyben*¹⁰ hozott döntés jelentős befolyással volt a versenyszabályok és az általános érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjai összeegyeztetésének kísérletére. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett és további szabályozások kiindulópontjává vált. A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés

⁹ Lásd erről és v.ö. Varju, 2013!

¹⁰ C-280/00 sz. *Altmark Trans GmbH* ügy [EBHT 2003, I-7747]

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 költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az ésszerű nyereséget. (4) Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

A precedens jelentős hatással volt az európai esetjogra. Témánk szempontjából nagyon fontos, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételesek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött. Az esetjog azonban kiterjesztette az alkalmazást más hasonló közszolgáltatási területekre és az azokhoz szorosan kapcsolódó témakörökre, rögtön 2003-tól kezdődően. Erre ismert példa a Stadt Halle ügy,¹¹ ahol a városi hulladékgazdálkodás megszervezése volt vitatott, illetve a CADA-ügy,¹² amelyik a fejlesztésért kedvezményezett áramtermelők jogviszonyáról szól. Korábbi eredetű kapcsolódás a Teckal döntés,¹³ amelyik olyan – a közbeszerzési fogalmak szerinti – ajánlattevő státuszát értelmezi, amely önkormányzati tulajdonú volt.

b) Az Altmark-döntés értékelhető bírói bravúrnak, ha gyors alkalmazási elterjedését, majd jogalkotásban való hivatkozását és átvételét tekintjük. Egy másik olvasat azonban találóbbnak tűnik. Eszerint kétségtelenül jelentős és fordulatot hozó fejlemény az EU politikáiban annak elismerése, hogy vannak a versenyjog alól lényegében kivett területek, amelyek kapcsán csak meghatározott mércékkel lehet a szolgáltató gazdasági tevékenységeket minősíteni. Az alkalmazott viszonyítások célja a korlátozások határainak megvonása. Csakhogy az „ésszerű nyereség” fogalma a fenti (3) kritériumban olyan gumi-elv, aminek értelmezése azóta is vita és állandó kibúvás alapja. Vagy például a (4) kritérium szerinti, más hasonló vállalkozásokkal való összemérés, azaz benchmark következetes alkalmazása elvileg igen érdekes eredményre vezet. Mert mi is történik akkor, ha a kedvezményezett ajánlattevő árai nem állják ki az összehasonlítás próbáját? Talán megkapja a megbízást más, nem kormányzati tulajdonú vagy nem teljes körben azonos közmegebízótól megbízásokat teljesítő, tehát nem „házon belüli” vállalkozás? „No, azt azért már nem”, hiszen a közszolgáltatót illető kizárólagos jog, illetve további, öt védő kritériumok miatt másnak nem adható a megbízás. Akkor pedig mit és miért is benchmarkolunk, ha előre tudjuk, hogy végül nem vehetjük komolyan? Innen nézve tehát a döntést „kínkeservükben” hozták a bírák. Azaz, mivel nem voltak világos jogi szabályok, sőt azok egymásnak ellentmondtak a versenyjogi alapok és a közszolgáltatói körben közérdekből alkalmazandó megengedő kivételek tekintetében, valahogy megpróbálták feloldani a konfliktust.

¹¹ C-26/03 sz. Stadt Halle ügy [EBHT 2005, I-00001]. Lásd erről: Hoffman, 2011: 29.

¹² Commission, 16. December 2003, State aid N 475/2003 Security of Supply Ireland (CADA). Lásd erről: Kende, 2006: 260.

¹³ C-107/98 sz. Teckal ügy [EBHT 1999, I-08121].

Még abszurdabb, hogy ezek után az uniós jogi szabályozás pontról-pontra beemelte, magáévá tette a kompromisszumos, azaz a világos szabályokat pótló mércéket! 2005-ben először áttételesean emelték be az egységes közszolgáltatási csomagba, majd 2011 végén szó szerint beépítették a megreformált normarendszerbe. A jogalkotó tehát nem oldotta föl az ellentmondást további szabályozással, hanem „úgy hagyta”...

Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják (lásd különösen a már említett 2012/21/EU bizottsági határozatot), így egy meghatározott szakpolitika körében az európai fórumon keletkezett ellentmondást maradandóan tükrözik. Ha most nemcsak a jogi tükröződést, hanem magát az alapul fekvő gazdasági folyamatot is nézzük, akkor arra jutunk, hogy a privatizáció a közüzemi szektorban közös politikai prioritásként a (nyolcvanas–) kilencvenes években nagyjából egy időben indult a tagországokban. Ez a folyamat azonban a legtöbb fejlett országban is konfliktusokat szült a tradicionális tagállami közszolgáltatás-szervezési gyakorlatokon belül. Hiszen, mint láttuk, a német rendszerektől nem volt idegen az önkormányzati, illetve állami tulajdon és az ahhoz kapcsolódó házon belüli megbízási formák (lásd a költségvetési üzemeket). Ugyancsak megvoltak a hálózatos szolgáltatások nemzetközi kiterjedésű szerepei, amelyek sok tekintetben szintén hagyományosan alakultak ki, miként azt a francia nagyszolgáltatók múltja is mutatja. Az uniós liberalizációs politikák következtében a tagállamoknak – különböző kormányzati szintereiken szinte egyöntetűen – hagyományos struktúráik módosításába, átalakításába kellett kezdeniük. A közös politika hatása saját közfeladat-ellátási, -szervezési színvonaluktól függetlenül egységesen kihívásként érte őket. Jellemzően ekkortól, a kilencvenes évek derekától alakultak át a német típusú rendszerek közüzemi vállalatai kereskedelmi jogi társaságokká. Ugyancsak a francia rendszer köz–magán vállalatai ekkor kaptak modernebb szabályozási keretet és tartalmakat.

És éppen ekkor kerültek a privatizáció büvkörébe a kelet-közép-európai országok! Az átmeneti gazdaságokban megnyílt piacon megjelentek a tradicionálisan jó, de már átalakított (német, francia stb. tulajdoni háttérű) társaságok, hogy eredményesen váljanak szakmai befektetőkké. Ezt követően azonban, már az új évezredben, pozícióikat stabilizálva inkább a közüzemi szolgáltatások feltételeit mindig is meghatározó állammal való belső viszonyok rögzítésében lettek érdekelték, mintsem a verseny további kiterjesztésében. Mondhatni ennek lenyomata a kétezres évek első évtizedének közepétől egyértelmű ellen-liberalizációs politika jogi elemeinek lecövekkelése a közszolgáltatások biztosítása körében. Az Altmark-döntés félmegoldásai bebetonozásának ez a mérvadó jelentősége.

c) A közszolgáltatási csomag által meghatározott, a tiltott állami támogatásoknak nem minősülő kormányzati ellentételezések mellett a szerződési szolgáltatások körében az ilyen jogviszonyok keletkezésének eljárásrendje is kötött, mégpedig a *közbeszerzések* általánostól eltérő, sajátos szabályozása folytán. Közszolgáltatói körben a közbeszerzési eljárás szabályai azonban nem vágnak teljesen egybe az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közbeszerzési szabályaival. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak azok csak egy külön nevesített részhalmazát képezik. Az e változást híven követő új hazai közbeszerzési törvény szóhasználatában a közszolgáltatói szerződés tárgyául szolgáló *közszolgáltatói tevé-*

*kenységek*¹⁴ köre célzottabb, mint a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések alkalmazási területe. Annyiban a szabályozás azonban hasonló műfajú, hogy csak az uniós politikák szempontjából fontos tárgyakra koncentrál. Azaz koherenciát csak a tagállami belső joganyaggal összhangban lehet elvárni.

A közbeszerzési szabályozásban és ennél fogva a közbeszerzési politikában is van fordulat. A 92/50/EGK irányelv még egyértelműen a kötelező versenyeztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította tovább az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet – a jogalkalmazás adott keretei között. Kialakult azon értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100%-ban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése, bizonyos feltételek teljesülése esetén mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90%, később 80%) egy közmegrendelőtől származik. Végül a 2004/18/EK irányelv szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi! A továbbiakban a tagállami szabályozások tehát már ehhez az új szemponthoz igazodhattak, vagyis ahhoz, hogy az állam, önkormányzat tulajdonában álló társaságok esetében a versenyeztetés alól kivételt adnak.

Hasonló hatású, azaz felmentési tartalmú a kizárólagos jogok nyújtásának újabb, megengedő szabályozási gyakorlata. Erre a közbeszerzési és az általános gazdasági érdekeltsgű szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok is kitérnek. Ezek szerint a kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Ezen esetekben a versenyeztetés okafogyottnak látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás – bizonyos feltételek mellett – a tagállam joghatóságába tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásáért felelősnek a saját elhatározásán is múlhat a versenyfeltételek kiiktatása.

A közbeszerzések egyes közszolgáltatási tárgyaira vonatkozó legutóbbi irányelv¹⁵ kerüli a közszolgáltatás (public service) vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (services of general economic interest) fogalmát, és a közszférának történő szolgáltatás nyújtásáról (provide a service to the public) beszél, amire vonatkozólag a közszolgáltatói tevékenység

¹⁴ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 114. § (2) bekezdése szerint közszolgáltató tevékenységnek az alábbiak minősülnek:

- a) ivóvíz, villamos energia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása terén közszolgáltatás nyújtása céljából működtetett helyhez kötött hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése; vagy ilyen hálózatok ivóvízzel, villamos energiával, gázzal vagy hőenergiával történő ellátása;
- b) egy meghatározott földrajzi terület hasznosítása
 - ba) kőolaj, gáz, szén vagy más tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából vagy
 - bb) repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő vagy más kikötői létesítmények – légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő – rendelkezésre bocsátása céljából;
- c) közszolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszsal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén;
- d) postai szolgáltatás nyújtása, vagy postai szolgáltatástól eltérő szolgáltatás nyújtása, amennyiben ez utóbbit olyan szervezet nyújtja, amely postai szolgáltatást is nyújt.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve.

follytatása minősül megfelelő elhatárolási alapnak. Az előző irányelv¹⁶ által használt fogalom még inkább szűkítő volt, amennyiben közellátó és közüzemi szerződésekről (public supply and works contracts) rendelkezett. Nyilván azonban nem véletlen a fogalomhasználat megváltoztatása.¹⁷ Ebben a körben az általános közbeszerzési szabályokat egyes esetekben nem kell alkalmazni. Ilyenek a koncesszióköteles tevékenységek, amelyek ki vannak vonva¹⁸ a közbeszerzés – szigorúbb – rendezése alól. A közbeszerzési szabályok alkalmazása alóli mentesülést eredményez az is, amikor bizonyos értékhatár alatt a jogszabály felhatalmazást ad a közvetlen odaítélésre. Ha összevetjük egymással, a közbeszerzési politika elemei azért összességében szigorúbbak, kevesebb kivételt engednek a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések rendelkezéseihez képest. Azaz a verseny szabadságát garantáló generális szabályoktól való eltérés lehetősége itt csak szűkebb körre vonatkozik.

A 2004. évi lazítást követték az európai szakpolitikák. A közösségi közlekedésre vonatkozó esetjog kapcsán azonnal, annak szabályozására (Varju, 2012: 16–23) vonatkozóan 2007-re gyűrűzött be (Van de Velde, 2008: 82) a hatás. A hulladékgazdálkodás terén is kimutatható ugyanez (Hoffman, 2011: 29).

A közbeszerzési szabályok imperatív jellege miatt talán kevésbé nyilvánvaló, hogy ezek értelme is csak a tagállami joganyagok és főleg joggyakorlatok egységes értelmezése keretében tud megvalósulni. Egészen másképp realizálódnak az intézmények és előírások az angolszász környezetben, ahol már az uniós szabályozás előtt, „saját szorgalomból” általánosan kötelező versenyeztetést írtak elő a közszektor megbízásaira, mint ott, ahol a közös politika unszolására kezdtek bele a nyilvános és kötött eljárások alkalmazásába. Mégis, ez az összefüggés itt talán nem annyira a jobból magából, mint inkább az adaptáció eredményességéből következik.

4. A fordulat megjelenése Magyarországon

A fordulatot különös módon azonnal követte a magyar szabályozás! A közszolgáltatókra vonatkozó különleges közbeszerzési szabályokat tartalmazó 2004/17/EK irányelvet, mely a korábrinál megengedőbb volt, gyorsan átültette a magyar közbeszerzési törvény 2005. évi módosítása.¹⁹ Ekkortól a 100%-osan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságoknak, ha nettó árbevételük legalább 90%-ban az adott önkormányzattól származott, nem kellett közbeszerzésen indulniuk a fölöttük teljes körű irányítási és ellenőrzési jogokkal bíró önkormányzat megbízásának elnyeréséért. E rendelkezésnek a hulladékgazdálkodás tekintetében már 2004 októberében megágyazott a hulladéktörvény módosítása.²⁰ A vízgazdálkodásban mindez úgy csapódott le az ágazati törvény 2006. évi módosításával,²¹ hogy az állam kizáró-

¹⁶ A Tanács 92/13/EGK irányelve.

¹⁷ Egyébként abban a tekintetben is eltérő a szabályozás tárgya, hogy az előbbi még vonatkozott távközlésre, az utóbbi irányelv már nem, tekintve, hogy ott a liberalizáció megvalósultnak tekinthető.

¹⁸ Lásd erről és v.ö.: Előházi, 2012: 18.

¹⁹ 2005. évi XXIX. törvény.

²⁰ Pump, 2011: 53. A dolgozat részletesen kifejti és modellezi ennek akkori hatását a hulladékkezelési közszolgáltatás szervezésének magyarországi alakulására.

²¹ 2006. évi CXXI. törvény.

lagos tulajdonában vagy az önkormányzat törzsvagyonaiban lévő víziközmű működtetésének a joga csak 100%-os állami/önkormányzati részesedésű társaság számára vagy koncessziós szerződéssel, csakis időlegesen lett átengedhető.²² Itt részben a tulajdoni egység, részben a koncesszió kivétele okán²³ a közbeszerzés alóli mentesség szintén nyilvánvaló. Érdekes összefüggés, hogy a villamosenergia-szektorban pontosan éppen ekkor, 2005 végével szüntették meg az önálló rendszerirányító Mavir Zrt.-t,²⁴ és került az az állami Magyar Villamos Művek csoport tulajdonába (Vincze, 2008).

Egyébként a már említett irányelvi változások más ágazatokra (pl. közösségi közlekedés) a hazai jogrendszerbe való jogalkotási implementáció nélkül is hatással lehettek, mivel az irányelvekben foglalt kötelezettségeket az Európai Bíróság esetjoga is közvetíti, mint azt a közszolgáltatási csomag kapcsán láthattuk. A tagállami bíróságok joggyakorlatának pedig összhangban kell lenni az Európai Bíróság esetjogával. Sőt, adott esetben a tagállami joggyakorlat visszahathat a szabályozás továbbfejlesztésére. E tekintetben ez a jogalkalmazási-jogalkotási láncolat egyáltalán nem elvont, hiszen az érintett nagyvállalatok rendelkeznek olyan kapacitásokkal, amelyekkel az érdekeik szerinti szabályok érvényesülését elősegíthetik – határokon minden tekintetben átnyúlóan.

Ezeknek a szabályoknak a hazai jogrendszerbe történő implementálása bár megakasztotta a liberalizációs folyamatokat az érintett közszolgáltatási és közüzemi ágazatokban, viszont nem képezte gátját a már meglévő jogviszonyok érvényesülésének. Továbbá az átültetés keretében nem lett leszabályozva, hogy az új szabályoknak kifejezetten meg nem felelő viszonyokat hasonlóan kell-e alakítani, és ha igen, vajon hogyan és mikor. Megjegyzendő, Európában máshol is küzdöttek ezzel az ellentmondással. A közüzemi privatizáció tárgyi oldalán álló kelet-közép-európai országokban azonban értelemszerűen a nagyobb feszültség robbanásának is nagyobb volt az esélye.

E helyzetet fejelte meg a 2007–2008. évi válság, amely a globalizált piaci környezet nagy multinacionális társaságaival szembeni általános társadalmi szkepsizist erősítette. A közszolgáltatások körében viszont legalább ekkora jelentőségű volt a nagyvállalati érdekeltségek változása. A liberalizáció és az újonnan csatlakozó országok privatizációja révén helyzetbe került szolgáltatók utóbb már inkább pozícióik stabilitása iránt lettek elkötelezettek. Vagyis a közmegrendeléseket, köztulajdonból való részesedést, kizárólagosságokat belülről nézve már nem utasították el úgy, miként a korlátozott piacok megnyitása időszakában tették. Ezen érdekeiket pedig képesek voltak a nyugati kormányok politikájában is megjeleníteni.

A magyarországi jogalkotás ezt a hullámot lovagolta meg 2011–12 folyamán. Mégpedig oly módon, hogy a meglévő állapotok radikális visszabontásáról immár szintűgy rendelkezik. Ez a megnyilvánulás elemeiben nem példa nélküli ugyan, de a maga átfogó, minden közüzemi szolgáltatási ágazatra kiterjedő voltában azért merőben szokatlan az európai és más fejlett világbeli gyakorlatban. A közbeszerzések 2011. évi hazai újraszabályozása még csak követte az európai változásokat. A nemzeti vagyronról szóló törvény²⁵ viszont már messzeemenően kiterjesztette az állam tulajdonosi helyzetéből fakadó kizárólagos jogosultságok

²² Kókényesi, 2012. Uő. fejtí ki e rendelkezés akkori kikényszerítése elmaradásának hatását.

²³ A közbeszerzés és a koncesszió össze nem férhetőségéről lásd Előházi, 2012: 38.

²⁴ Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt.

²⁵ 2011. évi CXCVI. törvény.

rendszerét, végigvezetve annak következményeit, aminek egyebek mellett a közszolgáltatók a fő címzettjei. Majd a közüzemi ágazatok körében folytatódott ennek az összefüggésnek a „deriválása”.

Az új közbeszerzési törvény messzemenően átvezeti az uniós irányelvekben történt változásokat. Egyben arra a szabályozási koncepcióra épül, hogy szükségtelen az európai rendelkezésekhez bármit is hozzátenni. A nemzeti vagyronról szóló törvény túlon túl ráépít arra a vázolt, a közös jogból újabban származó lehetőségre, hogy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzés és pályázatás alóli mentességhez is vezethet. Csakhogy a hazai szabályozás az állami tulajdon körét, valamint a kizárólagos jog lehetőségét a főszabály erejéig kiterjeszti – már csak kivételt hagyva a versenyeztetésnek. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény²⁶ aztán ennek szellemében kiterjedt vagyronrendezést, szolgáltatói integrációt és állami szolgáltatási monopolizációt valósít meg (Horváth M.–Péteri, 2013). A hulladékgyűjtésről szóló törvény²⁷ masszív állami kizárólagosságokat rögzít. A távhőszolgáltatásról szóló törvény módosítása²⁸ alapján a távhőtermelők és a -szolgáltatók közötti szerződési viszonyok helyett hatósági ármeghatározás került kialakításra. Aztán tovább, a kéményseprő-ipari szolgáltatások törvényi szabályozása²⁹ is kiterjeszti az állami monopólium körét, és korlátozza a helyi díjmegállapítási jogkör terjedelmét.

Következtetések

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni e speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál 2010-től a magyarországi törvényalkotás az állami vagyron és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

Az utóbbi évek magyar szabályozása már nem egyszerűen utat enged az európai uniós fordulatnak, hiszen ezt korábban – fokozatosan bár – de igen gyorsan lekövette. Sokkal inkább ezen az úton „egyenileg” továbbhaladva, immár az állami felhatalmazást tekinti főszabályszerűnek, míg a versenyeztetést kivételnek. Utóbbit mindamelllett úgy biztosítják, hogy a feladatgyűjtők (kiírók, önkormányzatok stb.) számára meglehetősen ellenérdekeltséget teremtenek a szabályozással.

E jogi változások viszonylag hosszas hatályba lépése közben és majdan azt követően sok értelmezési probléma lesz, elhúzódo jogviták keletkeznek. Az EU jogának való megfelelés

²⁶ 2011. évi CCIX. törvény.

²⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény.

²⁸ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény módosítása a 2011. évi XXIX. és a 2011. évi CXXXI. törvénnyel.

²⁹ 2012. évi XC. törvény.

lényeges pontokon megkérdőjelezhető. Mindazonáltal az európai politikák változása, ha nem is kitérítetlen felhatalmazást, de legalábbis lehetőséget adott egy határozott ellenpályán való indulásra. Az ehhez megnyert gazdasági és gazdaságpolitikai támogatottság legalábbis elgondolkodtató. Abban a tekintetben mindenképpen, hogy milyen alapfolyamatok, és abban mely érdekviszonyokon alapuló ellentmondások váltottak ki ennyire súlyos kontrahatásokat.

Felhasznált irodalom

- Bolf-Galamb Zsófia (2011): A közszolgáltatási csomag reformja. In: *Állami Támogatások Joga*, XII. évf. 4. szám 3–17. old.
- CEEP (2010): *Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations*. European Commission 2010. www.ceep.eu (2013.01.11.)
- Dexia (1999): *Local Public Companies: In the Fifteen Countries of the European Union and in Norway*. Paris: Dexia.
- Dexia (2004): *Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union*. Paris: Dexia
- Dexia (2008): *Sub-National Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance*. La Défense: Dexia.
- Előházi Zsófia (2012): A helyi közszolgáltatások szervezésének eljárásjoga. Készült a Területi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012–16. keretében. Kézirat, 2012.
- Fulmini, Azelio (2006): Közvállalkozások és általános érdekű szolgáltatások. http://circa.europa.eu/irc/opocefact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_hu.htm (2013.01.11.)
- Harmathy Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Hoffman István (2011): Az (uniós jogi) szinfalak mögött: a helyi önkormányzatok szerepe a hulladék-gazdálkodási közszolgáltatás megszervezésében. In: *Európai Jog*, 5. sz. 28–34. old.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2011): Közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljei. Budapest: BVK HOLDING. <http://www.bvkholding.hu/kozszoalgtaltasok/nemzetkozi-hazai-gyakorlatok/> (2013.01.11.)
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepeinek átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2012*. Budapest: MTA KRTK KTI (megjelenés alatt).
- Kende Tamás (2006): Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. Doktori disszertáció. Budapest: ELTE.
- Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.) (2011): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Osiris.
- Kökényesi József (2012): A településüzemeltetés új kihívásai. Épületenergetikai Civil Akadémia 2012. november 22-i konferencia-előadás írásos anyaga. Kézirat, 9. old.
- Lorrain, Dominique (2005): Urban Capitalisms: European Models in Competition. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29. 2, June, pp. 231–267.
- Magyarázat (2011): Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata 1–3*. Budapest: Complex.

- Olajos István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazások útja. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Jueirdica et Politica*. XXIX/2. 503–514. old.
- Pump Judit (2011): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD-értekezés. Budapest: ELTE.
- Valentiny Pál (2008): A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2007*. Budapest: MTA KRTK KTI, 231–251. old.
- Van de Velde, Didier (2008): A new regulation for the European public transport. In: *Research in Transportation Economics*, Vol. 22. pp. 78–84.
- Varju Márton (2012): A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban. Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi szolgáltatások területén. Készült a Helyi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012–16. keretében. Kézirat.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus.
- Vincze Péter (2008): Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2007*. Budapest: MTA KRTK KTI, 303–323. old.

Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról HL L 195., 1980.7.29., 35–37. o.
- A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról HL L 76., 1992.3.23., 14–20. o.
- A Tanács 92/50/EGK irányelve (1992. június 18.) a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL 209., 1992.7.24., 1–24. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatokban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 1–113. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árbeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 114–240. o.
- Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról HL L 318., 2006.11.17., 17–25. o.
- A Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról HL L 7., 2012.1.11., 3–10. o.
- C-107/98. sz. Teckal Srl kontra Comune di Viano, Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-08121]
- C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747]

- C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau GmbH kontra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-00001]
- C(2003)4488fin State aid N 475/2003 – Ireland (Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply) Brussels, 16.12.2003.
- A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról HL C8., 2012.01.11., 4–14. o.
- A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály HL C8., 2012.01.11., 15–22. o.
- A Bizottság 2012/C 8/04 közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért biztosított csekély összegű támogatásokról szóló bizottsági rendelettervezet szövegének tartalmi elfogadásáról HL C8., 2012.01.11., 23. o.
- 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról
- 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
- 2005. évi XXIX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és az államháztartásról szóló
- 2006. évi CXXI. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
- 2011. évi XXIX. törvény az energetikai tárgyú törvények módosításáról
- 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
- 2011. évi CXXVI. törvény a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény és az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény módosításáról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
- 2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

9.

A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek

Tosics Iván

Az utóbbi évtizedekben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy azok a térségek, amelyeket városias viszonyok jellemeznek, területükben egyre inkább elszakadnak a városok adminisztratív lehatárolás szerinti fogalmától. Európai statisztikák alapján a morfológiailag összefüggő városias területek lakosság száma 1,7-szerese a központi városok lakosság számának. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a városi képviselő-testület „fennhatósága” alatt élőkhez képest még majdnem ugyanennyien (70%-kal többen) élnek az összefüggő városias területen. Ők, továbbá a város vonzáskörzetében élők (további plusz 60%) ténylegesen használják a városi szolgáltatásokat – anélkül, hogy ennek költségeit megfizetnék, és anélkül, hogy a város döntéshozó szerveinek feladat- és hatásköre rájuk kiterjedne.

Nyilvánvaló, hogy a valós és az adminisztratív lehatárolású területek ilyen mérvű eltérése jelentős problémákat okoz a városi területek fejlesztése és működtetése szempontjából egyaránt. A valós városi térséget fejleszteni, rendezni, a lakóhely-munkahely kapcsolat szempontjából döntően fontos közlekedést biztosítani, a városi szennyvizet és szemetet elhelyezni nem lehet kizárólag a város adminisztratív határán belül. A közszolgáltatásokat ténylegesen használók és az azok működtetéséhez szükséges szubvenciókhoz helyi adófizetéssel hozzájárulók közti különbséget nehéz pénzügyileg kezelni. A város és a térsége számára tehát nagyon fontos, hogy az adminisztratív város a szűkebb és a tágabb környékével jól együtt tudjon működni. Ez a gazdasági fejlődés szempontjából is számottevő előnyökkel jár, mert az együttműködő városi térség sokszínűbb kínálatot nyújtó, nagyobb egységként tud megjelenni a befektetési helyszínek globalizált versenyében is.

A város és környéke együttműködésének kérdése Magyarországon soha nem kapott kiemelt figyelmet. Nem kedvez ennek a témakörnek az önkormányzati rendszer decentralizáltsága és a közsféra különböző szereplői közötti kooperációs kapcsolatok közismert gyengesége sem. Európa számos más országában ezzel szemben évtizedek óta komoly viták folynak e témakörben, számos elméleti és gyakorlati elképzelés látott napvilágot, és sok példa van sikeres vagy legalábbis tanulságos városkörnyéki együttműködési modellekre és kísérletekre.

A tanulmány célja, hogy néhány európai nagyváros példájából kiindulva bemutassa a funkcionális városi térség működésének és szerveződésének problémáit és lehetőségeit, elsősorban a kormányzás és a tervezés térbeli-területi szintjeire és eszközrendszerére koncentrálva. Áttekintésre kerülnek a nagyváros-térségi kormányzási modellek és az ezekhez kapcsolódó stratégiai tervezési, illetve fizikai tervezési eljárások. Bemutatásra kerül, hogy

szervezeti, eljárási oldalról milyen eltérő megoldások vannak a várostérségi területekre. Felvetésre kerül, hogy direkt és indirekt eszközökön keresztül hogyan kerül kialakításra a kormányzás és a tervezés forrásoldala (uniós, nemzeti, regionális, térségi, települési, illetve más, pl. magán forrásokból) – ezek részletes elemzése azonban túlmutat a tanulmány lehetőségein.

A tanulmány egyrészt saját, zömében angolul íródott és külföldön publikált írásokon, másrészt a témakör aktuális (megint csak nagyrészt külföldi) irodalmán alapul.

1. Az európai városi térségek: kihívások és térbeli koordinációs problémák

1.1 Az európai városfejlődés jövője – növekvő kihívások

Az új évezred elején Európa komoly kihívások előtt áll, részben a globalizációnak, részben pedig természeti és demográfiai változásoknak köszönhetően. Problémák széles skálája jelentkezik, mint például a gazdasági versenyképesség csökkenése, a fizikai regeneráció és a társadalmi kohézió iránti növekvő igények, a természeti környezet fenntarthatóságának kérdése, a kulturális fejlődés sokszínűségének megőrzése. Ezek a kihívások természetesen kapcsolódnak egymáshoz, így bármelyik kihívásra adott „egydimenziós” válasz újabb vagy erősödő ellentmondásokat generálhat a többi területen. Tovább bonyolítja a helyzetet a népesség növekedésének lassulása (és a 10–15 év múlva fenyegető népességcsökkenés, amely Európa egyes részein már ma is valóság), ami az egyetemes növekedési paradigma végét jelenti Európában. Végezetül nem lehet figyelmen kívül hagyni a demokratikus megújulás iránti igényt, azt, hogy a lakosság egyre kevésbé fogadja el, hogy ne szólhasson közvetlenül bele a jövőt érintő legfontosabb döntések meghozatalába.

Az Európa 2020 dokumentum jelzi, hogy az Unió felismerte a kényszerítő kihívásokat, és szeretné ezeket megfelelő módon kezelni. Az EU a realitásokból kiindulva nagy szerepet szán a városi térségeknek, amelyek kulcsfontosságú szereplői a kihívások innovatív módon történő kezelésének. A városi térségek koncentrálják az európai lakosság nagyobb részét, itt jelentkezik a problémák legelőszőr és a legnagyobb intenzitással is. Ugyanakkor a városi térségek a legalkalmasabbak a változtatások, az innováció bevezetésére, itt lehet a legkönnyebben újszerű megoldásokat kitalálni és a lakossággal együttműködve bevezetni.

A fentiekben szándékoltan városi térségekről esik szó, nem pedig egyszerűen csak városokról. Jelen tanulmány kiemelt célja ugyanis annak bemutatása, hogy a városok mai adminisztratív meghatározottsága és működtetési módja sok esetben akadály a innovációknak. A tanulmány által ismertetésre kerülő esetek konkrét példákon keresztül fogják illusztrálni, milyen változtatások szükségesek ahhoz, hogy a városi térségek valóban be tudják tölteni szerepüket az elkerülhetetlen európai modernizációban, a versenyképesség, fenntarthatóság és kohézió egyidejű elősegítésében.

A tanulmány központi tézise szerint a növekvő kihívásokra – a gazdasági és pénzügyi krízis körülményei között, azaz csökkenő közösségi pénzfelhasználás mellett – csak a város és környéke jobb együttműködésével, azaz jobb városi és város-térségi kormányzással lehet innovatív válaszokat adni.

1.2 A nagyvárosi térségek alapfeladatai

A nagyvárosi térségek szintjén sokféle feladatot kell megoldani. Az eltérő típusú feladatok a nagyvárosi térségekre vonatkozóan különböző kormányzati megközelítéseket és területi szemléletet igényelnek.

- a) A „belső kihívás” sok városban a szuburbanizáció, illetve a tagolatlan városi terjeszkedés formájában jelentkezik, megnövelve a társadalmi és környezeti ellentmondásokat a nagyvárost körülvevő szűkebb térségben. A városokon belüli területi struktúra megújításához szintén együttműködésre van szükség a környező területekkel.
- b) A globalizációnak, a nemzetközi kereskedelem növekvő szerepének és a nagy multinacionális gazdasági szereplők jelenlétének a „külső kihívására” a városoknak növekvő versenyképességgel kell válaszolni. Csak a tágabb környező térségekkel való együttműködés biztosítja a gazdasági erőt és a méretgazdaságosságot a városok számára, amelyek a nemzetközi piacon szükséges versenyképesség feltételei.

A nagyvárosi térségek szintjén kezelendő feladatok között egyfelől vannak olyan szabályozási feladatok, amelyek inkább a „zéró összegű játék” logikáját követik, azaz ha egyes szereplők nyernek, akkor mások veszítenek (ilyen például a hulladékkezelés, a szemét-lerakók elhelyezése). Másfelől vannak pozitív, „mindenki nyer” típusú (win-win) ügyek, mint pl. a versenyképesség és tömegközlekedés javítása, melyek esetében könnyebben elérhető a partnerek közötti együttműködés, mivel siker esetén minden szereplő jól jár. A szabályozási kérdések nagyrészt társadalmi és környezetvédelmi, míg a pozitív ügyek főleg gazdasági jellegűek. Általában elmondható, hogy a szabályozási jellegű feladatok kapcsán nehezebb együttműködést kialakítani, mint a pozitív gazdasági témák tekintetében.

1.2.1 Város-térségek és szabályozási kérdések

A nagyvárosi térségek egyre érzékelhetőbben szembesülnek a fenntartható fejlődés kihívásával. Az Európai Bizottság „A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia” (EC, 2006) című dokumentuma szerint:

„A legtöbb város olyan közös környezetvédelmi alapproblémákkal küzd, mint a városi levegő rossz minősége, a növekvő járműforgalom és közlekedési torlódások, a nagy háttérzaj, az épített környezet gyenge minősége, az elhagyott földek, az üvegházhatású gázok kibocsátása, a tagolatlan városi terjeszkedés/szétterülés, a nagy mennyiségű hulladék és szennyvíz kezelése. E problémák oka többek között az életmód megváltozása (saját gépkocsitól való növekvő függés, az egyszemélyes háztartások számának emelkedése, illetve az egy főre jutó energiafelhasználás növekedése), valamint demográfiai változások, melyeket a megoldások kidolgozásakor figyelembe kell venni. (...) A legsikeresebb helyhatóságok a városi környezeti kérdések menedzselésében integrált szemléletet alkalmaznak, ami olyan hosszú távú és stratégiai cselekvési tervek elfogadását jelenti, melyekben a különböző politikák és kötelezettségek közötti kapcsolatot részletesen elemezték, beleértve a más adminisztratív szinten lévőket is. (...) A helyi, regionális, országos vagy európai szinten meghatározott (pl. területhasználatra, zajszintre, levegőminőségre vonatkozó) kötelezettségeknek hatékonyabban meg lehet felelni helyi szinten, ha ezeket a helyi stratégiai irányítási keretbe integrálják.”

A nagyvárosi térségekben tehát közös kötelezettségvállalásokra is szükség van, és nemcsak a városra, hanem a magasabb közigazgatási (azaz területileg nagyobb) szintekre vonatkozóan is. Ezeknek magukba kell foglalniuk a város-térség szintjét is, amely sok esetben a legmegfelelőbb az olyan problémákra adandó válaszok kidolgozására, mint például a szennyvízkezelés, a légszennyezés, a közlekedéssel kapcsolatos széndioxid-kibocsátás stb.

A nagy kiterjedésű funkcionális városi térségek fenntartható fejlődése csak átfogó közpolitikák alapján képzelhető el, a városfejlesztés különböző aspektusaival összefüggésben. A területi koordináció történhet közvetlenül, az ágazati (pl. közlekedési, hulladék- és vízgazdálkodási) politikákon keresztül, vagy pedig közvetve, a pénzügyi kiegyenlítésen és adózáson keresztül (Tosics, 2004: 71). A legbonyolultabb és leginkább átpolitizált kérdésekben – mint pl. a közös közlekedéspolitikai, hulladékkezelés vagy adókiegyenlítés – területi szinten sokkal nehezebb megállapodást elérni, mint például a gazdasági versenyképesség javítására vonatkozóan. A zéró összegű játék típusú kérdésekben a megállapodások létrejöttéhez „fentről-lefelé” történő hatalomgyakorlás szükséges, vagy nagyon bölcs, előrettekintő magatartás az önkormányzatok részéről, melyek közül néhánynak rövidtávú terheket kell magára vennie a közös hosszútávú előnyök érdekében.

Azokban az országokban, ahol a decentralizáció és a hatalomátruházás széleskörű volt és az önkormányzatok szinte teljesen függetlenné váltak, a városi térségek további nehézségekkel néznek szembe a szabályozási típusú megállapodások terén. Amennyiben az együttműködési kultúra is hiányzik, az önkormányzatok város-térség szintű kooperációja szempontjából szinte reménytelen helyzetek alakulhatnak ki – ahogy ezt az Európai Unió néhány új, kelet-közép-európai tagállamában láthatjuk (Tosics, 2005a).

1.2.2 Város-térségek és versenyképesség

Régóta folyik a vita a területi versenyképességről, a közgazdászok egy része ugyanis kétségbe vonja, hogy használható-e a gazdasági versenyképesség fogalma területi egységek esetében. Ma már egyre többen elismerik, hogy van értelme a városok versenyképességéről beszélni, és hogy ezen a teljes funkcionális térséget kell érteni, nem csupán a szűken vett várost magát (Tosics, 2005b: 79).

Nyilvánvaló, hogy a regionális változások motorjai a városok: „(Európában) a legversenyképesebb régiókban található a legversenyképesebb városok – nem találtunk példát olyan sikeres régióra, melynek szívében sikertelen városok lettek volna” (Parkinson, 2004: 53). Annak ellenére, hogy a régiók fontos szerepe elismert, növekvő konszenzus mutatkozik abban, hogy a régiók túl nagy egységek ahhoz, hogy a versenyképesség kérdéseivel megbirkózzanak. Ugyanakkor az is világos, hogy a közigazgatási városok túl kis egységek, hiszen a fejlesztésekhez szükséges területek és egyéb feltételek sok esetben a városhatáron kívül találhatóak. Leginkább a funkcionális városi térség adhatja tehát a gazdasági teljesítmény javításához szükséges megfelelő kritikus tömeget és szakértelmet.

A szabadság és rugalmasság mellett a versenyképességhez erős vezetésre is szükség van, amely innovatív, dinamikus jövőképpel rendelkező, és más város-térségekkel is partneri kapcsolatokat épít ki. A vezetésnek fontos szerepe lehet abban is, hogy a különböző, a versenyképesség javulása szempontjából kulcsfontosságú szereplők (a közszférán kívül pl. az egyetemek és a magánszektor) között is kialakuljanak a kapcsolatok.

Az OECD várospolitikai paradigmaváltást lát abban, hogy a passzív, reagáló magatartástól egyre gyakoribb az elmozdulás a pro-aktív szemlélet felé, melyet a versenyképesség javítása érdekében dinamikusabb irányelvek vezérelnek. A városok kezdik megerősíteni klaszter-kapcsolataikat, mobilizálni innovatív kapacitásaikat és emberi erőforrásaikat; továbbá gazdasági eredményeik javítása céljából növelik látnivalóik vonzerejét és emelik az életminőséget. Mindezek mellett ugyanakkor növekvő figyelmet kell fordítani a társadalmi kirekesztés és a munkanélküliség kérdéseinek kezelésére is (Jones et al., 2006).

A tartós siker érdekében a város-térségeknek a pozitív, illetve a szabályozási feladatokat egyaránt meg kell oldaniuk. A versenyképességi megállapodások létrejötte a legtöbb országban a város-térségben található önkormányzatokon (és más érintett résztvevőkön) múlik. A szabályozási kérdésekre ezzel szemben sok külső feltétel vonatkozik, melyek nagyon különbözőek, az önkormányzatok teljes függetlenségétől a közszolgáltatások némelyikének kötelező, magasabb szintű, koordinált szabályozásáig terjedő skálán.

1.3 Az európai városi térségek térbeli széttagoaltsága

A városi térségek sokasodó és jellegükben különböző kihívásainak kezeléséhez tehát mindekelőtt jobb kormányzás kell. Ez egyrészt területi kérdés, másrészt a különböző szereplők együttműködésének problémája (a két szempont természetesen nem független egymástól).

A kormányzás területi jellegű kihívása az, hogy a meglévő, történeti alapokon nyugvó városi adminisztráció mai térbeli kiterjedése nem megfelelő, ezek közel sem fedik le a tényleges városi területeket. A gazdasági fejlődés a városi területek gyors térbeli kiterjedéséhez vezetett az elmúlt évtizedekben. Az európai helyi önkormányzatok ezzel szemben a legtöbb helyen a 20. század közepén stabilizálódtak, azóta nem változtak lényegesen. Sok helyen a területi közigazgatási egységek határai még ennél is régebbiek, a 19. században alakultak ki. Ennek következtében a közigazgatási város fokozatosan elmarad területi kiterjedtségében a gazdasági várostól. Az elavult területi (és intézményi) struktúrák miatt a közszféra hatékonysága, érdekképviseleti ereje fokozatosan lemarad a sokkal dinamikusabb magánszféra mögött.

A város-térségi kormányzás területi jellegű problémáinak megértéséhez meg kell ismerkednünk a morfológiai és funkcionális városi területek fogalmával, és ezek viszonyával az adminisztratív városi területekhez képest. Peter Ramsden (2011:134) írása alapján 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 a folyamatosan beépített terület kiterjedését jelenti (ahogyan azt pl. légi fotókon látni lehet). Ez a terület jeleníti meg legjobban a várost, mint egybefüggő fizikai vagy építészeti objektumot.
- c) A funkcionális városi terület a városi magterület (morfológiai értelemben) és a környező területek közötti kölcsönhatások alapján kerül meghatározásra. Leggyakrabban a napi ingázás mértéke a központi paraméter a térbeli lehatárolás szempontjából, utalva a közös munkaerőpiac fontosságára.

A következő táblázat 27 európai város kapcsán mutatja be az adminisztratív, morfológiai és funkcionális városi területek egymáshoz való viszonyát, a népességszám paraméterére

alapozva. (A „MUA/város” oszlopban szereplő arányszám azt mutatja, hogy a morfológiai terület lakosság száma hányszorosa az adminisztratív város lakosság számának, míg a „FUA/város” oszlopban szereplő arányszám a funkcionális városi területre mutatja ugyanezt.)

1. táblázat

**Néhány európai város adminisztratív,
morfológiai és funkcionális városi területe**

Városok	Adminisztratív város	MUA	MUA/város	FUA	FUA/város
	millió fő		arány	millió fő	arány
London	7,43	8,27	1,1	13,71	1,8
Berlin	3,44	3,78	1,1	4,02	1,2
Madrid	3,26	4,96	1,5	5,26	1,6
Róma	2,55	2,53	1,0	3,19	1,3
Párizs	2,18	9,59	4,4	11,18	5,1
Bukarest	1,93	2,06	1,1	2,06	1,1
Budapest	1,70	2,12	1,2	2,52	1,5
Varsó	1,69	2,00	1,2	2,79	1,7
Bécs	1,60	1,67	1,0	2,58	1,6
Barcelona	1,58	3,66	2,3	4,25	2,7
Milánó	1,30	3,70	2,8	4,09	3,1
Prága	1,17	1,18	1,0	1,67	1,4
Birmingham	0,99	2,36	2,4	3,68	3,7
Amsterdam	0,78	1,05	1,3	1,47	1,9
Stockholm	0,76	1,48	1,9	2,17	2,9
Frankfurt	0,65	1,46	2,2	2,76	4,2
Rotterdam	0,60	1,03	1,7	1,43	2,4
Oslo	0,60	0,71	1,2	1,04	1,7
Helsinki	0,56	1,07	1,9	1,29	2,3
Lisszabon	0,53	2,32	4,4	2,59	4,9
Koppenhága	0,50	1,36	2,7	1,88	3,8
Dublin	0,47	1,07	2,3	1,48	3,1
Manchester	0,44	2,21	5,0	2,56	5,8
Liverpool	0,44	1,17	2,7	2,24	5,1
Pozsony	0,43	0,44	1,0	0,71	1,7
Katowice	0,32	2,28	7,1	3,03	9,5
Lille	0,23	0,95	4,1	2,59	11,3
ÖSSZ/ÁTLAG	38,13	66,48	1,7	88,24	2,3

Forrás: ESPON, 2007; City population: <http://www.citypopulation.de> (2013.02.01)

Az adatok szerint az európai városok kormányzati szempontból jelentős széttagoltságot (fragmentation) mutatnak, mivel sok város esetében az adminisztratív város sokkal kisebb a morfológiai értelemben vett városnál. A táblázatban felsorolt városok esetében a morfológiai városi területeken 66,5 millió ember él, viszont közülük 28,35 millióan az adminisztratív város területén kívül. Ebből arra lehet következtetni, hogy az európai nagyvárosi lakosság közel fele él olyan városi területeken, amelyek nehezen vezérelhetők a központi városból (Tosics, 2011a: 9). A funkcionális városi területek esetében még nagyobb ez a mutató, ebben az esetben azonban sokkal „természetesebb” a kétféle terület lakosságszámának eltérése.

De milyen negatív következményekkel is járhat az, ha az emberek olyan összefüggő városi területen élnek, amely nem egy, hanem több különböző önkormányzathoz tartozik? Ramsden (2011:135) a következőkben foglalja össze a lehetséges következményeket:

- a) A helyi kormányzati rendszer széttagoltsága negatívan befolyásolja a városi terület kormányzásának, irányításának módját, ami pedig hatással van a városlakók életminőségére és a városi terület gazdaságának hatékonyságára.
- b) Mivel a gazdasági döntéshozatal az optimális szint alatt történik, a széttagolt városi térségek hatékonysága/gazdagsága elmaradhat az optimumtól. Ez korlátozhatja a gazdasági növekedést (példa erre a közlekedés, hiszen a torlódások jelentős költségnövekedéshez vezetnek).
- c) A széttagolt városi térségekben nagyobb a valószínűsége a nagymértékű társadalmi polarizációnak és a társadalmi kohéziós problémák előfordulásának, mivel a közösségi források egyenlőtlenül oszlanak el és a szegény önkormányzatok általában rákényszerülnek a saját (szegényebb) lakóikat sújtó helyi adók emelésére.
- d) A széttagolt városi térségekben nagyobb a valószínűsége a szuburbán települések lakóinak „potyautas” viselkedésére: úgy részesülnek a városi munkalehetőségekből, kulturális és egyéb szolgáltatásaiból, hogy adóikkal nem járulnak hozzá ezek költségeinek fedezéséhez.
- e) A környezeti problémákat, mint a levegő- és vízszennyezést, valamint a városok térbeli terjeszkedését a széttagolt városi térségekben nem lehet olyan hatékonyan kezelni, mert a terület-használati döntések a települések közötti versenyhelyzetben születnek és a közlekedési rendszerek sem közös szempontok alapján kerülnek kialakításra, fejlesztésre.

Az adminisztratív széttagoltság tehát súlyos problémákhoz vezethet. Ráadásul ezek a problémák nem csak az európai nagyvárosi területeken élők felét veszélyeztetik. A világban a széttagoltság (ami a tárgyalt problémákhoz vezet) a tágabb értelemben vett funkcionális városi területeken is jelentkezik, ahol az intenzív ingázás hozza létre a kapcsolatokat az egyébként független települések között. Más szavakkal az ellentmondások nemcsak a morfológiai, hanem a funkcionális városi területeken is jelentkeznek (Tosics, 2011a: 11).

2. A városi térségek fejlesztésének integrált megközelítései

A városi térségek fejlesztése, az előzőekben vázolt kihívások kezelése új, innovatív megoldásokat igényel. Ez különösen igaz a mai gazdasági-pénzügyi nehézségek között. Most

valóban szükség van arra, hogy „többet érjünk el kevesebb pénzből”, ami csak integrált megközelítéssel lehetséges.

Az integrációnak különböző jelentéstartama van, attól függően, hogy milyen tényezők összefogását, együttes kezelését jelenti.

- a) Egyrészt beszélhetünk a közösségi szektoron belüli integrációról, amelynek három típusát különböztetjük meg:
 - a szakpolitikai területek (policy areas) közötti horizontális integráció, melynek célja a területenkénti elszigetelt gondolkodás („silo thinking”) elkerülése,
 - a szomszédos önkormányzatok közötti területi integráció a funkcionális városi terület jobb kormányzása érdekében,
 - a különböző kormányzati szintek közötti vertikális integráció, a többszintű kormányzás (multi-level governance).
- b) Másrészt beszélhetünk a közösségi szektor és az egyéb szereplők (lakosság, NGO-k, piaci szereplők) közötti integrációról, amely felveti a tervezésben való részvétel és a döntéshozatal megosztásának kérdéskörét.

A tanulmány a felsoroltak közül csak a területi integrációval, ezen belül pedig a funkcionális városi területek problematikájával foglalkozik.

Annak érdekében, hogy az adminisztratív struktúrák hatékonyabban megfeleljenek a városi térségek előtt álló kihívásoknak, a nemzeti kormányok régóta igyekeznek reformokat végrehajtani az adminisztratív közigazgatási rendszerekben. Az 1960-as és '70-es években a központi kormányzatok város-térségi közigazgatási rendszerek létrehozásával – az önkormányzatok összevonásával vagy új kormányzati szint kialakításával – próbálkoztak (OECD, 2000: 6). Az 1980-as és '90-es években azonban abbamaradtak ezek az erőfeszítések, sőt, számos esetben visszaállították a korábbi struktúrákat. Így került sor például a város-térségi tanácsok (metropolitan councils) megszüntetésére az Egyesült Királyságban.¹ A város-térségi szint elleni „támadások” részben felülről (politikai megfontolások), részben pedig alulról (a lakosság bizalmatlansága) érkeztek. Utóbbi azt jelenti, hogy az új kezdeményezések általában népszerűtlenebbek voltak a lakosság körében – ennek tudható be például az, hogy Hollandiában a helyi népszavazások során elbukott a „város-tartományok” (city-provinces) létrehozásának ötlete (Kreukels, 2000: 474).

Az 1990-es évek végétől a város-térségi kormányzás gondolata újjáéledt. A kezdeményezés nemzetközi támogatóinak egyike, az OECD pozitív példaként említi Bologna, Toronto, Mexikóváros és London eseteit, mint a stratégiai tervezés és a kooperációs struktúrák kialakításának területi alapú kísérleteit (OECD, 2000:6). Az új kezdeményezések abban különböznek a korábbiaktól, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek a kormányzásra (governance), a hálózatos struktúrákra és a rugalmasságra.

A város-térségi kormányzás problémakörét el kell választani a regionalizációtól. A régiók kialakítása nagyon fontos, különösen a centralizált országokban. A régióknak a nemzetállamokkal szemben megnövekedett jelentőségét alátámasztva az Európai Unió a regionalizáció egyik fő támogatója. Regionális politikáját néhány évtizeddel ezelőtt

¹ Ebből a szempontból kivételt képeznek a francia „communautés urbaines”-ek, melyek nem kerültek felszámolásra.

nemzetiről regionális szintűre alakította át, és mivel az akkori tagállamok területfejlesztési politikájának alapjai is általában a régiók voltak, a két folyamat kölcsönösen erősítette egymást. Így hozták létre a NUTS 2 régiók rendszerét, mint a pénzügyi elosztás alapvető (bár nem kizárólagos) szintjét a Strukturális Alapok vonatkozásában. Ennek következtében az elmúlt tíz év során a régiók szerepe megnőtt. Ezeknek a régióknak a nagysága azonban általában jóval meghaladja a városok körüli funkcionális városi térségeket, tehát a NUTS 2 régiók kialakítása általában nem oldja meg a város-környék szintű kormányzás hiányának problémáját. Az újonnan kialakított és politikailag erős NUTS 2 régiók adott esetben éppen hogy ellenérdekeltek lehetnek a funkcionális város-regiók kialakulásában, ezért gátolhatják a folyamatot, mivel a szűkös erőforrások megszerzéséért folytatott küzdelemben potenciális versenytársat láthatnak bennük.

A városi/nagyvárosi térségeken belüli együttműködéssel kapcsolatosan az egyik fontos kérdés az, hogy az együttműködés formális intézményeken alapuljon vagy maradjon informális/önkéntes. Egy másik fontos kérdés, hogy az együttműködés milyen funkciókra terjedjen ki. E szempontok alapján, a Cities of Tomorrow program keretében készült háttéranyag (Tosics, 2011a) bázisán a következőkben három alapvető kormányzási modell különböztethető meg a nagyvárosi területek vonatkozásában. Ezek a megközelítések nem egymást kizáróak, akár egyszerre is alkalmazhatóak ugyanarra a nagyvárosi területre (EUROCITIES, 2011).

2.1 Formális, törvény szerint kialakítandó város-térségi kormányzási modell

Az európai nagyvárosi régiók és térségeik hálózata (METREX)² a strukturált, előre meghatározott fix földrajzi határokkal rendelkező, törvény szerint kialakítandó (statutory) város-térségi kormányzás modellje mellett érvel. A METREX által készített részletes elemzés (METREX, 2006) azt mutatja, hogy a nagyvárosi térségek hatékony és integrált gazdasági, szociális, környezetvédelmi és területi tervezéséhez több feltétel szükséges:

- megfelelő kompetenciák: a város-térségi tervezés jóváhagyásának, megvalósításának és felügyeletének hatásköre,
- felkészültség: a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges szakértelem és tudás,
- eljárások: a stratégia rendszeres nyomon követésének, felülvizsgálatának és megújításának eszközei és feltételei.

A METREX három különböző, jelenleg Európa-szerte használt város-térségi (metro-polisz) modellt azonosított (NLGN, 2006):

- a) *Átfogó (comprehensive) modell*: Választott város-térségi kormányzat működik átfogó hatáskörrel a stratégiai tervezés és végrehajtás terén. Ehhez általában a meglévő helyi adminisztratív szerkezet újjászervezésére is szükség van (pl. Hannover tartományi főváros).
- b) *Szűkített (core power) modell*: Választott vagy delegált tagokból álló hatóság jellemzi, mely a stratégiai tervezés területén belül csak meghatározott kérdésekben rendelkezik hatáskörrel (pl. Stuttgart Regionális Egyesülés).

² A METREX szervezet teljes neve: Network of European Metropolitan Regions and Areas. A szervezetről részletesebben lásd: www.eurometrex.org.

- c) *Ügynökségi/önkéntes (agency/voluntary) modell*: Delegált tagokból álló város-térségi (a városra és környékére egyaránt kiterjedő) ügynökségek vagy közös testületek kerülnek kialakításra stratégiai tervezési feladatkörrel, a végrehajtást illetően tanácsadói funkcióval (pl. Öresund Bizottság).

Ennek megfelelően a város-térségi kormányzás eszközei és intézményei is különböző formákat öltenek, a város-térségi kormányzattól és akár az egybeolvadástól (Montreal) az adóverseny csökkentését célzó közteherviselésen és pénzügyi újraelosztáson át az egy- vagy többcélú város-térségi ügynökségekig.

A fenti modellekre vonatkozó kutatás azt mutatja, hogy minél tágabb területileg a városmag körüli funkcionális városi térség, annál lazább együttműködés érhető csak el. A város-térségi funkcionális és közigazgatási térségek közti kapcsolat elemzéséből kiderül továbbá, hogy a legjobb forgatókönyv az, amikor az adminisztratív és a funkcionális városi terület egybeesik: ahol ugyanis a város-térségi terület több közigazgatási területre oszlik, ott nagyobb a valószínűsége a kooperációs problémáknak, az adóversenynek.

2005-re a METREX 32 európai várossal együttműködve kifejlesztett egy eszközt, amely lehetővé teszi annak tesztelését, mennyire erős a város-térségi kormányzat egy adott térségben. A METREX Practice Benchmark 29 indikátort tartalmaz, melyek az alábbi csoportosításban különböző kérdésekre fókuszálnak:

- kompetencia (8 mutató): milyen hatáskörrel rendelkezik a régió egy nagyvárosi stratégia jóváhagyását, megvalósítását és felügyeletét illetően;
- felkészültség (13 mutató): milyen mértékben rendelkezik a régió a megalapozott területi tervezéshez és fejlesztési döntéshozatalhoz szükséges tudással, szakértelemmel;
- eljárások (8 mutató): milyen mértékben épültek ki a régióban egy nagyvárosi stratégia nyomán követésének, felülvizsgálatának és megújításának eszközei.

A METREX hálózat a 2000-es évek közepén egy politikai nyilatkozatot is kiadott egy európai nagyvárosi térségekre vonatkozó cselekvési terv megalkotásának szükségességéről. Ez azon a meggyőződésen alapul, hogy a városok versenyképessége és kohéziója a leghatékonyabban úgy javítható, hogy a nagyobb városok esetében a funkcionális városi térség (város-térség) szintjén kialakítják a stratégiai döntéshozatal hatékony eszközeit.

2.2 Informális, alulról-felfelé építkező kreatív kormányzási modell

A Balducci–Kunzmann–Sartorio (2004) nyomán kialakított rugalmas megközelítés jelentős mértékben különbözik a METREX-étől, mivel a kiindulópontja az, hogy a városi térség felülről jövő, egységes definíciójára tett kísérletek általában csődöt mondanak, míg a rugalmasabb határokkal és elrendezéssel operálók (a hosszútávú kötelezettségvállalásra vonatkozó garanciák megléte mellett) jobban működhetnek. Az egységes definíció csődjére példaként Olaszország 1990-ben és Németország 1997-ben kialakított városkörnyéki politikája hozható fel, melyek véleményük szerint a gyakorlatban alig működnek. Megjegyzik továbbá, hogy a (felülről-lefelé vagy alulról-felfelé) megközelítéstől függetlenül van néhány olyan kérdés, amelyek ellentétes tényezők mérlegelésével válaszolhatók csak meg. A rugalmas határok például hatékonyabbak lehetnek, azonban a hosszútávú stabilitás ebben az esetben hiányzik;

a demokratikusan legitimált testületek esetében megvan a fenntarthatóság, azonban annak a veszélye is, hogy elvész az emberekkel való kapcsolat.

Az átláthatóságot és a partnerek bevonásának szükségességét alátámasztandó Kunzmann (2004) német példák alapján megfigyelte, hogy a város-térségek kreatív kormányzásának egyik legfontosabb sajátossága a regionális információs rendszerek felépítése, illetve az összes fontos szereplő bevonása a közös gondolkodás folyamatába. Amennyiben ez sikerül, a város-térség identitás és öntudat kialakulásának valószínűsége megnő, melynek pozitív hatása nemcsak befelé érvényesül, hanem kifelé, a befektetők és versenytársak felé is.

A kreatív kormányzás szakirodalmában a meglévő rendszerekkel kapcsolatos alapvető problémának a bürokratikus, esetenként túladminisztráló, az innovatív gondolkodás előfajásával fenyegető tendenciák erősségét látják (Kunzmann, 2004; Healy, 2004). A sikeres kormányzási mechanizmusok ugyanakkor elősegítik a kreatív ötletek „felfelé vándorlását” a hierarchián belül ahelyett, hogy csak a felülről lefelé áramlást tennék lehetővé. A szerzők javasolják továbbá a kockázatkerülő felfogás megváltoztatását, legyen elfogadott, hogy „a kísérletek ugyanúgy vallhatnak kudarcot, mint ahogy sikerre is vezethetnek” (Healy, 2004: 90), valamint a reflexívebb megközelítést azokban a helyzetekben, amikor lehetőség nyílik új elképzelések és struktúrák értékelésére és alkalmazására.

A javasolt, városok által alkalmazható mechanizmusok közül néhány:

- a) Rugalmas, funkcionális határok megengedése. A városi térség szívében lévő város-mag proaktív és dinamikus módon hozza össze az érintett résztvevőket a tárgyalóasztalhoz. Policentrikus városi térség esetében ez a kapcsolódó városok közti tárgyalásokat is magában foglalhatja.
- b) A már meglévő intézmények lokálpatriotizmusán való felülkerekedése.
- c) Az innovatív város-térségi szereplők hálózatának fejlesztése, valamint a kormányzási mechanizmusok fejlesztésébe a legkülönbözőbb résztvevők bevonása.
- d) A társadalmi és környezetvédelmi felelősségvállalás erősítése érdekében a harmadik szektor fokozottabb bevonása (mivel az állami szektor gyengül, a magánszektor pedig földrajzilag egyre kevésbé helyhez kötött).
- e) Katalizátor-projektek tervezése a térségen belüli együttműködés erősítése érdekében: a közös projekt növeli az együttműködés lehetőségét egy-egy körülhatárolt témában, ami segíti a kapcsolatépítést és a város-térség nagyobb léptékű politikája felé vezethet.
- f) A kialakításra kerülő, rugalmas berendezkedés lendületének megtartása oly módon, hogy a szereplők számára lehetőséget biztosítanak a találkozásra, akkor is, ha ezeken az összejöveteleken nem születik döntés konkrét cselekvésről és nem írnak alá semmilyen megállapodást.
- g) A folyamat átláthatóságának, valamint annak biztosítása, hogy a kormányzási gyakorlatra vonatkozó innovatív ötletek irányában valóban nyitott a hozzáállás.

A kreatív kormányzás szemlélete tehát támogatja a rugalmasságot, lehetőséget kínálva a városok számára, hogy nyitottabbak, befogadóbbak és innovatívabbak legyenek az új működési mechanizmusok kialakításában. Ez a megközelítés felhívja a figyelmet a sztenderdizált, mindenki számára egyfoma (one size fits all) javaslatok veszélyeire is, hangsúlyozva a helyi társadalmi, kulturális, történelmi és gazdasági kontextus szerepét.

2.3 Stratégiai tervezésen vagy nagyprojekteken alapuló együttműködés

A harmadik megközelítés szerint nem az intézményi formákra kell koncentrálni, hanem az együttműködés tartalmi elemeire. Ebben a modellben általában a stratégiai tervezés kerül kiemelésre, mint a város-térségen belüli együttműködés legfontosabb mechanizmusa. A modell egy másik változatában a város-térségi együttműködés alapja a stratégiai nagyprojekt.

E modellek kiindulási pontja az a feltevés, hogy a jelenlegi kihívások a társadalomban és a városokban strukturálisak, amelyeket nem lehet kezelni a hagyományos eszközökkel, különösen nem a meglévő intézményi keretek között vagy e keretek módosításával.

Albrechts (2010) szerint a stratégiai területi tervezés a legjobb módja a kevésbé hatékony kormányzási modellel való szakításnak. A stratégiai tervezés ugyanis a közösségi szektor által vezérelt, átalakító és integráló társadalmi-térbeli folyamat, amelyben a célok, a beavatkozások koherens rendszere és a végrehajtás meghatározzák, hogy milyenné válhat a tér.

Nagy kihívást jelent ezen megközelítés számára, hogy a stratégiai tervezés politikai támogatást igényel, amely választott képviselőktől függ, akik általában szűkebb területi érdekeket képviselnek. A nehézségek ellenére azonban a stratégiai tervezés önálló megközelítésnek tekinthető abban az értelemben, hogy a tervezési folyamaton van a hangsúly – a térbeli struktúrától függetlenül.

Ennek az együttműködési típusnak egy alváltozata a stratégiai nagyprojekt vezérlete alatti kooperáció. Lyonban és környékén például egy transzregionális vasúti projekt megvalósítása érdekében egy ideiglenes kooperációs mechanizmust hoztak létre a meglévő intézményi kereteken kívül, amely biztosítja minden résztvevő helyi hatóság autonómiáját gondosan elkerülve, hogy bármelyikük nagyobb hatalomhoz jusson a többenél (Idt–Arab–Lefeuve, 2012: 230).

A tervezés integrálásának területi vonatkozásaira vonatkozó fejezet végén érdemes a modellek érvényességével kapcsolatban két megjegyzést tenni. Az első a modellek dinamizmusával kapcsolatos. A globalizáció és a gazdasági átalakulás változásokat eredményez a városi funkciók terén is. Az általános tendencia a korábbi, statikus, rögzített modellek felől a rugalmasabb megoldások irányába történő elmozdulás. A régióknak, tartományoknak és az önkormányzatoknak már nem feladata, hogy egy adott népesség (és szavazók) számára, egy előre meghatározott térben – monopolisztikus módon – szolgáltatásokat nyújtsanak. Újabban a felelősségi viszonyok egyre jobban átfedik egymást, a szolgáltatások nyújtása és ezek igénybevétele egyre kevésbé tartja tiszteletben a területi határokat (Zanon, 2013: 22).

A másik megjegyzés a területi szempont, a térbeli közelség jelentőségének potenciális csökkenésére vonatkozik. Andrew Copus egy közelmúltbeli előadásában³ a gazdasági térszervezésre vonatkozóan két versengő felfogást mutatott be. Állítása szerint ugyan a területi gazdaság-földrajz tanításai még mindig érvényesek, egy új jelenség, az ún. szervezett közelség (organised proximity) egyre fontosabbá válik. A társadalmi közelség ugyanis egyre inkább függetlenedik a földrajzi távolságtól, új típusú áramlások alakulnak ki. E nézet szerint ma átmeneti időszakban vagyunk, egyes társadalmi-gazdasági folyamatok továbbra is

³ Rural-Urban Seminar, Metz, 2012. november.

érzékenyek a térbeli közelség dimenziójára, míg mások egyre szabadabbá válnak a távolság béklyójától az új közlekedési és info-kommunikációs eszközök révén.

3. Példák városkörnyéki, metropolisz kormányzásra és stratégiai tervezési rendszerekre

3.1 Város-térségi és többszintű kormányzási struktúrák a METROGOV városokban

Az URBACT I program METROGOV projektjében (Homan–Howl–Tosics, 2007) nyolc európai város vett részt: Köln, Frankfurt, Birmingham, Glasgow, Milánó, Malmö, Lille, Budapest. Ez a városi kör megfelelő alapot szolgáltat egy európai szintű eszmecseréhez a város-térség témájáról, mivel minden alaptípust leképez az európai országok regionalizáció/decentralizáció szerinti tipológiájából. Így a föderatív (Németország, Belgium), a regionalizált (Olaszország), a decentralizált (Svédország) és a klasszikus unitárius (Franciaország, Magyarország, Egyesült Királyság) típusú országok egyaránt reprezentálva vannak. A városok mai helyzetére jellemző, hogy egyik sem rendelkezik stabil adminisztratív mechanizmusokkal a város-térség szintjén, azonban mindegyikre jellemzőek formális vagy informális törekvések az ez irányú együttműködés javítására.

3.1.1 A meglévő többszintű kormányzási struktúrák és a város-térség

A tanulmány melléklete áttekintést ad a meglévő többszintű kormányzási struktúrákról és a város-térségi szintről a METROGOV városokban. Az első oszlopban a város maga, az utolsóban pedig a város után következő közigazgatási szint (tartomány, régió stb.) szerepel. A középső két oszlop a város-térség alternatív definíciói szerinti információt tartalmazza: a második a funkcionális városi térséget veszi alapul, a harmadik oszlop pedig az ennél is tágabb meghatározás (a gazdasági együttműködés és/vagy befolyás területe) szerint tartalmaz adatokat. Sok esetben egynél több definíció alapján található információk, ami azt jelenti, hogy az adott térség/szint esetében több definíciós alternatíva létezik.

A melléklet azt sugallja, hogy minden város eltérő a város, a város-térség, illetve a következő közigazgatási szint relatív pozícióját tekintve. A következő táblázatból, amely a különböző szintek lakosságának arányát mutatja, kiderül azonban, hogy ez nem így van.

A METROGOV városok több mint fele (kivéve Lille, Malmö és Budapest) hasonló képet mutat, ha a város-térség a város lakosságának egymáshoz viszonyított arányát nézzük: a kisebb (funkcionális) városi térség lakossága 3–3.5-szerese a városénak, míg a nagyobb város-térség (a gazdasági befolyás térsége) 4–8-szorosa. A legtöbb esetben a tágabb definícióval meghatározott város-térség lakossága kisebb a következő (regionális) közigazgatási szintnél.

Lille és Malmö kivételes értéke a határokon átnyúló kapcsolatokban, illetve térségeik policentrikus jellegében rejlik, Budapesté pedig abban, hogy a város maga nagy területi kiterjedésű – az 1950-es Nagy Budapest törvénnyel a városhoz csatolták az akkori agglomeráció jelentős részét.

2. táblázat

**A város-térségek és közigazgatási régiók nagysága
a városokhoz képest a nyolc METROGOV város esetében**

Város	Város lakossága (ezer fő)	A város lakosságához viszonyított nagyság (arány)		
		Szűkebb város- térség	Tágabb város- térség	Következő közigazgatási szint
Köln	986,0	3,0	8,1	18,3
Frankfurt	647,0	3,4–5,9	8,2	9,4
Birmingham	977,0	2,8	3,6	5,4
Glasgow	580,0	3,0	5,2	8,6
Milánó	1260,0	2,9	4,8	7,2
Malmö	270,0	2,2	3,6–13,3	4,3
Lille	227,0	6,2	15,9	17,6
Lille*	1090,0	1,7	3,3	3,6
Budapest	1700,0	1,4	2,4	1,7

* Lille-t a „Communauté Urbaine” szintjén értelmezve

Forrás: saját szerkesztés

Az összes METROGOV város esetében a város-térség a kormányzásnak egy újabb szintjét jelentené, amelyet a sokszor már amúgy is túlszűfolt igazgatási struktúrába kellene beilleszteni. Mindenhol legalább három meglévő szint van: a város, a régió és a nemzetállam. Ezek mindegyike különböző politikákkal és stratégiákkal rendelkezik, amelyeket összhanga kell hozni a város-térség szemléletével. Ráadásul a meglévő struktúrák átalakítása mindenhol törvényhozásbeli változtatásokat tenne szükségessé, ezért nehézkes és hosszadalmas folyamat lenne.

3.1.2 Város-térség szintű funkciók a többszintű kormányzási rendszerben

A város-térségi szint adottságainak szisztematikusabb áttekintése végett a METROGOV projekt munkája során három különböző funkció (stratégiai tervezés, tömegközlekedés és hulladék-elhelyezés) tekintetében hasonlították össze a városokat annak vizsgálatára, hogy ezek a funkciók milyen mértékben teljesülnek a város-térség területén.

A rövid elemzés azt a kezdeti feltevést volt hivatott vizsgálni, hogy a város-térség szintjén a stratégiai tervezésben a legkönnyebb egyetértésre jutni (ez a jövőképpel kapcsolatos, nem kötelező érvényű funkció minden fél meglegedésére szolgálhat); a tömegközlekedést tekintve nehezebb (ez mindenki számára előnyös, de kötelező érvényű megoldásokat igényel); és a hulladék-elhelyezés tekintetében a legnehezebb (ez szabályozási típusú, amenny-

nyiben a nem kívánatos funkciót el kell helyezni valahová a NIMBY-effektus⁴ ellenére). Ez a feltevés összhangban áll a METREX azon nézetével, mely szerint a stratégiai tervezés a legfontosabb együttműködési eszköz funkcionális városterületi szinten.

A METROGOV városokban szerzett tapasztalatok nem erősítették meg teljes mértékben a feltevést: több város esetében a tömegközlekedési együttműködés város-térségi szinten fejlettebb, mint a közös stratégiai tervezés. Ez különösen igaz azokban az országokban, ahol a tömegközlekedési együttműködést regionális (vagy nemzeti) szinten kezdeményezik és szervezik meg, igen széles területi bázison. Ezekben a városi térségekben a stratégiai tervezési együttműködés – amely sokkal inkább alulról építkező kezdeményezés kellene, hogy legyen – kevésbé fejlett, mivel előfordulhat, hogy kevésbé sürgetőnek tűnik az önkormányzatok számára.

E megjegyzéstől eltekintve általánosságban világosnak tűnik, hogy a stratégiai tervezés és a tömegközlekedés alkotja mindenfajta megvalósítható város-térségi kapcsolat minimális tartalmát. A hulladék-elhelyezés (más infrastrukturális szolgáltatásokhoz, például a szennyvízelvezetéshez hasonlóan) kifejezetten technikai jellegű funkció, mely megoldható olyan önkormányzatok egyfunkciós partnersége keretében, amelyek nem feltétlenül fedik le a teljes város-térségi területet. Az ilyen infrastrukturális szolgáltatások esetében is fontosak a területi együttműködési megállapodások, mégha nem is tekinthetők a város-térségi együttműködés fő hajtóerejének.

Ideális forgatókönyv esetén a szabályozó funkciókat bizonyos mértékig város-térségi szinten vezérlik (de nem feltétlenül pontosan ezen a területi alapon szervezik), míg a pozitív, mindkét fél számára előnyös funkciókat minimum ezen a szinten, de inkább nagyobb területen teljesítik, lefedvén a város teljes gazdasági befolyási területét.

3.2 Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportjának elemzése

Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportja 2010–2011 folyamán kérdőíves módszerrel 21 európai városban feltárta az adott város-térséghez kapcsolódó összes együttműködési területet (EUROCITIES, 2011). Az elsődleges értékelés igazolta azt a feltételezést, hogy a térbeli szintek közül meg kell különböztetni a szűkebb agglomerációs város-térséget (napi szintű együttműködés, főleg a közlekedéshez, szennyvíz- és hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó funkciókat tekintve) és a tágabb értelemben vett város-térségi területet (szélesebb gazdasági együttműködés, főleg az üzleti és kulturális kapcsolatok, a szabadidős tevékenységek és turizmus terén). A vizsgált városok között számottevő a különbség a tekintetben, hogy létezik-e valódi együttműködés formalizált módon vagy legalábbis informálisan az agglomerációs és a tágabb értelemben vett város-térségi terület vonatkozásában.

A vizsgálat egyik célja annak elemzése volt, hogy van-e kapcsolat a városok körüli különböző együttműködési területek és a korábban tárgyalt különböző együttműködési modellek között. Az eredmények azt mutatják, hogy az együttműködési modellek nem kapcsolódnak kizárólag bizonyos városokhoz. A valóságban minden városnak többféleképpen lehet lehatárolni a potenciális városkörnyéki területeit és ezek általában különböző kormányzati modellekbe sorolhatók.

⁴ A mozaikszó az alábbi angol kifejezésből ered: not in my back yard (nem az én kertemben).

Az alábbi táblázat rávilágít Birmingham esetére. Az 1 millió lakosú város körüli térség öt szintjét lehet meghatározni. Jelenleg egyik szintnek sincs stabil, fix határokkal rendelkező város-régiója (a megye és a régió ilyen típusúak voltak, de ezeket eltörölték 1986-ban, illetve 2010-ben). 2010-ben az új kormány Angliában a korábbi régiók helyett bevezette a LEP rendszert (Local Enterprise Partnerships), a gazdasági szereplők által irányított területi együttműködések, melyek város-térségi, metropolitán területeket, de ezek mellett nem metropolitán területeket is összekapcsolhatnak. Három év alatt Anglia közel teljes területe lefedésre került LEP-ekkel. A LEP egy alulról felfelé építkező rugalmasabb irányítási struktúra, míg az agglomeráció és a szélesebb értelemben vett város-régiós terület informális szint.

3. táblázat

Kormányzási megoldások Birmingham városa körül

<i>Város körüli egységek</i>	<i>A különböző egységek funkciói</i>	<i>Adminisztratív háttér</i>
1., Nagy-Birmingham és Solihull LEP terület (1,9 millió): Birmingham + 7 település	Még nem teljesen eldöntött. Beletartozhat: stratégiai tervezés, gazdaság-fejlesztés, közlekedés, kultúra és kreatív gazdaság, turizmus, képzések, zöld gazdaság, lakásügy. Finanszírozása: vállalkozásorientált közösségi intézkedésekből.	A LEP rendszer kialakítása 2010-től. Az önkormányzatok önkéntes társulása, tanáccsal és munkacsoportokkal, melyek tagjai politikai és gazdasági vezetők
2. Birmingham agglomeráció (2,3 millió): fizikailag beépített terület + 10 km zöld gyűrű	Nincsenek	Nincs szervezet
3., West Midland Metropolitan County (2,55 millió). Két fő rész: Birmingham, Black County	Megye: Integrált Közlekedési Hatóság (több LEP területén, a Birmingham LEP területének csak egy részét lefedve)	A megyéket az 1974-es országos törvény hozta létre, és eredetileg tanács vezette. A megyéket ugyan 1986-ban feloszlatták, de Birminghamban a hét kerület politikai vezetőinek kapcsolata megmaradt.
4., „Birmingham Metropolitan Area” (3,6 millió): a megye + városok 30-60ezer lakossal, mezőgazdasági részeket is beleértve	Nincsenek	Soha nem volt szervezet ezen a szinten
5. West Midlands Régió (5,3 millió)	Nincsenek	A régiókat 2010-ben feloszlatták.

Forrás: EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoport adatgyűjtése (2011),
Tosics Iván összeállítása

Az OECD város-térségi adatbázisa Birminghamet is tartalmazza (OECD, 2012: 91). Eszerint a lakosság a teljes funkcionális városi területen 1,892 millió. Az egybefüggő városias (morfológiai) területeken élő lakosság 1,679 millió. A fenti táblázat azt mutatja, hogy a Nagy-Birmingham és Solihull LEP terület (Birmingham, Solihull és további 7 település) lakosságában megegyezik az OECD által meghatározott város-térséggel. Következésképpen, ha a LEP végül jelentős városfejlesztési és szabályozási funkciókat kap (amilyenek

a második oszlopban szerepelnek), akkor egy olyan kormányzati szint jön létre, amely a város közigazgatási területén élő 1 millió lakos mellett – a mindennapi gyakorlathoz és gazdasági racionalitáshoz igazodva – kiterjed a funkcionális területekre is.

Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportja által az európai városok mintáján végrehajtott adatgyűjtés és -elemzés néhány előzetes eredménye a következő állításokban összegezhető.

- a) A vizsgált városok között nagy különbségek vannak aszerint, hogy a szűkebb és tágabb értelemben vett város-térségi szinteken kialakult-e valamilyen együttműködés formalizált módon vagy legalább informálisan. A legtöbb esetben sem a szűkebb (agglomerációs, napi együttműködés), sem a tágabb (szélesebb gazdasági együttműködés) város-térségi terület nem esik egybe a meglévő közigazgatási határokkal (megye, régió).
- b) A legtöbb város esetében meg lehet különböztetni a szűkebb és tágabb értelemben vett város-térségi szinteket. A szűkebb területhez leggyakrabban a közlekedés, valamint a szennyvíz- és hulladékgazdálkodás, míg a tágabb területhez a gazdasági és kulturális kapcsolatok, a szabadidő és a turizmus funkciói kapcsolódnak.
- c) Ha város-térségi szinten van közös akarat a formalizált együttműködés erősítésére, bizonyos típusú szervezeteket létre kell hozni ennek érdekében. Ugyanakkor ezeket folyamatosan felül kell vizsgálni a körülmények dinamikus változásainak figyelembe vételével.
- d) Ha nincs közös akarat a formalizált együttműködésre, akkor az informális, rugalmas együttműködési formák és a tervezés vagy projekt alapú megközelítések képzelhetők el.
- e) Ami az együttműködések alulról-felfelé, illetve felülről-lefelé való szervezését illeti, tapasztalatok szerint az alulról felfelé irányuló kezdeményezések elsősorban policentrikus területeken, hasonló méretű települések között lehetnek sikeresek (pl. Lille, bizonyos mértékig Stuttgart). Az egyközpontú nagyvárosi területeken általában felülről, nemzeti vagy regionális szintről induló kezdeményezések szükségesek az alulról felfelé való kooperáció elindításához (pl. Brüsszel). Ilyen felülről jövő kezdeményezések hiányában a nagyváros és a környező, jóval kisebb települések közötti kapcsolatok csak ad hoc jellegűek vagy egyáltalán nem is léteznek (pl. Budapest).
- f) A stratégiai tervezés vagy egy nagy projekt „könnyebb” első lépés az együttműködés felé olyan esetekben, ahol más, konkrét módszerek kevésbé megvalósíthatóak (pl. Bécs, Katowice, Birmingham, Ghent).
- g) Európában vannak más típusú területi együttműködési minták is, mint például a hálózati kormányzás (pl. Rennes-Nantes, Malmö-Lund, Linköping-Norrköping, Katowice Városi Társulás,⁵ Helsinki és a környező városok). Ez egy speciális forma, amelynek a funkcionális, terület alapú együttműködésekhez való viszonyát tovább kell tanulmányozni.

⁵ Katowice a Ruhr-vidékhez hasonlóan sűrű városi terület központja, amelyben 14 városi rangú település között együttműködési megállapodást Katowice vezetésével.

4. A viszonyítási modellek érvényesülése a kelet-közép-európai országokban

A kelet-közép-európai országokban a 90-es években minden, a térségi kormányzással kapcsolatos tényező gyökeresen megváltozott. A politikai „átmenet” időszaka csak a 2000-es évek elején zárult le (legalábbis néhány fejlettebb országban).

Az átmenet során a „történelmi inga” a központosító szocialista rendszertől az ellenkező véglet, a szabadpiaci kapitalizmus irányába lendült. Ezen eltérő társadalmi-politikai rendszerek közül egyik se tudta, illetve akarta kezelni a város-térségi problémákat, amelyek bonyolult, kooperáción alapuló megközelítéseket igényeltek volna.

Többé-kevésbé mindegyik országban lezajlott a nagyvárosok és környékük közötti viszonyok gyökeres átalakulása. A központosított és tervgazdaságon alapuló modellt a szocialista típusú szuburbanizáció jellemezte, amelyben a nagyváros környéke azért nőtt, mert oda azok költöztek vidékről, akik a nagyvárosban dolgoztak, de ott nem volt esélyük lakáshoz jutni (Hegedüs–Tosics, 1991). Ezt a '90-es évektől felváltotta a nyugati típusú, a városból a környékre költözést jelentő szuburbanizáció, amely a '90-es évek végétől fel is gyorsult, amikor a bankok kiépítették az ingatlanhitelezési rendszereiket.

A 2000-es évek közepén nyilvánvalóvá váltak a szétaprózott önkormányzati rendszer ellentmondásai, amelyek a nagyvárosi térségekben különösen élesen jelentkeztek: a szuburban települések gyors gyarapodása a mag városok régi építésű városrészeinek és barnamezős területeinek átalakulási esélyeit lényegében megsemmisítette.

A 2000-es évek második felében beköszönő EU-s időszak nemcsak pénzügyi szempontból nagy jelentőségű, hanem – és főleg – az új adminisztratív és kormányzati technikák megjelenése miatt. Ezek néhány országban jelentős változásokat hoztak a város-térségi témakör vonatkozásában is.

- a) Romániában a 2007-es csatlakozást követően az EU-s pénzek területi elosztásában egy ún. növekedési pólus módszert alkalmaztak. Ez különösen az ország hét másodlagos városának, a Bukarest alatti városkategóriának a tervezési rendszerét változtatta meg. Ezek a városok a Strukturális Alapokból rájuk szánt összegeket csak akkor hívhatták le, ha lehatárolták a funkcionális városkörnyéküket és az ebbe eső településekkel közösen Integrált Városfejlesztési Tervet készítettek. Így Romániában az uniós támogatások feltételrendszerének a kialakításával elkezdődött az integrált funkcionális térségi tervezés.
- b) Lengyelországban a regionalizáció folyamata sokkal előrébb jutott, mint a többi poszt-szocialista országban. Lényegében csak itt alakultak ki valós hatalommal rendelkező, közvetlenül választott régiók. A 16 régió székhely-városai vonatkozásában felmerült a város-térségi tervezés kötelezővé tétele is, de az elkészült törvényjavaslat sokáig pihent a pártpolitika útvesztőiben: a vidék és a mezőgazdasággal foglalkozók politikailag erős képviselői eleinte sikerrel verte vissza az általuk a városi befolyás erősödésének beállított város-régiós elképzeléseket. A 2014-től kezdődő EU-s tervezési időszakra azonban már a régió-központok funkcionális városi térségei válnak tervezési egységekké.
- c) Magyarországon jelentős lépések történtek az integrált tervezés városi szintű elterjesztésében (lásd az Integrált Városfejlesztési Stratégia készítésének kötelezővé tételét). Az önkormányzati törvény biztosította települési önállóság miatt azonban

semmilyen jogi lehetőség nem volt arra, hogy az egy funkcionális térségbe tartozó települések együttműködését kötelezővé lehessen tenni. Az egyetlen kivétel Budapest lehetett volna, amely vonatkozásában elfogadták az ún. Agglomerációs törvényt,⁶ és felállították a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. Igazi változást azonban itt sem sikerült elérni, ráadásul a legutolsó 2–3 évben nemcsak a BAFT került megszüntetésre, hanem a térségi együttműködés egyik előfutára, a Budapesti Közlekedési Szövetség is. Napjaink további változása a régiók szerepének radikális csökkentése, amelyek helyébe lépő kisebb megyék valószínűleg még kevésbé lesznek a – szervezetileg, illetve igazgatási szempontból sajátosan elkülönülő – megyeszékhelyek térségi szerepének a növekedését segítő város-térségi elképzelések támogatói.

A kelet-közép-európai országok tehát nem túl sok haladást értek el a város-térségi együttműködés terén, az utóbbi 20–22 évben az Európa nyugati felében lezajlott fejlemények, kísérletek és tapasztalatok eddig kevésbé érintették ezt a térséget. Talán a következő időszak kettős krízise, azaz a gazdasági-pénzügyi válság és a legfejlettebb térségeknek az EU-s támogatásokból való kiesése kell ahhoz, hogy a terület-szervezési modernizáció Európának ebben a részében is teret nyerjen.

5. A 2008. évi ingatlanhitelezési válság várható hatásai, a város-térségi kormányzással és tervezéssel kapcsolatos elképzelések átalakulása, megújulása

A 2008-ban eszkalálódó világméretű gazdasági és pénzügyi válság jelentősen megváltoztatta a fejlődés feltételeit azáltal, hogy a gazdasági növekedés lehetősége (legalábbis egy ideig), valamint a közösségi szféra költségvetése (vélelmezhetően hosszabb ideig) csökken. Ezen túlmenően a funkcionális város-térségek vonatkozásában a kereslet is megváltozott, a közlekedési költségek növekedésével és az ingatlanárak csökkenésével egyre kevesebben célozzák meg a városkörnyékre költözést, sőt, megindulni látszik a korábban kiköltözöttek egy részének a városba való visszaköltözése is (pl. Budapest).

A fenntartható fejlődéssel és a városok előtt álló kihívások integrált kezelésével kapcsolatban a napjainkban is zajló válságnak jótékony mellékhatásai is vannak, amiket nem szabadna elszalasztani. Éppen a kialakuló önkormányzati válsághelyzet lehet ugyanis az a tényező, amely a korábban egymással nem kommunikáló településeket az együttműködés felé ösztönözhetné.

Az elmúlt néhány évben megjelentek az első példák a funkcionális logika térnyerésére, amelyekben legalábbis részben felfedezhető a krízis hatása. A teljesség igénye nélkül néhány ilyen változás a következő.

- a) Az általános koncepciók szintjén megerősödött a város-falu (urban-rural) együttműködés iránti igény. Ez részben összefügg az élelmiszeri témakör fordulataival

⁶ 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről.

- (a „sustainable food” azt a felismerést tükrözi, hogy sok előnnyel járna, ha a város élelmezésében a közeli vidéki területek nagyobb szerepet játszanának).
- b) A klímaváltozásra és az energiabőség utáni időszakra való felkészülésben sok város felismeri a város-környék jelentőségét mind a problémák, mind a lehetőségek oldaláról. Ugyanebbe az irányba hat a ma divatos „ellenállóképesség (resilience) koncepció”, amely egyes változataiban a funkcionális városi térségre fogalmazza meg a rugalmasabb jövőbeli fejlődés feltételeit.

Összefoglalás és kitekintés

A tanulmány központi állítása szerint a sokasodó városi problémákat az erősen beszűkült közpénzekkel csak akkor lehet kezelni, ha területileg és tartalmilag egyaránt integrált megközelítések kerülnek alkalmazásra. Az OECD (2012: 172) szerint csak kompaktabb térségi fejlődéssel lehet a problémákat kezelni, amelyhez a nemzeti városfejlesztési stratégiák és támogatások mellett a város-térségi szintű stratégiai tervezés jelentheti a kiindulópontot.

A városok és a körülöttük lévő területek közötti valós együttműködés elérése nagyon fontos cél, nemcsak a helyi körülmények és a városi népesség életminőségének javítása érdekében, hanem azért is, mert ez egyben kulcsfontosságú tényező az európai fejlődés versenyképesebbé és fenntarthatóbbá válásához.

A város-térségi együttműködés lehetőségeit javítja az „új típusú” regionális politika terjedése, melynek célja – szemben a korábbi, kiegyenlítő jellegű regionális politikával –, hogy minden régió saját optimális szintjéig növekedjen, mivel a nyitott nemzetközi gazdaság körülményei között nemzeti szinten ma már nincsen zéró összegű játék. Ez azt jelenti, hogy egy régió sikere nem feltétlenül kell, hogy a többi régió lehetőségeinek a beszűkülését jelentse (Clark, 2005).

A város-térségek sikeréhez elengedhetetlenül szükséges, hogy független és rugalmas eszközöket kapjanak a bevételek megteremtésére és elköltésére, továbbá jogosultságot olyan döntések meghozatalára, amelyek érintik a város-térség és népessége jövőjét. Arról is gondoskodni kell, hogy a város-térségek növekedése kiegyenlített legyen mind környezetvédelmi, mind társadalmi szempontból. Mindennek érdekében aktív beavatkozásokra van szükség a város-térségen belül, amelyekhez megfelelő döntéshozatali mechanizmusok szükségesek. Ez nem jár rövid távú nyereséggel, a befektetés (politikai és pénzügyi szempontból) inkább közép- és hosszútávon térülhet meg.

Úgy tűnik, hogy egy új várostérségi együttműködési időszak kezdetén vagyunk – azonban ez különbözni fog a korábbiétól. Nem valószínű, hogy a jelenlegi együttműködési időszak eredménye ismét fixen körülhatárolt új közigazgatási szintek tömeges létrehozása lesz. A korábban eltörölt város-térségi szerveket nem valószínű, hogy visszaállítják, mivel úgy a lakosságban, mint az önkormányzatokban ott lappang az általános félelem, hogy bármilyen új szervezet hamarosan túl merevvé válik és leginkább csak saját érdekein munkálkodik. Ezért ma az a legvalószínűbb, hogy a rugalmasabb együttműködési modellek alapján lehet nagyobb területi egységeket létrehozni. Ez azt jelenti, hogy az új egységek nem rendelkeznek majd átfogó döntéshozatali jogosultsággal, de céljuk, hogy vitaforumként szolgáljanak a résztvevő önkormányzatok számára a tekintetben, hogy azok miként alakítsanak ki együttműködést és kössenek közszolgáltatásokra vonatkozó megállapodásokat a funkcionális

városi térségben. A város-térségi kapcsolatok ezen új időszakában a szélesebb körű területi együttműködés is teret hódít majd azokban a szektorokban, ahol minden partner nyer az együttműködéssel. Így az új együttműködési időszakban valószínűleg újfajta együttműködési módok alakulnak ki, nagyobb hangsúly helyeződik a kormányzásra, a hálózatszerű struktúrákra és a rugalmasságra.

A város-térségi partnerségek számára nyitva álló lehetőségek különböznek aszerint, hogy a szakmapolitikai jogkörök, a felelősségek és az erőforrások hogyan és milyen mértékben kerülnek átruházásra. A politikai, a közigazgatási és a finanszírozási rendszerek különféle modelljei, valamint és az országok közötti történelmi, geopolitikai különbségek nagyon eltérő körülményeket teremtenek a város-térségi együttműködés létesítésére. A helyhatóságok mérete, illetékessége, feladat- és hatásköre, valamint az együttműködés „kultúrája” nagyon különbözik az európai országokban. Azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok széles autonómiával bírnak, leginkább az alulról építkező megközelítések lehetségesek. Más országokban, ahol a magasabb szintek (az országos és a középszintű területi közigazgatási egységek) rendelkeznek erősebb hatalommal, a város-térségek lehetőségei főként tőlük függenek.

Ezek alapján könnyű arra a megállapításra jutni, hogy Európában nincs kizárólagos, „egyméretes”, mindenki számára érvényes együttműködési modell az eredményes város-térségi kormányzásra, inkább csak tendenciák léteznek, amelyeket a körülményeknek megfelelően kell adaptálni.

A tanulmány feltárta a funkcionális városi térségek szűkebb és tágabb formáit és ezek eltérő feladatait: a szűkebb városias területen belül elsődleges a belső konfliktusok megoldása, míg a szélesebb értelemben vett városi terület kapcsán a fő cél a gazdasági együttműködési lehetőségek optimális kiaknázása. Ezekhez az eltérő feladatokhoz más és más megközelítések szükségesek.

Az önkéntes megállapodások a városok és a körülöttük lévő területek között hasznosak, de nem elegendők: erősebb együttműködési keret kidolgozására is szükség van, mivel az együttműködési kötelezettségvállalások önkéntes kialakítása a szűkebb város-térség szintjén ritkán működik jól és tartósan. A város-térségeknek létre kell hozniuk azt a kapacitást, amellyel a szabályozási jellegű konfliktusok megoldásán túlmenően megteremthetik a hosszabb távon versenyképes és fenntartható fejlődés feltételeit.

Az 1990-es évek végén két fő elméleti megközelítés bukkant fel a nagyvárosok körüli városi térség területi együttműködésével kapcsolatban, egymással ellentétes javaslatokkal. A strukturált, előre meghatározott város-térségek szerinti megközelítés a koordinált, formális együttműködési filozófia reneszánszát jelenti, melynek célja a nagyvárosi szint erősítése azon meggyőződés alapján, hogy az önkéntes megállapodások összetett rendszere nem elegendő. A rugalmas megközelítés, a kreatív város-térségi kormányzás alapja ezzel szemben az informális együttműködés rugalmas térségi struktúrákban, ahol az önkéntes együttműködés fentről kapott speciális eszközökkel erősíthető.

Valójában azonban a két különböző megközelítés nem zárja ki egymást, lehetséges az egyidejű alkalmazásuk, de különböző térségi szinteken. A területileg szűkebb város-térségekben a rögzített, míg a tágabb térségekben a rugalmas együttműködési modellek lehetnek inkább sikeresek. A szűkebb térségben együttműködést kell kialakítani a közszolgáltatások széles körében (speciális célú szervek rugalmas vagy kötött térségi kialakításával) és a területfelhasználás terén (a közös, régiós szintű stratégiai döntések végrehajtását garantáló,

területileg kötött mechanizmusok kiépítésével). A tágabb térség együttműködésének a célja a gazdasági tervezés és fejlesztés, esetleg néhány közszolgáltatás (pl. közlekedés) koordinálása rugalmas, alulról építkező partnerség keretében.

Világos, hogy a hatalmas különbségek ellenére a két fő megközelítés kiegészíti, nem pedig kizárja egymást. Mindkét megközelítésre szükség van, de más és más célból. A kötött lehatárolás elengedhetetlen az erős szabályozó funkciók érdekében – a területhasználati kontrollrendszerhez jogi háttér, továbbá a kontrollt szigorúan behatárolt területen gyakorló intézmény szükséges. Ugyanakkor a gazdaságfejlesztési együttműködés gyorsan változó világában a rugalmas határvonalak megfelelőbbek, hiszen lehetővé teszik a partnerségek változtatását.

Az eltérő megoldások kombinálása innovatív megoldásokat eredményezhet: a pozitív funkciók alulról, önkéntes vállalatok keretében történő fejlesztését az ezzel párhuzamosan, felülről kialakításra kerülő legfontosabb szabályozó funkciók ösztönözhetik. Az intézményi megoldások is variálhatók: egy fixen körülhatárolt területen például létesíthető olyan intézmény, amely együttműködést kezdeményezhet különböző funkciók tekintetében, a terület alacsonyabb szintű egységei közötti megállapodások alapján. Egy további lehetőség lehet az együttműködési terület tér(ség)beli kiterjesztése: ha a központi város-térség sikeres a magfunkciókat tekintve, sőt, még néhány szabályozói jogkör tekintetében is, cél lehet egy szélesebb város-térség kialakítása, amely kis számú funkcióra korlátozódik, főként mind-egyik fél számára kedvező módon.

Jelenleg az erősen koordinált, fixen körülhatárolt, formalizált szűkebb város-térségi struktúrák ritkán fordulnak elő, vannak azonban példák ez irányú fejleményekre. Ugyanakkor számos példa akad a lazább, rugalmasan körülhatárolt együttműködési kísérletekre a kiterjedtebb város körüli területeken. A város-térségi együttműködés tehát a közeljövő egyik legfontosabb, sok lehetőséget magában foglaló kérdésköre lesz.

Melléklet

**A meglévő kormányzati berendezkedés
és a potenciális város-térségi lehatárolások a METROGOV városokban**

METROGOV város		A város (önkormányzat) szintje	Potenciális város-térség (szűkebb definíció)	Gazdasági befolyás térsége (tágabb definíció)	A következő közigazgatási szint
Köln	Igazgatási egység	Köln Önkormányzata	Köln-Bonn Régió: Köln + 50 önkormányzat	Európai Nagyvárosi Régió (Metropolitan Region): Rajna-Ruhr	Észak-Rajna-Vesztfália
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes	nem létező	választott regionális kormányzat
	Nagyság	986 ezer	3 millió	8 millió	18 millió
Frankfurt	Igazgatási egység	Frankfurt Önkormányzata	a) Frankfurt-Rajna-Majna társulás: Frankfurt + 74 önkormányzat	Frankfurt-Rajna-Majna nagyvárosi régió: Frank- furt + 444 önkormányzat	Hessen tartomány
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	jogilag előírt regionális tervezési társulás	informális, nincs saját költségvetés	választott regionális kormányzat
	Nagyság	647 ezer	2,2 millió	5,3 millió	6,1 millió
	Igazgatási egység		b) Dél-Hessen közigazgatási terület: Frankfurt + 186 önkor- mányzat		
	Státusz / jellemző		közigazgatási funkciók		
	Nagyság		3,8 millió		
Birmingham	Igazgatási egység	Birmingham Önkormányzata	Birmingham + 7 önkormányzat társulása	„Optimális” város-térség: Birmingham + 20 önkormányzat	West Midlands Régió
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	informális társulás	még nem létező	közigazgatási régió
	Nagyság	977 ezer	2,7 millió	3,5 millió	5,3 millió
Glasgow	Igazgatási egység	Glasgow Önkormányzata	a) CVCPP: Glasgow + 7 önkormányzat		Skócia
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes tervezési társulás		választott parlament
	Nagyság	580 ezer	1,75 millió		5 millió
	Igazgatási egység		b) Glasgow Nagyvárosi Térség: Glasgow + 11 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		korábbi regionális tanács területe		
	Nagyság		2,2 millió		

Milánó	Igazgatási egység	Milánó Önkormányzata	a) Milánó + 138 önkormányzat	Gazdasági térség: Milánó + 1 ezer önkormányzat	Lombardia
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	jogi definíció, nem működik	nem működik	választott önkormányzat
	Nagyság	1,26 millió	kb. 3 millió	6 millió	9,1 millió
	Igazgatási egység		b) Milánó tartomány: Milánó + 188 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		közigazgatási egység		
	Nagyság		3,8 millió		
Malmö	Igazgatási egység	Malmö Önkormányzata	SSSV önkéntes együttműködés: Malmö + 10 önkormányzat	a) Malmö + 24 önkormányzat	Skane régió: Malmö + 32 önkormányzat
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes szövetség	munkaerőpiac területe	választott regionális parlament
	Nagyság	270 ezer	590 ezer	970 ezer	1,2 millió
	Igazgatási egység			b) Öresund régió: Malmö + 79 önkormányzat	
	Státusz / jellemző			határon átnyúló, informális együttműködés	
	Nagyság			3,6 millió	
Lille	Igazgatási egység	Lille Önkormányzata	a) Communauté Urbaine: Lille + 84 önkormányzat	Nagyvárosi Térség: Lille + 620 önkormányzat	a) Nord – Pas de Calais (F)
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	törvény szerint létrehozott helyi önkormányzat	határon átnyúló önkéntes, informális	választott regionális tanács
	Nagyság	227 ezer	1,09 millió	3,6 millió	4 millió
	Igazgatási egység		b) „arrondissement”: Lille + 125 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		törvény szerint létrehozandó közigazgatási-statisztikai egység		
	Nagyság	1,09 millió	1,18 millió		
	Igazgatási egység		c) Lille Eurodistrict: Lille + 150 önkormányzat		
	Státusz / jellemző	törvény szerint létrehozandó közigazgatási-statisztikai egység	határon átnyúló térség		
Nagyság	1,18 millió	1,9 millió			
Budapest	Igazgatási egység	Budapest Önkormányzata	Budapesti agglomeráció	Gazdasági térség: budapesti térség a környező nagyobb városokkal bezárólag („csapágyvárosi gyűrű”)	Közép-Magyarországi Régió
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	(közigazgatási) statisztikai egység	Nem létező	közigazgatási-statisztikai régió
	Nagyság	1,7 millió	2,5 millió	4 millió	2,9 millió

Forrás: saját szerkesztés

Felhasznált irodalom

- Albrechts, Luois (2010): More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 37. Issue 6. pp. 1115–1127.
- Balducci, A.–Kunzmann, K.R.–Sartorio, F.S. (2004): Towards creative city-region governance in Italy and Germany. In: *DISP*, Vol. 158. pp. 2–4.
- ESPON (2007): *Study on Urban Functions*. ESPON project 1.4.3. Final Report March 2007. www.espon.eu
- EUROCITIES (2011): *Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities*. Background paper EUROCITIES Working Group Metropolitan Areas. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/WG_Metropolitan_areas_report_2011-DNIE_12120.pdf
- Healy, P. (2004): Creativity and urban governance. In: *Policy Studies*. Vol. 25. No. 2. pp. 87–102.
- Hegedüs, József–Tosics, Iván (1991): Gentrification in Eastern Europe: the case of Budapest. In: Weese, Jan Van–Musterd, Sako (eds.): *Urban Housing for the Better Off: Gentrification in Europe*. Utrecht: Stedelijke Netwerken.
- Homan, J.–Howl, D.–Tosics, I. (2007): *Urbact METROGOV Final Report*. Birmingham. <http://www.mdrl.ro/urbactII/urbact/projects/metrogov/metrogov.pdf>
- Idt, J.–Arab, N.–Lefevre, M.-P. (2012): Metropolitan collective action: when the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area. In: *Urban Research and Practice*. Vol. 5. Issue 2. pp. 223–238.
- Jones, A.–Williams, L.–Lee, N.–Coats, D.–Cowling, M. (2006): *Ideopolis: Knowledge City-Regions*. London: The Work Foundation.
- Kreukels, A.M.J. (2000): Interkommunale Koöperation in den Niederlanden. In: Heinz, W. (ed): *Stadt & Region: Koöperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93. Stuttgart: Kohlhammer, pp. 423–496.
- Kunzmann, K.R. (2004): An agenda for creative governance in city-regions. In: *DISP*, Vol. 158. pp. 5–10.
- Leibovitz, J. (2003): Institutional barriers to associative city-region governance: the politics of institution-building and economic governance in „Canada’s Technology Triangle”. In: *Urban Studies*, Vol. 40. No. 13. pp. 2613–2642.
- METREX (2006): *The revised METREX practice benchmark of effective metropolitan spatial planning*. Glasgow. http://www.eurometrex.org/Docs/InterMETREX/Benchmark/EN_Benchmark_v4.pdf
- New Local Government Network (2006): *Seeing the light? Next steps for city-regions*. London: NLGN. <http://www.nlgn.org.uk/pdfs/upload/CRCreportFINAL1.pdf>
- OECD (2012): *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. *OECD Green Growth Studies*. OECD Publishing.
- OECD (2000): *The reform of metropolitan governance*. OECD Policy Brief, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Parkinson, M. (2004): *Competitive European cities: where do the Core Cities stand?* London: ODPM.

- Ramsden, Peter (2011): Metropolitan Governance. In: URBACT Project Results. December 2011 pp. 134–148. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/Rapport_Urbact_II.pdf
- Tosics, Iván (2004): European Urban Development: Sustainability and the Role of Housing. In: *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 19. pp. 67–90.
- Tosics, Iván (2005a): City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces. In: Hamilton, F.E.I.–Dimitrowska-Andrews, K.–Pichler-Milanovic, N. (eds): *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe. Towards Globalization*. Tokyo: United Nations University Press, pp 44–78.
- Tosics, Iván (2005b): Metropolitan co-operation as a precondition for international competitiveness. Special difficulties in preparing post-socialist cities for international competition: The case of Budapest. In: Giffinger, R. (ed): *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*. Bratislava: Road, pp.78–88.
- Tosics, Iván (2008): Nagyvárosi kormányzás: a város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. In: *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. szám 3–25. old.
- Tosics, Iván (2011a): Governance challenges and models for the cities of tomorrow. Issue paper commissioned by the European Commission (Directorate General for Regional Policy) for the Cities of Tomorrow programme. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf
- Tosics, Iván (2011b): Multilevel government systems in urban areas. Urban development and urban policies in EU Member States. In: Grisel, M.–van de Waart, F. (eds): *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*. Hague: EUKN. www.eukn.org
- Tosics Iván (2013): Territorial cooperation in metropolitan areas. Dilemmas and development trends. Background paper prepared for the URBACT programme. Budapest: Metropolitan Research Institute (Városkutatás Kft).

Egyéb forrás

- COM(2005) 718 final Thematic Strategy on the Urban Environment. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.1.2006.

10.

Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból

Nagy Zoltán

Az energiaellátás zökkenőmentes és elérhető áron való biztosítása fontos közfeladat az állam és az önkormányzatok számára egyaránt. Ennek problémái alapvetően hatnak a közfeladat ellátás egészére, hiszen a megfelelő energiaellátás és -szolgáltatás hiánya akadályozhatja a közfeladatok nyújtását. Jelentősége a közszféra számára annak ellenére nagy, hogy az energiaellátás nem minden eleme tekinthető közfeladatnak. Az energiaszektorra vonatkozó adópolitikai szabályozás befolyásolhatja a közszolgáltatások, így a területi közszolgáltatások ellátását is. A hatás nem közvetlenül – mint ahogy az az eszközrendszerből következik –, hanem csak közvetetten, az önkormányzati gazdálkodáson, illetve a szolgáltató tevékenységén keresztül érvényesül. Az adópolitikával összefüggésben fontos szerepe van a díj- és támogatáspolitikának is az energiaszektor vonatkozásában, de a tanulmány terjedelmi korlátai nem tették lehetővé ezek részletes elemzését.

Magyarország energiaellátási és -szolgáltatási helyzete változott a rendszerváltás óta, de a világháborút követően kialakult helyzet máig hat. A magyar energiaszolgáltatási rendszer ezer szállal kötődött a szovjet energiaellátó rendszerhez, amelynek következtében a főbb hálózatok (villamos energia, földgáz) kiépítése is ennek megfelelően történt. A viszonylag olcsó és szinte korlátlanul rendelkezésre álló energia hatott a fogyasztói szokásokra mind a lakosság, mind a vállalati és közösségi fogyasztás szintjén. Ezen az 1970-es évek olajválsága és a rendszerváltás változtatott. A mai magyar energiaszolgáltatás – különösen a földgázellátás területén – is szorosan kötődik az orosz ellátórendszerhez (ebben hasonló a helyzetünk a többi volt szocialista, közép-kelet-európai országhoz), amelyen érdemben nem változtatott az uniós csatlakozás sem. Sőt az a sajátos helyzet állt elő, hogy az energiaellátásunk erőteljesen függ az orosz beszállítóktól. Mivel az uniós energiapiac részévé váltunk, így a szabályozási célok és követelmények az uniós normákhoz kapcsolódnak.

Az európai uniós energiapolitikai koncepció problémáira jól rámutat az erről szóló Zöld Könyv.¹ Az energiapolitika általános céljaként a jó hálózatokat és a minőségi szolgáltatásnyújtást jelöli meg, amely megfizethető áron biztosítja a hozzáférést, a biztonságot, továbbá fenntartható és versenyképes. Ennek érdekében az Unió az alábbi célokat javasolta:

- hálózati politika fejlesztése,
- valódi európai energetikai hálózat kiépítése,

¹ COM(2008) 782 végleges.

- infrastrukturális projektek az ellátás biztonsága érdekében,
- új energiaforrások összekapcsolása, új hálózati technológiák integrálása,
- magán erőforrások ösztönzése,
- uniós és nemzeti támogatáspolitikai összehangolása,
- állami beavatkozás, ha a piaci mechanizmusok nem működnek megfelelően.

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.

Fontos uniós érdek a fenntarthatóság, amely nemcsak a megújuló energiaforrások felhasználását, hanem hálózat korszerűsítést is jelent. A megújuló energiaforrások rövid távon csak kiegészítik a hagyományos energiaforrásokat, így a hálózatfejlesztés kulcsfontosságú az energiaszolgáltatás terén. A Zöld Könyv is rámutat arra, hogy a jelenlegi infrastruktúra elavult és egyre kevésbé képes a hatékony, korszerű és fenntartható energiaszolgáltatást biztosítani. A beruházások mellett meghatározó a technológia szaktudás, a kutatás-fejlesztés is. Az adó-, díj- és támogatáspolitikának az előbbi célokat hatékonyan kell elősegítenie.

Ezek a problémák Magyarországon fokozottan jelentkeznek.² Hazánkban az energiaszolgáltatás uniós mértékkel nézve is magas, a nemzeti reformprogramban nem jut elég forrás a kutatás-fejlesztésre. A korszerű energiaszolgáltatás érdekében a jövőben egyre jelentősebb mértékben energia-infrastruktúrával kapcsolatos beruházásokra lesz szükség. Az ezt akadályozó adópolitika a szolgáltatás drágulásával, illetve a szolgáltatás biztonságának a veszélyeztetésével járhat.

A bizottsági dokumentumok alapján az energiapolitikának és ezen belül az adópolitikának négy szempontot figyelembe véve kell kialakítania a szabályozási környezetet:

- szolgáltatási színvonal és biztonság,
- fenntarthatóság,
- környezetvédelem,
- versenyképesség és energiahatékonyság.

A fenti szempontok alapján kialakított adó-, díj- és támogatáspolitikai szabályozás elősegítheti az uniós és a hazai energiaszolgáltatás megújulását.

A hazai szabályozásban az energia-, illetve az energiaszolgáltatókra vonatkozó adóztatás viszonylag új terület, a rendszerváltást követően alakult ki, a szektor különadóztatása is csak néhány évvel ezelőtt jelent meg. Ezekre tekintettel a magyar szabályozásban nem találjuk a jogintézmény hosszabb időre visszanyúló jogtörténeti előzményeit.

A közbevételek, illetve a fizetési kötelezettségek oldaláról megközelítve rendszertanilag sajátos az energia és az energiaszolgáltatók adóztatási kérdése. Megkülönböztethetünk olyan általános fizetési kötelezettségeket (áfa, társági 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. Ilyen kivételes adópolitikai célként értelmezhető az áfa rendelkezésekben a távhőszolgáltatásra kedvezményes adókulcs alkalmazása, amely a távhő piaci versenyhátrányát hivatott kom-

² SWD (2012) 317 final.

penzálni. (Azonban ilyen kedvezményes adókulcsot nem csak a távhőenergiára alkalmaz az áfa törvény.)

Megkülönböztetünk továbbá olyan fizetési kötelezettséget, amely 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 a fogalomértelmezést az elmélet még több esetben fenntartja. Az egységes uniós irányelv azonban pontosította az adótárgyak szerint, hogy mi tartozik az energiaadózás hatálya alá. Az energiaadó tárgyát az energia-termékek 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).³

Az adók mellett a fizetési kötelezettségek között megtaláljuk a díjakat is. A környezetvédelmi célból megállapított díjak (pl. termékdíj, környezetterhelési díjak) mellett díjfizetési kötelezettségek eljárási díjként is jelentkezhetnek. Ezek a díjak lehetnek egyrészt felügyeleti díjak a Magyar Energia Hivatal felügyeleti tevékenységéért, másrészt az eljárásáért fizetendő igazgatási-szolgáltatási díjak. Az eljárási díjak az energiaszolgáltatókat terhelik.

A tanulmány nem foglalkozik az ár- és díjrendszer kérdéskörével, mivel ezen adópolitikával összefüggő területeknek a részletes elemzése a terjedelmi korlátok miatt is már külön tanulmány tárgyát képezheti.

1. Az energiaadózás fejlődéstörténete

Az energia adóztatása sajátos képet mutat az Európai Unió országaiban és más OECD tag-államokban. Az energiaadózás jelenlegi szabályozása a gazdasági fejlődés, a politikai, társadalmi stb. folyamatok révén alakult ki. Mivel a klímaváltozásra legnagyobb hatással az energiaszektor van, az a környezetpolitikai szabályozás fókuszába került. A világ országai közül az USA az egyik legnagyobb energiafelhasználó, ezért érdemes megvizsgálni az ország energiaadó politikájának a fejlődését. Az *amerikai* energiaadó-politika fejlődését négy szakaszra bonthatjuk (Lazzari, 2008: 1–24):

- 1916-tól 1970-ig,
- az 1970-es energiaválság időszaka,
- az 1980-as évek,
- az 1998-tól terjedő időszak.

Az amerikai energetikai adópolitika középpontjába az olaj- és gázkészletek, valamint ezek növekvő kitermelése került. 1916-ban, majd 1926-ban elfogadták az olaj- és gázadó törvényt, melynek elsődleges célja – a másodlagos célok mellett – az állami adóbevételek

³ Az uniós irányelv alapján az adóztatott energiatermékek körébe tartozik a tüzelő-, fűtőanyagként vagy üzemanyagként használt olmozott benzin, olmozatlan benzin, gázolaj, kerozin, cseppfolyósított szénhidrogén (LPG), földgáz, nehéz fűtőolaj, szén és koks.

növelése volt. Az adó bevezetése viszont jelentősen csökkentette az olaj- és gáztermelő vállalkozások jövedelmét, amely akadályozta az olajipari fejlődést. Az adópolitika ezért lehetővé tette az adócsökkentést, illetve a halasztott adófizetést. Ez a változás ösztönzően hatott az olaj- és földgázkutatásra, valamint a fejlesztésekre. A jövedelmezőbb termelés felgyorsította az olaj- és gázkitermelést, amely a kőolajfogyasztást ösztönző olajárak mellett az energiaforrások kimerülését segítette elő.

Az 1970-es évek változást hoztak az energiaadó-politikában. Egyre nagyobb figyelmet fordítottak a környezetszennyezés kezelésére, energiaválság alakult ki, illetve a már korábban bevezetett olaj- és gázipari adókedvezmények még tovább csökkentették az állami bevételeket. Mindezek a hatások energiatakarékosságra és az alternatív energiaforrások igénybevételére sarkalltak. A kormány adókedvezményekkel kívánta elősegíteni az alternatív üzemanyagok, az energiahatékony technológiák és a megújuló energiaforrások bevezetését, terjedését. Az 1978-as energiaadóról szóló törvény vezette be a legtöbb kedvezményt, így például a lakossági és üzleti energiaadó, valamint az üzemanyagok és a nem hagyományos üzemanyagok kedvezményeit.

Az 1980-as évektől változás állt be az energiaadó-politikában: jövedéki adót vezettek be a kőolajra. Az olaj- és gázipart támogató adójogszabályok helyett semlegesebb, kevésbé torzító hatású energiaadó-politikát alakítottak ki, amely hatékonyabb energiaadóztatást eredményezett. A korábban biztosított lakossági és üzleti energiaadó-kedvezmények lejártak 1985 végén és már csak a nap-, a geotermikus és az óceán-termikus energiát hasznosító tevékenységek részesültek kedvezményben. A rendszer hatékonyságát torzította, hogy az olaj- és gázipari kedvezmények nem szűntek meg.

1998-tól kezdődően több jelentős, a szektort érintő törvényt és törvénymódosítást vezettek be. Az 1990-es évek viszonylag alacsony kőolajára negatívan érintette a termelőket és ösztönözte a fogyasztást. 2000-re azonban a kőolaj és a földgáz ára is jelentősen emelkedett, amely az energiaadó-szabályok felülvizsgálatát segítette elő. Az energiapolitikai intézkedések részeként jelentősen bővítették az energiaadó kedvezményeket és támogatásokat. A legnagyobb lépést a 2005-ben elfogadott energiapolitikáról szóló törvény jelentette, amely adórendelkezéseiben átfogó módon szabályozta az energiaadóra vonatkozó kedvezményeket.

Az uniós országokban az energiaadónak két típusát különböztethetjük meg, a hagyományos energia-termékekre kivetett adókat (szén, gázolaj, földgáz, villamos energia) és a közlekedési célt szolgáló üzemanyagra kivetett adókat. A két típus közül a szén-dioxid-adók kevésbé elterjedtek, mint a hagyományos értelemben vett energiaadó (ez utóbbi 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, hosszú folyamat során jutott el Európa a mai rendszer kialakításáig (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 1–29). Az egységes irányelv kialakítása előtt az egyes országokban rendkívül eltérő szabályozás érvényesült. A harmonizáció hiányából fakadóan többféle adókulcs, mentesség és kivétel érvényesült a rendszerben. A Bizottság a kilencvenes évek elején számos sikertelen kísérletet tett a közös szén-dioxid- 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 Monti javaslatnak több célja volt (Kiss, 2005: 123):

- környezetvédelem (szén-dioxid-kibocsátás csökkentése),
- közlekedési módok közötti váltás ösztönzése,
- munkahelyteremtés (az energiaadókból befolyó többletbevételeket a munkaterhek csökkentésére kell fordítani),
- fiskális harmonizáció.

A Monti javaslat jellemzője, hogy minimális adómértéket határoz meg az összes energiaadóra. (A tagországok a minimális szintet betartva differenciálhattak volna az adó kivételekkel.) Az adómentességeket és adó-visszatérítéseket is tartalmazó javaslat (Kiss, 2005: 123) három lépcsőben kívánta bevezetni az egységes energiaadót. Első lépésben 1998. január 1-től 8 fő energiatermékre energiataralom alapján vetettek volna ki meghatározott mértékű adót. A kezdeti alacsony adómértéket két évente emelték volna, így 2002-ben a javasolt adómértékkel lépett volna hatályba az irányelv (Szabó, 2007: 202).

Az Európa Parlament 1998-ban az ún. Olsson-jelentésben tett javaslatot az energiaadó egységesítésére (Kiss, 2015: 121) az alábbi elvek meghatározásával:

- minden tagországban egységes energiaadót kell bevezetni,
- az energiára a legmagasabb forgalmi adót kell megállapítani,
- az egyhangú döntés követelményét az uniós döntéseknél az energiaadó vonatkozásában minősített többségre kell változtatni.

A Monti javaslat nem volt olyan ambiciózus, mint az 1992-es szén-dioxid-adó javaslat, de még így is kemény ellenállásba ütközött számos tagállam, leginkább Spanyolország és Nagy-Britannia részéről, mert álláspontjuk szerint először az energiapiacot kell liberalizálni és ezt követően lehet az egységes energiaadót bevezetni (Szabó, 2007: 263). Az Unióban az adózással és a pénzügyekkel kapcsolatos kérdések rendezéséhez az összes tagállam egyetértése szükséges, így egy tagállam egyedül is megakadályozhatja az adó bevezetését.

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). Egyes uniós országokban így eltérő volt az elfogadottsága a harmonizált energiaadó bevezetésének. A javaslattal kapcsolatban elsők a német elnökség ideje alatt, 1999-ben kezdeményeztek módosításokat, hosszabb átmeneti időszakot és nagyobb rugalmasságot biztosítva a tagállamok számára. A javaslat ellenére nem történt előrelépés. Az irányelv tervezetét a svéd elnökség ideje alatt, 2001-ben tárgyalták újra, mely annak köszönhető, hogy a svédek az elnökségük idején nagy hangsúlyt fektettek a környezeti kérdésekre. Mivel Svédországban a többi tagállamhoz képest magas adómértékeket alkalmaztak, a verseny torzulásának okát az adómértékben látták. A tervezetet a spanyolok vétőzták meg, annak ellenére, hogy a svéd kezdeményezés az energiapiac liberalizációjára is kiterjedt. A svédek munkáját 2001 második félévében a belga elnökség folytatta. Az álláspontok távol voltak egymástól, de abban sikerült megállapodni, hogy a villamos energia input és output oldalát egyaránt megadóztatják. Ezután 2002-ben a spanyolok vették át az elnökséget, akiknek az eddigi szembenállásuk meg-

változott, így jelentős haladás következett be és egy új javaslat készült. A szemléletváltásnak több oka is volt. A pénzügyi okok voltak dominánsak: a tagállami energiaadók mértékének a folyamatosan növekedésével a közösségi szinten javasolt adómérték már alacsony volt. Továbbá a spanyolok a javaslatban azt a lehetőséget is látták, hogy az energiapiac liberalizációja következtében a franciák megnyitják energiapiacaikat (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 7). A dán elnökség alatt folytatódó vitán több eredmény született (Kiss, 2005: 125):

- a minimum mértékek alacsony szinten lettek meghatározva,
- egyes országok minimális EU-rátát alkalmazhatnak,
- átmeneti időszakra, az alkalmazás késleltetésére is lehetőséget adtak egyes országok számára.

A megegyezést végül elősegítette, hogy az újonnan csatlakozó országokkal kibővülve az EU még kevésbé tudta volna döntésre vinni az energiaadó kérdését. Az irányelv 2003-ban a görög elnökség idején nyerte el végleges formáját, és október 27-i dátummal került elfogadásra.⁴ Az energiaadó elfogadása nemcsak a tizenöt tag számára vált meghatározóvá, hanem az újonnan csatlakozók számára is. 2004-től az újonnan csatlakozó országok már elfogadott irányelvként voltak kötelesek az energiaadót implementálni. Az új csatlakozó államok között vagy nem létezett az adónem vagy nem ilyen formában, így a legjelentősebb változást ezekben az országokban váltotta ki az új adónem. Az elfogadott irányelv jellemzői (Hasselknippe–Christiansen, 2003: 8):

- 2004. január 1-jén lépett hatályba az irányelv 2013-ig meghatározva a minimum adómértékeket,
- egyes tagállamokra szabott implementációs megállapodások,
- hosszú átmeneti időszakok meghatározása,
- az energiahatékonysági megállapodásokat kötő vállalkozások adó-visszaigénylési jogának a biztosítása.

Az energiaadó kialakítását, jövőbeli szabályozását, fejlődését befolyásoló kulcsfontosságú tényezők az alábbiak szerint határozhatók meg (Hasselknippe–Christiansen, 2013: 21–27):

- az EU belső piacának a szabályozása,
- az energiaszektor liberalizációja és deregulációja,
- energiabiztonság,
- környezeti politika,
- egyéb politikai folyamatok.

A belső piac jelentős szerepet játszott a harmonizált energiaadóztatás kialakításában, hiszen a legfőbb cél a verseny torzulásának a megakadályozása volt az energiaszektor szabályozásán keresztül. A belső piachoz kapcsolódó reguláció lényeges a nemzeti energiaadó szabályozásában, az adómérték minimumainak meghatározásában és az energiaadó irányelv további fejlődésében is. Az energiaadó irányelv nem váltott ki jelentős változásokat a belső piac működésében, inkább a fennálló helyzetet rögzítette azzal, hogy az adóminimum

⁴ A Tanács 2003/96/EK irányelve.

mértékeket kötelező erejű jogi aktusba foglalták. Az energiaadó bevezetése érdemben nem segítette, de nem is akadályozta a verseny torzulását, erre a területre komolyabb hatást nem gyakorolt. Az irányelvet követően kevés változás következett be a tagállamok energiaadó szintjeiben. Mindenesetre az energiaadó mértékek a minimum szint fölé emelkedtek, amely fontos lépés volt az energiaadó teljes harmonizációja felé.

Az energiabiztonság kérdése kulcsfontosságú az EU számára, amelyre rámutatott a sorozatos ukrán-orosz gázvita is – ellátási zavarokat okozva egyes közép-kelet európai államokban. Ahogy arra a Bizottság által kibocsátott Zöld Könyv is felhívja a figyelmet, a 2000-es években az EU olajfogyasztásának több mint 70%-a, a földgáznak pedig 40%-a importált forrásból származott, azonban a növekvő fogyasztás és a belső források elapadása miatt ez az érték 2020-ra a számítások szerint jelentősen megnőhet (az olajfogyasztás esetében 90%-ra, míg a földgáz esetében 70%-ra). Az import olaj és gáz esetében tehát az EU egyre inkább ki van téve az ellátási zavaroknak és jelentős áremeléseknek, hiszen az ellátás az Unión kívüli országoktól függ. Erre válaszul az EU igyekszik saját energiaellátó rendszerének a változatosságát, 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 kíván biztosítani. Minderre tekintettel az irányelv kialakításánál kétszintű tárgyalási logika került a fókuszba, amelynek célja, hogy az EU-ban rendelkezésre álló energiatermékek alacsonyabb adómértékkel adózzanak, mint az importált energiatermékek. Az energiabiztonság érdekében tett első közös lépés 2000-ben az energiabiztonságról kiadott Zöld Könyv. A Zöld Könyv 2000-ben rámutatott az energiaadó harmonizációjának kudarcára, illetve kiemelte az energiaadó fontosságát a környezetileg káros hatások csökkentésében. Kérdés, hogy az energiaadó képes-e megváltoztatni a fogyasztási szokásokat. Sok esetben a válasz erre nem, hiszen az energiaadó bevezetése esetén a fogyasztók nem feltétlenül változtatnak a fogyasztási szokásaikon, a hatások inkább csak hosszabb távon érezhetők (rövid távon tehát a lakossági fogyasztás viszonylagos rugalmatlan).

Az energiaadó kihat a megújuló energiaforrások terjedésére is. 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. Energiaadóztatás 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 energiafelhasználók számára biztosít kedvezményt. A környezetvédelmi adókból származó bevételt környezetvédelmi célokra különítik el.

Az Európai Unióban az energiához kapcsolódó adóbevételek 1997-ben Belgiumban voltak a legalacsonyabbak. Az adóbevételek regionális szinten általában egyenlőtlenül oszlanak meg az országban, hiszen minden egyes régiónak külön adórendszere van. Az energiaadó-rendszer viszont szövetségi hatáskörbe tartozik. A Fenntartható Fejlődés Szövetségi Tervezete (2000–2003) az energiaadóval kapcsolatban is tartalmaz egy fejezetet, többek között azt vizsgálva, hogy milyen hatással lenne, ha bevezetnék a CO₂ energiaadót és az áfán belül különbséget tennének a termékek között aszerint, hogy milyen hatással vannak a környezetre. Az energiaadót végül az egységes uniós irányelv alapján vezették be.

Dániában az üzemanyagadót már 1917-ben bevezették, az energiát pedig 1977 óta adóztatják. A szén-dioxid energiaadót 1992-ben vezették be, amelyet a háztartásokra vetettek ki és azt tervezték, hogy folyamatosan, évente növelni fogják. A szén-dioxid-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 továbbá 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-rendszerre való áttérés nem ütközött jelentős akadályokba annak köszönhetően, hogy az uniós csatlakozást követően a finnek megnyitották az energiapiacukat. Jelenleg a villamos-energiafogyasztást adóztatják, nem pedig az elsődleges energiahordozókat. Adókedvezményeket is bevezettek a kisebb villamos-energiát előállító cégek és az energia intenzív vállalatok számára, az energiaelőállítás 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). A TGAP második változatát 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, energia intenzív 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 energiaadózás sokkal kevesebb figyelmet kapott, a szabályozás pedig az önkéntes megállapodásokra fókuszált (beleértve néhány kereskedelmi szempontot is) a vállalati szférában azzal a céllal, hogy ilyen megállapodások megkötésével a vállalatok csökkentsék az üvegházhatású gázok kibocsátását. 2003-ban az egyetlen villamosenergia-fogyasztást terhelő adó a 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 az, hogy a földgázból és az ásványi olajokból előállított villamos-energiát kétszer adóztatták meg, miközben a szén adómentességet élvezett.

A görög energiaadózás főként a hőolajtermékekre terjed ki, így 2000-ben az ebből származó bevétel az összes adóbevétel 6,7%-át tette ki. Az emellett bevezetett új adók költségvetési bevételeken belüli százalékos arnya 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 szén-dioxid-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 részeként 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. A 2000-es üzemanyagárakat tekintve befagyasztották az adómértékeket, és a kormány ígéretet tett arra, hogy nem fogják az adót emelni, viszont az adóalapot ki fogják szélesíteni. 2002 novemberében az energiaadóról egy új törvényjavaslat született, amelynek elfogadásával egy korszerűbb adózási rendszert vezettek be.

Luxemburgban már 2003 előtt létezett energiaadó-rendszer, amely viszont alacsony adómértékekkel operál.

Az EU-ban a hollandok rendelkeznek az egyik legfejlettebb energiaadó-rendszerrel, amely kiterjed az energia, a talajvíz, a hulladék lerakók, a légi közlekedési zaj és trágya adóira, valamint olyan ösztönzőkre, amelyekkel a kormány a zöld programokat, így az energiatakarékosság és hatékonyság előmozdítását 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, a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulásokat. A magas árak a kevesebb fogyasztásra és a takarékosagra intették a szektorokat, így 15%-kal csökkent a villamosenergia-fogyasztás. (Az energiaadókból származó bevétel a teljes adóbevétel 1,5%-át teszi ki.)

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 szektorban, mint a háztartások esetében. A 2002-es spanyol soros elnökség előtt a spanyolok vétőzták meg a harmonizált energiaadóra vonatkozó uniós megállapodás létrejöttét.

A svéd energiaadórendszer nagyon széleskörű. Az energiaadó 1957-ben került először bevezetésre a szénre és az ásványolajokra, amelyet később a földgázra is kiterjesztettek. Svédországban az 1991-es adóreform vezette be az szén-dioxid-adót és a kénadót, amely a fosszilis tüzelőanyagokat érintette, majd 1992-ben a nitrogén-oxid adót az ilyen gázokat kibocsátó fűtőberendezésekre. 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 emelték meg. Az adóemelés egyéb környezetvédelmi adók tekintetében is megtörtént, mint a kén-dioxid-adó és a nitrogén-oxid-adó tekintetében. A 2002-es költségvetés elfogadta az adózási szemléletváltást, amely az adóteher eltolódását jelentette az adótárgy vonatkozásában a munkáról az energia felé.

Az angol energiaadó-rendszert a klímaváltozási adó (Climate Change Levy, továbbiakban CCL) határozta meg, amely kiterjedt a gázra, a szénre és a villamos energiára (az olajtermékek külön ásványolajadó hatálya alá tartoztak), amelyeket az üzleti szektor használ el (a háztartások nem tartoztak az adónem hatálya alá). Fontos, hogy ide tartozott a nem ásványi olajok adója is.

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 az adott vállalatnál. Ezen megállapodások mellett a vállalatok részt vehetnek az angol kibocsátás-kereskedelmi rendszerben is. (Már minden szektor aláírta ezeket az önkéntes megállapodásokat.) A CCL rendszer bevétel semleges, az adóbevétel évente 1 milliárd fontot tett ki, amely a teljes költségvetési bevétel 0,5%-át adta. A bevételeket a munkavállalók által fizetett szociális hozzájárulások csökkentésére, valamint környezetvédelmi programok finanszírozására használják fel. A magas mértékek mellett

természetesen igyekeznek a vállalatokat kompenzálni fokozott beruházási kedvezmények nyújtásával, hiszen ha környezetvédelmi energiahatékonysági, kibocsátás-csökkentési beruházásokat valósítanak meg a vállalatok, akkor annak költségét leírhatják az adójukból.

A CCL rendszert is érte kritika: 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. Problémát jelentett, hogy nem tudták pontosan, milyen hatást gyakorolt Anglia és az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerére. Az uniós és az angol kibocsátás-kereskedelmi rendszer ellentmondása a brit kormányzat döntésére vezethető vissza, amely szerint a CCL rendszer hatálya alól kivonták a háztartásokat. Az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerére (European Trading Scheme, továbbiakban ETS) való átállás érdekében az ipari szektor kettős szabályozását el kell kerülni, hiszen így az ipari szektor felelősséggel tartozik az adók megfizetéséért és köteles emissziós határértékeket alkalmazni.

3. Az uniós és hazai energiaadó szabályozási problémái és jövőbeli szabályozási koncepciói

Az energiaadózás fejlesztése érdekében előremutató elképzelések láttak napvilágot a szakirodalomban. A piaci alapú eszközökről szóló Zöld Könyv rámutat a fejlesztés irányaira.⁵ 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 oszthatják 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 egységes ösztönzés és az energia termékek közötti torzulások elkerülése céljából egységesen, energiatartalmuk szerint kellene megadóztatni az üzemanyagokat. Emellett az adóban kifejezésre kellene juttatni az energiafelhasználás környezeti szempontjait, azaz meg kellene különböztetni egymástól az üvegházhatást okozó és nem okozó kibocsátásokat. Egy ilyen megközelítés lehetővé tenné az adók területén a környezetbarát erőforrások megkülönböztetését.

További problémát jelent, hogy bár a fűtő- és tüzelőanyagokat, illetve az üzemanyagokat az adózás szempontjából eltérően kezelik, indokolt lenne a felhasználás szerinti további differenciálás is. Az energiaadó ugyanis kölcsönhatásban van más piaci alapú gazdasági eszközökkel. Az energiaadó átfogó szabályozási eszköz, de még maradtak továbbfejlesztendő területek a jogalkotó számára. 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.

⁵ COM(2007) 140 végleges.

Nem terjed tehát ki az energiaadó hatálya az uniós szabályozás szerint a legenergiaigényesebb ágazatokra. E tekintetben a Bizottság álláspontja amellel tör lándzsát, hogy mentesüljenek ezek a területek az energiaadó alól, mivel ezek a kvóta rendszer részét képezik. Vannak azonban olyan üzemeltetők, amelyek nem vesznek részt az uniós ETS-ben (pl. a vállalkozás kis mérete miatt). Ezekre az üzemeltetőkire ki kellene terjeszteni az energiaadózás 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 tapasztalat azt mutatta meg, hogy az egy százalékos energia ár- vagy adónövelés több százalékos energiafelhasználás-csökkenést eredményez. A szakirodalom felhívta a figyelmet 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 energiaadónál fontolóra vehetik az energia-hatékony beruházás helyett 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. Az Európai Bizottság 2012 áprilisában javaslatot tett az energiaadó rendszerének átalakítására, amelyet az Európai Parlament nem támogatott.

Az irányelv módosítását a Bizottság alapvetően az adóegységesítés miatt kívánta bevezetni. A Bizottság álláspontja szerint egyes energiatermékekre (szénre, dízelolajra) a tagországok indokolatlan kedvező tarifát alkalmaznak, amely ellentmond az uniós klímavédelmi és energiahatékonysági célkitűzéseknek. Az új adótarifa-rendszer arra ösztönözné a tagállamokat és a vállalkozásokat, hogy a tiszta megújuló energiaforrások használatát részesítsék előnyben.

Az Európai Parlament nem támogatta a javaslatot, egyrészt az iparra gyakorolt hatása, másrészt a dízelolaj áremelő hatása miatt. Az adótarifa átalakítása helyett az EP inkább az energiaadó-kedvezmények rendszerét szüntetné meg fokozatosan, kompenzáció biztosítása mellett. A javaslatok több területét is érintik az energiaadó szabályozásának, de a tanulmány megírásáig egy javaslat sem lett része az uniós szabályozásnak.

Jól látszik tehát, hogy a kialakított hatályos rendszer is több problémát vet fel. Az uniós szabályozás alapját a Tanács 2003/96/EK irányelve, míg a magyar szabályozás alapját a 2003. évi LXXXVIII. törvény képezi, amely az uniós jogi aktusnak való megfelelést is szolgálja.⁶

⁶ 2004. január 1-jén lépett hatályba mind az irányelv, mind a hazai törvény.

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 céljának a megvalósítása, amely alapvető eszköznek tekinti az energiatermékek és a villamos energia megadóztatását. A belső piac megfelelő működése szintén kiváltotta az egységes energiaadóztatás iránti igényt. Az energiatermékek minimum adómértékének hiánya, a tagállamok által alkalmazott nemzeti energiaadó mértékek különbségei káros hatással voltak a belső piac megfelelő működésére. A belső piaci működés szempontjából különösen fontos az azonos versenyhelyzet kialakítása az adóztatás révén, ezáltal korrigálva a gazdasági szereplők által tapasztalt torzulásokat.

A hazai szabályozás célrendszere is hasonló az uniós szabályozáshoz (Galántainé, 2004: 259). Ezek az alábbiak:

- externális környezeti hatások beépítése az energiaárakba,
- gazdasági szereplők energiatakarékosságra ösztönzése, az energiaköltségek csökkentése,
- korszerűbb technológiák alkalmazása, ezáltal a hosszú távú versenyképesség javítása,
- államháztartási bevételek biztosítása környezetvédelmi és más kiadásokra,
- nemzetközi környezetvédelmi elvárásoknak való megfelelés.

Az energiaadóztatás területén az uniós szabályozásban várhatóak jelentősebb változások, amelyek az adóharmonizáció miatt a tagállami szabályozásban is változásokat indukálnak. Az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat feltárja az energiaadóztatásban eddig jelentkező problémákat, illetve meghatározza a szabályozás módosításának a várható területeit.⁷

A Bizottság javaslata rámutat arra, 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, amely érdekében az energiaadóztatást összhangba kell hozni az EU energiapolitikai és éghajlatváltozással összefüggő célkitűzéseivel.⁸ A kérdés komplexitását tovább erősítette 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,
- elősegíteni a nemzeti adórendszerek átszervezését és modernizálását,
- tagállamok közötti koordináció erősítése.

A változtatásoknak és az energiaadó irányelv módosításának a szükségességére is rámutat a Bizottság, kiemelve a hatályos szabályozás problémáit. Az egyik ilyen terület a minimum adómértékek kérdése. Ezek az adómértékek nem fenntartható, rossz ösztönzők az

⁷ COM(2011) 168 végleges.

⁸ A Bizottság javaslata is kiemeli, hogy az energiafogyasztás felelős az üvegházhatású gázkibocsátás jelentős részéért, amely az összkibocsátás 79%-át teszi ki.

energiafogyasztás vonatkozásában, ugyanis az energiatermékek mennyiségére alkalmazott hatályos minimum mértékek nem tükrözik az energiatermékek energiataralmát és szén-dioxid kibocsátását.⁹ Ez az állapot a nem hatékony energiafelhasználáshoz vezet, és ellentétes az energiapolitikai és éghajlatváltozási célkitűzésekkel. A hatályos szabályozás továbbá nem támogatja kellően az alternatív energiaforrások használatát, illetve nem kellően ösztönzi a fogyasztókat az energia megtakarítására.

Az irányelv a számos egyedi tagállami mentesítés és az alternatív mentességek miatt a tagállami szabályozás sokszínűségét hozta magával, amely gondot okoz a több tagállamban működő vállalkozások számára és ez az unión belüli verseny torzulásához vezethet.

A bizottsági javaslat konkrét szabálmódosításokat is megfogalmaz. Az egyik terület a minimum adómértékek kérdésköre. A koncepció az adómértéket két részre bontja, egyrészt a szén-dioxid kibocsátásához kapcsolódó adóztatás, másrészt az energiafogyasztás általános adóztatása. A szén-dioxid alapú adóztatás esetén az adó mértéke a szén-dioxid kibocsátásához kapcsolódik (20 euró minden tonna szén-dioxid után). A fenntarthatósági kritériumoknak¹⁰ megfelelő bio-üzemanyag esetében az adó mértéke nulla lenne. Az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerében szereplő kibocsátók mentesülnének az adó ezen része alól. Az adómérték másik része az energiafogyasztás általános adóztatása GJ-ban mért energiataralom alapján és nem a jelenlegi mennyiségi mértékek (liter, kilogramm) szerint. Ez lehetővé tenné az energiahatékony felhasználás előnyben részesítését. Fontos kritérium a minimum adómértékek reálértékének a megőrzése, amelynek érdekében az adómértékek időközönként automatikus kiigazításra kerülnének. További jelentős terület az energiaadóztatás területén meglévő támogatások átalakítása, a következetlenségek felszámolása. A magas energiataralmú energiatermékek (gázolaj, LPG stb.) többlet adótámogatást nem kapnának a jövőben.

Az új adórendelkezések bevezetésével kapcsolatos problémákat is megpróbálja kezelni a javaslat. Az egyik kihívást eredményező helyzet, hogy a magas adóztatás miatt a vállalatok elhagyják Európát, áthelyezik a termelésüket. Az ilyen ipari létesítmények egyösszegű adójóváírást kapnának külön meghatározott referenciaértékek alapján. A másik kérdéskör, hogy a javaslat elfogadása hirtelen változásokat eredményez az árszintekben, amelyek gazdasági problémákat és társadalmi feszültségeket okozhatnak. A Bizottság ezért átmeneti időszak biztosítását javasolja a szén-dioxid kibocsátásához kapcsolódó adóztatás bevezetésekor. Mindezek alapján látható, hogy az adóztatás során számolni kell a költségvetési, a környezeti és szociális hatásokkal, amelyek befolyásolják bevezethetőségét és a szabályozás hatékonyságát egyaránt.

A hazai törvénykezés több területen eltér az uniós rendelkezésektől, annak harmonizált szabályrendszere ellenére, mivel az uniós irányelv több területen megengedő jellegű, azaz

⁹ A bizottsági javaslat kiemeli, hogy az alacsony adómértékek a szén tüzelőanyagként történő felhasználását ösztönzik, mindez pedig jelentős károsanyag-kibocsátást eredményez. Az irányelv emellett az adómértékek terén tesz különbséget a gázolaj és a benzin között az előbbi javára, támogatva ezzel a gázolajfogyasztást.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelvének 17. cikke határozza meg a fenntarthatósági kritériumokat.

az egyes tagállamok szabadon dönthetnek az eltérésekről. Az eltérések az alábbi területen jellemzőek:

- adótárgy,
- adóalanyok,
- adómértékek,
- 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 adóalanyiség kérdéskörét a hazai rendelkezések az adókötelezettség meghatározásánál rendezik, nincs külön adóalanyiséggel 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 a tagállamok, így a hazai szabályozás is.

Adójogi preferenciák (mentességek, kedvezmények) is megállapításra kerültek, melyek szintén az adókötelezettség szabályaiból vezethetők le, és szűkebb területet fognak át, mint az uniós szabályozás.

4. A nyersanyag-kitermelés adóztatásának sajátosságai

Hazánkban a föld méhének kincsei – a fosszilis energiahordozók is – az államot illetik meg (Nagy, 2012: 1–5). Az állam tehát a használoktól járadékot szed, amely a központi költségvetés bevételeit képezi, illetve többletköltséget jelent az erőforrás kitermelőjének, felhasználójának. A szakirodalom jellemzően két igénybevételi járulékot emel ki a fizetési kötelezettségek rendszeréből, a bányajáradékot és a vízkészletjárulékot (Fucskó et al, 2000: 41–45).

Elméleti szempontból a bányászati tevékenységgel összefüggő járadékok kérdésében két alapvető megállapítás rögzíthető a szakirodalomi álláspontok alapján (Mádai, 2011: 1–6). Egyrészt a kitermelés előtt álló nyersanyagok általában állami tulajdonban vannak, ezért egyfajta kompenzációra tart igényt az állam, mert a tulajdonát képező nyersanyagot átengedi a vállalkozónak. Másrészt, az ásványi nyersanyagok a nem megújuló természeti erőforrások körébe tartoznak, ezért a kitermelésükkor egy ún. használdozat költség jelentkezik, mivel amit kitermeltek, az már a jövőben nem áll rendelkezésre.

Az elméleti megközelítés mellett a szakirodalom is kiemeli, hogy a nyersanyag-kitermelő iparra a többi ipárgtól eltérő adózási módokat alkalmaznak, amelynek okai az iparág sajátos jellegében keresendők (Mádai, 2011: 11):

- az ásványi nyersanyagok, a föld méhének kincsei általában állami tulajdont képeznek, így a termelésükre kivetett adó a tulajdonjog átruházásának egyfajta ellenértéke;
- az ásványi nyersanyag kitermelése jelentős profitot eredményez;
- az iparág erősen globalizált, nagy számban vesznek részt multinacionális cégek a kitermelésben;
- a projektek jelentős hatással vannak az adott ország gazdaságára;
- ez a szektor a legjövődélmezőbb a fejlődő országokban.

A nyersanyag-kitermelés sajátosságait az adóztatás területén is figyelembe veszik. A szakirodalom többféle adózási modellről tesz említést az egyes országok gyakorlata alapján. Ilyen *adózási modellek* (Mádai, 2011: 14–17):

- tiszta nyereségadó modell,
- bányajáradék modell,
- nyereségadó és bányajáradék kombinált modell,
- termelés megosztásos modell,
- diszkontált cash flow alapú modell.

A tiszta nyereségmodell esetén a modell nem tesz különbséget a nyersanyag-kitermelő és a más szektorban működő vállalkozások adóztatása között. A másik véglet, amikor az állam csak bányajáradék formájában adóztatja meg a nyersanyag-kitermelést. A bányajáradék a formáját tekintve ún. ad valorem bányajáradék, azaz a kitermelt anyag mennyiségével arányosan rendezendő fizetési kötelezettség. A bányajáradék célja, hogy az állam kompenzációt kapjon az állami tulajdonú nyersanyag mennyiségéért.

A kombinált modell ötvözi a nyereségadó- és a bányajáradék-kötelezettséget, azaz az állam két típusú elvonást alkalmaz az iparágban. A fejlett ipari országok többsége, illetve a fejlődő országok jelentős része ezt a modellt alkalmazza.

A termelés megosztásos modellt az 1970-es években az olajkészletekkel rendelkező fejlődő országok kezdték el alkalmazni azért, hogy a külföldi befektetőkkel szemben a hasznat az állam részére biztosítsák. A különbség az előző modellekhez képest, hogy a korábbi modelleknél koncessziós szerződés jön létre, amely alapján a nyersanyag a vállalkozás tulajdonába megy át. Ebben az esetben viszont a kitermelt nyersanyag egy az állam és a vállalkozás közös tulajdonában lévő vállalkozásé lesz, és a felek megosztoznak e nyereségen. A modell jellemzően nem tartalmaz bányajáradékot.

A diszkontált cash-flow alapú modell célja, hogy a vállalkozó számára keletkezett gazdasági járadékot (a termelési költség és a piaci ár közötti különbözetet) adóztassa meg. A modell a vállalkozó számára előnyös, hiszen addig nem fizet adót, amíg egy minimális profitját nem ér el a vállalkozás.

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). A bányajáradéokra vonatkozó szabályokat a bányászatról szóló törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet tartalmazza.¹¹

A magyar szabályozás alapja, hogy az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak.¹² A bányavállalkozó által ki-

¹¹ 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról (Bt.), 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról (Btv.).

¹² Bt. 49. § 1. pontja értelmében az ásványi nyersanyag olyan ásványi anyag, amely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagoknak a talaj és halmazállapotától függetlenül a víz. A Bt. 49. § 11. pontja szerint a geotermikus energia a földkéreg belső hőenergiája, amely energetikai céllal hasznosítható. A geotermikus energia a legalább +30 °C hőmérsékletű folyékony vagy gáz halmazállapotú anyagok közvetítésével (geotermikus energiahordozók) ezek közvetlen földkéregből való kitermelésével vagy recirkuláltatásával nyert energia.

termelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.¹³ Ez a rendelkezés adja az állami monopól tevékenységnek minősülő bányászati jog, valamint a geotermikus energia hasznosítására vonatkozó jog törvényi alapját. A nemzeti vagynon belül az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak a föld méhének a kincsei előfordulási helyükön.¹⁴ A föld méhének kincsei tekintetében, ha azt természetes előfordulási helyükről kitermelik vagy kinyerik, az ágazati jogszabályban meghatározott módon – jelen esetben a bányászati törvényben meghatározott módon – szerezhető meg a tulajdonjog.¹⁵

A kitermelt ásványi nyersanyag és geotermikus energia után az államot részesedés, bányajáradék illeti meg, ezért a bányajáradék tárgya is ez lesz, illetve ezeket az adótárgyakat terheli adókötelezettség.¹⁶

A bányajáradék mértékét nyersanyag-kategóriánként, a kitermelt mennyiségtől, illetve a kitermelés időpontjától is függően bonyolult rendszer alapján állapítja meg a törvény. A mérték a járadékalap 0%-tól egészen 30%-ig terjed, de a 12%-os kulcs a jellemző.¹⁷ A törvényi járadékkulcsok is változnak, mégpedig a nyersanyagok árának a változásával, amelyet a jogalkotó a Brent kőolaj tőzsdei jegyzési árának az emelkedéséhez köt.¹⁸

E szabályozás mellett a jogalkotó lehetőséget teremt egyedi járadékmérték meghatározására, amely gyengíti a normatív szabályozást. Az egyedi járadék megállapítás széles jogkört biztosít a hatáskörrel rendelkező miniszter számára a koncessziós szerződés keretében. A miniszter a bányajáradék mértékét az ásványi nyersanyagfajták, a kitermelés, illetve a geotermikus energiahasznosítás eredményességét befolyásoló természeti adottságok különbözőségének a figyelembevételével, illetve egyéb körülményekből kitermelési helyenként állapíthatja meg.

A magyar bányajáradék-bevételekre jellemző, hogy több mint 97%-a szénhidrogén kitermeléséből adódik és jelentősen befolyásolja a bányajáradék nagyságát a kitermelt mennyiség mellett a kőolaj világgpiaci ára, valamint a forint/dollár árfolyam alakulása. A 2013. évi költségvetési törvényben a bányajáradék bevételi előirányzata 95 milliárd forint. Ez az energiaszektor terhelő speciális adókat tekintve még mindig a legjelentősebb bevételi forrás, bár a korábbi évekhez képest csökkenő tendenciát mutat. Ennek oka, hogy a hazai kitermelés tovább redukálódik és újabb lelőhelyek üzembe helyezése sem várható rövid távon. A bányajáradék jelentős részét a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (MOL) fizeti, amely 2010-ben 89,3 milliárd forint volt a 108,7 milliárd forintból. A nyersanyag-fajtánkénti csoportosítás-

¹³ Bt. 3. § (1) bekezdés.

¹⁴ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról (Nvtv.) 4. § (1) bekezdés c/ pont.

¹⁵ Nvtv. 6. § (2) bekezdés

¹⁶ Bt. 20. §.

¹⁷ Bt. 20. § (3) bekezdés. A 2008. január 1. előtt üzemszerűen termelésbe állított szénhidrogén mezőkön kitermelt kőolaj és földgáz esetében 12% az adómérték, 30% viszont abban az esetben, ha a szénhidrogén mezőből éves szinten kitermelt földgáz mennyisége az 500 millió m³-t, kőolaj esetében a 200 kt-t meghaladja. Szilárd ásványi energiahordozók mélyműveléses bányászata esetén pedig 0% az adókulcs.

¹⁸ Bt. 20. § (4) bekezdés. Egyes ásványi nyersanyagok esetében, ha a Brent kőolaj tőzsdei jegyzésárának havi átlaga a 80 USD/bbl árat eléri vagy meghaladja, a bányajáradék mértéke 3-3 százalékponttal emelkedik, ha a 90 USD/bbl árat eléri vagy meghaladja, akkor a bányajáradék mértéke további 3-3 százalékponttal emelkedik.

ban a legjelentősebb bányajáradék a földgáztermelésből ered. A második legjelentősebb ásványi anyag ebből a szempontból a kőolaj, de a bányajáradékának mértéke csak a földgáz 10%-a. E két ásványi nyersanyaghoz képest a többiből származó járadék elenyésző (összesen kétmilliárd forint körüli összeget tesz ki).¹⁹

A bányajáradék tehát nem elhanyagolható bevétel képez a központi költségvetésben, de a szolgáltatásra, energiaellátásra gyakorolt hatása nem jelentős. A hazai energiaellátásban csekély mértékű részt töltenek be a hazai kitermelésű energiahordozók, így az adónak az energiaszolgáltatásra gyakorolt hatása elhanyagolható. Árbefolyásoló szerepe szintén csekély, mivel az energiahordozók árát a világpiaci árak befolyásolják, így a hazai kiterjedésű energiahordozók árát sem a bányajáradék befolyásolja elsődlegesen.

5. Az energiaszektor (külön)adóztatása hazánkban

5.1 Energiaellátók jövedelemadója

2008-ban a nyersolajpiacon jelentős olajár-növekedés következett be, aminek következtében az olajtársaságok rendkívüli nyereségre tettek szert. A hazai szabályozásban az elvonást bányajáradék formájában kívánták bevezetni, hiszen 2003-ban már volt hasonló jellegű elvonás a földgáztermelésre, amelyet a lakossági gázáremelés szociális kompenzációjára használt fel a központi költségvetés. A végleges koncepció viszont az adó formájában történő elvonás mellett rakta le a voksot. Emellett 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 célja elsősorban a forrásteremtés az energiafelhasználást csökkentő felújításokhoz és a távhőszolgáltatás igénybevételét, a lakossági vezetékes gázszolgáltatás igénybevételét segítő támogatáshoz (Szakács, 2012: 1523). A közvetlen támogatási célok:

- versenyhátrány csökkentése,
- energiafelhasználás hatékonyá tétele,
- távhő-fogyasztás igénybevételének elősegítése,
- lakossági gázszolgáltatás igénybevételének elősegítése.

Az adó segítségével lehetővé válik a törvény által preferált célok elérése a támogatások révén, amelyhez 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 távhőszolgáltatási rendszerről. Ez a tendencia azonban még drágábbá teszi a bennmaradók számára a távhőszolgáltatást, hiszen az üzemeltetéssel kapcsolatos költségek kevesebb fogyasztóra oszlanak el. Azok a fogyasztók pedig, akik régi építésű és nem korszerűsített távfűtéses lakásban laktak, nem hozhatnak érdemi döntéseket az igénybevett energia mennyiségéről (Csuka, 2009: 67).

¹⁹ Magyar Bányászati és Földtani Hivatal: Tájékoztató bányajáradék bevallásról és befizetésről, 2010. http://www.mbfh.hu/gcpdocs/201105/banyajaradek_2010.pdf (2012.08.01.)

A jogalkotó is érzekelte a problémát, ezért lépéseket kellett tenni ennek a helyzetnek a megváltoztatására. A törvény is rögzíti, hogy a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentésében és megszüntetésében való közreműködés állami feladat. A távhő útján történő energiaszolgáltatást preferáltan kezeli mind az uniós, mind a hazai szabályozás, hiszen ez egy környezetkímélő fűtési mód, alacsonyabb károsanyag-kibocsátást tesz lehetővé és elkerüli az egyedi fűtési módokkal történő fokozottabb környezetszennyezést. Különösen igaz ez, ha a távhő termelését megújuló energiaforrásokkal érik el.

A támogatások révén a távhő-felhasználás is csökken, mivel nő az energiahatékonyság. A távhőt felhasználó lakóépületek, illetve lakások korszerűsítése, hőszigetelése révén csökken az energiafelhasználás. Szintén energiacsökkentésre ösztönöz a távhőfogyasztás 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 került. Közvetlen hatása nincs az adónemnek az energiaszolgáltatásra, hiszen nem az energiafogyasztást, felhasználást adóztatja, tehát nem sarkall 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. A 2013. évtől emellett a jogalkotó jelentősen, csaknem négyszeresére (8%-ról 31%-ra) megemelte az energiaellátók jövedelemadójának a mértékét, egyidejűleg megszüntette az adóból származó bevételek felhasználási köztéttségét is. Így bár nőttek az energiaszektorhoz kapcsolódó adóterhek, de csökkent a környezetvédelmi célokra fordítható adóbevételek összege.

5.2 A közművezetékek adója

A közművezetékek adójáról szóló törvény 2013. január 1-jén lépett hatályba.²⁰ 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 magánföldrészleten elhelyezett közművekre is kiterjed, ez utóbbi esetben csak akkor, ha több fogyasztó igényét elégíti ki a szolgáltatás.

²⁰ 2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek adójáról.

A közművezetékek adója egy másik az energiaellátókat terhelő különadót váltott fel, amely 2012. december 31-ével hatályát veszítette.²¹ Az energiaellátók 2010. évi különadójának a célja az államháztartási bevételnövelés 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). Fontos kiemelni, hogy a korábbi ágazati különadó forgalomhoz kötött, egyfázisú fogyasztási típusú adóként működött, mely a végső fogyasztóra áthárítható volt, amit viszont az energiaszolgáltatás területén érvényesülő árszabályozás szorított keretek közé.

Fontos eltérés a két adónem között, hogy az új adónem vagyoni típusú adó, így nincs különbségtétel a szolgáltatók között és előfordulhat – elsősorban nem az energiaszolgáltatók területén –, hogy egy kis árbevételű cég jelentős közművagyonra révén nagymértékű adó fizetésére lesz köteles.

Milyen hatása lehet az új adónemnek a közműszolgáltatásra? A szakirodalmi elemzéssel²² egyetértve többféle reakció is modellezhető a szolgáltatók részéről, amelyek kihatással lehetnek a szolgáltatásra. Költségcsökkentő intézkedések és a beruházások visszafogása egyaránt felmerülhet. A költségcsökkentő intézkedések a bér- és anyagköltségek redukálását jelenthetik. 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 is 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 rontja, illetve a költség szintet 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 törvény kimondja, hogy 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, valamint a hőellátást biztosító vezetékeket. Így ezeket a vállalkozásokat is sújthatja az adó, amely közvetetten az önkormányzati költségvetési gazdálkodásra ró terhet, ha ezeket a terheket nem háríthatják a fogyasztókra.

Következtetések

Az energia és az energiaszolgáltatók adóztatási kérdései túlmutatnak az államháztartási, közbevetési kérdéseken, hiszen másodlagos hatásuk összetett. A tanulmány rámutat arra, hogy az európai uniós politikák között egyre nagyobb jelentőséggel bír az energiapoliti-

²¹ 2010. évi XCIV. törvény az egyes ágazatokat terhelő különadóról.

²² Intézet a Demokratikus Alternatíváért (IDEA): A különadók reinkarnációja: a közműadó. Kevés központi bevétel – nehezen áthárítható teher. www.ideaintezet.hu (2013.02.25.)

tika és az energiaadóztatás. Hazánkban az ezzel kapcsolatos szabályozási megoldások a rendszerváltást követően merültek fel. A nyugat-európai államokban az egységes uniós irányelvet megelőzően különböző, egyes országokban nagy jelentőséggel bírt 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 is, másrészt környezeti adóként is, mely a szolgáltatásra is befolyással bír. Az uniós és a magyar szabályozás sajátossága, hogy adómentességet biztosít a lakossági fogyasztás számára, így a lakossági szolgáltatásokat nem befolyásolja ez az adónem. A hőenergia pedig 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 adómértékek miatt, az energiaszektorra érintő általános adók (például társasági adó, általános forgalmi adó) nagyobb súllyal és jelentőséggel bírnak. Az energiaszektorra terhelő, az utóbbi években bevezetett új adónemek bár a központi költségvetés bevételeinek nem alapvető forrásai,²³ az energiaszolgáltatók adóterhét viszont jelentősen növelték, negatívan befolyásolva az energiaellátást meghatározó tényezőket.

A bányajáradék sajátos igénybevételi járulék, olyan fizetési kötelezettség, amelyet a környezeti elemek használatáért kell fizetni. Közvetlenül nem befolyásolja a fogyasztást, mivel ezt a bányavállalkozónak, energiát kitermelőnek kell fizetni. Közvetetten azonban árnövelést eredményezve hathat a fogyasztásra. Magyarországon a csekély mértékű nyersanyag-kitermelés miatt nincs jelentős hatása az energiapiacra.

A gazdasági válság hívta életre a különadók rendszerét az energiaszektorban. Ezek a különadók speciális szerepet töltenek be az adórendszerben és fontos jellemzőjük, hogy a jogalkotó eredeti szándéka szerint ideiglenes jellegűek. Erre volt is példa az energiaellátók különadóztatásánál, amely ágazati különadó 2013. január 1-jén hatályát veszítette. Azonban helyette került bevezetésre a közművezetékek adója, amelynél a jogalkotói szándék már nem jelzi ezt az ideiglenes jelleget, azaz úgy tűnik egy végleges jellegű vagyoni típusú adóról van szó. Mivel a különadóztatás egy viszonylag új szabályozási trendet takar, érdemes az adórendszerbeli helyét megvizsgálni.

Az energiaszektorra a válságot követően kivetett adók jelentősége nagy, hiszen a gazdaság jelentős szegmensét és a költségvetést is érinti, az energiaszolgáltatásra is kihat. Emellett a hatósági árakkal a közvetlen lakossági fogyasztók esetében megállítható az áthárítás, de

²³ Ezt igazolják a 2013. évi költségvetés tervadatai is, hiszen míg a jelentősebb adókból a várt bevétel több száz milliárd forint (általános forgalmi adó 2953,2 milliárd forint, személyi jövedelem adó 1501,6 milliárd forint, jövedéki adó 947,1 milliárd forint, társasági adó 320,8 milliárd forint), addig az energiaszektorra terhelő speciális adók alacsonyabb összeget érnek el (bányajáradék 95 milliárd forint, energia ellátók jövedelem adója 80 milliárd forint, közműadó 60 milliárd forint, energiaadó 17,5 milliárd forint). Forrás: 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről.

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. Helyette célszerűbb lenne egy átgondoltabb adó- és hatósági árrendszer kialakítása.

Felhasznált irodalom

- Berki Tamás (2011): *A 2010-ben bevezetett vállalkozásokat terhelő különadók elemzése az adópolitikai szempontok alapján*. Közjó 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. old.
- Fodor Bea (2009): *A hazai energiaadó lakossági kiterjesztésének hatásvizsgálata*. <http://korny.uni-corvinus.hu/15eves/tanulmanyok/fodor.pdf> (2012.08.01.)
- Fucskó József–Kis András–Bela Gyöngyi–Krajner Péter–Valéné Kelemen Ágnes (2000): *Ökológiai adóreform II*. Budapest: Magyar Környezetgazdaságtani Központ. http://makk.zpok.hu/files/MAKK%20okoadoref2_2.pdf (2012.07.10.)
- Galántainé Máté Zsuzsanna (2009): *Adó(rendszer)tan. EU konform magyar adók*. Budapest: Aula Kiadó.
- 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.)
- Intézet a Demokratikus Alternatíváért (IDEA) (2012): *A különadók reinkarnációja: a közműadó. Kevés központi bevétel – nehezen áthárítható teher*. www.ideaintezet.hu (2013.02.01.)
- Kiss Károly (2005): *Zöld gazdaságpolitika*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. <http://numen.extra.hu/jegyzet/misc/KORNYPOL/zgazdpol.pdf> (2013.03.24.)
- Klok, Jacob (2002): *Negotiating EU CO2/energy taxation. Political economic driving forces and barriers*. Institute of Local Government Studies, Denmark: AKF Forlaget.
- Laluska Pál (2012): Egyéb adójellegű befizetések. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Budapest: Osiris Kiadó, 463–466. old.
- Lazzari, Salvatore (2008): *Energy Tax Policy: History and Current Issues*. CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33578.pdf> (2012.06.10.)
- Mádai Ferenc (2011): *Ásványvagyon gazdálkodás. Ricardo-féle, vagy különbözőzeti járadék képződése*. www.tankonyvtar.hu (2012.08.01.)
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (2011): Tájékoztató bányajáradék bevallásról és befizetésről, 2010. Budapest. www.mbfh.hu
- Nagy Zoltán (2012): *A természeti erőforrásgazdálkodás adójogi aspektusai*. Miskolc: The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference, University of Miskolc , 58-65.o.

- 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>
- Steinbach, Nancy (2007): Environmental taxes in the European economy 1995–2003. In: *Statistics in focus, Environment and Energy*. Eurostat 1/2007. <http://ec.europa.eu/eurostat> (2012.06.10.) pp.1–8.
- Szabó Zoltán (2007): Környezetvédelmi adók és díjak az Európai Unióban, In: *Az államháztartás ökoszociális reformjának szüksége és lehetőségei*. Budapest: Levegő Munkacsoport, www.levego.hu (2012.07.04.)
- Szakács Imre (2012): *Az adózás nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kft.

Felhasznált jogszabályok, dokumentumok

- 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 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) 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 L140., 2009.6.5., 16–62. o.
- COM(2007) 140 végleges Zöld Könyv. A környezetvédelmi és kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről. Brüsszel, 2007.3.28.
- COM(2008) 782 végleges Zöld Könyv. Egy biztonságos, fenntartható és versenyképes európai energiahálózat felé. Brüsszel, 2008.11.13.
- 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.
- SWD(2012) 317 final Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelése. Brüsszel, 2012.5.30.
- 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról
- 2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
- 2010. évi XCIV. törvény az egyes ágazatokat terhelő különadóról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek adójáról
- 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
- 203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról

Harmadik rész

EMPIRIKUS MODELL

11.

Újra járás

Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások

Szigeti Ernő

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok 2011-től és a járások, járási hivatalok 2013-tól működő rendszerének kialakítása nyomán a NUTS 3 szintű megyék és a LAU 2 szintű települések között a LAU 1 közigazgatási szintet képező járási (kistérségi, körzeti) illetékességű dekoncentrált államigazgatási, valamint a decentralizált önkormányzati szervek által ellátott feladat- és hatáskörök tekintetében igen jelentős változások következtek be. Egyrészt sor került a területi államigazgatás korábban egymástól függetlenül működő dekoncentrált (megyei, illetve kistérségi) illetékességű szervei nagy részének a megyei, illetve a járási kormányhivatalok szervezetrendszerébe történő integrálására, másrészt a jegyzők feladat- és hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok nagy részének a megyei és a járási kormányhivatalokhoz történő átadására. A dolgozat az ehhez vezető változásokkal és a járási szinten újjászervezett államigazgatási hatósági szolgáltatásokat nyújtó szervek feladataival, területi és szervezeti struktúrájával foglalkozik.

A tanulmány első része a témakörrel kapcsolatos történeti és nemzetközi háttérrel mutatja be, vázlatos áttekintést adva a magyar járásrendszer múltjáról, valamint az Európai Unióban alkalmazott kistérségi típusú térstruktúrákról. A második fejezet a közigazgatási területszervezés kérdésköre keretében a kistérségi (járási, körzeti) szintű közigazgatási struktúrákkal, azok változásaival, valamint a körzeti szintű, decentralizált (önkormányzati) és dekoncentrált (államigazgatási) típusú közfeladat-ellátás kérdésével foglalkozik. A dolgozat következő két fejezete a jelenlegi járásrendszer és a járási kormányhivatalok kialakításának elveit, illetékességi területük térszerkezetének főbb jellemzőit, továbbá a járási (fővárosi kerületi) hivatalok és ágazati szakigazgatási szerveik rendszerét elemzi. Ezt követően az államigazgatás nem járási hivatalok keretében működő, járási szintű területi szerveinek, illetve a járásszékhely önkormányzatok jegyzőinek járási szintű feladatkörét tekintjük át, röviden kitérve a járási szintű egyéb, nem államigazgatási típusú állami szervezetekre is. A tanulmány utolsó része a vizsgált területi szervek illetékességi területei kialakításának térszervezési típusait, valamint az állam járási szintű területi szervezetrendszerének kiépítettségét, a járások széles értelemben vett „közigazgatási” intézményellátottságát elemzi.

1. Történeti és nemzetközi háttér

1.1 Vázlatos történelmi visszatekintés

A számukat, területüket és funkcióikat tekintve egyaránt sokszor változó járások több évszázadon át a magyar közigazgatás fontos területi egységei voltak (Hencz, 1973; Hajdú, 2001; Dominkovits–Horváth, 2011; Endródi, 2012). A szolgabírói intézményrendszer térbeli keretét képező járások a XIII. században jelentek meg. A királyi vármegyerendszer helyett létrejövő nemesi vármegyéket eleinte négy szolgabírói járásra osztották, a későbbiekben a számuk megyénként eltérően alakult. A szolgabírók a vármegye nemesei által választott tisztségviselők voltak, feladatuk eleinte a nemesek ügyeivel kapcsolatos bíraskodás volt, a későbbiekben azonban a vármegyék közigazgatási tisztviselőivé váltak. A XVIII. századtól a szolgabírói járások további egységekre, 2–3 szolgabírói kerületre tagolódtak, míg a járás élén a főszolgabíró állt. A járások sokszor változó számát és határait az adott megye földrajzi viszonyai és/vagy a nemesek számának figyelembe vételével alakították. A járások székhelye a mindenkori szolgabíró lakhelye volt.

Az 1867. évi kiegyezés, illetve a törvényhatóságokról és a községekről szóló 1886. évi törvények kapcsán bekövetkezett közigazgatási átszervezések nyomán a járások – állandósult székhelyekkel – a megye közigazgatási egységeként funkcionáltak, a vármegye törvényhatósági bizottsága által választott főszolgabíró irányítása alatt. A járások számának és illetékességi területének meghatározása a vármegyék hatáskörébe tartozott. A megyék a körzeti szinten jelentkező közigazgatási feladataikat az általános hatáskörű területi szerveik, a járási (fő)szolgabírók útján látták el. A járás a vármegye dekoncentrált hivatali, hatósági szerveként működő főszolgabíró illetékességi területe volt.

A járásokban nem működött önkormányzat vagy választott testület. Járási szinten a közigazgatási feladatokat 1945-ig a főszolgabírók, 1945–1950 között a járási főjegyzők, majd 1971–1983 között a járási hivatalok útján látták el általános hatáskörű szervként. Ez alól csak két időszak volt kivétel: az 1919-es tanácsköztársaság néhány hónapja, valamint a tanácsrendszer első két évtizede 1950–1971 között, amikor a járásokban is voltak választott tanácsok. A járási tanácsok és szerveik a községek fölött irányító-ellenőrző szerepet játszottak, szinte minden ügyben elsőfokú feladatot és hatáskört láttak el.

A járási tanácsok megszüntetését követően a megyei tanácsok végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerveként járási hivatalokat hoztak létre. A korábban járási tanácsi hatáskörbe tartozó államigazgatási feladatokat a járási hivatalok látták el. Ezzel párhuzamosan sor került a városkörnyék, mint közigazgatási kistérségi egység fokozatos alkalmazására, amelynek keretében a városkörnyék községei tekintetében a járási hivatal hatásköreit a városi tanács szakigazgatási szervei gyakorolták.

A decentralizáció, a helyi tanácsok szerepkörének fokozatos erősödése és az egyre általánosabbá váló közös tanácsok létrehozása nyomán 1984. január 1-jétől a járási hivatalokat és a járásokat – mint közigazgatási egységeket – megszüntették. Az ezt követő, 1990-ig funkcionáló városkörnyéki rendszerben a legtöbb járási hivatali hatáskört a városi tanács szakigazgatási szerveire ruházták át. Egyes dekoncentrált területi államigazgatási szervek körzeti egységeinek illetékességi területét is ezek figyelembevételével határozták meg.

A magyar közigazgatásban a járás elsősorban hatósági igazgatási egység volt, általában nem a közszolgáltatások szervezésének területi szintjét képezte. Még a járási tanácsok műkö-

dése során is csak ritkán telepítettek nem hatósági típusú hatásköröket a járási szintre, a járási tanácsok megszűnése után pedig újra a megye (megyei tanács) – települési szinten nem biztosítható, bonyolultabb szakigazgatási ügyeket ellátó – igazgatási körzetévé váltak.

A járás mint közigazgatási egység és az abban működő hatósági szervezet a járásrendszer megszüntetéséig alapvető szerepet játszott az államigazgatásban. A járások száma és illetékességi területe, valamint feladatköre – a korábbiakhoz hasonlóan – természetesen a XX. században is sokszor változott az ellátandó feladatok és a politikai viszonyok függvényében. A járások száma – a közlekedési feltételek javulásával is összefüggésben – folyamatosan csökkent.¹

1.2 Nemzetközi kitekintés

Európa területi-közigazgatási beosztására, a közigazgatás mai vertikális és horizontális struktúráira a történelmi fejlődés sajátosságaiból fakadóan a sokszínűség jellemző. A magyar járási szintnek nagyjából megfelelő, esetenként önkormányzattal is rendelkező kistérségi szintű közigazgatási egységek – különböző elnevezésekkel – Európában, az Európai Unió más országaiban is léteznek. A „járás” fogalma azonban – méretük és funkcióik, a közigazgatási egységek területi rendszerében elfoglalt helyük, a kialakult hagyományok alapján – természetesen Európa-szerte igen eltérő értelmezéseket takar. A települési szint feletti közvetlen területi szintnek többféle – esetenként egymással területileg egybeeső – típusa létezik. Lehetnek több település alkotta helyi önkormányzatok, önkormányzatok kötelező vagy önkéntes társulásai, statisztikai vagy területfejlesztési egységek, valamint államigazgatási közszolgáltatási téregységek.

A közigazgatás, a közigazgatási tér- és település-struktúrák az Európai Unióban nem képezik a közös jog tárgyát. A közigazgatás területi tagozódását a tagállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint és az uniós célokhoz, programokhoz való kapcsolódások, az ezekből fakadó célszerűségek is meghatározzák. Az országokénti eltérő térfelosztási rendszerek statisztikai célú egységesítése érdekében ezért már az 1970-es évek elején kialakították az Unió területének felosztására szolgáló NUTS-struktúrát, amely később a térbeli kereteit képezte a területfejlesztési politikának is.

A NUTS jelenlegi háromfokozatú rendszere² mellett minden tagállam létrehozhat egyéb hierarchikus szinteket is, amelyek a NUTS 3 szintű területi egységek további területi tagozódását képezik. Ilyen a – korábbi NUTS 4 és NUTS 5 „utódaként” létrehozott – LAU struktúra (helyi közigazgatási egységek) két szintje: a kistérségi szintnek tekinthető LAU 1, valamint az egy vagy több település képezte helyhatósági (önkormányzati) szintnek tekinthető LAU 2. A 2003-tól alkalmazott LAU-struktúra kialakítását azonban az EU nem sza-

¹ Az ország jelenlegi területén a járások száma 1920-ban 164, 1950-ben a tanácsrendszer bevezetése előtt 150, azt követően 140, 1960-ban 128, 1970-ben 107, 1983 végén, a járásrendszer megszűnésekor már csak 83 volt, miközben a járásrendszerrel párhuzamosan kiépülő városkörnyéki rendszer egységeinek száma 61-re nőtt. A járásrendszer megszüntetését követően kialakított, 139 egységből álló városkörnyéki rendszer 1984-től 1990-ig funkcionált.

² Lásd: 1059/2003/EK rendelet.

bályozza.³ Ebből is fakadóan a LAU 1 szintű egységek területe, népességszáma, valamint közigazgatásban betöltött szerepe és „súlya” között jelentősek a különbségek. E változatoság visszatükröződése a tagországok eltérő és időben is változó „közigazgatási” térfelosztási rendszereinek.⁴

A magyar járásnak megfeleltethető – az EU-ban is alkalmazott, de a tagállamok által nem kötelezően lehatárolandó – alapvetően statisztikai, illetve területfejlesztési egységként kialakított LAU 1 helyi közigazgatási szintek területi struktúrája tekintetében Európában rendkívül sokszínű a kép (Szabó, 2011). A LAU 2 szintű egységek minden tagállamban léteznek. A NUTS 3 szint (nálunk a megyék) és a LAU-2 szint (nálunk a települések) közötti LAU 1 szintű kistérségek (2013-tól nálunk a járások) azonban az EU 27 tagállama közül csak 19-ben kerültek lehatárolásra.⁵

A LAU 1 szintű egységek átlagos területe és lakosságszáma országonként jelentősen eltér egymástól. Funkcióikat tekintve is jelentősek a különbségek a LAU 1 szintű egységek között. Vannak országok, ahol csupán statisztikai adatgyűjtési, illetve területi tervezési-fejlesztési célú egységként funkcionálnak (Finnország, Luxemburg, Málta), de vannak olyan országok is, ahol államigazgatási funkciókat ellátó területi egységek (Ciprus, Csehország, Észtország, Magyarország, Szlovénia, Szlovákia), míg másokban választott önkormányzattal is rendelkező, közszolgáltatás-szervező egységek (Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, valamint 2011-től Görögország). Franciaországban és Németországban az alapvetően közszolgáltatási és területfejlesztési feladatokat ellátó települési önkormányzati társulások képezik a LAU 1 szintet. Ausztriában is vannak államigazgatási „járások”, de azokat nem tekintik LAU 1 szintű egységeknek, Németországban viszont a „járások” már NUTS 3 szintű önkormányzati és államigazgatási egységek.

³ A NUTS-ról szóló rendelet a NUTS 3 szintű téregységek népességének alsó határaként, küszöbértékeként – országos átlagban – a 150 ezer főt határozza meg, ami egyben a LAU 1 szintű területi egységek népességének felső határaként is értelmezhető.

⁴ „Európában a járási mérettartományba eső szintek száma az elmúlt évtizedekben gyarapodott. A terület-szervezési reformok kisebb része a hivatali ügyintézés elérhetőbbé tételére irányult, míg nagyobb részük a közszolgáltatások költséghatékonyabb, nagyobb méretekben történő megszervezésére. (...) Több ország esetében az is célja volt a területszervezési reformoknak, hogy a nagyobb méretűvé tett önkormányzat megfelelővé váljon a hatalmi decentralizációra, azaz meglegyen a biztos háttér újabb átadott/átvállalt feladatok teljesítéséhez. Ugyanakkor néhol megfigyelhető a dekoncentráció, az államigazgatás korábbi alacsonyabb területi, járási szinten történő kiépítése, hogy a hivatali ügyintézés lehetősége mind fizikailag, mind pedig szellemileg közelebb kerüljön az állampolgárhoz. Lényeges kiemelni, hogy egyes országoknál e célok megvalósítása a teljes területi közigazgatási rendszer átalakításával járt együtt.” (Csite–Oláh, 2011: 13)

⁵ Ausztria, Belgium, Hollandia, Lettország, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország esetében nincs LAU 1 szintű területi struktúra lehatárolva.

2. Kistérségi szintű közigazgatási térstruktúrák és államigazgatási szervek

2.1 Közigazgatási területszervezés

A térben, településenként elkülönült társadalom életének szervezése a mindenkori „közigazgatási” területbeosztás keretei között történik. Az államterület közigazgatási tagolását, az állami szervezetrendszer működésének térbeli kereteit képező közigazgatási struktúrákat – a földrajzi tényezők és a történelmi hagyományok alapján kialakult nemzeti sajátosságok, az állam területi nagysága és településhálózatának jellemzői, a népesség száma és térbeli megoszlása, a gazdaság fejlettsége és a területi munkamegosztás jellege, az egyes térségek és települések között kialakult funkcionális kapcsolatok mellett – alapvetően a társadalom mindenkori politikai-szervezési igényei és feladatai határozzák meg.⁶

A közigazgatási térfelosztásnak két alapvető iránya van. A vertikális tagolás az irányítási szintekhez kötődik, az alkalmazott területi szintek meghatározására és kijelölésére, míg a horizontális tagolás az egyes vertikális szinteken a területi egységek számának meghatározására és ezek területének földrajzi lehatárolására irányul. Az államterület különböző vertikális – pl. regionális (tartományi), megyei, kistérségi (járási, körzeti, városkörnyéki), települési – szintjein kialakított, horizontálisan megosztott téregységei képezik általában az állami szervezetrendszer területi és helyi szervei működésének jogi, adminisztratív úton szabályozott és lehatárolt térbeli kereteit és hálózatait, amelynek kialakítása a közigazgatási területszervezés feladata (Szigeti, 2008b).

A széles értelemben vett „közigazgatás”, az állam és szervezetrendszerei működésének térbeli kereteit meghatározó illetékességi területeknek, az ún. közigazgatási térstruktúráknak két kategóriáját, alaptípusát lehet megkülönböztetni: a normatív (általános) és a speciális (különös) területi beosztást. A normatív közigazgatási tér- és településegységek a politikai hatalom gyakorlására, az állami feladatok ellátására szolgáló szervezetrendszerek, a területi közigazgatás működésének térbeli alapjai. A normatív közigazgatási tér- és településegységeknek két kategóriája különböztethető meg: a helyi önkormányzattal rendelkező egységek (hazánk esetében például a megyék és a települések), valamint a helyi önkormányzattal nem rendelkező területegységek (pl. nagytérségek, régiók, kistérségek, illetve 2013-tól a járások).

A normatív közigazgatási területbeosztások által meghatározott területi és települési egységek különösen abból a szempontból kiemelt fontosságúak, hogy ezek egyes kategóriái képezik a helyi (területi, települési) önkormányzatok működésének földrajzi kereteit, továbbá ezek alkotják a sajátos céllal kialakított, speciális (különös) tér- és településstruktúrák lehatárolásának alapjait is.

A közigazgatási térstruktúrák jelentős részét képező, többnyire jogszabály által meghatározott speciális (különös) tér- és településstruktúráknak is számos kategóriája különböztethető meg. Ezek nagyrészt az államigazgatás centrális irányítású (dekoncentrált) területi és

⁶ „A területi közigazgatás, illetve az önkormányzati rendszerek szintjeinek és egységeinek, azok funkcióinak kérdése a társadalomirányítás kiemelt területi problémaköre. A területi közigazgatás történetében állandó elem a közigazgatási szintek és határok változása. (...) A társadalmi-gazdasági átalakulások minduntalan előhívják a közigazgatási térfelosztás megváltoztatásának, a hatalom újraelosztásától elválaszthatatlan igényét is.” (Nemes Nagy, 1998: 118)

helyi szerveinek illetékességi területei, de ilyenek a nem végrehajtott hatalmi ághoz tartozó szervezetrendszerrel (pl. igazságszolgáltatás, törvényhozás) kapcsolatos térstruktúrák (bíróóságok és ügyészségek illetékességi területei, országgyűlési választókerületek) is.

Magyarországon a normatív közigazgatási tér- és településstruktúrák vertikálisan meghatározott területi szintjeit és horizontálisan lehatárolt területi egységeit egyrészt az államterület közigazgatási tagozódásának törvényekben meghatározott alapelemei (főváros és kerületei, megyék, járások, települések), másrészt a NUTS-struktúra (statisztikai célú területi egységek) EU által szabályozott háromszintű rendszere és az EU által nem szabályozott LAU-struktúra (helyi közigazgatási egységek) kétszintű rendszere képezi.

1. táblázat

Normatív közigazgatási térstruktúrák Magyarországon (2013)

Vertikális területi szintek	Megnevezés	Horizontális téregységek száma	Ebből		
			önkormányzati	államigazgatási	kvázi közigazgatási
			egységek		
NUTS 1	nagyteréség	3			x
NUTS 2	régió	7		x	x
NUTS 3	megye és főváros	20	x	x	
LAU 1	járás (kistérség)*	175		x	
LAU 2	település**	3156	x	x	

* A fővárosi kerületi hivatalok illetékességi területeit képező budapesti kerületek nem tekinthetők LAU 1 szintű területi egységnek.

** Fővárosi kerületek nélkül.

Forrás: saját szerkesztés

Az állam közigazgatási területi tagozódásával szemben jogos elvárás a stabilitás, amely azonban nem jelenthet megváltozhatatlanságot, mivel egyrészt az államszervezetben, a közigazgatás struktúráiban és működésében (különös tekintettel a speciális közigazgatási térstruktúrákra), másrészt a gazdaságban és a társadalomban lezajló változások óhatatlanul a térségi kapcsolatok módosulását eredményezik. A közigazgatási térstruktúrákat ezért esetenként célszerű, illetve szükségszerű kisebb-nagyobb mértékben változtatni. Magyarországon a területi államigazgatás legtöbbször változó elemét mindig a megyei és helyi önkormányzati szint között elhelyezkedő járási (kistérségi) államigazgatási szint képezte.

2.2 A kistérségi struktúrák változásai

Mivel a városkörnyéki rendszer 1990-ben megszüntetésre került, a területi gazdasági és társadalmi folyamatok figyelemmel kísérése és elemzése egyre inkább igényelte a megyén belüli statisztikai számbavételi egységek rendszerének kialakítását. Ezért a KSH – a települések közötti vonzásokapcsolatok figyelembe vételével – 1994-ben egy 138 egységből álló statisztikai kistérségi rendszert alakított ki. E kistérségi struktúra 1997-től módosult, egy 150

kistérségből álló – az Európai Unióban akkor alkalmazott ötszintű NUTS-rendszer NUTS 4 (körzeti) szintjének megfelelő – kistérségi rendszer jött létre.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően szükségessé vált, hogy a kistérségek ne csupán mint statisztikai egységek, hanem jogszabály által meghatározott, „igazgatási” típusú körzetek kerüljenek kialakításra, amelyek a területfejlesztés és a többcélú kistérségi társulások működésének térbeli kereteit is képezik. Ennek nyomán 2004-től egy 168 egységből álló (közte a fővárost is egy kistérségi egységnek tekintő) jogszabályban rögzített statisztikai-területfejlesztési kistérségi rendszer bevezetésére került sor. A kistérségek száma 2007-ben 174-re, 2011-ben pedig 175-re nőtt.⁷

A LAU 1 szintű normatív kistérség a NUT 3 szintű megyei és a LAU 2 szintű települési önkormányzati szint között elhelyezkedő, több települést magában foglaló államigazgatási területi egység lett. A kistérség egyidejűleg lehetett a településfejlesztési tevékenység összehangolásának színtere, a települési szinten hatékonyan nem ellátható, térségi jellegű közszolgáltatások ellátásának térbeli kerete, valamint a magasabb szaktudást, speciális szakértelmet igénylő elsőfokú államigazgatási feladatok ellátásának, a központi alárendeltségű területi államigazgatási szervek egységeinek illetékességi területe.

A kistérségek egészükben, összevontan vagy felosztva, az adott megye és régió határait át nem lépve szolgálhattak térbeli keretül, illetékességi területül az állam – különösen az állam dekoncentrált területi szervei, az önkormányzati közigazgatás területi szinten működő szervezetrendszerei és az államigazgatási feladatokat körzeti szinten ellátó települési önkormányzatok jegyzői – számára. Az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szerv illetékességi területe csak kivételesen, a feladat ellátásával, a hatáskör gyakorlásával összefüggő sajátosságok miatt térhetett el a kistérség területétől. Ezt a kistérségi struktúrát váltotta fel 2013-tól a járások – mint a települési szintnél nagyobb és a megyei szintnél kisebb, ugyan csak a LAU 1-es szintnek megfelelő közigazgatási területi egységek – rendszere.

2.3 Körzeti szintű állami és önkormányzati hatóságok

Az önkormányzati törvény 1990. évi elfogadását követően a helyi szinten ellátandó államigazgatási feladatok, hatáskörök, hatósági jogkörök többsége a községi és városi önkormányzatok jegyzőihöz, illetve az önkormányzatok igazgatási társulásainak feladatait ellátó körjegyzőkhöz került. Tekintettel azonban arra, hogy a települési önkormányzatok mintegy háromnegyede 2000 főnél, több mint fele pedig 1000 főnél is kisebb népességű, a községi önkormányzatok többségében a szakszerű feladatellátáshoz szükséges helyi szintű hatósági ügyintézés személyi és tárgyi feltételei nem voltak helyben adottak. Ebből fakadóan a hatékonyan működő és finanszírozható közigazgatási rendszer követelményeinek érvényesítése érdekében a közigazgatási szolgáltatások meghatározott körét megfelelő színvonalon ellátni képes körzeti, kistérségi illetékességű hatóságokra volt szükség.

⁷ A statisztikai-területfejlesztési kistérségi rendszer 2004. évi kialakítása, majd 2007. évi módosítása során a szakmai szempontok mellett vagy helyette olykor már szerepet kaptak politikai szempontok, az önkormányzati lobbitevékenység is. A változtatások esetenként nem a korábbi struktúra kisebb-nagyobb hibáinak kiküszöbölését szolgálták, hanem rontották a kistérségek térszerkezeti rendszerét.

Erre két egymást kiegészítő megoldás alakult ki. Az egyik, hogy jogszabályban meghatározott körzetközponti települések (kistérségi központok), döntően a városok jegyzői kaptak olyan államigazgatási feladat- és hatásköröket (pl. építészeti igazgatás, okmányirodai feladatok, gyámügyek), amelyeket a környezetükben lévő, meghatározott településekre kiterjedő területi illetékességgel láttak el. A másik, hogy a magasabb szakmai felkészültséget, esetenként speciális technikai eszközöket igénylő közigazgatási feladatokat – zömében egyedi hatósági jogalkalmazó funkciókat (ellenőrzés, felügyelet, engedélyezés, kötelezés stb.) és egyes szakmai szolgáltatásokat – a központi államigazgatási szervek területi szinten létrehozott dekoncentrált (megyei, regionális illetékességű) szerveinek körzeti illetékességű szervei (munkaügyi kirendeltségek, körzeti földhivatalok, városi népegészségügyi intézetek, városi rendőrkapitányságok, APEH ügyfélszolgálatok, állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok) nyújtottak.

A dekoncentrált államigazgatás körzeti, kistérségi illetékességű szerveinek száma, a statisztikai kistérségek rendszeréhez csak részben igazodó jogszabályokban meghatározott területi struktúrája, az illetékességi területhez tartozó települések köre sokszor változott.

3. A jelenlegi járásrendszer

3.1 A járások és a járási kormányhivatalok kialakítása

A járások az államigazgatás legalsó területi szintjét jelentő normatív (általános) LAU szintű kistérségi egységek. A járásrendszer, a járási hivatalok kialakítása a területi közigazgatás átalakításának egyik fontos eleme. A területi államigazgatás újjászervezése keretében a járások kialakításánál érvényesíteni kívánt fő cél – az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök korábbiaknál egyértelműbb szétválasztásával – az államigazgatási feladatok területi államigazgatási szervekhez telepítése, az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálása, az identitásra, a településszerkezeti adottságokra és a szakmai teljesítőképességre alapozott, hosszú távon stabil járások létrehozása volt.

A járási rendszer kialakításának szakmai megalapozása érdekében számos szakmai tanulmány készült.⁸ A járások számára és területére vonatkozó javaslatok a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal egyeztetésre kerültek. A járások kialakításának koncepcionális elveiről kormányhatározat⁹ született, amely a hatékonyabb és költségtakarékosabb, ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében szükségesnek tartotta a járások, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységei kialakítását.

A cél olyan járások kialakítása volt, melyek hozzájárulnak a közigazgatás alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszerének létrejöttéhez. A járások kialakításának elvei – a vonatkozó kormányhatározat alapján – az alábbiak voltak:

- a) A járások kialakításával olyan alsószintű területi államigazgatási egységek jönnek létre a települési és a megyei szint között, amelyek keretében biztosítható a telepített feladatok méretgazdaságos elvégzése, a területi államigazgatási szervek illetékességi

⁸ Hétfá Elemző Központ tanulmányai: <http://hetfa.hu/terhasznalatvizsgalat/> (2013.03.31)

⁹ Lásd: 1299/2011.(IX. 1.) Korm. határozat.

területeinek járási alapú rendezése. A járások területe a megyék határaihoz igazodjon. A járások kialakítása vegye figyelembe az országon belüli településszerkezeti különbségeket, az egyes nagytérségek sajátosságait. A járásrendszer bevezetése biztosítsa a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését, és lehetőség szerint járuljon hozzá az ország hátrányos helyzetű térségeinek felzárkóztatásához.

- b) A járáson belül a székhelytől legtávolabb levő település lehetőleg ne legyen messzebb 30 km-nél. A székhely kijelölésénél figyelembe kell venni a közlekedési infrastruktúra szempontjait, a tömegközlekedési lehetőségeket. A járási székhely olyan település legyen, ahol már kiépült az államigazgatási infrastruktúra. Az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések közül a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező legyen a járás székhelye.
- c) A járások kialakítása során szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok kirendeltségeiként a járásokban járási hivatalok, a fővárosban kerületi járási hivatalok működjenek. A járási és a kerületi hivatalok kialakítása az államigazgatási feladatokat ellátó szervek – a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségei és a polgármesteri hivatalok – bázisán, a működési feltételek és szervezeti kapacitások feladatokat követő átcsoportosításával történjen. A járási hivatalok egységeként működő kormányablakok kialakítása tegye lehetővé, hogy az ügyfelek a hivatali ügyintézés lehetőségéhez gyorsan és egyszerűen hozzáférjenek. A meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani.
- d) Az önkormányzati feladatok államigazgatási feladattá minősítése esetén az ellátásukhoz, az intézmények fenntartásához szükséges költségvetési forrásokat, szervezeti kapacitásokat és elhelyezési feltételeket az államigazgatás keretében kell biztosítani és rendelkezni kell a feladatátadással összefüggő vagyon tulajdonjogi rendezéséről is.

3.2 A járások területi struktúrájának főbb jellemzői

A járások 2013. január 1-jével kerültek felállításra. A járási hivatalok illetékességi területét képező 175 LAU 1 szintű járás nevét, székhelyét és a hozzá tartozó települések körét kormányrendelet állapítja meg,¹⁰ amely meghatározza a járásstruktúra változtatásának feltételeit is.¹¹ A 23 fővárosi kerületi hivatal – LAU 1 szintű területi egységnek nem tekinthető – illetékességi területe a kerületek határaihoz igazodik.

A természetföldrajzi adottságok, a településrendszer sajátosságai (pl. ritka és sűrű településhálózat, alacsonyabb és magasabb népsűrűségű területek) miatt a járások szükségszerűen különböző méretűek. Egy nagyvárosi központú járásban érthetően nagyobb a népesség,

¹⁰ Lásd: 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet.

¹¹ A települési képviselő-testület kezdeményezheti a település másik járási hivatal illetékességi területéhez történő átcsatolását, illetve új járás kialakítását. A testületi határozatot – az érintett járási hivatalok és a saját véleményének a csatolásával – a megyei kormányhivatal küldi meg a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszternek, aki a javaslatát az általános önkormányzati választások évében április 30-ig nyújtja be a Kormány számára, valamennyi, az adott önkormányzati ciklusban beérkezett kezdeményezés tekintetében. A Kormány döntése alapján település más járáshoz történő átcsatolására, új járási hivatal kialakítására az általános önkormányzati választások napjával kerülhet sor.

mint egy kisvárosi székhelyű járásban. A nagyfalvas településszerkezetű járásokhoz általában kevesebb, az aprófalvas térségekben lévő járásokhoz az átlagosnál jóval több település tartozik. Mindezekből fakadóan a járások területének nagyságát, népességét és a járáshoz tartozó települések számát tekintve viszonylag nagyok az átlagtól való eltérések.

A 198 járási (fővárosi kerületi) hivatal területén átlagosan 50 ezer fő él.¹² A legnépesebbek azok a járások, amelyek székhelye megyei jogú város. A 19 fővárosi kerület mellett csak 50 olyan járás van, ahol a népesség száma meghaladja az 50 ezer főt,¹³ ugyanakkor 27 – zömében aprófalvas – járásban és egy fővárosi kerületben 20 ezer főnél is kevesebben élnek.¹⁴

2. táblázat

Járások és fővárosi kerületek népesség szerint (2013)

Területi egység	1–10	10–20	20–50	50–100	100–200	200–	Összesen
	ezer fő népességű járások és fővárosi kerületek száma						
Járas	1	26	98	35	12	3	175
Fővárosi kerület	–	1	3	15	4	–	23
Együtt	1	27	101	50	16	3	198

Forrás: saját szerkesztés

A fővárost és kerületeit figyelmen kívül hagyva a járások átlagos területe 529 km², meglehetősen nagy eltérések mellett. A járásszékhelyek egymástól való távolsága átlagosan kb. 26 km.¹⁵

3. táblázat

Járások száma terület szerint (2013)

1–200	200–500	500–1000	1000–	Összesen
km ² területű járások száma				
9	79	78	9	175

Forrás: saját szerkesztés

A járásokhoz tartozó települések átlagos száma 18, de e tekintetben is meglehetősen differenciált a helyzet, döntően attól függően, hogy az adott járás aprófalvas vagy nagyfal-

¹² A járások átlagos népességszáma 47 ezer fő, a fővárosi kerületeké 75 ezer fő.

¹³ 3 járásban (Debreceni, Miskolci, Szegedi) 200 ezer főnél is több a népesség, 12-ben pedig 100–200 ezer fő között mozog. Közülük 9 (Győri, Pécsi, Kaposvári, Kecskeméti, Nyíregyházi, Székesfehérvári, Szolnoki, Szombathelyi, Zalaegerszegi) megyeszékhely központú járás, 3 pedig a fővárosi agglomerációhoz tartozik (Érdi, Gödöllői, Szigetszentmiklósi).

¹⁴ A Bélapátfalvai járás népessége még a 10 ezer főt sem éri el.

¹⁵ A legnagyobb a Kaposvári járás, melynek területe az országos átlag közel háromszorosa. Nagyobb 1000 km²-nél további 8 járás területe, ugyanakkor 200 km²-nél is kisebb 9 – köztük 5 fővárosi agglomerációhoz tartozó, nagy népsűrűségű – járás.

vas településszerkezetű, sűrű vagy ritka településhálózatú térségben található. A járások közül 19 esetében 2–5 között van a járást alkotó települések száma, miközben másik 19-ben meghaladja a 30-at is, közülük 3 járás esetében (Siklói, Kaposvári, Zalaegerszegi) az 50 települést.

4. táblázat

Járások száma települések szerint (2013)

1–5	6–10	11–20	21–30	31–50	50–	Összesen
<i>települést felölelő járások száma</i>						
19	37	61	39	16	3	175

Forrás: saját szerkesztés

Mivel a városok száma (328), közel kétszerese a járásokénak, a járások jelentős része több, döntően 10 ezer főnél kisebb lélekszámú várost is magában foglal. A járások közel felében csak egy, további egyharmadában pedig két város helyezkedik el. A háromnál több várossal rendelkező járások (47) között három olyan járás¹⁶ is van, amelyhez 5 vagy 6 város tartozik.

5. táblázat

Járások száma a városok szerint (2013)

1	2	3–4	5–6	Összesen
<i>várossal rendelkező járások száma</i>				
79	59	44	3	175

Forrás: saját szerkesztés

A járások több mint egyharmadában a járásszékhely 10 ezer főnél kisebb város, közel egyharmadában pedig 10–20 ezer fő közötti a népesség. A járásszékhelyek további egyharmadában haladja meg csupán a népesség száma a 20 ezer főt. Az 5 ezer főnél is kisebb népességű 22 város közül egy esetben (Gönc) még 2 ezer főnél is kevesebben élnek.

6. táblázat

Járásszékhelyek népessége (2013)

1–5	5–10	10–20	20–50	50–100	100–	Összesen
<i>ezer fő népességű járásszékhelyek száma</i>						
22	40	56	39	10	8	175

Forrás: saját szerkesztés

¹⁶ Gödöllői, Miskolci, Szigetszentmiklósi járás.

Az előzőek kapcsán érdemes arra is utalni, hogy a járások számának, székhelyének, és illetékességi területének meghatározása során nem minden esetben érvényesültek következetesen és maradéktalanul a járások kialakításáról szóló kormányhatározat alapelvei (pl. a méretgazdaságosság követelménye, a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező város járásszékhellyé nyilvánítása). A Kormány – a LAU 1 szintű kistérségi rendszer 2004. évi kialakítása során, annak módosításaihoz egyébként hasonlóan – pártpolitikai okok miatt, egyes városi és fővárosi önkormányzati vezetők nyomásának engedve nemcsak az indokoltnál, de az eredetileg javasoltnál is több (168 járási és 7 járási szintű fővárosi kerületi) hivatal létrehozásáról döntött. Még 10 ezer főnél kisebb népességű (Bélapátfalvai), illetve 2–3 településből álló (pl. Nagykőrösi) járások is létrejöttek. A járásszékhely sem minden esetben az igazgatási infrastruktúrájú vagy központi elhelyezkedésű városokban van (pl. Budaörs helyett Budakalászon). Furcsa az is, hogy egyetlen járás, a Baranya megyében található Hegyháti esetében miért nem a járásszékhelyről van elnevezve a területi egység.

4. Járási (fővárosi kerületi) hivatalok

A járási hivatalok legfontosabb feladata – az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztása nyomán – a megyeinél alacsonyabb, de településinél magasabb szintű államigazgatási feladatok ellátása. Ennek alapján az okmányirodákon kívül a járási hivatalokhoz került a korábban önkormányzati jegyzők, valamint a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak feladat- és hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek döntő többsége. A járási hivatalok létrejöttével a korábban az önkormányzati jegyzők által ellátott államigazgatási hatáskörök zöme átkerült az államhoz, azokat az állam területi szervei látják el. A hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata, szerepe, ott a járási hivatal tudjon majd hatékonyabban intézkedni.

4.1 Szervezeti felépítés és feladatkör

Az államigazgatás dekoncentrált területi szerveiként működő járási (fővárosi kerületi) hivatalok a megyei (fővárosi) kormányhivatalok kirendeltségei. A járási hivatalok illetékessége a kormányrendeletben meghatározott településekre, a kerületi hivataloké az adott fővárosi kerületre terjed ki, de az illetékességi területeket kormányrendelet egyes államigazgatási feladatok tekintetében eltérően is megállapíthatja. A hivatal a járás székhelyeként meghatározott városban van.

A járási hivatal a hivatalvezető által közvetlenül vezetett törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll. A szakigazgatási szervek törvény vagy kormányrendelet alapján önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek. A törzshivatalnak és a szakigazgatási szerveknek önálló osztály jogállású szervezeti egységei lehetnek. Ilyennek minősül a járási szakigazgatási szerv kirendeltsége is. A járási hivatal, továbbá a járási szakigazgatási szerv a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja, egyedi ügyben

a megyei kormányhivatal, illetve annak vezetője utasításadási joggal nem rendelkezik.¹⁷ A járási törzshivatal hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében a törvényben meghatározott egyes irányítási hatásköröket a kormány megbízott, a járási szakigazgatási szervek tekintetében a szakmai irányítást végző megyei szakigazgatási szerv vezetője, a törzshivatalában működő okmányiroda által ellátott feladatok tekintetében az okmányirodai feladatokért felelős központi szerv vezetője gyakorolja.¹⁸

A járási hivatal törzshivatalának feladata az általános hatósági és a járási hatósági feladatok, valamint az okmányirodai, az oktatással kapcsolatos és a járási védelmi igazgatási feladatok ellátása. Minden járási hivatal törzshivatala keretében működnek okmányirodai és hatósági osztályok. Egyes járási hivatalokban ún. működést támogató osztályok is vannak, amelyek segítik a járási hivatalvezető munkáját, közreműködnek a járási hivatal és szakigazgatási szerv funkcionális feladatainak végrehajtásában.

Az egyes járási hivatalok törzshivatalainak és szakigazgatási szerveinek konkrét szervezeti felépítését, működési szabályait, valamint a foglalkoztatottak számát miniszteri utasítás határozza meg.¹⁹

Az általános hatósági feladatok²⁰ körében a járási hivatal ellátja mindazon hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatait, melyekben jogszabály első fokon eljáró hatóságként a járási hivatal vagy annak vezetőjét jelöli ki. A járási hatósági feladatok körében a járási hivatal azon hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatait – így különösen az idegenrendészeti, szociális hatósági és szabálysértési hatósági feladatokat – látja el, melyekben jogszabály első fokon eljáró hatóságként a járási hivatal vagy a járási hivatalvezetőt nevesíti.

A járásokban testületi szervként – a járási hivatal vezetője elnökletével – helyi védelmi bizottság működik, amelynek illetékességi területe a járásokhoz, illetve a fővárosi kerületekhez igazodik. A járási (fővárosi kerületi) hivatal szakigazgatási szerveit kormányrendelet állapítja meg. Jelenleg a járási hivatal szervezeti egységeként működő, egyes ágazati feladatokat ellátó járási szakigazgatási szervek a következők:

- járási gyámhivatal a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok ellátására;
- járási hivatal munkaügyi kirendeltsége a foglalkoztatási, munkaerő-piaci feladatok ellátására;
- járási földhivatal az ingatlanügyi és telekalakítási feladatok ellátására;
- járási építésügyi hivatal az építésfelügyeleti hatósági és egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági feladatok ellátására; illetve járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal építésügyi hatósági és kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására;
- járási népegészségügyi intézet a népegészségügyi feladatok ellátására;
- járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmány-ellenőrzési, élelmi-

¹⁷ Lásd: 2010. évi CXXXVI. törvény.

¹⁸ Lásd: 2010. évi XLIII. törvény, 2010. évi CXXXVI. törvény.

¹⁹ Lásd: 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás

²⁰ A járási hivatal általános hatósági feladatai: kereskedelmi és ipari; környezetvédelmi és természetvédelmi, vízgazdálkodási és vízügyi, állattartási és állatvédelmi, kommunális és hulladékgazdálkodási, földművelésügyi és adóigazgatási feladatok.

szerlánc-felügyeleti és állat-egészségügyi, illetve a falugazdász-hálózat útján ellátott egyes földművelésügyi feladatok ellátására.

Kormányrendelet más államigazgatási szervet is a járási hivatal szakigazgatási szerveként határozhat meg. Amennyiben kormányrendelet vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik a járási szakigazgatási szerv illetékessége megegyezik a járási hivatal illetékességével.

A járási hivatal feladatainak ellátását kirendeltségek és települési ügysegédek segítik. Azokon a településeken, ahol a lakosság és az elintézendő ügyek száma vagy a járásszék-helytől való távolság indokolja, ott a járási hivatalnak állandó jelleggel fenntartott kirendeltsége működik, ahol az ügyfelek minden munkanapon közvetlenül elérik a járási hivatal kormánytisztviselőit.

A kirendeltségek elsősorban azokban a városokban működnek, ahol már korábban is volt okmányiroda. Azokon a településeken, ahol a járási hivatal nem tart fenn kirendeltséget, de biztosítani kívánja az ügyintézés lehetőségét, a járási hivatal települési ügysegédei működnek közre. A települési ügysegéd (a lakosság számától, illetve az ügyek várható számától függően) hetente egy-két alkalommal tart ügyfelfogadást az önkormányzat által biztosított helyiségben.²¹ A járási hivatalok keretein belül országos hálózatként már megkezdtek működésüket az államigazgatási szolgáltatásokhoz való gyors és könnyű hozzáférést elősegítő, biztosító – hétköznapokon reggel nyolctól este nyolcig nyitva tartó – kormányablakok is. Az egyablakos ügyintézés keretében az állampolgárok egyetlen helyen, a kormányablakoknál intézhetik, illetve kezdeményezhetik hivatalos ügyeiket. A tervek szerint 2014-től országosan több mint 300 helyszínen lesz kormányablak. A járáások egy jelentős részében nem csak egy, hanem több járási kormányablak is működik majd.

4.2 Járási okmányirodák

Az okmányirodák 2013-tól a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalai törzshivatalának szervezeti egységei.²² A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala szakmai irányítása mellett működő okmányirodák – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel látják el a külön jogszabályokban hatáskörükbe utalt feladatokat.²³ Az ország bármely okmányirodájában intézhetők a személyazonosító igazolvánnyal, az útlevelel, a vezetői engedéllyel, a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványával, a gépjárműokmányokkal, az egyéni vállalkozói tevékenység bejelentésével és az egyéni vállalkozói igazolvány kiadásával, valamint az elektronikus ügyintézést lehetővé tevő ügyfélkapu regisztrációval kapcsolatos ügyek. A lakcímgazdol-

²¹ A települési ügysegédek befogadják az állampolgárok kérelmeit, eljuttatják a területileg illetékes kirendeltség, illetőleg a törzshivatal iktatást végző munkatársához, segítséget nyújtanak a nyomtatványok kitöltéséhez, tájékoztatnak az ügyintézés módjáról, az eljárás lefolytatásáról, továbbá más – nem a járási hivatalhoz tartozó – ügyekben is közreműködnek.

²² A körzetközponti feladatokat ellátó települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője által a polgármesteri hivatal részeként működtetett okmányirodák száma 2010-ben 280 volt. Az okmányirodák helyét és illetékességi területét kormányrendelet határozta meg.

²³ Lásd: 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

vánnyal kapcsolatos ügyek csak a lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatal okmányirodai kirendeltségeinél, illetve a jegyzőnél intézhetők. Hivatalból indult eljárásra az az okmányiroda illetékes, amely járási hivatal illetékességi területén az ügyfél lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye (székhelye, telephelye) van. Az okmányirodák működésének személyi és technikai feltételeit miniszteri rendelet szabályozza.²⁴ Az okmányirodában legalább három kormánytisztviselőt (okmányirodai ügyintézőt) kell foglalkoztatni.

Okmányiroda valamennyi járási (fővárosi kerületi) hivatal székhelyén (198) működik. Rajtuk kívül a járási hivatal kirendeltségeként további 93 városban is van okmányiroda, de okmányirodai kirendeltség 8 más városban is működik. Okmányiroda tehát összesen 299 városban van jelenleg. (Néhány nagyvárosban a járási hivatal keretében működő okmányirodának kihelyezett részlege is van.) A járások, fővárosi kerületek közel kétharmadában csak egy okmányiroda működik, de 72 járás esetében az okmányirodák száma 2–3, egy járásban (a kiskőrösiben) pedig 4 okmányiroda is található. Egy okmányirodára országos átlagban mintegy 35 ezer főnyi népesség jut, csak kisebb regionális és megyei különbségek mellett.

7. táblázat

Járási és kerületi hivatalok az okmányirodák száma szerint (2013)

1	2	3	4	Összesen
<i>okmányirodával rendelkező járás (fővárosi kerület)</i>				
125	55	17	1	198

Forrás: saját szerkesztés

4.3 A járási hivatal szakigazgatási szervei

4.3.1 Járási gyámhivatalok

A gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási ügyekben általános elsőfokú hatóságként a települési önkormányzat jegyzője, illetve a járási gyámhivatal jár el.²⁵ A települési önkormányzat jegyzőjének gyámhatósági feladat- és hatásköre a korábbiakhoz képest jelentősen leszűkült, a gyámhatósági ügyek első fokon történő ellátása érdemileg a járási gyámhatóság feladatát képezi.²⁶

A járási (fővárosi kerületi) hivatal mindegyikében működő járási gyámhivatal a gyermekek védelme, családi jogállásának rendezése érdekében a pénzbeli és természetbeni támogatásokkal, az örökbefogadással, a szülői felügyeleti joggal, illetve a gyermektartásdíjjal, a gyámsággal és gondnoksággal, a vagyonkezeléssel kapcsolatos feladatokat látja el. A járá-

²⁴ Lásd: 58/1999. (XII. 30.) BM rendelet.

²⁵ 1997. évi XXXI. törvény, 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

²⁶ A települési önkormányzat jegyzője a gyámhatósági ügyekben környezetanulmányt készít, megállapítja a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre, az óvodáztatási támogatásra és a gyámul rendelt hozzátartozó vonatkozásában a kiegészítő támogatásra való jogosultságot.

si gyámhivatal – kormányrendeletben meghatározott kivételekkel – mindazon feladatokat ellátja, amelyeket jogszabály az elsőfokú gyámhatóság hatáskörébe utal.²⁷

4.3.2 Járási földhivatalok

Az ingatlanügyi hatóságként eljáró földhivatali szervezetrendszer területi szervei a megyei (fővárosi) földhivatalok, helyi szervei pedig a 111 járási földhivatal és a Budapesten működő 2 földhivatal, továbbá az önálló hatósági jogkörrel nem rendelkező 5 földhivatali kirendeltség.²⁸ Az ingatlanügyi hatósági feladatokat – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – első fokon az ingatlan fekvése szerint illetékes járási földhivatal látja el. A járási földhivatal elsőfokú hatósági jogkörébe tartozó ingatlan-nyilvántartási, földmérési és térképészeti feladatokat kormányrendelet határozza meg.²⁹ A földhivatal alaptevékenységén kívül a megrendelők részére egyéb szolgáltatási tevékenységet is végezhet, ha az nem veszélyeztetési hatósági feladatainak ellátását.

A járási földhivatal a járási (fővárosi kerületi) hivatal önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerve, amelynek illetékességi területét miniszteri rendelet határozza meg.³⁰ Az illetékességi területek csak részben illeszkednek a járáshatárokhoz, de a megyehatárokat nem lépik át. A járások (fővárosi kerületek) közel kétharmadában van földhivatal.³¹

4.3.3 Járási építésügyi hivatalok

A járási hivatalok szakigazgatási szerveként 2013-tól működő építésügyi, illetve építésügyi és örökségvédelmi hivatalok feladata kettős. Egyrészt jogszabályokban meghatározott kiemelt ügyekben építésügyi hatósági, másrészt építésfelügyeleti hatósági feladatokat látnak el.³² A kiemelt építéshatósági ügyek³³ esetében – a sajátos építményfajtaik kivételével – az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságként a járási (fő-

²⁷ Az önkormányzati rendszer kialakítását követően a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági feladatköröket első fokon az önkormányzatok jegyzői, valamint – kormányrendeletben meghatározott ügyekben és illetékességi területen – a városi gyámhivatalként kijelölt városi polgármesteri hivatalok gyermekvédelmi és gyámügyi ügyintézői látták el. 2010-ben 281 kormányrendeletben meghatározott gyámhivatali körzet volt.

²⁸ A helyi (körzeti) földhivatalok és kirendeltségeik száma, valamint illetékességi területe az utóbbi két évtizedben alig változott.

²⁹ Lásd: 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

³⁰ Lásd: 149/2012. (XII. 28.) VM rendelet. A földhivatalok és kirendeltségeik száma, valamint illetékességi területe az utóbbi két évtizedben alig változott.

³¹ A Fonyódi Járási Hivatal földhivatala Balatonbogláron, a Budakeszié Budapesten van.

³² Lásd: 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

³³ *Kiemelt építéshatósági ügyek:* a kormány által kiemelt jelentőségűvé nyilvánított általános építésügyi hatósági ügyek, az összevont telepítési eljárással kapcsolatos ügyek, az integrált építésügyi hatósági eljárásban a közreműködő vagy társhatósági feladatok ellátása, a kihirdetett veszélyhelyzetben szükséges építésügyi hatósági ügyek, az elsőfokú építésügyi hatóságot érintő kizárási ügyek, valamint ha a kiemelt jelentőségű műemlékek és műemlék-együttesek, országos jelentőségű kulturális és sport rendeltetésű építmények esetében a kormányrendelet állapítja meg a beépítés szabályait.

városi kerületi) hivatal szakigazgatási szerveként működő járási építésügyi hivatalok (38), illetve – az előzőeken túlmenően – a műemlékekkel, műemléki jelentőségű területekkel kapcsolatos elsőfokú építésügyi hatósági feladatok ellátására is jogosult, megyeszékhelyeken működő 19 járási és 2 fővárosi kerületi építésügyi és örökségvédelmi hivatal jár el. Ezek központját és illetékességi területét alkotó járásokat (fővárosi kerületeket) a kormányrendelet határozza meg. Külön jogszabály hiányában a sajátos építményfajtaik esetében is az elsőfokú kiemelt építésügyi hatóság jár el.

Elsőfokú építés-felügyeleti hatóságként az adott járási építésügyi hivatal, illetve – a műemlékekkel kapcsolatos elsőfokú építés-felügyeleti hatósági feladatokat is ellátó – 19 járási és 2 fővárosi kerületi építésügyi- és örökségvédelmi hivatal jár el a kormányrendeletben meghatározott járásokra (fővárosi kerületekre) kiterjedő illetékességgel. Az építésfelügyeleti ellenőrzésre és hatósági eljárás lefolytatására, intézkedések meghozatalára az az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság illetékes, amelynek az illetékességi területén az építőipari kivitelezési tevékenység folyik.³⁴

4.3.4 Járási népegészségügyi intézetek

A népegészségügyi (közegészségügyi, járványügyi, munkaegészségügyi, táplálkozás-egészségügyi, sugáregészségügyi stb.) feladatokat ellátó, hatósági jogkörrel rendelkező egészségügyi szervezetrendszer kormányrendelet határozza meg.³⁵ Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) keretében, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal és országos intézetei szakmai irányítása mellett a megyei (fővárosi)³⁶ kormányhivatalokban népegészségügyi szakigazgatási szervek működnek, amelyeknek a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező népegészségügyi intézetei vannak. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, közigazgatási hatósági ügyekben az elsőfokú eljárás a járási népegészségügyi intézet hatáskörébe tartozik.

Az országban jelenleg 80 járási népegészségügyi intézet működik, közülük 7 a fővárosban.³⁷ A járási népegészségügyi intézetek körét, székhelyét és illetékességi területét kormányrendelet határozza meg. A járási (fővárosi kerületi) népegészségügyi intézetek hálózata a járások területi struktúrájának figyelembe vételével került kialakításra. Az egyes intézetek illetékességi területét – a járáshatárokhhoz igazodva – egy vagy több (2–5) járás (fővárosi kerület) képezi. Egyes intézeteknek más városokban (kerületekben) – nem jogszabályban meghatározott – kirendeltségei vagy ügyfélszolgálatai is vannak.

³⁴ Általános hatáskörű építésfelügyeleti hatóságként a megyei (fővárosi), majd a regionális közigazgatási hivatalok, 2011–2012-ben a megyei kormányhivatalok jártak el. A műemlékekkel kapcsolatos építésügyi hatósági és építésfelügyeleti hatósági feladatokat 2000 előtt az Országos Műemlékvédelmi Felügyelőség, majd a 2012-ben megszüntetett Kulturális Örökségvédelmi Hivatal és területi szervei látták el.

³⁵ Lásd: 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet.

³⁶ A fővárosi kormányhivatalban működő népegészségügyi szakigazgatási szerv a feladatait Pest megyére is kiterjedő illetékességgel látja el.

³⁷ Korábban a 7 regionális intézet mellett 84 – egy vagy több statisztikai kistérségre (kerületre) kiterjedő illetékességű – városi intézet működött.

4.3.5 A járási hivatal munkaügyi kirendeltségei

A foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, illetve a megyei (fővárosi) kormányhivatalok ágazati szakigazgatási szerveként működő munkaügyi központok és azok szakmai irányítása alá tartozó – a járási hivatalok önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerveként működő – munkaügyi kirendeltségek látják el.³⁸ A kirendeltség az illetékességi területén elvégzi az álláskeresők nyilvántartásba vételével, az álláskeresési járadékkal és segéllyel, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos feladatokat, munkaerő-piaci szolgáltatásokat, programokat szervez, munkaközvetítést és tanácsadást végez, információt nyújt.

A munkaügyi kirendeltségek (168) illetékességi területét miniszteri rendelet állapítja meg.³⁹ Csak 22 olyan járás van, ahol a járási hivatal keretében nem működik munkaügyi kirendeltség.⁴⁰ Az illetékességi területek csak részben igazodnak a járáshatárokhoz. A járási hivataloknak és kirendeltségeiknek illetékességi területei között még akkor is vannak kisebb-nagyobb eltérések, ha a hivatalok és a kirendeltségek száma és székhelye egyébként azonos. Több esetben előfordul az is, hogy egy adott járáshoz tartozó települések nem a járási hivatal, hanem egy másik járás munkaügyi hivatala illetékességi területéhez tartoznak. Mindez a jogszabály-előkészítés koordinálatlanságára utal, mivel a járáshatárok alapján is lehatárolhatók lettek volna az illetékességi területek, figyelembe véve azt is, hogy egyes járásokban több kirendeltség is működhet, míg néhány esetben – más járási szakigazgatási szervekhez hasonlóan – egy járási kirendeltség illetékessége kiterjedhetne arra a szomszédos járásra is, ahol nincs, illetve nem indokolt külön kirendeltség létrehozása.

4.3.6 Járási élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi szakigazgatási szervek

A járási (kerületi) állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok a megyei kormányhivatalok ágazati szakigazgatási szerveként működő élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi igazgatóságok önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei. Ezek a járási szakigazgatási szervek élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmány-ellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti és állat-egészségügyi, illetve a falugazdász-hálózat útján egyes földművelésügyi feladatokat látnak el a megyei igazgatóságok szakmai felügyelete mellett.⁴¹

A 93 járási (közte 2 fővárosi) állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal a járáshatárokhoz igazodó – egy vagy több járásra, illetve fővárosi kerületre kiterjedő – illetékességi területét kormányrendelet állapítja meg.⁴² Az illetékességi területek többnyire 2–3 járást fednek le.

³⁸ Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat keretében a megyei munkaügyi központok kirendeltségeinek illetékességi területei korábban a statisztikai kistérségekhez igazodtak.

³⁹ Lásd: 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet, 44/2012. (XII. 22.) NGM rendelet.

⁴⁰ Néhány esetben a munkaügyi kirendeltség nem a járásszékhelyen működik, illetve a járásszékhely mellett más városban is van munkaügyi kirendeltség.

⁴¹ A megyei élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi szakigazgatási szervek szakmai irányítása a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal feladata.

⁴² 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet.

4.3.7 Egészségbiztosítási pénztár kirendeltségek

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervei az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) szakmai irányítása alatt álló területi szervek.⁴³ Ezek területi illetékessége megegyezik a megyei kormányhivatal illetékességével, a fővárosi kormányhivatal egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervének illetékessége azonban Budapest mellett Pest megye területére is kiterjed.⁴⁴ A 19 központi (megyei, fővárosi) ügyfélszolgálat a megyék többségében – nem jogszabályban meghatározott és többnyire csak a hét meghatározott napján működő – kirendeltségeket (51) is működtet, amelyeknek viszont nincs kijelölt illetékességi területük.

5. Nem járási hivatalok keretében működő körzeti (járási) szintű szervek

5.1 Államigazgatási szervek

5.1.1 Elsőfokú általános építésügyi hatóságok

A járási hivatalok létrejöttével a korábban kormányrendeletekben meghatározott városi és más önkormányzati jegyzők kistérségi szinten ellátott államigazgatási feladatkörei (okmányirodák, városi gyámhivatalok) megszűntek. Jelenleg csak a járásszékhely önkormányzatok jegyzőinek van járási szinten ellátandó feladatköre, mint első fokon eljáró, általános hatáskörű építésügyi hatóság.⁴⁵ A járási hivatalok építésügyi hivatalai által ellátott kiemelt építésügyi hatósági ügyek és a sajátos építményfajták kivételével 2013-tól az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat általános építésügyi hatósággként a 175 járásszékhely önkormányzat és a 23 fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője látja el az egész járásra kiterjedő illetékességgel.⁴⁶ A kormányrendelet meghatározza az építésügyi hatósági ügyintézését segítő, szolgáltatási feladatokat⁴⁷ ellátó, de építésügyi hatósági feladat- és hatáskörrel nem rendelkező, építésügyi szolgáltatási pontként kijelölt, 5000 fő lakosságszám feletti városi és községi önkormányzatok körét is. Jelenleg 127 építésügyi szolgáltatási pont működik, ebből 50 Pest megyében.

⁴³ Lásd: 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 12/2012. (IX. 20.) EMMI utasítás.

⁴⁴ Az OEP területi igazgatási szerveit 2007-ig a megyei, azt követően a 7 regionális illetékességű egészségbiztosítási pénztár és megyei kirendeltségei képezték.

⁴⁵ Lásd: 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

⁴⁶ Korábban az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat – kormányrendeletben megállapított illetékességi területen – a városi (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője (2012-ben 282), illetve annak az önkormányzatnak a jegyzője (91) láthatta el, amelyik önkormányzat önállóan vagy társulásban tartósan biztosította a szükséges szakmai feltételeket.

⁴⁷ Ilyen feladat többek között az információs szolgáltatás, kérelmek és nyilatkozatok átvétele és továbbítása, hiánypótlás befogadása, eljárási illetékek és szolgáltatási díjak befizetésének lehetővé tétele stb.

5.1.2 Tankerületek

A közoktatás rendszerének államosítása, az önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vétele⁴⁸ nyomán a 2013-tól dekoncentrált államigazgatási szervként működő Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KIK) területi szervei a járási (fővárosi kerületi) és a megyeközponti tankerületek, amelyek székhelye és illetékességi területe a járási hivatalokhoz hasonló. A tankerület az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok, a megye székhelyén működő megyeközponti tankerület (Pest megyében Cegléd székhellyel) pedig az előzőek mellett – az egész megyére kiterjedő illetékességgel – a szakképző iskolák, kollégiumok, pedagógiai szakszolgálati intézmények, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó közoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatos feladatokat látja el. Sajátos feladataik miatt a tankerületek jelenleg nem tagozódnak be a járási hivatalokba. Ugyanakkor nehezen érthető, hogy a tankerületek kialakítása során miért nem került sor a járási hivatalok egyes szakigazgatási szervei illetékességi területeinek lehatárolásakor alkalmazott azon megoldásra, hogy egyes járási szervek illetékességi területét két-három járásra is kiterjesszék.⁴⁹

5.1.3 Katasztrófavédelmi kirendeltségek

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak (OKF) a területi szervei a megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóságok, amelyek önálló feladat- és hatáskörrel működő helyi szervei a katasztrófavédelmi kirendeltségek. A kirendeltségek számát kormányrendelet, illetékességi területüket miniszteri rendelet szabályozza.⁵⁰ Jelenleg 65 katasztrófavédelmi kirendeltség van, amelyek közül 5 a fővárosban működik. Azokon a járásszékhelyeken, ahol a hivatásos katasztrófavédelmi szervnek nincs helyi szerve, a kirendeltség képviselőjét katasztrófavédelmi megbízott látja el. A kirendeltségek illetékességi területe, amely általában két vagy több járást (fővárosi kerületet) ölel fel, a járás, illetve kerülethatárokhöz igazodik. Egy kirendeltséghez átlagosan 3 járás tartozik, de 7 olyan kirendeltség is van, amelynek illetékessége csak egy járásra terjed ki, míg 9 kirendeltség esetében 5–6 járás képezi az illetékességi területet.

5.1.4 Hivatásos tűzoltóságok

A hivatásos tűzoltóságok a katasztrófavédelmi kirendeltségek szervezeti egységeként működnek.⁵¹ A hivatásos tűzoltóságok tűzoltási és műszaki mentési tevékenységet végeznek, ennek érdekében állandó készenléti jellegű szolgálatot tartanak, a Kormány által meghatározott tűzvédelmi hatósági feladatokat látják el, ellenőrzik az önkormányzati tűzoltóságok,

⁴⁸ Lásd: 2012. évi CLXXXVIII. törvény, 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet.

⁴⁹ Több tankerületben az 1000 főt sem éri el a tanulók száma, miközben az országos tankerületi átlag mintegy 5500 tanuló. A kevesebb mint 10 ezer főnyi népességű belpátfalvai tankerület iskoláiban a tanulók száma pl. 2011-ben összesen csupán 582 volt.

⁵⁰ Lásd: 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet, 43/2011. (XI. 30.) BM rendelet.

⁵¹ A kormányrendeletben meghatározott hivatásos tűzoltó-parancsnokságokat (112) 2011-ig a települési önkormányzatok működtették.

a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét.⁵² Hivatásos tűzoltóságot a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter alapíthat. A 65 katasztrófavédelmi kirendeltséghez jelenleg 105 hivatásos tűzoltó-parancsnokság, valamint 63 katasztrófavédelmi őr tartozik.⁵³ A hivatásos tűzoltóságok mellett 61 önkormányzati tűzoltóság és 78 létesítményi tűzoltóság van az országban. A hivatásos tűzoltó-parancsnokságok működési területét és az önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok elsődleges műveleti körzeteit az OKF főigazgatójának intézkedése jelöli ki. Ezek a működési körzetek – a feladatok jellegéből fakadóan –nem feltétlenül igazodnak a járáshatárokhoz, sőt a megyehatárokhoz sem.

5.1.5 Rendőrkapitányságok

Az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőrkapitányságok (151) és vízirendészeti kapitányságok (3) a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság szerveként, önálló feladat- és hatáskörrel működnek, számukat és székhelyüket kormányrendelet, illetékességi területüket miniszteri rendelet állapítja meg.⁵⁴ Rendőrkapitányság jelenleg 128 járásban és 22 fővárosi kerületben található.⁵⁵ A rendőr-főkapitánysághoz és a rendőrkapitánysághoz tartozó, feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező rendőrőrsöket a megyei rendőr-főkapitányság alapító okirata határozza meg. A bűnmegelőzési, bűnüldözési, rendészeti és nyomozóhatósági feladatai mellett közigazgatási hatásköröket (pl. közlekedésrendészet) is ellátó rendőrkapitányságok illetékességi területei csak részben igazodnak a járások határaihoz.

5.1.6 Adóhivatali ügyfélszolgálatok

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) a feladatait központi szervei, továbbá közép- és alsófokú területi szervei útján látja el. A NAV középfokú adóztatási szervei a NUTS 2 szintű régiókban működő adófőigazgatóságok, alsófokú adóztatási szervei pedig a megyei (fővárosi) adóigazgatóságok.⁵⁶ Az alsó fokú adóztatási szerveknek 115 – nem jogszabályban meghatározott – kirendeltsége, ügyfélszolgálat van. A megyeszékhelyeken és a fővárosban működő központi ügyfélszolgálatok mellett 93 ügyfélszolgálati kirendeltség, illetve meghatározott napokon működő ügyfélszolgálati hely van. A közép- és az alsófokú adóztatási szerveket, székhelyüket és illetékességi területüket kormányrendelet állapítja meg. Az alsófokú adózta-

⁵² Lásd: 1996. évi XXXI. törvény.

⁵³ A mátészalkai kirendeltség területén a hivatásos tűzoltóság Nyírbátorban van, míg a fehérgyarmati kirendeltséghez nem tartozik egyetlen hivatásos tűzoltóság sem.

⁵⁴ Lásd: 1994. évi XXXIV. törvény, 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet, 67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet.

⁵⁵ Az Esztergomi járás területén két kapitányság (Esztergomban és Dorogon) is van, míg a főváros XX. és XXIII. kerületében összevont rendőrkapitányság működik. A 3 (dunai, tiszai és balatoni) vízirendészeti kapitányság Budapesten, Szolnokon és Siófokon működik az adott megyei főkapitányság alárendeltségében.

⁵⁶ Kiemelendő azonban, hogy a NAV területi vámszerveinek, a vám- és pénzügyőri főigazgatóságoknak és az igazgatóságoknak a hatásköre szintén kiterjed egyes adóügyekre. Emellett a kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Kiemelt Adózók Adóigazgatósága, Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága, valamint ezek felettes szerve, a Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóság egyaránt országos illetékességű. Ezekről lásd: 2010. évi CXXII. törvény, 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet.

tási szervek ügyfélszolgálatainak illetékessége az adott alsófokú (megyei) adóztatási szerveknek az illetékességével egyezik meg.

5.1.7 Egészségbiztosítási pénztári kirendeltségek

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervei az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) szakmai irányítása alatt álló területi szervek.⁵⁷ Ezek területi illetékessége megegyezik a megyei kormányhivatal illetékességével, a fővárosi kormányhivatal egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervének illetékessége azonban Budapest mellett Pest megye területére is kiterjed.⁵⁸ A 19 központi (megyei, fővárosi) ügyfélszolgálat a megyék többségében – nem jogszabályban meghatározott és többnyire csak a hét meghatározott napján működő – kirendeltségeket (51) is működtet, amelyeknek viszont nincs kijelölt illetékességi területük.

5.2 Egyéb járási szintű állami szervek

A végrehajtó hatalmi ág intézményei mellett az állam más, nem államigazgatási szervezetrendszeri körében is működnek járási szintű területi szervek. Ilyenek az igazságszolgáltatási feladatokat ellátó jogvédelmi szervek első fokon eljáró szervei, a járásbíróóságok és a járási ügyészségek, amelyek – ritka kivétellel – egymáshoz hasonló illetékességi területei csak részben igazodnak a járások határaihoz.

5.2.1 Járásbíróóságok

Az országban első fokon eljáró általános hatáskörű szervként 105 járásbíróóság és 6 – fővárosban működő – kerületi bíróság van.⁵⁹ A járásbíróóságok illetékességi területe csak részben igazodik a járásokhoz, de a megyehatárokat nem lépik át.⁶⁰ (Járási szintű bíróságok a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is, de illetékességi területük az adott megye.)

5.2.2 Járási ügyészségek

A járási ügyészségek szervezetét, működését és illetékességét a legfőbb ügyész törvényi keretek között utasításokkal szabályozza.⁶¹ Ezek alapján 116 járási és járási szintű fővárosi kerületi ügyészség működik. A járási ügyészségek száma és illetékességi területe néhány

⁵⁷ Lásd: 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, 12/2012. (IX. 20.) EMMI utasítás.

⁵⁸ Az OEP területi igazgatási szerveit 2007-ig a megyei, azt követően a 7 regionális illetékességű egészségbiztosítási pénztár és megyei kirendeltségei képezték.

⁵⁹ Lásd: 2010. évi CLXXXIV. törvény.

⁶⁰ A járásbíróóságok – egy kivétellel (Battonya) – mind járásszékhelyeken működnek, viszont nem minden járásszékhelyen működik járásbíróóság. A Budakörnyéki Járásbíróóság székhelye pedig Budapesten van.

⁶¹ Lásd: 2011. évi CLXIII. törvény, 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás, 21/2011. (XII. 20.) LÜ utasítás.

kivétellel a járásbíróóságokhoz igazodik.⁶² Emellett a járási szintű ügyészségnek tekintett 20 nyomozó ügyészség megyei (fővárosi) illetékességgel látja el feladatait.

6. Az állam járási és körzeti szintű szerveinek hálózata

6.1 Az illetékességi területek térszervezési típusai

A járási (kistérségi, körzeti) szintű közigazgatás térbeli kereteit több tényező (pl. lakosság-szám, közlekedési feltételek, feladatkör, ügyfélforgalom, valamint növekvő jelentőséggel az információs és kommunikációs infrastruktúra) együtt határozza meg. A járási (kistérségi, körzeti) szintű államigazgatási szervek, intézmények számát és illetékességi, illetve működési területeit nagyobb részt jogszabályok állapítják meg. A járások egészükben, összevontan vagy felosztva, az adott megye határait át nem lépve szolgálhatnak térbeli keretül, illetékességi területül a különböző állami feladatokat ellátó területi szervezetrendszer számára.

A közigazgatási szervezetrendszer típusától és területi egységeinek számától függően az illetékességi területek lehatárolásának több típusa létezik:

- a járás a maga egészében képezi az illetékességi területet (pl. járási gyámhivatalok, tankerületek, járásszékhely önkormányzatok jegyzőinek a hatáskörébe tartozó építésügyi hatósági feladatok esetében),
- az illetékességi területek egy vagy több járást felölelve kerülnek kialakításra (pl. nép-egészségügyi intézetek, állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok, járási építésügyi-építésfelügyeleti hivatalok,⁶³ katasztrófavédelmi kirendeltségek),
- az illetékességi területek nem igazodnak szorosan a járáshatárokhoz, azokat esetenként átmetszik és két vagy több járáshoz tartozó települési kört ölelnek fel (pl. munkaügyi kirendeltségek, járási földhivatalok, rendőrkapitányságok, hivatásos tűzoltóságok),⁶⁴
- a járás területén a járási hivatalnak – jogszabályban meghatározott ügyek kivételével – az ország egészére kiterjedő illetékességű szervei vannak (pl. okmányirodák),
- nem jogszabály által meghatározott kirendeltségek az adott megye egészére kiterjedő illetékességgel rendelkeznek (pl. adóhivatali, valamint egészségügyi pénztári ügyfélszolgálatok).

A járási szintű dekoncentrált államigazgatási szervek feladatköre és egységeinek száma, térstruktúrája között szorosabb-lazább összefüggés van. Azok a szervek (pl. okmányirodák, gyámhivatalok, munkaügyi központok, rendőrkapitányságok), amelyek közvetlenebb, gyakoribb kapcsolatban állnak a lakossággal (annak nyújtanak hatósági szolgáltatásokat, róluk gyűjtenek adatokat, „ügyeit intézik” stb.) tagoltabb területi struktúrával rendelkeznek. Azok-

⁶² A Veszprémi Járási Ügyészség illetékessége a Zirci Járási Bíróság illetékességi területére is kiterjed, a fővárosban pedig a 6 kerületi bírósággal szemben 12 kerületi ügyészség van.

⁶³ A megyeszékhely központú járások építésügyi és örökségvédelmi hivatalainak illetékessége örökségvédelmi ügyekben az adott megyére terjed ki.

⁶⁴ A hivatásos tűzoltóságok nem jogszabályban meghatározott, ún. működési (vonulási) területei esetenként átlépik a megyehatárokat is.

nak a szervezeteknek (pl. népegészségügyi intézetek, állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok, katasztrófavédelmi kirendeltségek, földhivatalok) az illetékessége viszont, amelyekkel a lakosság általában nincs közvetlenebb, „napi” kapcsolatban, jobbra nagyobb területre, illetve népességre terjed ki.⁶⁵

Sajátos a helyzet az elsőfokú, járási szintű építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok esetében. Az általános építésügyi hatósági feladatokat nem dekoncentrált államigazgatási szervek, hanem a járásszékhely önkormányzatok jegyzői látják el az egész járásra kiterjedő illetékességgel, de az ún. kiemelt építésügyi feladatok ellátása már az egyes járási hivatalok keretében működő, építésügyi és építésfelügyeleti feladatokat egyaránt ellátó járási (kerületi) építésügyi, illetve építésügyi és örökségvédelmi hivatalok hatáskörébe tartozik, egy vagy több járás területére kiterjedő illetékességgel.

8. táblázat

**Egyes járási szervek illetékességi területéhez tartozó járások
(fővárosi kerületek) száma (2013)**

Szervtípus	1	2	3	4	5–	Összesen
	járásra (kerületre) kiterjedő illetékességű szakigazgatási szervek száma					
Járási építésügyi és építésfelügyeleti hivatalok	1	15	27	10	6	59
Népegészségügyi intézetek	10	35	24	9	2	80
Állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok	28	46	13	4	2	93
Katasztrófavédelmi kirendeltségek	7	19	17	13	9	65

Forrás: saját szerkesztés

A katasztrófa-elhárítási szervek (a katasztrófavédelmi kirendeltségek, illetve a különböző tűzoltóságok) esetében is kettős (hatósági-adminisztratív, illetve működési-vonulási) területi struktúra létezik. A kirendeltségek és hivatásos tűzoltó-parancsnokságok illetékességi területének határa megegyezik a megyék, illetve a korábbi városkörnyékek határvonalával, de a hivatásos állami és önkéntes önkormányzati tűzoltóságok működési, vonulási területe – annak érdekében, hogy az „akció-területen” minél gyorsabb beavatkozásra nyíljon mód – kisebb-nagyobb mértékben eltér a megye-, illetve a járáshatároktól.

6.2 A járások „közigazgatási” intézményellátottsága

Minden járásban és fővárosi kerületben van okmányiroda, sőt a járások egy részében több is. A gyámhivatal ugyancsak minden járásban és fővárosi kerületben működik. A fővárosi kerületi hivatalokat figyelmen kívül hagyva tíz járási hivatal közül kilenchez munkaügyi kirendeltség is tartozik. Földhivatal már csak a járások kétharmadában, állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal a járások több mint felében, népegészségügyi intézet a járások mintegy kétötödében, járási építési hivatal pedig az egyharmadában van.

⁶⁵ Hasonló a helyzet az első fokon eljáró igazságszolgáltatási szervek (járásbíróságok, járási ügyészségek) illetékességi területei esetében is.

A járási hivatalok átlagosan a vizsgált 7 szervtípus (okmányiroda és hat szakigazgatási szerv) kétharmadával (4,6 intézménnyel) rendelkeznek. Ettől az átlagtól azonban elég jelentősek az eltérések. A járási (fővárosi kerületi) hivatal közül 78-ban – köztük a 19 fővárosi kerületi hivatalban – a törzshivatali (okmányirodai és hatósági) szervezet mellett a szakigazgatási szervek közül csak gyámhivatal működik.

A szakigazgatási szervek mindegyikével a járási hivataloknak csak alig egyharmada rendelkezik, a fővárosi kerületi hivatalok között pedig egyetlen ilyen sincs. Valamennyi szakigazgatási szerv minden járásban és fővárosi kerületben történő kiépítése azonban felesleges, indokolatlan is lenne, mivel a szomszédos járási (fővárosi kerületi) hivatalok szakigazgatási szervei által megfelelően biztosítható a feladatok ellátása.

9. táblázat

Járási, illetve körzeti szintű szervek hálózata (2013)

<i>Szervtípus</i>	<i>Intézmények száma</i>	<i>Egy intézményre jutó népesség (1000 fő)</i>
<i>Járási hivatal szervei</i>		
Okmányiroda	299	33
Járási gyámhivatal	198	50
Munkaügyi kirendeltség	168	59
Járási földhivatal	118	84
Élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi és hivatal	93	106
Népegészségügyi intézet	80	124
Járási építésügyi hivatal	59	163
<i>Egyéb államigazgatási szervek</i>		
Tankerületi igazgatóság	198	50
Építésügyi hatóság	198	50
Rendőrkapitányság	151	66
Adóhivatali ügyfélszolgálat	115	86
Hivatásos tűzoltóság	105	94
Egészségbiztosítási pénztár ügyfélszolgálat	70	142
Katasztrófavédelmi kirendeltség	65	152
<i>Igazságszolgáltatási szervek</i>		
Járási ügyészség	116	85
Járásbíróság	111	89

Forrás: saját szerkesztés

A tankerületi igazgatóságok és a járásszékhely önkormányzatok jegyzőihez tartozó elsőfokú építésügyi hatóságok minden járásban megtalálhatók. Rendőrkapitányság a járások háromnegyedében, hivatásos tűzoltóság a járások mintegy felében, katasztrófavédelmi kirendeltség az egyharmadában, adóhivatali és egészségbiztosítási ügyfélszolgálat a járások közel kétharmadában, illetve közel felében van. A dekoncentrált területi államigazgatás nem járási hivatalok keretében működő, körzeti illetékességű szervei (tankerületek, katasztrófavédelmi kirendeltségek és hivatásos tűzoltóságok, rendőrkapitányságok, adóhivatali és egész-

ségbiztosítási pénztári ügyfélszolgálatok), valamint a járasszékhely és a fővárosi kerületi önkormányzatok jegyzőinek járási szintű államigazgatási feladatát ellátó, első fokon eljáró általános építésügyi hatóságok átlagos előfordulása a járásokban egyaránt 4,6.

10. táblázat

**Járási és fővárosi kerületi hivatalok
a szakigazgatási szervek száma szerint (2013)**

Területi egység	1–2	3–4	5–6	Összesen
	szakigazgatási szervvel rendelkező			
Járások	59	44	72	175
Fővárosi kerületek	19	4	–	23
Együtt	78	48	72	198

Forrás: saját szerkesztés

Ha a nem végrehajtott hatalmi ághoz tartozó, a járások és a fővárosi kerületek valamivel több mint felében működő járásbíróóságokat és járási ügyészségeket is számításba vesszük, akkor a vizsgált 16 intézmény átlagos előfordulása a járásokban és a fővárosi kerületekben közel 10,4, ami összességében a járási szintű szervek intézményhálózatának mintegy kétharmados (65%-os) kiépítettségét jelzi.

11. táblázat

**Járások és fővárosi kerületek járási szintű
állami intézményellátottsága (2013)**

Területi egység	Járások száma	Ebből: ahol a 16 vizsgált járási szintű szerv közül				
		4–5	6–8	9–11	12–14	15–16
		megtalálható				
Járás	175	37	26	29	36	47
Fővárosi kerület	23	1	11	11	–	–
Összesen	198	38	37	40	36	47

Forrás: saját szerkesztés

A járási szintű közigazgatási szervekkel való ellátottság elsősorban a városok nagyságától és a városi jogállás megszerzésének idejétől, továbbá a környező településhálózat szerkezetétől függ. A járasszékhelyek a járási szintűnek tekinthető közigazgatási centrum funkciókat különböző mértékben látják el. A járási szintű közigazgatás szerveinek kétharmada a járasszékhelyek kb. felében koncentrálódik. Azokban a járásokban, amelyek székhelye már 1990 előtt is város volt, az állami területi szervek körzeti egységeinek kiépítettsége érthetően jóval nagyobb mértékű, mint azokban, ahol a járasszékhely csak az utóbbi két évtizedben lett város.

A fővároson kívüli 327 városi jogállású település közül 175 járasszékhely, de a járási hivatalok további 93 városban is működtetnek – a már korábban is működő okmányirodákra

alapozva – kirendeltségeket, 8 városban pedig okmányirodai kirendeltséget. Az okmányirodák, a gyámhivatalok, a munkaügyi kirendeltségek és az általános építésügyi hatóságok kivételével általában egy járási szintű államigazgatási szerv is elegendő két vagy több járásban jelentkező feladatok igényeknek megfelelő ellátásához. A 20 ezer főnél kevesebb népességű járások, illetve az ezek székhelyét képező, zömében 5000 lakosnál is kisebb járásszékhelyek többsége esetében – az intézmények feladataitól és az ellátási igényektől függő ritka kivételekkel – már csak azért sem is indokolt a középfokú intézményhálózat nagyobb kiépítése, mivel általában megfelelő kapacitású, elfogadható költség és időtávolság mellett elérhető intézmények működnek a szomszédos járásokban.

Záró gondolatok

Az új járásrendszer kialakításával, a járási hivatalok és szakigazgatási szervei működésével kapcsolatos általánosítható tapasztalatok még nem állnak, nem is állhatnak rendelkezésre, hiszen a rendszer egészének teljes körű kiépítése és „üzemeltetése” csak 2014-től várható. Néhány – elsősorban a rendszer létrehozásával kapcsolatos – megállapításra azonban már ma is mód van.

Mindenekelőtt joggal merül fel az a kérdés, hogy a jogalkotó az alkotmányt felváltó Alaptörvény és az új önkormányzati törvény kialakítása során miért nem törekedett a korábbiaknál jóval kevesebb egységből álló, hatékonyabban működtethető, a jelenlegi járási hivatalok által ellátott feladatok többségét ellátni képes települési önkormányzati rendszer kialakítására. A települési önkormányzatok több mint kétharmadát kitevő 2000 főnél kisebb önkormányzatok esetében (amelyekben az ország népességének csak egyhatoda él) ugyan helyes lépés volt a közös önkormányzati hivatalok⁶⁶ kötelező létrehozása, de a meghatározó tendenciát nem az önkormányzati rendszer hatékonyabbá tétele, hanem a területi és a helyi közigazgatás államosítása jelentette. A 2010-től uralkodó „centrális erőtér” a területi-helyi közigazgatásban is egy erőteljes újraállamosító, hatalomkoncentráló politikát folytatott. A megyei és a települési szintű decentralizált önkormányzati közigazgatás helyett a központi, kormányzati dominanciájú, dekoncentrált területi államigazgatás vált a területi közszolgáltatások meghatározó szereplőjévé. A települési önkormányzatok feladat- és hatáskörei jelentősen leszűkültek, miközben a már csak formálisan működő megyei önkormányzatok funkcionális kiüresítése, a megyei kormányhivatalok és járási kirendeltségeik létrehozása eredményeképpen az önkormányzati helyett a területi államigazgatás jelentősen kiszélesedett.

Az újrászervezett járásrendszer túltagolt, elaprózott, az indokoltnál több járási és fővárosi kerületi hivatal jött létre. Utóbbi kapcsán érdemes felfigyelni arra, hogy soha ennyi járás (városkörnyék, kistérség) nem volt még az országban. Az ország jelenlegi területén a korábbi járások, városkörnyékek, statisztikai kistérségek száma többnyire 140–150 körül alakult, s a különböző javaslatokban, koncepciókban sem haladta meg ezt a tervezett kistérségi (körzeti, járási) egységek száma, bármilyen céllal és módszerrel közelítették is meg a kérdést. A szétaprózottság tovább fokozódik, ha figyelembe vesszük a jelenlegi információs

⁶⁶ 2013-ban – a fővárosi kerületi önkormányzatokkal együtt – az önkormányzatok mintegy 60%-ában már nem működött önkormányzati hivatal.

technológia nyújtotta lehetőségeket (pl. elektronikus ügyintézés, kormányablak), amelyek alkalmazása alapvetően befolyásolja, módosíthatja a közigazgatás tér-idő kapcsolatait, a közigazgatási térszerkezetet is.

A járások területi struktúrájához, annak kisebb-nagyobb mértékű változtatásához rövid távon nem kívánatos hozzáúlni, kellő mértékű tapasztalat birtokában azonban ez feltehetően nem kerülhető meg. Mindamellet kisebb korrekciók már rövid távon is indokoltak lehetnek. Így például azokban a járásokban, ahol jelenleg nincs munkaügyi kirendeltség, megfontolandó ilyen szakigazgatási szerv létrehozása is. Bár nem lenne egyszerűen megvalósítható, felvetődhet a járási földhivatalok esetében is olyan illetékességi területek kialakítása, amelyek egy vagy több járást felölelve igazodnak a járáshatárokhoz. Amennyiben a közoktatás államosított rendszere tartósan fennmarad, megfontolandó a tankerületek járási hivatalokba történő integrálása is.

A járások, a járási hivatalok kialakításával összességében áttekinthetőbbé vált a LAU 1 szintű államigazgatási szervek rendszere. Valószínűsíthető az is, hogy egyes területi közszolgáltatások – az esetenként a működőképesség határaihoz érkezett önkormányzati közigazgatás helyett – a megyei kormányhivatalok és az azok kihelyezett részlegeként működő járási hivatalok keretei között pénzügyi szempontból hatékonyabban lesznek elláthatók. A kormányablakok, a járási hivatali kirendeltségek, a települési ügysegédek rendszerének kiépítésével hatékonyabbá, gyorsabbá válhat a helyi szintű államigazgatási ügyintézés. Jó megoldás, hogy a dekoncentrált állami szervek körzeti egységeinek területi struktúrája az intézmények feladataitól és az ellátási igényektől függően eltérően alakul, és a járási hivatalok egyes szakigazgatási szerveinek illetékességi területe esetenként két vagy több járásra is kiterjed. Problémát jelent ugyanakkor, hogy a járási rendszer kialakítása során a települési jegyzők és a járási hivatalok államigazgatási hatásköreit nem sikerült egyértelműen elhatárolni, egyes ügyekben átfedés van, esetenként pedig a feladat- és hatáskör nem jó helyre lett telepítve.

Mellékletek

1. melléklet

Járási hivatalok
(2013. január 1.)

Megye (főváros), régió	Járási (fővárosi kerületi) hivatalok	
	száma	székhelye
Budapest	23	I–XXIII. kerületek
Pest	18	Aszód, Budakeszi, Cegléd, Dabas, Dunakeszi, Érd, Gödöllő, Gyál, Monor, Nagykáta, Nagykőrös, Pilisvörösvár, Ráckeve, Szentendre, Szigetszentmiklós, Szob, Vác, Vecsés
Közép-Magyarország	41	
Fejér	9	Bicske, Dunaújváros, Enying, Gárdony, Martonvásár, Mór, Polgárdi, Sárbogárd, Székesfehérvár
Komárom-Esztergom	6	Esztergom, Kisbér, Komárom, Oroszlány, Tata, Tatabánya
Veszprém	10	Ajka, Balatonalmádi, Balatonfüred, Devecser, Pápa, Sümeg, Tapolca, Várpalota, Veszprém, Zirc
Közép-Dunántúl	25	
Győr-Moson-Sopron	7	Csorna, Győr, Kapuvár, Mosonmagyaróvár, Pannonhalma, Sopron, Tét
Vas	7	Cellőmölk, Körmend, Kőszeg, Sárvár, Szentgotthárd, Szombathely, Vasvár
Zala	6	Keszthely, Lenti, Letenye, Nagykanizsa, Zalaegerszeg, Zalaszentgrót
Nyugat-Dunántúl	20	
Baranya	10	Boly, Komló, Mohács, Pécs, Pécsvárad, Sásd, Sellye, Siklós, Szentlőrinc, Szigetvár
Somogy	8	Barcs, Csurgó, Fonyód, Kaposvár, Marcali, Nagyatád, Siófok, Tab
Tolna	6	Bonyhád, Dombóvár, Paks, Szekszárd, Tamási, Tolna
Dél-Dunántúl	24	
Borsod-Abaúj-Zemplén	16	Cigánd, Edelény, Encs, Gönc, Kazincbarcika, Mezőcsát, Mezőkövesd, Miskolc, Ózd, Putnok, Sárospatak, Sátoraljaújhely, Szerencs, Szikszó, Tiszaújváros, Tokaj
Heves	7	Bélapátfalva, Eger, Füzesabony, Gyöngyös, Hatvan, Heves, Péterváására
Nógrád	6	Balassagyarmat, Bátorfyerenye, Pásztó, Rétság, Salgótarján, Szécsény
Észak-Magyarország	29	

Folytatás a következő oldalon

Az előző oldal folytatása

Megye (főváros), régió	Járási (fővárosi kerületi) hivatalok	
	száma	székhelye
Hajdú-Bihar	10	Balmazújváros, Berettyóújfalú, Debrecen, Derecske, Hajdúböszörmény, Hajdúhadház, Hajdúnánás, Hajdúszoboszló, Nyíradony, Püspökladány
Jász-Nagykun-Szolnok	9	Jászapati, Jászberény, Karcag, Kunhegyes, Kunszentmárton, Mezőtúr, Szolnok, Tiszafüred, Törökszentmiklós
Szabolcs-Szatmár-Bereg	13	Baktalórántháza, Csenger, Fehérgyarmat, Ibrány, Kemece, Kisvárd, Mátészalka, Nagykálló, Nyírbátor, Nyíregyháza, Tiszavasvári, Vásárosnamény, Záhony
Észak-Alföld	32	
Bács-Kiskun	11	Bácsalmás, Baja, Jánoshalma, Kalocsa, Kecskemét, Kiskőrös, Kiskunfélegyháza, Kiskunhalas, Kiskunmajsza, Kunszentmiklós, Tiszakécske
Békés	9	Békés, Békéscsaba, Gyomaendrőd, Gyula, Mezőkovácsháza, Orosháza, Sarkad, Szarvas, Szeghalom
Csongrád	7	Csongrád, Hódmezővásárhely, Kistelek, Makó, Mórahalom, Szeged, Szentes
Dél-Alföld	27	
Összesen	198	

Forrás: saját szerkesztés

2. melléklet

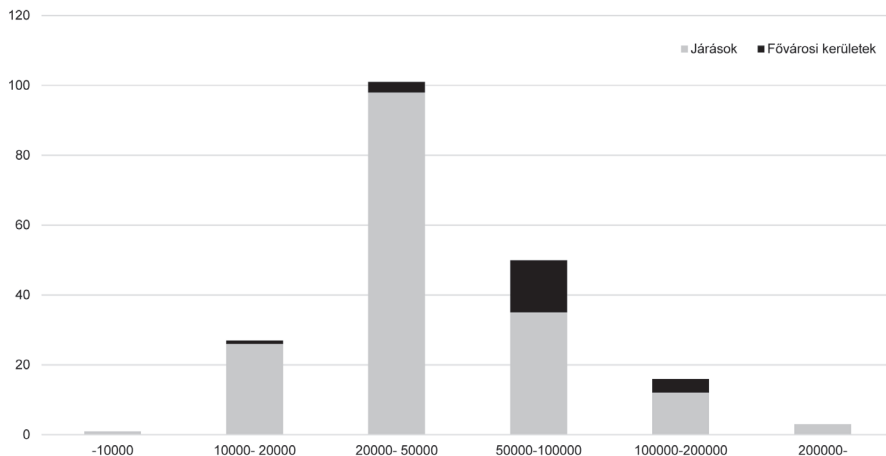
Járások és fővárosi kerületek (2013)



Forrás: KSH

3. melléklet

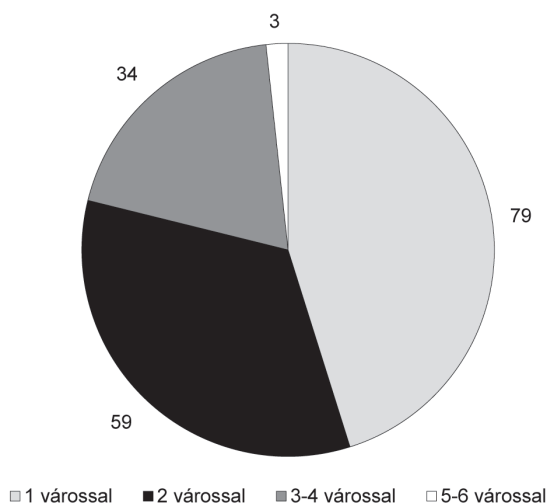
Járások (fővárosi kerületek) száma népességnagyság szerint 2013-ban



Forrás: saját szerkesztés

4. melléklet

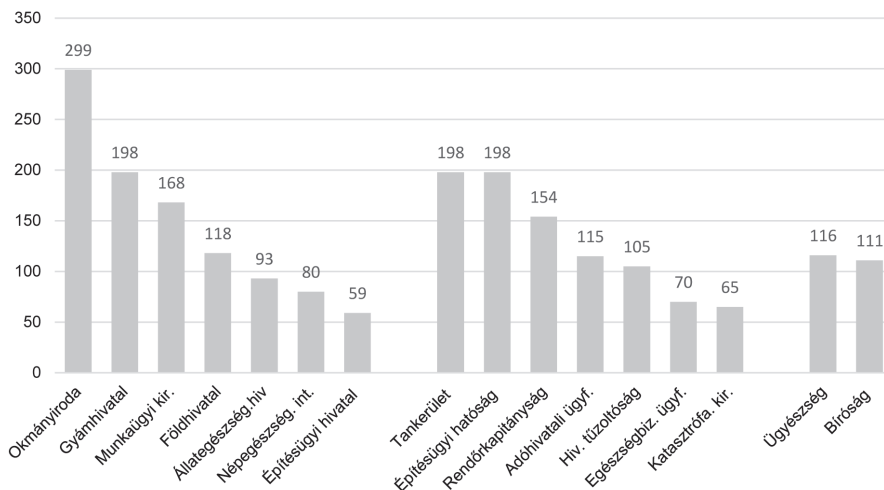
A járások megoszlása a városok száma szerint 2013-ban



Forrás: saját szerkesztés

5. melléklet

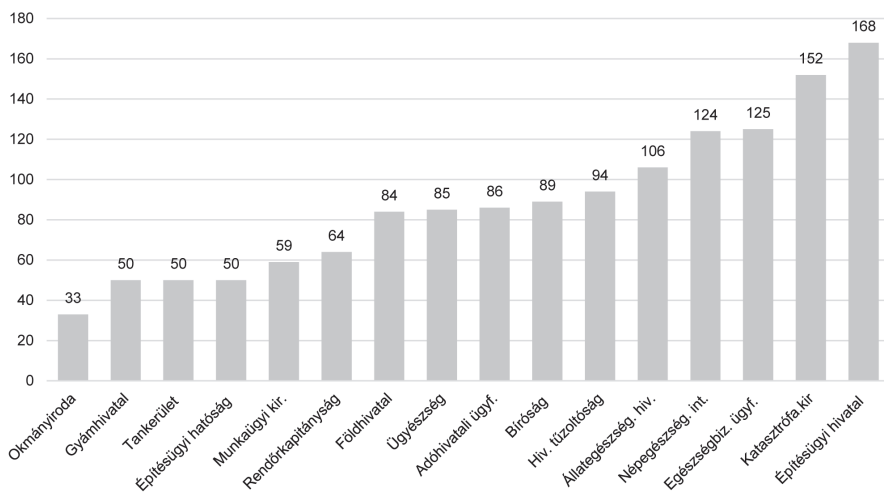
Az állami járási szintű intézmények száma 2013-ban



Forrás: saját szerkesztés

6. melléklet

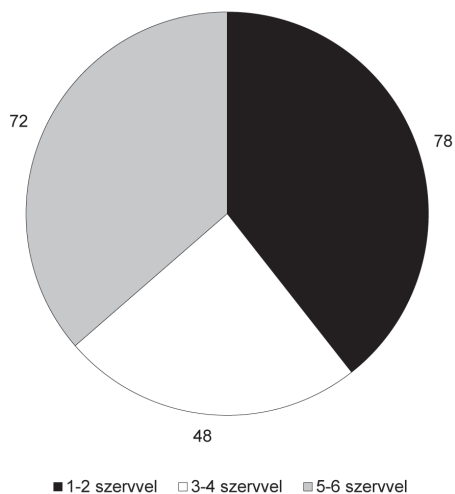
Egy járási szintű intézményre jutó népesség átlagos száma 2013-ban (1000 fő)



Forrás: saját szerkesztés

7. melléklet

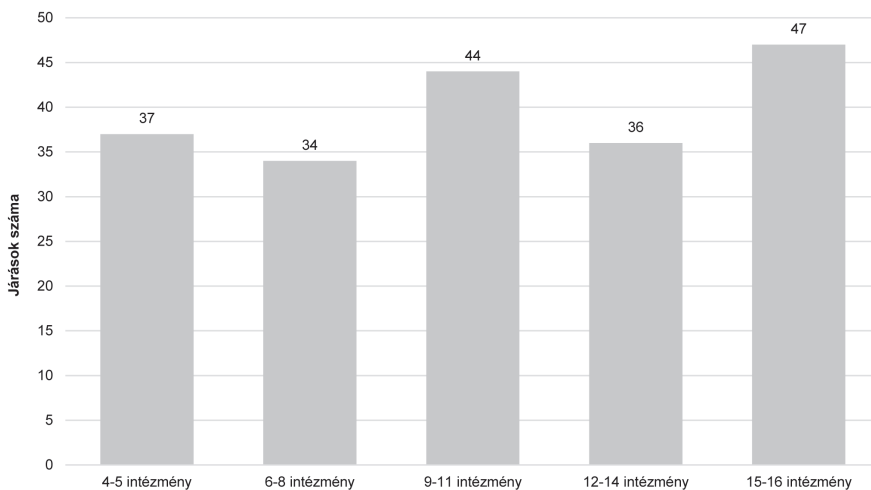
Járási hivatalok megoszlása
a szakigazgatási szervek száma szerint 2013-ban



Forrás: saját szerkesztés

8. melléklet

A járások (fővárosi kerületek) megoszlása
a területén működő vizsgált szervek száma szerint 2013-ban



Forrás: saját szerkesztés

Felhasznált irodalom

- Ágh Attila–Németh Jenő (szerk.) (2003): *Kistérségi közigazgatás*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Csíte András–Oláh Miklós (szerk.) (2011): „*Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...*” Budapest: HÉTFA Elemző Központ, Nemzeti Közigazgatási Intézet. <http://hetfa.hu/projekttanulmanyok/>
- Dominkovits Péter–Horváth Gergely Krisztián (2011): A szolgabíráktól a járási hivatalokig (A járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig). In: Csíte András–Oláh Miklós (szerk.): „*Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...*” Budapest: HÉTFA Elemző Központ, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 16–74. old.
- Endrődi Judit (2012): *Járások a magyar közigazgatás történetében*. <http://www.terport.hu/vezercikkek/>
- Hajdú Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- Hencz Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest: KJK.
- Józsa Zoltán (2011): A kormányzás alternatívái Közép-Kelet Európában. In: *Comitatus*, különszám, XXI. évf. 201.sz. 6–15old.
- Nemes Nagy József (1998): *A tér a társadalomkutatásban*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. Ember-település-régió sorozat.
- Szabó Pál (2011): Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In: Csíte András–Oláh Miklós (szerk.): „*Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...*” Budapest: HÉTFA Elemző Központ, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 113–171. old.
- Szigeti Ernő (2008a): Az állami közigazgatás területi szervezetrendszerei térszerkezetének változásai. In: *Magyar Közigazgatási Szemle*, II. évf. 2. sz. 43–55. old.
- Szigeti Ernő (2008b): *A magyar állam szervezetei működésének térszerkezeti keretei*. Budapest: Ecostat, Időszaki Közlemények XXXII. szám
- Szigeti Ernő (2008c): *Kistérségi struktúrák a területi közigazgatásban*. Budapest: Ecostat, Időszaki Közlemények XXXIII. szám

A témakörrel kapcsolatos fontosabb hatályos jogszabályok (2013. június 1.)

- 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
- 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény-módosításokról

- 2010. évi CLXXXIV. törvény a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról
- 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
- 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről
- 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézet-ről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól
- 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről
- 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a rendőrség szerveiről és a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
- 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről
- 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
- 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az egészségbiztosítási szervekről
- 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről
- 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról,
- 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről
- 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról
- 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról
- 58/1999. (XII. 30.) BM rendelet az okmányirodák működésének személyi és technikai feltételeiről
- 67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról
- 43/2011. (XI. 30.) BM rendelet a katasztrófavédelmi kirendeltségek illetékességi területéről
- 44/2012. (XII. 22.) NGM rendelet a munkaügyi központok, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala munkaügyi kirendeltségének illetékességéről
- 149/2012. (XII. 28.) VM rendelet a járási földhivatalok illetékességi területeinek kijelöléséről
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról

- 12/2012. (IX. 20.) EMMI utasítás az Országos Egészségbiztosítási Pénztár szervezeti és működési szabályzatáról
- 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- 21/2011. (XII. 20.) LÜ utasítás az ügyészségek illetékességi területéről
- 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás az ügyészség szervezetéről és működéséről

12.

Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei

Szilágyi Bernadett

Bevezetés

Az egyházak finanszírozásának közös eleme minden országban, hogy függetlenül az állam és az egyház kapcsolatától, az állam közvetlenül vagy közvetve, költségvetési források nyújtása révén támogatja az egyházakat. A tanulmány célja a külföldi országokban érvényesülő egyház-finanszírozási modellek bemutatása. A kutatás jelentőségét az adja, hogy a különböző államokban érvényesülő trendek feltárásával következtetéseket lehet levonni arra vonatkozóan, hogy a magyar egyház-finanszírozás mennyiben illeszkedik a külföldön alkalmazott módszerek sorába. Az egyes országok elemzése nem teljes körű, kifejezetten a trendek, modellek vizsgálatára fókuszál. Az egyházak Európa történeti, társadalmi fejlődésében betöltött sajátos szerepére tekintettel az európai irányzatokat vizsgáljuk, nem célunk feltárni az Európán kívüli államok gyakorlatát.

1. A nemzetközi modellek csoportosítási lehetőségei

A egyház-finanszírozás nemzetközi modelljeinek vizsgálatakor fontos tisztázni, hogy az állam által nyújtott támogatások nem feltétlenül tükrözik az állam és egyház elválasztásának alkotmányos módját. Általánosságban elmondható, hogy az állam és az egyházak közötti kapcsolatrendszer egyik legkényesebb pontja a pénzügyi támogatások kérdése. Ezen téma vizsgálata mélyebbre vezet az állam és egyház viszonyának megértésében.

Az európai országok közös jellemzője, hogy valamilyen mértékben, közvetlenül vagy közvetve az állam támogatja a vallási közösségeket. Függetlenül tehát az állam vallási kérdésekben játszott szerepétől, minden államban ismert a vallási közösségek közvetlen vagy közvetett támogatása, amelyet gyakran meghatároznak az adott társadalmi sajátosságok és a történelmi előzmények (Durham–Martínez-Torrón, 2010: 28). Így a közpénzügyeket tekintve általában a kooperációt tekinthetjük dominánsnak az állam és egyházak kapcsolatában. Az egyes államok szabályozását külön-külön vizsgálva, néhány kivételtől eltekintve valóban általános jellemző az együttműködés. Mindemelllett egy olyan új tendencia is megfigyelhető Európa-szerte, hogy az államok az utóbbi időkben az egyházak finanszírozásának kérdését egyre inkább szerződéses viszonyrendszerben képzelik el, ami szintén alátámasztja a két fél kölcsönös egymásrautaltságát (Doe, 2011: 175). Torfs szerint a növekvő szerződéses kapcsolatok indokát az adja, hogy az országok „üzletet” látnak a vallásszabadságban, azaz

az adok, hogy adj elv ('do ut des') mentén támogatást nyújtanak a vallási közösségeknek, ezért azok cserébe hozzájárulnak bizonyos közjavak nyújtásához, mint például a béke vagy a biztonság erősítése (Torfs, 2009: 343–350).

Az egyes európai államok alkotmányos rendelkezései eltérően határozzák meg az egyházak támogatására vonatkozó elveket. Vannak olyan országok, amelyek explicit módon rögzítik az egyházak állami támogatásának tilalmát, ugyanakkor az alsóbb szintű jogalkotás már nem követi ezt az elvet. Az ír alkotmány rendelkezése szerint az állam garantálja, hogy nem támogat semmilyen vallást, azonban a bírósági esetjog ezt úgy értelmezi, hogy a tilalom csak az állandó pénzügyi támogatásra vonatkozik egy kiváltságos egyház részére (Doe, 2011: 175).

A lengyel alkotmányban nem találunk kifejezett rendelkezést az egyházak és a vallási közösségek finanszírozásáról, viszont alkotmányos szinten kerül rögzítésre, hogy az állam és az egyes egyházak közötti kapcsolatok milyen további jogforrásokon alapulnak. A katolikus egyház tekintetében a Szentszékkal kötött nemzetközi szerződés, más egyházaknál pedig kormánymegállapodások rendezik a felek viszonyát.¹ Az egyházakat és a vallásszabadságot szabályozó törvényben a jogalkotó rögzíti, hogy az állam semleges a vallásokat és más meggyőződéseket tekintve, ami magában foglalja, hogy az állam nem nyújthat támogatást az egyháznak és vallási közösségeknek (Rynkowski, 2009: 281). A szétválasztás elvét rögzítő alkotmányok nem feltétlenül valósítják meg a jogszabályok alsóbb szintjén az állami támogatások nyújtásának tilalmát. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány rendelkezik a szétválasztás elvéről, ugyanakkor az egyház és az állam kapcsolatát szabályozó további normák nem érvényesítik ezt a zsinórmértéket. A dán alkotmány 4. cikke szintén tartalmaz a finanszírozásra vonatkozó rendelkezést, amely értelmében a luteránus egyházat, mint államegyházat az állam támogatja. A spanyol jog alkotmányos szinten a katolikus egyházzal, valamint a többi felekezettel történő együttműködést garantálja, ami érvényesül a finanszírozásban is.

Az egyházak finanszírozása igen eltérő képet mutat az egyes államokban. Az egyház-financezírozási modelleket a szakirodalom a különböző támogatási formák szerint csoportosítja. Megállapítható, hogy nincs olyan állam, amelyik egyik vagy másik módszert választaná az egyházak támogatására, hanem a különböző elemek egyszerre vannak jelen. Rixer megkülönbözteti a közvetlen költségvetési támogatás rendszerét, az egyházi adó rendszerét és az adománygyűjtésre épülő formát (Rixer, 2012: 221). A közvetlen támogatást az állam nyújthatja akár az egyházak alaptervekenységéhez kapcsolódóan, akár a közcélú feladataik megvalósításához. Az egyházi adónál Rixer különbséget tesz aszerint, hogy az állam részt vesz-e a fizetési kötelezettség érvényesítésében vagy csupán magánjogi kötelemként elismeri az arra vonatkozó igényt. A szerző az adománygyűjtésre épülő rendszereknél külön típusként említi az adóátírányítási modellt alkalmazó államokat (Rixer, 2012: 221).

Erdő és Schanda szintén hármas felosztásban tárgyalja az egyház-financezírozás nemzetközi modelljét. A szerzők elkülönítik az adományozási és gyűjtési rendszereket, az egyházi hozzájárulást, valamint az egyházi adót és az ahhoz hasonló adózástást (Erdő–Schanda,

¹ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 25. cikk
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2013.04.30.)

1993: 65–74). Ezen csoportosítás érdekessége, hogy inkább csak az egyháztagok hozzájárulási módjait csoportosítja, az egyházak államtól kapott támogatásaival azonban nem számol.

Franken a liberális államok egyházaknak nyújtandó támogatásai kapcsán arra tekintettel állít fel többféle kategóriát, hogy mennyiben támogatja a kormányzat az egyházak adóbevételeihez jutását. Fontos elvként fogalmazza meg minden modellre vonatkozóan, hogy az állam garantálja az állampolgárok szabad döntését. Egyik megoldásként működhet olyan finanszírozási rendszer, melyben az állam az elismert vallásokat és más, illetve nem vallási világnézetet kollektíven adókból finanszíroz. Ilyen rendszer működik Belgiumban. Ezen alternatíva problémája azonban az, hogy az olyan polgárok adóját is újraosztja, akik nem tartják támogatónak az egyes világnézeteket. Másik támogatási módként Franken azokat a rendszereket említi, melyekben az állam a vallási világnézetek mellett nem vallási alternatívákat (például jótékonyági szervezeteket) is biztosít azon állampolgárok számára, akik nem kívánnak vallási célokat támogatni.² Végül harmadik megoldásként létezik olyan támogatási rendszer, melyben a kormányzat egyáltalán nem támogatja az egyházakat adókból, hanem egy speciális egyházi adórendszert felállítva a polgárookra bizza annak eldöntését, hogy kívánják-e az egyházakat támogatni (Franken). Ezt a finanszírozási rendszert követi Németország és Ausztria.

Duffar az egyházak finanszírozását két nagy csoportra osztja. Megkülönbözteti az egyházak magánúton történő finanszírozását, illetve a közpénzből történő támogatását, azonban ezek keveredve, nem tisztán fordulnak elő az egyes országok gyakorlatában. A magánúton történő bevételek gyűjtése a hagyományok alapján, történetileg bír nagy jelentőséggel. Napjainkban ez – direkt vagy indirekt módon – állami felhatalmazástól függ. Indirekt felhatalmazás esetén az állam nem szabályozza, de nem is tiltja a szervezetek számára az adományok gyűjtését (Duffar, 2009: 9–10).

A közpénzből történő finanszírozás az állam és az egyházak közötti kapcsolatnak egy metszete. Csak kevés állam fogadja el azt az alapvető finanszírozási elvet, miszerint az egyes vallási szervezeteket diszkriminációmentesen és egyenlő módon kell kezelnie a jogszabályoknak (Duffar, 2009: 11). Duffar az egyes országokban megjelenő finanszírozási módszereket a következők szerint csoportosítja. Külön csoportként nevesíti az elismert egyházak számára beszedett adókat. Ezen típuson belül alapvetően két eltérő finanszírozási forma jelenik meg, az egyházi adó, valamint az adózó adójáról történő rendelkezés. Másik csoportként a közszolgáltatások nyújtására kapott támogatásokat jelöli meg, melyen belül elkülöníthetők az oktatásra, a hitoktatásra, a táborigazgatási szolgáltatásra, szociális szolgáltatásokra kapott pénzeszközök. A harmadik típus a közvetlen támogatások rendszere, amelyen belül megjelennek a célhoz kötött és a felhasználási kötöttség nélküli források. További finanszírozási mód az egyházak számára biztosított különböző adómentességek, valamint az előző rendszerben okozott vagyoni jogsértések kompenzációja (Duffar, 2009: 32). Durham és Martínez-Torrón az egyházaknak nyújtott támogatásokat két csoportra bontja, a direkt és indirekt támogatásokra (Durham–Martínez-Torrón, 2010: 32–33).

A külföldi szakirodalomban a finanszírozási technikákat legkomplexebb módon, az összehasonlító módszert alkalmazva, Doe vizsgálja. A szerző az egyházak direkt és indirekt támogatásának öt típusát határozza meg. Csoportosításában elkülöníti az egyházi adót alkalmazó államokat, az adóelosztás vagy adólevonás intézményét, az egyházak által végzett

² Ilyen rendszer működik Spanyolországban, Olaszországban és Magyarországon is.

közszolgáltatások állami támogatását, az egyházak kompenzálását a tulajdonuk elkobzása és az őket ért vagyoni károk miatt, valamint az adómentességek és adókedvezmények rendszerét (Doe, 2011: 177). Az egyes európai államok gyakorlatát ilyen felosztásban kívánjuk tárgyalni, mivel ez átfogóbb, komplex képet nyújt az egyház-finanszírozási rendszerekről, mint a jogi szabályozás országonkénti bemutatása.

2. Az egyházi adó rendszerei

Egyházi adót több országban is kivetnek, bár a részletszabályok eltéréseket mutatnak. Ezen finanszírozási mód többféleképpen valósulhat meg. Vannak olyan államok, melyekben a fizetési kötelezettséghez állami végrehajtói kényszer társul. Néhány ország polgári köteleként ismeri el az ebből származó igényt, és működnek teljesen önkéntes rendszerek is. Finnországban az evangélikus-luteránus és az ortodox egyház hívei fizetnek egyházadót a jövedelemadójuk egy részéből. A hozzájárulást az állam szedi be, melynek költségeit az egyházak megtérítik az államnak. Emellett a jogi személyek is kötelesek megfizetni az egyházadót, amit teljes egészében a luteránus közösségek kapnak meg, kivéve, ha kifejezetten az ortodox egyház érdekeltségéhez tartozik a jogi személy (Heikkilä–Knuutila–Scheinin, 2008: 573–574). Dániában szintén jelentős ez a bevételi típus, mely az úgynevezett nép-egyház forrásainak 75 százalékát teszi ki.

Németországban az egyházak finanszírozásának alapelve, hogy az egyházak által végzett tevékenységek költségét a tagok fedezzék. Az egyházi adó alapját a weimari alkotmány és a jelenlegi alaptörvény fektette le. Ezen fizetési mód már a 19. század óta létezik, bevezetésének oka az államháztartás kiadásainak csökkentése az egyházi célú támogatások tekintetében (Robbers, 2008: 93). A köztisztviselők jogi státuszával bíró vallási szervezetek adót vehetnek ki a tagjaikra. A hozzájárulást csak az egyháztagoknak kell megfizetni, akik ha nem akarják teljesíteni ezen kötelezettségüket, ki kell lépniük az egyházból. Az adót az állami szervek szedik be a jövedelemadóval egyidejűleg (Schanda, 2000: 105). Amennyiben az egyháztag nem teljesít, úgy az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, így az adóhivataloknak végrehajtási joguk van. Az egyházak az államnak ezen végrehajtási és beszedési tevékenységéért költségtérítést fizetnek, ami a befolyt bevételek 3–5 százaléka (Robbers, 2008: 93). A munkáltató az adóelőleg mellett az egyházadó levonására is kötelezett. A hozzájárulás mértéke tartományonként változik. Baden-Württembergben és Bajorországban a személyi jövedelemadó 8 százaléka, a többi tartományban 9 százalék (Petersen).

Az osztrák egyházi adó rendszere a németországihoz képest eltérő jegyeket mutat. Itt ugyanis az adót nem az állam érvényesíti, így az nem válik adók módjára behajtandó köztartozássá. Ugyanakkor az állam a tartozást magánjogi köteleként elismeri, amit az állami szervek előtt érvényesíteni lehet (Rixer, 2012: 221). Az elismert egyházak által kivethető hozzájárulás megfizetésére minden nagykorú egyháztag köteles, függetlenül attól, hogy igénybe veszi-e az egyház által nyújtott szolgáltatásokat vagy sem (Potz, 2008: 441).

Az egyházi adó speciális formáját jelenti az az eset, amikor a hozzájárulást kifejezetten az egyházi belső normák rendezik. Ezen adók egyháztagok általi megfizetése önkéntes, nem fűződik hozzájuk sem állami, sem pedig az egyháztagságra kiható következmény. Ilyen belső egyházi adót alkalmaznak például Lengyelországban, ahol a katolikus egyháznak sa-

játos bevétele a minden év elején az egyházi személyek által tett házlátogatások alkalmával a hívek által fizetett koléda, ami a papság éves jövedelmének mintegy 25 százalékát adja (Rynkowski, 2009: 279).

3. Az adóirányításos modell

Az egyház-finanszírozási rendszerek következő alternatívája az adóból történő levonás, illetve elosztás egyházi célokra. Magyar szóhasználatban ezt a finanszírozási formát adóirányításos rendszernek nevezi a szakirodalom. Ezen hozzájárulás abban különbözik az egyházi adótól, hogy míg az egyházi adót alkalmazó államoknál a vallási szervezeteket az állam adóztatási joggal ruházza fel, addig az elosztási rendszerben az állam az egyéneket feljogosítja arra, hogy azok az adójuk egy részét önkéntesen irányítsák át egy általuk választott valláshoz vagy egyéb „értékes” célokhoz rendeljék. Ily módon az állampolgároknak joguk lesz közvetlenül befolyásolni az állami újraelosztást. A szakirodalom legtöbb esetben Olaszországot említi az adóirányításos rendszer elemzése kapcsán, ahol a személyi jövedelemadóból származó teljes költségvetési bevétel 0,8 százalékának a felhasználásáról döntenek az adóalanyok (Simon, 2010: 111). Az adományozás önkéntes módon történik oly módon, hogy az adóalanyok az adóbevallásukban a megfelelő rovat kitöltésével jelölik meg az általuk támogatni kívánt célt. Az úgynevezett IRPEF keretében (imposta sul reddito delle persone fisiche) az adózók három cél támogatásáról rendelkezhetnek. Egyrészt megjelölhetik célként az olasz állam olyan rendkívüli intézkedéseit, amelyek éhínség elleni küzdelmet, természeti katasztrófák sújtotta területen élőket, a menekülteket, valamint a kulturális javak megőrzését segítik. Másik adományozási célként a jogforrás a katolikus egyház által végzett tevékenységeket jelöli meg, így istentiszteleti célok, papság fizetése, karitatív tevékenységek végzése Olaszországban és a harmadik világbeli országokban. További választási lehetőségként az adózók olyan felekezeti javára is tehetnek nyilatkozatot, melyekkel az állam megállapodást kötött (Ferrari, 2008: 235).³ A személyi jövedelemadóból származó bevételek 0,8 százalékának azon részét, amelyről az adózók nem rendelkeztek, a rendelkezések arányában felosztják a kedvezményezettek között, így az adóirányításos rendszerhez közvetve azon adózók is hozzájárulnak, akik nem szeretnék ezen lehetőséggel élni. Adott esetben tehát az adófizetők döntése nem érvényesül teljes mértékben, így előfordulhat, hogy egy adózó adóját olyan célokra fordítja az állam, amely a vallásszabadságával nem összeegyeztethető. Erről a kiegészítési lehetőségről a valdensek, metodisták, pünkösdisták ezen indokok miatt lemondtak (Nicora, 1999: 15).

Hasonló adóirányításos rendszert vezettek be Spanyolországban is azzal a különbséggel, hogy itt az összes személyi jövedelemadó bevétel 0,7 százalékáról rendelkezhetnek az adózók, de csak a katolikus egyház vagy más, a kormány által meghatározott szociális célokra (Combalía–Roca, 2010: 637–638). Így tehát a katolikus egyházon kívüli egyéb vallási szervezetek nem részesülnek ezen forrásból. Ugyanakkor a kormány és a Szentszék közötti megállapodásban a felek ezen finanszírozási rendszer kiegészítésében is megállapodtak. A ki-

³ Ilyen megállapodást nem kívánt kötni a keresztény evangélikus-baptista szövetség (Astorri, 2009: 224–225).

egészítés indoka az volt, hogy az újonnan bevezetett intézményhez a jogalkotó nem fűzött olyan reményeket, hogy elérje a korábbi támogatási szintet. Így az adóirányításos rendszer bevezetésétől számított három évig kiegészítést rendelt el (Ibán, 2008: 162).

A kelet-közép-európai országok többségében szintén ismert a személyi jövedelemadóról történő rendelkezés lehetősége (ezt a módszert alkalmazzák Szlovákiában, Szlovéniában, Csehországban, Romániában), azonban néhány ponton eltérnek az országok gyakorlatai. Romániában az adófizetők személyi jövedelemadójuk 2 százalékát ajánlhatják fel non-profit szervezeteknek vagy vallási közösségeknek (Távală, 2003a). Szlovákiában szintén 2 százalékról lehet rendelkezni, azonban itt a társasági adót fizetők is élhetnek a lehetőséggel (Bullain, 2004).

Lengyelországban viszonylag új jogintézményként került bevezetésre olasz-spanyol-magyar mintára a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózók általi felajánlása, amely lehetőséggel először 2005-ben élhettek a lengyel adózók (Rynkowski, 2009: 278). A kedvezményezett köre nem válik külön civil és egyházi szervezetekre, mint általában a többi államban alkalmazott rendszernél. Itt az adózó a személyi jövedelemadójának egy százalékát csak közhasznú szervezetek részére ajánlhatja fel. A közhasznú szervezetek között azonban nem szerepelnek az egyházak külön, hanem csak az általuk alapított közhasznú szervezetek, így a gyakorlat azt mutatja, hogy az egyházak kevésbé kampányolnak a felajánlások mellett.⁴

4. Volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése, kárjótétel

Európában több államban a korábbi politikai rendszerek alatt elkobozták, államosították az egyházak tulajdonát, illetve annak meghatározó részét. Az ezen intézkedések által okozott kárt minden állam igyekszik valamilyen formában helyreállítani, a jogsérelmeket orvosolni. Németországban a kormányzat megállapodás alapján évente három millió eurót fizet a Központi Zsidó Tanácsnak, illetve hasonló megállapodások alapján a tartományok is meghatározott összegű kompenzációt nyújtanak a zsidó közösségeknek (Robbers, 2009: 169). 2012-ben a jótétel összege tíz millió eurót tett ki (Germany 2012 International Religious Freedom Report). Ausztriában a jótétel alapját a bécsi szerződés 26. cikke jelenti, mely szerint az állam köteles helyreállítani azon anyagi károkat, melyek a nemzeti-szocialista jogalkotásból eredtek, illetve az ebben a korszakban történt erőszakos cselekmények okoztak. Erre vonatkozóan a katolikus egyházzal nemzetközi szerződést kötött az állam, a protestánsok, ókatolikus és zsidó közösségek jótételét pedig törvények rendezik. A jótétel különösen nagy problémát vet fel a zsidó közösségekkel kapcsolatban, mivel a nekik okozott károkat nehéz bizonyítani, így az ezzel kapcsolatos jogalkotás viszonylag lassú (Potz, 2008: 440). Az 1960-as megállapodások alapján jelenleg a katolikus egyház évente 14 millió eurót, a protestánsok körülbelül 898 000 eurót, az ókatolikusok 41.400 eurót és a zsidók körülbelül 248 600 eurót kapnak (Kalb, 2009: 89–90).

⁴ A lengyel Gazdasági és Szociális Munkügyi Minisztérium közhasznú adományokkal foglalkozó osztályának oldala: <http://www.pozYTEK.gov.pl/1.podatku,-aktualnosci,1093.html> (2013.04.27.)

A kompenzáció intézménye szintén megjelenik a volt kommunista országok egyház-finanszírozási rendszerében. Szlovákiában az 1948. február 25. és 1949. november 1. közötti időszakban államosított egyházi ingatlanok visszaadásának a célja az egyházak anyagi és gazdasági függetlenségének a megteremtése és az ezzel okozott vagyoni károk jóvátétele (Moravčíková, 2008: 548). Szlovákiában az egyházak gazdasági függetlenségét elősegítő volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezésére meghatározott időintervallumban volt lehetőség. Míg más országokban megjelenik a tulajdoni rendezés helyett az anyagi kompenzáció, addig a szlovák szabályozás kizárólag az eredeti állapot visszaállítását teszi lehetővé, az előző rendszerben az egyházaknak okozott károkért nem nyújt kompenzációt. Legutóbbi becslések szerint a katolikus egyház tulajdonának 35 százalékát sikerült rendezni (Slovak Republic 2012 International Religious Freedom Report). A reprivatizáció intézménye Szlovéniában is megjelenik az egyházak finanszírozásában. Az 1991-ben született törvény szerint, amennyire lehetséges, vissza kell állítani az államosítások előtti állapotokat. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor az egyházaknak kompenzációt köteles az állam nyújtani vagy más ingatlan felajánlásával, vagy pénzbeli kárpótlással. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése Szlovéniában sem konfliktusoktól mentes, az Alkotmánybíróság többször vizsgálta ezen ügyeket (Šturm, 2008: 520).

Romániában szintén törvény rendelkezik a volt egyházi tulajdonok rendezéséről, beleértve a zsidó közösségeket is. A szabályozás az 1940 és 1989 között elkobzott ingatlanokra vonatkozik, azonban nem terjed ki azokra az ingatlanokra, melyet a korábbi kommunista kormány a görög katolikus egyháztól vett el és 1948-ban átadott az ortodox egyház részére. Ebben az esetben a törvény lehetőséget ad arra, hogy a görög katolikus egyház kárpótlást kérjen az ortodox egyháztól. Amennyiben a két fél között nem jön létre megegyezés, bírósági eljárást kezdeményezhet a görög katolikus egyház. Ez azonban nem jelenti az ingatlanok automatikus visszaállítását (Romania 2012 International Religious Freedom Report). A jogszabály szerint speciális bizottságot kell felállítani a tárgyalások lebonyolítására, melynek döntése során figyelemmel kell lenni a lakosság igényeire. Így az ingatlanokkal kapcsolatos igények rendezésére döntően az ortodox egyház jó szándékától, illetve a helyi lakosok méltányosságától függ. Ez utóbbi a román lakosság vallási összetételét tekintve azonban kétséges (Távalá, 2013b). A volt egyházi ingatlanok tulajdoni rendezése Romániában meglehetősen vitatott módon és igen lassan zajlik. Számos esetben már az Emberi Jogok Európai Bírósága is felszólította az államot a késedelmes átadások felgyorsítására.⁵

5. Az egyházak közvetlen finanszírozása

Az egyházaknak nyújtott közvetlen támogatások igen változatos képet mutatnak Európában. A legtöbb állam közvetlenül támogatja a történelmi vallási épületek, létesítmények fenntartását, az egyházak által börtönökben, kórházakban, fegyveres erőknél végzett tevékenységeket. Az egyes országok a közvetlen támogatások területén leginkább az egyházi személyek díja-

⁵ Lásd például ECHR, Sâmbata Bihor Greek Catholic Parish v. Romania, a Nagykamara 2010. január 12-i ítélete (ügyszám: 48107/99); ECHR, Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish v Romania, a Nagykamara 2009. április 7-i ítélete (ügyszám: 65965/01)

zásának és az egyházak közszolgáltatásokban való részvételének finanszírozásában térnek el. Szintén változatos képet mutat a hitoktatás megszervezése és finanszírozása. A gyakorlatban megjelenik az az elv, hogy a direkt támogatások nem a vallási közösségek jogi státuszához kapcsolódnak, hanem sokkal inkább politikai tényezőkhöz, illetve az egyes egyházak társadalomban betöltött szerepéhez (Doe, 2011: 180). Ebből következően többször felmerül a vallások közötti diszkrimináció, amennyiben a jogalkotó figyelembe veszi az egyházak tényleges társadalmi támogatottságát, ami a finanszírozás tekintetében szükségszerűen felveti a szektorsemlegesség elvének korlátozott érvényesülését. Ezt a feltevést erősíti a Romániában alkalmazott rendszer, mely szerint a költségvetési forrásokból való részesülés aránya a lakosság vallási hovatartozásától függ, amelyet meglehetősen aggályosan a népszámlálási adatokból állapítanak meg. Ez alapján a közpénzek döntő többsége az ortodox egyházhoz kerül, mivel a legutóbbi 2011-es adatok szerint a román lakosság 86 százaléka ortodox, 4-6 százaléka római katolikus és csak kevesebb, mint egy százaléka görög katolikus (Romania 2012 International Religious Freedom Report).

Az egyházak a különböző közcélú feladatok, illetve humánszolgáltatások nyújtásában a legtöbb országban részt vesznek, amihez állami finanszírozás társul. Németországban a kórházak nagy számban egyházi fenntartásban működnek, amelyek az egészségbiztosítás rendszerén keresztül finanszírozottak. Ezen kívül más közcélú, közérdekű egyházi tevékenységet is támogat az állam, melynek során fontos elvként jelenik meg a különböző feladatellátók egyenlő, szektorsemleges finanszírozása (Robbers, 2008: 94). Belgiumban az oktatás területén bírnak kiemelkedő szereppel az egyházak, ahol az iskolai oktatás 70 százalékát az egyházak végzik. 2008 óta a támogatásokról elmondható, hogy a nem állami és állami intézmények azonos mértékben finanszírozottak, viszont a direkt támogatást csak az elismert szervezetek kapják meg (Franken–Loobuyck, 2011: 3–20).

A közvetlen támogatások között az egyházi személyek díjazásának állam általi garانتálása különböző módokon jelenik meg az egyes országok szabályozásában. Van olyan modell, ahol egyáltalán nincs ilyen finanszírozási elem, van, ahol hangsúlyos részt képvisel az egyházaknak nyújtott támogatásokon belül, illetve van példa arra is, hogy csak bizonyos tevékenységek ellátásához kapcsolódik az egyházi személyek állam általi díjazása. Franciaországban az 1905-ös szeparációs törvény 2. cikke törölte el az egyházi személyek állami díjazását, emellett megszüntetett minden vallási célú előirányzatot is a költségvetésben, valamint megtiltotta a vallási célú közpénzek nyújtását. Kivétel azonban mégis van a francia modellben, ugyanis az állam azon egyházi személyeknek, akik börtönökben, kórházakban végeznek szolgálatot, illetve hitoktatást tartanak a magániskolákban, honoráriumot fizet (Basdevant-Gaudemet, 2008: 187). Nem finanszírozza az állam az egyházi személyek fizetését sem Hollandiában (kivéve a börtönökben, fegyveres erőknél szolgálatot teljesítők díjazását), sem pedig az Egyesült Királyságban. Belgiumban viszont alkotmányos szinten van szabályozva, hogy az elismert vallások vezetőinek a fizetését és nyugdíját az állam fedezi, melynek mértékéről minden évben a költségvetési törvény rendelkezik. Emellett az egyházi személyek megélhetéséhez az önkormányzatoknak is hozzá kell járulniuk oly módon, hogy azokon a településeken, ahol plébánia működik, az egyházi személy lakhatását az önkormányzat köteles biztosítani (Torfs, 2008: 28–29). Luxemburgban szintén az állami költségvetésből finanszírozzák a papok, püspökök és más egyházi személyek fizetését, amelyet alkotmányos szinten garantálnak (Pauly, 2008: 337). Svédországban a 2000-ben felállított vallási alapról térítik meg az egyházi szolgálatban lévők díjazását (Doe, 2011: 181–182). Görögországban

állami fizetést és nyugdíjat a saját plébániával rendelkező püspökök és papok mellett a diakónusok és az ortodox egyház által alkalmazott világi személyek is kapnak.⁶

A közvetlen támogatások leginkább alkalmazott és legkevesebb vitát kiváltó területe a történelmi egyházi épületek fenntartására és felújítására nyújtott költségvetési támogatások. Az egyetértés abból következik, hogy az egyházi épületek minden országban a kulturális örökség részét képezik, s így az állam kötelezettsége az ezzel kapcsolatos feladatok ellátása. Amennyiben ezek egyházi tulajdonban vannak, az állam hozzájárul a szükséges költségek fedezéséhez. Vannak olyan országok, ahol a kulturális örökséghez kapcsolódó finanszírozás mellett megjelenik az egyházak tulajdonában álló közgyűjtemények, műalkotások, levéltárak, illetve könyvtárak támogatása is azon az alapon, hogy ezen értékek szintén védettek és kulturális, valamint oktatási többletet képeznek.

Az Egyesült Királyságban, ahol az egyházak támogatása csak rendkívüli esetekre korlátozódik, az egyetlen közvetlen közösségi finanszírozás a történelmi emlékművek fenntartása, amely igen kiterjedt, mivel a 16 000 plébániából 13 000 részesül ilyen támogatásban. Az állam az angol örökséghez tartozás címén a használatban lévő templomok, illetve katedrálisok helyreállítására is előirányoz költségvetési forrásokat (McClellan, 2008: 619). Hollandiában az egyházi ingatlanok felújításra és karbantartásra több támogatást kapnak, mint más műemlékek. A forrásokat nemcsak a központi költségvetés nyújtja, hanem az önkormányzatok, tartományok is. Ezek a támogatások azonban nem fedezik a költségek teljes részét, ezért az egyházaknak önrésszel is rendelkezniük kell (Bijsterveld, 2008: 410–411). Az egyházi épületekhez kapcsolódó támogatás megjelenik a román rendszerben is, de nem közvetlen, hanem közvetett formában. E szerint az egyházi épületek építési, restaurálási, karbantartási munkálatainak elvégzése mentes az általános forgalmi adó alól (Távalá, 2013a). Szlovéniában az egyházaknak nyújtott közvetlen támogatások körülbelül 30–50 százalékát a vallási javak restaurálása teszi ki, ami az egyház-finanszírozáshoz nem feltétlenül kapcsolódik direkt módon, hiszen ezen épületek a kulturális örökség részét képezik (Šturm, 2008: 518).

A direkt támogatások között említhetjük az egyházak által ellátott hitoktatási feladatok állam általi finanszírozását is. Erre vonatkozóan több modell alakult ki Európában. Létezik olyan megoldás, amely az iskolai oktatás rendszerén belül kötelező tárgyként nevesíti a keresztény ismeretek oktatását. Ennek tartalmát az állam határozza meg, valamint biztosítja az oktatást és a finanszírozást, azonban a vallásszabadság jogából következően a szülőnek és gyermeknek joga van ennek oktatását elutasítani. Ez a gyakorlat általában az államegyházi típusú országokra jellemző, így például Dániára, Finnországra és az Egyesült Királyságra. A másik modell fő jellemzője, hogy a felekezeti oktatás kötelező az iskolai oktatáson belül, de ezt nem az állam, hanem az egyes felekezetek szervezik, melyeknek megállapodásuk van erre nézve a kormányzattal. Ugyanakkor ezen oktatás költségeit is a költségvetésből fedezik. Ez a rendszer megjelenik mind az együttműködési, mind pedig az államegyházi modellben, így kötelező a felekezeti oktatás Görögországban, Cipruson, Máltán, Ausztriában, Németországban, Belgiumban. Az egyes országok között különbség van a tekintetben, hogy csak egy felekezet tarthat hitoktatást vagy több vallási közösség jogosult erre (Doe, 2011: 193–194). A vallás oktatása nem kötelező Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában és a legtöbb kelet-közép-európai államban. Ezekben az ese-

⁶ Ezen személyek száma napjainkban tízezerre növekedett. Lásd Papastathis, 2008: 138.

tekben az állami intézményekben a semleges, tárgyilagos, világnézetektől mentes oktatást kell biztosítani, ugyanakkor a vallásszabadság érvényesülése érdekében a tanulók számára lehetővé kell tenni a hitoktatást választható formában. A hitoktatásban való részvétel a szülő, illetve a tanuló döntési joga. A hitoktatást általában a tradicionális nagyobb egyházak végzik az általuk biztosított személyek által, de a költségeket itt is az állam fedezi (Doe, 2011: 195). A vallásoktatás negyedik formája az úgynevezett választható nem felekezeti vallási oktatás. Ez azt jelenti, hogy a tanulók és szülők joga eldönteni, hogy igénylik-e a vallási oktatást, amit nem a felekezetek szerveznek, hanem az állam által összeállított tematika alapján oktatják, magától értetődően állami finanszírozással. Ez a rendszer jellemzi Svédországot, Észtországot (Doe, 2011: 196). A legkritikább alternatíva a hitoktatás területén a vallási oktatás teljes tiltása. Ez a szigorú szétválasztás elvét követő Franciaországban és az együttműködő modellt megvalósító Szlovéniában van jelen. A szabályozás szerint tilos vallási tárgyat oktatni világi intézményben. Ha a szülő és a tanuló viszont azt igényli, az államnak meg kell adni a lehetőséget arra, hogy a tanuló tanórákon kívül részt vehessen hitoktatáson, amiért őt semmilyen hátrány nem érheti. Franciaországban ezt oly módon valósítják meg, hogy heti egy munkanapot arra kell fordítani, hogy a szülők a hitoktatást biztosítani tudják gyermekük számára. Ez a nap jelenleg a szerda (Lefkánits, 2000: 95). Franciaországban oly annyira szigorú a rendszer, hogy hitoktatásra semmilyen körülmények között sem kerülhet sor a világi oktatási intézményekben. Ehhez képest a szlovén szabályozás megengedőbb.

Összességében a hitoktatás szervezéséről elmondható, hogy többféle modell szerint valósítják meg az egyes államok, amelyekben közös nevező, hogy szinte kivétel nélkül az állam fedezi a költségeit. Ebből a szempontból a francia és a szlovén rendszer kilóg a sorból, itt ugyanis a finanszírozás az igénybevevők által történik (Ivanc, 2009: 309).

6. Az egyházaknak nyújtott indirekt támogatások

Az egyházaknak nyújtott adókedvezmények és adómentességek, mint indirekt támogatások számos országban megjelennek. Ezek a rendelkezések általában függetlenek attól, hogy milyen az adott állam viszonya a vallási közösségekhez. Az adókedvezményeknek több formája létezik Európában. Az egyházak speciális adójogi helyzete széles körben jelenik meg, így például a jövedelemtípusú, a vagyoni típusú, a fogyasztást terhelő és a helyi adóknál, valamint a különböző jogügyletekhez kapcsolódó fizetési kötelezettségeknél is.

Az egyházaknak nyújtott kedvezményeket aszerint is csoportosíthatjuk, hogy közvetlenül rájuk vonatkozik-e a speciális szabály, az általuk végzett tevékenységre, az egyházak szolgálatában álló személyekre vagy az egyházaknak adományokat nyújtókra. Az egyházakat megillető privilégiumok általában azokat a vallási közösségeket illetik meg, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek. A jogalkotó ezzel az egyházak nonprofit módon végzett tevékenységét kívánja támogatni. Az Egyesült Királyságban az egyházak csak azokban a kedvezményekben részesülhetnek, melyeket a jótékonyági szervezetek is élveznek, a szabályozás nem tesz közöttük különbséget (Hill, 2009: 330–331). Romániában csak azon vallási közösségek mentesülnek az adó alól, melyek a gazdasági tevékenységből származó nyereségüket a karitatív és szociális feladataik ellátására fordítják (Távolá, 2013a). Ugyanez a szabály érvényesül Spanyolországban is. Görögországban az

ortodox egyház és más vallások is több adókedvezményben részesülnek, amelyek egyrészt az egyházak bevételeire vonatkoznak, másrészt az ingatlan tulajdonjogához kapcsolódnak (például épületek tulajdonának megszerzése, illetve öröklése). Emellett az Athos hegyen élő szerzetesek további privilégiumokat élveznek (Papastathis, 2009: 187–188). Mint már korábban megállapításra került, Franciaországban tilos az egyházak közpénzből történő finanszírozása, azonban az állam olyan adózási rendszert alakított ki, mellyel az adományozást segítik oly módon, hogy a vallási közösségeknek nyújtott adományok költségként elszámolhatók az adó megállapítása során. Erről 2003-ban külön törvényt fogadtak el (Chelini-Pont, 2010: 317). Németországban az adományok és az egyházi adó összege szintén elszámolható költségként (Robbers, 2009: 172). Olaszországban az egyházaknak nyújtott adományok csak egy bizonyos értékhatárig számolhatók el (Ferrari, 2008: 237). Szlovéniában törvényi vélelem áll arra nézve, hogy az egyházak nonprofit módon működnek, ezért jövedelmük után nem kell adózniuk, ugyanakkor a jövedelmező tevékenységre (például sajtó és könyvkiadás tevékenységre) már nem vonatkozik az adómentesség (Ivanc, 2009: 310).

Lengyelországban az egyházak adójogi státusza szintén speciális. Az egyházak gazdasági tevékenységéből származó jövedelem akkor adómentes, ha azt a tárgyévben vagy a következő évben az alaptevékenységükre fordítják. Az adóalanyok adományozását a jogszabályok ösztönzik. Míg a természetes személyek jövedelmük 6 százalékáig adományozhatnak a közhasznú szervezetek és egyházak részére oly módon, hogy annak összegét elszámolhatják, addig a jogi személyeknél a korlát a jövedelem 10 százaléka. Az egyházak azonban kedvezőbb helyzetben vannak más civil szervezetekhez képest. Az egyházak részére történő adományozás korlátlan a természetes személyeknél, a jogi személyeknél pedig csak a katolikus és az ortodox egyház számára nyújtott adományokat lehet leírni korlátlanul adóalapot csökkentő tételként. Ez tehát azt jelenti, hogy egy természetes személy teljes jövedelmét is felajánlhatja az egyházak részére – mentesülve az adófizetés alól (Rynkowski, 2009: 282).

Összegzés

Sok tekintetben az európai országok szabályozásában is megfigyelhető, hogy alkotmányos szinten rögzítik az állam és az egyház elválasztásának elvét, valamint az egyházak támogatásának a tilalmát. A társadalmi beállítottság, a történelmi fejlődés eredményeként azonban a jogalkotó nem teljesíti ezeket az elveket, így gyakran megjelenik a nemzeti szabályozásban néhány egyház kitéüntetett szerepe, melyekkel az állam megállapodások alapján kiemelten együttműködik.

Az egyházak finanszírozása az európai országok többségében aktuális közpénzügyi kérdés, mivel valamilyen módon minden állam részt vállal az egyházak támogatásában. A többszörös finanszírozási rendszerekről összességében megállapítható, hogy azokban az országokban a legkevésbé töredezett a finanszírozás, ahol az egyházi adó rendszerét alkalmazzák. Szintén elmondható a klasszikus adóirányítást választó országokról, hogy kevesebb további támogatási formát biztosítanak az egyházak részére. A kelet-közép európai államok nagyon hasonló finanszírozási technikákat alkalmaznak. Ezen országokban megjelenik az adóirányítás módszere, ugyanakkor számos egyéb költségvetési előirányzat szolgál az egyhá-

zak támogatására. Szintén közös trend, hogy a kelet-közép-európai országok a Szentszékkal kötött konkordátumban rendezik a katolikus egyház és az állam kapcsolatát meghatározó elveket, viszont csak Magyarország tekintetében van érvényben külön megállapodás az anyagi természetű kérdésekről.

Az európai államok gyakorlatára általánosan jellemző az egyházaknak nyújtott adókedvezmények rendszere, melyet az állam a közérdekű feladat-ellátásra, valamint a nonprofit módon történő működésre tekintettel nyújt az egyházaknak. A legtöbb országnak a vallási közösségek mellett többletfeltételeket teljesítő közösségek is kaphatnak költségvetési támogatást. Így a jogalkotó egyfajta kétszintű szabályozást hoz létre. Minden közösségnek biztosítja szervezeti keretek között a vallásgyakorlást, ugyanakkor pénzügyi kedvezményeket csak azoknak nyújt, akik a plusz követelményeket teljesítik. Ilyen lehet a magasabb taglétszám, a hosszabb idejű, meghatározott szervezeti formában történő működés vagy a lakosság meghatározott részének reprezentációja. Szintén általános tendencia, hogy a válásoktatás költségeit az állam átvállalja. Emellett az egyházak jelentős feladatokat látnak el a kulturális örökség megőrzésében, amelyhez a legtöbb országban költségvetési forrásokat nyújt az állam.

Felhasznált irodalom

- Astorri, Romeo (2009): Le financement des confessions religieuses en Italie. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*. Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 223–233.
- Basdevant-Gaudemet, Brigitte (2008): État et Églises en France. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 166–196.
- Bijsterveld, Sophie C. van (2008): État et Églises aux Pays-Bas. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 390–416.
- Bullain, Nilda (2004): Comparative Charts on Percentage Legislation in CEE. In: Török, Marianna–Moss, Deborah: *Percentage Philantropy*.
http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/onepercent.hu/onepercent.hu_study/ECNL_comparative_charts.pdf (2013.06.30)
- Chelini-Pont, Blandine–Ferliche, Nassima (2010): Religion and the Secular State: Rapport Français. In: Durham, Jr., W. Cole–Martínez-Torrón, Javier (ed.): *Religion and the Secular State: National Reports/ La religion et l'Etat laïque: Rapports nationaux*. The International Center for Law and Religion Studies. Provo, Utah: Brigham Young University. pp. 299–319.
- Combalía, Zoila–Roca, María (2010): Religion and Secular State of Spain. In: Durham, Jr., W. Cole–Martínez-Torrón, Javier (ed.): *Religion and the Secular State: National Reports/ La religion et l'Etat laïque: Rapports nationaux*. The International Center for Law and Religion Studies. Provo, Utah: Brigham Young University. pp. 629–644.
- Doe, Norman (2011): *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Duffar, Jean (2009): Le financement des religions dans les États de l'Union Européenne. Rapport de synthèse. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Reli-*

- gious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters, pp. 9–85.
- Durham, Jr., W. Cole–Martínez-Torrón, Javier (2010): Religion and the Secular State/ La religion et l'Etat laïque. In: Durham, Jr., W. Cole–Martínez-Torrón, Javier (ed.): *Religion and the Secular State: National Reports/ La religion et l'Etat laïque: Rapports nationaux.* The International Center for Law and Religion Studies. Provo, Utah: Brigham Young University. pp. 1–56.
- Erdő Péter–Schanda Balázs (1993): Egyház és vallás a mai magyar jogban. A főbb jogszabályok szövegével, nemzetközi bibliográfiával. Budapest: Szent István Társulat.
- Ferrari, Silvio (2008): État et Églises en Italie. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 221–245.
- Franken, Leni–Loobuyck, Patrick (2011): Barry and Kukathas as Inspiring Sources for a Fair Church-State System in Belgium. In: *Journal for the Study of Religions and Ideologies.* Vol. 10., No. 28., pp. 3–20.
- Franken, Leni, Liberal state support for Religions: why and how? (work in progress) <http://www.cevipof.com/rtefiles/File/pluralisme%20papers/Leni%20Franken%20-%20Liberal%20state%20support%20for%20Religions.pdf> (2013.02.10)
- Heikkilä, Markku–Knuutila, Jyrki–Scheinin, Martin (2008): État et Églises en Finlande. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 557–578.
- Hill, Mark (2009): The Financing of Religious Communities in the United Kingdom. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 327–336.
- Ibán, Iván C. (2008): État et Églises en Espagne. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 147–165.
- Ivanc, Blaž (2009): The Financing of Religious Communities in Slovenia. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 303–312.
- Kalb, Herbert (2009): The Financing of Religious Communities in Austria. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 87–96.
- Lefkánits György (2000): Az egyházra vonatkozó szabályozás Franciaországban. In: *Acta Humana.* 11. évf., 39–40. sz., 83–98. old.
- McClellan, David (2008): État et Églises au Royaume-Uni. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 597–624.
- Moravčíková, Michaela (2008): État et Églises en République slovaque. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 526–556.
- Nicora, Mons. Attilio (1999): A vallási felekezetek finanszírozásának rendszere Olaszországban. In: Karczub Gyula (szerk.): *Egyházfinanszírozás: konferencia Dobogókőn. 1998. február 27.* Budapest: Faludi Akadémia. 9–17. old.
- Papastathis, Charalambos K. (2009): The Financing of Religions in Greece. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European*

- Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 177–194.
- Papastathis, Charalambos (2008): État et Églises en Grèce. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 121–146.
- Pauly, Alexis (2008): État et Églises au Luxembourg In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 323–344.
- Petersen, Jens: The church tax in Germany, <http://www.steuer-forum-kirche.de/church-tax.pdf> (2013.05.02.)
- Potz, Richard (2008): État et Églises en Autriche. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 417–448.
- Rixer Ádám (2012): Egyházak és vallási célú egyesületek gazdálkodása. In: Antalóczy Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai.* Budapest: Patrocinium. 218–249. old.
- Robbers, Gerhard (2008): État et Églises en République fédérale d'Allemagne. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 80–98.
- Robbers, Gerhard (2009): Financing Religion in Germany. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 169–176.
- Rynkowski, Michał (2009): Financing of Churches and Religious Communities in Poland. In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 277–285.
- Schanda Balázs (2000): Állam és egyház Németországban. In: *Acta Humana.* 11. évf. 39-40. sz., 99–110. old.
- Simon István (2010): Az egyházfinanszírozás struktúrája. In: Király Miklós–Rácz Lajos (szerk.): *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány.* Budapest: Martin Opitz Kiadó. 83–127. old.
- Šturm, Lovro (2008): État et Églises en Slovénie. In: Robbers, Gerhard (éd.): *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. pp. 501–525.
- Tăvală, Emanuel P. (2013a): State and Church in Romania. http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf (2013.05.15.)
- Tăvală, Emanuel P. (2013b): Restitution of Church Properties in Romania, http://www.academia.edu/3179698/Restitution_of_Church_properties_in_Romania (2013.04.30.)
- Torfs, Rik (2009): Church financing. Towards a European Model? In: Basdevant-Gaudemet, Brigitte–Berlingò, Salvatore (éd.): *The Financing of Religious Communities in the European Union. Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne.* Leuven/Paris/Dudley M.A.: Peeters. pp. 343–350.

Egyéb források

- ECHR, Sâmbata Bihor Greek Catholic Parish v. Romania, a Nagykamara 2010. január 12-i ítélete (ügyszám: 48107/99)

- ECHR, Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish v Romania, a Nagykamara 2009. április 7-i ítélete (ügyszám: 65965/01)
- Germany 2012 International Religious Freedom Report
<http://www.state.gov/documents/organization/208530.pdf> (2013.04.15.)
- A lengyel Gazdasági, Szociális és Munkaügyi Minisztérium közhasznú adományokkal foglalkozó osztályának oldala
<http://www.pozYTEK.gov.pl/1,podatku,-,aktualnosci,1093.html> (2013.04.27.)
- Lengyel Köztársaság Alkotmánya
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2013.04.30.)
- Romania 2012 International Religious Freedom Report
<http://www.state.gov/documents/organization/208570.pdf> (2013.04.20.)
- Slovak Republic 2012 International Religious Freedom Report.
<http://www.state.gov/documents/organization/208578.pdf> (2013.04.26.)

13.

Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében

Fónai Mihály

Bevezetés

A tanulmány célja különböző megközelítésű és tematikájú empirikus kutatások másodelemzése. E kutatások mindegyike a közszolgáltatások valamelyikét vizsgálja, például a közoktatást, a szociális vagy egészségügyi ellátásokat. A kutatás tárgya mellett közös bennük az alkalmazott módszerek köre, leginkább kérdőíves adatfelvételek történtek a közszolgáltatások működésének elemzéséhez. Az elemzések alapján két terület körvonalazható: egyrészt maguknak a közszolgáltatásoknak a köre, pontosabban, ahogy és amilyen módon azok működnek, továbbá mi ennek az eredménye, mint megfogható közszolgáltatás. A kutatások másik csoportja inkább a közszolgáltatásokat igénybe vevők elvárásait, véleményét, prioritásait vizsgálja – a szakértői munkák egy része pedig mindkét megközelítésmódot magában foglalja.

Az empirikus kutatások által érintett kérdések szoros kapcsolatban vannak a helyi társadalom és a helyi hatalom, helyi politika kérdésével is, nemcsak a közpolitikákkal, vagy a szűkebb értelemben vett közszolgáltatásokkal. Az elemzés elméleti hátterét emiatt a három válaszított kérdéskör jelenti. Célunk, hogy feltárjuk a három terület összefüggéseit – hatnak-e például a helyi társadalom szükségletei a helyi politikára, sarkallja-e azt a közszolgáltatásokon keresztül ezen igények kielégítésére.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem foglalkozunk az önkormányzati rendszer, valamint az állami és az önkormányzati közigazgatás jogi, igazgatástudományi elemzésével. Az általunk vizsgált kutatások a kilencvenes és a kétezres évek állapotát érintik. Teljes körűségre sem törekedhettünk a másodelemzések során, inkább csak az elmúlt két évtized jellegzetes problémafelvetéseinek az illusztratív elemzését vállaltuk.

1. Fogalmi keretek: helyi társadalom, közpolitika és közszolgáltatások

1.1 Helyi társadalom, helyi hatalom, helyi politika

A helyi társadalom felfogható, mint egy-egy településen kialakuló mezocsoport, mely az individuum és a társadalmi egész között a primer csoportokon keresztül érdekeket, értékeket, ideológiákat közvetít, tradíciókat őriz, és az autochton strukturálódás lehetőségét nyújtja

(Böhm, 2003: 193). A helyi társadalom közvetítő mechanizmusokkal és csatornákkal bír, integrálja az egyéneket – a családtól a település közösségéig. Témánk szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a helyi társadalom a részvételen, a kooperáción és az integráción keresztül kapcsolja be az egyént, aki számára ezek a dimenziók az elégedettség, a kötődés és a perspektíva lehetőségét nyújthatják.

A helyi társadalom módosuló jelentéstartalmat és növekvő jelentőséget kapott a globalizációs folyamatok hatására. E trendek két területen is érvényesültek: a „gondolkozz globálisan, cselekedj lokálisan” kettőssége arra utal, hogy a globalizáció mellett és azok eredményeként felerősödött a lokális cselekvés súlya. Másrészt, ezen átfogó, elsősorban gazdasági és pénzügyi folyamatok azt eredményezték, hogy a problémák helyi szinten jelentek meg. Az átalakuló világ gazdaság globalizálódása mellett, mely meghatározó hatást gyakorol a nemzetgazdaságok működésére és szociális, jóléti rendszereikre, a folyamatok lokális hatásokat eredményeztek, egyes térségek kiemelkedésével, mások meggyengülésével, lesüllyedésével, elszegényedésével. Ezek hatására felerősödtek a „lokalizációs” jelenségek, és új helyzetbe kerültek a szélesen értelmezett helyi szociális ellátórendszerek – a problémák „lokalizálódtak” (Fábián, 1998, 1999; Bódi, 2001, 2008).

A helyi politika¹ és a helyi hatalom kérdése szorosan összefügg a helyi társadalom és a helyi önkormányzatiság problémakörével; a politikatudomány, a regionalitással foglalkozó kutatások és a közigazgatás tudomány egyaránt foglalkoznak e kérdésekkel, ezért számos megközelítése, értelmezése és elemzési dimenziója van (Bódi, 2001, 2008; Horváth M., 1996, 2007; Kákai, 2004; Pálné, 1999, 2008; Süli-Zakar, 2003; Szegvári, 2001). A szakirodalomban elfogadott, hogy a helyi önkormányzatok a helyi hatalom meghatározó szereplői, e hatalmukat a kormányzati hatalomhoz képest kialakult autonómia jellemzi. A helyi önkormányzatok e potenciálját a helyi jogszabályalkotás, az igazgatási szervezet, valamint a helyi adók és díjak kiszabásának lehetősége jelenti (Szegvári, 2001). A helyi politika egyik modelljében a közösség alapú helyi önkormányzatok honorácior típusú² helyi politikusai a meghatározóak a klientizmus érvényesítésével. A pártosodott önkormányzatok intézményesedett érdekkifejeződési mechanizmusában a professzionális politikusok jelentősége nagyobb, melyek a pártokkal együtt az „integrációs modell” működtetésében érdekeltek, így ezekben az önkormányzatokban (és településeken) nagyobb lesz a pártpolitika, az országos politika hatása (Szegvári, 2001). A helyi politika és a helyi hatalom egyéb szereplői között a kiemelkedő személyektől a civileken át az egyéb szervezetekig, köztük a szakszervezetekig és a pártokig sok szereplőt találunk – az érdekérvényesítésnek is jelentősen eltérő formái, eszközei és módjai alakultak ki (Kákai, 2004). Látható, hogy a helyi hatalomnak a közhatalommal rendelkező szervezetek és intézmények körére való leszűkítése nem jellemző a szakirodalomra. Európában a helyi hatalom empirikus kutatásai a helyi hatalomgyakorlás előfeltételeire,

¹ Jelen tanulmányban a „helyi politika” alatt két dolgot is értek: a „local politics”-t a helyi politika szereplőiként értjük. A „helyi politikát”, mint „local policy”-t a közszolgáltatások, közjavak kapcsán elemezzük, így a közpolitikákat és a közpolitikára ható elvárásokat vizsgáljuk. Ez azt jelenti, hogy az elemzésben egyaránt és egymással összekapcsolódva jelen van a „local politics”, mint a helyi politika intézményes rendje, illetve annak bizonyos szereplői, valamint a „local policy”, mint a megvalósuló és elvárt közszolgáltatásokat meghatározó közpolitika.

² A honorácior típusú politikusok olyan politikusok, akik nem „hivatásszerűen” politizálnak, a „közösségükért élnek”, kiválasztásukban pedig nagy szerepe van a személyes adottságoknak.

a helyi autonómiára és annak a hiányára koncentráltak, a helyi hatalmat a központinhoz való viszonyában strukturáltak vélték. Ebben a megközelítésben például a lokalításra épülő önkormányzati rendszer sajátos ütközőzóna a társadalom és a központi kormányzat között (Pálné, 2008: 91). Az amerikai helyi közösségre vonatkozó kutatások arra a kérdésre, hogy ki kormányoz, kik a helyi döntéshozók, alapvetően két jellegzetes választ adtak: az elitista, és a pluralista választ. A rekrutációs vizsgálatokon alapuló elit kutatások arra az eredményre jutottak, hogy a hivatalos, formális (helyi, önkormányzati) elit egyáltalán nem a legerősebb, legbefolyásosabb hatalmi szereplő, azokat inkább a gazdasági szektorban kell keresni, akiknek a személyes befolyásrendszere mögött bonyolult szervezeti összefonódás figyelhető meg. A pluralizált helyi hatalom megközelítés a koordinációt emeli ki, mint ami fontos formája és feltétele a demokratikus döntéshozatalnak (Pálné, 2008: 92–93).

A helyi politikát a „helyi kormányzattal” együtt, gyakran egy nagyobb politikai rendszer integráns részeként kezelik, magyarázatára több elméleti modellt is kidolgoztak (Kákai, 2004). A lokalista szemlélet kapcsolódik a közigazgatási modellhez, ám hangsúlyozza a hatalom decentralizálását és a felelősség megosztását. A közösségi választás elmélete abból indul ki, hogy a képviselői demokráciák közszférája „túlszolgáltatásra” hajlamos, a politikusok és a hivatalnokok is érdekeltek a túlszolgáltatás gazdasági és fiskális következményeinek az eltitkolásában, a helyi kormányzatok pedig túlpolitikálttá válnak. A „túlszolgáltatás” orvoslását pedig a kiszervezésben és a feladatok megosztásában látják. A duális állam tézise végső soron társadalmi fogyasztói politikákon keresztül azokat támogatja, akik nem tudják a szükségleteiket a piaci vásárlásokon keresztül kielégíteni. A „társadalmi fogyasztói politikák” a helyhatóságok felügyelete alatt működnek, ami hozzájárul az átláthatósághoz és a hozzáférhetőséghez is. A negyedik elméleti megközelítés értelmében a „helyi állam” vonatkozásában meghatározóak a társadalmi kapcsolatok, a helyi politikákra hatnak a helyi érdekek, de korlátozza az, hogy felelős az országos politikának (Kákai, 2004, Horváth M., 2007).

1.2 A közszolgáltatások fogalma

A közszolgáltatások fogalmi kérdéseinek megválaszolása szorosan összefügg az önkormányzatok lehetséges feladataival, pontosabban azzal, hogy mit értünk „önkormányzat” alatt: politizál, közszolgáltatásokat végez, illetve testületi tevékenységet folytat – maga a politizálás is jelentős mértékben a közszolgáltatások működtetését jelenti (Horváth M., 1996b). Ugyanakkor ez a fajta önkormányzati politizálás legalább részben szakfeladatok megoldására, helyi szükségletek kielégítésére irányul. A közszolgáltatás esetében igen fontos, hogy annak „köz” mivolta abból ered, hogy a szolgáltatást államilag, illetve az önkormányzat útján vagy közvetlenül társadalmilag szervezik meg. A közszolgáltatás attól lesz „helyi”, hogy az állami szerepvállalás területi (települési, térségi) önkormányzat útján valósul meg, akkor is, ha a határok megvonása nem mindig egyértelmű (Horváth M., 1996b:31). Azaz, a közszolgáltatások alatt olyan feladatokat értünk, melyek valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmilag közös szükségletek kielégítését szolgálják, helyi mivoltuk pedig a viszonylagos területi lehatároltsághoz köthető (Horváth M., 2002:15–16).

A helyi közszolgáltatások típusait a közüzemi szolgáltatások, a kommunális szolgáltatások, a lakásgazdálkodás, a humán szolgáltatások és a helyi rendészeti szolgáltatások jelentik (Horváth M., 2002: 47–48).

A „közszolgálat” másféle megközelítésben azon személyek csoportját jelenti, akik a közszférában dolgoznak (személyek csoportja), továbbá érthetjük alatta a személyzet sajátos alkalmazási módját (a közszféra személyzeti rendszerét), illetve, témánkhoz kapcsolódóan, a közszolgáltatások biztosításának a rendszerét is (Gajdusчек, 2005).

Érdekes még utalni egy izgalmas jelenségre, ugyanis a (helyi) közpolitika működése következtében a „települési problémák és lakossági szükségletek” gyakran, mint az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat befolyásoló tényezők jelennek meg – ezek egyik sajátossága épp az, hogy alakulásukra a helyi szükségletek lényeges hatást gyakorolnak. Ugyanakkor a hatás fordítva is igaz: a szolgáltatók körének vagy a szolgáltatásoknak a változása, módosulása önmagában is gerjeszti például a helyi közösség szociális helyzetében végbemenő változásokat, gyakran olyan szükségleteket indukálva, amik korábban nem is voltak az adott településen.³

2. Empirikus kutatások másodelemzése

A kilencvenes és a kétezres években a területi közszolgáltatásokkal, az önkormányzatok közszolgáltatásaival összefüggő empirikus kutatások a közszolgáltatások valamennyi területét érintették. E kutatások közigazgatás-tudományi, regionális, politikatudományi és szociológiai vonatkozásúak voltak. A különböző megközelítések egymással szorosan összefonódtak, így például a regionális tudományok elemzése magukba foglalták a politikatudományi és szociológiai, de a legtöbb alkalommal a közigazgatás-tudományi, jogi aspektusokat is – úgy tűnik, a leginspirálóbb megközelítést a regionális tudományok dolgozták ki (többek között: Beluszky–Sikos, 2007; Bódi, 2001, 2008; Bódi–Fábián, 2011; Fazekas, 2005; Kákai, 2004; Nemes–Nagy–Németh, 2003; Pálné, 1999, 2003, 2008; Süli–Zakar, 2003; Tóth–Trócsányi, 1997). A közszolgáltatások empirikus kutatásában természetesen a közigazgatás-tudomány képviselői is meghatározó szerepet játszottak, e kutatásaikra ugyancsak az interdiszciplináris megközelítés a jellemző, a jogi, közigazgatás-tudományi aspektusok mellett politikatudományi, regionális és szociológiai szempontokat is érvényesítettek (Gyekiczky, 2009; Hajnal–Gajdusчек, 2002; Horváth M., 1996, 2004, 2005, 2007, 2013; Németh, 2006; Péteri, 2007; Szigeti, 2001, 2008). Hasonlóan ez a fajta sokszínűség jellemzi a politikatudományi és szociológiai kutatásokat is (Ágh–Németh, 2003; Balázs–Kovács, 2012; Fábián, 1998, 1999; Fónai, 2011, 2012; Fónai–Vítál, 2006; Kovách, 2006).

Az egyes közszolgáltatások helyzetét a felsoroltakon túl más kutatások is vizsgálták, de – ahogy arra a bevezetőben már utaltunk – a szerteágazó tematika miatt a teljes körű feldolgozás meghaladná e tanulmány kereteit. Így elsősorban a vázolt interdiszciplináris megközelítéseket leginkább érvényesítő vizsgálatokat elemezzük. Fontos tisztázni azt is, hogy míg a szociális, egészségügyi és közoktatási kérdések kutatását könyvtárnyi irodalom igazolja, ugyanakkor ezek jelentős része nem sorolható abba az értelmezési keretbe, amely például nem csak a szociális ellátások valamely vonatkozását taglalja, hanem azt inkább mint

³ A 2000-es évtized első éveiben azt tapasztalhattuk, hogy – jogszabályi kötelezettségük ellenére – a kisvárosok azért nem alakították ki a hajléktalan ellátórendszerüket, hogy a városoktól távol tartsák a hajléktalanokat. Tudatosan vállalták tehát törvényi kötelezettségük mulasztását.

„közszolgáltatást” közelíti meg. A kutatások és tanulmányok elemzésénél így elsősorban a jellegzetes problémákra és magára a megközelítésmódra koncentrálunk, azaz a humán közszolgáltatásokat vizsgáljuk (Horváth M., 2002). Ezeket a közszolgáltatásokat a szakirodalom egy része „helyi szociális ellátórendszerként” értelmezi, akkor is, ha például a közoktatásról van szó, és azokat a helyi társadalmak működése szempontjából meghatározónak tekinti (Bódi, 2001, 2008; Bódi–Fábián, 2011). Ez is magyarázza, hogy a „helyi szociális ellátó-rendszerek” hálózatos kutatócsoportjának a tanulmányait kiemelten elemezzük.

2.1 A helyi közszolgáltatások általánosabb problémái

A helyi közszolgáltatások általánosabb kérdései esetében két, az önkormányzatok körében folytatott empirikus kutatás tapasztalatait vizsgáljuk. Az első kutatásra 1994-ben került sor és 383 települést érintett (Horváth M.–Kiss, 1996). A másik vizsgálatot 2006 nyarán folytatták, amely keretében 405 települést kerestek meg (Horváth M., 2007). A két kutatás között három önkormányzati ciklusnyi idő telt el, míg az első a kialakuló önkormányzati rendszer működését mutatja, a második kutatás már négy önkormányzati ciklus működési eredményeire is reflektál.

Elsőként a két kutatás mintáját és módszertanát ismertetjük, majd a szerteágazó kutatási eredményekből a szűkebben vett közszolgáltatásokra vonatkozó tapasztalatokat elemezzük. Az 1994. májusi kutatás rétegzett mintavételű kérdőíves vizsgálat volt, melyet esettanulmányok egészítettek ki. A kérdőíveket a polgármesterektől kérdezték le, a polgármesteri hivatalokban pedig további, összehasonlításra alkalmas egyéb információt gyűjtöttek. Így elmondható, hogy a kutatás során többféle módszert, kérdőíves adatfelvételt, interjút, tartalomelemzést, másod-elemzést alkalmaztak. A 2006-os kutatás mintaválasztási eljárása rétegzett mintaválasztáson alapult, ebben a kutatásban is a polgármestereket kérdezték meg, és az 1994-es kutatáshoz hasonlóan többféle módszer alkalmazására került sor.

Az 1994-es kérdőív vizsgálta a képviselőtestületek működését, a közszolgáltatásokat, a privatizáció szerepét a közszolgáltatások ellátásában, a lakásgazdálkodást, a közüzemi szolgáltatók körét, a szerződési formákat, a díjmegállapítást, részletesebben a humán szolgáltatókat, a humán szolgáltatók körét, az igénybevevőket, esetükben a díjhátralékot, a lakásépítést és a helyi közszolgáltatások térségi egyenlőtlenségeit. Bár a kutatás elsősorban a közszolgáltatásokra koncentrált, alkalmat adott az önkormányzatok működésének a vizsgálatára is. A 2006-os kutatás kérdőíve épített a korábbi vizsgálatra, maga a kérdőív sokkal informatívabb, mint az 1994-es. A polgármesterekre vonatkozó blokk mellett az önkormányzat, a hivatal és a képviselőtestület működésére is rákérdezett, emellett kiemelt dimenzió volt a közszolgáltatások szervezésének módja, a helyi gazdaság működése, az önkormányzati stratégia, a társulási megállapodások, az önkormányzati feladatok „kiszervezése”, a közszolgáltatások működésének a színvonala, a település problémái, a költségvetés, a vagyongazdálkodás és a minőségbiztosítás. Látható, hogy a kutatók figyelembe vették nemcsak saját, korábbi tapasztalataikat, de a szektorra vonatkozó más, elméleti és empirikus eredményeket, valamint az önkormányzatok működését, benne a helyi közszolgáltatásokat alakító jogszabályi változásokat is.

Az 1994-es kutatás a közszolgáltatások egyenetlen időbeli változásait mutatta. 1985-höz képest a bölcsődei ellátás szűkült, az óvodai ellátás a városokban kissé szűkült, ugyanakkor az általános iskolai kínálat, elsősorban az osztálytermek száma kissé bővült. Ezek a változások jól jelzik a rendszerváltás után a humán szolgáltatásokban végbement folyamatokat. A bölcsődei

ellátások (melyekről még lesz szó) – elsősorban a vállalati bölcsődék bezárása, és a demográfiai folyamatok miatt – lényegesen romlottak, a szolgáltatás drágasága nagy kiadást jelentett az önkormányzatoknak. Bár a közoktatási feladatok folyamatosan növekvő terheket jelentettek a településeknek, az elnyert települési, önkormányzati önállóság egyik legitimációs területe épp a közoktatás volt, így a települések mindent elkövettek, hogy saját iskolájuk legyen – ez vonatkozott a középiskolákra is, melyek esetében a tanulói létszám emelkedése mellett az osztálytermek száma is nőtt (Horváth M., 1996b: 36). Ezzel szemben a kilencvenes évek első éveiben indult meg a mozi hálózat gyors leépülése (és az önkormányzati fenntartás megszűnése), ezt a 94-es felmérés is rögzítette a mozielőadások számának drasztikus csökkenésével.

A humán szolgáltatások esetében a településméretet és -típust, valamint a szolgáltatások megszűnésének, illetve újak kialakulásának a helyzetét is vizsgálták. A falvakban megszűntek a mozik, a nagy falvakban és a nagyvárosokban megszűntek a bölcsődék, illetve csökkent a számuk, a nagyobb településeken és a városokban szűkült a mozi és a középiskolák előfordulási gyakorisága. A közszolgáltatások az általános iskolai ellátás, valamint a szociális és egészségügyi ellátások területén viszont valamennyi településtípus (a kisfalvak, a nagy falvak, a kisvárosok és a nagyvárosok) esetén bővültek, a nagyobb településeknél még többféle (pl. szociális és egészségügyi) szolgáltatás és középiskola volt regisztrálható, illetve a városokban a helyi média is ekkoriban alakult ki. Az új intézmények esetében is érvényesült a települések közötti különbség, ami részben a jogi szabályozásból, részben a települések tényleges lehetőségeiből fakadt (pl. a sportlétesítmények esetében). A közutak fenntartása mellett az önkormányzati bérlakások kínálata szűkült, miközben a legtöbb közüzemi szolgáltatás lehetőségei bővültek a polgármesterek válaszai alapján, ami az önkormányzatok feladatellátási kötelezettségeiből is fakadt (Horváth M., 1996b: 39). A helyben nem ellátott közüzemi szolgáltatások és humán szolgáltatások körét is a jogszabályok, a településméret és településtípus, valamint a települések pénzügyi kondíciói egyaránt alakították. Az önkormányzati szolgáltatásszervezés településtípusok közötti eltérései a településüzemeltetés területén is megmutatkoztak: a két településtípus (falu, város) között lényeges különbségek érvényesültek (Péteri, 1996: 127). A kilencvenes évek első felében a településüzemeltetési szolgáltatások megszervezési módjában pedig az volt megfigyelhető, hogy az egyes feladatokat attól függően végezte közvetlenül az önkormányzat, hogy az mennyire igényelt speciális szervezeti, intézményi működést és szakembereket. Minél fokozottabban igényelte az adott településüzemeltetési feladat a speciális szakismereteket, annál inkább kiszervezték az adott közfeladat ellátását. A más önkormányzatokkal közös társulás a vízhálózat, a szennyvízelvezetés és -tisztítás, a kommunális hulladékgyűjtés és -elhelyezés esetében volt jellemző, azokon a területeken, ahol vonalas rendszerekről van szó (Péteri, 1996: 128–129). Ha az 1994-es kutatásnak csak a szűkebben vett közszolgáltatásokra vonatkozó eredményeit vesszük figyelembe – és eltekintünk például a privatizációtól –, akkor azt láthatjuk, hogy a települések között lényeges különbségek érvényesültek, amit a jogszabályi környezet mellett a települések mérete és típusa, – részben ezzel összefüggésben – gazdasági ereje, bizonyos közszolgáltatások működtetéséhez fűződő érdekek, így például a települést „legitimáló” intézmény és szolgáltatás fenntartása egyaránt indokol.⁴

⁴ A „települési legitimációs érdek” fogalmát a kutatók nem használták, ám az jól kifejezi a település lakóinak, a különböző lakossági csoportoknak és/vagy a helyi elitnek a legitimációval összefüggő érdekeit.

A 2006-os kutatás, bár figyelembe vette az 1994-es főbb tartalmi és módszertani előzményeit, csak néhány ponton vethető össze az 1994-es felméréssel. Mindkét kutatásnak, illetve az eredmények elemzésének vannak olyan megközelítési módjai és vonatkozásai, melyeket a vizsgált korszak sajátosságai alakítottak. A kilencvenes években ezért kerülhetett hangsúly a közszolgáltatások átalakulására, egyes közszolgáltatások visszaszorulásának magyarázatára, bizonyos közszolgáltatások esetében pedig a települések önállóságával, valamint a helyi politika és a helyi társadalom önmeghatározásával összefüggő, legitimációs célú közszolgáltatási „közpolitika” érvényesülésének a leírására. 2006-ra sokkal inkább a már működő rendszerek, a másfél évtizede működő helyi közszolgáltatások elemzése és a tipikusabb, modellszerű leírás volt a kutatók célja az alkalmazott metodika és a tanulmányok másodelemzése alapján. Ez azt jelenti, hogy a kutatók a kialakult önkormányzati, területi közszolgáltatási szisztéma modellértékű leírására és magyarázatára törekedtek, ami az 1994-es kutatással csak korlátozott összehasonlításra ad lehetőséget. Nagyon fontos, hogy a vizsgált időszakban a kistérségi szint sok szempontból mesterséges, a közszolgáltatások normatív finanszírozásán át kikényszerített együttműködés szintjeként kezdett működni, ami ugyancsak behatárolta a 2006-os kutatás céljait és elemzési szintjét is. Bár a települési önkormányzatok által fenntartott intézmények körét a vonatkozó jogszabályok behatárolják, ám egyrészt az „önként vállalt feladatok” azt némiképp módosítják, másrészt a települések gyakran az erejükön felül törekedtek bizonyos közszolgáltatások fenntartására – olyanra, ami például a településnek rangot ad vagy a helyi társadalom által elvárt, a települési identitás által is alakított szolgáltatás (intézmény). Ezért ragaszkodtak például a kistelepülések is az iskoláikhoz vagy a postához.

A kétezres évek „tipikus intézményeit” a 94-es kutatáshoz hasonlóan, a települések mérete és típusa alapján határolták be – ezek többsége saját fenntartású intézmény, bár már a kilencvenes évek szabályozása alapján a háziorvosi és fogorvosi ellátás privatizált volt. A települések mérete (a kilencvenes évekhez hasonlóan) meghatározta azoknak a közszolgáltatásoknak a körét, amelyek egy-egy településen működtek, függetlenül a finanszírozás és a fenntartás módjától. Más kérdés, hogy ezeket a települések milyen forrásból működtették. (Kifejezetten szervezetszociológiai paradoxon az egészségügyi alapellátások esete, hisz azok működéséért az önkormányzatok voltak a felelősek, miközben javarészt az OEP finanszírozta a tényleges működést.) Ezeknek a közszolgáltatásoknak a fenntartását és működtetését jelentős mértékben az is befolyásolta, hogy a helyi társadalom és a helyi politika, a helyi elit(ek) mit tartottak fontosnak. Az aprófalvak tipikus intézményeit a háziorvosi szolgálat, a védőnői szolgálat, az óvoda, az általános iskola, a könyvtár és a posta jelentette – ez az a közszolgáltatási kör, ami valójában a települések alapszolgáltatásaiként fogható fel (Péteri, 2007: 29; Horváth M., 2007b: 102–103). A települések méretével és a településtípussal (falu vagy város) összefüggésben jelennek meg az újabb és újabb közszolgáltatások, intézmények –önként vállalt vagy kötelezően ellátandó feladatok biztosítására. A tipikusan ágazati jogszabályok által előírt kötelező feladatok finanszírozására a feladatokkal arányban központi költségvetési hozzájárulásokat, támogatásokat rendeltek, melyek rendszerint nem bizonyultak elegendőnek. A nagyobb falvak esetében már megtalálható a helyi újság és a kábeltévé, a kisvárosokban a szakorvosi rendelők és a nevelési tanácsadók, a városokban pedig a középfokú oktatási intézmények, a szociális ellátások szélesebb köre, valamint a kulturális intézmények – azaz a törvényi szabályozás mellett a települések méretéből és funkciójából, térségi feladataiból következő közszolgáltatások. Ezeknek a köre a kilencvenes

évekhez képest jelentősen nem változott, ami a jogszabályi háttér mellett két dologgal is magyarázható: egyrészt a valóban indokolt települési és térségi funkciókkal, feladatokkal, másrészt a települések legitimációs gyakorlatával, a települési presztízsnak a közszolgáltatások meglétével mutatott kapcsolatával. A kutatás során vizsgálták, hogy a helyben elérhető és működő közszolgáltatások, intézmények milyen fenntartásúak. Ezt számos tényező alakította, akárcsak a kilencvenes években. Ne feledjük, hogy ez a korszak még az önkormányzati feladatok „kiszervezési” korszakához tartozik, az önkormányzatok nem feltétlenül törekedtek az egyes feladataiknak a saját fenntartású intézmény keretében való ellátására. Egyes területeken a szabályozás „bedobta a gyepelt”, így például idősotthonokat piaci alapon is nagy számban hoztak létre, melyek tekintetében az önkormányzatok legfeljebb szakmai kontrollt gyakorolhattak. Azon szereplők köre is jellemző volt, akikkel az önkormányzat bizonyos közszolgáltatások biztosítására leginkább szerződést kötött. Más önkormányzatokkal leginkább közoktatási intézmények, családsegítő központ, nevelési tanácsadó, szociális otthon közös fenntartására és a védőnői szolgálat közös biztosítására kötöttek együttműködési megállapodásokat. A nonprofit szervezetekkel főként a szociális és oktatási intézmények esetében kötöttek feladatellátási szerződéseket. A piaci szervezetek két területen váltak jelentőssé: az egészségügyi ellátásban (amit a terület kilencvenes évekbeli ellentmondásos privatizációja is magyaráz a fogorvosi, háziorvosi és szakorvosi rendelések, illetve szolgálat esetében), a másik terület pedig a helyi média, különösen a helyi kábeltévék (Péteri, 2007: 30–32; Horváth M., 2007b: 102–103).

A 2006-os kutatás eredményei azt mutatják, hogy a kilencvenes évekbeli folyamatok nem szakadtak meg, a közszolgáltatások működtetését és fenntartását a jogszabályi kötelezettségek és a normatív finanszírozás lehetőségei mellett a települések helyi társadalmának, a helyi (politikai) elitnek a közszolgáltatások meglétéhez fűződő – például a legitimációs folyamatokhoz és a település presztíziséhez kapcsolódó – érdekei is alakították.

2.2 A helyi közszolgáltatások és a finanszírozás: melyik ujjamat harapjam?

A települések által ellátott feladatok szabályozása és finanszírozása alapvetően meghatározza, hogy az önkormányzatok milyen feladatokat láttak el. Igaz, a szabályozási anomáliák vagy a feladatok alulfinanszírozása nem mentesítette a települési és területi önkormányzatokat a kötelező feladatok ellátása alól. A kétezres években részben az alulfinanszírozás vezetett az önkormányzatok eladósodásához, de komoly problémákat generáltak az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásának, az ellátási felelősségnek és a tulajdonlásnak az anomáliái is. Ebben a részfejezetben olyan eseteket, jelenségeket elemzünk, amelyek épp ezekből a szabályozási, finanszírozási ellentmondásokból fakadtak.

Az önkormányzatok által ellátott feladatok normatív finanszírozásának rendszere nemcsak pénzügyi autonómiát biztosított, hanem kockázatokat is hordozott magában. A települések a település méretétől, típusától és az ellátandó feladattól függően globálisan kapták meg a normatív finanszírozás összegét, ami az önkormányzati költségvetések bevételi terveiben is így jelent meg. Ez is lehetőséget adott arra a költségvetési trükkre, hogy a települések a különböző feladatok, intézmények finanszírozása esetében nem a célnak megfelelően használták fel a normatív finanszírozásból származó bevételeiket. Más kérdés, hogy a kétezres években egyre több területen már ki kellett egészíteni a normatívákat a feladatok elláthatósága érde-

kében, ugyanis a központi kormányzat által nyújtott transferek nem álltak arányban a helyi önkormányzatok növekvő feladataival.

Ilyen feltételek mellett a települések, az önkormányzatok változó prioritások mentén fordították normatív bevételeiket fejlesztésre, beruházásra, szociális vagy oktatási feladatokra. Az ózd-putnoki kistérségben egy 2001-es kutatás (Bognár–Imre–Mezei, 2001) az önkormányzatok teljes költségvetésére (nemcsak a normatív finanszírozás felhasználására) vonatkozóan vizsgálta azt, hogy adott közszolgáltatásra a költségvetésük hány százalékát fordítják. Az egyik mutató az önkormányzati költségvetés 0,01–19,99%-át képviselte, a másik pedig a költségvetés 20,00–39,99%-a közötti értéket. A kutatók arra a megállapításra jutottak, hogy az általuk vizsgált 355 önkormányzathoz fejlesztésre 255 önkormányzat költött a költségvetésének 0,01-19,99%-át, 53 önkormányzat pedig a költségvetés 20,00–39,99%-át. Szociálpolitikai kiadások tekintetében a 355 önkormányzathoz 229 önkormányzat adta meg az előbbi, 121 az utóbbi értéket, oktatási kiadásokra pedig 120 önkormányzat költi a költségvetésének kevesebb, mint ötödét, és 146 önkormányzat a költségvetésének 20–40% közötti részét (Bognár–Imre–Mezei, 2001: 110–113). Ez azt jelenti, hogy a települések kiadásai között az oktatási és a szociális kiadások nagyobb arányt képviselnek, mint a fejlesztési és beruházási kiadások, ami a települések fejlesztési kilátásait jelentős mértékben befolyásolja. Más aspektusból, a települési önkormányzatok a bevételeiket (nemcsak a normatív támogatásokat) sokkal inkább a közszolgáltatások, főként a szociális és az oktatási közszolgáltatások, intézmények működtetésére fordítják, és kevésbé a település fejlesztésére. A kutatás alapján további sajátossága az önkormányzatok gazdálkodásának, hogy ezen kiadások a meghatározó elemei az önkormányzati költségvetésnek, így egy közfeladat forrásainak a növelése általában a többi rovására történik, azaz a források átcsoportosításával valósul meg (Bognár–Imre–Mezei, 2001: 113).

A szociális és oktatási, valamint a fejlesztési kiadások adják az önkormányzatok legjelentősebb kiadási tételeit, így ezek egymáshoz viszonyított aránya jelentős mértékben befolyásolja a települési közszolgáltatások színvonalát, volumenét és fejlesztési lehetőségeit. Mivel ezen közfeladatok ellátásának meghatározó forrásai a normatív támogatások, amelyeket bizonyos kritériumokhoz kötöttek (például a település méretéhez vagy bizonyos ellátásra jogosultak számához), emiatt az egyes települések demográfiai, szociális és gazdasági helyzete alapvetően befolyásolja azt, hogy a települési önkormányzat milyen feladatokat tart fontosnak, finanszírozhatónak. Az 1. táblázat azt a lehetséges kapcsolatot mutatja, ami a fejlesztési és a szociális kiadások társadalmi hatásában kialakulhat.

1. táblázat

A fejlesztési és a szociális kiadások társadalmi hatása

Szociálpolitikai kiadás	Fejlesztési kiadás	
	jelentős mértékű	csekély
sok	a)	b)
kevés	c)	d)

Forrás: Bognár–Imre–Mezei, 2001: 112.

Az a) esetben az önkormányzat mindkét feladatra jelentős összegeket költ, ami feltételezi, hogy „jómódú”, hisz mindkét területet magas szinten finanszírozza. A b) megoldást

választó önkormányzatok alig fordítanak figyelmet a fejlesztésre, valószínűleg azért, mert a település jövedelemtermelő-képessége alacsony, bevételei szűkösebbek, a lakosok alacsony jövedelműek, a vállalkozások csekély száma miatt munkalehetőség alig van. Az az önkormányzat, amely a c) megoldást alkalmazza, szinte csak a fejlesztésre koncentrál, valószínű, hogy kidolgozott jövőképe van, vagy előremenekül, a fellendülés esélye is adott. A d) típusba az önkormányzatok többség tartozhat. Kevés bevételükből alig futja fejlesztésre, szociális támogatásra, de mindent megtesznek a település intézményeinek működtetéséért. Az is látható, hogy a c) alternatíva esetében a források elvonása a fejlesztések céljaira veszélyeztetheti az intézmények, végső soron a település működését, míg a b) verzió esetében a szociálpolitikai kiadások túlsúlya a jövőbeli fejlesztési lehetőségeket veszélyeztetheti, és hozzájárulhat a paternalista és patrónus-kliens kapcsolatok kialakulásához is (Bognár–Imre–Mezei, 2001: 112; Fónai, 2011, 2012).

A szabályozás változása gyakran jár együtt az önkormányzatok működésének a változásaival. Jól mutatja ezt a kistérségek feladattal való „feltöltése” 2004-ben és az azt követő években. Az addig alig működő alsó középszint megnövekedett feladat-, hatáskörének a kistérségi társulások keretében történő ellátása együtt járt különösen a kisebb települések feladatellátásának, közszolgáltatásainak a beszűkülésével. Ezt a finanszírozás átalakítása hozta magával – tipikusan a társulás keretében történő feladatellátást ösztönző normatív kötött támogatások kiegészítő jellegű nyújtásával. A kutatók szerint (Balázs–Kovács, 2012) ez azt eredményezte, hogy a kistérségi társulások a „normatíva gyűjtés” intézményes keretvé váltak, jelentős mértékben a fejlesztési források megszerzése lett a működésük célja (a kistérségi társulások működését elemző kutatást a továbbiakban még vizsgáljuk).

A kistérségi társulások létrehozásának okait, és a társulásokban működő iskolák helyzetét elemezte Fekete Attila is 2011-ben. Tanulmányából most elsősorban a finanszírozással összefüggő konfliktusokat elemezzük. Fekete részletesen bemutatja azt a folyamatot, amely keretében a települési önkormányzatokat a finanszírozáson keresztül készítették arra, hogy kistérségi társulásokat hozzanak létre. Ennek lépéseiként 2004-ben még csak pályázati úton ösztönözték a többcélú kistérségek létrehozását, 2005-ben azok az önkormányzatok, melyek már 2004-ben megalakultak, normatív alapon kaptak kiegészítő, kötött felhasználású támogatást (például a bejáró gyerekek után), 2006-ban pedig a kiegészítő támogatásokat már beépítették a költségvetésbe, és az iskolatársulásban résztvevő önkormányzatok a többcélú kistérségi társuláson keresztül juthattak hozzá a többlet normatívákhoz. Az önkormányzatok ragaszkodtak az iskoláikhoz, csakhogy azok fenntartása a szűkös saját bevételek következtében az állami támogatásoktól függött. Az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátását alapvetően a normatív támogatások finanszírozták, azonban a forráshiányos önkormányzatok esetében kiegészítő forrásként jelenhetett meg az ÖNHIKI (önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása) is. Megfigyelhető volt azonban, hogy az ÖNHIKI-nek egyre inkább az intézmények kapacitáskihasználása volt a feltétele, amely kritériumait egyre szigorúbban határozták meg (Fekete, 2011: 247–248). Látható, hogy a kistérségi társulások (nem csak az iskolák fenntartása esetében) jelentős mértékben a finanszírozási feltételek változásainak a következtében jöttek létre, azaz az alsó középszint kialakítása nem organikus folyamat, és jelentős mértékben nem is az együttműködő önkormányzatok autonóm döntése alapján, a kölcsönös előnyök mérlegelésén alakultak ki. Fekete két település iskolatársulásának, valamint egy körjegyzőség működésének az esettanulmányain keresztül mutatja be a lehetséges konfliktusokat, melyek tipikus esete a finanszírozás körüli huzavona, a ki kit

finanszíroz, ki él vissza a pozíciójával, ki nyer vagy veszít a társulással, azaz a harc a források újraelosztásáért. Ezt a települések önkormányzatai korábban egyedül vívták, de ezek egy része a különböző társulási és együttműködési kényszerek hatására gyakran áttevődött a szegény és forráshiányos települések és önkormányzataik közötti viszonyrendszerre, ami feszültséget gerjeszthetett az egyes települések lakóközösségei, helyi társadalmi között is (ki kit tart el, ki kitől „nyúl le” fejlesztési és finanszírozási pénzeket).

2.3 Helyi ellátórendszerek és közszolgáltatások

A szociális és egészségügyi közszolgáltatások intézményei és ellátásai, bár külön intézményrendszert képeznek, s az intézmények szervezeti kultúrája is jelentősen eltérő lehet, mégis egymásra utaltan működnek, hisz nehéz elválasztani egymástól a lakosság szociális és egészségi állapotát befolyásoló okokat és folyamatokat. Gyakran a szociális állapot elégtelensége indukál rossz egészségi állapotot, és a betegség is a szociális helyzet romlásával jár. Ezért is tárgyalja gyakran együtt a szakirodalom az egyébként egymástól szervezetenként különálló szociális és egészségügyi intézményeket és ellátásokat, ráadásul sokszor nem is egyértelmű az egyes intézmények és ellátások szervezeti hovatartozása (a bölcsődék például az egészségügyi intézményekhez tartoznak). A rendkívül szerteágazó szociális ellátások és intézmények, melyeknek egy részét működtetik csak az önkormányzatok, gyakran az egészségügyi ellátórendszer funkcióival szorosan összefüggő feladatokat is ellátnak (pl. az idősellátás, hajléktalan ellátás, fogyatékosok intézményei). A szociológiai szakirodalomban egy szélesen értelmezett irányzat is kialakult, mely a „helyi szociális ellátórendszerek” között a működés ágazata szerint nemcsak a szociális és egészségügyi ellátásokat, intézményeket, közszolgáltatásokat taglalja, de ide sorolja a közoktatást is (Bódi, 2001a, 2001b, 2008b; Bódi–Fábián, 2011; Bódi–Fábián–Lawson, 2012). A „helyi szociális ellátórendszer” elméleti kereteit egy nemzetközi összehasonlító kutatás keretében dolgozták ki (Local Organization of Social Service Project, lásd: Bódi, 2008b). A helyi szociális ellátórendszer elemeit képezik azok a társadalmi jólétet szolgáló, többségében közjavak és szolgáltatások, melyeket az igénybevevők lakóhelyükön, saját közösségükben, helyi szinten tudnak elérni. A szociális szolgáltatások és közjavak csoportosíthatók aszerint, hogy milyen szektorhoz kapcsolódik az intézményrendszerük és milyen a finanszírozásuk. Ezek alapján megkülönböztetünk közösségi, benne állami (bürokratikus), önkormányzati, illetve harmadik szektorhoz tartozó, önszervező nonprofit (civil és egyházi) fenntartású intézményeket és szervezeteket. A helyi szociális ellátórendszerek kínálati oldalán formalizált szervezeteket és informális társadalmi intézményeket (család, szomszédság) találhatunk, a keresleti oldalt pedig a települések fejlettsége, a helyi gazdaság és infrastruktúra, a helyi társadalom szerkezete, a helyi kultúra és a hagyományok, valamint a helyi politika, annak a nagypolitikához való viszonya alakítja (Bódi, 2008b: 11–12).

A vázolt megközelítésmódot tükrözik a „LOSS” hálózat tagjainak az elemzése a helyi szociális ellátórendszerekről. Bódi a kilencvenes évek folyamatait elemző tanulmányában KSH adatok másodelemzése alapján fogalmazta meg következtetéseit (Bódi, 2001b). Már a kilencvenes években kialakultak a különböző közszolgáltatások normatív támogatásának az egyenlőtlenségei és elégtelenségei. Leginkább az egészségügyi (alap) ellátások normatív finanszírozása fedezte a költségek egészét, az oktatás esetében a költségek felét, a szociális ellátás esetében a kettő között volt a mutató. Mivel az önkormányzatok számára a művelő-

dési házak, könyvtárak és bölcsődék fenntartása nem volt kötelező feladat, ezért ezek száma már a kilencvenes évek elején jelentősen csökkent – sok helyen korábban sem működtek ezek a közszolgáltatások. A bölcsődék elsősorban városi intézmények maradtak. A védőnői szolgálat esetében is megfigyelhető volt a városok előnye, bár ez az ellátási forma a legtöbb településen megmaradt, még ha az eloszlásuk nem is követi a megfelelő korú gyerekek eloszlását a településtípusok között. Az óvodai ellátás valamivel egyenletesebben oszlott meg a különböző méretű és típusú települések között. A védőnői szolgálat és az óvodai ellátás a helyi szociális ellátórendszerek olyan alapelemét alkotják tehát, melyek viszonylag függetlenek a települések méretétől (eltekintve az aprófalvak demográfiai helyzete által befolyásolt ellátási szintnek az esetétől, hisz ha nincsenek gyerekek, az iskolákhoz hasonlóan ezek a közszolgáltatások is leépülnek). Emellett azonban az is megállapítható, hogy az iskolák helyzetét már a kilencvenes években jelentősen meghatározta a települések mérete és a gyerekek száma. Ezek az intézmények nemcsak az általuk nyújtott szolgáltatások miatt fontosak, sokkal többet jelentenek a kistelepüléseknek, gyakran a közszolgáltatások szinte egyetlen, helyben elérhető formáját, ami a helyi társadalmat is formálja, alakítja („nekünk van iskolánk”). Bódi az elemzésében arra mutat rá, hogy míg az aprófalvas térségekben is a csecsemőkhöz és az óvodáskorúakhoz kötődő ellátások helyben elérhetők, a sokkal drágábban fenntartható iskolák működtetése a kistelepüléseken komoly kihívást jelentett már a kilencvenes években az önkormányzatoknak, az iskolák csak a jól gazdálkodó önkormányzatok kezelésében tudtak fejlődni (lásd erről: Bognár–Imre–Mezei, 2001 elemzését, akik hasonló eredményre jutottak). Ezt mutatja az is, hogy míg az aprófalvak esetében a gyerekek egyötöde helyben járt iskolába, ez a mutató a többi településtípus esetében 80–90% volt (aminek a legnyilvánvalóbb oka, hogy az aprófalvakban nincs iskola, az iskolák jelentős mértékben közös fenntartásúak). Kialakult egy jelentős verseny is az iskolák, illetve a fenntartók, az önkormányzatok között, melynek eredményeként a jobban fenntartott és kezelt iskolák elszívták a rosszabbul kezelt iskoláktól a tanulókat, a tanulólétszámhoz kötött finanszírozás pedig hozzájárult a helyi társadalmakon belül a szegregációs folyamatok kialakulásához is. Ennek egyik tünete, hogy sokan kimaradnak az iskolából. Végül soron az iskolák közötti különbségek növekedése, különösen a kisebb települések körében, erősítette a helyi társadalmakon belüli és az egyes települések közötti társadalmi – kulturális polarizációt és szegregációt (Bódi, 2001).

Az egészségügyi alapellátást illetően is érvényesül a települések közötti különbség, elsősorban a települések mérete alapján. A fővárosban nagyobb, a kisebb falvakban pedig alacsonyabb arányban reprezentáltak a házi orvosok, a kisebb falvakban csak heti egy-két alkalommal van házi orvosi rendelés. A szakellátások esetében is a vidéken élők, különösen a kisebb településen és a városi központoktól távolabb élők vannak hátrányos helyzetben, a távolság egyértelműen rontja a szakellátásokhoz való hozzáférést. A kilencvenes évek elején tovább rontotta a vidéken élők ellátásának színvonalát, hogy a települések többségében nem volt gyógyszerár. Az egészségügyi ellátások közül a vidéken élők meghatározó módon csak az alapellátást veszik igénybe, sokkal magasabb arányban, mint a városokban élők, és nem keresik fel a számukra nehezen hozzáférhető szakellátásokat.

A helyi közszolgáltatásoknak a települések közötti egyenlőtlenségeket leképező „eloszlását” 2008-ban és 2011-ben is megvizsgálta a „helyi szociális ellátórendszer” kutatócsoportja (Bódi–Bódi, 2008; Bódi–Horváth, 2011). Az alkalmazott módszerek e kutatások és elemzések során hasonlóak, a KSH adatok másodelemzésén alapulnak,

a szociális ellátórendszer keresleti és kínálati oldalát a települések méretének és típusának a figyelembevételével vetik össze, így az elemzések eredményeként a térségi különbségek területeinek a feltárását is elvégzik. Így például a gyermekorvosok fele nagyvárosi miliőben dolgozik, miközben a potenciális pacientúrának csak az egyharmada lakik ezeken a településeken, a rendelési esetszámokban pedig még nagyobb területi egyenlőtlenségek érvényesülnek. Ezzel szemben a falvakban, illetve a tízezer főnél kisebb településeken a helyi felnőtt házi orvosok látogatása, illetve vizitje magasabb, mint az e településeken élők aránya, ami a kutatók szerint egy univerzálisabb orvos-beteg kapcsolatot jelent, mely túllép az egészségügyi ellátások határain (Bódi–Bódi, 2008: 94). A kilencvenes évek végéhez képest nem sok változás történt a gyógyszertárakkal való ellátottságban, hisz a kétezres évek közepén még a települések héttizedében nem volt patika, és e területen is a kisebb településeken élők kerültek hátrányba. Még inkább városi intézmény a bölcsőde, a vidéki települések hátrányait csak fokozta, hogy a bölcsődék száma 1990-hez képest a felére esett vissza. A bölcsődék esetében a területi, települési egyenlőtlenségek mértékét mutatja, hogy 2006-ban a férőhelyek 33,42%-a volt Budapesten, miközben a megfelelő korú gyerekeknek a 15,39%-a élt a fővárosban, ezzel szemben az ezer főnél kisebb településeken működött a férőhelyek 1,74%-a, holott ezekben élt a megfelelő korosztályú gyerekek 8,57%-a (Bódi–Bódi, 2008: 96). A legkisebb területi egyenlőtlenségek a védőnői szolgálat esetében érvényesülnek, ami minden, a helyi közszolgáltatások működését elemző kutatás szerint egy olyan, több évtizedes közszolgáltatás, ami az univerzális elérhetősége miatt hozzájárul a települési és térségi különbségek csökkentéséhez (fontos, hogy a szolgálat finanszírozása is megoldott, az nem ró plusz terheket az önkormányzatokra). Az egészségügyi közszolgáltatások jelentős része esetében megfigyelhető térségi egyenlőtlenségek érvényesülnek a szociális támogatások és a segélyezés területén is. Annak ellenére, hogy az ellátások egy részét, például a szociális étkeztetést és a házi segítségnyújtást minden településen nyújtani kell, az ellátottság erősen függ a település nagyságától. A szociális ellátásokra vonatkozó adatok elemzése azt mutatja, hogy a hátrányokat kumuláló térségek és települések kevésbé tudják ugyanazokat a szolgáltatásokat nyújtani, illetve a szegénység, a munkanélküliség és az időskorúak magas aránya miatt a kisebb települések és általában a vidéki térségek lakói hátrányosabb helyzetben vannak (Bódi–Bódi, 2008; Bódi–Horváth, 2011). Ebből következően, a jövedelemhez köthető ellátások területén pedig a kistelepülések, a vidéki térségek lakói felülreprezentáltak, így például az aprófalvakban minden nyolcadik aktív korú rendszeresen segélyezett, a kistelepüléseken pedig minden tizenkettedik, a közepes népességű településeken pedig minden tizenhatodik (Bódi–Horváth, 2011: 136). A települések méretéből és gazdasági erejéből, valamint az ott élők jövedelmi helyzetéből, foglalkoztatásából következően a szociális kiadások a nagyvárosok költségvetését kevésbé terhelték (3%), a kis- és aprófalvak esetében a kiadások 11%-át érték el (Bódi–Horváth, 2011: 138). Bódiék feltevése szerint azokon a településeken, ahol a szociális járadékosok (munkanélküliek, rendszeres szociális segélyben részesülők, megváltozott munkaképességűek és rokkant nyugdíjasok) létszáma meghaladja a az adófizetők létszámát, ott szociális gettó jön létre (Bódi–Horváth, 2011: 138).

Ahogy arra többször utaltunk, a helyi közszolgáltatások működtetését több tényező is alakítja. Ezek között a helyi társadalom összetételének sajátosságai (pl. az iskoláskorúak, a munkanélküliek, az idősek száma és aránya) és az abból következő ellátási feladatok, az

ellátások finanszírozásának jogi szabályozása, a helyi társadalom elvárásai vagy a helyi társadalom és a helyi politikai elit identitásának és legitimációs mechanizmusainak a hatása is megfigyelhető. Jól mutatják ezt az iskolák fenntartása körüli társadalmi és politikai elvárások, vagy az iskolák fenntartásával összefüggő központi és helyi érdekek, illetve az érdekérvényesítés konfliktusai. Az iskolák sorsa, különösen bezárása nagyon megosztja a helyi (és országos) közvéleményt és társadalmat, így érthető, hogy fenntartásuk fontos helyi társadalmi és politikai érdek. A kérdés összetett voltát több kutatás is érintette, ezek közül a térségi szempontokat érvényesítőket ismertetjük. A „helyi szociális ellátórendszerek” modelljének a keresleti és kínálati oldalt összekapcsoló, azoknak az összefüggéseit vizsgáló tanulmányok a települések jogállása és típusa alapján elemzik a kialakult egyenlőtlenségeket (Bódi–Fekete, 2011). A kétezres évek első felét jellemző folyamatok elemzéséhez (még a kistérségi társulások előtti korszakban) a kutatók egy 2003-as parlamenti vizsgálóbizottsági jelentés másodelemzését végezték el, illetve a hasonló struktúrájú KSH T-STAR településsoros adatbázist vizsgálták az 1988–2005 közötti időszakban. A „keresleti” oldal változásai alapján a korcsoportos elemzések azt mutatják, hogy a főváros népessége különösen gyorsan öregedett a vizsgált korszakban, bár a tendencia valamennyi településtípusra igaz, legkevésbé a városok népessége öregedett. A folyamat azzal járt együtt, hogy radikálisan csökkent az óvodás és iskoláskorúak száma és aránya, különösen a fővárosban és a városokban; országosan az óvodáskorúak száma 384 ezerről 294 ezerre, az iskoláskorúaké pedig 1 millió 243 ezer főről 859 ezer főre csökkent 15 év alatt. (Bódi–Fekete, 2008: 72–77).

Hogyan követte a gyereklétszám radikális csökkenését a kínálati oldal, azaz az óvodák és az iskolák száma? Az óvodák száma csak részben követte a demográfiai folyamatokat, a kilencvenes évek közepére a korábbi csökkenést egy mérsékeltbb növekedés követte, ám a kétezres évek közepére már valamennyi (jogállás szerinti) településtípus vonatkozásában csökkent az intézmények száma, emellett megfigyelhető, hogy az aprófalvak esetében a települések zömében nem is működik óvoda. A kilencvenes, kétezres évek jellegzetes folyamata, hogy a csökkenő gyermekszám a nagyvárosokat az óvodák számának a csökkentésére készítette, de ez „csak” annyit jelent, hogy például 50 intézményből kettő, három került bezárásra – igaz, ez az adott település helyi társadalmában mindig komoly konfliktusokat gerjeszt, hogy „miért épp a mi óvodánkat zárják be” (a szerző megjegyzése). Más a helyzet az iskolák esetében. A kilencvenes évek elején az önkormányzatiság lényegi eleme volt, hogy egy önkormányzat működtet-e iskolát, ezért az iskolák száma a kilencvenes évek közepéig gyors ütemben nőtt, amihez az egyházi és az alapítványi iskolák létesítése is hozzájárult – ez az iskola fenntartási és alapítási „boom” sok szempontból összefügg a legitimációs és presztízs szempontú, közszolgáltatás-működtetési szándékkal (valamennyi potenciális aktor részéről). A kilencvenes évek végén jelentős mértékben csökkent az iskolák száma, majd a kétezres évek elején egy újabb növekedés figyelhető meg, 1995-höz, a csúcshoz képest azonban 2005-re csaknem kétszáz iskolával kevesebb működött az országban (1988-ban 3526, 1995-ben 3809, 2005-ben 3614 iskola működött) (Bódi–Fekete, 2008: 80). Az intézménymegszűnések oka kettős volt: a romló népesedési tényezők, illetve a finanszírozási rendszer átalakulása, és bár a városokban gyorsabban csökkent az általános iskolás korúak száma, mégis, az intézmények zömét a községekben zárták be. Így például 2005-ben 151 településen nem volt már iskola, ahol 1995-ben még működött. A gyermeklétszám csökkenését csak részben követte az intézmények bezárása, ami politikailag min-

dig is konfliktusos helyzetet teremt. – a csökkenő gyermeklétszám és az óvodai, illetve az iskolai hálózat fenntartása veti fel a (férőhely) kihasználtság kérdését, ami egy tipikus érv a „kapacitások szűkítése” esetén. A férőhelyek kihasználtsága vagy az egy tanárra jutó tanulók száma általában a kisebb települések esetében rosszabb, ami gyakori érv a bezárásukra, csakhogy a „méretgazdaságossági” érv alapján a 100-nál kevesebb tanuló oktatását biztosító intézmények (a vizsgált időszakban ez 400 iskola volt) bezárása a közoktatási költségeket csak 1–2%-kal csökkentené (Bódi–Fekete, 2008: 89).

A kistérségi társulások létrehozására, és azoknak az iskolákra gyakorolt hatására már utaltam a finanszírozási kérdések kapcsán (Fekete, 2011). 2006 után az iskolák finanszírozásának átalakítása következtében egyrészt felgyorsultak az iskolabezárások és az átalakítások, másrészt a térségi társulásban működtetett iskolák indításának a folyamata. Ezeket a jelenségeket nemcsak a demográfiai folyamatok alakították, hanem az oktatáspolitikai prioritások (például a normatív finanszírozás változtatásain keresztül). Ezek következtében 2006–2009 között 141 iskolát zártak be, és 160 iskolát alakítottak át 1–4. vagy 1–6. évfolyamossá, így az iskolák 10%-ában szűnt meg a 8. évfolyam (Balászi–Bódi, 2011: 204). A kutatók az iskolák bezárásának, illetve a felsőbb évfolyamok más településekre, iskolákba szervezésének a folyamatát az Oktatási Hivatal Országos kompetencia mérésének az elemzése alapján vizsgálták. Az évtized közepén végbement iskolabezárások 70%-ára a kis-és közepes településeken került sor, 60 településen teljesen megszűnt az iskola, 132 településen pedig a 8. évfolyam, így azokban csak 4, vagy 6 évfolyamon tanulhattak a diákok. Ezek a folyamatok újra csak a települések közötti, térségi egyenlőtlenségeket erősítették. Az iskolai átszervezések esetében megfigyelhető, hogy az iskolák környezetében volt másik iskola, amit a szülők választhattak, viszont a bezárt iskolák esetében jelentős volt azoknak a településeknek az aránya, ahonnan a szülők távolabbi iskolákba vitték a gyerekeiket. Az iskolák tanulóinak a családi háttere és eredményei a települések mérete és közigazgatási besorolása alapján eltérő módon hatott az átszervezésekre, a nagyobb településeken próbálták figyelembe venni az eredményeket és a tanulók szociális összetételét. Azokat az iskolákat szüntették meg, ahol alacsony szocio-kulturális hátterű tanulókat oktattak, és gyenge eredményeket értek el, ami így a szegregációt is csökkenthette. Ezzel szemben a jellemzően csak egy iskolát működtető települések döntési szabadsága sokkal kisebb volt (Balászi–Bódi, 2011: 240).

Látható, hogy a közoktatás, mint közszolgáltatás helyzetét a demográfiai folyamatok mellett jelentős mértékben az oktatáspolitikai prioritásai alakították, melyek a közoktatás intézményi szerkezetében a finanszírozás mibenlétére, módjára hatottak a leginkább, ez utóbbi bizonyult a leghathatósabbnak a kistérségi társulások létrehozása szempontjából (lásd még erről: Fekete, 2011). A kistérségi társulások létrehozásának konkrétabb okait, és a társulások működését vizsgáló kutatócsoport tíz, eltérő feltételű kistérségben, többféle módszer alkalmazásával vizsgálta ezeket a kérdéseket (Balázs–Kovács, 2012). A terepmunka során dokumentumelemzést is folytattak, koncentráva a kistérségek közoktatási rendszerére és fejlesztési koncepcióira, csoportos interjúk keretében pedig egy-egy probléma megismerésére törekedtek, térségi politikai vezetők, iskolavezetők, tanárok, szakszolgálatok és az iskolahasználók képviselőinek a bevonásával, majd az eredményeket kistérségi esettanulmányokban mutatták be. Jelen keretekben csak a főbb kérdések elemzésére szorítkozunk. A területi alapú szolgáltatásszervezések esetében elvárás, hogy a közszolgáltatás színvonalasabb legyen és javítsa a hozzáférést. Ugyanakkor a szolgáltatások megszűnése gyengébb

minőségű ellátást eredményezhet, nőhetnek az egyenlőtlenségek, és sokan kiszorulhatnak a szolgáltatásokból. A kistérségi (köz)szolgáltatások kialakítása, a társulások létrehozása gyakran a kapacitásfelesleg és a korábbi szolgáltatások fenntarthatósága miatt következik be, figyelembe véve a földrajzi, településszerkezeti adottságokat, a közlekedési hálózatot és a térségi egyenlőtlenségek csökkentésének a szempontját (Balázs–Kovács, 2012: 14). Fontos szempont még, hogy a kistérségi feladatellátást a középszintek hiánya, a politikailag gyenge, alulfinanszírozott feladatellátás mellett működő megyék és a feladatellátáshoz rendelt vagyonnal való gazdálkodás decentralizált jellege is szükségessé tette.

A kutatók a kistérségi társulások eredményei és a felvetődő problémák közül a következőket emelték ki. A társulások a szociális és gyermekvédelmi alapellátások megszervezésében, a pedagógiai szakszolgálatok működtetésében és elérhetőségében, a közmunka pályázatokban, az aprófalvas térségekben pedig a mozgókönyvtárak üzemeltetésében voltak a legeredményesebbek, e területeken a humán közszolgáltatások adekvát szervezési szintje volt a kistérség (Balázs–Kovács, 2012: 23). Az oktatási feladatellátás területén már más a helyzet, ami abból is következett, hogy milyen tevékenység esetében maradt vagy szűnt meg a normatíva (például a szakmai szolgáltatások esetében megszűnt). A forrásfelhasználást tekintve a kistérségi társulási fenntartás az aprófalvas térségekben a jellemző, a tagintézmények támogatása következtében jelentős intézményi koncentráció ment végbe, megfigyelhető volt egyfajta „normatíva gyűjtés”, papírtársulások létrehozása. Konfliktusként jelent meg az iskolák bezárása és „összeszűkülése”, a betagozódások, a felső tagozatok működésének kérdése. Az iskolabezárások, illetve megszűnések kapcsán nem egybehangzó a szakirodalom álláspontja. Balázi, Bódi és Obádovics szerint azokat az iskolákat fenyegeti a veszély, ahonnan nem szívesen várnak gyerekeket, továbbá az iskolák bezárása az iskolák fizikai állapotától és a tanulók teljesítményétől függ (Balázi–Bódi–Obádovics, 2008). Balázs és Kovács szerint az is fontos tényező, hogy milyen szülői várakozások alakulnak ki az iskola sorsát illetően: ha a szülők elbizonytalanodnak valamilyen ok miatt, elviszik gyerekeiket az adott iskolából, ami a tanulói létszám akár drasztikus csökkenését is eredményezheti (Balázs–Kovács, 2012: 32). A kisiskoláknak, melyek zöme aprófalvas térségekben működik (de nem kizárólag ezekben), gyakran szegregációs jelenségekkel is szembesülniük kell – bizonyos kistérségekben (például az encsi kistérségben) a folyamat már végbement. Ugyanakkor a szegregáció csak részben etnikai, az iskolák nemcsak ott szegregálódhatnak, ahol roma többség él, hanem az „osztott társadalmú falvakban” is végbemehet a szegregáció. Ezekből az iskolákból a nem roma és motivált roma szülők gyerekeiket leginkább a kistérségi központok iskoláiba járatják, így az iskola sorsa megpecsételődik. Maga a szelekció valamilyen mértékben minden rétegzett társadalmú, nagyobb településen érvényesül, ez érhető tetten a tagozatok és tagintézmények működésében. A szegregáció és szelekció következtében a gettósodó iskolákkal és településekkel más települések nem működnek együtt, így a kistérségi társulás is értelmét vesztheti (Balázs–Kovács, 2012: 34).

2.4 A helyi társadalom véleménye és elvárásai a helyi hatalomról és közszolgáltatásokról

Korábbi tanulmányok keretében (Fónai, 2011, 2012) vizsgálat tárgya volt a helyi társadalom (különböző aktorainak) a közszolgáltatásokkal kapcsolatos véleménye és elvárásai, amelyek

alakíthatják a helyi politikát. A lakossági szükségleteknek, valamint az érzékelt, átélt problémáknak és elvárásoknak a helyi politikára gyakorolt hatása több szempontból is értelmezhető és vizsgálható. A lehetséges megközelítési módok a helyi társadalom kérdésétől a helyi hatalom, illetve az önkormányzatok működésén, az arra hatást gyakorló aktorok vizsgálatán át a támogatórendszerek és hálózatok elemzéséig terjedhetnek. Ez a fajta megközelítés a közszolgálatokkal foglalkozó szakirodalom más írásaiban is jelen van, a továbbiakban ezek főbb tapasztalatait foglaljuk össze.

1995-ben tíz városban 400, 500 és 1000 fős mintákon került sor személyes lekérdezésen alapuló kérdőíves vizsgálatokra, melyek keretében az önkormányzatok helyzetét, illetve az egyes települések problémáit tárták fel (Ferencz–Kiss, 1996) – jelen tanulmány keretében csak a helyi politikára ható szereplők megítélését, illetve a helyi közszolgáltatások értékelését mutatjuk be. A kilencvenes évek közepén a nagyvárosi polgármesterek iránti bizalom egy százfokozatú skálán 58 volt. Ennek értelmezéséhez tudni kell, hogy a köztársasági elnöke 66, az Alkotmánybíróságé pedig 61 pont volt, azaz a polgármesterek bizalmi indexe relatíve magas volt. Nagyon tanulságos annak vizsgálata, hogy a kilencvenes évek közepén a városlakók az egyes helyi és országos politikai aktoroknak mekkora szerepet, befolyást tulajdonítottak. A tíz város átlagát vizsgálva egy százfokozatú skálán a következő sorrend alakult ki: polgármester (83), képviselő-testület (77), önkormányzati tisztségviselő (63), kormány (61), parlament (58), helyi pártszervezetek (53), helyi vállalkozók (52), társadalmi szervezetek (44), egyházak (41), a város polgárai (40) (Ferencz–Kiss, 1996: 389). A kilencvenes években leginkább a helyi politika és a közigazgatás szereplőinek tulajdonítottak nagy hatást a helyi eseményekre, történésekre, kevesebbet az országos politikának és a pártoknak, továbbá nem gondolták úgy, hogy a helyi vállalkozók befolyása meghatározó lenne. Ugyanakkor a civil társadalmat, az egyházakat, és magukat a polgárokat sem látták olyan helyzetben, mint akik komolyabban hatnak egy város életére. Ez a „képlet” egy erős helyi politikai elitet feltételez, ami egyszerre lehet „kommunitás” alapú, és érvényesítheti az „integrációs modell” szempontjait (Szegevári, 2001): az első esetben inkább egy patrónus-kliens viszonyrendszer működik, míg a másikkban a helyi politika integrálódik az országos politikába, és nagyobb lesz az országos politika hatása (Fónai, 2011, 2012). Inkább a patrónus-kliens viszonyokra utal, hogy a megkérdezettek, bár úgy vélték, hogy helyben tudják, ismerik azt, amit az emberek szeretnének, azt kevésbé veszik figyelembe. Ha a település közszolgáltatásait vizsgáljuk, illetve az azokkal való elégedettséget, azt láthatjuk, hogy leginkább az infrastrukturális szolgáltatásokkal voltak elégedettek, és sokkal kevésbé a humán szolgáltatásokkal. Például a középiskolák esetében 55, az óvodák esetében 52, az általános iskolák esetében pedig 48, kulturális létesítményeknél 48, bölcsődéknél 45, az egészségügy esetében 43 volt a százfokozatú skálán az elégedettségi mutató, a közbiztonságé pedig 40, a lakáshelyzeté 32 (Ferencz–Kis, 1996: 401). Ennek fényében érthető, hogy a kilencvenes évek közepén a városlakók leginkább az egészségügyre, az oktatásra, a szociális ellátásra és a lakásépítésre költötték volna a legtöbbet, azaz a közszolgáltatásokat tekintve e területeken voltak intenzívebbek az elvárásaik a helyi döntéshozókkal szemben.

A közszolgáltatások fontos területét jelentik a szociális feladatok, a szociális szolgáltatások. A magyar önkormányzati rendszer feladatainak egyik meghatározó területét jelentik a szociális feladatok, az önkormányzatokra komoly nyomás hárul e feladatok, szolgáltatások működtetésében. Az önkormányzatok szociális feladatai között a segélyezés az, ami komoly

helyi politikai konfliktusokat generálhat, különösen az ország depressziós térségeiben és a válság körülményei között. Egy nyíregyházi panelvizsgálat (mely longitudinális jellegű, és lakossági kérdőíves adatfelvételen alapult), kutatói fontos következtetéseket fogalmaztak meg a „segélyezési politika” és a segélyezettek vonatkozásában. A segélyezéssel kapcsolatos vélemények közül hármat emelünk ki. A legtöbb válaszoló azzal értett egyet, hogy sokan eltitkolják az anyagi helyzetüket azért, hogy segélyhez jussanak (2008-ban ezzel a megkérdezettek 77,1%-a, 2010-ben pedig 75,1%-a értett egyet), sokan gondolják azt, hogy a segélyeket azok veszik igénybe, akik nincsenek rászorulva (59,2, illetve 57%). Ezek a válaszok azt mutatják, hogy az elutasítás nem a rendszernek szól, hanem azoknak, akik a segélyeket igénybe veszik – ez nagyon fontos a helyi politikai szereplők érvelése szempontjából, hisz nem mindegy, hogy tudnak-e és hogyan tudnak érvelni a szociális feladatok és szolgáltatások mellett (tekintsünk el attól, hogy ezeket esetleg csak és kizárólag a törvényi szabályozás miatt teljesítik). Ugyanakkor rendkívül fontos eredménye a kutatásnak, hogy a megkérdezett városlakók magát a rendszert, a segélyezést elfogadják, mert bizonyos problémákat csak így lehet megoldani (71,4, illetve 68,2%). Ahogy arra utaltunk, az elutasítás nem a segélyezési rendszernek, általánosabban a szociális közszolgáltatásoknak, hanem a segélyezetteknek szól – ezt mutatják a segélyezéssel kapcsolatos vélemények alapján kialakított faktorok is: segélypártiság, a csalók, mint a rendszer kihasználói, a természetbeni támogatásokat elfogadók és a segélyezettek, mint rászorulók faktorai (Fábián–Takács, 2011: 173–176). Mindebből az következik, hogy a helyi társadalmak konfliktusaiban a „rászorulók”, a szociális segélyre jogosultak érdemtelen bünbakként jelennek meg, akiket gyakran tesznek felelőssé önmaguk helyzetéért és a település problémáit.

A települési problémáknak és a lakossági szükségleteknek a helyi politikára gyakorolt lehetséges hatását több, korábbi empirikus kutatás (Fónai, 2011, 2012) adatainak a másod-elemzésével vizsgáltuk és vetettük össze a jelen tanulmányban is elemzett országos kutatások eredményeivel. A korábbi tanulmányok első hipotézise az érdekcsoport típusokra és a döntéshozók megközelítésére vonatkozott. E kapcsán az volt a feltételezés, hogy patrónus-kliens viszonyok és a természetes csoportok hatása érvényesül, a döntéshozók megközelítésében pedig a személyes kapcsolatok szerepe emelkedik ki, azaz a kapcsolathálózaton belül is a személyes szálak és a patrónus-kliens viszonyok érvényesülnek. E hipotézis vizsgálatára a „foglalkozik-e valaki a problémáival” és a „kire támaszkodhat problémái megoldásában” kérdésekkel került sor. Ezek a kérdések a támogatórendszerek vizsgálatán túl az intézményekbe és a személyekbe vetett bizalomról is szólnak. A támogatórendszerek közül a megkérdezettek az informális támogatórendszereket emelték ki, miközben bizalmatlanok az intézményes támogatórendszerekkel szemben, vagy úgy látják, hogy az intézmények és politikai szereplők kevésbé foglalkoznak problémáikkal, vagy kevésbé támaszkodhatnak azokra. Ebben az értelemben a hipotézis közvetetten igazolódott, hisz a természetes csoportok és a személyes szálak hatása érvényesült. A patrónus-kliens viszonyra a Polgármesteri Hivatalokhoz fűződő, ambivalens viszony utal – a különböző intézmények közül a hivatalok azok, amit megemlítenek, különösen a romák. Az ő esetükben látszik inkább érvényesülni a patrónus-kliens hatás, amit igazol az is, hogy rendre arról szólnak, hogy a Polgármesteri Hivatal segít problémáik megoldásában, arra viszonylag jelentős mértékben támaszkodhatnak, miközben azt érzékelik, hogy az ügyfelek elégedettsége kevésbé fontos, és az egyenlő bánásmód elve is kevésbé érvényesül.

A tanulmányok (Fónai, 2011, 2012) másik hipotézise a közszolgáltatásokra vonatkozott. A feltételezés az volt, hogy az egészségügyre, a közbiztonságra és a lakáshelyzetre vonatkozó elvárások emelkednek ki, valamint meghatározó elvárás a munkalehetőségek biztosítása. Ezen hipotézis vizsgálata a személyes és a települési problémák listáival valósult meg, a települési problémák esetében az azok súlyosságára vonatkozó véleményeket is kutatva. A lakossági vélemények, elvárások és szükségletek körének behatárolása már jól mutatta a közjavaknak és közszolgáltatásoknak a körét, amit a helyi politikától és az azt leginkább megvalósító szereplőtől, a helyi önkormányzatoktól várnak. Ahogy az elemzésből kitűnt, valóban a hipotézisekben megfogalmazott területeken jelentkeztek ezek az igények. Ferencz és Kiss a kilencvenes évek közepén vizsgálta a lakossági elvárásokat a városok költségvetésére vonatkozóan. Noha e kutatásban nem kérdeztek rá a munkahelyteremtésre fordított összegekre, és más volt a pénzek elosztásának struktúrája, de ettől függetlenül a két adatsor alkalmas annak a megállapítására, hogy változtak-e a főbb folyamatok, és a lakosság milyen közszolgáltatásra fordítana többet (azaz, milyen területen vannak elvárásai). A lista és a sorrendek hasonlóak – bár a munkahelyteremtést Ferenc és Kiss (Ferencz–Kiss, 1996: 402) nem vizsgálta, a fenti tanulmányok (Fónai, 2011, 2012) viszont első helyen szerepeltették. A kutatások alapján a kilencvenes években a szolgáltatások finanszírozását tekintve a prioritási sorrend az alábbi: egészségügy (23 Ft),⁵ oktatás (13 Ft), szociális ellátás (13 Ft), közbiztonság (13 Ft), lakásépítés (11 Ft), közműfejlesztés (8 Ft), környezetvédelem (8 Ft), kultúra (7 Ft), tömegközlekedés (6 Ft), sport (5 Ft). Ehhez a listához képest az oktatás és a közbiztonság csúszott hátra, és a közműfejlesztés lépett előre. A hipotézis tehát részben igazolódott, a lakossági elvárások a közjavakkal és a közszolgáltatásokkal szemben egyes területeken jelentősen megváltoztak. Azon hipotetikus állítás, amely szerint a helyi munkalehetőségek biztosítása közjó és közszolgáltatás is igazolódott, a munkalehetőségek biztosítása érdekében rendkívül erős nyomás éri az önkormányzatokat (Fónai, 2011: 87–88, 2012: 98–100).

Következtetések

A területi közszolgáltatásokkal foglalkozó, különböző metodikájú és megközelítésmódú kutatások szociológiai másodelemzése alapján több olyan következtetés fogalmazható meg, melyekkel az eredeti kutatások nem operáltak. A közszolgáltatásokat, azok változásait több tényező is alakítja, így demográfiai, gazdasági, jövedelmi, kulturális és politikai tényezők, utóbbi esetében a helyi társadalom érdekei, érdekcsoportjai, a helyi társadalom és a helyi hatalom működési módja, valamint meghatározó módon, részben ezek figyelembevételével, a központi, országos, kormányzati politika akarat, ami a legnagyobb hatást képes gyakorolni a közszolgáltatásokra a jogalkotáson keresztül. A vizsgált kutatások elemzése ezt a hatást egyértelműen mutatja, például a kistérségi társulások esetében.

Felvetődhet, hogy beszélhetünk-e helyi politikáról a közszolgáltatások esetében, vagy csak arról, hogy a települési és területi önkormányzatok a számukra előírt jogszabályi fel-

⁵ A kutatás során feltett kérdés arra irányult, hogy a városlakó 100 forintból mennyi támogatást adna a város pénzből az egyes közfeladatok finanszírozására (Ferencz–Kiss, 1996: 402).

adataiknak akarnak megfelelni. Abban az értelemben nem beszélhetünk „helyi politikáról”, hogy az önkormányzatok például „szabadon” határozzák meg működésük céljait és területeit, hisz működésüket valóban törvényi keretek között folytatják. De abban az értelemben már beszélhetünk helyi politikáról, hogy kik és milyen intézmények képesek az akaratukat érvényesíteni, milyen érdekek artikulálódnak, és milyen szükségletek nyernek reális kielégítést. A helyi politikát ebben a megközelítésben számos aktor alakítja, ami a közszolgáltatások szervezésére és működtetésére is visszahat. Épp a közszolgáltatások azok, melyekre a települések helyi társadalma, a helyi politika, a helyi elitek úgy tekintenek, mint amelyek alkalmasak a helyi érdek és a helyi identitás legitimálására. Bizonyos közszolgáltatásokhoz a települések épp ezért a végsőkéig ragaszkodnak, hisz azok nemcsak a közszolgáltatással kielégített helyi szükségletéről szólnak, hanem legalább annyira a helyi társadalom identitásáról, presztízséről és legitimációjáról is, aminek fontos része természetesen a helyi politikai, hatalmi szereplők legitimációja is.

Felhasznált irodalom

- Ágh Attila–Németh Jenő (szerk.) (2003): *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Almond, Gabriel A.–Powell, G. Bingham (2003): *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris.
- Balázs Éva–Kovács Katalin (szerk.) (2012): *Többcélú küzdelem. Helyzetképek a kistérségi közoktatásról*. Budapest: Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.
- Balácsi Ildikó–Bódi Ferenc–Obádovics Csilla (2008): Iskolai teljesítmény, iskolai átszervezés. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 105–125. old.
- Beluszky Pál–Sikos T. Tamás (2007): *Változó falvaink (Magyarország falutípusai az ezredfordulón)*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ.
- Bódi Ferenc (1999): Szociális ellátórendszerek és a humán erőforrások keretei falun. In: Kovács Ferenc–Kovács János (szerk.): *A falu-és vidékfejlesztés stratégiai kérdései*. Budapest: MTA Agrártudományok Osztálya. 83–100. old.
- Bódi Ferenc (szerk.) (2001a): *Helyi szociális ellátórendszer vidéken*. Budapest: Agroinform Kiadóház.
- Bódi Ferenc (2001b): A szociális ellátórendszer örökölt hiánya falun. In: Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer vidéken*. Budapest: Agroinform Kiadóház. 229–246. old.
- Bódi Ferenc (szerk.) (2008a): *A helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Bódi Ferenc (2008b): A helyi szociális ellátórendszer – LOSS In: Bódi Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 11-16. old.
- Bódi Ferenc–Fekete Attila (2008): Iskolák – óvodák elhelyezkedése és bezárása napjainkban. In: Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer vidéken*. Budapest: Agroinform Kiadóház. 71–90. old.
- Bódi Ferenc–Bódi Mátyás (2008): A szociális ellátórendszer örökölt különbségei. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 91–104. old.

- Bódi Ferenc–Fábián Gergely (2011): *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Bódi Ferenc–Horváth Zsuzsanna (2011): Árnyékok és kísértetek a vidéki helyi szociális ellátásban. In: Bódi Ferenc–Fábián Gergely (2011): *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 127–139. old.
- Balácsi Ildikó–Bódi Ferenc (2011): Iskolai teljesítmény – iskolai átszervezés 2006-2009. In: Bódi Ferenc–Fábián Gergely (2011): *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó. 219–243. old.
- Bódi, Ferenc–Fábián, Gergely–Lawson, Thomas (2012) (eds): *Local Organisation of Social Services in Hungary*. Studies in Comparative Social Pedagogies and International Social Work and Social Policy. Vol. XXII. Bremen: Europäischer Hochschulverlag GmbH & Co. KG
- Bognár Mária–Imre Anna–Mezei István (2001): Az oktatás és a képzés helye a területfejlesztésben. In: *Tér és Társadalom*. XV. évf. 3–4. szám 105–124. old.
- Böhm Antal (2003): *Az ezredvég magyar társadalmá*. Budapest: Rejtjel Kiadó.
- Csoba Judit (2010): *A tisztas munká. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája?* Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- Fábián Gergely (1998): A szociális problémák globalizációja és lokalizációja. In: Fónai Mihály (szerk.): *A DOTE Egészségügyi Főiskola Kar Tudományos Közleményei I*. Nyíregyháza: DOTE Egészségügyi Főiskolai Kar, 269–299. old.
- Fábián Gergely (1999): Globalizáció, modernizáció és a helyi szociális szolgáltatások esélyei. In: Lukácskó Zsolt–Fónai Mihály–Fábián Gergely (szerk.): „Peremvidék”. *Szociális kutatások Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében*. Nyíregyháza – Salgótarján: DOTE Egészségügyi Főiskolai Kar – Salgótarjáni Népjóléti Képzési Központ, 121–141. old.
- Fábián Gergely–Takács Péter (2011): A válság és az egyenlőtlenségek alakulása – egy lokális példa. In: Bódi Ferenc–Fábián Gergely: *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 157–178. old.
- Fazekas Károly (szerk.) (2005): *A hely és a fej. Munkapiac és regionalitás Magyarországon*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Kutatóintézet.
- Fekete Attila (2011): Iskolák a határon. In: Bódi Ferenc–Fábián Gergely (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó. 245–259. old.
- Ferencz Zoltán–Kiss József (1996): A „köz” véleménye tíz városban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. 379–495. old.
- Fónai Mihály–Pénzes Marian–Vítál Attila (szerk.) (2006): *Etnikai szegénység, etnikai egészségi állapot? A cigány népesség élethelyzete és kitörési lehetőségei Északkelet-Magyarországon*. Nyíregyháza: Krúdy Könyvkiadó–Szocio-East Egyesület.
- Fónai Mihály (2011): A települési problémák és a lakossági szükségletek hatása a helyi politikára. In: Bódi Ferenc–Fábián Gergely (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó. 71–92. old.
- Fónai, Mihály (2012): Potential Impacts of Community Problems and Residential Needs on Local Politics. In: Bódi, Ferenc–Fábián, Gergely–Lawson, Thomas (eds): *Local Organisation of Social Services in Hungary*. Studies in Comparative Social Pedagogies and International Social Work and Social Policy. Vol. XXII. Bremen: Europäischer Hochschulverlag GmbH & Co. KG. pp. 78–103.
- Gajdusчек György (2005): Szakértelem és/vagy politika. In: *Politikatudományi Szemle*, 2. szám 111–134. old.

- Glatz Ferenc (szerk.) (2000): *Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (Megye, régió, kistérség)*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- Gulyás Gyula–Jenei György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula Kiadó.
- Gyekiczky Tamás (2009): *Újraállamosítás. Idősothonok Magyarországon, 1993-2008*. Budapest: Gondolat Kiadó–Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar.
- Hajnal György–Gajdusчек György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (1996a): *Aréna és otthon*. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány.
- Horváth M. Tamás (1996b): A helyi közszolgáltatások és társadalmi környezetük. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. 19–100. old.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007a): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- Horváth M. Tamás (2007b): Magunkon kívül. In: Horváth M. Tamás (szerk.) (2007a): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. 69–119. old.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2013): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Kovács Imre (szerk.) (2006): *Társadalmi metszetek. Érdekek és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Krémer Balázs (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Nemes-Nagy József–Németh Nándor (2003): *A „hely” és a „fej”. A regionális tagoltság tényezői az ezredforduló Magyarországon*. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek. 2. Budapest: MTA KTK, 2003/7.
- Németh Jenő (szerk.) (2006): *Kistérségi tervezési módszertan*. Budapest: Mackensen Kft.
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2003): *A területfejlesztés irányítása*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Péteri Gábor (1996): Helyi útkeresés. Változások az önkormányzati szolgáltatásszervezésben. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. 103–144. old.
- Péteri Gábor (2007): Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 19–68. old.

- Süli-Zakar István (szerk.) (2003): *A terület-és településfejlesztés alapjai*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Szegvári Péter (2001): Helyi politika – helyi érdekek. In: Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc: Bíbor Kiadó.
- Szigeti Ernő (szerk.) (2001): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Szigeti Ernő (2008): *Kistérségi struktúrák a területi közigazgatásban*. Budapest: Kormányzati Gazdaság-és Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet.
- Tóth József–Trócsányi András (1997): *A magyarság kulturális földrajza*. Pécs: Pro Pannónia Kiadói Alapítvány.

14.

Iskolapelda a pénzügyi decentralizációról A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete

Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál

Az új magyar önkormányzati rendszer létjogosultságát sokan csődökkel látták igazolhatónak. Pedig a gazdasági szabályozó mechanizmus nem omlott össze. A megelőző korszak önkormányzati finanszírozási rendszere a pénzügyi föderalizmus viszonylag tiszta modellje volt. Működésének 22 éve alatt, miként egy jól szabott öltöny, amelyik ha a használattal meg is kopik, mindig tükrözi a készítés kori divatot, hivatását betöltötte: a decentralizációs mechanizmus kiépítésének jó alapjául szolgált. Viszont akár tankönyvi példája is lehet annak, hogy a helyi közszolgáltatások célszerű megszervezéséhez szükséges integrációk kialakítása nem spórolható ki a rendszerből. Tény, hogy a területi integráció különböző formái nálunk csak felemásan és nehézkesen alakultak ki. E közigazgatás-politikai korlát önmagában a pénzügyi szabályozással nem volt átléphető.

A pénzügyi decentralizáció mint a közpénzügyek egyik nagy területe az elmúlt század utolsó negyedében a fiskális politika megvalósításának olyan eszközévé vált, amelyik egyúttal a közösségi döntések lehető legalacsonyabb szinten való meghozatalát és a társadalmi értelemben hatékony forrásfelhasználást szolgálta. A magyar önkormányzatok finanszírozására alkalmazott szabályozórendszer a rendszerváltás kezdetétől erre az elméletre épült és ezt igyekezett a hazai gyakorlatba beépíteni.¹

2013. január 1-jétől azonban már egy gyökeresen más minta szerinti működés kezdődött el. Az így lezárult 22 év azonban több mint a gazdaság egy szakágzatának története. Ez a két évtizedes időszak tágabb érvénnyel azt is mutatja, hogy a pénzügyi decentralizációnak Európa egy kevésbé fejlett régiójában mik a feltételei és a korlátai.

1. A helyi forrásszabályozás alapjai

A közpénzügyekben a decentralizáció nem szervezeti kérdés, hanem a feladatok és a források fölötti rendelkezés megosztása a különböző államhatalmi szintek között, legyenek azok tagállamok vagy helyi önkormányzatok.

¹ A tanulmánynak egy rövidebb változata megjelent a Közgazdasági Szemle 2014. évi 2. számában.

1.1 Elméleti keretek

A társadalmilag közös feladatok ellátásának egy része területi szervezésben történik. A területi szintű közfeladat-ellátás létjogosultságát, kiterjedését és gazdasági indokait leginkább a pénzügyi föderalizmus² elméleti keretében szokták leírni. A közgazdaságtani logikában a felelősségmegosztás alapja az, hogy a köz- és vegyes javak, valamint a közszolgáltatások előállításának keretei területileg miképpen differenciáltak. Lehetséges tehát, hogy az intézményi keretek (például a politikai önkormányzat alapegységeinek jó része) és a közjóságok optimális szervezési szintjei nem esnek egybe. A pénzügyi szabályozással azonban ebben az esetben is lehetséges a forrásfelhasználási problémára hatékony megoldást találni.

A területi decentralizáció gazdasági feltételeit meghatározó pénzügyi föderalizmus elméletét eredetileg a szövetségi állam szerkezetű országok vonatkozásában dolgozták ki. Tartalmát tekintve azonban a teória jelentősége jóval általánosabb érvényű. Valójában a kormányzatok közötti horizontális verseny és az ezzel összefüggő vertikális kapcsolatok működésének szabályszerűségeit modellezi. Alapvetően a következő kormányzati viszonylatok természetére nézve irányadó az elmélet:

- tagállami kapcsolatok a nagy föderációkban (pl. USA, Németország),
- kormányzati igazgatási szintek közötti (decentralizációs) viszonyok,
- nemzeti kormányzatok közötti gazdasági kapcsolatok,
- gazdasági integrációk (pl. Európai Unió).

A fentiek közül univerzális a decentralizáció, valamint a nemzetközi integrációk³ problémaköre. Különösen ezek indokolják, hogy az eredetileg az amerikai föderáció belső gazdasági működésére kidolgozott elmélet miért is kaphatott ennyire nagy jelentőséget. Az Európai Unióban használatos szubszidiaritás fogalom gazdaságpolitikai tartalma ugyanezen az elven alapul. A modell érvényessége tehát meglehetősen kiterjedt. Maradjunk azonban most a pénzügyi föderalizmusnak csak a helyi decentralizációs⁴ vonatkozásainál! Ennek kiindulási alapja az ismert T.O.M. modell Tiebout, Oates és Musgrave teóriáira utaló rövidítéssel.

A tágabb elméleti összefüggésbe ágyazott kiindulópontot Musgrave közpénzügyi teóriája jelenti (Musgrave, 1959; Musgrave, R. A.–Musgrave, P. B., 1989), amely a közszektor szerepét értelmezve határozza meg az államháztartási funkciókat: a gazdaságstabilizációs, a közszolgáltatás-allokációs és a jövedelem-újraelosztási (redisztribúciós) szerepköröket. Ezeket különböző kormányzati szintekhez telepítve a tagállami egységek gazdasági értelemben egymással funkcionálisan interaktív viszonyba kerülnek. Az egyes kormányzati szintek

² Alapjai jó áttekintésére lásd Szalai, 2002 tanulmányát.

³ Lásd erről áttekintőlegesen Breuss–Eller, 2003 tanulmányát.

⁴ A pénzügyi föderalizmust az itt tárgyalt jelenségkörben nevezzük pénzügyi decentralizációnak. Az eredeti föderalizmus kifejezés persze maga is utal arra, hogy nem elsősorban a döntéshozatal folyamatáról van szó. Az eredetileg „fiscal federalism” szókapcsolat másik tagját pedig pénzügyinek mondjuk. Az angol megfelelő szó szerinti fordításban ugyan „fiskálist” jelentene, pedig ennél tágabb értelemben kell használni, hiszen az így jelölt szabályozási rendszer a szűkebb értelemben vett költségvetési kapcsolatoknál tágabb, magában foglalja a rendszer tulajdoni és szolgáltatásszervezési elemeit is.

különböző közszolgáltatási preferenciákat fogalmaznak meg, és ezzel összefüggésben álló adószinteket határoznak meg.

Az ebbe az elméleti keretbe illesztett decentralizációs szerep közvetlen modellezését Tiebout már korábban elvégezte (Tiebout, 1956). Mobilitási hipotézise szerint az emberek ideális esetben a különböző kormányzatok (városok) által felkínált szolgáltatások és a helyi adóteher összevetése alapján döntenek arról, hogy a közösségi szükségleteik kielégítése hol kedvezőbb. A modell szerint oda költöznek, ahol a feltételek összességében számukra előnyösebb, azaz a „lábukkal szavaznak”. Ez azonban nem mindig és nem mindenki számára lehetséges a magas tranzakciós költségek miatt. A tiebout-i absztrakció nagyon természetesen bizonyult. A szerzőnél elvezetett a decentralizáció tisztán gazdasági elméletének megfogalmazásához (Tiebout, 1961). A konkretizálás elvégzése, illetve az absztrakció vitatása, kiegészítése pedig hosszú évtizedekre témát adott a tárgyban kutatásokat végzők széles körének.

Oates bontotta ki a decentralizációnak az államháztartás allokációs funkciójához kapcsolódó értelmezését. Az állami feladattelepítés alapját a közösségi jólét hasznai és költségei oldaláról közelítette meg. Eszerint a közjavaknak van helyi fajtája, mivel vannak lokálisan biztosított közösségi javak és szolgáltatások, amelyek iránt a kereslet területileg eltérő. Éppen ezért az együttes jólétet növeli ezeknek nem központi, hanem helyi meghatározása, mert különben fölösleg, illetve másutt hiányok lépnének fel (Szalai, 2002: 425). A decentralizáció „közgazdaságtana” ezáltal a közfunkciók tartalmára, illetve gyakorlásuk optimális kereteire nézve is eligazítást jelenthet (Oates, 1972; Lockwood, 2006). Oates decentralizációs teóriája lehetővé tette a közfeladatok telepítésének modellezését, végső soron az összehasonlító számszerűsítés logikai keretét is kijelölve. Arra vonatkozóan, hogy ez mennyire nem csupán kvantifikáció, Olson költségvetési ekvivalencia elvét érdemes még felidézni. Eszerint a közfeladat-ellátási felelősség jellege azonos lehet a nagy és pénzügyileg erős egységek, illetve a kicsi és csekély bevételi kapacitású helyhatóságok tekintetében, amennyiben a költségvetési szintek közötti kapcsolatok kialakítása megfelelő (Olson, 1969).

A T.O.M. modell a területi allokáció ún. első generációs elméleteként a piaci-gazdasági működést modellezte. A teória a következő előfeltevéseken alapul (Dafflon, 2006: 275):

- vannak tiszta helyi közjavak,
- az adófizetés és a közjavakból (közszolgáltatásokból) való részesedés között közvetlen és egyenes irányú összefüggés van,
- teljes a mobilitás, továbbá
- nincsenek túlcsoportulási hatások, azaz a szolgáltatások nyújtása megmarad a közgazgatási határokon belül.⁵

Az ilyen módon értelmezett pénzügyi föderalizmus a kormányzati szerepek szintek közötti elhelyezése, értelmezése és annak pontosítása vagy egyes elemeinek bírálata az elmélet fejlődésének megannyi állomását képezte később. Mindenesetre a piaci elégtelenségek egyik körének kezelésére alkalmas allokáció különböző területi szinteken valósítható meg (Oates, 1972; King, 1984).

⁵ Lásd erre még: Batina-Ihori, 2005: 310.

Az elméletek további hulláma később már a közösségi döntések más összefüggéseire, így az elszámoltathatóság intézményi kereteire nagyobb hangsúlyt helyezett.⁶ A kormányzati funkciók rendszerváltáskori megalapozásakor a magyar helyi forrásszabályozási rendszer elvi magyarázataként inkább az első generációs elméletekre építettek (Vági, 1991; Bird et al., 1995: 3–34), természetesen az e területen történő intézményi változások szükségessége mellett érvelve (Davey–Horváth–Péteri, 2000; Péteri, 2007).

A közpénzügyek e felfogásában a pénzügyi decentralizáció a közfeladat-ellátás területi és szervezési szintek közötti megosztását és a finanszírozási kapcsolatok megfelelő rendezését jelenti. Ez társadalmi szempontból pedig azért fontos, mert a feladatok és a források egymáshoz rendelésével a demokratikus intézmények döntési mechanizmusai számára megteremtí az érdemi működés alapfeltételeit.

1.2 Elemzési probléma és kérdésfeltevés

A helyi közigazgatásnak és az önkormányzati feladattelepítésnek régi problémája a forráselosztás racionalitásával való összeegyeztethetőség. A probléma lényege, hogy a közszolgáltatások többségénél a pénzügyileg hatékony feladatellátáshoz szükséges területi egység nagysága eltér a politikai-közigazgatási szempontból kialakított területi egységektől, ráadásul az optimális méret feladatcsoportonként különböző lehet.

A köz- és a magánjavak, valamint -szolgáltatások elosztása, azaz az allokációs funkció tartalmának a meghatározása ezért egyben a közfeladatok ellátásának területi diverzifikálását, a földrajzi térben megvalósuló elosztást is jelenti.⁷ A pénzügyi decentralizáció teoretikus közegében ezt a kérdést a klubjavak fogalmával írják le, amelyek fogyasztása közös, de a nem fizetők kizárhatók. Az optimális klub problémáját Buchanan fogalmazta meg, aminek lényege, hogy a „zártkörű” klub legmegfelelőbb méretét kell költség-haszon elemzés útján meghatározni,⁸ figyelemmel a klubok közötti átjárás lehetőségére (Atkinson–Stiglitz, 1980: 522). Közigazgatási szempontból a klubjavak értelmezéséhez azonban mindenképpen hozzátartozik két dolog (Lane, 1995: 36):

- a) a helyi kormányzatok általában olyan javak és szolgáltatások biztosítására törekszenek, amelyek eredendően nem tiszta közjavak, közszolgáltatások, csak azzá válnak (Stiglitz, 1988: 638);
- b) olyan szinten biztosítják őket, ahol a díjfizetők köre az adott szolgáltatás mennyiségének és minőségének optimumát képes igénybe venni, azaz a közfeladat-ellátás racionális mérete gazdasági szempontból meghatározható (Musgrave, R.A.–Musgrave, P. B., 1989: 445–456).

E tiszta modell azonban – miként Lane józanul rámutat (Lane, 1995: 38) – automatikusan nem érvényesülhet, mert a feladatmegosztást nagymértékben politikai preferenciák vezérik. A közfunkciók területi egységenkénti és szintenkénti telepítésének ezzel együtt is

⁶ V.ö. Sivák–Vigvári, 2012: 171; Vigvári, 2008: 175. összefoglalásával.

⁷ Nem tévesztendő össze a redisztribúciós funkcióval, aminek van területi elosztási tartalma is.

⁸ Buchanan (1965) tanulmányát idézve ez a kérdés a közjavak és a közpénzügyek teóriájának állandó témája. Lásd erről Cullis–Jones, 2003: 89–90.

marad gyakorlati jelentősége, hiszen egy olyan fontos szempontot hangsúlyoz, amit tartósan nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nevezetesen azt, hogy a közfeladatok bizonyos fajtáit az ellátás területi optimumára figyelemmel kell megszervezni.

A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem területi megközelítést is igényel. Mégpedig nem egyszerűen szervezéstanai szempontból, hanem a közjavak és közszolgáltatások sajátosságain alapuló okokból. A területi allokáció⁹ a közösségi javak és szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának egyik formája. Feltételezi a döntési viszonyok meghatározott szerkezetét és felépítését. Értelemszerűen pénzügyi szabályozórendszer is kapcsolódik hozzá, amely a költségvetési finanszírozás rendjét és alkalmazott technikáit nagyban befolyásolja.

1.3 Feladatmegosztás Magyarországon

Magyarországon az 1980-as évek végétől formálódó makrogazdasági és területi reformok a vizsgált időszak elején még együttesen reagáltak az államháztartás allokációs funkciójának mind a két jelentéstartalmára: a köz- és a magánszolgáltatások közötti határok alakulására és a közszolgáltatások szervezési felelősségének területi kormányzati szintek közötti megosztására. A korábbi állami feladatok decentralizációja és piacositása, valamint az újonnan értelmezett közösségi funkciók területi telepítése összekapcsolódott.

Az akkor új költségvetési rendszer a megyei szintű közvetítéssel zajló ágazati újrarendelési alkukra épülő finanszírozást váltotta fel. A kísérletnek elméleti jelentősége a mából visszatekintve az, hogy teljesen új alapokra helyezte a közszolgáltatások finanszírozását. A nyújtott szolgáltatások szintjét igyekeztek összekapcsolni a helyben rendelkezésre álló források mértékével. Ezzel újfajta helyi érdekeltségi viszonyokat teremtettek, amelyek az önkormányzati feladatok hatékony ellátására és a saját források növelésére ösztönöztek (Péteri, 2008).

Mindennek ellenpontját képezi 2010-től kezdődően e decentralizált közszolgáltatási rendszer alapvető átalakítása. Két év alatt 29%-kal csökkent a helyi szinten ellátott feladatok köre, és 2012-ben az önkormányzati kiadások súlya a GDP-hez viszonyítva már csak 9% volt (Eurostat, 2013). Megszűnt a feladatellátás egységessége, így például az alapvetően központi költségvetésből finanszírozott iskolák működtetését átvállalhatják az önkormányzatok. Megnőtt az állami-közösségi tulajdon befolyása és csökkent az alternatív, magánszervezetekre épülő szolgáltatásszervezés lehetősége a humán szolgáltatások terén.

Mindezek alapján kutatási feltevéseink az, hogy a vizsgált két évtizedes időszakban a magyar pénzügyi decentralizáció kiindulási modellje a kihívásokra nem mindenben tudott megfelelő válaszokat adni. A rendszer „ellenálló képességének” elemzésekor a következőkre kerestünk választ: Az alkalmazott modell milyen pontokon nem felelt meg a pénzügyi decentralizáció követelményeinek? Hol hiányoztak a feladatellátás méretgazdaságossági szempontból optimális rendszerének a kialakulásához szükséges sokszínű önkormányzati intézmények, azaz melyek voltak a működés belső korlátai? A továbbiakban kutatási kérdéseink alapján a magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer alakulását elemezzük.

⁹ V.ö. Bailey, 1999: 6–8. megállapításaival.

1.4 Az alkalmazott módszer

Az elemzés adatainak forrása a Magyar Államkincstártól (korábban TAKISZ-tól) a VÁTI által átvett és üzemeltetett Területi Információs Rendszer településsoros költségvetési mérlegadatai (bevételek és kiadások). Ebből a kutatás céljára szolgáló adatbázist, melynek jelentősége a pénzügyi költségvetési és a településsoros statisztikai adatok összekapcsolása, Vécsei Pál készítette. A részletes leírást a kötet melléklete tartalmazza. Ahol külön nem jelezzük, ez az adatbázis a grafikonok forrása.

2. Kihívások és a magyar eset válaszútja

2.1 A jelenség: méret és demokrácia

A klasszikus forrásszabályozási rendszer által kezelendő nehézségeket az optimális feladatellátási méret és a hatékony helyi döntéshozatalban testet öltő demokrácia („size and democracy”) érvényesülési kereteinek ismert szakirodalmi problémájaként azonosíthatjuk. Igazgatáspolitikai oldalról (Dahl and Tufte, 1973) a feszültség abban áll, hogy a közakarát közvetlen kifejezése ember-, illetve választóközeli, de főleg egységes, a földrajzi határokhoz igazodó, helyben ellenőrizhető és stabil önkormányzati szervezést követel. Míg a feladatellátás gazdasági logikája nagyobb, akár a közigazgatási határokat átlépő ellátási egységek kijelölését igényli, ráadásul szolgáltatásonként eltérő körzetek mentén. A közpénzügytan szerint viszont a vita mederben tartása a források egy részének garantált helyben hagyásával, továbbá a költségvetési hozzájárulások szabályozott elosztási rendszerének kialakításával érhető el.

A második generációs pénzügyi decentralizációs elméletek szerint a viszonylag kiegyenlített és hatékonyan működő szabályozás tartós fennmaradásához a feladatellátási¹⁰ integrációk közigazgatás-szervezési (és -politikai) megvalósulása szükséges. E méretgazdaságossági elvet támogató egyik fő intézményes megoldás a feladatrendszer különböző méretű helyi kormányzati egységek szerinti differenciálása, mikor is a városok szerepeit egyértelműen központi és térségi funkcióikkal azonosítják. Másik megoldási típus, hogy a kisebb méretű önkormányzatok tudatosan szervezett integrációk keretében biztosítják a nagyságrendjüket meghaladó kapacitásokat igénylő funkciókat, amelyek formái a társulások vagy városközösségek. Végül a közszolgáltatások megszervezhetőek a közigazgatási területi szintek mint térségi egységek mentén, amikor alsó-középszinten a járásek és kerületek, középszinten a megyék, még nagyobb integráció alakjában pedig a régiók vagy tagállamok jelennek meg.

Magyarország esetében mindezek az intézményi megoldások csak részlegesen valósultak meg és így hatásuk gyengének bizonyult. A kutatási kérdésekhez kapcsolódó egyik hipotézisünk, hogy a pénzügyi decentralizáció forrásszabályozási rendszere bármennyire is következetesen indult, és bármennyire is mindvégig sokat megtartott e helyzeti energiájából, a méretgazdaságosság követelményeinek csak nehezen és megszorításokkal tudott megfe-

¹⁰ Lásd és v.ö. a következővel: Vígvári, 2006.

lelni. A pénzügyi szabályozás alakulása jól jelezte a rendszer problémáit, de a feladatellátási integrációk hiányát önmagában nem pótolhatta.¹¹

2.2 Helyi költségvetési alapok

A közszolgáltatási feladatok és a források egymáshoz rendelése a helyi önkormányzati finanszírozási gyakorlatban alapvetően kétféle módon lehetséges. A tervezdálkodás időszakából örökölt szabályozási rendszer az egyedi önkormányzatok kiadásait számítja ki és ebből levonva a tervezett saját forrásokat határozza meg tételesen a nyújtott központi költségvetési támogatás összegét. Ennek a modellnek változatos formái alakultak ki, attól függően, hogy mennyire részletes és beavatkozó a kiadási szintek előírása és milyen módon történik a saját bevételek becslése.

A másik módszer csak az önkormányzatok bevételeit szabályozza: törvényekkel határozza meg a saját bevételek képződésének feltételeit és a központi költségvetéssel megosztott adóbevételek összegét, amit azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. Ebben a forrásszabályozási rendszerben a kiadási előirányzatokról az általános foglalkoztatási és az ágazati szakmai szabályozás, valamint a költségvetési előírások keretein belül helyben döntenek.

Magyarországon 1990-ben az utóbbi, a forrásszabályozási modell került bevezetésre – követve az európai és más nyugati integrációs ajánlásokat,¹² de egyben konzisztens egyedi alkalmazást is megvalósítva.

A forrásszabályozási elv alapján a többszatomás finanszírozási rendszer az adóbevételek megosztását és az általános célú állami támogatásokat alkalmazta, így az akkori időszak leghaladóbb szakmai megoldásaira épült (Davey–Péteri, 2006). Ezek a technikák biztosították a helyi önállóságot, valamint érdekeltté tették az önkormányzatokat a saját bevételek növelésében és a hatékony feladatellátásban.

A modell kiindulási pontjai a következők voltak:

- a) A közfeladatok jelentős része került át a helyi önkormányzatokhoz. A két évtized során az államháztartási kiadások 23–27%-át használták fel helyi szinten és a GDP 12–13%-át tette ki az önkormányzati költségvetés. Ez nemzetközi összehasonlításban is erőteljes kiadási decentralizációt jelentett, bár az Európai Unió 27 országa tekintetében ez az átlag 17% (központi szint alattinak számítva a szövetségi országokban a tagállamok kiadásait is).
- b) Mivel a helyi feladatok többségét olyan kötelező közösségi szolgáltatások tették ki, amelyeket minden jogosult számára biztosítani kellett, ezért a feladat ellátására képtelen települési önkormányzatoknak arra is lehetősége volt, hogy ezen szolgáltatásokat átadják a megyének. Emellett a települési önkormányzatok át is vállalhatták a megyei önkormányzatok feladat-, hatáskörébe utalt közszolgáltatások ellátását. Az egyedi települési önkormányzati döntés alapján történő feladattelepítés olyan mér-

¹¹ Érdemes megjegyezni összehasonlításképpen, hogy más kelet-közép-európai országokban az átalakulás menet közbeni intézményi fejlesztési kísérletei nem feltétlenül voltak ennyire hatástalanok (Swianiewicz, 2002; Regulski, 2003).

¹² Lásd és v.ö. Horváth, 2007: 7–9.

tékben növelte meg a rendszer rugalmasságát, hogy az egységes forrásszabályozási gyakorlat nem volt képes a változások követésére.

- c) A korábbi állami-közösségi eszközök átadásával jelentős vagyonhoz jutottak az önkormányzatok. Ezzel együtt azonban a kötelező és a szabadon választott helyi infrastruktúra és gazdaságfejlesztési feladatok is nagy terheket róttak az önkormányzatokra.
- d) Az önkormányzati rendszer első évtizedében fokozatosan alakult ki a saját bevételi önállóság. A helyi adózás bevezetésével, a korábbi hatósági ármegállapítási jogkör decentralizációjával a saját folyó bevételek finanszírozták a helyi költségvetés közel harmadát. A saját bevételek között fokozatosan nőtt a helyi adóbevételek súlya (2007-ben már 55%), és ezen belül is elsősorban a helyi iparüzési adó volt a meghatározó (2012-ben a helyi adók 78%-a).¹³
- e) Az 1988-ban bevezetett személyi jövedelemadó egyik jellegzetessége az volt, hogy átengedett adóbevételeként teljes egészében a helyi feladatok finanszírozását szolgálta. A későbbi önkormányzati forrásmegosztási rendszerben is meghatározó volt ez a központi adóbevétel, bár a megosztás aránya az önkormányzatok számára kedvezőtlenül alakult. A helyi költségvetésbe került SZJA részaránya 2010-re már elérte az összes önkormányzati bevétel ötödét. Igaz ennek az összegnek ekkorra már egyre kisebb része jutott vissza közvetlenül az adófizetők lakóhelyére.
- f) A forrásszabályozási rendszer legfontosabb eleme az általános célú normatív támogatások bevezetése volt. Ezek a népességszámra és szolgáltatási feladatmutatók egységére vetített állami hozzájárulások tették ki a helyi bevételek legnagyobb részét. Az egyre bővülő támogatási célkitűzések miatt az induló 16 darab mutatószám a 2004. évre már 100 fölé nőtt (Rozsi, 2007), és ezt tovább finomították az alapmutatók különböző módosító tényezői.
- g) Az önkormányzati finanszírozási rendszer újítása volt a helyi hitelfelvételi önállóság garantálása, majd a közvetett eladósodási szabályozás bevezetése. Az éves hiteltörlesztés legfeljebb az önkormányzati saját bevételek egy csoportjának 70%-a lehetett, ezen kívül a konszolidációs eljárás szabályainak rögzítésére is sor került. Az adósságrendezési eljárás alá kerülő önkormányzatok száma elenyésző volt, és a helyi önkormányzatok együttesen még 2011-ben is csak az egynegyedét használták ki a hitelkorlátnak. A hitelfelvétel korlátozása viszont az önkormányzati kötvénykiadásra nem terjedt ki, melynek állománya 2006 után megnövekedett.¹⁴ A devizaalapú adósság-problémák ehhez adódtak hozzá a globális ingatlanpiaci válság után. De ez a későbbi kommunikáció ellenére csak a tőkeerős (jellemzően nagyvárosi és fejlett városi) helyeket érintette, és éppen emiatt őket sem végzetesen.¹⁵

Ez a rendszer tehát nagyobb önkormányzati önállóságot és így erőteljesebb helyi elszámoltathatóságot biztosított a korábbi tételes kiadási előirányzatokra épülő támogatási rendszerrel. A forrásszabályozási rendszer logikája először lényegesen a 2007. évben bevezetett

¹³ <http://www.allamkincstar.gov.hu/ext/k11/2> (2013.03.21.)

¹⁴ Lásd és v.ö. Gál, 2011: 129–131, 135–136. megállapításaival.

¹⁵ A sajtóból ismertté vált Esztergom város esete kivétel, ebben a nagyságrendben mindenképpen. Ráadásul a város fizetésképtelensége jelentős részben inkább politikai patthelyzet következménye volt.

közzoktatási „teljesítménymutató”, azaz a standard tanulócsoporthoz méretező normatív támogatások bevezetésével módosult.

2010 után a helyi önkormányzati pénzügyi változások egyik eleme a feladatfinanszírozás bevezetése volt. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségeként kapják meg az önkormányzatok. A 2013. évi költségvetésben az egyes feladatok (pl. településüzemeltetés) kiadási szintjének a számítása az egyes településkategóriák átlagos költségei alapján történt; míg a bevételek között az iparüzési adó minimális, 0,5%-os kulccsal számított összege került beszámításra. Ez a módszer a rendszer finomabb szabályozására ad lehetőséget, és ha a tényleges kiadásokat nem korlátozzák a támogatási feltételek, akkor a forrásszabályozáshoz hasonló helyi érdekeltséget biztosíthat.

3. Az önkormányzati finanszírozás korlátai

A vizsgált magyar helyi önkormányzati finanszírozási rendszert az intézményi környezet erőteljesen befolyásolta:

- a) A helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. Az állampolgári jogon járó szolgáltatások többsége olyan helyben kötelezően ellátandó feladat, amely esetében az önkormányzatoknak az ellátás színvonalára vonatkozóan nincs nagy mérlegelési lehetősége. Így a megfelelő minőségű szolgáltatás biztosítására jellemzően csak a nagyobb, városi helyhatóságok voltak képesek.
- b) A helyi önkormányzati forrásképződés rendszerében a saját bevételek meghatározóak voltak és összetételükből következően a forrásteremtési kapacitásokban kezelhetetlen különbségek alakultak ki.
- c) A helyi feladatok jellege és a nagy saját bevételi különbségek végül olyan költségvetési támogatási rendszer kialakításához vezetett, amely egyedi, részletekbe menő beavatkozásra adott alkalmat.
- d) Részben ebből következően a választási ciklusokkal változó politikai célok erősen mozgatták, mozgathatták a forrásszabályozási rendszer elemeit.

A következőkben ezen állítások kibontásával kívánjuk bizonyítani, hogy bár a decentralizáció pénzügyi alapjai kiépültek, de önmagukban a megfelelő intézményi keretek hiányát nem voltak képesek kezelni.

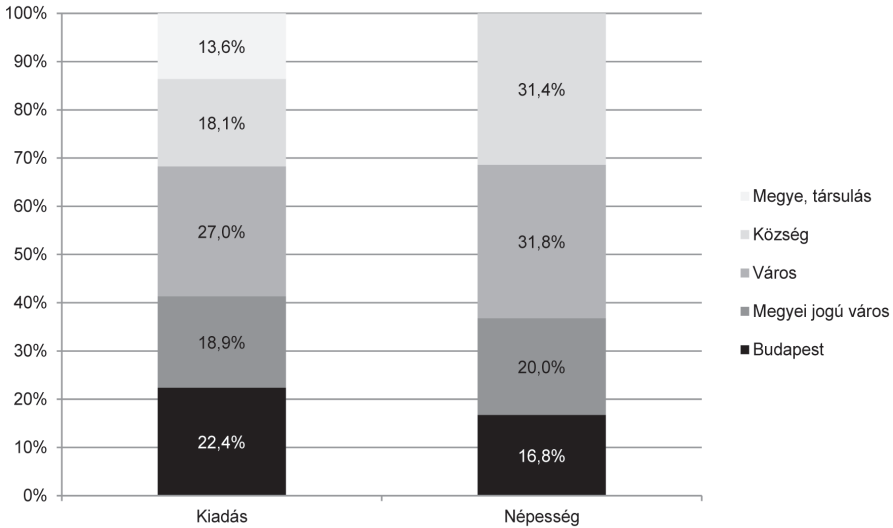
3.1 A kötelező helyi feladatok nagy pénzügyi terhei

3.1.1 A nagyvárosi pólusosság

Az önkormányzati kiadások és a népesség megoszlását összehasonlítva látható, hogy az ötvenezer főnél nagyobb népességszámú városok, azaz jellemzően a megyei jogú városok és a főváros (valamint a megyei önkormányzatok) biztosítják azokat a térségi és költségesebb szolgáltatásokat, amelyek a kisebb városokban és különösen a községekben nem elérhetőek. Ezt mutatja az is, hogy az ötvenezer fő alatti települések népességszámmal mért súlya minden egyes településcsoporthoz nagyobb, mint az ide jutó költségvetési kiadás (1. ábra).

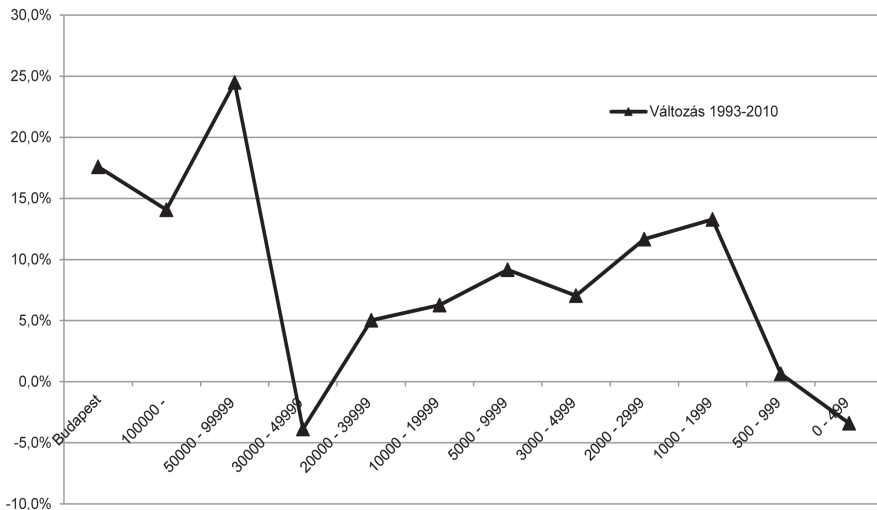
1. ábra

Önkormányzati kiadások és népességszám megoszlása (2010)



2. ábra

**Egy főre jutó önkormányzati kiadások változása
1993 és 2010 között (2010. évi áron)**



Annak ellenére, hogy a települések átlagos méretében és az aprófalvak arányát tekintve az országon belül jelentős különbségek vannak, az önkormányzati kiadások nagy régiók közötti megoszlása kiegyenlített képet mutat. A 2010. évi adatok alapján az egyes régiók önkormányzati kiadásokból való részesedése alig tér el az ott élő népesség súlyától.

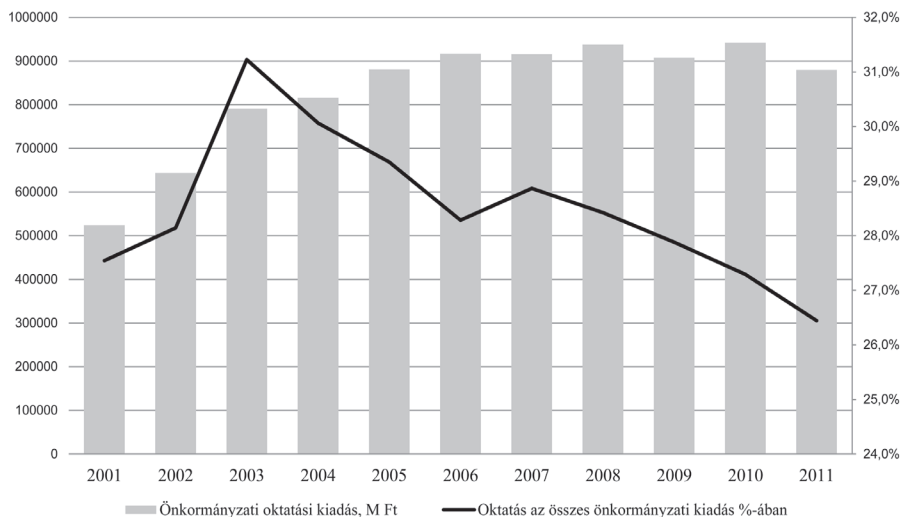
1993 és 2010 között a helyi önkormányzatok fajlagos kiadásai (összehasonlító áron számolva) átlagosan 11%-kal nőttek. Ennél az országos növekedési ütemnél a nagyvárosok, valamint az 1000–3000 közötti lakosságszámmal rendelkező községek értékei voltak magasabbak (2. ábra). A két évtized során az egy főre jutó önkormányzati kiadás viszont változatlan volt vagy csökkent két településtípus esetében: az ezer fő alatti kis településeken és a megyeszékhelynél kisebb, másodvonalbeli (30–50 ezer fős) városokban. A kis-településekről történő forráskivonás a rendszer hatékonyságára tett kísérletnek tekinthető. A közepes méretű városoktól pedig feltehetően a megyeszékhely városokhoz kerültek át feladatok és források.

Mindezek már nyomon követhetők az egyes régiók helyzetének változásában is. A két évtized során a fajlagos önkormányzati kiadások a négy kevésbé fejlett régióban 15%-ot meghaladó ütemben, míg Nyugat- és Közép-Dunántúlon, valamint a közép-magyarországi régióban csak 4–7%-kal növekedtek. A rendszerben tehát lezajlott egy nagyterrségi szintű kiegyenlítődés, bár a „nyertes” régiókban feltehetően a nagyvárosok (Pécs, Szeged, Miskolc, Debrecen) növelték az adott régió átlagát.

Bár a helyi önkormányzati költségvetések ágazatonkénti kiadásairól nincsenek megbízható részletes adatok, de az tudható, hogy a közoktatás volt az egyik legnagyobb helyi feladat (3. ábra). Az elmúlt évtizedben az oktatás a 2002. évi választások után lett a legjelentősebb kiadási tétel, amikor a helyi költségvetés 31%-át tette ki. A gazdasági válság hatására a helyi szociális támogatások összege is folyamatosan növekedett 2010-ig: ekkor már elérte az önkormányzati kiadások 8%-át, ami a 2006. évi részarány kétszerese volt.

3. ábra

Oktatási kiadások a helyi költségvetésben



Forrás: <http://www.nefmi.gov.hu>,¹⁶ MTA-TKI projekt adatbázis

¹⁶ <http://www.nefmi.gov.hu/miniszterium/statisztika/oktatasi-statisztikak> (2013.06.30.)

A helyi feladatok között többségben lévő alapvető humán szolgáltatások (oktatás, szociális feladatok, egészségügy) közös jellemzője, hogy kötelezően, mindenki számára központilag meghatározott szinten kell biztosítani az ellátást. Helyi mérlegelésre tehát nem volt sok lehetőség. Ezzel szemben a kommunális szolgáltatások színvonala és az ezekre fordított kiadások a helyi pénzügyi feltételektől függően rugalmasabban alakíthatók. Mivel a mindenkinek egyformán járó humán szolgáltatások tették ki az önkormányzati költségvetés nagyobb részét, ezek a kiadások nagy nyomást gyakoroltak a helyi költségvetésre. Az önkormányzatok jelentős része azonban ezen ellátási kötelezettséget nem tudta teljesíteni: így kerültek a politikai és a szakmai viták napirendjére a falusi kisiskolák problémái, a kisvárosi kórházak fenntartási nehézségei, részben az elvándorlás miatt pedig egyre égetőbbé váltak a városi szociális problémák az elmaradottabb régiókban és a falusi térségekben.

Ebből a néhány adatból is látható, hogy a helyi szintre telepített, de mindenkinek egyformán járó szolgáltatások a városokban koncentráálódtak. A megfelelő minőségű ellátás biztosítása a kisebb önkormányzatok többségének nagy költségvetési terhet jelentett – ezen kötelező szolgáltatások ellátására csak a nagyobb, városi helyhatóságok voltak képesek.

A finanszírozási rendszer ebben az értelemben jól vizsgázott. Lényegében létrehozta a méretgazdaságossági szempontból szükséges feladatellátási integráció egyik formáját, mégpedig a városközponti és a környező térségre kihatással lévő egységeket. A közigazgatási intézményrendszer ugyanakkor erről a tényezőről kevéssé vett tudomást, ami feszültségekkel is járt.

3.1.2 A középszint

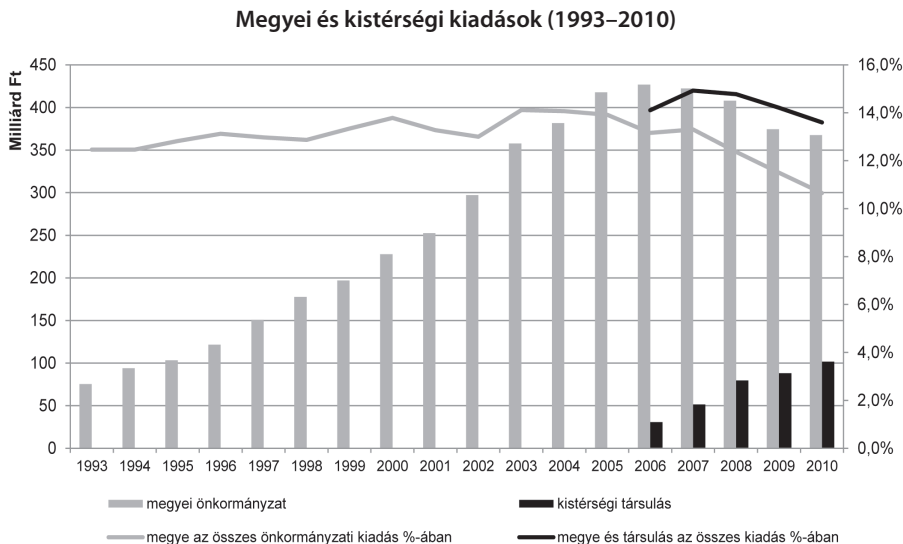
A kisméretű és sokféle feladat ellátására kötelezett települési önkormányzatok közvetlen központi költségvetési támogatása láthatóan nehezen volt kezelhető a forrásszabályozás kialakult rendszerében. A területi középszint költségvetési súlya a helyi önkormányzati kiadások között alig változott, a vizsgált időszakban 13% körül alakult (4. ábra).

A megye mint középszintű önkormányzat a múltbéli újraelosztó szerepe miatt nem volt elfogadott a települési önállóságra épülő rendszerben. Bár úgy tűnik, a megye közelebb van a települési szintű problémákhoz és alkalmas lenne erre a feladatra, a támogatás-elosztás politikai meghatározottsága miatt nem került a települési önkormányzatok fölé, nem alakult ki hierarchikus viszony köztük. A korábbi önkormányzati törvény mindazonáltal lehetőséget adott azon települési intézmények megyének történő átadására, illetve visszaadására, amelyeket nem tudtak helyben fenntartani.

A közoktatás területén éltek is ezzel a lehetőséggel a települési önkormányzatok. A kilencvenes években a megyei önkormányzat által fenntartott középiskolák száma egyharmadával megnőtt, ezzel párhuzamosan a települési önkormányzatok által működtetett intézményeké pedig csökkent. Terjedtek viszont az egyházi és a magániskolák, különösen az alapítványi középiskolák, amelyek száma ötszörösére nőtt 1993–1999 között. Ez a folyamat az elmúlt évtizedben az önkormányzati finanszírozási problémák miatt még inkább felgyorsult: 2011-ben már 206 egyházi fenntartású középiskola működött és a közoktatási statisztikában ekkor már 452 „egyéb” fenntartású intézményt tartottak nyilván.

A megyei önkormányzat tehát nem töltött be vezető szerepet és kevéssé működött integratív kormányzati feladatellátási szintként. Ugyanakkor a települési szintről kikerülő szolgáltatások ellátására alkalmas volt, amolyan védőhálóként működött. Jól látható viszont,

4. ábra



hogy a területi szint problémáját a szektorális ellátási módok (állami – magán – harmadik szektor – egyház) közötti allokáció tartalma követi, és képes kompenzációra.

3.1.3 A társulási kísérlet

Az elaprózott települési önkormányzati rendszer problémáinak a megoldását célozta a társulások bevezetése és ösztönzése. A legsikeresebb próbálkozás a vizsgált időszakban a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt. Ez a közigazgatási változás (a 4. ábra alapján is jól láthatóan) a megyei önkormányzatok költségvetési részesedésének a csökkenését eredményezte. A közösen ellátott térségi igazgatási és szolgáltatási feladatok finanszírozását az együttműködő települési önkormányzatok hozzájárulása mellett a központi költségvetési támogatások is biztosították, ösztönözték. E kistérségi modell fokozatosan terjedt, így 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások csaknem 3%-a ide jutott, az állami támogatások 6%-át a társulások használták fel.

A kistérségi rendszer részben a korábbi önkéntes társulási formákra épült, ugyanakkor mégis irányított területi rendszerben működött. Időhiány miatt és megfelelő helyi költségvetési érdekeltség nélkül azonban ez a modell nem tudott kifejlődni és minden szereplő számára érzékelhető megoldást hozni. A méretgazdaságosság követelményét Magyarországon a társulási rendszeren keresztül viszonylag kevésbé lehetett érvényre juttatni. A többcélú kistérségi társulási modell így nem vált meghatározó súlyúvá, a politikai váltás következtében befejezetlen kísérlet maradt.

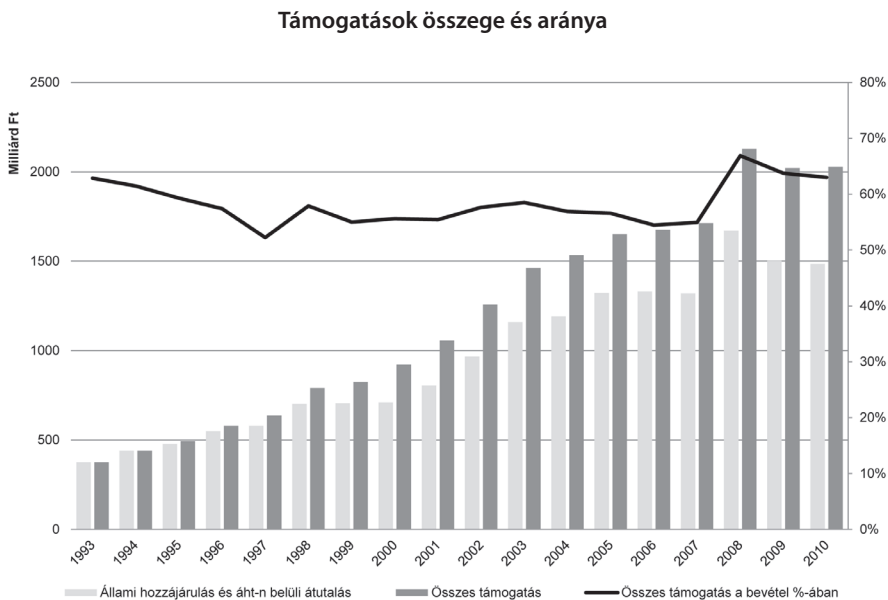
A kistérségi társulási kísérlet volt az időszak egyetlen nagyobb strukturális reformja. Az elaprózott és ugyanakkor széleskörű feladatokkal rendelkező önkormányzati rendszerben a többcélú kistérségi társulások lehetőséget kínáltak a szolgáltatás-szervezési és a politikai szempontok harmonizálására. A társulások célja az volt, hogy a kistelepülések politikai önál-

lóságának fenntartása mellett gazdaságilag racionális méretű szolgáltatás-szervezési egységek jöjjenek létre. Ennek elégtelensége és a regionális önkormányzati szint létrehozására irányuló elvetélt kísérlet viszont azt mutatja, hogy a hazai önkormányzati rendszer második évtizedének végére a decentralizáció társadalmi-politikai elfogadottsága jelentősen csökkent.

3.2 A bevételi kapacitások különbségei

A helyi önkormányzatok három formában jutnak hozzá központi költségvetési támogatásokhoz, állami hozzájárulásokhoz. Egyrészt különböző módokon kapnak központi költségvetési támogatásokat, másrészt az egészségügyi intézményeket államháztartáson belüli átutalások finanszírozzák, a megosztott személyi jövedelemadó nagyobbik része pedig normatív támogatásként kerül az önkormányzatokhoz. Bár ez utóbbiak az éves költségvetési beszámolókbán a lakóhelyre átengedett személyi jövedelemadó részeként jelennek meg, az azonban látható, hogy a normatív állami hozzájárulások, az államháztartáson belüli átutalások és az egyéb támogatások aránya együttesen a helyi költségvetések 55–60%-a között mozgott az előző két évtized során (5. ábra).

5. ábra

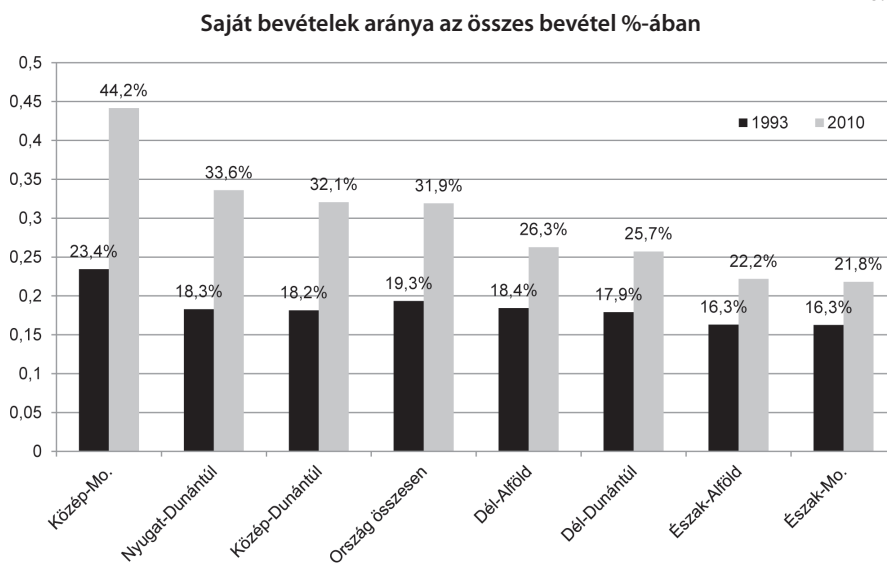


A hosszú távú trendek is jól láthatóak: 1997-ig a restriktív politika hatására csökkent a helyi önkormányzatok támogatottsága, ezután csak a választási ciklusokhoz kapcsolódóan (1998, 2002) volt érzékelhető változás. A 2008. évi növekményt a számbavételi módszerek változása magyarázza, ekkortól ugyanis a feladatmutatók alapján elosztott személyi jövedelemadót már támogatásként kezeli a költségvetési információs rendszer.

A helyi saját források azonban egyre nagyobb mértékben járultak hozzá az önkormányzati feladatok finanszírozásához. 1993-ban, amikor a helyi adózás rendszere ténylegesen

elindult, még csak egyötödnyi súlyt képviseltek a saját bevételek az önkormányzati költségvetésben. Mára ez az arány már 31%-ra nőtt (6. ábra). A 6. ábrából jól láthatók az egyes nagy régiók gazdasági fejlettségi színvonalában meglévő különbségek is: az önkormányzatok a központi régióban és a Dunántúl fejlettebb részén tudták a saját bevételi lehetőségeket kihasználni, míg a többi térségben jóval kisebb a saját források szintje.

6. ábra

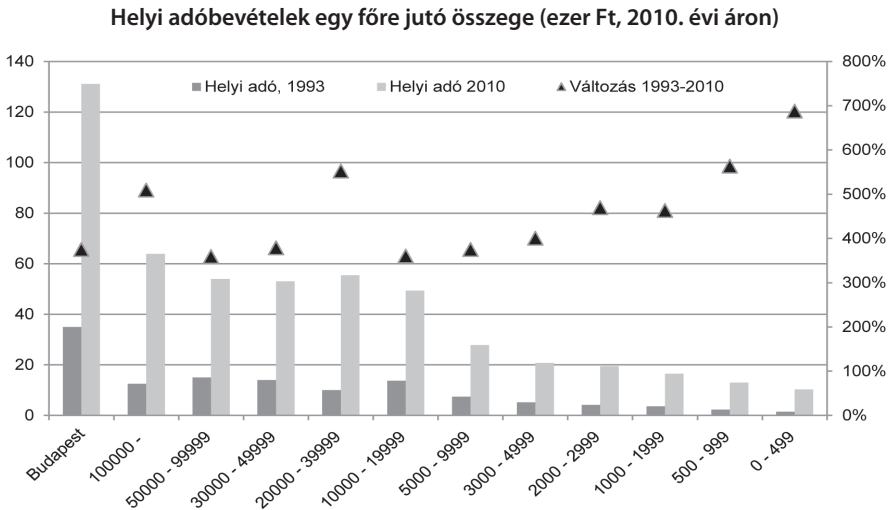


Az önkormányzati saját bevételek több mint fele helyi adó. A helyi adók egy főre jutó összegében meglévő eltérések nem csak az országon belüli nyugat-kelet irányú területi különbségeket mutatják, hanem jól láthatók az urbanizációs lejtő mentén is (7. ábra). Budapesten az országos átlag kétszerese a helyi adó fajlagos összege, míg a tízezer fő alatti településeken rohamosan csökken a helyi adóbevétel. Pedig ezek az önkormányzatok is feltehetően sokat tettek a helyi adókapacitás jobb kihasználásáért, hiszen 1993 óta öt-hatszorosára nőtt az egy főre jutó helyi adóbevételük.

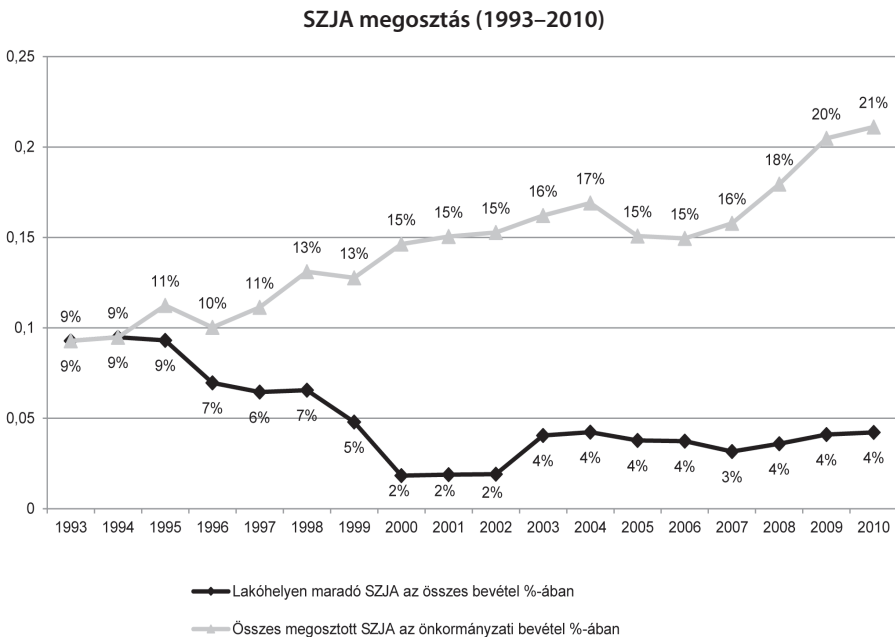
A helyi adók között meghatározó az iparüzési adó. A gazdasági válság óta kissé csökkent a súlya, de még mindig ez teszi ki a helyi adók négyötödét. Ez a magas arány részben megmagyarázza a saját bevételekben meglévő területi és településtípusonkénti különbségeket is. Adóztatható gazdasági tevékenység ugyanis inkább a Dunántúlon és a Közép-magyarországi régióban, valamint a nagyobb településeken található, ezért is magasabb itt a helyi adók egy főre jutó összege.

A saját bevételek mellett a lakóhelyre visszajuttatott központi adóbevételek is alakítják a bevételi különbségeket. Az elmúlt két évtizedben a legnagyobb átengedett bevétel a személyi jövedelemadó (továbbiakban SZJA) volt, amelynek jellemzően 40%-a került át az önkormányzatokhoz. Azonban ahogy növekedett a befolyó SZJA összege, azzal párhuzamosan csökkent a lakóhelyre visszajuttatott rész aránya (8. ábra). 2010-ben az SZJA képezte a helyi költségvetés bevételeinek egyötödét, de ekkor már a megosztott SZJA túlnyomó

7. ábra



8. ábra



része normatív támogatásként került vissza az önkormányzatokhoz. Az adófizető lakóhelyen maradó személyi jövedelemadó összege a kétezres években az összes helyi önkormányzati bevételnek már csak mintegy 4%-át tette ki.

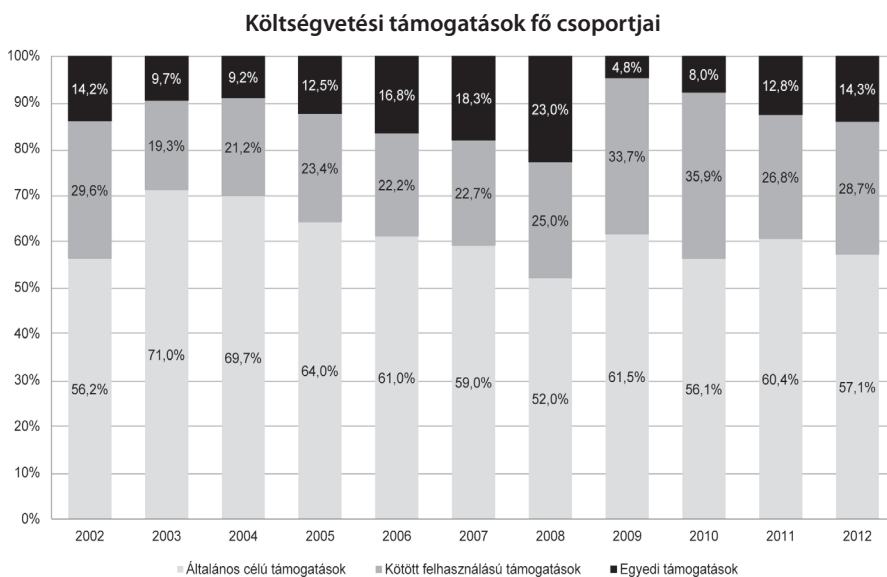
A helyi önkormányzati bevételek szerkezetében tehát két nagyobb változás zajlott le. Egyrészt megnőtt a saját bevételek szerepe, melyek közül a helyi adók voltak a meghatározóak. A helyi adók leginkább a kisméretű települések számára biztosítottak új forrásokat, viszont a helyi adóbevételek arányának növekedése általában nem járt jelentős helyi adóerő-képesség változással. Mivel a helyi adók között az iparüzési adó dominált, ez túlságosan nagy különbségeket okozott a települések között és középszinten is. A városi önkormányzatok saját bevételi előnyét tovább növelte volna a lakóhelyen maradó megosztott személyi jövedelemadó, ezért ez a fontos átengedett bevétel fokozatosan állami támogatássá alakult át. Ennek a központosított forrásnak azonban csak egy töredéke jutott a bevételi lehetőségek kiegyenlítésére, meghatározó része a népességszám és a feladatmutatók alapján került elosztásra, így az állami hozzájárulások kiegészítésére szolgált.

Mivel a méretgazdaságosság elvét csak korlátozottan sikerült érvényesíteni, a bevételi kapacitások eltérését sem lehetett másképp kiegyenlíteni, mint a központi költségvetési támogatások rendszere által.

3.3 Beavatkozó költségvetési támogatási mechanizmusok

A helyi önkormányzatok támogatottságának mértéke az előző két évtizedben nem nagyon változott. Viszont átalakult a központilag szabályozott források elosztásának módszere. Az 1990-ben bevezetett személyi jövedelemadó-megosztási és állami támogatási rendszer legfontosabb elemeinek – a lakóhelyre utalt SZJA-nak és a szabad felhasználású, szükségleti mutatóra épülő normatív támogatásoknak – a jelentősége csökkent, míg az egyedi döntéseken alapuló, kötött felhasználású és így konkrét feladathoz és intézményhez kapcsolódó állami támogatások részaránya az összes központilag szabályozott forrásból megnőtt (9. ábra).

9. ábra



Az általános célú támogatások elosztása egyre inkább a meglévő intézményi kapacitásmutatókra (pl. férőhely) vetítve történik és az általános szükségleteket mérő mutatók (pl. népességszám) alapján elosztott állami hozzájárulások jelentősége csökkent. A támogatásfajta ilyen irányú belső átrendeződése a meglévő intézményhálózat fenntartása miatt volt szükség.

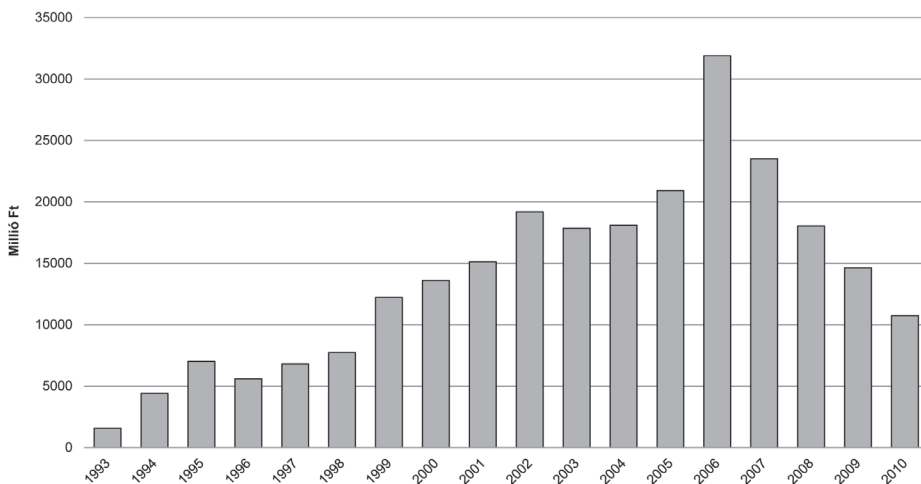
A 9. ábrán összefoglalóan egyedi támogatásnak nevezett csoport belső összetétele is megváltozott. Az önkormányzati fejlesztések forrásai 2008-ig alapvetően a címzett és céltámogatások voltak, amelyek ezután gyakorlatilag megszűntek – immáron az európai uniós alapok finanszírozzák a helyi beruházások legnagyobb részét. Fokozatosan teret nyertek viszont az olyan egyedi önkormányzati projekteket megcélzó támogatások, mint a metróépítés, majd a későbbiekben a munkabér kiegészítést, a szociális célokat szolgáló egyéb támogatások.

Az egyedi támogatások csoportjába tartoznak a működésképtelen önkormányzatoknak nyújtott állami támogatások (10. ábra). Ez a központi forrás az olyan egyedi finanszírozási problémák megoldására szolgál, amelyeket a forrásszabályozási rendszer már nem tudott kezelni. Például a települési vagy megyei önkormányzatnak olyan intézményt kellett fenntartania, amelyhez az állami támogatás és saját bevételei nem voltak elegendőek, vagy nem rendelkezett elegendő saját és megosztott bevételekkel. Ez utóbbi volt inkább a jellemző az „önhibáján kívül hátrányos helyzetű” önkormányzatokra.

Az így elosztott puffer támogatások összege nem volt túlságosan nagy: 2006-ban, amikor a legmagasabb volt ez az összeg, akkor is csak 31,2 milliárd forint összegű volt a működésképtelen önkormányzatok támogatása. Igaz, ez a települési önkormányzatok több mint egyharmadának jelentett kiegészítő forrást. Ezután csökkent a működésképtelen önkormányzatok támogatása, majd 2011-től kezdődően visszakerült ugyanerre a szintre (2011-ben 34 milliárd Ft volt). A forráshiányos települések problémája tehát változatlanul megmaradt a rendszerben.

10. ábra

Működésképtelen önkormányzatok támogatása (1993–2010)



Új jelenség a támogatási gyakorlatban, hogy évről évre nő a nevesített, egyes önkormányzatoknak nyújtott központi források összege. Tavaly már 95 darab települési önkormányzat részesült ilyen egyedi, feladathoz kapcsolódó támogatásban, ami a szabályozott források 4%-át tette ki (1. táblázat). Ennek összege jóval nagyobb, mint a pályázati alapon, mégiscsak egységes szabályok szerint elosztott működésképtelen önkormányzatoknak folyósított támogatás.

A helyi önkormányzatok központi költségvetési forrásainak összetétele, valamint a támogatások elosztási módszere a vizsgált időszakban tehát jelentősen átalakult. A forrásszabályozás keretében az SZJA megosztásának és az általános célú állami hozzájárulásoknak a korábbi rendszerét fokozatosan felváltották a központi célokhoz kötött és az egyes önkormányzatokra irányuló támogatások. Ez a nagyobb központi függés nyilvánvalóan csökkentette a helyi vezetés elszámoltathatóságát, hiszen a források megszerzése és a helyben elindított programok inkább a központi és nem a helyi célokhoz történő igazodást követelték meg. Ezzel a feladatellátás is kötöttebbé vált, amely a szolgáltató szervezeti formák közötti választás lehetőségét is korlátozta, csökkentve ezáltal a helyi közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét. Tehát nem önmagában a központi költségvetési források nagy súlya, hanem az elosztás módszere – a normativitástól és a felhasználói döntés viszonylag nagy szabadságától (és felelősségétől) való eltérítés – jelentett problémát. Az önkormányzati finanszírozási rendszerben a szolgáltatási és a pénzügyi döntések az irányított támogatások miatt kevésbé kapcsolódtak össze.

1. táblázat

Központi költségvetési transzferek aránya (2012)

<i>Transzfer típusa</i>	<i>%</i>
Lakóhelyre utalt SZJA	10,6
Kiegészítő célú SZJA	8,6
Normatív állami hozzájárulás	44,4
Központi és kötött célú támogatások	32,4
Egyedi önkormányzati támogatások (95 db)	4,1
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>

A vizsgált időszakban az önkormányzati finanszírozásban rendszerszerű változás nem következett be. Az adott politikai viszonyok között megtett korrekciós lépések alapján azonban egyértelműen kirajzolódik egy kettős tendencia: egyrészt bővültek a helyi saját bevételek, másrészt egyre kötöttebbé váltak a központi szintről juttatott források. A nagyobb helyi adózási és hitelfelvételi önállóság szélesítette az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét, egyben növelte a különbségeket is; az állami támogatások egyre részletesebb szabályozása viszont a pénzügyi autonómia erősödésével ellentétes irányú folyamat volt.

3.4 A politika hatása

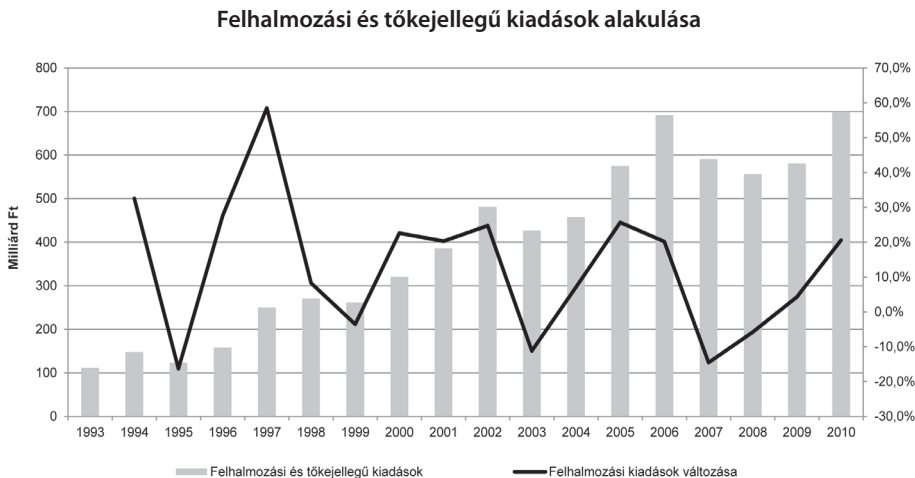
A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat szabályozó rendszerre a politikai folyamatok mindig hatással vannak. A magyar rendszerben jelentős eredmény volt a fi-

nanszírozás fő elemeinek az önkormányzati törvényben való rögzítése. Már kevésbé volt szerencsés, hogy a szabályozás elvileg és technikailag kimunkált rendszerét általában csak az éves központi költségvetésről szóló törvények alakították. Tulajdonképpen így is sikeresen, ha pénzügyi szempontból nézzük, mert a modell egy fejlődési szakaszon keresztül egyben maradt.

A politika által a szabályozásra gyakorolt hatások elemzése külön tanulmányt igényel. E helyen csak arra az egy kérdésre szorítkozunk, hogy a rendszerre magára való hatás milyen módon mutatkozott meg. (Nem foglalkozunk most az elosztásra gyakorolt hatás kérdésével.)

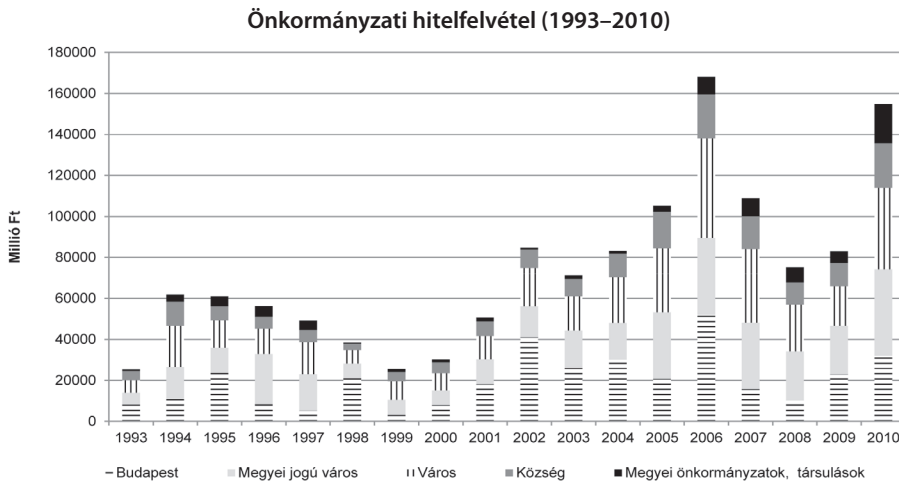
A választási ciklusok talán legjobban a fejlesztési kiadások alakulásában követhetők nyomon. Így 1994-től kezdődően minden negyedik évben kiugróan magas volt a beruházások értéke (11. ábra). A fejlesztések évenkénti növekedési üteme általában a választásokat megelőző évben mutat nagy növekedést (1997, 2005), míg a ciklusok elején csökken vagy stagnál a felhalmozási és tőkejellegű kiadások éves összege.

11. ábra



A helyi önkormányzati beruházások finanszírozása többféle forrásból történik: saját tőke jellegű bevételekből, folyó bevételekből, címzett és céltámogatásokból, illetve egyéb központi vagy decentralizált forrásból, valamint hitelfelvételből. Az egyszeri, eszközadásból, privatizációból származó saját bevételek a választásokat megelőző évben jellemzően növekedtek, és ezekben az években a beruházási kiadások több mint felét tették ki. A címzett és céltámogatások is hasonló ingadozást mutattak 2007-ig, amikortól az európai uniós támogatások átvették a szerepüket. A közvetlen központi beavatkozásra lehetőséget adó – bár nem beruházási, hanem működési célú – ÖNHKI-s támogatás (működésképtelen önkormányzatok támogatása) is hasonló, politikai ciklusokat követő ingadozást mutat (10. ábra). Végül pedig az időszak második felében az önkormányzati hitelfelvétel is a választási évek függvényében változott (12. ábra).

12. ábra



A növekvő támogatásfüggés tehát egyértelműen elvezetett a közvetlen politikai befolyás erősödéséhez. Nemcsak a központonlag alakítható egyedi támogatások ciklikus mozgása figyelhető meg, hanem a forrásszabályozási rendszer egésze mozdult el a célzott és egyedi beavatkozásokra lehetőséget adó modell felé. Mindez kevésbé a finanszírozási rendszer hibája, mint inkább arra vezethető vissza, hogy a méretgazdaságosságon alapú integráció megfelelő közigazgatási formáit nem sikerült megtalálni, illetve kiépíteni.

Következtetések

Az 1990. évi önkormányzati finanszírozási rendszer a pénzügyi föderalizmus viszonylag tiszta modellje volt. A második generációs pénzügyi decentralizációs elméletek szerint a kiegyenlített szabályozási eredmény tartósabb fenntartásához azonban a feladatellátási integrációk formáinak közigazgatás-szervezési (és -politikai) megvalósulására is szükség van. Magyarország esetében ezek az intézményi korrekciós hatások viszont gyengének bizonyultak. A pénzügyi szabályozás alakulása és hatása jól jelezte a rendszer problémáit, de a feladatellátási integrációk hiányát önmagában nem pótolhatta.

Ennek megállapítása azért lényeges, mert a 2013. év elejétől kezdődő átalakítást az önkormányzati pénzügyi rendszer összeomlásával indokolták. Mint említettük, valójában az eladósodás mértéke korántsem volt olyan súlyos, ráadásul az alapvetően erős kapacitású, kötvény kibocsátására képes önkormányzatokat terhelte. A decentralizáció ezzel még nem vált finanszírozhatatlanná. A hazai pénzügyi föderalizmus mindent egybevetve jól szolgált, ha generációnyi életpályája alatt meg is kopott kissé. Az adatok elemzése is mutatta, hogy tükrre, nem pedig oka volt a decentralizációs folyamatok bizonyos mértékű beszűkülésének.

Konklúzióink tehát az, hogy a helyi önkormányzati modell belső korlátait nem sikerült kellően leépíteni, így a méretgazdaságossági problémát nem lehetett megoldani, csak határok között tartani. A feszültségek így újratermelődtek, mert a közigazgatási alkalmazási környezet nem volt kellően alakítható. A méretgazdaságossági probléma kezelésére nálunk

az intézményi struktúra nem volt képes eléggé befogadó módon, adaptívan reagálni. Önmagában azonban mindez együtt sem érte volna el a változtatáshoz mindenképpen szükséges kritikus tömeget, azaz a modell totális leváltása ebből következően nem volt szükségszerű.

Ezért a több mint húsz év változásain is túlmutat, hogy pénzügyi szempontból lehetett volna és talán még lehet is használni a tapasztalatokat a hazai gyakorlatban. A modell alakulásának története ugyanis általános tanulságokat hordoz magában. A költségvetési decentralizáció teljes körű alkalmazását a politika vetette el. Ezt megteheti, amíg a rendszer működőképességét fenn tudja tartani. Amikor azonban a közszolgáltatási feladatokat nem képes a helyi igényekhez igazítani; a társadalmi elvárásoknak, illetve az ebből származó szakmai fejlődésnek nem tud megfelelni vagy nem finanszírozható – akkor majd megint (radikálisan) korrigálni kell. A változások progresszív iránya hosszabb távon azonban aligha lehet célszerűen olyan, amelyik a költségvetési decentralizáció piacgazdaságban és polgári demokráciában általánosan érvényesnek tartott elveit és annak gyakorlati tapasztalatait nem veszi figyelembe. Az is igaz viszont, hogy a „tisza modelleket” tudni kell igazítani a mindenkorra jövődőlő korszakok kihívásaihoz.

Felhasznált irodalom

- Atkinson, Anthony B.–Stiglitz, Joseph E. (1980): *Lectures on Public Economies*. London: McGRAW-HILL.
- Bailey, S. J. (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN.
- Batina, Raymond G.–Ihori, Toshihiro (2005): *Public Goods: Theories and Evidence*. Berlin: Springer.
- Bird, Richard M.–Ebel, Robert D.–Wallich, Christine (1995): Fiscal Decentralization: From Command to Market. In: Bird–Wallich (eds.): *Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*. Washington: The World Bank, pp. 1–67.
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, Vol. 32. No. 125. pp. 1–14.
- Breuss, Fritz–Eller, Markus (2003): *Efficiency and Federalism in the European Union: The Optimal Assignment of Policy Task to Different Levels of Government*. Working Papers, IEF Working Paper No. 50. Wien: Research Institute for European Affairs
- Cullis, John–Jones, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- Dafflon, Bernard (2006): The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: Ahmed, Etisham–Brosio, Giorgio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 271–305.
- Dahl, Robert A.–Tufté, Edward R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University.
- Davey, Ken–Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2000): *Helyi önállóság és önkormányzati feladatok*. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. Budapest: „Helyi önkormányzati know-how” program és Miniszterelnöki Hivatal.
- Davey, Ken–Péteri Gábor (2006): Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia. In: *Local Government Studies*, Vol. 32. No. 5. pp. 585–598.
- Eurostat (2013) *Government revenue, expenditure and main aggregates*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>

- Gál Erzsébet (2011): Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai. In: *Pénzügyi Szemle*, LVI. évf. 1. szám 124–144. old.
- Horváth M. Tamás (2007): „Humpty Dumpty”: Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development. In: *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, No. 2. pp. 2–19.
- King, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin
- Lane, Jan-Erik (1995): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE
- Lockwood, Ben (2006): The political economy of decentralization. In: Ahmed, Etisham– Brosio, Giorgio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 33–60.
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill
- Musgrave, Richard A.–Peggy B. Musgrave (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Olson, Mancur (1969): The principle of „fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. In: *American Economic Review*, Vol. 59. pp. 479–487.
- Péteri Gábor (2007): Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? In: Horváth, M.T. (szerk.): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Péteri Gábor (2008): Decentralisation under fiscal pressure. Local government finances in Hungary. In: Sevic, Z. (ed.): *Local public finance in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
- Regulski, Jerzy (2003): *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: OSI/LGI
- Rozsi Judit (2007): *A helyi önkormányzatok szabályozása*. Kézirat. Helyi Önkormányzati Know-How Program, Budapest.
- Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex Kiadó
- Stiglitz, Joseph E. (1988): *Economics of the Public Sector*. New York: Norton
- Swianiewicz, Paweł (ed.) (2002): *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest : OSI/LGI
- Szalai Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. Áttekintés. In: *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf. 5. szám, 424–440. old.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*. Vol. LXIV. No. 5. pp. 416–424.
- Tiebout, Charles M. (1961): *An economic theory of decentralization*. In NBER Public Finance: Needs, Sources and Utilization. Princeton: Princeton University
- Vági Gábor (1991): *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Budapest: Gondolat Kiadó
- Vigvári András (2006): Finanszírozási reform vs. feladattepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. In: *Magyar Közigazgatás*, LVI. évf. 3–4. szám, 232–247. old.
- Vigvári András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan*. Budapest: Akadémiai Kiadó

Függelék

Helyi önkormányzatok költségvetési adatai (1993–2010)

Összeállította: Vécsei Pál

Módszertani megjegyzések

Az elemzés adatainak forrásai a Magyar Államkincstártól (korábban TÁKISZ-tól) a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett Területi Információs Rendszer (TEIR), mely településsorosan tartalmazza az önkormányzati költségvetési mérlegadatokat. Ezek tartalmazzák a saját folyó bevételeket, a helyi adókat, az átengedett bevételeket és ezen belül a megosztott személyi jövedelemadót, a különböző állami hozzájárulásokat összevont formában, valamint a hitelbevételeket. A kiadási oldalon pedig közgazdasági osztályozás szerint a fő tételeket (személyi juttatások, dologi kiadások, felhalmozási kiadások, támogatások, hiteltörlesztés).

Az éves TEIR adatok az aktuális közigazgatási rendszert követik, de az összehasonlíthatóság érdekében a települési adatok az 1985. évi közigazgatási helyzetnek megfelelően kerültek be az adatbázisba. Így az 1993–2010 közötti időszakban az adatok minden évre rendelkezésre állnak 3048 településre, 1993-tól a 22 kerületre (a XXIII. kerületre csak 1995-től), továbbá a megyei önkormányzatokra, valamint (megye szerinti bontásban) a 2003 óta megalakított többcélú kistérségi társulásokra vonatkozóan. Az adatbázis tartalmazza az állandó népességszámot, a közigazgatási jogállás, a megyék és a hét statisztikai-tervezési régió kódját, így a pénzügyi adatok ezek szerint is csoportosíthatók.

A rendszerváltást követő közel két évtized önkormányzati finanszírozási viszonyainak történeti összehasonlító elemzését azonban nem csak a területszervezési intézkedések, hanem az időközben érvényesülő rendkívül jelentős inflatorikus folyamatok hatása is nehezítette. Ezen hatás mérséklése érdekében a KSH éves fogyasztói árindexeire támaszkodva a 2010. évi árszintre lettek átszámítva a folyóáras adatok.

Az adatbázis készítésekor figyelembe vett fogyasztói árindexek

Év	Árindex
1991	8,030
1992	6,528
1993	5,329
1994	4,486
1995	3,499
1996	2,831
1997	2,393
1998	2,094
1999	1,903
2000	1,734
2001	1,587
2002	1,508
2003	1,440
2004	1,348
2005	1,301
2006	1,253
2007	1,160
2008	1,093
2009	1,049
2010	1,000

Természetesen a fogyasztói árindexek használata vitatható, már csak azért is, mert az önkormányzatok 1993 és 2010 között forrásaik mintegy hatodát fejlesztési célokra használták.

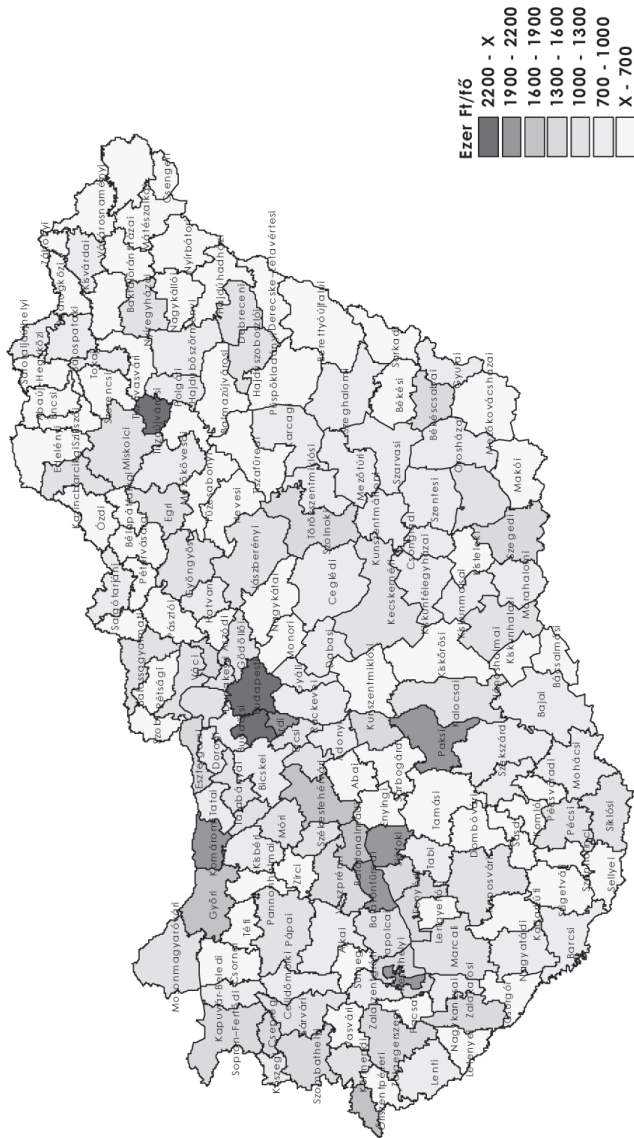
Az adatbázis kialakításának a jelentősége az, hogy összekapcsolja a pénzügyi költségvetési és a településsoros statisztikai adatokat. Ez rendszerszerűen és a teljes időszak folyamataiban, nyilvánosan eddig sohasem sikerült. A központi közigazgatás ugyanis mindig az állami területbeosztás szerinti felösszesítést végeztet, a megyék egységeihez kötötten. A költségvetési tervezés, valamint a beszámolási rendszerek ugyanis ezt követelték. A kutatási célra alkalmas adatbázis csak újra és újra, egyedileg előállítva állt rendelkezésre, és akkor is hozzáférési akadályokkal. Az adatbázis ilyen formájának előállítása és tudományos elemzési célra való felhasználása ezért fontos módszertani eredmény.

A helyi önkormányzatok bevételeire, kiadásaira és egyenlegére vonatkozó, 1993–2010 közötti adatokat tartalmazó adatbázist *Vécsei Pál* készítette.

Mellékletek jegyzéke

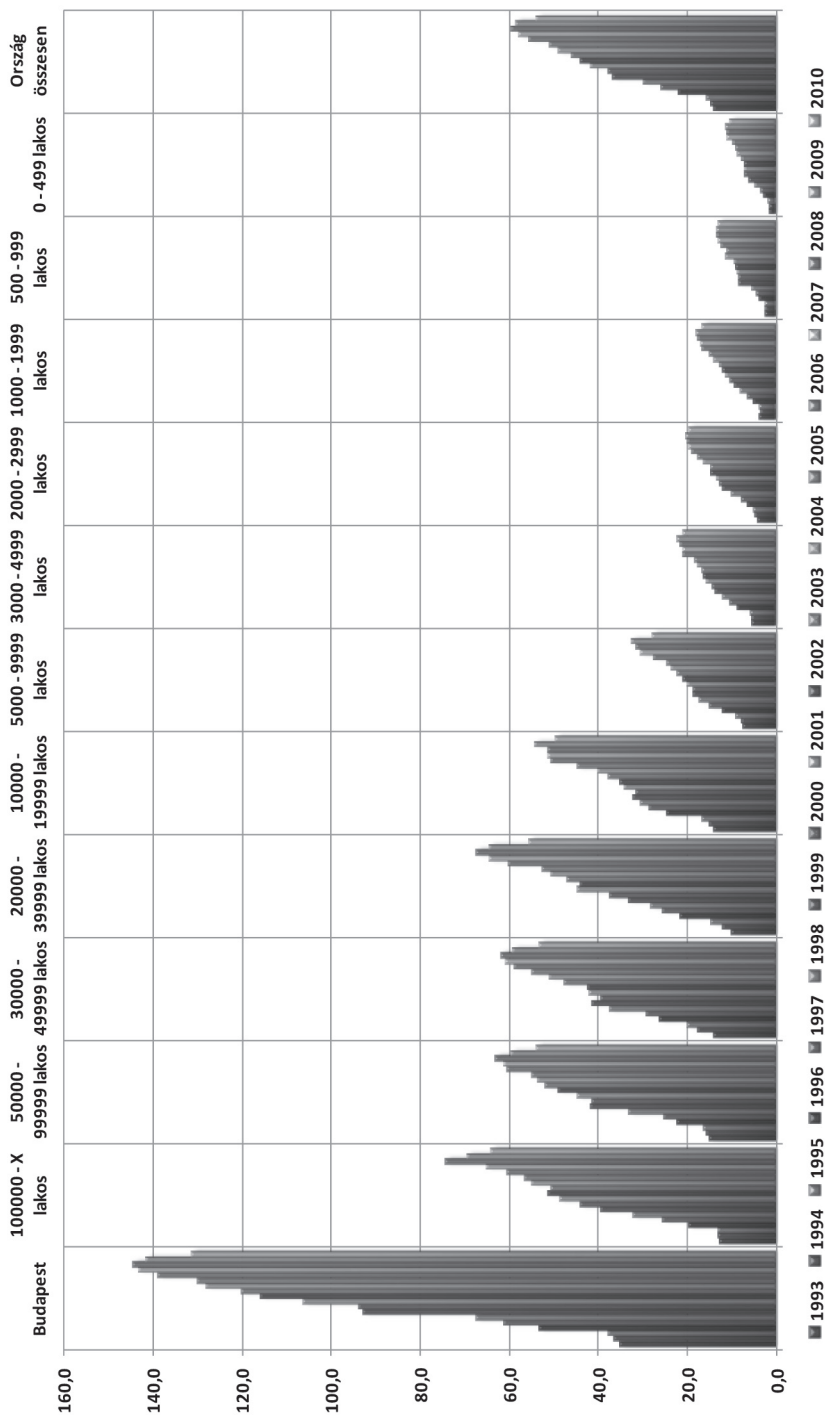
1. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó saját folyó bevételek kistérségek szerint	360
2. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó helyi adóbevételek népességnagyság-kategóriák szerint	361
3. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó átengedett bevételek közigazgatási jogállás szerint	362
4. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó normatív támogatások közigazgatási jogállás szerint	363
5. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó működőképesség megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások közigazgatási jogállás szerint	364
6. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó állami hozzájárulások és támogatások	365
7. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó címzett és céltámogatások megyék szerint	366
8. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó államháztartáson belüli átutalásból származó bevételek megyék szerint	367
9. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó folyó (működési) kiadások közigazgatási jogállás szerint	368
10. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó személyi juttatás kiadások közigazgatási jogállás szerint	369
11. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó GFS rendszerű bevételek és kiadások egyenlege közigazgatási jogállás szerint	370
12. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hitelből származó bevételek közigazgatási jogállás szerint	371
13. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hiteltörlesztések közigazgatási jogállás szerint	372
14. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hiteltörlesztések megyék szerint	373
15. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó tárgyévi kiadások közigazgatási jogállás szerint	374
16. melléklet:	Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó tárgyévi kiadások	375

**1. melléklet:
Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó saját folyó bevételek statisztikai kistérségek szerint
(1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)**

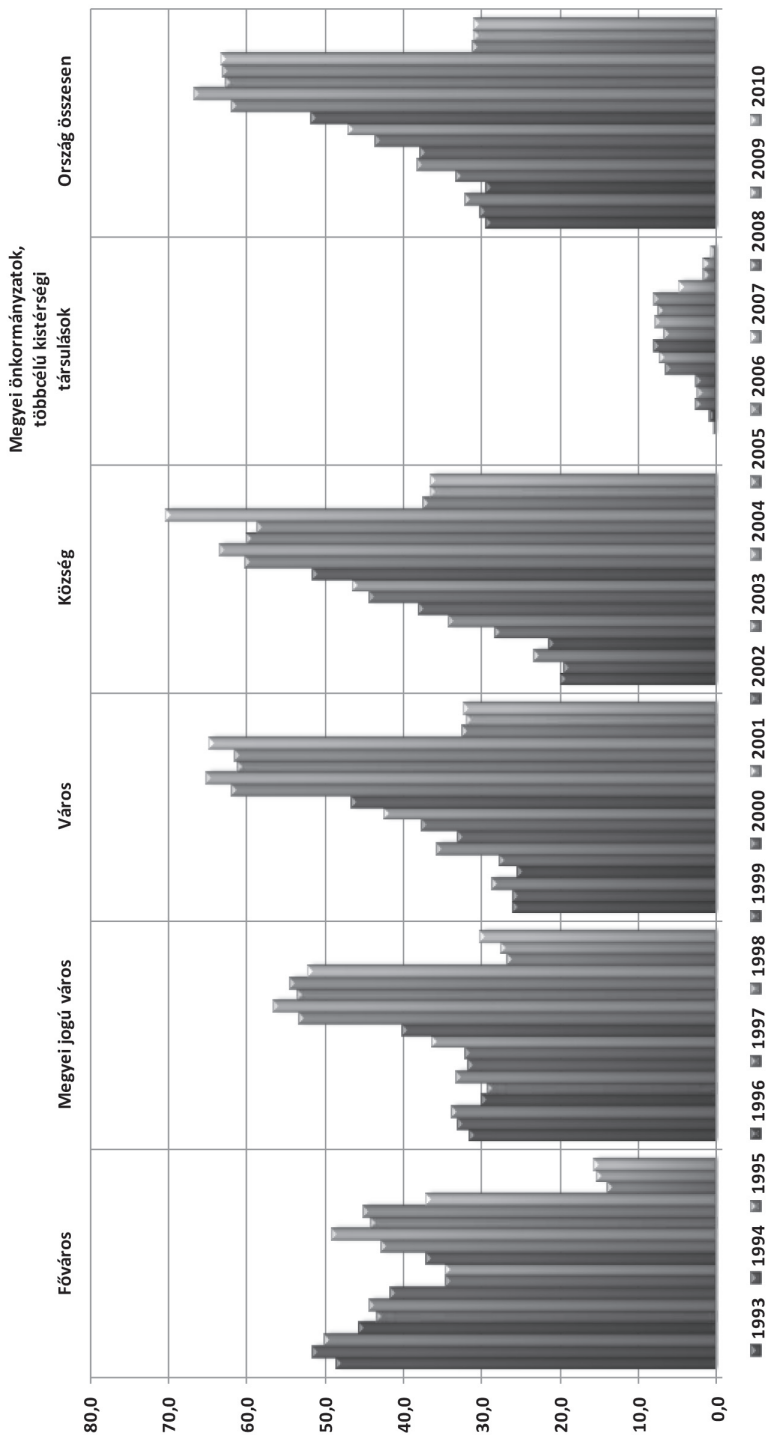


A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adatforrás: VÁTI TeIR

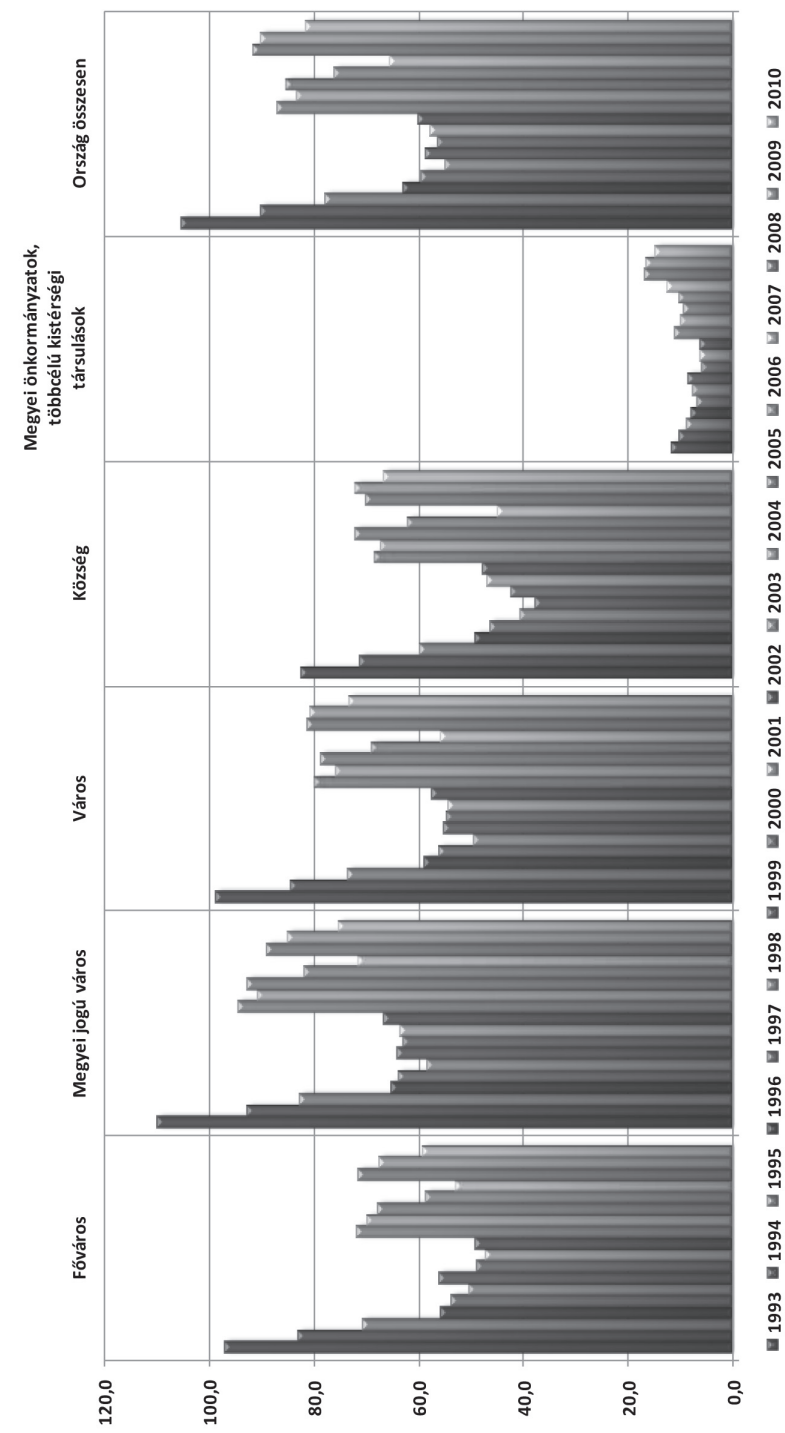
2. melléklet:
Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó helyi adóbevételek népszerűség-kategóriák szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



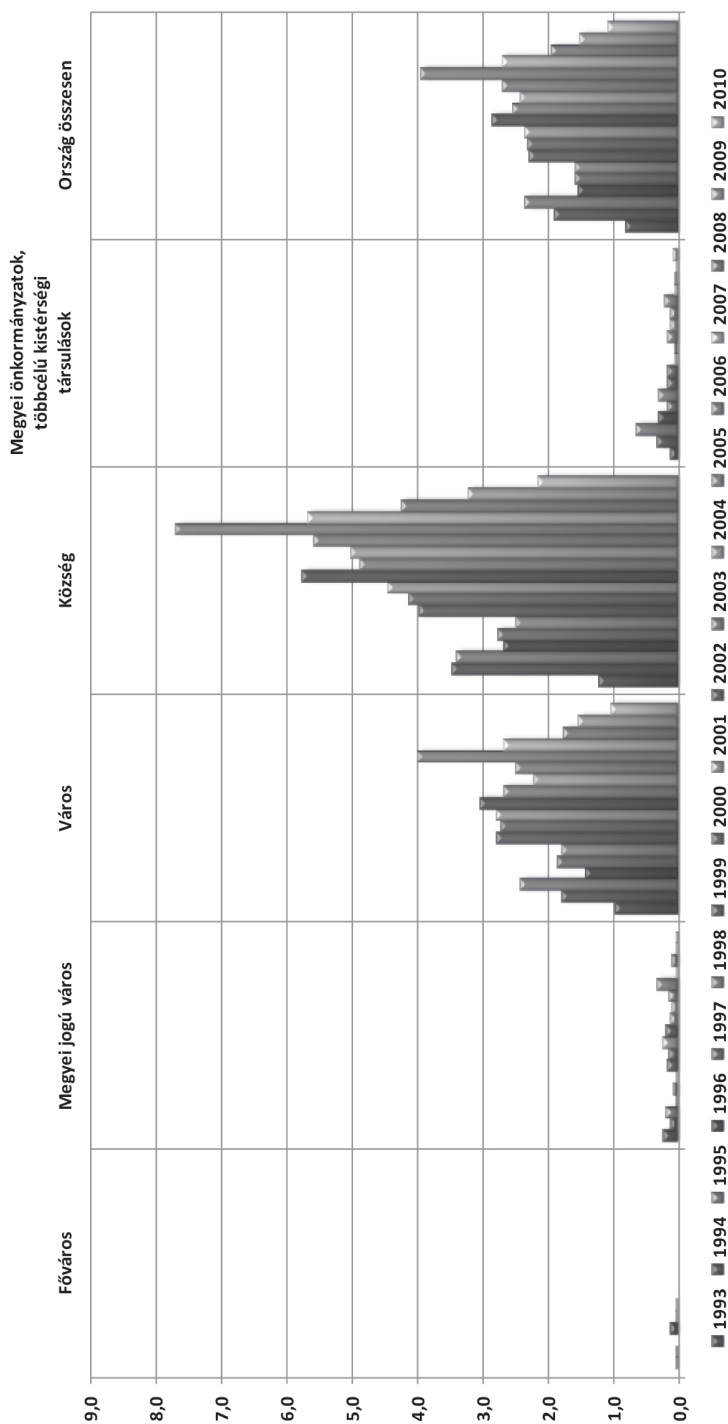
3. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó átengedett bevételek közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



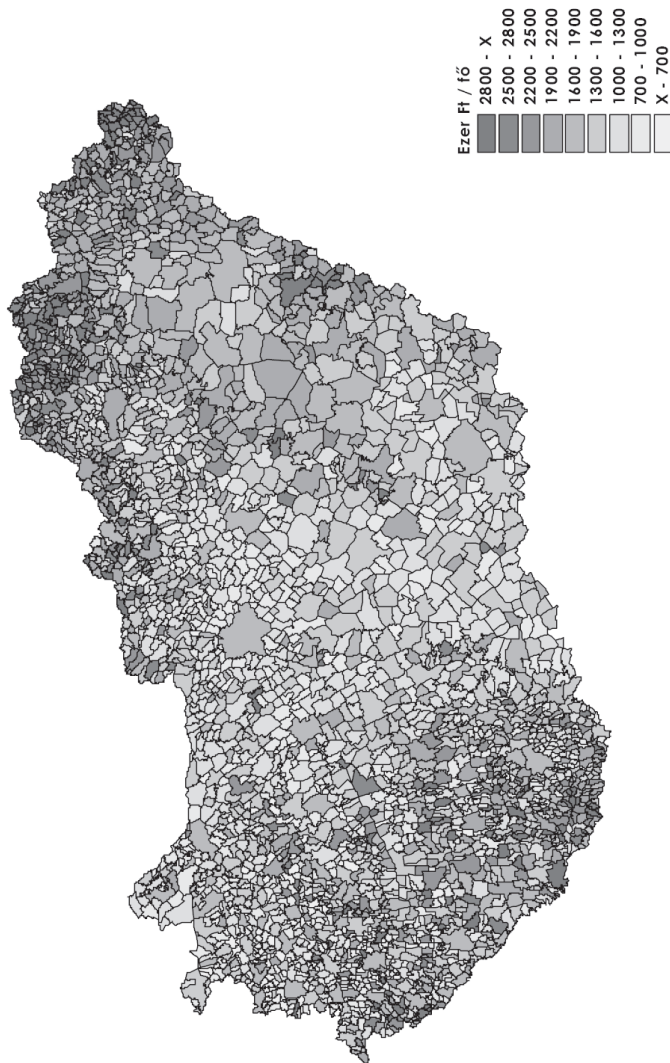
4. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó normatív támogatások közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



5. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó működésképeség megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)

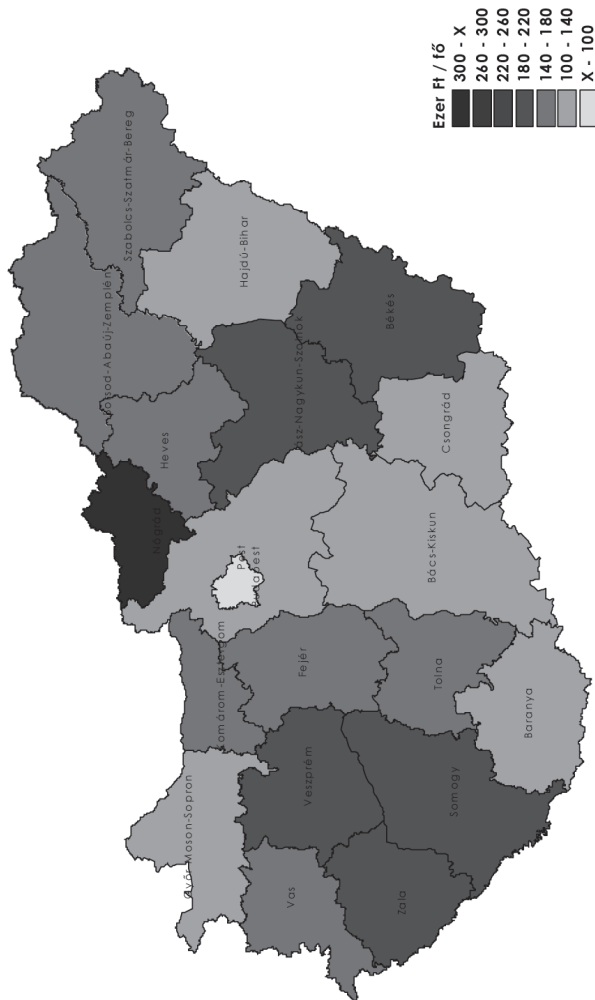


6. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó állami hozzájárulások és támogatások
(1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



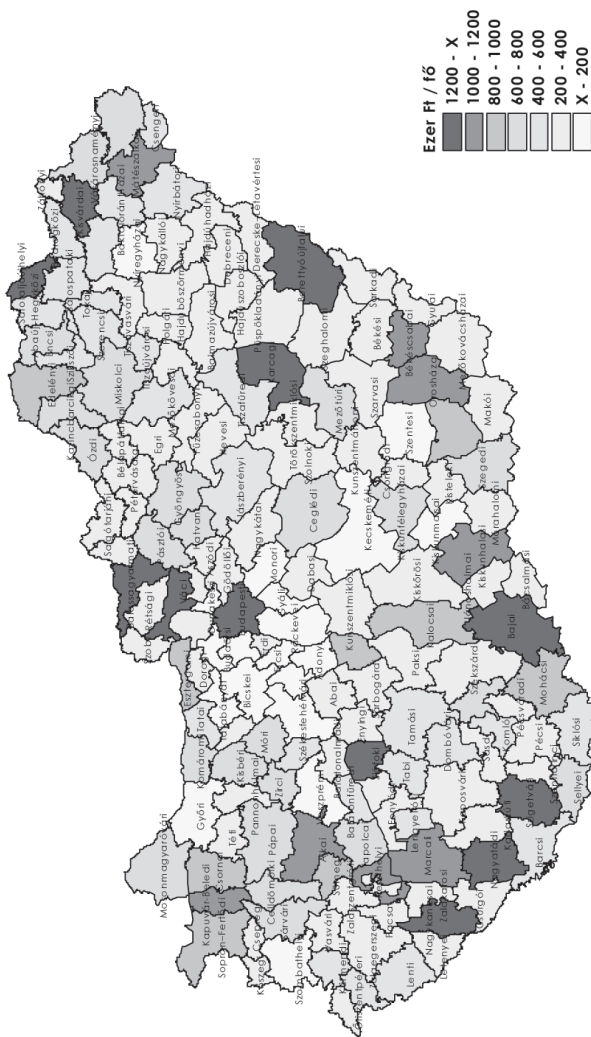
A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
Másodlagos adaforrás: VATI TeIR

7. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó címzett és céltámogatások megyék szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



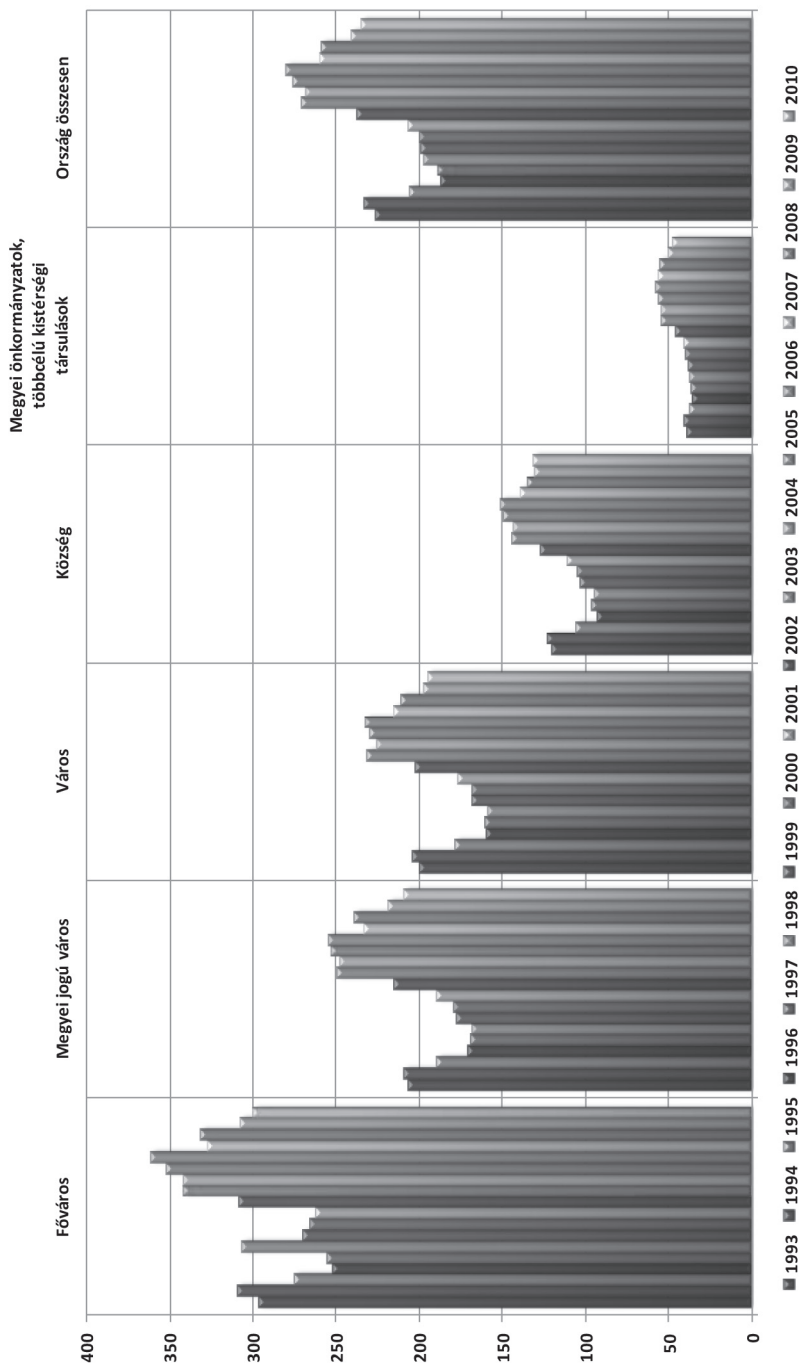
A felidőzást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adatforrás: VATI TeIR

8. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó államháztartáson belüli áttalalásból származó bevételek statisztikai kistérségek szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)

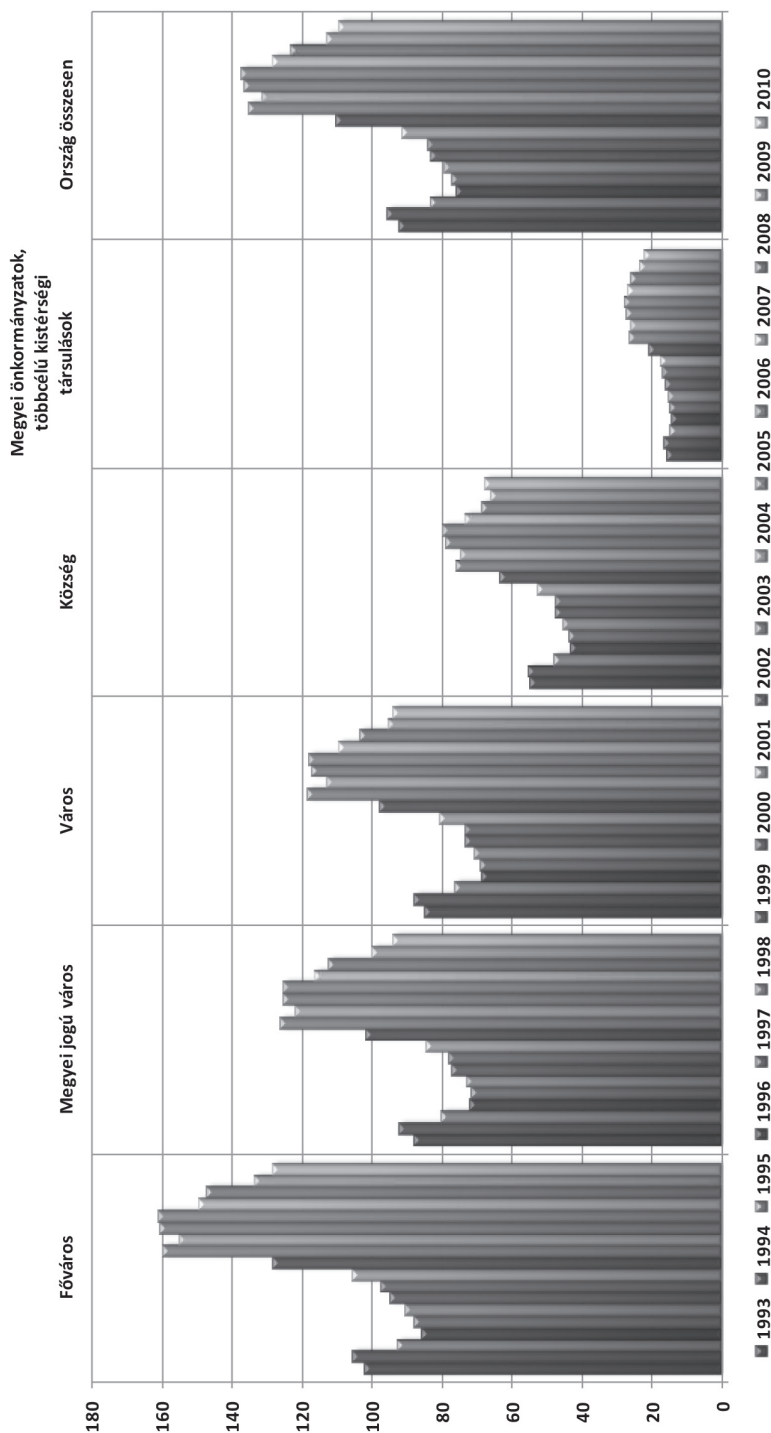


A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adafforrás: VÁTI TeIR

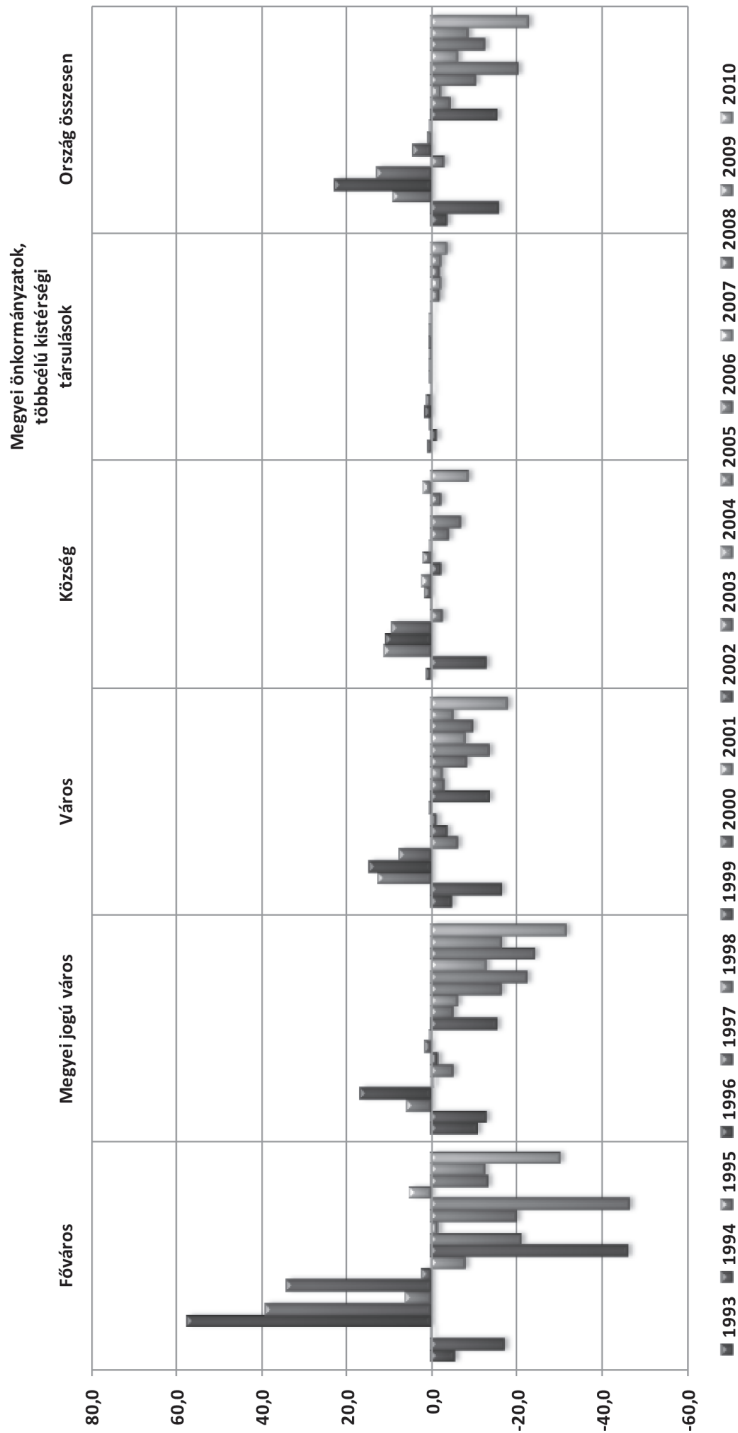
9. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó folyó (működési) kiadások közgazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



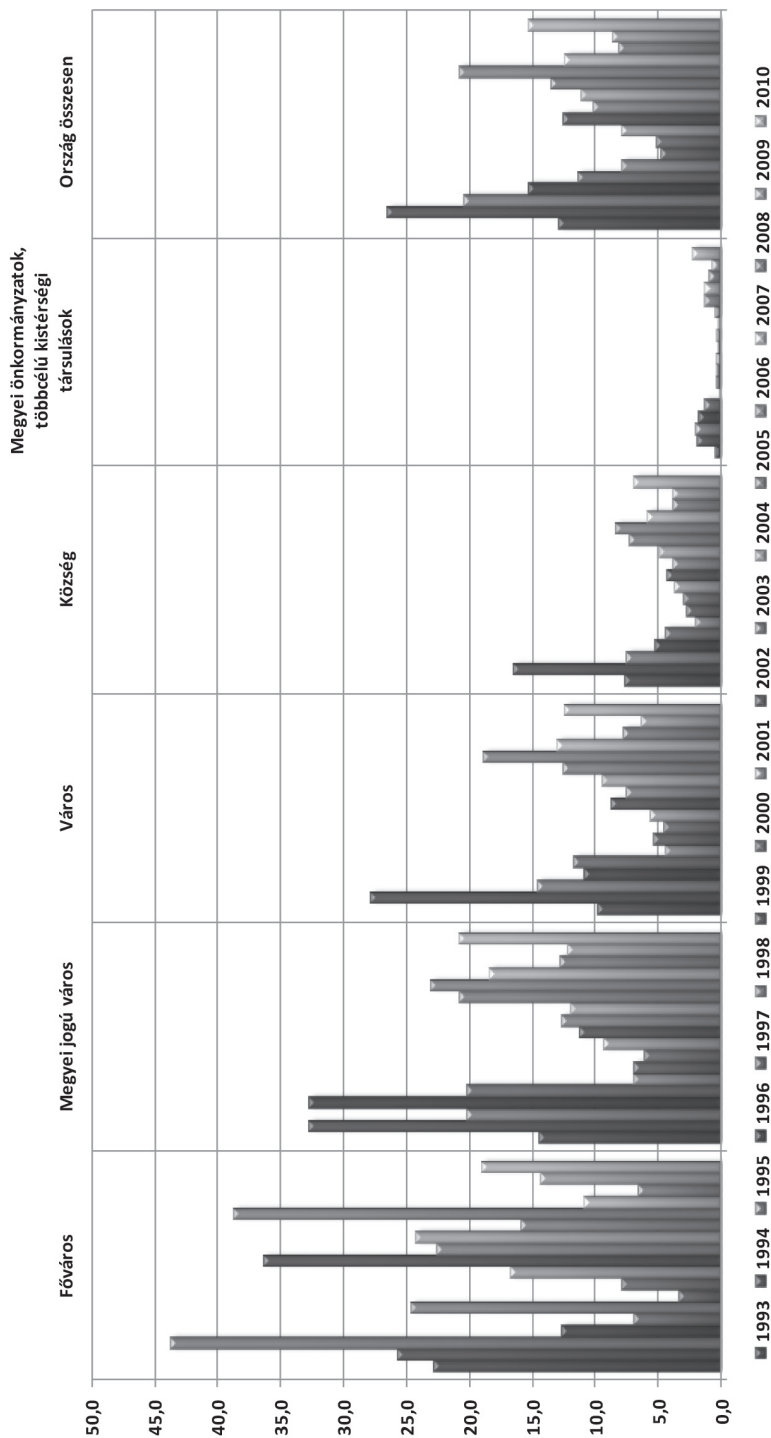
10. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó személyi juttatás kiadások közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



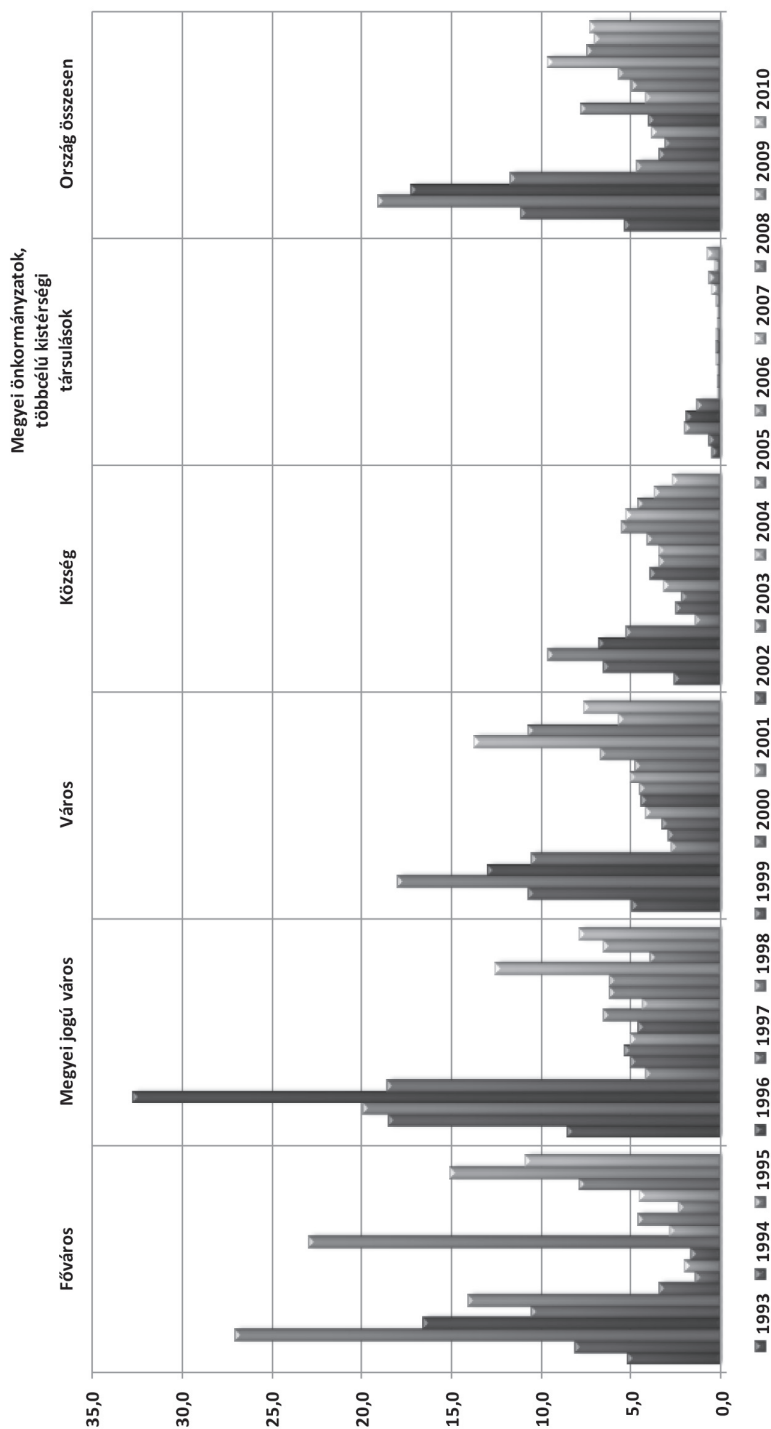
11. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó GFS rendszerű bevételek és kiadások egyenlege közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



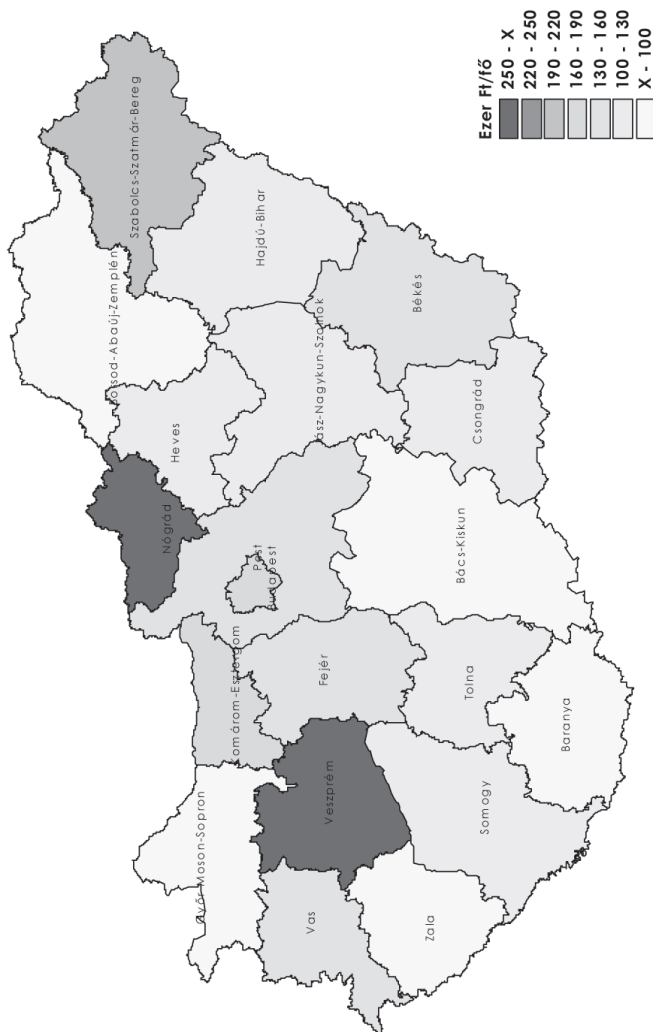
12. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hitelből származó bevételek közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



13. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hitelörtlesztések közigazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)

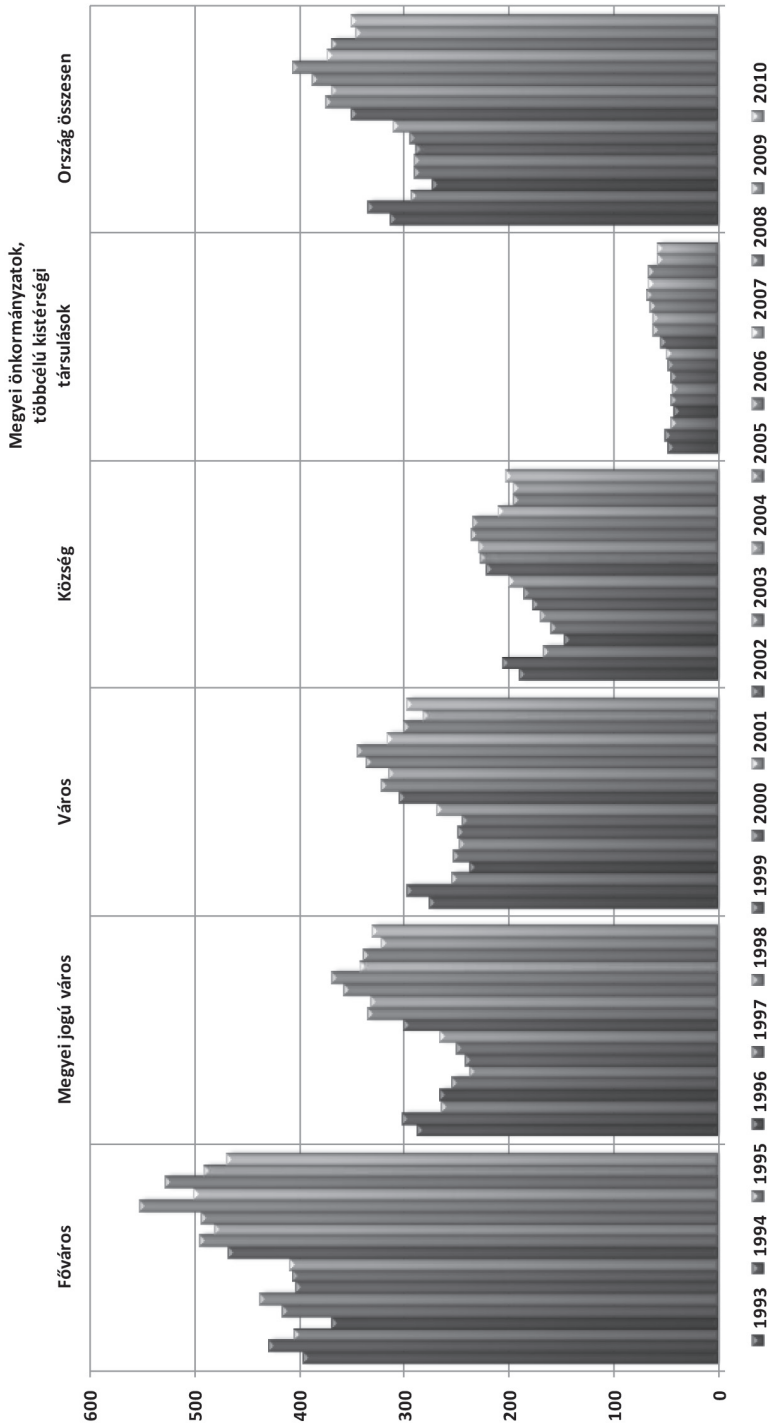


14. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó hiteltörlesztések megyék szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)

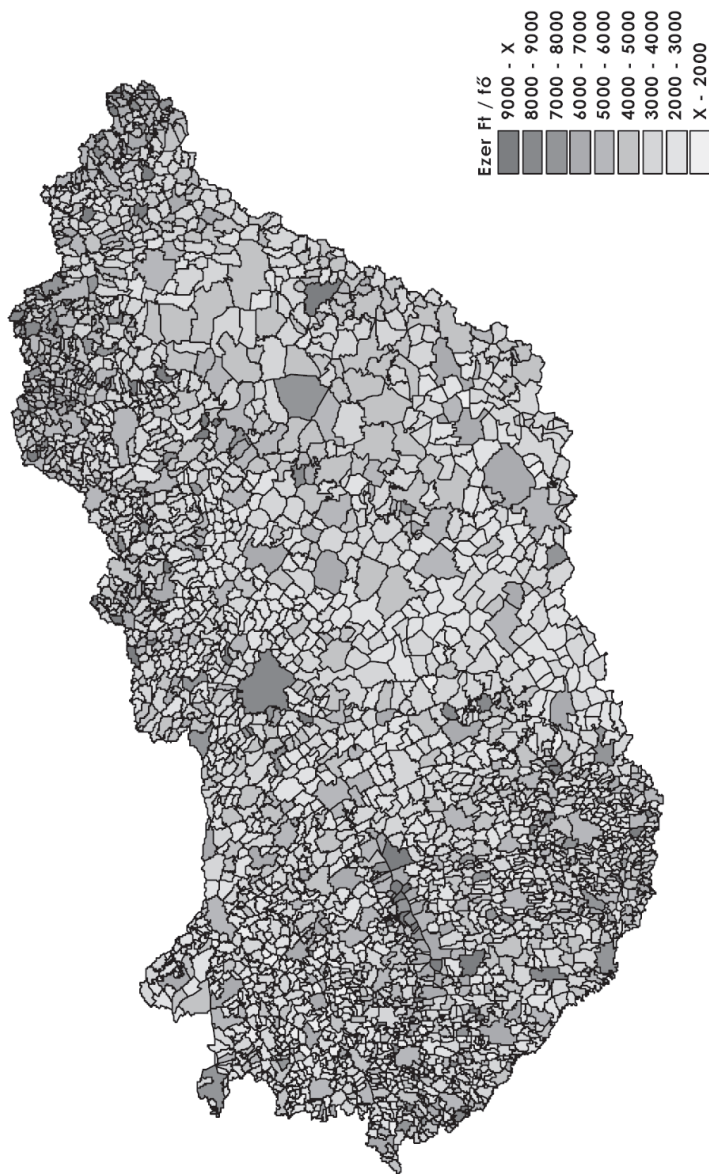


A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adatforrás: VÁTI TeIR

15. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó tárgyévi kiadások alakulása közgazgatási jogállás szerint (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



16. melléklet: Helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó összes tárgyévi kiadások (1993–2010; ezer Ft, 2010-es áron)



A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
Másodlagos adatforrás: VÁTI TeIR

