Dr. Simon Barbara – Tóth Ferenc

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE A VÁLTOZÓ GAZDASÁGBAN

Dr. Simon Barbara – Tóth Ferenc

A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Budapest, 2015

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
ÁROP 2.2.22. Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok részére

Lektor:
DR. CSUTH SÁNDOR

Kiadja: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Felelős kiadó: Prof. Dr. Patyi András rektor
Borítóterv: Bíró Imre

Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

© A szerzők, 2015

ISBN 978-615-5057-37-3

Tartalom

Előszó **5**
A változásokról általában **11**

1. A közszolgáltatásokról általában **13**
1.1 A közszolgáltatási kötelezettség fogalma 13
1.2 A közfeladatok ellátásának szintjei 14
1.3 A helyi közszolgáltatások típusai Horváth M. Tamás szerint 14
1.4 Az állami és önkormányzati közszolgáltatások elhatárolása, rendszerezése 15
Kérdések 17

2. A szervezetfejlesztés gyakorlati megvalósítása **18**
2.1 A jogszabályi alapok 18
2.2 A munkakör 20
2.3 A karriermenedzsment 21
2.4 Az objektív teljesítménymenedzsment és teljesítményértékelés 22
2.5 A munkakörökhöz és egyéni teljesítményhez igazodó illetmény-, illetve ösztönzőrendszer 23
2.6 Az életpályát támogató továbbképzési rendszer 24
2.7 A munkaköri leírás 25
2.8 A stratégiai célok meghatározása, a koncepcionális terv 26
2.9 A teljesítménymenedzsment-folyamatok kidolgozása 26
2.9.1 Szervezetfejlesztés a közszférában 27
2.10 Felmerülő feladatok a szervezetben 27
2.10.1 A szervezeti stratégia kialakítása 27
2.10.2 A szolgáltatások, a feladatstruktúra fejlesztése, átalakítása 28
2.10.3 A működési folyamatok, eljárások fejlesztése 28
2.10.4 A projektmenedzsment kapacitásfejlesztése 28
2.10.5 Az eljárásrendek, működési kézikönyvek fejlesztése 29
Kérdések 29

3. A menedzsment **31**
3.1 A szolgáltatások kiszervezése 31
3.2 A kontrolling és elemzés 32
3.3 A vezetői monitoring, a pénzügyi és teljesítménykontrolling 32
3.4 A szabályozási hatásvizsgálat (Regulatory Impact Assessment, RIA) 33
3.5 A pénzügy, finanszírozás 33
3.6 A változásmenedzsment (Kotter-modell) 34
Kérdések 35

4. A szervezetfejlesztési program ... 36
4.1 A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalaik szervezetének fejlesztése ... 36
4.2 A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának végrehajtása ... 37
4.3 A közszolgálatban dolgozók új életpályamodelljének kialakítása ... 37
4.4 A kormányzati stratégiai irányítás megújítása ... 37
Kérdések ... 38

5. Az új önkormányzati hivatali rendszer ... 39
5.1 A körjegyzőségek rendszerének bemutatása ... 39
5.2 A körjegyzőségről – történeti előzmények ... 39
5.2.1 Előzmények az Ötv. hatályba lépéséig ... 40
5.2.2 Az Ötv. és a körjegyzőségek ... 40
5.2.3 A körjegyzőségekről szóló megállapodások ... 42
5.2.4 A körjegyzőség hivatala ... 42
5.2.5 Elképzelések a változtatásokra ... 43
5.3 Az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó új szabályozás ... 45
5.3.1 A járáson belüli létrehozás ... 46
5.3.2 A lakosságszám megállapítása ... 46
5.3.3 A közös hivatalt létrehozó települések száma ... 47
5.3.4 A kijelölés ... 47
5.4 Az általános szabályoktól való eltérés a nemzetiségekre tekintettel ... 49
5.5 A közös önkormányzati hivatal kialakítására vonatkozó kivételes szabályok ... 52
5.5.1 A város részvételével működő közös önkormányzati hivatal (kötelező részvételi kötelezettség és az attól való eltérés) ... 52
5.5.2 A lakosságszám problematikája a városi részvétellel működő közös önkormányzati hivatal esetén ... 53
5.5.3 A székhely kérdése ... 53
5.6 A közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó átmeneti szabályok ... 54
5.7 A közös önkormányzati hivatalok központi költségvetésből történő támogatása, a feladatfinanszírozás ... 55
5.7.1 A hivatali létszám finanszírozása ... 56
5.8 A kialakult hivatali struktúra bemutatása ... 57
5.9 Az önkormányzatok által jelzett problémák, feladatellátási nehézségek ... 58
5.9.1 Az önkormányzati hivatalok létszámhelyzetének felmérése ... 59
5.10 Közös önkormányzati hivatalok – változás a változásban ... 59
Kérdések ... 61

6. Egy törvényhely – és ami mögötte van ... 71
6.1 Bevezető gondolatok ... 71
6.2 A probléma felvázolása ... 71
6.3 Problémamegoldás ... 72
6.4 Értékelés ... 74
Kérdések ... 76

7. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatások ... 77
7.1 A hulladék története ... 77
7.2 A hulladékgazdálkodás jogszabályi háttere ... 78
7.2.1 Az európai uniós kapcsolódások ... 78
7.2.2 A hulladéklerakás ... 81
7.2.3 A hulladékégetés ... 81
7.2.4 A hulladékok országhatárt átlépő szállítása ... 82
7.2.5 A csomagolás ... 82
7.2.6 A hulladékok nyilvántartása és bejelentése ... 83
7.3 A hulladékgazdálkodás helyzete és céljai ... 83
7.3.1. A termelési hulladékok ... 84
7.4 A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról ... 86
7.5 A célrendszer elemei ... 87
7.6 A vonatkozó jogszabályok ... 88
7.6.1 A 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról és a 343/2011. (XII. 29.) korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról ... 88
7.6.2 A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról ... 89
7.6.3 A végrehajtási rendeletek ... 89
7.6.4 A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról ... 90
7.6.5 A 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről ... 90
7.6.6 A 2000. évi C. törvény a számvitelről ... 91
7.7 A közszolgáltatói minősítés rendszeréről ... 91
7.8 Az ellátás változtatásának szükségessége ... 94
7.9 A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jelenlegi helyzetének bemutatása ... 97
7.9.1 A jelenlegi helyzet ... 97
7.9.2 A díjakról ... 101
7.9.3 A díjhátralék kérdése és a szolgáltatás biztosítása ... 102
7.9.4 Lakossági tudatformálás, tájékoztatás és a szelektív hulladékgyűjtés egyes kérdései ... 105
7.9.5 A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos megállapítások ... 106
Kérdések ... 109
Jogszabályok ... 110
EU-s szabályozás ... 110
Magyar szabályozás ... 111

8. Víziközmű-szolgáltatás ... 113
8.1 Hazai jogszabályok ... 113
8.1.1 A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól ... 113
8.1.2 A 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról ... 113
8.1.3 A 201/2001. (X. 25.) korm. rendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről ... 113

8.2 A vizíközmű-közszolgáltatás ... 114
8.2.1 A kintlévőség ... 115
8.2.2 A jelenlegi szabályozás áttekintése ... 116
8.3 A víziközmű-szolgáltatási ágazatban felmerülő jövőbeni feladatok és azok megoldásai ... 117
8.3.1 A víziközmű-ágazat rövid távú (2014. év feléig) feladatai voltak ... 117
8.3.2 A víziközmű-ágazat árbevétel- és költségarányainak jogi szabályozása ... 118
8.3.3 A víziközmű-ágazat hosszú távú feladatai ... 119
8.4 Alapinformációk a Környezet és Energia Operatív Programról ... 121
8.4.1 A prioritások bemutatása és a megvalósításukban elért eredmények ... 122
8.5 Az ivóvízminőség javítása ... 123
8.6 A közszolgáltatások és fejlesztések intézményi rendszere ... 124
8.7 Kilátások és lehetőségek ... 128
Zárszó ... 132
Kérdések ... 133

Előszó

A magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz, a feladatellátás megújításához nemcsak a jogszabályi keretek megteremtésére, hanem a megfelelően képzett és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselőréteg kialakítására is szükség van. A magyar közigazgatás megújításában kiemelt fontosságú a humánerőforrás-bázis megújítása, a személyi állomány folyamatos szakmai képzése, amely nélkül nem képzelhető el az európai uniós és a hazai igényeknek megfelelő közigazgatási működés. Az ÁROP–2.2.22 keretében az önkormányzati szakértő szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) vezetésével, a Belügyminisztérium (BM) bevonásával – új tananyag került kidolgozásra. A szakirányú képzés tananyagainak kialakítása során figyelembe vettük a területi specifikumokat, valamint azt, hogy az önkormányzatok a korábbiakban jellemzően milyen képzési igényeiket elégítették ki a piacról; ezenkívül az önkormányzati témában jártas szakértők tartalmi javaslatai is megjelennek a szakértői képzés tananyagaiban.

Tananyagunk célja az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültségének javítása, valamint a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztése annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

A tankönyv címét tekintve bátran mondhatjuk, hogy több kötetet lehetne írni ebben a témában. A tankönyv szerzőiként ezért arra törekedtünk, hogy az állami és az önkormányzati közszolgáltatások ellátásának a hallgatók számára is talán legfontosabb és hasznos ismereteket nyújtó témaköreit mutassuk be. Ezért a tankönyv első részében a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elméleti megközelítéseket, a közszolgáltatások szervezésével összefüggő általános jogszabályi rendelkezéseket, szervezetfejlesztési kérdéseket tárgyaljuk, míg a második részében a könyvnek egy-egy közszolgáltatásról, azok szervezéséről, a 2013. évet bezáróan az addig bekövetkezett változásokról nyújtunk – ha nem is teljes, de a terjedelmi korlátokra tekintettel lévő – képet, kiemelve az egyes közszolgáltatások európai uniós kapcsolódási pontjait is. Reméljük, hogy a hallgatók számára is hasznos lesz mindezeknek a változásoknak a bemutatása, és az így szerzett ismereteket gyakorlati munkájuk során is hasznosítani tudják.

A változásokról általában

A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.) – ellentétben az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) pontjaival – nem tartalmaz tételes felsorolást a valamennyi települési önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatokról, csak egyfajta feladati „étlapot" ad meg, amelynek keretét az ágazati törvények töltik ki tartalommal. Az új szabályozás szerint az önkormányzatok kötelező feladatai jelentősen szűkültek: jellemzően az alapfokú közszolgáltatásokért felelnek (kivéve a kulturális területet, valamint egyes szociális ellátások esetében a középfokú ellátásokat is), valamint több, korábban kötelező feladatot – így például az óvodák kivételével a köznevelési intézmények, illetve a kórházak fenntartását – az állam (igazgatás) kifejezetten el is vont.

A megyei önkormányzatok elveszítették hatásköreik döntő többségét 2012-ben, amikor is a középfokú közszolgáltatások megszervezéséért elsősorban az államigazgatás vált felelőssé. Bár elvileg a területfejlesztési, területrendezési, vidékfejlesztési és a törvényben meghatározott koordinációs feladatokat megkapták, azonban a területfejlesztésben – az uniós szabályokra is figyelve – a hatáskörök bővülése csak korlátozott volt.

A részben állami feladatkörbe vont másik nagy ellátási közszolgáltatás az egészségügy. E tekintetben az államosítási folyamat nagyrészt a megyei önkormányzatok pénzügyi konszolidációjával együtt végrehajtott közszolgáltatási feladatoktól való megfosztással együtt történt, amikor is a megyei kórházak 2012. január 1-jével állami fenntartásba kerültek. A járóbeteg-ellátó intézmények az eredeti elképzelés szerint szintén állami fenntartásba kerültek volna, de érzékelhető, hogy itt is megmaradt a kettős ellátás rendszere. Így az egészségügyi alapellátás felelőssége továbbra is önkormányzati feladat maradt, beleértve az ügyeleti rendszer működtetését.

Ugyan nem önkormányzati feladat az államigazgatási hatósági ügyintézés, viszont a helyi lakosság közigazgatási közszolgáltatásának biztosítása kihat a település komfortérzetére. A megyei kormányhivatalok járási hivatalainak 2013. január 1-jével történt létrehozatala önmagában is jelentős funkcióátrendezést eredményezett, miközben a jegyzőnél maradó feladatok ellátását biztosító polgármesteri, valamint közös önkormányzati hivatalok tekintetében is új helyzet állt elő.

Véleményünk szerint minden közszolgáltatás legáltalánosabb alapkérdése, hogy az adott társadalmi, gazdasági viszonyok mentén mely szolgáltatások tartoznak a közszektor körébe. A piaci közszolgáltatási rendszer alapvető eleme, hogy az adott gazdasági, társadalmi, közpolitikai fejlettségi szinten mely szolgáltatások esetében szükségszerű az állam által garantált, az állami keretekben történő közellátási mechanizmus működtetése.[1]

A felvállalandó közszolgáltatási szükségletek meghatározása az egyes országok összetett társadalompolitikai, közpolitikai, gazdaságpolitikai, közpénzügyi és szabályozási rendszerén alapul.

1 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás (A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.) Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 174. o.
Max Weber: Gazdaság és társadalom (A megértő szociológia alapvonalai) 2/1. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 30–32. o.

Országonként eltérően alakul a közszolgáltatások köre, fejlődése. Egy adott ország kormányzati döntéshozatalától függ, hogy megfelelő minőségű és árszintű igénybevételi lehetőséget, minőségi színvonalat, működtetési formát, finanszírozási rendszert biztosít.

A közszolgáltatási kötelezettség egyik első közösségi jogi megfogalmazását a belföldi szállításról szóló 1969. június 26-i, 1191/69 tanácsi rendelet tartalmazta, amelynek második cikke kimondta, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek „*olyan kötelezettségek, amelyeket a vállalkozás... nem vállalna, vagy nem azonos mértékben vagy azonos feltételek mellett vállalna, ha a saját kereskedelmi érdekeit nézné*”.[2]

A közszolgáltatók fogalma a közösségi közbeszerzési jogban is széles körben megjelenik.

Amennyiben a közszolgáltató a 2004/17/EK irányelvben rögzített szervezeti feltételeknek megfelel, akkor beszerzéseit a közbeszerzési szabályozás hatálya alatt kell végeznie.

A közösségi jog a közszolgáltatás fogalmát nem határozza meg, ami részben a nemzeti fogalmak és hagyományok sokféleségéből ered. Tehát az államok eltérő módszerekkel, de közvetlenül avatkoznak be a szolgáltatásnyújtás rendjébe.

Az egységes európai piac a bizottság 2010. évi munkaprogramja szerint határokon átnyúló közszolgáltatásokra támaszkodik az uniós szakpolitikák végrehajtása, a belső piac szűk keresztmetszeteinek leküzdése és hiányzó láncszemeinek kiegészítése érdekében. Ezeket az európai közszolgáltatásokat egyre inkább elektronikus úton nyújtják. Egyre több polgár és vállalkozás használja ki az európai egységes piac szabadságát, saját országuk határain kívülre terjesztve ki munkájukat és szabadidős tevékenységeiket.

Az információs és kommunikációs technológiák (IKT) által támogatott európai közszolgáltatások, valamint a közigazgatások közötti együttműködés hiányában a polgároknak külföldi hatóságokkal kell felvenniük a kapcsolatot, és egyes esetekben külföldre is kell utazniuk az unión belüli munkavégzéshez, tanuláshoz vagy utazáshoz szükséges információk, illetve dokumentumok benyújtásáért vagy beszerzéséért. Az európai közszolgáltatások nyújtása során a közigazgatási szervezeteknek a munkafolyamataikat is össze kell hangolniuk a közös célok elérése érdekében.

Az európai közszolgáltatások sok esetben a tagállamok kormányzatának különböző szintjein nyújtott meglévő „alapvető közszolgáltatások” összevonásának eredményeként fognak létrejönni. Az európai közszolgáltatások csak akkor valósíthatók meg, ha az említett alapvető közszolgáltatásokat az interoperabilitási követelményeknek megfelelően alakítják ki.

A Bizottság Zöld könyve még használta a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát. A 2004-es Fehér könyv viszont a „*közszolgáltatás*” kifejezést már egyáltalán nem használta. A Fehér könyv szerint „az »általános (gazdasági) érdekű szolgáltatás« kifejezéseket nem szabad a »*közszolgáltatás*« kifejezéssel összetéveszteni”.

A Fehér könyv – amely politikai dokumentumtól szokatlan módon egy definíciós mellékletet is tartalmaz – úgy határozza meg a közszolgáltatási kötelezettségeket, mint „*olyan meghatározott követelményeket, amelyeket a hatóságok a szolgáltatásnyújtónak előírnak, annak biztosítására, hogy bizonyos közérdekű célkitűzéseknek eleget tegyen, mint például a légi, vasúti és közúti közlekedés, valamint az energiaszolgáltatás esetében. Ezeket a kötelezettségeket közösségi, nemzeti és regionális szinten lehet alkalmazni.*”

Az Európai Unió Bírósága is használta néhány esetben – különösen az elmúlt fél évtizedben – a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát. Tekintettel arra, hogy az EKSz 73. cikke használta a fogalmat, leggyakrabban a közlekedési szektorban merült föl, ahol ehhez kötődően mint egyfajta *lex specialis* alakult ki.

2 Kende Tamás: Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. Budapest, 2006.

1. A közszolgáltatásokról általában

Mielőtt a tankönyv témaköreinek részletes kibontásába bocsátkoznánk, szükségesnek tartjuk felhívni a Tisztelt Olvasók figyelmét arra, hogy írásunk – talán mondhatjuk úgy is, némiképpen kísérleti jelleggel – több célt kíván szolgálni. Egyrészről elméleti megközelítésben szeretnénk ismertetni azokat a jelentősebb változásokat, amelyek az elmúlt években, évtizedekben bekövetkeztek, másrészről bemutatunk egy-egy kiemelt jogintézményt, szolgáltatást a gyakorlati működés szempontjait is hangsúlyozva. Ki nem mondott, ám ugyanakkor remélt célunk az is, hogy olyan ismeretekkel gazdagítjuk az Olvasókat, amelyeket a napi munkájuk során a közigazgatásban, a közszolgáltatások szervezésében hasznosítani tudnak.

1.1 A közszolgáltatási kötelezettség fogalma

A közszolgálat (public service) és közszolgáltatás (public services) fogalmát nagyon széles körben és különböző értelemben használja a közösségi jog is (nem beszélve a különböző nemzeti jogokról). Az angol és a francia nyelvben mindkét fogalmat a „public service" megnevezés írja le. Jelen esetben én a közszolgálatnak az állami/önkormányzati szolgálatban töltött munkaviszonyt nevezem, közszolgáltatásnak pedig a tömegeknek nyújtott és széles körben rendelkezésre álló bizonyos alapvető szolgáltatásokat.

A közösségi jog alapvetően azokat az ágazatokat vonja a közbeszerzési szabályozás hatálya alá, amely ágazatokban tevékenykedő vállalkozásokat az állam különböző módon befolyásolni tud, vagy amelyekben olyan szervezetek tevékenykednek, amik az állam által biztosított kizárólagos vagy különleges jog alapján működtethetnek valamilyen hálózatot egy meghatározott szolgáltatás nyújtásához. Az irányelv szerint az ún. közszolgáltatók mint ajánlatkérők körébe az egyes – vízügyi, energia-, közlekedési és postai – ágazatokban tevékenykedő szervezetek tartoznak, ha az irányelv által meghatározott tevékenységek valamelyikét végzik[3].

A közszolgáltatások lehetnek piaci és nem piaci alapúak is. A piaci alapú közszolgáltatások közös jellemzője, hogy általánosan közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően az ún. „közüzemek" útján. A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások a villamose-

3 Ilyenek az
a) ivóvíz, villamos energia, földgáz vagy hő termelése, szállítása vagy elosztása mint közszolgáltatás céljából működtetett hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, illetve az ilyen célú hálózatok ivóvízzel, villamos energiával, földgázzal vagy hővel történő ellátása;
b) valamely földrajzi terület hasznosítása kőolaj, földgáz, szén vagy más szilárd tüzelőanyag feltárása és kitermelése vagy repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő vagy más kikötői létesítmények üzemeltetése céljából;
c) olyan közlekedési hálózatok üzemeltetése (vasút, villamos, trolibusz, autóbusz, sikló), amely az utazóközönség számára szolgáltatást végez a vasúton, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, busszal vagy drótkötélpályán való szállítás terén; (a közlekedési szolgáltatások abban az esetben tekinthetők hálózatnak, ha a szolgáltatást egy tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például a szolgáltatási útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik);
d) az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó és egyes további – az irányelvben taxatíve felsorolt – postai szolgáltatások nyújtása.

nergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti-közúti-légi közlekedés/szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és távközlési szolgáltatások. Jellemzőjük, hogy közösen fogyasztható javaknak minősülnek, de fogyasztásukból bárki kizárható.

1.2 A közfeladatok ellátásának szintjei

A közjavak magánjavakkal való szembeállítása azon alapul, hogy ott a fogyasztás közös, és senki nem zárható ki abból. Ezzel szemben, ha a magánjavakat nézzük: a fogyasztás egyéni, és mindenki más kizárható. A közös mégis az, hogy a közös készletű javakból szintén nem lehet kizárni senkit, de a fogyasztás egyéni. Itt az állam feladata elsősorban a védelem, hisz a javak rendelkezésre állása általános érdek. Ezekben az esetekben, ahol díjfizető javakról beszélünk, a fogyasztás közös, de bárki kizárható. A javakból való részesedés feltétele tehát lehetővé teszi a díjfizetéshez kötést.

A közjavak köre egy adott történelmi korszakban sem feltétlenül meghatározható. A megértéshez egy egyszerű példa: a mai utak lehetnek magánutak, helyi közutak és akár autópályák is. Amennyiben a tulajdonos hozzájárul, akár a magánút is lehet közösségi használatú. Országonként is van eltérés, mivel a hagyományok szerepe sem mellékes.

1.3 A helyi közszolgáltatások típusai Horváth M. Tamás szerint

1. Közüzemi szolgáltatások
(jellemzően az alábbi hálózatos infrastruktúra létesítése és fenntartása, továbbá szolgáltatásszervezés):

– közvilágítás,
– közműves ivóvízellátást biztosító hálózat,
– szennyvízcsatorna-rendszer,
– csapadékvíz-elvezetés,
– vezetékes gázellátás,
– távhő- és vezetékes melegvíz-szolgáltatás,
– egyéb helyi energiaellátás,
– települési közutak,
– térségi jelentőségű utak.

2. Kommunális szolgáltatások
(egyéb településüzemeltetési közszolgáltatások létesítése, fenntartása, szervezése):

– köztemetők,
– települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtése,
– hulladéklerakás, -elhelyezés,
– szennyvíztisztítás,
– közterületek tisztán tartása,
– közparkok és helyi zöld területek,
– kéményseprés és tüzeléstechnikai szolgáltatások,
– városi tömegközlekedés.

3. Lakásgazdálkodás
(szociális célú szükségletek kielégítésében való közreműködés):
– szociális bérlakások fenntartása,
– lakástámogatás.

4. Humán szolgáltatások
(jellemzően az alábbi humán infrastruktúra létesítése, fenntartása, illetve a megfelelő szolgáltatás biztosítása intézmény vagy más szervezeti megoldás útján):
– bölcsődei ellátás,
– óvodai ellátás,
– alapfokú iskoláztatás,
– középfokú iskoláztatás,
– középiskolai kollégiumi ellátás,
– körzeti orvosi rendelés,
– járóbeteg-szakrendelés,
– kórházi ellátás,
– idősek különböző ellátásai,
– könyvtár,
– múzeum,
– levéltár.

5. Helyi rendészeti szolgáltatások
(jellemzően az adott rendészeti terület országos rendszerével összhangban szervezett formában):
– tűzvédelem (katasztrófavédelem),
– polgári védelem,
– helyi rendészet (helyi rendőrség, polgárőrség),
– közegészségügy.

1.4 Az állami és önkormányzati közszolgáltatások elhatárolása, rendszerezése

Az állami közszolgáltatással kapcsolatban két fő típust különböztethetünk meg:

1) **A szolgáltatást az állam közvetlenül maga nyújtja**, azaz működteti az ellátást:
   a) közvetlen költségvetési keretben vagy elkülönített vállalati formában;
   b) korlátozott piaci szerkezetben vagy a piaci folyamatok kizárásával;
   c) ingyenesen vagy nonprofit módon, vagy ellenérték, díjfizetés, piaci árak, árképzés keretein belül.
2) **Az állam a piaci folyamatokra, magánszervezetekre bízza a szolgáltatásnyújtást, de szigorú, a piac szinte minden részét átható, erőteljes közjogi alapú gazdasági korlátok mentén szabályozza a szolgáltatás egész mechanizmusát.** Ebben az esetben az állam nem tulajdonosi hatalmon alapuló irányítással, belső vezetéssel, utasításokkal, hanem a közhatalom keretében, azon belül is alapvetően jogalkotással és hatósági eszközrendszerrel, illetve szerződéses jogviszonyok keretei között avatkozik be a szolgáltatás folyamataiba.

Államigazgatási kontrollt jelent az önkormányzatok szolgáltatásszervezési tevékenysége fölött az önkormányzat és a szolgáltató közötti üzemeltetési szerződés (koncesszió, vagyonkezelés, bérleti üzemeltetési szerződés) előzetes jóváhagyása a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*[4] által. A hivatal e kontrollszerepének tartalma és mélysége a további központi szabályozásban ismerhető majd meg.

4 Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: 2013. március 14-ével kezdte működését, amely rendeletalkotási hatáskörrel is fel van ruházva.
A hivatal a víziközmű-szolgáltatás területén kiadja a víziközmű-szolgáltatói működési és más engedélyeket, ellenőrzi az azokban foglaltak betartását, jogszabálysértés esetén megteszi a szükséges intézkedéseket; javaslatot tesz a közműves ivóvízellátás, a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díjára, továbbá az ivóvíz átadási árára és az átvett szennyvíz kezelési díjára; díjfelügyeletet lát el a víziközmű-szolgáltatás díjaira vonatkozóan.
A hivatal a víziközmű-szolgáltatás területén jóváhagyja az üzemeltetési szerződés megkötésére irányuló pályázatok kiírását, az üzemeltetési szerződéseket és azok módosítását, a gördülő fejlesztési terveket, az üzletszabályzatokat; jogszabályban meghatározott esetben közérdekű üzemeltetőt jelöl ki; eltérést enged a víziközmű-szolgáltatás díjától addig nem nyújtott víziközmű-szolgáltatás bevezetése esetén; a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos nyilvántartásokat vezet.
A hivatal a fogyasztóvédelem területén a víziközmű-szolgáltatás tekintetében dönt víziközmű-szolgáltatói üzletszabályzatok jóváhagyásáról, és ellenőrzi az azokban foglaltak betartását; dönt a törvényekben meghatározott felhasználói panaszokban, eljár a víziközmű-szolgáltatókkal szemben felmerülő egyes panaszok ügyében; ellátja az egyéb, jogszabályban meghatározott, a hivatal hatáskörébe utalt fogyasztóvédelmi feladatokat.
A hivatal statisztikai feladatai körében és mint a statisztikai szolgálathoz tartozó hivatalos statisztikai szerv eleget tesz a hazai és nemzetközi szervezetek, illetve egyéb szervezetek részére történő rendszeres és eseti adatszolgáltatási kötelezettségeinek.
A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal látja el a továbbiakban a hatósági funkciókat: az üzemeltetői integrációt elősegítő akkreditációs tevékenységet, javaslatot terjeszt fel az éves ármegállapításra, ellenőrzi az árakat, jóváhagyja a gördülő fejlesztési és rekonstrukciós terveket. A tervek jóváhagyása során szakhatóságként bevonásra kerül az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség annak érdekében, hogy a tervek műszaki szempontból tükrözzék a korszerű és környezetvédelmi szempontból előírt követelményeket.

Kérdések

1) Milyen nagy ellátórendszereket érintett leginkább a közszolgáltatás-változás hazánkban?
2) Soroljon fel piaci alapú közszolgáltatásokat!
3) Melyek a közszolgáltatások főbb típusai?
4) Melyek az állami közszolgáltatás-ellátás alapvető típusai?

2. A szervezetfejlesztés gyakorlati megvalósítása

2.1 A jogszabályi alapok

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény, a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) korm. rendelet – amely 2013. július 1-jén lépett hatályba – teremtették meg a közigazgatás szervezetfejlesztésének alapjait. A közigazgatásban zajló teljesítményértékelés megújítása, a Magyary-program által meghirdetett közszolgálati életpálya egyik kiemelt eleme, amely most „elemelkedik az íróasztaltól".

A rendszer alapvető célja, hogy a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciákat fejlessze, és ezzel hathatósan hozzájáruljon a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez. Kifejtette, hogy a közszolgálati egyéni teljesítményértékelés évente két alkalommal elektronikus formában történik a közszolgálat egészénél kiépített, közös módszertani alapokon nyugvó rendszer segítségével.

Dr. Csonka Ernő, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal elnöke olyan évente ismétlődő, formális keretek között zajló vezetői tevékenységnek nevezte a felépített rendszert, amelynek során az értékelő vezető meghatározza a teljesítményértékelés kötelező, valamint ajánlott elemeit, ezeket méri, illetve értékeli, és erről az értékelt személy részére érdemi visszajelzést ad. Elmondta, hogy a kölcsönösségen alapuló teljesítményértékelés mindenkit segít abban, hogy munkáját elkötelezetten, a legjobb tudása szerint tudja végezni a jó állam kialakításában is.

A megteremteni kívánt jó állam egyik fontos eleme a megfelelően felkészített közszolgálati személyi állomány. Ezt fogja támogatni a Közszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (TÉR), amelynek célja a hatékony, EU-konform közigazgatási tevékenység elősegítése. Továbbá egy olyan HR-rendszer kialakítása és működtetése, amely hozzájárul a szervezeti struktúraváltás felgyorsításához, és elősegíti egy ösztönző jellegű, ügyfélorientált szolgáltatás, azaz a szolgáltató állam megvalósítását.

A magyar közigazgatás napjainkban hatalmas átalakuláson megy át, és a folyamat sikeressége szintén a jó szakembereken múlik. Az új közigazgatási rendszer kiépítésekor figyelembe kellett venni, hogy a piaci logika elsöpörte a korábbi zárt közszolgálati rendszert. Azonban az új magyar közigazgatás kialakításakor a zárt és a nyílt közszolgálati rendszer értékeinek ötvözését kell végrehajtani, a két szisztéma előnyeit kell egybegyúrni. Ezt a logikát követi a Magyary-program is.

A teljesítményértékelési rendszer létrejöttét három pillér alapozta meg: egyfelől a jogszabályi keretek jelölték ki, másfelől a Magyary-program, valamint a lezárult Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban elnevezésű ÁROP 2.2.5. program tette lehetővé. A TÉR-program fókuszában az egyén és munkájának tudatos fejlesztése áll. Megfelelő informatikai hátteret és egységes elvi alapokat biztosít, valamint folyamatos mérést tesz lehetővé.A központban a kormánytisztviselő áll, aki a rendszer által állandó visszacsatolást kap teljesítményéről. A KIH TÉR-centruma olyan központi webes alkalmazás, amelyhez előzetes regisztráció után bárki ingyenesen hozzáférhet, de minden szervezet csupán saját felületét és saját adatait láthatja.

A napi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közigazgatás, illetve az állami szervek működésének hatékonysága, minősége erősen hatással van az ország teljesítőképességére. Nagy károkat okozhatunk az irreális intézkedéseinkkel, vagy ha lassan reagálunk a sürgős feladatok megoldására.

A közszolgálaton belül az egyik fontos cél tehát a közszolgálat minden szintjének megújítása, illetve a szervezetben dolgozók képességének növelése, de ezt megelőzően a szervezetek, valamint a szolgáltató jelleg fejlesztése, illetve a teljes közigazgatási rendszer megújulási képességének növelése, egyszersmind a rendelkezésre álló humánerőforrás minőségének állandó javítása. Ehhez nem csupán központi források, módszertani útmutatások kellenek, hanem valamennyi igazgatási munkahelyen az igényelt kompetenciáknak megfelelően kiválasztott vezetők is, akik innovatív, kreatív szervezési és megoldási képességekkel rendelkeznek, és így alkalmasak arra, hogy a szükséges változásokat elrendeljék és levezényeljék.

Ilyen vezetővé csak akkor válhatunk, ha a legkorszerűbb tudásalapú ismeretekkel, készségekkel, képességekkel, jártassággal és a feladatok megvalósításához konvergáló személyiségi jegyekkel rendelkezünk. A közszolgálatból sajnálatos módon hiányzik a stratégiai menedzsmentszemlélet, amely a piacgazdasági keretek között működő gazdasági szervezetek természetes velejárója. Mivel a közigazgatás jelentős ráhatással bír a gazdaságra és a jogalkotásra – a szolgáltatás keretében együttműködik azzal –, ezért az irányítási, korszerűsítési, szervezési, vezetési, eszközeiben, módszereiben sem függetlenítheti magát tőle.

Egy-két évtizede világszerte – így az Európai Unión belül is – kibontakozóban van a közigazgatás átalakítása, amelyet új közmenedzsmentnek, közkeletű kifejezéssel szólva New Public Managementnek (NPM) hívunk. Célja az állami szerepvállalás további növekedésének megállítása, illetve mértékének csökkentése. Ugyanakkor már most szeretnénk jelezni, hogy az NPM „gyenge" vagy „minimális állam" koncepciója sok mindenben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A Magyary-program éppen ezért csak bizonyos részeit – és azokat is a megfelelő változtatásokkal – építette be a „jó állam" koncepcióba, amelyek a gyakorlat próbáját is kiállták, valamint működőképesek a hazai viszonyok között is.

Tudjuk, hogy a változások kezdeményezői és irányítói a vezetők. Feladatuk alapvetően megváltozott a korábbi időszakhoz képest, vagyis nincsenek könnyű helyzetben. A csakis az abszolút biztonságra szocializált vezetők időszaka lejárt, de ugyancsak nincs szükség a biztonsági korlát nélkül manőverező mutatványosokra sem, akiknek a „döntése" intézményszanálási akciók előidézője lehet.

Mi a megoldás, van-e egyáltalán kiút?

Csakis azok a jól felkészült és optimista szemléletű, a feladatok ellátásához adekvát személyiségjegyű, szakmailag jól kiegyensúlyozott szakemberek vállalkozzanak vezetésre, akiknek természetes, hogy az adott álláspontokat állandóan megkérdőjelezik és a megszerzett tudást permanensen fejlesztik.

A vezetőnek rendelkeznie kell humán ismeretekkel, továbbá olyan képességekkel, hogy alkalmas legyen együtt dolgozni emberekkel, tudjon velük feladatokat végrehajtatni, mert emberek nélkül nincs szervezet. A szervezet aktivitása hátterében emberek állnak. A gazdasági célok emberi felelősséget jelentenek, vagyis az emberi célok teljesülése meghatározó a gazdasági célok megvalósításában.

A legfőbb cél, hogy a közszolgálat jelentősen szolgáltató jellegű legyen – nos ez még nem teljesült. A legfőbb probléma, hogy a közszolgálati szervezetek a jövőkép-meghatározó célkitűzéseket, stratégiai előremutatásokat jól eltitkolták, mert még a szervezetek/intézmények köztisztviselői sem ismerték a „központi akarat" lebontását. A helyi elképzelések is anonimak maradtak. Pedig a stratégiakészítés során a szervezetek előtt álló jövőbeni elképzelések

és a rendelkezésre álló kondíciók (erősségek/gyengeségek) feltárásai alapján születhetnek meg a döntések a jövő irányáról és a küldetési célokról.

Az új szemléletű stratégiai vezetés folyamatos kompromisszumkeresést jelent, amelynek alapjai:

a) a feladatok világos megfogalmazása és a feltételekkel összhangban történő érvényesítése;
b) a változó feladatok és feltételek, valamint az emberi erőforrás összhangjának biztosítása;
c) a személyi állomány szakmai fejlődésének elősegítése, teljesítőképességének növelése;
d) a vezetés és a szervezet működésének humanizálása, emberarcúvá tétele;
e) a különböző kihívásoknak megfelelő új célok megfogalmazása, a megoldások szervezetbe integrálása.

2.2 A munkakör

A munkakör a szervezet legkisebb azonosítható egysége, amelynek célja, dinamikája és a munkakörbetöltő által felelőse van. A tágan vett munkakörelemzés során két alapvetően fontos feladatot kell elvégezni: a munkakörelemzést és a kompetenciaelemzést. A munkakörelemzést egy olyan szisztematikus eljárásnak tekintjük, mely segítségével meghatározzuk a munkakörrel összefüggő következő információkat: munkaköri azonosítókat, szervezeti viszonyokat (pl.: felettes, közvetlen beosztottak) feladatokat és felelősségeket, kapcsolatokat, lehetőségeket és határokat, munkaköri követelményeket (tudás, tapasztalat, képességek). Hosszú ideig az előzőekben leírt jellemzők meghatározása jelentette a munkakörelemzést.

Az utóbbi években mind a közszolgálatban, mind az üzleti szférában terjed az a gyakorlat, hogy a munkaköri követelmények között meghatározzák a munkakörre jellemző magatartás-jellemzőket is. Azt a szisztematikus eljárást, aminek során meghatározzák az adott munkakörre jellemző tipikus magatartás-jellemzőket, kompetenciaelemzésnek nevezzük. A munkakörelemzés hagyományos felfogása szorosan kapcsolódik a tudományos vezetés által az üzleti életben kialakított tömegtermelés koncepciójához, a közigazgatásban pedig a hatékony bürokrácia modelljéhez.

A közmenedzsment igazgatásszervezési és kormányzási politikai mozgalomként futott be nemzetközi karriert. Mint azt már említettük, az angolszász országokból indult, aztán több-kevesebb intenzitással mindenütt érvényesülni tudott a modern polgári világ országaiban. Legtöbbször az angol elnevezésével – New Public Management – jelöljük az irányzatot, ami elsősorban a hagyományos weberi bürokráciamodelltől való eltérést fejezi ki.

Az új közmenedzsment nem pontos, tudományosan definiált fogalom; némi egyszerűsítéssel azonban az alábbi fő megállapításokat tehetjük a fejlett országokban – és többé-kevésbé számos más országban, így Magyarországon is – kibontakozó, a közigazgatás lényegi fejlesztését célként kitűző mozgalomról. (Mint az előző oldalon már jeleztük, a Magyary-program nem egy „magyarosított" NPM, mivel annak csak bizonyos részeit adaptálta.)

A teljesítményszempont (hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság) nagy hangsúllyal jelenik meg az állami szférában maradó tevékenységekkel, funkciókkal, szervezetekkel kapcsolatban, jellemző a piaci mechanizmusok átvétele, kiterjesztése, az ott bevált gyakorlatok alkalmazása a közszférában.

A Good Governance (jó kormányzás) irányzata szerint az államnak ösztönöznie kell az állampolgárokat és civil, társadalmi szerveződéseiket arra, hogy nagyobb szerepet vállalja-

nak a társadalmi folyamatokban, a közösségi döntések meghozatalában. Ezzel biztosított a nyilvánosság és a közvetlen állampolgári részvétel a közügyek intézésében, amivel megvalósítható a jó kormányzás.

Azt mondjuk szükséges, mert stabil struktúrát biztosít a szervezetben. Segít a témák szervezésében. Ha jól működik, igazolja a bérstruktúrát. Ésszerű karrierfejlesztési lehetőséget biztosít. Segít abban, hogy az emberek képességeik alapján vállaljanak munkát. Fő cél: a szervezet átalakítása, a változásmenedzselés, az új munkakultúra elsajátítása.

A teljesítménymenedzsment legfőbb célja, hogy a szervezeti célok megvalósításához megnyerjük a köztisztviselőket, érdekeltté tegyük őket a hatékony munkavégzésben. Szervezetileg és módszertanilag növelni kell a motiváltságukat, elkötelezettségüket. Vezetőként úgy, hogy a teljesítményértékelés mechanizmusa ne legyen nyűg számunka. Ezt megérzik a köztisztviselők is. Sok időt kell ráfordítani, sokba kerül, macerás. Viszont kiváló kultúrájú szervezetekben, ahol ezek a mechanizmusok már beépültek, a eredmény kézzelfoghatóvá válik. Főleg ott, ahol a teljesítményértékelés haszna is látszik.

Felmerül a kérdés, hogy érdemes-e ott erőltetni a teljesítményértékelési rendszer (a továbbiakban: TÉR) bevezetését, ahol nincs következménye.

Ha nem látszik a többletmunka hozzáadott értéke – és ezt nem tudatosítjuk a differenciálással –, akkor nem lesznek motiváltak a munkavállalók. Az új típusú fejlesztésközpontú, kompetenciaalapú egyéni teljesítményértékelés évente ismétlődő célmeghatározás és strukturált formában adott visszacsatolás; a vezető által támogatott és figyelemmel kísért, a permanens fejlődést szolgáló folyamat.

Újszerűsége abból adódik, hogy a teljesítményértékelés során a végzett munka mennyiségének és minőségének („Mit?") értékelése – hangsúlyosan figyelembe véve a vezető és az értékelt által kitűzött célokat –, valamint a munkavégzés közben tanúsított viselkedés (attitűd) („Hogyan?") értékelése egyaránt megtörténik, és a két tényezőt az értékelés végső eredményének kialakításánál 60-40%-ban kell figyelembe venni. Filozófiájának köszönhetően a teljesítményértékelés az egyéni, valamint a közigazgatási szervezet teljesítménynövelésének egyik eszköze lehet.

A szervezetfejlesztés tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő, felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növelését célozza, a szervezeti folyamatokra való tervszerű beavatkozás útján, magatartástudományi ismeretek felhasználásával.

Egy olyan léptékű változtatáshoz, mint ami egy életpálya-alapú rendszer kiépítését és bevezetését jelenti, csak nagyon komoly tervező-előkészítő munkával és még több teszteléssel érdemes nekilátni. Egy modellt nem lehet bevezetni kizárólag egy-két elemének felhasználásával, ugyanis az egyes eszközök egymásra épülnek (pl.: teljesítményértékelés és képzés), egymást erősítik, mint a fogaskerekek. Senki nem szeret teljes erőbedobással tekerni egy olyan biciklit, amelyen a lánc leesett és nem hajt. Ezért az életpályamodellt is csak egyben, minden elemét tartalmazó „csomagban" célszerű bevezetni. Viszont milyen elemei is kell, hogy legyenek egy korszerű életpályamodellnek a közszolgálatban?

2.3 A karriermenedzsment

Egy korszerű életpályamodell központi eleme egy olyan karriermenedzselési rendszer, amelyben a munkaerő-tervezési, -fejlesztési és -ösztönzési módszerek együttesen, egymással koherens kapcsolatban állva kerülnek alkalmazásra. Ezek együttesen biztosítják, hogy a

jobb teljesítmény elismerése a karrier kibontakozásán keresztül a magasabb szakmai elismertségben és javadalmazásban fejeződik ki. Amennyiben kialakítható az objektív alapon működő karriermenedzsment a közszolgálatban, úgy erősödik a személyi állomány „hitelessége" (csökken a sógor-koma viszonylat jelentősége), erősödik a felelősség és a teljesítményalapú szemlélet, továbbá nő az elkötelezettség a tisztviselők között. Az így működő modellekre jellemző, hogy:

a) a rendszer biztosítani tudja a vezetői munkakörökre és a kulcspozíciókra az alkalmas, minden tekintetben megfelelő munkaerő utánpótlását;
b) csökken a tisztviselők beválásának kockázata, növekszik a beválási arány;
c) a külső és belső kiválasztás folyamata szakszerűen zajlik le, a személycserék nem okoznak fennakadást a működésben;
d) erősödik a belső mobilitás, csökken a külső fluktuáció;
e) lerövidül az új munkatársak betanulási ideje;
f) növekszik az alkalmazottak elkötelezettsége.

2.4 Az objektív teljesítménymenedzsment és teljesítményértékelés

A teljesítményértékelés a modell azon rendszereleme, amely talán a legélénkebb vitákat generálja a tisztviselők között. Ez alapjában véve két okra vezethető vissza: 1) hosszú évek óta próbálják bevezetni inkább kevesebb, mint több sikerrel. 2) kiemelt célja mindig is a bér és jutalom, azaz az anyagi elismerés differenciálása volt. Valójában ennek a rendszerelemnek az igazi célja, hogy a közigazgatásban dolgozók teljesítménye átlátható, pontos, kommunikált legyen, és a szervezet stratégiáját szolgáló célkitűzési rendszer alapján folyamatosan figyelemmel lehessen kísérni, továbbá rendszeresen kerüljön sor a visszajelzésre, azaz az értékelésre. A teljesítmény nyomon követése ugyanis elsősorban a dolgozó számára lenne fontos, ugyanis ha nem kap visszajelzést az elvégzett munkájáról, nem tudja megítélni, hogy hogyan teljesített, motivációvesztés, önbizalomvesztés, bizonytalanság alakulhat ki, amely nagymértékben csökkentheti a munkavégzés eredményességét.

Egy fejlett, modern teljesítményértékelő és menedzsmentrendszer a következő előnyökkel jár:

a) teljesítményalapú megbeszéléseket, visszajelzéseket biztosít;
b) a dolgozó célzott fejlődését szolgálja;
c) célja a dolgozó ösztönzése;
d) a kiemelkedő teljesítményt jutalmazza;
e) az alulteljesítést felfedi és felderíti az okait.

A magyar közszolgálatban alkalmazott bármilyen módszertannal megvalósított teljesítménymérés és -értékelés mindaddig hatástalan marad, amíg

a) nem sikerül egyértelművé, azaz minden egyes munkakörhöz objektívan meghatározottá és mérhetővé tenni az elvárásokat;
b) vagy amíg nem sikerül elválasztani a teljesítményértékelést a javadalmazástól és szimpla visszajelzéssé alakítani a vezetők részéről.

Ugyanakkor természetesen jeleznünk kell azt is, hogy sok közigazgatási tevékenység tekintetében egy adott feladatnak nincs „objektív" teljesítményindikátora, itt természetesen hagyatkoznunk kell a „szubjektív" értékelésre.

Mindkét lehetőség komoly szervezeti kultúraváltást igényel, amely hosszú évek alatt el-

végzett, következetes szemléletformáló, illetve szakmai fejlesztőmunkával jár, és kitartó akaratra van szükség a megvalósításához. Ebből következik, hogy a most bevezetésre kerülő TÉR esetében is igaz: talán fontosabb, hogy hogyan történik meg a befogadása a szervezeti kultúrába, mint maga a módszertan alkalmazása.

2.5 A munkakörökhöz és egyéni teljesítményhez igazodó illetmény-, illetve ösztönzőrendszer

Az életpályamodell alapját biztosító munkaköralapú rendszer teszi lehetővé, hogy a közszolgálatban is bevezethető legyen egy olyan illetményrendszer, amely nem kizárólag a szolgálati idő, címek, illetve a vezetői szint szerint differenciál, hanem az egyes munkakörök értékét is figyelembe veszi a tisztviselők illetményének megállapításánál. A munkaköri rendszer ugyanis aszerint differenciálja az egyes munkaköröket, hogy azok a közszolgálat egészét nézve milyen értéket képviselnek. A magasabb értékű munkakörök magasabb iskolai végzettséget, több szakmai tapasztalatot, nagyobb önállóságot és felelősséget igényelnek, tehát magasabb illetményt is kell biztosítani az azt betöltő tisztviselőknek. Így létrejöhet egy méltányos és arányos illetménystruktúra, amely a differenciált munkaköröknek és azok illetményszintjének köszönhetően ösztönzi a belső, közszolgálaton belüli mobilitást is, ezáltal pedig várhatóan jobb teljesítményre sarkallja a tisztviselőket. Persze mindez csak akkor igaz, amennyiben az egyes munkakörök betöltését objektív szempontok alapján végzik, azaz valóban működik a karriermenedzsment-alrendszer.

Egy ösztönzési rendszer persze sokféle elemből áll: komoly humánrendszereket működtető szervezetek összetett és sokféle eszközt alkalmazó ösztönzési rendszert működtetnek, ezek nagy része jól alkalmazható a közszolgálatban is. Ide tartozik például a rekreáció támogatása (pl.: kedvezményes üdülés, sportolás biztosítása), az emelt szintű egészségügyi szolgáltatások biztosítása vagy a továbbtanulás támogatása is. Külön most nem fejtjük ki a béren kívüli juttatások rendszerét, egyrészt, mert az elmúlt években viszonylag nagymértékben ismertté vált a közszolgálaton belül, másrészt azért, mert a szinte egységesen (évi 200 000 Ft) megszabott keret nem segíti a differenciált ösztönzést.

Viszont a teljesítményhez kötődő ösztönzőkről feltétlenül kell beszélni, ha a közszolgálat megújulását valóban a hatékonyság, teljesítmény és elkötelezettség köré kívánjuk építeni. A teljesítménymenedzsment és -értékelés nehézségeiről fentebb már írtam, azonban most vizsgáljuk meg a rendszerelem azon aspektusát, ami az anyagi kompenzációt erősíti. A magyar közszolgálatban alkalmazott, évek óta működő illetményeltérítési rendszer véleményünk szerint teljes mértékben alkalmatlan a teljesítményhez kötött anyagi elismerés közvetítésére.

Egyrészt azért, mert beépülve a tisztviselői bérbe azt az érzetet kelti, hogy magasabb életszínvonalat biztosíthat magának a tisztviselő. Ám ez csak időleges (egy év távlatában igaz), s a következő évben, ha kisebb mértékű vagy semmilyen illetményeltérítés nem realizálódik (ami könnyen bekövetkezhet, hiszen a teljes állomány illetményének eltérítésére nincs lehetőség, még ha minden tisztviselő maximális teljesítmény nyújtott is), akkor azt a tisztviselő „fizetéscsökkenésként" éli meg.

Ezzel szemben az egyszeri jutalom valóban az, aminek mondja magát: azaz a kitűzött cél elérését szolgáló egyszeri anyagi juttatás. (Ennek ma alkalmazott megfelelője a céljuttatás rendszere, de az nem a teljesítmény értékelésén alapul.) A jutalom intézményét megfelelő korlátok

között, átláthatóan, méltányos keretek között szükséges lenne visszaállítani a közszolgálatban, ha azt szeretnénk, hogy a teljesítményértékelés valódi anyagi ösztönzőhöz is kötődjön.

Ezeket figyelembe véve az illetmény- és ösztönzőrendszernek az alábbiakat kellene garantálnia az életpályamodell keretein belül:

a) biztosítani kell, hogy a dolgozók érezzék, munkájukért ugyanaz a munkabér illeti meg őket, mint a hasonló munkakörű, feladatfókuszú és teljesítményt nyújtó személyeket;
b) az illetmény- és ösztönzőrendszer egyszerű, átlátható és a tényleges teljesítményt figyelembe véve a folyamatos kiemelkedő teljesítményt ösztönzi.

2.6 Az életpályát támogató továbbképzési rendszer

A közigazgatási szervek működésének hatékonysága döntő módon függ attól, hogy szervezeti szinten mennyi – akár dokumentált, akár csak a tisztviselő fejében lévő – tudással rendelkeznek, hogyan képesek ezt a tudást megőrizni, növelni és legfőképpen hasznosítani. A magyar közigazgatási kultúra sajátossága az erősen formalizált, hierarchikus felépítés, a nehézkes vertikális irányú információáramlás és a gyenge horizontális kapcsolatok. Az ebből fakadó információs aszimmetria nehezíti a tudásmegosztást és a szervezeti tudás rögzítését, ami végső soron rontja a munka hatékonyságát, továbbá hátráltatja az elfogadó, támogató munkahelyi környezet kialakulását.

A jó közigazgatás megteremtéséhez természetesen szükség van arra is, hogy azok, akik a közigazgatásban tevékenykednek, magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkezzenek, és képesek legyenek az állandóan változó követelményeknek megfelelve folyamatosan képezni magukat, szélesítve tudásukat. A közigazgatás legfontosabb feladata a tisztviselői kar fejlesztésével kapcsolatban az, hogy biztosítsa a mindennapok feladatellátásához szükséges komplex kompetenciák és megfelelő motivációs szint egyidejű meglétét. Ezt egy olyan emberi humánfejlesztési rendszer tudja biztosítani, amely képes az aktuális, illetve a várható kihívásokra megfelelő, kellően rugalmas válaszokat adni. Elengedhetetlen a képzésbe bevont tisztviselői kar bővítése és az „életen át tartó tanulás" feltételeinek megteremtése, mivel a humán tőke növekedése a szervezet hatékony működésének egyik alapfeltétele.

A fentiekből egyenesen következik, hogy a hatékony közigazgatás megteremtéséhez nélkülözhetetlen egy jól működő, minőségi tudástranszfert biztosító továbbképzési rendszer. Az egész életpályát átfogó tanuláshoz ki kell alakítani azokat a támogatási irányokat, követelményeket, módszereket, képzőintézményeket, az önálló tanulás támogatásának kereteit, amelyben a tisztviselő folyamatosan részt vesz.

A továbbképzési rendszer bemenetének a teljesítménymenedzsment-rendszerből kell érkeznie, azaz az egyéni fejlesztési területek meghatározását követően a konkrét továbbképzési igényeknek megfelelő képzési programok biztosításával kell elvégezni a szükséges fejlesztéseket. A megújított közszolgálati továbbképzési rendszer (273/2012. [IX. 28.] korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről) egy ilyen életpályát támogató, a karriermenedzsmentet kiszolgáló rendszerelemet kíván létrehozni. Egy ekkora volumenű változás esetén évekre lesz szükség, hogy értékelni lehessen az eredményeket, ám annak lehetősége, hogy a tisztviselők fejlesszék magukat, ma már nyitva áll a közszolgálatban. Fontos megjegyezni, hogy a továbbképzés egy jól működő életpályamodell esetén az elsődleges belső mobilizációt támogató eszközzé fogja kinőni magát, hiszen a magasabb értékű munkakörökbe való „eljutás" lehetősége a képzésen keresztül érhető el a tisztviselők számára.

A fentiek alapján világos, hogy milyen helye és szerepe lehet egy korszerű életpályamodellnek a közszolgálat megújításában, s az sem lehet kétséges, hogy ezek a fejlesztések a tisztviselők érdekében születnek.

Teljesítménymérést minden ágazatban lehet alkalmazni. A munkatársaknak ugyanis pontosan tudniuk kell, hogy mi az a munka, amit végeznek, és mi az a teljesítmény, amit produkálnak. Természetesen vannak olyan szektorok, illetve munkakörök, ahol könnyebben fogalmazhatók, határozhatók meg, hogy milyen külső vagy belső ügyfél igényeit kell kielégíteni. A mérhetőség azonban nem annyira misztikus fogalom, mint azt az első megközelítésben gondolnánk, hiszen a gazdasági életben alapvetően mindenhol jól követhető tranzakciók zajlanak le egyének között – jószágok cserélnek gazdát. Az alkalmazás tehát elsősorban a vezetők akaratán múlik.

Sokan beleesnek abba a hibába, hogy az értékelést főként a fizetés meghatározására használják – azt gondolván, hogy ezzel az egyén és a cég teljesítményét növelni fogják.

2.7 A munkaköri leírás

A teljesítményértékelés alapvető, kritikus tényezője a munkakör pontos meghatározása. Ezek a leírások általában minden munkahelyen megtalálhatók valamilyen színvonalon. Nem mindegy azonban, hogy milyen szemlélettel íródtak: csak a feladatok mentén fogalmazódtak-e meg, vagy a teljesítménykritériumokat is tartalmazzák? Ez utóbbiakban az is benne van, hogy a munkakörben dolgozó kiknek milyen terméket, szolgáltatást állít elő, továbbá ki értékeli ezt és hogyan. Mást eredményez, ha szorosabb vagy ha tágabb összefüggésben írnak le egy munkakört. Az sem elhanyagolható szempont, hogy a munkakör meghatározását megértsék az emberek. Ha ez utóbbi teljesül, akkor jó esély van arra, hogy megkezdődik a kommunikáció főnök és beosztott között az egyéni teljesítményről.

Sok esetben a kommunikácó hiánya miatt a vezető nem is látja, hogy milyen jók a beosztottjai. A rossz forgatókönyv: a kinevezett vezetőt eredendően utálják, ő pedig eredendően bizalmatlan. Ez szinte biztosan a cég összteljesítményének romlásához vezet.

Kis szervezetben a „beszéljük meg" módszer helyettesítheti a dokumentált teljesítménymérést. Életképes szervezeti struktúrában benne van az alapító, ennél fogva az értékelés könnyebben működik – akár informálisan is. Nem kell feltétlenül minden apró lépést dokumentálni. Arra a veszélyre is fel kell hívni a figyelmet, hogy szigorúan a munkaköri leíráshoz ragaszkodva az értékelés egyszerű jogi aktussá degradálódhat – kinevezésre vagy éppen kirúgásra hivatkozási alapot szolgáltató tényezővé.

Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a porosz mintára épülő államigazgatásnak – a merevsége, az állampolgároktól való elidegenedettsége, a túlbürokratizáltsága mellett – is van előnye. Az angolszász rendszerrel szembeni kisebb fluktuáció miatt ugyanis a hivatalban töltött viszonylag hosszú idő alatt jelentős szakmai tapasztalat halmozódik fel, ami megkönnyíti bizonyos típusú feladatok megoldását.

A folyamatfejlesztés ügye meglehetősen komplex témakör, elég, ha csak annak emberi vonatkozásaira gondolunk. **A fejlesztés változással jár**, a változás pedig minden esetben erőteljes reakciókat vált ki az érintettekből. Nehéz egyszerre képviselni a változást és sikeresen bevonni a dolgozókat, felszínre hozni az ötleteiket, vagy elnyerni az érintett vezetők támogatását.

Komoly kihívás a fejlesztés vezetőjének, hogy egyszerre kell **rendszerszinten** gondolkodni, valamint **a legapróbb részletekben** is eligazodni. Fontos a lényeglátás, a megfele-

lő prioritások felállítása, a feladatok szétosztása és számonkérése. Elengedhetetlen a kiváló kommunikációs készség, az empátia, a dolgozók tisztelete és végül, de nem utolsósorban a folyamatfejlesztési módszerek készségszintű alkalmazása.

2.8 A stratégiai célok meghatározása, a koncepcionális terv

A döntési mechanizmus korszerűsítése érdekében végrehajtandó szervezetfejlesztési módszertan-meghatározás az alábbi paraméterek szerint:

a) Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében.
b) A hivatal szervezetének átalakítása az ügyintézési idő csökkentése vagy más, az ügyintézés eredményességét segítő mutató javítása érdekében.
c) Ügyfélszolgálati tevékenységek ellátásának javítása (pl.: munkaszervezés, ügyintézési folyamat átalakítása).
d) Rendeletalkotási és/vagy egyéb szabályozási folyamatok egyszerűsítése, átalakítása.
e) A hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása.
f) A hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése.
g) A hivatal által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a hivatal működésébe.
h) A hivatal működését, illetve a nyújtott közszolgáltatások eredményességét mérő mutatószámok bevezetése.
i) Szervezeti szintű teljesítménymérési és -értékelési eszközök bevezetése.
j) A projektszemlélet megerősítése.

2.9 A teljesítménymenedzsment-folyamatok kidolgozása

a) A teljesítmény mérésére alkalmas munkafolyamatok és mutatószámok alkalmazási lehetőségeinek feltárása: a teljesítménymérés alkalmazási lehetőségének ismertetése.
b) A teljesítménymérést szolgáló eszközök bemutatása: a jelenleg alkalmazott eszközök teljesítménymérési célú felhasználási lehetőségeinek megismertetése a képzésen jelenlévőkkel, illetve az új teljesítménymérési eszközök bevezetési lehetőségének vázolása.
c) A kompetenciamátrix ismertetése és alkalmazási lehetőségeinek feltárása: a kompetenciamátrix lényegének megismertetése a köztisztviselőkkel és a szervezetben történő felhasználás lehetőségeinek feltárása.
d) A hivatal új szervezeti ábrájának vázolása, és a jelenlegi szervezeti struktúrától történő eltérések részletes ismertetése: az új organigram (szervezeti, vállalati struktúrák megjelenítését lehetővé tevő ábrázolási forma) tételes ismertetése, a változási igények középpontba helyezésével.
e) Az ügyfélszolgálati tevékenységek ellátásának javítási lehetőségeinek vázolása: a jelenlegi ügyfélszolgálati gyakorlat bemutatása és a változási igények feltárása.

2.9.1 Szervezetfejlesztés a közszférában

Napjainkban a közszférával szembeni elvárások folyamatos növekedése tapasztalható: a hatékonyság, gyorsaság, rugalmasság már nem csupán az üzleti szférával szembeni követelmény. A közszféra szolgáltatásokat nyújt, egyre inkább elvárás, hogy ügyfelei (vevői) elégedettségét állítsa a középpontba. Ugyanakkor a közszféraszervezetek hagyományosan más modell (bürokráciamodell) szerint alakultak ki, és működnek ma is, ami számos belső és külső konfliktust eredményez. Elvárás, hogy a helyi önkormányzatok, közigazgatási szervek, minisztériumok, köztulajdonban lévő vállalatok reagáljanak az új kihívásokra, szolgáltató szemléletük erősödjön, hatékony és ügyfélorientáltan működő szervezetekké váljanak.

Miért fontos?

Tapasztalatok szerint az önkormányzati és egyéb közszolgáltatásokat nyújtó intézmények működési hatékonysága messze elmarad a lehetőségektől, aminek oka az alábbi tényezőkben kereshető:

a) Nem rendelkeznek egységes stratégiával – a bürokráciamodellel összhangban nem rendelkeznek egyértelmű célokkal és stratégiával, működésüket kizárólag a jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelés határozza meg.
b) A nyújtott szolgáltatások köre, struktúrája, a szolgáltatásokkal szemben támasztott minőségi követelmények nem pontosan tisztázottak – a fejlődés egyik legfontosabb gátló tényezője, hogy a nyújtott szolgáltatások köre „történelmileg" alakult ki, gyakran nem az ügyféligényeket tükrözi. Számos esetben nincs pontosan körülhatárolva egy-egy szolgáltatás tartalma, és hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie.
c) Nem ismertek az egyes szolgáltatások költségei, ami gátja a kontrollingtevékenységnek is. Nem ritka, hogy egy-egy közszféraszervezet számos felesleges szolgáltatást is nyújt, pazarolva ezáltal a rendelkezésére álló szűkös erőforrásokat.
d) A működési folyamatok nem hatékonysági szempontok szerint kerültek kialakításra –gyakran jelentős hatékonysági tartalékokat rejtenek –, átalakításukkal, ésszerűsítésükkel akár már rövid távon is számottevő megtakarítás, az ügyintézési idő mérhető csökkentése érhető el.
e) A projektszemlélet hiánya: a közszférában a források szűkössége gyakorlatilag lehetetlenné teszi a saját erőből történő – akár állagmegóvó – fejlesztéseket is, ugyanakkor az elmúlt években jelentős európai uniós források álltak – állnak – rendelkezésre fejlesztési projektek végrehajtására. A probléma azonban az, hogy ezen projektek eredményes végrehajtására a legtöbb közszféraintézmény nincs felkészülve, hiányoznak a legalapvetőbb eszközök is, amelyek szükségesek ezen projektek eredményes végrehajtásához, a megvalósítás pénzügyi menedzsmentjéhez.

2.10 Felmerülő feladatok a szervezetben

2.10.1 A szervezeti stratégia kialakítása

Szakértői segítségnyújtás a működést és a fejlesztéseket meghatározó stratégiai elvek kijelölésében, a stratégia kidolgozása az ügyféllel közösen, mechanizmus kialakítása a szervezeti stratégia folyamatos aktualizálásának és kommunikálásának elősegítése érdekében.

2.10.2 A szolgáltatások, a feladatstruktúra fejlesztése, átalakítása

A stratégia alapján a szolgáltatások körének áttekintése, szükség esetén átalakítása, az egyes szolgáltatások tartalmának pontosítása, minőségi kritériumok megfogalmazása, szolgáltatások mérésére alkalmas indikátorok meghatározása.

2.10.3 A működési folyamatok, eljárások fejlesztése

A működés átvilágítása a szolgáltatások ismeretében, szakértői segítségnyújtás az eljárások átalakításában, racionalizálásában, az új eljárások kialakításában, bevezetésében és nyomon követésében.

2.10.4 A projektmenedzsment kapacitásfejlesztése

A projektszemlélet erősítése, a projekt-előkészítés és a projektmegvalósítás rendszerének kidolgozása, a szakértői segítségnyújtás, a projektfeladatok és felelősségi körök szervezeten belüli rendszerének kialakításához a projektmenedzsment-folyamat rögzítése szükséges.

Az önkormányzati és egyéb közszolgáltatásokat nyújtó intézmények humánerőforrás-menedzsmentje számos kihívással küzd, ezek közül néhányat kiemelnék:

a) A rendszeres, testre szabott, valós teljesítményértékelés hiánya. Kevés önkormányzat és közszolgáltatást nyújtó intézmény működtet olyan visszacsatolási rendszert, ami alapján lehetséges a célok kitűzése és a motivációs rendszer kialakítása. Így a munkatársaknak nincsen képük a velük szemben megfogalmazott elvárásokról, elérendő célokról sem.
b) Az állami és közigazgatási szektorban kialakult struktúrája van a rendszeres időközönkénti akkreditált képzéseken való részvételnek. Ezt azonban jellemzően nem előzi meg képzési igényfelmérés, illetve egyéni célok kitűzése, amelyhez az adott képzés hozzájárulhat.
c) A szektorban dolgozó közép- és felsővezetők jellemzően kiváló szakemberek, akár szaktekintélyek is egy-egy kérdésben, ám nem feltétlenül rendelkeznek korszerű vezetési ismeretekkel, és a kiégés, stressz kezelése sem bevett gyakorlat e szektorban.
d) Az intézményeken belüli információáramlás egyrészről szabályozott, követi a hivatali hierarchiát, másrészről az információk megosztásának hiánya is jellemzi. Egy-egy szervezeten belül felhalmozódó egyéni tudás közös szervezeti tudássá tételének mechanizmusa jellemzően nincs kialakítva.

A fentiekre való tekintettel elengedhetetlen az alábbiakban felsoroltak megvalósítása (ezek egy része már bevezetésre került):

a) személyzetfejlesztés, teljesítményértékelés;
b) szervezeti célok alapján egyéni teljesítménycélok meghatározása, teljesítményértékelési szempontok kidolgozása, teljesítményértékelési rendszer szervezeti kereteinek és dokumentációs rendszerének kialakítása;
c) vezetőfejlesztés – a közszféra hatékonysága múlik a vezetőn, ezért az ő fejlesztésük fontos:

– coaching,
– szupervízió,
– képzés,
– egyéni tanulási stratégiák kialakítása,
– vezetői hatékonyság fejlesztése,
– vezetői kommunikáció;

d) belső együttműködés és információáramlás javítása;
e) képzési igényfelmérés, szervezeti képzési terv készítése, munkatársak kompetenciáinak felmérése, képzési célok meghatározása;
f) képzési programok megtervezése és lebonyolítása, képzésekhez kapcsolódó mérési és értékelési rendszer kidolgozása.

2.10.5 Az eljárásrendek, működési kézikönyvek fejlesztése

A működési folyamatok minősége alapvetően meghatározza egy szervezet teljesítményét. A közigazgatási szervezeteknél különösen nagy jelentőséggel bír a folyamatok, eljárások megfelelő szabályozottsága, átláthatósága és számonkérhetősége – a hatékonyság alapkövetelményének teljesítése mellett.

A megfelelő eljárásrendek, a FEUVE (Folyamatba Épített Előzetes és Utólagos Vezetői Ellenőrzés) elvek szerinti ellenőrzési nyomvonalak megléte a költségvetési intézményeknél az Áht. és az Ámr. szerint megkövetelt. A szabályzók különösen szigorú elvárásokat fogalmaznak meg az EU-támogatásokat kezelő szervekkel szemben.

A folyamatok szabályozott kereteit az írott eljárásrendek, működési kézikönyvek teremtik meg, amelyek fontosak, mert:

a) megteremtik a folyamatok szabályozott és szabályszerű megvalósításának alapját, támogatják a hazai és uniós jogszabályi kötelezettségeknek való megfelelést;
b) egyértelműen rögzítik a feladatokat és felelősségi viszonyokat, átláthatóságot és ellenőrizhetőséget teremtenek;
c) növelik a folyamatok hatékonyságát: javul a minőség, csökken az erőforrásigény, rövidülnek az átfutási idők.
d) működési folyamatok, eljárások kialakítása, felülvizsgálata;
e) eljárásrendek, működési kézikönyvek kidolgozása;
f) ellenőrzési nyomvonal (audit trail) készítése.

Kérdések

1) Milyen cél fogalmazódik meg a jövőre vonatkozóan a közszolgálati rendszerrel kapcsolatban?
2) Röviden fejtse ki, mi a lényege az új közmenedzsment és a jó kormányzás irányzatainak!
3) Milyen előnyökkel jár a teljesítménymenedzsment-rendszer?
4) Mire kell irányulnia a megfelelő ösztönzőrendszernek?
5) Mihez kell igazodnia a továbbképzési rendszernek?
6) Milyen okokra vezethető vissza, hogy a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények működési hatékonysága elmarad a lehetőségektől?
7) Miért fontosak az írott eljárásrendek, működési kézikönyvek a szervezetfejlesztésben?

3. A menedzsment

A közszolgáltatások jelentős részét a központi kormányzat, a megyei és helyi önkormányzatok saját intézményeiken vagy nemritkán külső szolgáltatókon keresztül biztosítják, ám ezekért a szolgáltatásokért felelősségük fennmarad. Lényeges tehát, hogy a szolgáltatások tartalmának, minőségi paramétereinek meghatározása, az érintett intézményekkel történő megállapodások megkötése, illetve a tevékenységük folyamatos nyomon követése átgondoltan és szervezetten történjen. Ezek segítségével elérhető, hogy a közszolgáltatások biztosítása költséghatékonyan és magas minőségben folyjon, függetlenül attól, hogy mely szervezet a tényleges szolgáltatásnyújtó.

A közszolgáltatásokat nyújtó intézmények menedzsmentjét számos probléma terheli, ezek közül kiemelnék néhányat:

a) Az érintett szolgáltatások pontos tartalma és minőségi paramétereik nincsenek egyértelműen meghatározva, így nem ritka, hogy egy-egy közintézmény olyan szolgáltatásokat is nyújt (az önkormányzat finanszírozza őket), amelyek egyáltalán nem indokoltak.
b) Az, hogy mely szervezet nyújt egy adott szolgáltatást, gyakran nem hatékonysági kérdés, hanem hagyományosan alakult ki; az adott szolgáltatás nyújtásának pontos fajlagos költségei a legtöbb esetben nem is kimutathatóak.
c) A szolgáltatási megállapodások általában részletesen kitérnek a pénzügyi, finanszírozási kérdésekre, de gyakran nem fogalmaznak meg output-, s különösen eredményelvárásokat.
d) Az intézmények, illetve működtetőik kapcsolatát a túlzott kontroll és a folyamatos információhiány kettőssége jellemzi: bár nagyon sok információ keletkezik az intézmények működése során, ezek nem a megfelelő struktúrában, helyen és időben állnak rendelkezésre, ami nehezíti a hatékony menedzsmentet.

3.1 A szolgáltatások kiszervezése

Mindenekelőtt célszerű a szolgáltatások áttekintése, javaslat kialakítása a kiszervezendő szolgáltatások körére vonatkozóan, részletes koncepció kialakítása, megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, a kiszervezési folyamat előkészítése és lebonyolítása.

Elengedhetetlen a szakértői segítségnyújtás a szolgáltatások tartalmának, minőségi paramétereinek és költségeinek meghatározása, az eredményelvárások megfogalmazása és a közintézményekkel kötendő szerződések kialakítása során. Ehhez mindenképpen át kell tekinteni az intézmények működésének racionalizálását is: a közintézmények működésének komplex átvilágítása, a hatékonysági problémák, megtakarítási lehetőségek beazonosítása, javaslat kialakítása új szervezeti struktúrára és működési folyamatokra vonatkozóan, az átszervezés koordinálása.

3.2 A kontrolling és elemzés

A hatékony és eredményes közigazgatás egyik fő ismérve, hogy képes pontosan mérni, értékelni, és ennek révén továbbfejleszteni tevékenységeit. Ennek szellemében kell kifejleszteni a kontrolling- és értékelési szempontokat. Cél, hogy olyan mérési, elemzési és erre épülő irányítási, döntéshozatali rendszereket építsünk ki, amelyek mind a közszférabeli szervezetek működéséről, mind a jogszabályalkotás következményeiről az eredmények és hatások szintjén képesek megbízható és aktuális információt szolgáltatni a döntéshozók számára. Így lehetséges elérni a kívánt szakpolitikai célokat a szervezetek működtetése és a jogszabályalkotás során is.

A közszférában a vezetői döntéshozatal és irányítás hatékonyságának útjában számos nehézség állhat:

a) Az erőforrások szűkösek, azonban gyakran nem áll rendelkezésre elegendő információ ahhoz, hogy az erőforrás-allokáció teljesítményalapon történhessen.
b) Az irányítási döntések sokszor úgy születnek meg, hogy a döntéshozók nem ismerik a döntés várható hatásait a szervezeti működésre vagy az egyes ügyfélcsoportokra.
c) Ugyanígy kevés információ áll rendelkezésre arról, hogy egy jogszabályjavaslat elfogadása esetén annak milyen következményei lesznek az egyes gazdasági, társadalmi csoportok számára, milyen költségekkel és hasznokkal számolhatunk.
d) Fontos, hogy a nyújtott közszolgáltatások mennyiségéről és minőségéről, a szakpolitikai döntések következményeiről az állampolgárok átlátható tájékoztatást kapjanak – ugyanakkor ez az információ sokszor a vezetők számára sem ismert.
e) Nincs naprakész információ a kitűzött szakpolitikai célok megvalósításában elért eredményekről.
f) Megvan a politikai szándék a vállalkozásokat, állampolgárokat terhelő adminisztratív terhek csökkentésére, de nincs szisztematikus háttér ennek megvalósítására.

Egy jól integrált vezetői monitoring- és kontrollingrendszer képes a vezetőket megfelelő információval ellátni, miközben ez nem feltétlenül jelent adminisztratív többletterhet a szervezet számára. A közszolgáltatások és döntések eredményeire, hatásaira vonatkozó naprakész információk lehetővé teszik, hogy a döntések valóban a szakpolitikai célok megvalósulását szolgálják. Egyben az állampolgárokat is átlátható módon tájékoztatják a köz érdekében tett lépések mérhető eredményeiről.

3.3 A vezetői monitoring, a pénzügyi és teljesítménykontrolling

Meg kell határozni a szakpolitikai célokat mérhető, számszerűsíthető célkitűzésekké formálva is. Az erőforrások, a teljesítmény és az eredmények mérésére is alkalmas, kiegyensúlyozott mutatórendszert kell megtervezni, amelyhez ki kell alakítani a megfelelő kontrollingeszközöket, eljárásokat, jelentéstételi rendszereket is. Be kell vezetni a közszférabeli szervezetek összehasonlító értékelését, a legjobb gyakorlatok azonosítását. Rendszeresen kell biztosítani a vezetők és az érintett munkatársak továbbképzéseken való részvételét.

3.4 A szabályozási hatásvizsgálat (Regulatory Impact Assessment, RIA)

A szabályozási hatásvizsgálat láthatóvá teszi az egyes jogszabályi változtatások várható költségét és hasznát az egyes társadalmi/gazdasági csoportok számára.A hatásvizsgálatok keretében:

a) előzetesen meg kell határozni az egyes intézkedések, szabályok várható közgazdasági költségét és hasznát;
b) szükséges elemezni a lehetséges alternatívákat;
c) utólagosan elemezni kell a már létező jogszabályok költségét és hasznát;
d) javaslatokat kell megfogalmazni a jogszabály által kiváltott pozitív előnyök maximalizálására, és az általa okozott költségek, hátrányok minimalizálására;
e) az egyszerűsített költségmodell (Standard Cost Model, SCM) alkalmazásával számszerűsíteni kell a jogszabályokból fakadó, a vállalkozásokat terhelő adminisztratív költségeket.

3.5 A pénzügy, finanszírozás

A csökkenő központi normatívák és a visszaeső helyi adóbevételek hatására az önkormányzatok az elmúlt években egyre jobban eladósodtak, ami számos település esetében súlyos finanszírozási problémákat okoz.

Ezzel egy időben ugyanakkor a szolgáltatásokkal szemben támasztott minőségi elvárások növekedtek mind a finanszírozó, mind a közszolgáltatások igénybevevői részéről. Ezek a tendenciák mind arra késztetik a közintézmények és önkormányzatok vezetőit, hogy a költségvetést optimalizálják, a kiadásokat csökkentsék, az ellátott feladatokat csak a tényleges teljesítésük függvényében finanszírozzák, és összességében sokkal jobban ügyeljenek a likviditási helyzetre, mint korábban. A normatív alapú finanszírozás okozta „lyukak" részbeni kiváltására alkalmasak a pályázati források is, amelyek kezelése ugyanakkor számos újabb probléma forrásává vált sok önkormányzat és közintézmény esetében.

Ezért fel kell tárni a megtakarítási lehetőségeket, ki kell alakítani a költségvetési tervezés és finanszírozás korszerűbb, fenntarthatóbb mechanizmusát.

Ez elengedhetetlen, hisz az önkormányzatok (pénzügyi) menedzsmentjét számos probléma terheli, ezek közül – véleményünk szerint – a legfontosabbak:

a) Az önkormányzatok beruházásainak finanszírozása jelenleg nagymértékben a különböző pályázati lehetőségek által biztosított források révén valósul meg; ezek pénzügyi tervezése jellemzően még nincs összehangolva a hagyományos intézményi költségvetési tervezéssel.
b) Gyakran előfordul, hogy miközben egyes önkormányzati intézményeknél likviditásbőség van, másoknál hiány mutatkozik a cash flow-ban, de ennek a problémának az optimalizálása önkormányzati szinten nincs megoldva.
c) A közintézményeknél sokszor egyidejűleg van jelen a forráshiány és az erőforrás-pazarlás vagy a többletbevételi lehetőségek figyelmen kívül hagyása.
d) A költségvetések a meglévő erőforrásinputokhoz igazodnak, és nem veszik figyelembe a konkrét teljesítményeket.
e) Az önkormányzatok gyakran olyan szolgáltatásokat is biztosítanak, amelyek egyrészt nem kötelezőek számukra, önkormányzati keretek között történő biztosításuk nem hatékony, túlzottan költséges.

A fentiekre való tekintettel megoldandó feladat a költségvetés optimalizálása, a költségcsökkentések elérése. Ennek keretében a megtakarítási lehetőségek feltérképezésére és bevezetésére, bevételnövelési megoldások kidolgozására van szükség.

Feladatalapú költségvetés-tervezés: outputorientált költségvetés-tervezés bevezetése, amelyben a közszolgáltatások valós költségén van a hangsúly, nem pedig azon, hogy mennyibe kerül fenntartani az erőforrásokat, illetve hogy mekkora normatív finanszírozás áll rendelkezésre.

Fejlesztési projektek finanszírozásánál: olyan finanszírozási modellek, megoldások kidolgozása, amelyek révén a fejlesztési projektek előfinanszírozási igénye nem veszélyezteti az alaptevékenységek végrehajtását.

Cash flow menedzsment bevezetése: úgynevezett cash pooling rendszer kialakítása, amelynek révén keresztfinanszírozás valósítható meg a finanszírozási költségek csökkentése és folyamatos likviditás mellett.

3.6 A változásmenedzsment (Kotter-modell)

Kotter szerint a változásmenedzsment-folyamatnak 8 szakasza van:

a) A változás halaszthatatlanságának érzékeltetése.
b) A változást irányító csapat létrehozása.
c) A jövőkép és stratégia kidolgozása.
d) A változás jövőképének kommunikálása.
e) Az alkalmazottak hatalommal való felruházása az átfogó cselekvéshez.
f) Gyors győzelmek leírása.
g) Az eredmények megszilárdítása és további változások elérése.
h) Az új megoldások meggyökeresztetése a kultúrában.

A humán stratégia az emberi tényezővel kapcsolatos hosszú távú célok integrált rendszere, amely a szervezet gazdasági stratégiájának megvalósítását szolgálja. A szervezetfejlesztés a szervezeten belüli változási folyamatokra, valamint annak a munkatársakra gyakorolt hatására koncentrál.

A rendszerszemlélet lényege, hogy az egyes feladatokat nem elszigeteltségükben, hanem mint egy-egy tevékenységlánc részeit/elemeit tekinti, amely tevékenységet valamely szervezeti cél érdekében hajtják végre.

Kompetencia alatt értik mindazokat a szakmai, módszertani, szociális képességeket, készségeket, amelyekkel a szervezetnél dolgozó munkatársak rendelkeznek, és amelyek a szervezet teljesítményéhez, biztonságához szükségesek.

A szervezeti kultúrán olyan szokások, hagyományok, normák rendszerét értjük, amelyek meghatározzák, orientálják a szervezetnél dolgozók viselkedését.

Menedzsment (management): emberi, fizikai, pénzügyi, illetve információs erőforrások tervezése, szervezése, irányítása és vezetése a szervezet céljainak eredményes, hatékony kitűzése, valamint elérése érdekében.

Coaching: teljesítményt növelő tréning, amelynek során a vezető folyamatosan együttműködik a beosztottal a teljesítmény növelése és a készségek/képességek fejlesztése érdekében. Egy speciális módszer egyének vagy csoportok tanítására, fejlesztésére.

A kontraszelekció az a helyzet, amelyben a társadalom, az intézmény és a csoport nem aknázza ki, sőt elvesztegeti emberi erőforrásait.

Kérdések

1) A menedzsment szempontjából milyen problémák jelentkeznek az ellátószervezeteknél?
2) Melyek a közszférában a vezetői döntéshozatal és irányítás hatékonyságának nehézségei?
3) Milyen problémák jelentkeznek az önkormányzati közszolgáltatás-ellátás tekintetében pénzügyi szempontból?
4) Röviden ismertesse a változásmenedzsment főbb szakaszait!

4. A szervezetfejlesztési program

Magyarország versenyképessége szempontjából az egyik szűk keresztmetszetet az állam működésével összefüggő közvetlen és közvetett terhek, kockázatok képezik. Nemzetközi összehasonlításban a magyar közigazgatás általános teljesítménye folyamatosan romlik a környező országokéhoz képest.

Az üzleti élet szereplői körében készített felmérések alapján a megkérdezettek az üzleti tevékenységük legjelentősebb korlátozó tényezői között említik az ügyintézés nehézkességét, az állami szabályozás átláthatatlanságát és kiszámíthatatlanságát, valamint az adminisztratív terheket.

Magyarország teljesítménye lényegesen elmarad az átlagtól a kormányzati működés átláthatósága, a vállalkozások által érzékelt korrupció szintje és általában a közszolgáltatások – azon belül az államigazgatás működése – minőségének megítélése terén. Ezek a tényezők fontos szerepet játszottak Magyarország versenyképességének az elmúlt évtizedben bekövetkezett romlásában.

A kormány komplex intézkedéscsomagot vezetett be a közigazgatás korszerűsítésére, amelynek keretében már az elmúlt két évben is számos rendelkezés történt az államigazgatás hatékonyságának növelése érdekében (pl.: egyszerűbb kormányzati struktúra, 19 területi állami szerv megyei és fővárosi kormányhivatalba történő integrálása, a felesleges kapacitások leépítése). A következő időszakban további erőfeszítések szükségesek a közigazgatási teljesítmény vállalkozások, illetve állampolgárok számára is érzékelhető növelése és ezáltal a magyar versenyképesség javítása érdekében.

Az **éves n**ö**vekedési** jelentés a **közigazgatás modernizálása keretében a következő prioritá**sokra hívja fel a tagállamok figyelmét:

a) hatékony és eredményes pénzgazdálkodás végrehajtása a közbeszerzési lehetőségek teljes körű kihasználása révén;
b) az üzleti vállalkozásokra vonatkozó szabályozási keret egyszerűsítése, valamint az adminisztratív terhek és a bürokrácia csökkentése;
c) széles körű, interoperábilis digitalizálás, online szolgáltatások és kutatóközpontok határokon átívelő interoperabilitása az EU-n belül;
d) igazságszolgáltatási rendszerek színvonalának, függetlenségének és hatékonyságának előmozdítása, követelések ésszerű időkereten belüli teljesítésének biztosítása;
e) strukturális alapok jobb felhasználása.

4.1 A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalaik szervezetének fejlesztése

2013. január 1-jén kezdték meg működésüket a járási hivatalok, amelyek racionális, egységesített működésének megteremtése még napjainkban is folyamatosan zajlik. A legfontosabb intézkedések ennek megfelelően az egyenszilárdságú kormányhivatalok és járási hivatalok kialakítása, a szervezeti működésük és eljárásaik racionalizálása.

Mindezek mellett folytatni kell a területi államigazgatási rendszer átalakítását is, amelynek része a még a kormányhivatalokon kívül tevékenykedő 15 területi államigazgatási szerv működésének áttekintése, és ennek alapján egyes államigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása. Az intézkedések egy hosszabb távú, 2016–2018-ig tartó folyamat részét képezik. Ezek a lépések hozzájárulnak a hatékonyabban, egyszerűbben és olcsóbban

működő közigazgatás kialakításához, amely mind az állampolgárok, mind a vállalkozások számára számos előnyt tartalmaz a mindennapi életük, működésük során.

A szervezetfejlesztési program elsődleges célja a közigazgatás működési hatékonyságának növelését támogató kezdeményezések célzott alkalmazása. A projekt fókusza a hatékonyabb és gazdaságosabb erőforrás-felhasználást, a jobb teljesítményt, szolgáltatási színvonalat eredményező teljesítmény- és folyamatmenedzsment-módszerek meghatározása, központi módszertanba átültetése, a hazai közigazgatási szükségletekre történő testre szabása, valamint alkalmazásuk szervezeti hátterének támogatása. Az intézkedés öt elemre épül: teljesítménymenedzsment, folyamatmenedzsment, tudásmenedzsment, minőségmenedzsment és változásmenedzsment. Ezek keretében módszertanokat dolgoznak ki (CAF bevezetése, LEAN módszertan optimalizálása, változáskezelő módszertan), a tudásmenedzsment keretében pedig egyéni és szervezeti tudástérképet alakítanak ki.

4.2 A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának végrehajtása

2013-ban folytatódott a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, amely – szakítva a korábbi egyoldalú, büntetésközpontú megközelítéssel –, a korrupció visszaszorítása érdekében elsősorban megelőzési eszközöket kívánt bevezetni, természetesen a büntetőjogi és más szankcionálási eszközök kiegyensúlyozott alkalmazása mellett.

4.3 A közszolgálatban dolgozók új életpályamodelljének kialakítása

Az intézkedés részeként ESZA-forrásból előkészítésre kerül a közszolgálati életpályához kapcsolódó, munkaköralapú rendszer bevezetése. Az előkészítés keretében kidolgozzák az új besorolási rendszer munkaköri alapra állításának részleteit, hozzárendelik a humánerőforrás-menedzsment eszközeit.

2013–2014-ben is folytatódott a vizsga- és a továbbképzési rendszer egységesítése, amelynek eredményeképpen megtörténik a vizsgák követelményrendszerének harmonizációja és az átjárhatóság, megvalósul a képzési és továbbképzési kapacitások jobb kihasználása, csökkennek a tananyagfejlesztés költségei, integrált közös szakmai és oktatói tudásbázis jön létre, továbbá egységessé válik a továbbképzési programkínálat.

4.4 A kormányzati stratégiai irányítás megújítása

A kormányzati stratégiai irányítás megújítása keretében a minisztériumok stratégiai szempontú felméréséből merített tapasztalatok alapján stratégiai adattár készül. A stratégiai kataszterre épül a többszintű stratégiai monitoringrendszer, amely elsősorban a kormányprogram megvalósítására és a 2014–2020-as fejlesztési tervezés támogatására irányul. A stratégiai irányítás megújítása jegyében kerül sor a stratégiai tervezéshez és végrehajtáshoz kapcsolódó, a minisztériumokban kezelt adatgyűjtések, adatbázisok felmérésére és egy kormányzati metaadatbázis létrehozására. A kormányzati stratégiai irányítás általános gyakorlattá tétele, valamint a kialakított eszközeinek egységes és rendszeres alkalmazása érdekében támogatjuk a változáskezelést.

Kérdések

1) Milyen problémák fogalmazódnak meg az állammal szemben a vállalkozások részéről?
2) Milyen lépések szükségesek a közigazgatás modernizálásához?
3) Milyen lépések történtek az elmúlt években az államszervezet területi szintjén?
4) Milyen lépések szükségesek a közigazgatásban a korrupció visszaszorítása érdekében?

5. Az új önkormányzati hivatali rendszer[5]

5.1 A körjegyzőségek rendszerének bemutatása

Szeretnénk előrebocsátani, hogy a közigazgatási rendszer nagymértékű átalakításának bemutatása a tankönyv terjedelmi korlátai miatt nem lehetséges. Ezért választottuk azt a megoldást, amely – gyakorlati tapasztalataink alapján – a legnagyobb vitát váltotta ki a szakmai és a közéletben egyaránt, ez pedig a körjegyzőségek helyett létrejövő közös önkormányzati hivatalok kialakítása. Szervezeti szempontból is itt volt a legnagyobb és leggyorsabb a változás, az önálló polgármesteri hivatalok esetében jóval kevesebb érdemi korrekció történt.

A 2010-ben parlamenti többséget szerzett és ezzel a kormányzást irányító politikai erők nehéz örökséget vettek át hatalomra kerülésükkor, itt talán elégséges a gazdasági világválság negatív hatásaira, az évek óta elodázott strukturális reformok szükségességére – a nagy ellátórendszerek tekintetében, továbbá mint az egészségügy vagy az oktatás –, a hatalmasra duzzadt adósságállományra utalnunk. Elodázhatatlanná vált tehát a változtatás, ami természetszerűen érintette a közigazgatási rendszert is.

Az Alaptörvény, valamint több sarkalatos és ágazati törvény rendelkezései által nagymértékben átalakult Magyarország közjogi rendszere, különös tekintettel a közigazgatás szervezeti és működési kérdéseire. A korábban már feltárt hiányosságok orvoslása mellett választ kellett adni a korszerű közigazgatás igényére, a hatékonyság, az ésszerű méretgazdaságosság követelményeire, ráadásul mindezeket „menet közben", elkerülve az átalakítással járó nehézségeket, biztosítva a kialakuló rendszer stabilizálását.

Természetesen meg kell említenünk a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítását, a járások létrehozását és mindezekkel egyidejűleg az államigazgatási, illetve önkormányzati feladatok átrendezését.

Ennek a folyamatnak fontos eleme volt a közigazgatás – államigazgatási és önkormányzati – rendszerének megújítása, amely az önkormányzatok tekintetében elsősorban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) megalkotásával történt meg.

A Mötv. alapján létrejöttek a közös önkormányzati hivatalok, felváltva a körjegyzőségek rendszerét. Tankönyvünk ezen részében ennek az új jogintézménynek a kialakulását, folyamatát vizsgáljuk meg, kísérjük figyelemmel, és röviden értékeljük a változtatás eddigi eredményeit.

5.2 A körjegyzőségről – történeti előzmények

A körjegyzőségi rendszer formálódásának, alakulásának rövid történeti áttekintése egyáltalán nem felesleges: mint látni fogjuk, a talán ezelőtt száz évvel észlelt problémák akár évtizedek múlva is visszaköszönnek. Érdemes tehát a közös hivatalt ebből a szempontból is megvizsgálni, és akár még a mának szóló tanulságokra is bukkanhatunk.

5 Ez a fejezet a Belügyminisztérium által a közös önkormányzati hivatalokról készített hatástanulmányt alapul véve, egyes részeit átvéve készült. A fejezetben szereplő adatokat és a mellékletben szereplő táblázatokat a Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztálya bocsátotta a szerző rendelkezésére.

A modern polgári helyi közigazgatás kiépülésének kezdeteinél is felismerték, hogy nem minden település képes biztosítani még az alapvető közigazgatási szolgáltatásokat sem a polgárok által méltán elvárt színvonalon. Megoldásul lényegében csak az összefogás, a közös önkormányzati feladatellátás kínálkozott. Így jöttek létre a körjegyzőségek, amelyek a közös hivatal előképének tekinthetők.

5.2.1 Előzmények az Ötv. hatályba lépéséig

Az 1886. évi XXII. törvény – a vármegyék és törvényhatósági jogú városok mellett – az önkormányzati típusú helyi szerveződésnek tekintett községek rendszere keretében megyei városokat, nagyközségeket és kisközségeket különböztetett meg.

A törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből ellátni képes megyei városok és a nagyközségek önálló jegyzőségeket tartottak fenn. E teendőket – korlátozott anyagi viszonyaik miatt – saját erejükből teljesíteni nem képes kisközségeknek más községekkel kellett szövetkezniük, ezért körjegyzőségeket hoztak létre, amelyek székhelyét közös megállapodással jelölték ki. A községek működőképességének biztosítása érdekében a létrejött körjegyzőségekből való kiválást szigorú, a közigazgatás gazdaságosabbá, egyszerűbbé tételét biztosító feltételekhez kötötték. A körjegyzőségi központokat először az 1894. évi XXXIII. tc. szabályozta.

A körjegyzőségek igen jelentős szerepet töltöttek be a helyi közigazgatásban a 20. század első éveiben is. Számuk folyamatosan nőtt, az évszázad negyvenes éveire a települések kétharmada körjegyzőséghez tartozott.

A tanácsrendszer 1950-ben történt bevezetésekor mindössze 170 közös tanács alakult 360 község részvételével. A többi 2857 községben önálló tanácsot hoztak létre.

Ezt követően azonban – eleinte lassabban, később gyorsabb ütemben – nőtt ezek száma. 1973-ban már csak 984 önálló tanács működött, ami az 1960. évinek csupán egyharmada volt. A 685 közös tanácshoz 2122 község tartozott, ami a településállomány több mint kétharmadát tette ki.

5.2.2 Az Ötv. és a körjegyzőségek

Az önkormányzatok 1990. évi megalakulását megelőző utolsó tanácsi választások időpontjában, 1985-ben az országban 3064 település, ezen belül 2955 község volt.

A községek közel kétharmada közös tanácsba tartozott, közös volt a testülete, költségvetése és hivatala. A közös hivataloknál lényegében kialakult az államigazgatási feladatok ellátásának szervezeti, személyi, technikai feltétele.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szerint az önkormányzati képviselő-testületek az önkormányzatok működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására – polgármesteri hivatal elnevezéssel – egységes hivatalt hoztak létre.

Az önkormányzati rendszerre való átálláskor az Ötv. elvileg minden községnek megadta a jogot arra, hogy önálló hivatalt hozzon létre, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki, de nyilvánvaló volt, hogy erre a községek jelentős része nem volt képes, és egyébként sem lett volna célszerű.

A törvény főszabályként kimondta, hogy az 1000 főnél kevesebb lakosságú, a megyén belül egymással határos községek a települések lakosságszámával arányos költségviselés mellett a körjegyző vezetésével közösen fenntartott körjegyzőségeket alakítanak az igazgatási feladatok ellátására, valamint a képviselő-testületek működésével kapcsolatos és a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítésére és végrehajtására.

Az 1000 főnél kisebb lélekszámú önkormányzatok is létrehozhattak önálló polgármesteri hivatalt, ha vállalták a képesítési követelményeknek megfelelő jegyző kinevezését. Ennek hiányában azonban a körjegyzőségekhez való csatlakozás lényegében kötelező volt. A körjegyzőségekhez csatlakozhattak az 1000–2000 fő lakosságszám közötti községek is. Az önkormányzatoknak 1990. november végéig kellett dönteni arról, hogy önálló polgármesteri hivatalt alakítanak, vagy pedig más önkormányzatokkal együtt körjegyzőséget hoznak létre.

1991 elején az ország 3074 települése, illetve önkormányzata közül 1539 önálló polgármesteri hivatalt alakított, míg 1535 önkormányzat 529 körjegyzőségbe tömörült.

Az újonnan kapott demokratikus lehetőségekkel részben múltbéli (az akkori hatalom kikényszerítette a közös tanács létrehozását, és/vagy a székhelytelepülés fejlesztésére aránytalanul többet költöttek), részben pedig jelenkori (polgármester-testület-jegyző rossz viszonya) okok miatt kialakult egyféle „egy település-egy saját hivatal" elvárás (nem kevés esetben a polgármesterek kívánalma alapján).

Ennek nyomán már 1992 elején csökkent a körjegyzőségek és a hozzájuk tartozó települések száma. A körjegyzőségekből történő kiválások és jegyző kinevezése mellett néhány község más körjegyzőségekhez csatlakozott, illetve új körjegyzőséget hozott létre.

Az önálló polgármesteri hivatalok létesítésével, a körjegyzőségekből való kiválások megszaporodtak, 1991–1993 között a körjegyzőségek száma mintegy 6%-kal (30-cal), a hozzájuk tartozó településeké pedig mintegy 9%-kal (138-cal) csökkent.

Erre a kedvezőtlen jelenségre, illetőleg folyamatra a későbbiekben azzal reagált a törvényalkotó, hogy az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást nyújtott (később bővítve azt) a körjegyzőségek működtetéséhez.

A körjegyzőségek működésének 1994 előtti tapasztalatai azt mutatták, hogy egyes körjegyzőségekben külön-külön hivatalokat tartottak fenn a tagönkormányzatok, és ezeket csupán a körjegyző személye kötötte össze. Az említett községekben külön-külön volt 3-4 fős apparátus. Ez lényegében nem volt tényleges körjegyzőség, pontosan az elérni kívánt cél, a közös hivatali szervezet hiányzott. Meg kell jegyeznünk, hogy ezekben az esetekben nem elsősorban a társulási szándék kötötte össze a településeket, hanem az állami támogatás megszerzésének igénye.

A rendeletalkotás során a testületek hasonló vagy azonos tartalommal hozták meg a döntéseiket, pl.: szociális, adó, hulladékgazdálkodás, közterület-használat tárgykörben. Egyes esetekben előfordult az együttes rendelet alkotása is.

A gyakorlati tapasztalatok azt igazolták, hogy az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátása magasabb szakmai színvonalon történt a nagyobb apparátussal rendelkező körjegyzőségekben, mint a 2-3 fővel működő polgármesteri hivatalokban. A kistelepülések a jó szakembereket nem vonzották, a meghirdetett jegyzői, ügyintézői pályázatok nagyon sokszor eredménytelenek maradtak.

5.2.3 A körjegyzőségekről szóló megállapodások

A körjegyzőségi megállapodások sokfélék voltak. Volt példa túlszabályozásra, de arra is, hogy fontos kérdésekben nem történt megállapodás.

A körjegyzőségi megállapodások tartalma az esetek többségében megfelelt a jogszabályi előírásoknak. Sok helyen a megállapodás rendkívül alapos, részletező volt, hatékonyan biztosította a közös feladatellátás feltételeit, rögzítették az ügyfélfogadás rendjét, a testületi ülések, az önkormányzati hatósági és államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésének módját, a körjegyzőség munkájának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat is. Általában külön fejezetben tárgyalták a körjegyzőség költségvetése megállapításának módját, a számba vehető költségeket és azok megosztásának rendjét is.

Egyes megállapodások az ügyrend szerepét is betöltötték (meghatározták az ügyintézői feladatköröket, a körjegyző helyettesítését, szabályozták az utalványozást, a kiadmányozást, a kiküldetéseket stb.).

A körjegyzőséget létrehozó települések legnagyobb részében az Ötv. előírásainak megfelelően (lakosságszámuk arányában) osztották meg a költségeiket oly módon, hogy a körjegyzőség fenntartási költségeiből levonták a költségvetési törvény alapján járó támogatásokat, és a fennmaradó költséghányadot viselték lakosságszám-arányosan. Eltérő megoldások ott alakultak ki, ahol a székhely- és tagtelepülés mérete jelentősen eltért egymástól. Egyes esetekben a tagok egyenlő arányban viselték a költségeket, emellett előfordult, hogy az ügyiratok számát vagy a saját bevételek mértékét vették alapul. Ritka volt az az eset, amikor több tényező együttes alkalmazásával döntöttek: példaként említhető, amikor a körjegyzőség fenntartása költségeihez való hozzájárulást a lakosságszám mellett a település kistérségi vonzáskörzete, a népesség száma és összetétele, a település jellege, a település műszaki ellátottsága, az épületállomány összetétele, az intézményhálózat összetétele, az önkormányzat anyagi eszközei alapján határozták meg.

A körjegyzőségek működésének támogatása során azonban figyelembe kellett venni, hogy csak az optimális méretű és működőképes önkormányzatok támogatása indokolt.

A körjegyzőségek a működésükhöz a központi költségvetésből lakosságszámhoz igazított alap- és ún. ösztönző hozzájárulást kaptak. A központi hozzájárulás (is) kedvező hatással volt az önkormányzati hivatalok körjegyzőség keretében történő működtetésére. Egyéb „ösztönző hatással" került még beépítésre az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok (ÖNHIKI) támogatására biztosított pályázat feltételei közé az a kitétel, hogy nem igényelhettek ezen a címen támogatást azok az önkormányzatok, ahol a népesség száma 500 fő vagy az alatti, és nem rendelkeztek a közigazgatási hivatal felmentésével.

Ezt követően a körjegyzőségek és a körjegyzőséget alkotó önkormányzatok száma folyamatosan emelkedett.

5.2.4 A körjegyzőség hivatala

A körjegyzőség lényegében egy olyan igazgatási társulás volt, amelynek keretében a testületek arról állapodtak meg, hogy közösen működtetnek polgármesteri hivatalt, illetve a körjegyzőt közösen foglalkoztatják az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátása céljából.

A községenkénti helyszíni ügyfélfogadás a megállapodásban foglaltak szerint történt. A nem székhely községekben erős volt az igény a helyszíni ügyintézés iránt. A gyakorlati ta-

pasztalatok szerint a még hatékonyan működő körjegyzőség létszáma 5-6 főre volt tehető. Természetesen nem önmagában a létszám, sokkal inkább a körjegyző és a dolgozók felkészültsége, gyakorlati tapasztalata volt a meghatározó.

A szakmailag megalapozott, az állampolgárok érdekeit messzemenően szem előtt tartó önkormányzati működés elengedhetetlen feltétele a professzionálisan működő hivatal.

5.2.5 Elképzelések a változtatásokra

Tény, hogy az ezredforduló óta lényegében folyamatosan emelkedett a körjegyzőségek, továbbá a körjegyzőséghez tartozó települések száma (lásd: 1. sz. melléklet). Az időközben bekövetkezett változásokra (közlekedés fejlődése, e-közigazgatás, demográfiai változások, gazdasági válság) tekintettel azonban szükségessé vált a körjegyzőség-alakítási feltételrendszer áttekintése, illetve átalakítása annak érdekében, hogy még rugalmasabban, a helyi adottságokhoz illeszkedően lehessen ezt az együttműködési formát létrehozni és működtetni.

Több esetben indokolatlan korlátot jelentett az egymással való határosság követelményének érvényesítése, így az az elképzelés született, hogy azok az önkormányzatok is alakíthassanak körjegyzőséget, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy (vagy két) önkormányzat területe választja el egymástól.

Felmerült a csatlakozás időbeli korlátjának megszüntetése, így ezzel a megoldással év közben is lehetőség lett volna körjegyzőséghez csatlakozni.

Javaslat született arra is, hogy a kiválás és a megszűnés költsége viselésének szabályait a körjegyzőségi megállapodásban határozzák meg, így megelőzhetőek az elhúzódó viták és bírósági eljárások.

A működési kérdések között kiemelt helyet foglalt el a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak felülvizsgálata. A rendszerváltó országok, így Magyarország esetében az önkormányzati hatáskörök kialakulása nem egy hosszan tartó, szerves fejlődés eredményeként, hanem időben koncentráltan következett be. A korábbi igazgatási feladatokat mechanikus módon államigazgatási és önkormányzati feladatokra választotta szét a jogalkotó.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatai az állami feladatok sajátos típusát képviselik. A közszolgáltatások igen jelentős részének biztosítása a helyhatóságok feladata lett. A törvények alapvetően azokat a feladat- és hatásköröket minősítették önkormányzati feladattá, amelyek a lakosság széles körének közszükségleteit elégítik ki. Az önkormányzati feladatok telepítése az adott ágazati szabályozás (pl.: egészségügy, szociális igazgatás, környezetvédelem) szerves része, egyik – az ágazati rendszerbe illő – eleme, mely szervesen kapcsolódik a jogterületen meghatározott állami feladatokhoz, illetve más szereplők (pl.: civil szféra, gazdasági szereplők, állampolgárok) kötelmeihez és jogaihoz.

A jegyzők által gyakorolt államigazgatási feladatok előfordulása, az intézésükhöz szükséges szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek egymástól igen eltérőek voltak. A magyar településszerkezet jellemzője a kistelepülések nagy száma, továbbá az is, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítőképességű kistelepülési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény, amelyet így a körjegyzőségekkel, az egyes jegyzői államigazgatási feladatok körzeti illetékességgel történő ellátásával stb. kezelt az akkor hatályos rendszerünk. Ezért is tűnt indokoltnak a körjegyzőség önkéntes létrehozása általános elvének megváltoztatása: a legalább az 1000 főnél kisebb lakosságszámú településeken kötelező jelleggel előírták körjegyzőség létrehozását, illetve az ahhoz történő csatlakozást.

Önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzatok lakosságszám szerinti megoszlása	**2007**	**2012**
100 fő alatt	1	6
101–200 fő	1	4
201–300 fő	5	3
301–400 fő	11	7
401–500 fő	23	9
501–600 fő	25	6
601–700 fő	47	15
701–800 fő	49	13
801–900 fő	38	14
901–1000 fő	42	17
Önálló polgármesteri hivatalt fenntartó, 1000 fő alatti önkormányzatok összesen	242	94
1001–1100 fő	50	26
1101–1200 fő	44	32
1201–1300 fő	40	27
1301–1400 fő	48	31
1401–1500 fő	44	32
1501–1600 fő	35	26
1601–1700 fő	45	32
1701–1800 fő	42	23
1801–1900 fő	39	27
1901–2000 fő	36	20
2001–2100 fő	39	42
2100 fő felett	668	614
Önálló polgármesteri hivatalt fenntartó, 1000 fő *fölötti* önkormányzatok össz*esen*	1130	1032
Önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzatok összesen	1372	1026

Szükségessé vált tehát olyan hivatalok létrehozása, amelyek működtetése – az állami, illetve önkormányzati feladat- és hatáskörök felülvizsgálata, átrendezése, az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás újraértékelése mellett – mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatok területén elősegíthette a feladatok szakszerűbb és költséghatékonyabb ellátását, a polgárok minél színvonalasabb kiszolgálását.

5.3 Az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó új szabályozás

Az Országgyűlés 2011. december 19-én fogadta el a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt, amely december 28-án került kihirdetésre a Magyar Közlönyben.

A Mötv. rendelkezik az önálló települési polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzat hivatala, illetve a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, működésének legfontosabb szabályairól.

„84. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.”

A hivatal a képviselő-testület(ek) szerve, amelynek elsődleges rendeltetése az önkormányzat működésével kapcsolatos, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó – önkormányzati, államigazgatási – ügyek előkészítése, a döntések végrehajtása. A hivatalnak önmagának nincs önálló döntési jogköre, csak a hivatalt vezető jegyzőnek.

A körjegyzőségeket felváltó közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályokat a Mötv. 85. §-a tartalmazza. Ezek között több általános jellegű, valamint eltérést, illetve több kivételt engedő szabály található.Az általános szabályok, amelyek a hivatal létrehozását meghatározzák:

„85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. Amennyiben a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölés esetén is teljesülnie kell az e §-ban meghatározott feltételeknek. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.”

Az előző rendelkezések tartalmi szempontból határozzák meg a közös hivatal létrehozásának feltételeit. Ezek szerint tehát (természetesen a többi feltételt is betartva):

a) a közös hivatalt egy adott járáson belül lehet létrehozni;
b) a hivatalt létrehozó településeket legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el egymástól;

c) a községeknek 2000 fő vagy az alatti lakosságszám esetén közös hivatalt kell létrehozniuk, de
d) legalább hét település lakosságszámtól függetlenül is létrehozhat közös hivatalt;
e) a városok – lakosságszámtól függetlenül – önálló hivatalt tarthatnak fenn, továbbá
f) a 2000 főnél nagyobb lakosságszámú településeknek is (ezek lehetnek községek vagy városok is!) lehet önálló hivataluk, de
g) a kormányhivatal vezetőjének döntése alapján vagy saját elhatározásukból tartozhatnak közös hivatalhoz is.

5.3.1 A járáson belüli létrehozás

A járások – mint a fővárosi és megyei kormányhivatalok területi államigazgatási szervei – 2013. január 1-jével jöttek létre. A Mötv. 85. § (1) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyik feltétele, hogy valamennyi, a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatnak egy járáson belül kell lennie. A járáson belüliség feltételének előírása szükséges az egységes közigazgatási rendszer kialakításához, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködéséhez.

Közös önkormányzati hivatalt azon települések alakíthatnak, amelyeknek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ezen rendelkezésnek megfelelően – ha egyébként a további feltételek teljesülnek – alakulhatnak olyan közös önkormányzati hivatalok is, amelyek földrajzilag „láncszerűen" fűződnek egymáshoz oly módon, hogy (ismétlődően) két település közé esik egy olyan település közigazgatási területe, amely nem tartozik a közös hivatalhoz. Célszerű figyelembe venni azt, hogy a hivatal, a közszolgáltatások a polgárok számára elérhetőek legyenek, továbbá azt is, hogy az ügyfélfogadást (kirendeltség, időszakos ügyfélszolgálat stb.) valamennyi, a hivatalhoz tartozó településen biztosítani kell.

5.3.2 A lakosságszám megállapítása

A Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint – egyéb feltételek mellett – közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a községi önkormányzatok, amelyek lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt. A 2000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatal létrehozása tehát minden 2000 fő lakosságszámot meg nem haladó település számára kötelező, arról azonban az önkormányzatok – a törvényi keretek között – önállóan döntenek, hogy mely településekkel kívánnak közös hivatalt létrehozni. A 2000 fő lakosságszám feletti települések főszabályként önkéntes alapon részt vehetnek közös hivatalban. (Itt jegyezzük meg, hogy abban az esetben, ha közös önkormányzati hivatal létrehozását a szomszédos település kezdeményezi, vagy a kormányhivatal dönt a kijelölésről, a 2000 fő feletti településeknek is kötelező lehet a közös hivatal létrehozása. Ennek főbb szabályaira a későbbiekben kitérünk.)

A települések lakosságszámának megállapításához a Mötv. 146. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben meghatározott lakosságszámot és időpontot kell figyelembe venni. Ugyanakkor a Mötv. 146/A. § (6) bekezdése kivételt tesz ez alól, amikor kimondja, hogy *„A 85. § (1) és (2) be-*

*kezdése alkalmazásakor a közös önkormányzati hivatal létrehozása során figyelembe veendő lakosságszámot a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala által nyilvántartott 2011. január 1-jei vagy 2012. január 1-jei lakosságszám alapján is meg lehet állapítani, ha az érintett önkormányzat meg*ítélése szerint az kedvezőbb a település szám*ára.”.*

(A közös önkormányzati hivatalok együttes lakosságszám alapján, település-kategóriánként történő megyei bontását a 2. sz. melléklet tartalmazza.)

A jogalkotó figyelembe vette azt, hogy a települések lakosságszáma a 2010. január 1-jei állapotokhoz képest változhatott. Ezért a 146/A. § (6) bekezdésében foglalt szabályozással kedvezőbb lehetőséget biztosított az önkormányzatok számára a közös hivatalok létrehozásában, amelyet mindenképpen pozitív törvényhozói döntésnek tekinthetünk.

5.3.3 A közös hivatalt létrehozó települések száma

A Mötv. 85. § (2) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszámának legalább 2000 főnek kell lennie, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét kell, hogy legyen. Szükséges hangsúlyozni, hogy e két feltétel vagylagos. Ennek megfelelően, ha a megállapodó települések lakosságszáma nem éri el a 2000 főt, úgy legalább hét település önkormányzata 2000 fő alatt is alakíthat közös önkormányzati hivatalt.

A lakosságszám előírása a méretgazdaságosságot szolgálja, a települések számának meghatározásával pedig a működőképesség fenntartása a cél (túl sok település esetén már nem biztosítható hatékonyan a működőképesség). Ennek eredményeként garantált annak a célkitűzésnek a megvalósítása, hogy a hivatali működés minél szakszerűbben segítse elő az önkormányzati döntések előkészítését, meghozatalát, végrehajtását, a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését.

5.3.4 A kijelölés

Az önkormányzatok 2013. március 1-jéig önállóan hozhattak döntést arról, hogy mely településekkel alkotnak közös hivatalt. Amennyiben a Mötv. szabályai alapján közös hivatal létrehozására kötelezett önkormányzatok nem döntöttek az együttműködésről, úgy a kormányhivatalok 2013. április 1-jéig kijelöléssel határozták meg, hogy mely települések alkotnak közös hivatalt.

2013 áprilisáig az érintett települési önkormányzatok önkéntesen és kijelölés alapján 748 közös önkormányzati hivatalt alakítottak, a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok száma 2631. Az önálló polgármesteri hivatalok száma 565, amely tartalmazza a 19 megyei önkormányzat hivatalát, a főpolgármesteri hivatalt és a kerületi polgármesteri hivatalokat is. A fentiek alapján összesen 1313 hivatal működik országosan.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium adatai szerint 76 önkormányzat nem állapodott meg a törvényi előírásoknak megfelelően, ezért e településeket a kormányhivatalok 2013. április 1-jei hatállyal 52 határozatban jelölték ki közös önkormányzati hivatalhoz.

(A kijelölésre vonatkozó adatokat a 3. sz. melléklet tartalmazza.)

A Mötv. 85. § (3) bekezdés szerinti kijelölés szükségszerűsége az alábbi okokra vezethető vissza:

a) az egyes települési önkormányzatok a törvényi előírások ellenére nem tettek lépéseket a közös önkormányzati hivatal megalakításával kapcsolatban;
b) az 1990 előtti tanácsi időkből eredeztethető ellenérzések miatt nem állapodtak meg;
c) a közel azonos nagyságú, lakosságszámú települések a székhelytelepülést illetően nem tudtak megállapodni;
d) az érintett önkormányzatok egyeztetése a határidő leteltéig nem vezetett eredményre;
e) egyéb (pl.: személyi okok).

A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a kijelölt települések döntő többsége elfogadta a kormányhivatal vezetőjének döntését. A Mötv. 85. § (3) bekezdése a kormányhivatal vezetője számára azt a kötelezettséget írja elő, hogy a közös hivatal létrehozását követő hónap első napjával jelölje ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölő határozatok e rendelkezés alapján alapvetően csak arról rendelkeztek, hogy az érintett (közös hivatalhoz nem csatlakozó település) melyik közös hivatalhoz tartozik.

Annak a kereteit, hogy a hivatalvezető milyen indokok és körülmények figyelembevételével hozza meg döntését, a 85. § (3) bekezdésének harmadik mondata határozza meg, mely szerint a Mötv. úgy rendelkezik, hogy a kijelölés esetén is teljesülniük kell az e §-ban meghatározott feltételeknek. Ez utóbbi kitétel a közigazgatási hivatal vezetője elé azt a követelményt támasztja, hogy a közös hivatalhoz tartozó település járáson belül helyezkedjen el, és az együttes lakosságszám érje el a 2000 főt. A gyakorlatban ennek módja eltérő lehet. A kormányhivatal vezetője olyan közös hivatal további tagjaként jelöli ki az önkormányzatot, amelynek létrehozásáról a képviselő-testületek már korábban döntöttek, vagy a kijelölő döntés hozza létre a közös hivatalt. Természetesen a helyi sajátosságoknak, a korábbi körjegyzőségi működési tapasztalatoknak is jelentős szerepük van a közös hivatal kijelöléséről szóló döntés megalapozásában.

Bevált az a jogszabályi rendelkezés, hogy a kormányhivatal vezetője határozatában csak önmagában a kijelölésről dönt. Abban az esetben, ha egyéb feltételekről, így a hivatal létszámáról, székhelyéről is rendelkezne, úgy az indokolatlanul korlátozná az önkormányzati megállapodás kereteit. Az önkormányzat mozgásterének biztosítása ez esetben is indokolt lehet oly módon, hogy a határozatban foglalt esetleges kötelező elemek addig kötik az érintett önkormányzatokat, amíg attól eltérő megállapodást nem hoznak.

A Mötv. 85. §-a számos olyan kérdéskört állapít meg, amelyben a képviselő-testületek megállapodása szükséges ahhoz, hogy a közös hivatal ténylegesen betöltse rendeltetését, és a törvényi előírásoknak megfelelően működjön. Ezek közül említhető a Mötv. 85. § (4) bekezdésében foglalt, a közös hivatal székhelyének megállapítására, a (6) bekezdésében a közös hivatal létszámára vagy a (8) bekezdésben az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek meghatározására vonatkozó szabályozás. A (9) bekezdésben foglalt ügyfélfogadási kérdéseket érintően a megállapodás lehetősége biztosított, azonban itt a törvény nem kötelező, hanem csak megengedő szabályozást ad a megállapodásnak.

A gyakorlati tapasztalatok egyes esetekben azt mutatták, hogy az önkormányzatok megállapodásának hiányában a közös hivatal nem tudott eredményesen működni. Ennek pótlása a törvényességi felügyelet általános eszközrendszerével történhet, a kormányhivatal vezetője ebben az esetben felhívja az önkormányzatot mulasztása pótlására, vagy végső soron pótolhatja az önkormányzat döntését.

5.4 Az általános szabályoktól való eltérés a nemzetiségekre tekintettel

A közös hivatalok létrehozására vonatkozó általános szabályokhoz képest a Mötv. 85. § (10) bekezdése – az érintett településeken élő nemzetiségekre tekintettel – egy kivételes szabályt tartalmaz, amely így szól:

„*85.* § (10) *Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik –, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter* jóváhagyása alapján, az általa meghatár*ozottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.*"

Ezek a rendelkezések tehát több – jellegükben eltérő – feltételt is meghatároznak a kivételes szabály alkalmazásához:

a) A településeken élő nemzetiségek népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot.
b) A települések összlakossága meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt.
c) Az érintett képviselő-testületek mindegyike azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntést hoz róla.
d) Az érintett települések történelmi, gazdasági és kulturális hagyományai azt indokolttá teszik.

Mindezen feltételek teljesülése alapján a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyhatja a közös hivatal létrehozását.

Az első három esetet tekintve megállapítható, hogy a törvényhozó a kivételes szabály alkalmazásához lényegében objektív, míg negyedikként egy szubjektív feltételt állapított meg.

Nézzük a feltételeket részletesebben:

a) A nemzetiségek – népszámlálás során regisztrált – arányának településenként és nem a települések összlakosságát tekintve kell elérnie a húsz százalékot. A rendelkezésből ugyanakkor nem következik az, hogy az érintett – a közös hivatalt létrehozni kívánó – települések mindegyikén azonos nemzetiségnek kell ezt az arányt elérnie, mivel az véleményünk szerint a törvény túlzottan szűkítő értelmezését jelentené. Amennyiben például három település szeretne a kivételes szabály alapján közös hivatalt létrehozni, és két településen a román, egy településen a szerb kisebbség számaránya éri el a húsz százalékot, akkor jogszerűen kérhetik annak jóváhagyását. A településeknek tehát a közös hivatal létrehozására irányuló kérelmükhöz csatolniuk kell a nemzetiségek számarányára vonatkozó hiteles adatokat, amelyeket a Központi Statisztikai Hivataltól beszerezhetnek. A Mötv. nem utal rá, hogy a 2001. évi vagy a 2011. évi népszámlálás adatait lehet felhasználni. Véleményünk szerint ezért – figyelemmel arra, hogy a 2011. évi népszámlálási adatok még nem teljes körűen kerültek feldolgozásra – ahol már rendelkezésre állnak, akkor a 2011. évi, amennyiben nem, akkor pedig a 2001. évi hiteles népszámlálási adatokat kell csatolni a kérelemhez.

b) A második feltétel szerint a települések összlakosságszámának meg kell haladnia az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt legyen. Ez tehát egy vagylagos feltételt tartalmazó rendelkezés, amely az általános feltételekhez képest (2000 fő, hét település) állapít meg kedvezőbb szabályokat.
c) A harmadik feltétel lényegében két egymással összefüggő rendelkezést tartalmaz. A közös hivatal létrehozásához az érintett önkormányzatok képviselő-testületeinek azonos tartalmú döntést kell hozniuk. Az „azonos tartalom" előírása miatt szükséges – és egyben elégséges – az, hogy az egyes testületi határozatok mindegyikében szerepeljen, konkrétan mely települések kívánnak közös hivatalt létrehozni. Nem jogszabályi előírás ugyan, de a kérelemben célszerű feltüntetni, hogy a közös hivatalt milyen székhellyel (elnevezéssel), továbbá milyen időponttal kívánják létrehozni. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy a települések a miniszteri jóváhagyást követően már az általános szabályok alapján állapodnak meg a közös hivatal létrehozásáról. Annak sincs azonban jogszabályi akadálya, hogy a szükséges megállapodást azzal a feltétellel kössék meg, hogy az a miniszteri jóváhagyást követően lép hatályba.
d) A képviselő-testületek döntéseit (határozatait) minősített többséggel kell elfogadni. A Mötv. 47. § (2) bekezdése szerint „A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén *a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges.*"

Erre tekintettel – amennyiben arra maga a határozat nem tér ki – a kérelemhez mellékelni kell az ülés hitelesített jegyzőkönyvét (annak hitelesített kivonatát), amely tartalmazza a szavazati arányokat. Ennek alapján lényegében objektíven megállapítható a minősített döntést előíró törvényi feltétel teljesülése.

Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy csak részben kívánt enyhíteni a feltételeken azon okból, hogy a közös hivatali rendszer kialakítása és egységes működése egészében ne sérüljön, valamint az a korábbi körjegyzőségi rendszerhez képest – a jogalkotói célnak megfelelően – gazdaságosabban és eredményesebben működjön. A Mötv. 85. § (10) bekezdésének rendelkezései – mint ahogyan a törvény konkrétan nevesíti is – csak a (2) bekezdésben foglaltak alól engednek kivételt, a többi előírásnak (járáson belüliség, legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el a közös hivatalt alkotó településeket) ebben az esetben is teljesülnie kell.

A törvényhozó a kivételes szabállyal (többlet) lehetőséget kívánt nyújtani az érintett önkormányzatoknak, de nem alanyi jogosultságként, hanem a pozitív diszkrimináció lehetőségét megteremtve. Ehhez egyrészt konkrét feltételeket írt elő (nemzetiségek aránya, lakosságszám stb.), másrészt – figyelembe véve, hogy a gyakorlatban minden eset más és más megítélést igényelhet – nem alkotott részletesebb és kógens rendelkezéseket, hanem a helyi önkormányzatokért felelős minisztert hatalmazta fel azok megítélésére. A települések – képviselő-testületek, polgármesterek, civil szervezetek – közötti kapcsolatok sokszínűsége miatt egyébként kérdéses, hogy esetünkben egyáltalán lehetséges-e jogilag részletesebb feltételeket, előírásokat megállapítani.

Mindezek alapján fogalmazhatunk úgy is, hogy a törvényhozó méltányossági és célszerűségi szempontok egyidejű figyelembevételével hozta meg a döntését. Méltányosan, mert a településeken élő nemzetiségekre tekintettel enyhített bizonyos feltételeken, és célszerűen, mivel – a helyi önkormányzati és a nemzetiségi közügyek intézésének részbeni hasonlóságára is tekintettel – megteremtette a lehetőségét annak, hogy a hasonló jellegű hivatali feladatokat hatékonyabban intézzék ezekben a közös hivatalokban.

A jogszabályi rendelkezésre tekintettel ezért a miniszternek benyújtott kérelemben vagy annak mellékleteként külön dokumentumban célszerű részletesebben (minimum 1-2 oldal terjedelemben) bemutatni az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományait, kapcsolatrendszerét, mivel azokat a Mötv. rendelkezése alapján a miniszternek figyelembe kell vennie a döntésénél.

A miniszteri jóváhagyás egyes kérdéseivel kapcsolatban az alábbiakat kell kiemelnünk:

a) Véleményünk szerint a Mötv. 85. § (10) bekezdésében szabályozott kedvezményes lehetőség tartalmi szempontból tekintve nem jogkorlátozó, hanem – pozitív diszkriminációt alkalmazva – jogkiterjesztő rendelkezést tartalmaz. A miniszteri jóváhagyás során nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályait kell alkalmazni, hanem csak a Mötv. rendelkezéseit. (Amennyiben a Ket. szabályait kellene alkalmazni, akkor azt a Mötv.-nek konkrétan ki kellene mondania.)A miniszter – mint a kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja – a Mötv. rendelkezéseihez kötötten egyedi közjogi döntést hoz, amely tartalmát tekintve a közigazgatás szervezeti rendszerét, konkrétan a közös hivatalok kialakítását érinti.
b) A Mötv. 85. § (10) bekezdésének elemzése alapján az a szakmai véleményünk, hogy a miniszteri döntés – a törvényalkotó által meghatározott objektív feltételeken túl – nem mérlegelési kritériumok alapján meghozandó hatósági, hanem méltányossági alapon történő és közjogi jellegű egyedi döntési jogkört biztosít a helyi önkormányzatokért felelős miniszter számára.
c) A törvényhozó éppen a döntés „méltányossági" jellegére tekintettel nem biztosított jogorvoslati lehetőséget a Mötv. érintett rendelkezésében arra az esetre, ha a miniszter nem hagyná jóvá a közös hivatal létrehozását.

Ezzel kapcsolatban megjegyezzük: a Mötv. 85. § (3) bekezdése biztosítja a jogorvoslati lehetőséget minden érintett önkormányzat – tehát nemcsak az, amelye(ke)t kijelölnek, hanem a „fogadó" önkormányzat(ok) – számára is, hogy a kijelöléssel szemben jogorvoslattal az illetékes bírósághoz forduljon. Ez természetes, hiszen ebben az esetben az az alaphelyzet, hogy az adott önkormányzat nem dönthet saját belátása szerint, hanem a kormányhivatal vezetője az általa meghatározottak szerint kötelezi a közös hivatal létrehozására, korlátozva ezzel a szabad társuláshoz való jogát.

Alapvetően más a helyzet a 85. § (10) bekezdése esetében. Itt a törvény olyan kivételes szabályt tartalmaz, amely csupán lehetőséget teremt arra, hogy egyes önkormányzatok az általános szabályoktól eltérve hozzanak létre közös hivatalt. Ez azonban nem érinti ezen önkormányzatoknak azt a jogát, hogy társulási jogukkal élve az általános szabályok és saját döntésük alapján hozzanak létre közös hivatalt.A Mötv. már korábban idézett rendelkezése szerint a közös önkormányzati hivatalokat 2013. január 1-jét követő hatvan napon belül kellett létrehozni az érintett önkormányzatoknak. Ez a határidő érvényes volt a kivételes szabály alkalmazása során is, tehát a miniszteri döntés is csak ezen határidőn belül születhetett meg. Mindezekre tekintettel tehát azoknak a településeknek, amelyek a kivételes szabály alapján kívántak közös hivatalt létrehozni, olyan időpontban kellett benyújtani a kérelmüket, hogy a jóváhagyó miniszteri döntés ezen határidőn belül megszülethessen, a megállapodásuk hatályba lépjen és a közös hivatal is létrejöjjön.

A Mötv. nem határoz meg a miniszter számára konkrét eljárási rendet, valamint határidőt a döntés meghozatalára, azonban – amennyiben a kérelmet időben benyújtották, és az alkalmas az elbírálásra – a miniszter az elvárható legrövidebb időn belül dönt a jóváhagyásról

vagy a kérelem elutasításáról. A miniszter legfeljebb kérheti, de nem kötelezheti az érintett önkormányzatokat, hogy – ha eredetileg nem csatolták – a kérelmüket egészítsék ki valamely szükséges dokumentummal.

Mellékeljük azt az összesítést, amelyet a Mötv. 85. § (10) bekezdése alapján létrejött közös önkormányzati hivatalokról készítettünk. Szeretnénk azt is jelezni, hogy az e bekezdésben foglaltak gyakorlati alkalmazása során nem merültek fel a jogérvényesülést gátló problémák. *(A* Mötv. 85. § *[10] bekezdése alapján a miniszterhez felterjesztett kezdeményezéseket a 2. rész 4. sz. melléklete tartalmazza.)* A benyújtott kérelmek alacsony száma is azt mutatja, hogy a jogintézmény bevált, annak módosítása nem indokolt.

5.5 A közös önkormányzati hivatal kialakítására vonatkozó kivételes szabályok

A városokra vonatkozó kivételes rendelkezések oka a város térségi szerepéből, gazdasági, infrastrukturális fejlettségéből következik. Az eltérés oka továbbá, hogy a város feladatellátása is másképpen alakul(hat), mivel egyes – törvényi szinten meghatározott – közszolgáltatásokat nemcsak saját területén, hanem vonzáskörzetében vagy akár a járás egész területén kell, hogy ellásson, megfelelve a gazdaságosság, hatékonyság és az érvényes szakmai szabályok támasztotta követelményeknek. Ezért indokolt, hogy a városok vonatkozásában – tekintetbe véve a sajátos helyzetüket – eltérést engedjen a jogszabály a közös önkormányzati hivatalok megalakítása során. Természetesen ez az eltérés nem csupán engedményt, hanem egyes esetekben szigorúbb feltételeket is támaszt a városokkal szemben.

5.5.1 A város részvételével működő közös önkormányzati hivatal (kötelező részvételi kötelezettség és az attól való eltérés)

A város (a 2000 fő lakosságszámot meghaladó települést is ideértve) vonatkozásában szigorúbb szabályt állapít meg a Mötv. akkor, amikor rögzíti, hogy a városi önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg – ide nem értve a Mötv. 85. § (7 a) bekezdésében adott lehetőséget – a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi. Ez a kötelezettség nemcsak a megyei jogú városra, illetve járásszékhely városra vonatkozik; a városi önkormányzat nevesítésére azért került sor, mivel van olyan város is, amelynek lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt. A városnak e megállapodáskötési kötelezettsége alól adhat mentességet és megtagadhatja a kezdeményezést, ha a kormányhivatal vezetője azt jóváhagyja. A jóváhagyásról, illetve annak megtagadásáról szóló döntés ellen a kezdeményező jogorvoslattal élhet, jogszabálysértésre hivatkozással a törvényszéknél.

(A városi székhelyű közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó önkormányzatok számának eloszlását megyei bontásban a 2. rész 5. sz. melléklete mutatja be.)

5.5.2 A lakosságszám problematikája a városi részvétellel működő közös önkormányzati hivatal esetén

A közös önkormányzati hivatal alakítási kötelezettség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a lakosságszám kérdésköre. A városi önkormányzatot (ideértve a járásszékhely várost, fővárosi kerületet és a megyei jogú várost is) a Mötv.-ben megállapított létszámkorlátra tekintet nélkül megilleti az önálló hivatal működtetésének jogosultsága. A közös önkormányzati hivatalok megalakítása során a körjegyzőségre vonatkozó korábbi szabályoktól eltérően a város és a vele határos település a Mötv. kihirdetésekor hatályos rendelkezései szerint akkor alakíthatott közös hivatalt, ha a települések együttes lakosságszáma meghaladta a 2000 főt. A közös hivatal alakítása előkészítése során az önkormányzatok részéről – érthető módon – felmerült annak igénye, hogy a Mötv. szabályozása is adjon lehetőséget – lakosságszámtól függetlenül – a város és a vele határos település önkormányzata által létrehozott közös hivatal alakítására. Noha a gyakorlatban ilyen eset elvétve fordult elő, érzékelhető volt, hogy a város és a vele határos település közös hivatal megalakításának esetében szükségtelen akadályt jelentett a létszámhatár követelményének betartása. Hiszen a gyakorlatban e rendelkezés azt jelentette, hogy egy 1200 fős lakosságszámú város létrehozhat ugyan egy önálló hivatalt, de egy 400 fős településsel együtt közös hivatalt – mivel a 2000 fős létszámhatárt nem érik el – már nem. Mivel azonban ezt jogértelmezéssel nem, csak jogalkotással – vagyis a Mötv. módosításával – lehetett megoldani, ezért nélkülözhetetlen volt az e módosításra irányuló kezdeményezés ösztönzése.

Végül ezt a problémát küszöbölte ki a 2013. évi LXXXV. törvény, amely módosította a Mötv. törvényt a tekintetben, hogy a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül, ha valamelyik város, akkor nem kell figyelembe venni az összlakosságszámra vonatkozó követelményt, vagyis a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszámának nem kell elérnie a 2000 főt. E rendelkezések a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától léptek hatályba.

A területszervezési döntések között, a várossá nyilvánításról a köztársasági elnök az önkormányzati ciklus alatt is dönthet. Ennek a területszervezési döntésnek a közös hivatal alakítására vonatkozóan közvetlen hatása nincs. Abban az esetben, ha olyan település kap városi rangot, amelynek lakosságszáma a 2000 főt nem éri el, természetesen az általános választásokat követően önálló hivatalt alakíthat.

5.5.3 A székhely kérdése

Mint ahogyan azt már említettük, eltérés figyelhető meg a közös önkormányzati hivatalok létrehozásában, ha város is részt kíván venni a működtetésben. Ilyen további eltérés, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Ezt az indokolja, hogy a városok már rendelkeznek azzal a hivatali struktúrával, amely biztosítja a feladatok ellátását, nincs feltétlenül szükség új hivatal kialakítására. A városok (többnyire) földrajzilag központi helyen fekszenek, így valamennyi település lakossága számára könnyen megközelíthetőek. Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a hivatal létszámát a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.

A városi székhelyű közös hivatalok szabályozásával kapcsolatban elmondható, hogy a hivatali létszám kialakításával kapcsolatban tapasztaltak, illetve a beérkezett jelzések is azt bizonyítják, hogy a hivatali létszám kialakításának módjával összefüggésben nem merültek fel számottevő nehézségek. Hiszen megmaradt az önkormányzatok szabadsága abban is, hogy saját maguk határozzák meg a hivatalban foglalkoztatottak számát. Az igazgatási normatívát felváltó finanszírozási rendszer (központi költségvetésből finanszírozott létszám) – különösen a városi székhelyű közös önkormányzati hivatalok esetében – alapvetően megfelelőnek mondható, bevezetését követően rendszerszerű problémákat nem tapasztaltunk.

A városok részvételével működő közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó szabályozás az önkormányzatok jelzései alapján is alapvetően bevált. A szükséges és indokolt módosításokat már jeleztük. A városi székhelyű hivatalok létszámával, szervezetének kialakításával kapcsolatos szabályozási probléma nem volt.

5.6 A közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó átmeneti szabályok

A közös önkormányzati hivatalok létrehozására a főszabály szerint az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül van lehetőség. A **Mötv. 84**–86. §-ai, amelyek a polgármesteri hivatalra, a megyei önkormányzati hivatalra, a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazzák, a 144. § (3) bekezdésében írtak szerint 2013. január 1-j**ével léptek hatályba. A rendelkezés (2) bekezdése szerint a polgármesteri hivatalt és a kö**zös önkormányzati hivatalt a 84–86. § hatálybalépését követő hatvan napon belül kell megalakítani. Ebből az is következik, hogy a körjegyzőségek megszüntetésére ciklus közben kerül sor, ezért az általánostól eltérő, speciális szabályozást ez is szükségessé tette. Ehhez a Bel**ügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztálya szabályozási koncepció**t **készített, amel**yben az egyes szab**á**lyozást igénylő területek átfogó értékelésére került sor *(6. sz. melléklet).*

A koncepció teljes terjedelemben történő közzétételét egyrészről tankönyvünk témaköre indokolja, m**ásrészről úgy ítéljük meg, hogy a koncepció tartalma olyan magas** színvonal**ú**, hogy bátran ajánljuk nemcsak a tisztelt hallgatók, hanem az ezzel a témakörrel foglalkozó szakemberek, egyetemi oktatók számára is.

A koncepció fő célkitűzései közül ki kell emelni a hivatali ügyintézés folyamatosságának biztos**í**tását, a zökkenőmentes átállás követelményét, valamint a személyi kérdések rendezése során a minél kevesebb érdeksérelem okozására való törekvést.

A koncepció főbb csomópontjai**:**

a) Jogelvi kérdések rendezése (hivatali és munkajogi jogutódlás)E kérdéskörben elsődlegesen azt vizsgálták, hogy indokolt-e valamennyi polgármesteri hivatal, illetve körjegyzőség megszüntetése, valamint azon hivataloknál, ahol ez indokolt, milyen jogelvek érvényesüljenek a jogutódlás tekintetében.
b) A hivatali működés folyamatosságának biztosításaTartalmazta az önkormányzati és államigazgatási feladatok átmeneti időszakban (2013. január 1. és 2013. március 1. között) történő biztonságos ellátásának kérdéseivel kapcsolatos elképzeléseket.
c) Személyügyi kérdések szabályozásaEz a rész vizsgálta azt a kérdést, hogy mely esetekben kötelező pályázatot kiírni a közös önkormányzati hivataloknál a jegyzői (aljegyzői) állás betöltésére, továbbá azt is, mely esetekben nem indokolt ez.

d) A körjegyzőségek, polgármesteri hivatalok megszűnésével felmerülő egyéb kérdések

A hivatalok megszűnésekor a köztisztviselők munkajogi kérdései, a tárgyi, dologi eszközök sorsa mellett figyelemmel kell lenni az államigazgatási ügyintézés jogfolytonosságára: az iratok közös hivatalnak, illetve járási hivatalnak történő átadása-átvétele, illetve a jogutódnak vagy levéltárnak való átadásuk.

Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján fogadta el az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint az **önkormányzatokat érintő egyes törvények mód**osításáról szóló 2012. évi CXC. törvényt (Mód. tv.), amely 2012. december 7-én került kihirdetésre. A Mód. tv. alapján kiegészült a **Mötv. átmeneti rendelkezésekről szóló része a 146/B.**–146/E. §-okkal, amelyek a fentiekben jelzett részletességgel tartalmazzák a koncepcióban kifejtetteket.

5.7 A közös önkormányzati hivatalok központi költségvetésből történő támogatása, a feladatfinanszírozás

2013. január 1-jétől az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része (pl.: államigazgatási feladatok, köznevelés, egyes szociális feladatok) az államhoz került, biztosítva az azonos színvonalú közszolgáltatások igénybevételének lehetőségét valamennyi településen. Ezzel együtt a feladatellátást szolgáló, eddig az önkormányzatoknak átengedett források nagyobb része, illetve egyéb, feladathoz szorosan nem kötődő támogatások egy része is átirányításra került a központi költségvetésbe.

Az államhoz került, korábban önkormányzati feladatok finanszírozása tehát egyrészt a korábban önkormányzatoknak nyújtott támogatások csökkentésével, valamint az átengedett központi adók változtatásával lett biztosítható.

Azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy e források részben az önkormányzatoktól az államhoz kerülő feladatok finanszírozásának forrásává konvertálódtak (a feladatellátási kötelezettség változásával csökkennek az önkormányzati kiadások), részben beépültek az önkormányzati feladatfinanszírozás forrásai közé (szja 3%-a, gépjárműadó 15%-a), így támogatás formájában jutnak el az önkormányzatokhoz.

A változásokkal párhuzamosan, a megmaradó feladatok tekintetében megtörtént a finanszírozási struktúra átalakítása, amely elszakad az eddigi jellemzően normatív támogatási rendszertől. A Mötv. 117–118. §-ai rögzítik a feladatfinanszírozás alapjait.

„117. § (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

(2) Az (1) bekezdés szerinti támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembevételével történik:

a) takarékos gazdálkodás,

b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,

c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

(3) A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltségének fenntartását.

118. § (1) A 117. § (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni.

(2) Kivételes esetben, jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható."

5.7.1 A hivatali létszám finanszírozása

A **Mötv. 84. és 85. §-ainak rendelkezései szerint** a közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják. A hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladatokkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít. A 2013. évi költségvetési törvény szerinti finanszírozásban az elismert hivatali létszám összesen közel 25 000 fő.

Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Ksgvtv.) *2. sz. melléklete* szerint a központi költségvetés támogatást biztosít az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz. A 2013. év első négy hónapjára időarányos támogatás (a továbbiakban: átmeneti támogatás) illette meg az önkormányzatot annak figyelembevételével, ahogy – az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.) alapján 2012. október 15-éig megvalósított, normatív hozzájárulás, támogatás módosítására vonatkozó felmérés alapján – az önkormányzati hivatal működtetéséről 2012. év december hónapban gondoskodott. 2013. május 1-jétől nyolchavi időarányos támogatás illeti meg az önkormányzatot annak figyelembevételével, ahogy 2013. április 15-ét követően a törzskönyvi nyilvántartás vagy a kormányhivatal kijelölő határozata szerint az önkormányzati hivatali feladatokról gondoskodik.

A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik**.** A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések közül a nem székhely szerinti önkormányzat a lakosságszámának a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok együttes lakosságszámához viszonyított arányában, a székhely szerinti önkormányzat a megállapított támogatásnak a nem székhely önkormányzatokra jutó részével csökkentett összege szerint részesül támogatásban.

A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 2. sz. melléklete szerint a központi költségvetés – a feladatfinanszírozás elvei alapján – támogatást biztosít a helyi önkormányzatok működésének általános támogatása keretében az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz, a település-üzemeltetési feladatokhoz és az egyéb önkormányzati feladatok ellátásához.

5.8 A kialakult hivatali struktúra bemutatása

A Belügyminisztérium összesítése szerint Magyarországon a 3177 települési önkormányzat (ideértve a fővárost és a fővárosi kerületeket is) közül 545 önkormányzat tart fenn önálló hivatalt, a Mötv. fogalomhasználata szerint polgármesteri hivatalt. A további 2632 települési önkormányzat összesen 749 közös önkormányzati hivatalhoz tartozik, amely azt jelenti, hogy átlagosan csak 3,51 önkormányzat tartozik egy közös önkormányzati hivatalhoz. Országos viszonylatban tehát átlagosan pont feleannyi település tartozik egy-egy közös önkormányzati hivatalhoz, mint a Mötv. 85. § (2) bekezdésében meghatározott minimális településszám (7), amely akkor érvényesül, ha az egy közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosságszáma nem haladja meg a 2000 főt.

A főváros valamennyi kerületében és fővárosi szinten is önálló polgármesteri hivatalok működnek, így 23 polgármesteri hivatal és 1 főpolgármesteri hivatal működik a fővárosban.

A 23 megyei jogú város közül mindösszesen 3 olyan van, úgy mint Hódmezővásárhely, Szekszárd és Veszprém, amelyben a hivatali teendőket nem önálló polgármesteri hivatalban, hanem közös önkormányzati hivatalban oldják meg.

A 2012. január 1-jei demográfiai adatok figyelembevételével megállapítható, hogy Magyarország lakosságának 67%-a, azaz 6,77 millió fő él az önálló polgármesteri hivatalokat fenntartó településeken, és a teljes lakosságnak csak 33%-a, azaz 3,3 millió fő él a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó településeken.

	Hivatalok				Önkormányzatok			Települések	Önkormányzatok
	megyei önkormányzati	(fő)polgármesteri	közös önkormányzati	összesen	megyei önkormányzati	(fő)polgármesteri	közös önkormányzati		
					hivatalt fenntartó			száma	
Budapest		24		24		24		1	24
Baranya	1	4	57	62	1	4	297	301	302
Bács-Kiskun	1	41	35	77	1	41	78	119	120
Békés	1	25	22	48	1	25	50	75	76
Borsod-Abaúj-Zemplén	1	38	88	127	1	38	320	358	359
Csongrád	1	24	15	40	1	24	36	60	61
Fejér	1	35	31	67	1	35	73	108	109
Győr-Moson-Sopron	1	19	47	67	1	19	164	183	184
Hajdú-Bihar	1	32	20	53	1	32	50	82	83
Heves	1	23	39	63	1	23	98	121	122
Jász-Nagykun-Szolnok	1	31	21	53	1	31	47	78	79
Komárom-Esztergom	1	24	21	46	1	24	52	76	77
Nógrád	1	11	38	50	1	11	120	131	132
Pest	1	122	28	151	1	122	65	187	188
Somogy	1	10	58	69	1	10	236	246	247
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1	51	62	113	1	51	178	229	230
Tolna	1	11	29	41	1	11	98	109	110
Vas	1	3	42	46	1	3	213	216	217
Veszprém	1	10	48	59	1	10	206	216	217
Zala	1	7	49	57	1	7	251	258	259
Összesen	19	545	749	1313	19	545	2632	3154	3196

Az önálló polgármesteri hivatalokat fenntartó települések lakosságszám szerinti vizsgálata alapján megállapítható – a főpolgármesteri hivatalt nem számítva –, hogy az érintett 544-ből 165 települési önkormányzat lakosságszáma esik a 2–3000 fős sávba. 3–5000 fő közé esik a lakosság 117 települési önkormányzatnál, míg az 5–10 000 lakos közötti, illetve a 10–20 000 lakosságszámot kitevő, önálló polgármesteri hivatalt fenntartó települések száma már csak 66 (12%), illetve 61 (11%). A nem közös önkormányzati hivatalként működő megyei jogú városi és a fővárosi kerületi polgármesteri hivatalok száma 43, ezen települési önkor-

mányzatokra jellemző, hogy területükön több mint 30 ezer, egyes önkormányzatok esetében több százezer fő lakos él.

A közös önkormányzati hivatalok száma a megyék viszonylatában:

A legtöbb hivatal – szám szerint 151 – Pest megyében működik, ebből 122 helyi önkormányzat képviselő-testülete polgármesteri hivatalt, míg 65 önkormányzat összesen 28 közös önkormányzati hivatalt hozott létre. A közös önkormányzati hivatalokhoz így átlagosan csak 2,3 település tartozik.

A közös önkormányzati hivatalok számát a megyék viszonylatában vizsgálva megállapíthatjuk, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében működik a legtöbb közös önkormányzati hivatal – szám szerint 88 –, így egy-egy közös önkormányzati hivatalhoz átlagosan csak 3,6 önkormányzat tartozik. E megyében nemcsak abszolút számban, hanem az összes település arányában is magas a közös önkormányzati hivatalok száma. A megyében található 358 település közül ugyanis 320 tartozik közös önkormányzati hivatalhoz – ami a települések 89,38%-át teszi ki –, míg a települések alig több mint 10%-a, azaz 38 önkormányzat működtet csak önálló polgármesteri hivatalt. Így a megyében összesen 126 hivatal működik.

A mindösszesen 60 települést számláló Csongrád megyében működik a legkevesebb közös önkormányzati hivatal. A 15 közös önkormányzati hivatalhoz összesen 36 település tartozik, ezzel átlagosan csak 2,4 település döntés-előkészítési, végrehajtási feladatait látja el egy-egy közös önkormányzati hivatal. A fennmaradó 24 település – azaz a megye településeinek 40%-a – önálló polgármesteri hivatalt tart fenn.

5.9 Az önkormányzatok által jelzett problémák, feladatellátási nehézségek

Az önkormányzatok részéről az alábbi problémák fogalmazódtak meg:

a) A járáshoz és az államhoz átkerült feladatok nincsenek arányban az „átcsoportosított” létszámmal. Úgy érzik, hogy a feladatok csökkenése csak kisebb létszámcsökkentést indokol.
b) Az elismert hivatali létszám tekintetében a lakosságszám szerinti felosztást nem tartják megfelelőnek, valamint kifogásolták, hogy több objektív szempont nem került figyelembevételre a korrekciós tényezőknél (településméret, intézmények száma, lakosság szociális összetétele, közfoglalkoztatás, üdülőövezetek stb.).
c) A különböző tárcák hatáskörébe tartozó önkormányzati feladat- és hatáskörök telepítésénél nem mindig érvényesül a differenciált feladatellátás követelménye, a községek, illetve városok hatásköre és ellátási felelőssége sok esetben azonos. Azonban a hivatali létszám finanszírozása jelentősen eltér a város és a község között, a községeket hátrányosan érintve.
d) A költségvetési törvényben meghatározott alacsony elismert hivatali létszám miatt a településeknek létszámleépítést kellett végrehajtaniuk – e lépés járulékos terhei is az önkormányzatokat sújtják.
e) Az alacsony támogatási összeg miatt az önkormányzatoknak saját bevételeik terhére forrásokkal kell hozzájárulniuk a hivatal működéséhez. A nem székhelytelepülések által fizetendő hozzájárulásból származó bevétel behajthatósága – a székhelytelepülések szerint – bizonytalan.
f) A polgármesterek, képviselő-testületek tagjainak tiszteletdíjára nem tartalmaz külön célzott forrást a költségvetési törvény.

Az elismert hivatali létszámot megyénként és hivatalonként a *6. sz. melléklet* mutatja be.

5.9.1 Az önkormányzati hivatalok létszámhelyzetének felmérése

Az előbbiekben jelzett problémák tekintetében a Belügyminisztérium vizsgálatot folytatott a polgármesteri hivatalok, illetve közös önkormányzati hivatalok létszámhelyzetének, a dolgozók leterheltségének felmérésével kapcsolatban.

A vizsgálat lényeges megállapításai az alábbiak:

Általánosságban elmondható – és ezt a felmérés is alátámasztotta –, hogy az új finanszírozási rendszer működőképes, alapvetően alkalmazható, rendszerszerű problémákat nem mutat (a helyszíni vizsgálatba bevont önkormányzatok többsége is megerősítette, hogy a finanszírozott létszámmal képes a hivatali feladatok ellátására). Ugyanakkor bizonyos korrekciók szükségesek az egyes anomáliák kiküszöbölésére:A feladatcsökkenés mértéke kisebb lett annál, mint amivel számoltak, kevesebb államigazgatási feladat került a járási hivatalokhoz (40% helyett kb. 30%).

a) A feladatcsökkenés nem egyenlő mértékben érintette az egyes (kistelepülési, városi) hivatalokat.
b) A feladatok átrendezése esetenként többletteendőket generált (pl.: az oktatás területén az épület-fenntartási feladatok).
c) A hátrányosabb térségekben lévő önkormányzatok hivatalaira nagymértékű munkateher nehezedik a jelentősebb számú közfoglalkoztatottakkal kapcsolatos feladatok miatt.
d) A nagyobb taglétszámú közös hivatalok esetén a hivatali teendők nagyságánál erősebben meghatározó a hivatalhoz tartozó önkormányzatok száma, mint az összlakosságszám, és ez a tervezettnél nagyobb leterheltséggel jár.

A vizsgálat lényegében megerősítette azt az ismert tényt, hogy az önkormányzati feladatok ellátásának szabadságából, a települések eltérő helyzetéből, adottságaiból, egyéb szubjektív tényezőkből következően nem lehet és nem is célszerű uniformizálni a hivatalokat. A tipikus megoldási módok, minták megragadhatók, a finanszírozási szabályokat is ezekhez célszerű alakítani.

A vizsgálat alapján az alábbi javaslatokat fogalmazták meg:

a) Mind az önálló, mind a közös önkormányzati hivatalok első két kategóriájában (5000 fő lakosságszámig) megfontolandó az alaplétszám emelése.
b) A közös önkormányzati hivataloknál 5 tag felett kéttagonként 1 fővel emeljük a hivatali létszámot korrekciós tényezőként.
c) Korrekciós tényezőként vegyük figyelembe, ha 100 főnél több személy közfoglalkoztatását biztosítják.
d) Az azonos lakosságszámú községi és városi önkormányzat számára biztosított finanszírozási létszám közötti különbséget indokolt csökkenteni.
e) Célszerű megvizsgálni az önkormányzati gazdálkodási szabályok egyszerűsítésének lehetőségét, figyelemmel a jelentős adminisztratív terhekre.

5.10 Közös önkormányzati hivatalok – változás a változásban

Alapvetően és elsőként azt a megállapítást tehetjük, hogy az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer működésének tapasztalataira alapozva, annak értékeit megőrizve, az Alaptörvénnyel és az államszervezeti-közigazgatási változásokkal összhangban született meg az új önkormányzati törvény.

A törvény megalkotása során azonban figyelembe kellett venni a már említett globális válsághatásokat és az ország akkori állapotát, nehézségeit is. A Mötv. ezért igyekezett megőrizni a történetileg kialakult demokratikus értékeket, az önkormányzatiság lényegét (minden településen választanak képviselő-testületet, polgármestert, helyben intézik a legfontosabb közügyeket), ugyanakkor figyelembe vette azt is, hogy a kor követelményeinek megfelelő, de hatékonyabban, költségtakarékosabban működő önkormányzati rendszert kell kialakítani. Ehhez igazította az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó szabályokat is.

A hivatali feladatok közös ellátásának általánossá tétele a 2000 lélekszám alatti községekben is azt szolgálja, hogy önálló hivatal valóban csak ott működjön, ahol a feladatok nagyságrendje ezt indokolja, és az intézésükhöz megfelelően képzett szakemberállomány álljon rendelkezésre. A hivatali stabilitást az is garantálja, hogy a települések által létrehozott közös hivatalok működésére vonatkozó megállapodás egy egész ciklusra szól. Célul tűzte ki továbbá – mind a hazai, mind az európai uniós elvárásoknak megfelelően – az átláthatóbb, gazdaságosabb működést.

A polgármesteri hivatalra, illetve a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó általános szabályok egyrészt megőrizték a korábbi szabályozás pozitívumait, az új elemek pedig alkalmasak arra, hogy a hivatalok betöltsék alapvető rendeltetésüket. A közös hivatalok létrehozása megmaradt elsődlegesen az önkormányzatok döntési kompetenciájában, állami beavatkozás – a választópolgárok önkormányzáshoz való jogainak érvényesítése érdekében – csak akkor történik, ha az önkéntes döntés nem születik meg.

A közös hivatalok létrehozására vonatkozó egyes rendelkezésekről azt mondhatjuk, hogy azok – járáson belüliség, egy „elválasztó" település, legalább hét település stb. – megfelelően szolgálták a törvényhozó céljait. Külön érdeme a szabályozásnak, hogy egyes esetekben – ahol a lakosságon belül magasabb a nemzetiségek aránya – enyhébb feltételeket állapított meg a közös hivatalok alakítására.

A közös önkormányzati hivatalokat első ízben 2013. január 1-jét követő 60 napon belül kellett létrehozni, ezért volt szükség arra – a közös hivatalok feladatellátásának, az igazgatási munka folyamatosságának érdekében –, hogy az Országgyűlés átmeneti rendelkezésekkel egészítse ki a Mötv.-t. Mint azt a Belügyminisztérium által készített hatásvizsgálat és felmérés is tartalmazza, ezek a rendelkezések megfelelően alkalmazhatóak voltak a gyakorlatban, súlyos probléma szinte egyetlen esetben sem merült fel. A Belügyminisztérium felmérése alapján megfogalmazott korrekciók szükségessége kapcsán lehetséges a feltárt problémákkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések módosításának kezdeményezése.

Mivel az önkormányzatok finanszírozási rendszerét külön tankönyv tárgyalja és értékeli, ezért itt csak annyit szeretnénk ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy az elmúlt időszak intézkedéseivel (lásd például az önkormányzatok adósságkonszolidációját), már „tiszta lappal" és egész évre egységesen tervezhető gazdálkodással megvalósulhat a hatékonyabb, gazdaságosabb, átláthatóbb igazgatási és közszolgáltatási önkormányzati feladatellátás.

Tekintettel arra, hogy az új hivatali struktúra kialakítására még csak nemrég került sor, mélyrehatóbb elemzést vagy értékelést nem tudunk adni. Azt reméljük azonban, hogy az új önkormányzati rendszer továbbra is megfelel a demokratizmus és hatékonyság közigazgatással szemben megfogalmazott legalapvetőbb elveinek. Ehhez továbbra is szükség van a politikai hatalom, a kormányzat, az önkormányzatok és maguk az állampolgárok konstruktív együttműködésére.

Kérdések

1) Vázolja röviden a körjegyzőségek, közös tanácsok történetét!
2) Melyek a körjegyzőségek jellemzői az Ötv. alapján?
3) Ismertesse röviden a körjegyzőségi hivatalok működését!
4) Melyek a közös hivatalokra vonatkozó legalapvetőbb szabályok?
5) Milyen jelentősége van a települések számának a közös hivatal létrehozása során?
6) Ismertesse röviden a kijelölés jogintézményét!
7) Mely kivételes esetben lehet eltérni az általános szabályoktól?
8) Milyen eltérő szabályok vonatkoznak a város részvételével működő hivatalra?
9) Röviden ismertesse az átmeneti szabályok indokoltságát!
10) Milyen módon támogatja a központi költségvetés a hivatali létszámot?
11) Milyen problémákat jeleztek az átalakulást követően az önkormányzatok?

1. sz. melléklet

A körjegyzőségek számának alakulása, 1991–2012

Év	Körjegyzőségek és székhelyeik száma	Körjegyzőségi tagok száma	Összesen
1991	529	1006	1535
1992	505	930	1435
1993	499	898	1397
1994	499	886	1385
1995	493	879	1372
1996	494	871	1365
1997	492	867	1359
1998	505	886	1390
1999	509	887	1396
2000	536	922	1458
2001	580	972	1552
2002	593	995	1588
2003	605	1016	1621
2004	616	1041	1657
2005	631	1060	1691
2006	646	1072	1718
2007	669	1119	1788
2008	762	1258	2020
2009	771	1286	2057
2010	768	1298	2066
2011	770	1307	2077
2012	786	1357	2143

2. sz. melléklet

A közös önkormányzati hivatalok száma településkategóriánként, megyei bontásban, az együttes lakosságszám alapján

Megye	Lakosságszám							
	Község			Város				Megyei jogú város
	2000–3000	3001–5000	5001–	–5000	5001–10 000	10 001–20 000	20 001–	
Baranya	31	12	1	5	3	2	2	0
Bács-Kiskun	14	12	1	1	4	2	1	0
Békés	9	5	2	1	4	1	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	49	28	0	3	6	1	1	0
Csongrád	2	6	3	1	1	0	1	1
Fejér	10	18	2	0	1	0	0	0
Győr-Moson-Sopron	17	24	3	1	2	0	0	0
Hajdú-Bihar	9	3	1	0	3	3	1	0
Heves	15	19	2	2	0	0	1	0
Jász-Nagykun-Szolnok	8	5	1	0	5	2	0	0
Komárom-Esztergom	8	9	1	0	1	0	2	0
Nógrád	27	8	1	0	1	1	0	0
Pest	9	10	3	0	2	1	3	0
Somogy	36	11	1	3	5	1	1	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	24	26	1	1	7	3	0	0
Tolna	12	9	2	1	2	1	1	1
Vas	20	10	1	5	2	4	0	0
Veszprém	26	12	0	0	5	3	1	1
Zala	31	13	0	2	2	0	1	0
Összesen	**357**	**240**	**26**	**26**	**56**	**25**	**16**	**3**

3. sz. melléklet

A kijelölések alakulása megyénként, 2013

Megye	Önkormányzat/település			Kijelölő határozatok száma
	kijelölt	kijelöléssel érintett	együtt	
Baranya	8	18	26	8
Bács-Kiskun	2	0	2	2
Békés	5	0	5	2
Borsod-Abaúj-Zemplén	10	11	21	8
Csongrád	0	0	0	0
Fejér	2	0	2	2
Győr-Moson-Sopron	4	10	14	3
Hajdú-Bihar	2	0	2	1
Heves	3	3	6	2
Jász-Nagykun-Szolnok	1	2	3	1
Komárom-Esztergom	0	0	0	0
Nógrád	8	11	19	3
Pest	2	0	2	1
Somogy	9	15	24	9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	14	0	14	5
Tolna	0	0	0	0
Vas	3	3	6	2
Veszprém	2	14	16	2
Zala	1	3	4	1
Összesen	**76**	**90**	**166**	**52**

4. sz. melléklet

Összesítés a Mötv. 85. § (10) bekezdése alapján benyújtott kérelmekről

Összesen tíz kérelem érkezett a belügyminiszterhez, amelyből a miniszter úr kilencet **jóváhagyott** *(a közös hivatalt létrehozó települések nevei után az érintett nemzetiség, a megye, a járás megjelölése van feltüntetve):*

1) Alsószölnök, Felsőszölnök, Kétvölgy, Orfalu és Szakonyfalu – szlovén
(Vas megye, Szentgotthárdi járás)

2) Alsószentmárton és Siklósnagyfalu – roma
(Baranya megye, Siklósi járás)

3) Babarc és Liptód – német, Versend – roma
(Baranya megye, Bólyi járás)

4) Bükkszentkereszt és Répáshuta – szlovák
(Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Miskolci járás)

5) Csököly, Rinyakovácsi és Gige – roma
(Somogy megye, Kaposvári járás)

6) Felsőszentmárton, Drávasztára és Drávakeresztúr – horvát
(Baranya megye, Sellyei járás)

7) Horvátzsidány, Ólmod és Peresznye községek – horvát
(Vas megye, Kőszegi járás)

8) Semjénháza, Molnári és Petrivente – horvát
(Zala megye, Letenyei járás)

9) Várgesztes és Vértessomló – német
(Komárom-Esztergom megye, Tatabányai járás)
KSH-adat: népszámlálás, 2001. év

Elutasításra került Tarany, Bakháza és Rinyaszentkirály települések (Somogy megye, Nagyatádi járás) kérelme. Ők arra hivatkoztak, hogy a magyar is nemzetiség, és mivel a településeken számarányuk meghaladja a 20 százalékot, így kérték a közös hivatal létrehozásának jóváhagyását.

5. sz. melléklet

A városi székelyű közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó önkormányzatok tagok száma szerinti megoszlásban, megyénként

Megye	Tagok száma városi székhelyű közös önkormányzati hivatalnál				
	–2	3–5	6–7	8–9	10 fölött
Baranya	3	5	1	2	1
Bács-Kiskun	6	2	0	0	0
Békés	5	2	0	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	2	8	0	1	0
Csongrád	2	1	0	0	0
Fejér	1	1	0	0	0
Győr-Moson-Sopron	1	2	1	0	0
Hajdú-Bihar	3	4	0	0	0
Heves	1	3	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	5	2	0	0	0
Komárom-Esztergom	3	1	0	0	0
Nógrád	1	1	0	0	0
Pest	6	0	0	0	0
Somogy	2	5	2	1	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6	4	1	0	0
Tolna	0	4	0	1	0
Vas	4	4	2	0	2
Veszprém	4	5	0	0	0
Zala	1	3	1	0	0

6. sz. melléklet

Az átmeneti szabályozás koncepciója

Javaslat a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok létrehozásával kapcsolatos átmeneti szabályozási tárgykörökre

Az Országgyűlés által 2011. december 19-én elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvénynek (Mötv.) „A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal"-ra vonatkozó 84–86. §-ai a **Mötv.** 144. § (3) bekezdésében írtak szerint **2013. január 1-jével lépett hatályba.** A **Mötv. 146. § (2) bekezdése** rendelkezik továbbá arról, hogy a polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt a 84–86. § hatálybalépését követő hatvan napon belül meg kell alakítani. Szükséges ezért, hogy a Mötv. rendelkezéseinek hatálybalépése és az új hivatalok létrehozása, működésük megkezdése közötti időszakban felmerülő átmeneti kérdések áttekintésre és szabályozásra kerüljenek.

Az alábbi problématerületek vizsgálata javasolt az átmeneti szabályok meghatározásával kapcsolatosan.

1. A hivatali feladatok ellátásának biztosítása az átmeneti időszakban

A **Mötv. fent hivatkozott rendelkezéseiből következik, hogy a** 2000 fő feletti lakossággal rendelkező települések önkormányzatai önálló polgármesteri hivatalokat hozhatnak létre, míg a 2000 fő alatti községek kötelezően a törvényi keretszabályok megtartásával közös önkormányzati hivatalt alakítanak. Erre a rendelkezés hatálybalépését követő 60 nap áll rendelkezésükre.

Az ezzel kapcsolatos előkészítő munkákat már 2012. II. félévében olyan ütemben kellett végezni, hogy a rendelkezések hatálybalépését követően minél rövidebb idő alatt létrejöhessenek a közös önkormányzati hivatalok, illetve a költségeket a 2013. évi költségvetés tervezése során figyelembe lehessen venni.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok a hivatalok megalakításával kapcsolatos döntéseiket a törvényi határidőn belül eltérő időszakban hozhatják meg, ezért az átmeneti szabályok között rendezni szükséges az önkormányzati feladatok átmeneti időszakban (2013. január 1. és 2013. március 1. között) történő ellátásának szabályait. Erre az alábbiakat javasoltuk:

a) Az önkormányzati feladatok ellátása – ha a polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal 2013. január 1-**jével megalakul** – a **köve**tkezők szerint történik:
   a. Ahol 2012. december 31-ig az önkormányzat önállóan működtetett polgármesteri hivatalt és a település lakosságszáma meghaladja a 2000 főt, továbbá az önkormányzat a hivatalát 2013. január 1-**jét követően is önálló polgármesteri hivatalként kívánja működtetni, ott január 1-jét követően a feladat**okat a polgármesteri hivatal látja el.
   b. Ahol a községek lakosságszáma a 2000 főt nem haladja meg és az önkormányzatok a törvényi keretek között a közös önkormányzati hivatal létrehozás**á**ról szóló meg**állapodást akként kötötték meg, hogy a közös önkormányzati hivatal 2013. január 1**-jétől megkezdi a tevékenységét, úgy a feladatokat ez a közös önkormányzati hivatal látja el.

Az a) pont szerinti esetekben átmeneti szabályozásra tartalmilag nincs szükség.

a) Amennyiben korábban önálló polgármesteri hivatalként tevékenykedett a hivatal, de 2013. január 1-je után az ehhez szükséges törvényi feltételeknek már nem felel meg (k**ö**zös önkormányzati hivatalhoz kell csatlakoznia), az átmeneti időszak feladatait a közös önkormányzati hivatal létrehozásáig továbbra is ez a polgármesteri hivatal lássa el.

b) Amennyiben a hivatali feladatok ellátását korábban körjegyzőségi formában biztosította és a körjegyzőséghez tartozó települések közül:
   a. A **körjegyzőség tagjaiban változás nem történt, de nem alakítottak közös h**ivatalt, az átmeneti időszakban a körjegyzőség láthatja el a hivatali teendőket.
   b. A körjegyzőség tagjai közül egyesek közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. Az átmeneti időszakban a közös hivatalhoz nem csatlakozott település számára – ameddig a közös önkormányzati hivatal megkezdi a működését – az a közös hivatal láthatja el a hivatali feladatokat, amelyben a körjegyzőség korábbi székhelye található.
   c. Ha semmi nem történt, akkor körjegyzőség továbbra is.

2. A jegyzői státusz változása. A köztisztviselők munkajogi helyzete

A jogutódlás tekintetében elsődlegesen annak eldöntése a fontos, hogy minden esetben szükség van-e a polgármesteri hivatal, illetve a körjegyzőség megszüntetésére. Álláspontunk szerint erre nincs szükség azoknál a polgármesteri hivataloknál, amelyek 2012. december 31-ig, illetve 2013. január 1-je után is önálló polgármesteri hivatalként látták, illetve látják el a feladataikat, mivel ezek a hivatalok a képviselő-testület ilyen értelmű döntése esetén jogfolytonosan tovább végzik a tevékenységüket, így státuszuk nem változik.

Az e körön kívül eső polgármesteri hivatalok (a 2000 fő alatti települések), valamint a körjegyzőségek esetén más a helyzet, hiszen ezek a korábbi formában nem működhetnek tovább, vagy azért, mert az önálló polgármesteri hivatali működés feltételei nem adottak, vagy azért, mert a körjegyzőség jogintézményét a közös hivatal váltja fel. Az itt foglalkoztatottak köztisztviselői, közszolgálati jogviszonya megítélésénél elsődlegesen azt kell tisztázni, hogy a 2012. december 31-én megszűnő költségvetési szervek jogutóddal vagy jogutód nélkül szűnnek meg.

A jogutód nélküli megszüntetés esetén felmerülnek az érintettek felmentésének, végkielégítésének költségei, ami jelentősen terhelné a költségvetést.

A jogutóddal történő megszüntetés teremtene jogilag egyértelműbb helyzetet, mind a feladatellátás, a munkajogi kérdések, a finanszírozás, mind pedig az új szervezet létrehozása tekintetében. A költségvetési szerv általános jogutódlással történő megszüntetése az **államháztartás**ról szóló 2011. évi CXCV. törvény vonatkozó 11. § (2) bekezdése szerint átalakítással történhet. Az átalakításról szóló döntést az alapító hozza meg, kivéve a (7) bekezdésben foglaltakat, miszerint a költségvetési szerv megszüntetéséről jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén jogszabályban kell rendelkezni. Ilyennek tekinthető a polgármesteri hivatal és a körjegyzőség, amelyek létrehozását az **Ötv**. rendelte el kötelező jelleggel. Ebből következően e költségvetési szervtípus (körjegyzőség) megszüntetéséről is a hivatkozott jogszabályhelyre figyelemmel jogszabályban szükséges rendelkezni.

Ezért javasoljuk kimondani a 2013. évi költségvetési törvényben a körjegyzőségek megszüntetését.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) korm. rendelet 14. § (2) bekezdése szerint a megszüntetésről rendelkező jogszabályban, megszüntető okiratban rendelkezni kell a megszüntetés okáról, a megszűnő költségvetési szerv közfeladatának jövőbeni ellátásáról, és meg kell jelölni azt a naptári napot ameddig, vagy azt az időtartamot, amelyre vonatkozóan, és meghatározható azon kör, mérték, amelyre kiterjedően a költségvetési szerv utoljára kötelezettséget vállalhat. A költségvetési szerv ezzel ellentétes kötelezettségvállalása semmis.

Erre tekintettel a költségvetési törvényben rendelkezni kell a körjegyzőségek 2012. de-

cember 31-i hatállyal, jogutódlással történő megszüntetéséről, annak kimondásával, hogy a jogutód a létrehozott önálló polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal.

(Megfontolandó annak kimondása is, hogy az önkormányzatok a hivatalaikat mint új költségvetési szerveiket 60 napon belül alapítják meg, az erre vonatkozó önálló vagy közös döntések meghozatalával, az alapító okirat elfogadásával, de az alapítás hatályba lépésének időpontja egységesen 2013. március 1.)

A fenti előkérdés bemutatottak szerinti rendezésével lehetséges az érintett köztisztviselők és jegyzők munkajogi helyzetének rendezése.

A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, alkalmazni kell rá a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői megbízásra vonatkozó rendelkezéseit. A **Mötv. 81. § (1) bekezdése szerint a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt** vagy a közös önkormányzati hivatalt. A 82. § (1) bekezdése alapján a polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslata alapján az aljegyzőt.

Megítélésünk szerint nem kötelező a jegyzői (aljegyzői) pályázat kiírására azokban az esetben, ha:

a) a korábbi polgármesteri hivatal „tovább működik" önálló polgármesteri hivatalként;
b) a korábbi önálló polgármesteri hivatal közös önkormányzati hivatalként újra alapításra kerül (pl.: egy városi önkormányzatnál egy vele határos önkormányzat közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodást kezdeményez);
c) a körjegyzőség helyett a változatlan alapítói kör közös önkormányzati hivatalt hoz létre és az alapítók a pályázat kiírásának mellőzéséről megegyeznek.

Minden más esetben a jegyzői (aljegyzői) a pályázat kiírása szükséges, ha a körjegyzőség megszűnik, illetve a közös önkormányzati hivatalt alapító önkormányzatok összetétele a körjegyzőség tagjainak összetételéhez képest megváltozik, olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel a 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján szüntethető meg.

Ha a körjegyzőség megszűnésének időpontjában a körjegyző felmentési védelem alatt áll, akkor a körjegyző jogviszonyának megszüntetéséről szóló intézkedést a megszűnt körjegyzőséget alkotó önkormányzatok képviselő-testületei legkorábban a felmentési védelem lejártát követő napon hozhatják meg.

A fentiek szerint elengedhetetlen a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény módosítása. Utalni kell arra is, hogy a jegyző, aljegyző kinevezési okmányainak módosítása a fentiektől függetlenül szükséges, figyelemmel arra, hogy a státusz vezetői munkakörnek minősül 2013. január 1-jétől.

A köztisztviselők vonatkozásában – mivel a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal jogutódja a korábbi polgármesteri hivatalnak és körjegyzőségnek – a felmentésre csak abban az esetben van szükség, amennyiben az érintett feladatköre jogszabályváltozás miatt megszűnt. Egyéb esetben az új költségvetési szervhez kinevezésre kerülnek a tovább foglalkoztatott köztisztviselők.

3. Az átadás-átvétel feladatai

A polgármesteri és közös önkormányzati hivatalok létrejöttével, az önkormányzati és államigazgatási feladatok szétválasztásával körültekintő eljárást igényel az ügyiratok, a tárgyi, dologi eszközök átadásával, a használati jogok biztosításával kapcsolatos átadás-átvétel rendezett lebonyolítása. A közös önkormányzati hivatalt létrehozó önkormányzatoknak a megállapodásukban kellő részletességgel rendezni kell, hogy az közös önkormányzati hivatal működési feltételeit milyen módon biztosítják. A korábbi hivatalok tárgyi, dologi eszközei miként szolgálják a közös önkormányzati hivatal, illetve az annak részeként működő, a **Mötv. 85. § (8)**–(9) bekezdésében és a 86. § (2) bekezdésében is szabályozott kirendeltségek, ügyfélszolgálati megbízott működési feltételeinek biztosítását.

4. Finanszírozási kérdések

A **Mötv. a hivatalok működésével kapcsolatos finanszírozási kérdéseket a 84. §-ban a követ**kezők szerint rendezi: „*A hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére e célra elkülönített számlájára folyósít.*”

A 2013. évi költségvetési tervezés során a létrehozandó polgármesteri hivatalok és közös önkormányzati hivatalok finanszírozását nem lehet előre pontosan megtervezni, mert eddig az időpontig várhatóan nem lesz ismert, hogy hány közös önkormányzati hivatal jön létre. Erre tekintettel indokolt rugalmasabb forrásfelhasználást lehetővé tenni, meghatározott keretszámok között.

5. Nemzetiségi jelleg érvényesülése

A **Mötv. 85. § (10) bekezdése szerint:** „*Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.*”

A történelmi, gazdasági, kulturális hagyományokra hivatkozás, a miniszteri „jóváhagyás” jogi természetének, valamint a „miniszter által meghatározottak szerint” fordulat tisztázatlansága jogalkalmazási bizonytalanságot teremt egyebek mellett a jogorvoslat tekintetében.

Javaslat:

a) Módosítás után csak az objektív feltételek (20% nemzetiség; 1500 főt meghaladó összlakosság; legalább 5 település) maradnak a jogszabályban. A közös döntés sorsa így a törvényességi felügyelet általános szabályai szerint rendeződik.
b) Amennyiben megtartjuk a jogszabály eredeti szövegét, a felvezetőben bemutatott „gumifogalmak” pontosítása magában a jogszabályban indokolt, illetőleg külön nevesített miniszteri aktusra van szükség a feltételek meghatározásához.

6. Egy törvényhely – és ami mögötte van

6.1 Bevezető gondolatok

Magyarország 2004 májusától az Európai Unió (EU) teljes jogú tagja lett. Ez a tény több jogosultsággal, de egyben kötelezettséggel is jár az ország számára. Az unió döntéshozatalában, szerveiben való részvételen túl a közösségi célkitűzések megvalósításában is szerepet kell vállalnunk. A közösen megállapított uniós célkitűzések elérése érdekében – a többi tagországgal egyetemben – Magyarország vállalja ezen célok hazai megvalósítását, amihez természetesen meghatározott mértékű támogatások felhasználására jogosult az úgynevezett „európai uniós forrásokból".

Ennek a rövid fejezetnek nem célja az EU működésének bemutatása, mivel azt a hallgatók már más stúdiumok keretében elsajátították. Azonban tekintettel arra, hogy a Mötv. egy kivételes, mondhatni egészen speciális rendelkezést tartalmaz a fentiekkel kapcsolatban, szükségesnek tartjuk annak ismertetését, különösen a változáskezelés, illetve a folyamatmenedzsment szempontjaira tekintettel.

Mint azt az előző tankönyvben jeleztük, az Alaptörvény – változtatva a korábbi szerepfelfogáson – eltérően határozza meg a helyi önkormányzatok állami szervek rendszerében elfoglalt helyét. Az önkormányzati rendszernek kialakulása óta – történeti okokból – jellemzője volt az önkormányzatok nagyfokú autonómiája, az önkormányzati alapjogok kiemelt védelme, elsősorban a kormány és az államigazgatás beavatkozásaival szemben. Sok esetben még elismert szakemberek is úgy szóltak az önkormányzatokról, mintha azok valamiféle „állam az államban" szerepet töltenének be. Ugyanakkor több AB-határozatban is megfogalmazódott, hogy az önkormányzatok is az államszervezet részei, nem azon kívüli, az „államtól" különálló entitások. Azok a megfogalmazások, mint „az állam és az önkormányzatok" vagy az „állami és önkormányzati" jelzők használata az adott kontextusban sok esetben lehettek helytelenek, pontatlanok. Tekintettel azonban a mondhatni több évtizedes „beidegződésre", a jelen írásban – amikor ezeket a kifejezéseket használjuk – az „állami" fogalom alatt mi a kormányzati-államigazgatási tartalmat értjük.

6.2 A probléma felvázolása

Magyarországnak az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezetek felé vállalt kötelezettségeinek (pl.: ivóvízminőség-javítás, szennyvíz- és hulladékkezelés, energiahatékonyság stb.) megvalósulása kulcsfontosságú az ország számára, hiszen elmaradásuk esetén az ország nemcsak szankciókra számíthat, de eleshet az uniós támogatások egy részétől is.

A folyamat leírása röviden és kissé leegyszerűsítve a következő: az EU egy adott programozási időszakra (jelen esetben a 2007–2013-as évekre) általánosságban meghatároz bizonyos közösségi célkitűzéseket, prioritásokat (pl.: hagyományos energiafelhasználás csökkentése és az alternatív energiafelhasználás növelése, a hulladékkezelés és -hasznosítás hatékonyságának folyamatos biztosítása), amelyek tagállamok általi megvalósítását a közösségi forrásokból támogatja, amennyiben a tagállamok vállalják azok – saját lehetőségeik szerinti részbeni – megvalósítását. A megvalósítás „mikéntje" már az adott tagállam állami-közigazgatási berendezkedésétől függ, azt nagyobb részben saját maga határozza meg,

ugyanakkor a támogatás felhasználásának ellenőrzésére az unió széles körű jogosítványokkal és szabályszegés esetén hatékony szankciókkal rendelkezik.

Magyarországon egy olyan struktúra jött létre, hogy a fentebb jelzett célok megvalósítása legnagyobb részben az önkormányzatok feladatává vált. Az Európai Unió által nyújtott egyes támogatásokról szóló jogszabályok, különösen a 2007–2013-as programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) korm. rendelet határozza meg azokat a részletszabályokat (pályázat, tervek, közbeszerzés, adatszolgáltatás, ellenőrzés, szabályszegési eljárás stb.), amelyeket a megvalósítás során az érintett önkormányzat(ok)nak, társulásoknak be kell tartaniuk. (Terjedelmi korlátok miatt itt nem térünk ki a mezőgazdasági jellegű támogatások felhasználására.)

Gyakorlatilag tehát az történik, hogy az önkormányzat (társulás) pályázat alapján támogatási szerződést köt a támogatást folyósító szervvel, amelyben vállalja, hogy egy adott területen megvalósítja az adott pályázati célt, pl.: az EU által meghatározott minőségű ivóvíz biztosítását, természetesen az említett rendelet előírásának betartásával.

Az elmúlt évek tapasztalatai rámutattak, hogy a kötelezettségek teljesítése nem megfelelő ütemben történik, az egyes beruházásokat megvalósító önkormányzatok sok esetben nem képesek kellő hatékonysággal ellátni feladataikat. Ennek okai többfélék lehetnek (nem megfelelő tervezés, műszaki problémák, közbeszerzési eljárások elhúzódása), a lényeg azonban az, hogy végső soron reális veszélyként jelentkezhet a projekt megvalósításának elmaradása. Az említett kormányrendelet azonban igen csekély beavatkozási lehetőséget/eszközt nyújt a kormányzat számára az ilyen esetekben.

A legnagyobb problémát az jelenti, hogy amennyiben az EU felé a magyar állam által vállalt kötelezettség éppen az ilyen esetek miatt nem teljesül, akkor az EU az előre meghatározott szankciókat alkalmazhatja az országgal szemben (támogatások visszafizetése, az uniós támogatások egy részének megvonása, sőt még büntetésre is számíthat). Vagyis: míg az adott projekt megvalósításáért felelős önkormányzat felelőssége viszonylagos (mondhatnánk: „kimagyarázható"), addig az országnak (kormányzatnak) a felelőssége el (és át) nem hárítható, ugyanakkor az utóbbinak lényegében érdemi befolyása nincs a történésekre.

6.3 Problémamegoldás

A Országgyűlés is érzékelte ezt az anomáliát, és úgy ítélte meg, hogy az említett kötelezettségek teljesítése során a kormányzatnak felhatalmazást adjon az érdemi beavatkozásra azokban az esetekben, ahol – végső soron – az egész országot hátrány érheti egy adott beruházás megvalósításának elmaradása miatt. A Mötv. 16. §-a az alábbiakat tartalmazza:

*„16. § (1) Ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fenn*áll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben go*ndoskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt.*

(2) A Kormány határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál kérheti. A perben felperesként az önkormányzat képviselő-testülete, alperesként a Kormány vesz részt. A Kormányt – *ha a Kormány az (1) bekezdésben említett határozatában másként nem rendelkezik – a helyi*

önkormányzatokért felelős miniszter képviseli. A bíróság a határozat felülvizsgálata során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit – a (3) bekezdésben írt eltérésekkel – alkalmazva, soron kívül jár el.

(3) A keresetlevelet a Kormányt a (2) bekezdés alapján képviselő miniszternél a felülvizsgálni kért határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételének napjától számított tizenöt napon belül kell benyújtani. Ha a perben a miniszter által vezetett minisztérium ügyintézője jár el képviselőként, képviseleti jogosultságát – külön meghatalmazás nélkül – *munkáltatói igazolványával igazolja. A perben első fokon eljárt közigazgatási szervnek a minisztert kell tekinteni. A bíróság ítélete ellen felülvizsgálatnak és perújításnak helye nincs.*

(4) A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tűrésére.

(5) A Kormány által kijelölt miniszter jogosult bármely önkormányzati beruházás teljesítésének megvalósulását megismerni a tervezéstől a beruházás befejezéséig. A miniszter – a személyes adatok kivételével – adatot kérhet be, jogosult a beruházást megvalósító önkormányzat irataiba betekinteni, a beruházás teljes dokumentációját megismerni.

(6) Az önkormányzat és a jogszabályban meghatározott állami szervek – annak érdekében, hogy a beruházások megvalósítása figyelemmel kísérhető legyen – a jogszabályban meghatározott adatokat szolgáltatják az (5) bekezdés szerinti miniszter részére. Az adatszolgáltatás személyes adatokra nem terjed ki.".

E rendelkezések végrehajtása céljából a Mötv. 143. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján a kormány megalkotta a 170/2012. (VII. 23.) korm. rendeletet (a továbbiakban: R.) az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről.Ennek lényeges rendelkezései az alábbiakban foglalhatók össze:

Az R. konkretizálja a Mötv. 16.§ (1) bekezdésében foglalt tárgyi hatályt, amikor kimondja, hogy

a) a Magyarország által az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő vagy az Európai Unió jogi aktusából következő és helyi önkormányzati beavatkozás keretében megvalósítható beruházásokra, ha
   a. a támogatási szerződés megkötése megtörtént és a beruházás megkezdődött, vagy
   b. a támogatás rendelkezésre áll, de a helyi önkormányzat az arra vonatkozó pályázatát nem nyújtotta be vagy a beruházást nem kezdte meg.
b) a helyi önkormányzat által az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, az *a)* pont alá nem tartozó beruházásokra (a továbbiakban *a)* és *b)* pont együtt: beruházás).

Ugyanakkor az érintett helyi önkormányzatot kötelezi arra, hogy a beruházás megvalósítása során haladéktalanul köteles a minisztert tájékoztatni az ok megjelölésével, amennyiben

a) a beruházás megvalósításához szükséges közbeszerzési eljárás lefolytatása akadályba ütközik, vagy a beruházás megvalósításának ütemezéséhez képest késik;
b) a beruházás megvalósítása határidőre nem teljesíthető, vagy annak a veszélye fennáll;
c) a beruházás megvalósítása a műszaki tartalom időközben bekövetkezett megváltozása miatt késedelmet szenvedhet, vagy annak reális veszélye felmerül.

A beruházásokkal kapcsolatos adatokról egyébként az önkormányzat folyamatosan köteles adatot szolgáltatni a miniszterek – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter – számára.

A beruházás megvalósítása érdekében a támogatási konstrukció szakmai tartalma te-

kintetében feladatkörrel rendelkező más érintett miniszter (pl.: hulladéklerakó-beruházás esetén a vidékfejlesztési miniszter) szintén köteles a rendelkezésére álló adatokat szolgáltatni.

Az R. ugyanakkor érvényesíti a fokozatosság elvét is az eljárásban, amikor felhívja az érintett miniszter(eke)t, hogy a beruházás megvalósításában részt vevő más állami szervek, gazdasági szervezetek bevonásával konzultációt kezdeményezhet(nek), szakmai segítséget nyújthat(nak) a helyi önkormányzat számára.

Ezért általában csak ezt követően kerülhet sor arra – az R. alapján –, hogy a helyi önkormányzatokért felelős miniszter vagy a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter előterjesztést készítsen a kormány részére (amely tartalmazza az NFÜ, a Magyar Államkincstár állásfoglalását, tájékoztatását a projektről) a beruházásnak a kormány saját hatáskörében történő megvalósításáról.

A kormány – megalapozott esetben, a beruházással érintett nemzetközi szervezet tájékoztatását követően – indoklással ellátott egyedi határozatban dönt a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról. A kormány kijelöli azt az állami szervet, amelynek gondoskodnia kell a beruházás megvalósításáról. Ebben az esetben a támogatási szerződés a kormány döntésében foglaltaknak megfelelő módosítását kell kezdeményeznie az NFÜnek, amelynek tartalmaznia kell a felek közötti elszámolásra,

a) az önkormányzat tűrési kötelezettségének tartalmára,
b) a módosított támogatási szerződés bíróság előtti megtámadására vonatkozó rendelkezéseket.

A szerződés módosításának meghiúsulása esetén fel kell bontani a támogatási szerződést, és új szerződés megkötését kell kezdeményezni a kormány által kijelölt állami szervvel.

Az R. előírja azt is, hogy a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, valamint a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter a kötelezettségvállalások teljesítéséhez kapcsolódó beruházások megvalósításáról és tevékenységük tapasztalatairól évente jelentést készítsen a kormány számára.

6.4 Értékelés

Amennyiben csak az előbbi szabályozást – mintegy „felülről" nézve – kívánjuk értékelni, azt mondhatjuk, helyesnek tartjuk az említett beruházások kormány általi átvétele és megvalósítása lehetőségének megadását, a fokozatosság elvének, az önkormányzatok bevonásának, a kormányzati koordináció előírásának, az önkormányzatok bíróság általi jogvédelmének stb. megteremtését.

Tartalmi elemzés alapján azt is bátran mondhatjuk, hogy a változásmenedzsment-megközelítés az egész szabályozáson végigkövethető, a változás/változtatás kényszerének felmerülésétől kezdve a megoldási lehetőségek közötti választásról szóló döntésen keresztül a – jogszabályban ugyan konkrétan nem megjelölt, de beleértendő – változtatás eredményének értékeléséig.

Nem is szólva arról, hogy – mint azt már említettük – az uniós kötelezettségek teljesítésének elmulasztása az egész országnak, tehát valamennyi állampolgárnak hátrányt okoz, adott esetben – az egyén számára szinte felfoghatatlanul – több száz milliárd forintnyi fejlesztési forrás elvesztését jelenti, nem is beszélve az esetleges egyéb anyagi szankciókról.

Természetesen azt is tudomásul kell venni, hogy a helyi önkormányzatok esetében is

többféle hiányosság merülhet fel, mint például a gyakorlatban is tapasztaltuk, hogy

a) saját anyagi erejüket nem mérték fel kellőképpen (és nem segíthetett eleget az EU Önerő Alapból származó állami támogatás sem);
b) a projekt tervezésénél (esetleg gyakorlat hiányában) nem vették figyelembe a hosszabb távú hatásokat (pl.: áremelkedés);
c) nem optimális méretű társulást alakítottak a projekt megvalósításához (akár egyéni érdekellentétek miatt);
d) nem állt rendelkezésre a megfelelő szakértelem (közbeszerzések, műszaki tartalom).

Ugyanakkor – ha egy kicsit a dolgok mögé akarunk nézni – nem mondhatjuk a „másik" félre (Országgyűlés, kormány) sem, hogy teljesen „szeplőtlen" a kérdésben.

Hiszen a kormányzatban áll rendelkezésre a legképzettebb köztisztviselői réteg, akik képesek arra, hogy az ilyen nagy léptékű kérdéseket akár tudományos alapossággal elemezzék, modellezzék, számításokat és előrejelzéseket készítsenek, tárják fel az előnyöket és hátrányokat, lehetőségeket és kockázatokat, és mindezek alapján tegyenek javaslatokat a döntéshozók részére.

Úgy látszik, 2007-ben az akkori döntéshozók nem voltak elég felkészültek ezekben a kérdésekben. Messzire vezetne annak boncolgatása, hogy – tekintettel a korábbi eltúlzott privatizációra, a gazdasági világválság már érezhető „nyomására" – miként mérlegelték a vállalások végrehajtásának biztonságát egy olyan gazdasági tulajdonosi struktúrában, ahol az államnak alig vannak a nemzetközi piacon is versenyképes vállalatai, pénzügyi helyzete pedig meglehetősen labilis. Csak remélhetjük – és bízzunk benne – hogy a következő 2014–2020-as szakaszban tanulunk az elkövetett hibákból.

Kérdések

1) Vázolja a Mötv. 16. §-a által megoldani kívánt folyamatokat!
2) Mi jelenti a fő problémát az EU-s projektek megvalósításának elmaradása esetén?
3) Milyen lehetőséget biztosít a törvényhely a kormány részére?
4) Röviden értékelje a szabályozás előnyeit!

7. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatások

7.1 A hulladék története

A legrégebbi szeméttárolók egyikét egy kőkorszaki településen találták meg Norvégiában. A hatalmas szeméthalom csontokból, cserepekből és hamuból állt, amelynek hossza kb. 320 m, szélessége 65 m, magassága 8,5 m. Az archeológiai vizsgálatokból kiderült az is, hogy a halmot időnként felgyújtották vélhetően azért, hogy megszabaduljanak a legkellemetlenebb bűzöktől. Az ókorban az európai és ázsiai városokban „vázákban" gyűjtötték a hulladékokat, és meghatározott időnként elhordták. Voltak olyan helyek, ahol gödröket ástak és abban tartották a fekáliát, illetve az egyéb szemetet – ezeket időnként tisztították.

A középkori várakból egyszerűen ledobálták a hegy lejtőjén az ételmaradékokat és a hulladékokat. A városokban az éjjeliedény tartalmát és az egyéb hulladékokat az ablakból az utcára öntötték. Ott disznók turkáltak a térdig érő mocsárban, ami rémületesen bűzlött. Sok utcán csak gólyalábakon lehetett közlekedni, és mindenhol nyüzsögtek a patkányok. Ebből fakadóan érthető, hogy Európát rendszeresen látogatták a járványok: a pestis, a kolera... 1348-ban Párizsban felismerték az összefüggést a higiéniai körülmények és járványok terjedése között. A felismerés következményeképpen magánvállalkozások alakultak a szemét városból való elszállítására. Alternatív módszereket is alkalmaztak: Londonban például védetté nyilvánították az összes hollót és sólymot, mert ezek ették fel a hulladékot.

Az urbanizáció korai szakaszában a város vezetői különböző rendszabályokat alkottak, amelyekkel igyekeztek szabályozni az utcák és az ivóvizek szennyezésének mértékét. Az iparosodással, a technika fejlődésével új anyagok terjedtek el, amelyek megváltoztatták a hulladékok összetételét és a hulladéktermelés ütemét is. Az ipari fejlődés következtében a városok népessége egyre nőtt. Egyre égetőbb feladatként jelentkezett az utcák, terek, ipari műhelyek és gyárak hulladékainak elhelyezése.

A 19. század utolsó évtizedeiben jelentősen megnőtt a lakosság műveltsége, átalakulóban volt a városi ember életmódja. Mindezek új igényeket teremtettek a lakókörnyezettel szemben is. Fokozatosan kialakultak azok a szervezetek, amelyek feladatává vált a nagyobb mennyiségű szemét eltávolítása, a települések tisztán tartása. A városon kívül egyre növekvő szemét mennyisége ráirányította a figyelmet az újrahasznosíthatóságra. Ezért csak a 19. században szánták rá magukat az emberek – az egész Európán végigsöprő kolerajárvány hatása alatt, illetve miután Robert Koch a betegség és a higiéniai viszonyok közötti kapcsolatot minden kétséget kizáróan igazolta – a probléma leküzdésére. Még a 19. század végén létrehozták az első szemétégetőt, sőt már beszélhetünk szelektív válogatásról is, amit kézzel oldottak meg az USA-ban 1898-ban.

Az ipari forradalom után a hulladék összetétele drasztikusan megváltozott. Többé nem organikus hulladékokból állt, azok bűzével, a pestis- és kolerajárványok veszélyével. A hulladék ma olyan egészen új, részben erősen mérgező anyagok kémiai elegye, amely évszázadok alatt sem bomlik le.

7.2 A hulladékgazdálkodás jogszabályi háttere

7.2.1 Az európai uniós kapcsolódások

A csatlakozási tárgyalások során átmeneti teljesítési időszakban sikerült megállapodni a csomagolási hulladékok hasznosítása, a veszélyes hulladékok égetése, valamint a hulladékok behozatalának ellenőrzése terén. Mindhárom esetben 2005-ben kellett megvalósítanunk a tagországok részére előírt végrehajtási kötelezettségek teljesítését.

Már a csatlakozást követően lehetőséget kaptunk a vonatkozó irányelvekben a tagországokra általánosan érvényes határidőnél későbbi teljesítésre: 2006 helyett 2008-ig kellett teljesíteni az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak kezelésére vonatkozó irányelv egyes előírásait, illetve 2008 helyett 2012-ig a csomagolási irányelv 2004-ben elfogadott módosításában meghatározott új hasznosítási arányokat.

Az EU joganyaga a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan több mint 60 tanácsi vagy bizottsági rendeletet, irányelvet, határozatot és ajánlást fogalmaz meg, ezek három fő csoportba sorolhatók:

a) hulladékokra/hulladékgazdálkodásra vonatkozó általános és átfogó szabályok,
b) hulladékkezelő létesítményekre és tevékenységekre vonatkozó követelmények,
c) egy-egy anyag- vagy hulladékáramra vonatkozó speciális előírások.

Az unió hulladékgazdálkodását átfogó, az elvi, szakmapolitikai és intézményi alapokat biztosító szabályozását a hulladékról szóló, a korábbi 75/442/EGK tanácsi irányelvet és módosításait egységes szerkezetbe foglaló 12/2006/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, továbbá a hulladékgazdálkodás közösségi stratégiájáról szóló 97/C 76/01 tanácsi állásfoglalás alapozza meg, ezek előírásait a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) harmonizálta.Az irányelvet 2010. december 12-től a 2008. december 12-én hatályba lépett új keretirányelv, a hulladékról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 98/2008/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv váltja fel. Ennek megfelelően az új irányelv harmonizációját a tagországoknak 2010. december 12-ig kellett elvégezniük, amely idehaza értelemszerűen a hazai hulladékgazdálkodási törvény módosításával valósult meg.

Az EU egyik elsődleges célja a hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése, illetve a képződő hulladék minél nagyobb arányú hasznosítása. A hulladékmegelőzést újabb, a hulladék keletkezésének mérséklését célzó kezdeményezésekkel, jobb erőforrás-felhasználással és a fenntartható felhasználási mintákra való átváltással szeretné elérni. Ennek elősegítésére az új irányelv 6 évre szóló nemzeti hulladékmegelőzési programok kidolgozására kötelezi a tagországokat.

A cél – a Közösség VI. Környezetvédelmi Akcióprogramja értelmében – 2002–2012 között a hulladék mennyiségének 20%-os, 2050-ig 50%-os csökkentése, különleges hangsúlyt fektetve a veszélyes hulladékok mennyiségének redukálására.

Az unió hulladékgazdálkodása egy hierarchikus prioritási renden alapul:

1. A hulladékképződés megelőzése

A képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése:

a) Anyagtakarékos és hulladékszegény gyártási technológiák, illetve termékek fejlesztésének ösztönzése.
b) A tartós és újrahasználható termékek előállításának, fogyasztásának ösztönzése.

c) A termékek előállításánál felhasznált veszélyes anyagok kiváltásának, illetve csökkentésének ösztönzése.

2. Hasznosítás

Cél a lehető legtöbb hulladék hasznosítása. A közösségi irányelvek számos termékcsoportot egyedileg szabályoznak, amelyek hulladékká válásakor minimalizálni kell a környezetre gyakorolt hatásukat, ennek érdekében elkülönített összegyűjtésükről és meghatározott arányú hasznosításukról és/vagy ártalmatlanításukról muszáj gondoskodni.Ilyen termék-, illetve hulladékcsoportok a következők:

– csomagolóanyagok és eszközök (a csomagolás),
– gépjárművek,
– hulladék olajok,
– elektromos és elektronikai berendezések,
– poliklórozott bifenilek és terfenilek,
– elemek és akkumulátorok,
– gumiabroncsok.

Az új irányelv a hasznosításon belül is prioritásokat állapít meg, amely szerint: 2/1. a hulladékká vált termékek újrahasználatra történő előkészítésével elő kell segíteni az újrahasználható összetevők elkülönítését. 2/2. minél nagyobb arányban biztosítani kell a hulladékok újrafeldolgozását (anyagában történő hasznosítását). 2/3. a hulladékok egyéb (pl.: energetikai) hasznosítására kell törekedni.

3. A hulladék biztonságos ártalmatlanításának fejlesztése, monitoring

Ha a hulladékot nem lehet hasznosítani, biztonságos elhelyezéséről/ártalmatlanításáról kell gondoskodni, amely biológiai vagy fiziko-kémiai eljárások mellett égetéssel vagy lerakással valósítható meg. Minden esetben nagyon körültekintő ellenőrzésre van szükség, mert komoly környezetkárosító hatás léphet fel a nem megfelelő végrehajtás esetén.

A hulladéklerakással kapcsolatban az EU nagyon szigorú szabályokat hozott, amelyek között megtiltja a használt gumiabroncsok lerakását, és előírja a biológiai úton lebomló hulladékok lerakásának csökkentését. A lerakás biztonsága érdekében részletesen meghatározza a hulladéklerakók kialakításának és működtetésének feltételeit.

Az égetésre vonatkozóan szintén meghatározza az égetőművek létesítésének és üzemeltetésének feltételeit, előírja az égetés során képződő füstgázok kibocsátási határértékeit, különös tekintettel a dioxinok és savképző gázok (NOX, SO_2, HCl) még elfogadható koncentrációjára. Ezek biztosítása érdekében az égetőműveket megfelelő füstgáztisztítókkal és folyamatos mérő, ellenőrző berendezésekkel kell ellátni.

A tagállamoknak nemzeti jogszabályokban kell rögzíteniük a hulladék gyűjtésével, hasznosításával és ártalmatlanításával kapcsolatos teendőket.

A hulladék keletkezésének megelőzéséért, a keletkezett hulladékok hasznosításáért és ártalmatlanításáért minden gazdasági szereplőnek – beleértve a hulladékot eredményező termék gyártóit, forgalmazóit és a fogyasztókat is – viselnie kell a ráeső specifikus felelősséget a „szennyező fizet" és a „megosztott felelősség" elveinek megfelelően.

Az elsődleges felelősség a hulladék mindenkori birtokosát, ezen belül alapvetően annak „megtermelőjét" terheli, aki köteles hulladékát környezetkímélő módon kezelni, ártalmatlanítani vagy hasznosítani, illetőleg az arra feljogosított hulladékkezelőnek azt átadni és a kezelés költségeit megfizetni.

Az unió a hulladékok keletkezésével és kezelésével kapcsolatban rendszeres adatszolgáltatási kötelezettségeket ír elő a tagállamok számára. A legátfogóbb szabályozás a hulladékok statisztikájára vonatkozó 2150/2002/EK rendelet, amely szerint 2 évente kell adatokat szolgáltatni az unió statisztikai hivatalának, az Eurostatnak. A hulladék keletkezésére és kezelésére vonatkozó számszerű adatok átadásának határideje a tárgyévet követő 18. hónap.

További bejelentési kötelezettségeket tartalmaz az egyes környezetvédelmi előírások végrehajtására vonatkozó beszámolókról szóló 91/692/EGK tanácsi irányelv. Ennek keretében számos hulladékáramról (pl.: kiselejtezett járművek, csomagolási hulladékok, PCB-tartalmú hulladékok, ásványolaj-hulladékok) kell adatot szolgáltatni, de rendszeres jelentést kell adni a lerakók állapotáról, valamint a veszélyes hulladékokról, illetve a hulladékok országhatáron túli szállításáról is. Az EU-tagállamoknak ezt a kötelezettségüket 3 évente kell teljesíteniük. A beszámolók részletes tartalmát a beszámolási kötelezettség teljesítése előtt egy évvel bizottsági határozatban teszik közzé.

A hulladékkal kapcsolatos előírások végrehajt(at)ására illetékes hatóságokat kell kijelölni. A hulladékgazdálkodási törvény értelmében hulladékgazdálkodási ügyekben hazánkban általánosan a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezet- és Természetvédelemért felelős helyettes államtitkársága felelős, illetve a települési önkormányzat jegyzője az illetékes hatóság.

Minden kezelést végző vállalkozásnak muszáj rendelkeznie az illetékes hatóság engedélyével, amelynek tartalmaznia kell a kezelhető hulladékok típusát és mennyiségét, a technikai követelményeket, a betartandó biztonsági előírásokat, a kezelés helyét és módját. Az engedély határozott időre adható, amely megújítható, feltételekhez köthető, és a kérelem elutasítható, ha a javasolt kezelési eljárás a környezet szempontjából elfogadhatatlan (függetlenül attól, hogy az adott eljárás besorolható-e az irányelv – és a törvény – mellékleteiben megadott, a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását eredményező műveletek közé).

A hulladéktermelőknek és -kezelőknek nyilván kell tartaniuk a hulladékok mennyiségét, jellemzőit, eredetét, további sorsát, a gyűjtés, a szállítás és a kezelés módját. Ezen információkat az illetékes hatóságok számára hozzáférhetővé kell tenni. A hulladékgazdálkodás nyomon követése, a szükségletek, továbbá a fejlesztésekhez szükséges források meghatározása érdekében a hulladékgazdálkodásért felelős hatóságoknak és intézményeknek hulladékgazdálkodási terveket kell készíteniük a hatáskörükbe tartozó hulladékokra vonatkozóan.

A hulladékgazdálkodási törvény a hulladékról szóló 12/2006/EK keretirányelvnek megfelelően határozza meg mellékleteiben a hulladék hasznosításához vagy ártalmatlanításához vezető műveletek kategóriáit, valamint a különféle hulladékkategóriákat. A hulladékkategóriák alapján tételes hulladéklista állapítja meg és rendszerezi a hulladékok fajtáit, ami elengedhetetlen pl.: a hulladékok nyilvántartási és bejelentési kötelezettségeihez, statisztikai elemzéséhez, illetve a hatósági engedélyezéshez, ellenőrzéshez.

A 2000/532/EK bizottsági határozatnak megfelelő hulladékjegyzéket Magyarországon a 16/2001. (VII. 18.) KöM-rendelet hirdeti ki.

A veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozó speciális szabályokat a Tanács 91/689/EGK irányelve tartalmazza, amelynek harmonizációját a magyar jogrendben a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) korm. rendelet valósítja meg. Az új keretirányelvbe beépültek a legfontosabb, veszélyes hulladékokra vonatkozó különös szabályok, így a keverési és hígítási tilalom, az elkülönített gyűjtési és kezelési kötelezettség, a kezelési engedély kötelezettség, a gyűjtés és szállítás, címkézés és nyilvántartás speciális követelményei, és nem utolsósorban a veszélyesség kritériumai. A beépítés következtében az önálló veszélyes hulladék irányelv 2010. december 12-i hatállyal megszűnt.

7.2.2 A hulladéklerakás

A lerakás szabályait a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv, a hulladék hulladéklerakóban történő átvételi követelményrendszerét pedig a 2003/33/EK határozat tartalmazza. Az irányelv lényegesebb szabályait a hulladékgazdálkodási törvény, míg a részletes követelményeket a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM-rendelet harmonizálja.A rendelet a hulladéklerakókat három csoportba sorolja:

a) veszélyes hulladék lerakó,
b) nem veszélyes hulladék lerakó,
c) inert hulladék lerakó (inert hulladék: az a hulladék, amely a környezetbe kerülve nem megy át jelentős fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson).

2003. július 16-ig minden tagállamnak nemzeti stratégiát kellett kidolgoznia a hulladéklerakókba kerülő települési szilárd hulladék biológiailag lebontható szervesanyag-tartalmának csökkentésére. Magyarországon ezt a stratégiát az Országos Hulladékgazdálkodási Terv tartalmazza.

Az 1999/31/EK irányelv értelmében 2006. július 16-ig a hulladéklerakókba kerülő települési hulladék biológiailag lebontható hányadát az 1995-ben képződött mennyiség 75 tömeg %-ára, 2009. július 16-ig 50 tömeg %-ára, 2016. július 16-ig 35 tömeg %-ára kell csökkenteni. Azok a tagállamok, amelyek a begyűjtött települési hulladékuk több mint 80%-át hulladéklerakókban helyezik el, a fenti célkitűzések eléréséhez maximum 4 év haladékot kaphatnak (hazánk is ebbe a kategóriába tartozik, de nem kértünk haladékot).

A lerakási korlátozások következtében elkerülhetetlen a szerves hulladék (konyhai és zöldhulladék, papírhulladék), valamint a hulladék gumiabroncsok elkülönített gyűjtése és hasznosítása, amely részben a gyártói felelősség érvényesítésével, részben fokozott állami és önkormányzati részvétellel valósítható meg.

Tilos a veszélyes hulladékok keverése vagy hígítása, ha az a hulladéklerakási követelmények elérése érdekében történne. A hulladéklerakókba csak előzetesen kezelt hulladék helyezhető el, kivéve az inert hulladék esetében. A nem veszélyes hulladék lerakókban helyezhető el a települési hulladék, más eredetű nem veszélyes hulladék, stabil, nem reakcióképes (pl.: befoglalt, beágyazott), kezelt veszélyes hulladék, amelynek kioldódási tulajdonságai már megegyeznek a nem veszélyes hulladékokéval. A nem veszélyes hulladék lerakókat – a 2003/33/EK határozat alapján – két kategóriára osztja: a magas szervesanyag-tartalmú (B1b) és az alacsony (minimális) szervesanyag-tartalmú (B3) lerakókra. Az előbbi gyakorlatilag a települési szilárd hulladékot fogadó, míg az utóbbi a viszonylag homogén, biológiailag nem bomló ipari hulladékokat átvevő lerakókat jelenti. Az inert lerakókba csak inert hulladékok elhelyezése lehetséges.

7.2.3 A hulladékégetés

Az Európai Parlament és a Tanács hulladékégetésről szóló 2000/76/EK irányelve határozza meg az új és a működő létesítményekre vonatkozó feltételeket. Az irányelv előírásait a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM-rendelet harmonizálja.

A szabályozás hatálya nem terjed ki a növénytermesztésből és erdészetből, illetve az élelmiszeriparból származó növényi hulladék, papíripari növényi rost hulladék, fahulladék és a

parafahulladék égetésére. Az irányelv veszélyes hulladékokra vonatkozó speciális szabályait nem kell alkalmazni a folyékony hulladékokra – beleértve a hulladék olajokat is – abban az esetben, ha nettó fűtőértékük nem éri el a 30 MJ/kg-ot, és alacsony veszélyesanyag-koncentrációjuk miatt egyébként nem minősülnek veszélyes hulladéknak, továbbá ha az égetéskor keletkező füstgáz kibocsátási értékei nem haladják meg a gázolajégetésnél megengedett értékeket.

A szabályozás kiterjed minden stabil vagy mobil technikai egységre és berendezésre, amelyet a hulladékok termikus kezelésére használnak. Ebbe a kategóriába tartozik még a pirolízis, a gázosítás és a plazmaeljárások, vagyis minden olyan eljárás, amely során az anyag elhamvad. Ugyancsak kiterjed a hatálya az ún. együttégetésre, amikor egy termikus termelő technológiában a hagyományos fűtőanyagok mellett hulladékot is felhasználnak (pl.: erőmű, cementgyár, téglagyár). Az ilyen felhasználásokra speciális feltételeket állapít meg a szabályozás.

A hulladékok gyűjtése, előkezelése, az alkalmazott égetési technológia minimálisan teljesítendő műszaki paraméterei, a működési paraméterek mérésének és dokumentálásának szabályai, a kibocsátható füstgáz megengedett összetétele, illetve koncentráció-határértéke a rendelet által szintén szabályozott.

7.2.4 A hulladékok országhatárt átlépő szállítása

A határokat átlépő hulladékszállítást az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete szabályozza. A rendelet megtiltja a veszélyes hulladékok OECD-országokon kívülre történő szállítását. Ennek végrehajtását szolgálja a 1418/2007/EK bizottsági rendelet, amely részletesen tartalmazza az OECD-n kívüli országokba történő hulladékszállítás országonkénti feltételeit. A végrehajtás során alkalmazandó hazai adminisztratív, hatósági eljárási feltételeket – a rendelet felhatalmazásai alapján – a 180/2007. (VII. 3.) korm. rendelet tartalmazza.

7.2.5 A csomagolás

A csomagolásra és hulladékaira a 94/62/EK irányelv vonatkozik, amelynek elveit és bizonyos definícióit a hulladékgazdálkodási törvény, részleteit a 94/2002. (V. 5.) korm. rendelet (csomagolási rendelet) emelte be a magyar jogrendbe. Az uniós előírásoknak megfelelően különös tekintettel kellett lenni a csomagolási hulladék hasznosításában 2005-ig elérendő 50%-os hasznosítási arányra. Az anyagában történő hasznosításnál összességében 25–45% között kellett teljesíteni úgy, hogy minimálisan 15%-os mennyiséget minden anyagfajtánál el kellett érni.

2004 februárjában elfogadták az irányelvet módosító 2004/12/EK irányelvet, amely pontosítja és részletezi a csomagolás definícióját. A módosítás jelentősen megemelte az anyagában történő hasznosítás kötelezően elérendő arányát: a korábbi 25%-ról minimálisan 55%-ra, maximálisan 80%-ra. Emellett anyagfajták szerint eltérő minimumokat írtak elő: üveg és papír esetében 60%-ot, fémeknél 50%-ot, fánál 15%-ot, a műanyag csomagolási hulladékoknál 22,5%-ot. Ez utóbbi teljesítése sem egyszerű, mivel kizárólag a „polimerből ismét polimert" folyamatokat fogadják el. A teljes elérendő hasznosítási arány minimálisan 60%. Ezeket az

arányokat Magyarországnak a 2005/20/EK irányelv előírásai szerint 2012 végére kellett volna elérnie, azonban már ma is látható, hogy ehhez a szelektív gyűjtés további kiterjesztése, intenzitásának növelése, háttériparának fejlesztése is szükséges lett volna egyidejűleg.

Szintén 2005-ben jelent meg az Európai Bizottságnak évente adandó adatszolgáltatást, illetve annak tartalmát előíró, a korábbi határozatot hatályon kívül helyező 2005/270/EK bizottsági határozat, valamint a 94/62/EK irányelvben a csomagolásokkal szemben támasztott lényegi környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés referenciájaként szolgáló szabványsorozat, amelyet a 2005/C 44/13 bizottsági közleménnyel hirdettek ki. A módosított közösségi szabályozások magyar jogrendbe emelése a hazai csomagolási rendelet módosításával történt meg, míg a szabványok alkalmazására vonatkozó szabályokat a csomagolás környezetvédelmi követelményeknek való megfelelősége igazolásának részletes szabályairól szóló 91/2006. (XII. 26.) GKM-rendelet tartalmazza.

Magyarországon a csomagolási hulladéknak valamivel kevesebb mint fele ipari és nagykereskedelmi eredetű, ami aránylag könnyen gyűjthető és feldolgozható. A többi azonban a lakosságnál jelentkezik, amely megfelelően megszervezett szelektív gyűjtés nélkül gyakorlatilag hozzáférhetetlen. A hasznosítási kötelezettség teljesítése érdekében a csomagolási hulladékokra kiterjedő szelektív gyűjtést 2008-ra az ország lakosságának legalább 60%-a, 2012-re 80%-a számára hozzáférhetővé kellett volna tenni. Ennek érdekében a településeken folyó szelektív hulladékgyűjtés finanszírozásához – a gyártói felelősségi elv érvényesítésével – a csomagolt termékek gyártóinak, illetve ezek importőreinek – a rendszerhez csatlakozó települési önkormányzatokkal kötött szerződés alapján – hozzá kellett járulniuk.

7.2.6 A hulladékok nyilvántartása és bejelentése

A hulladék termelőinek és kezelőinek pontos, méréseken alapuló nyilvántartást kell vezetniük hulladékaikról, a hulladék forgalmáról és kezeléséről, a kezelőlétesítmények működéséről. A nyilvántartások alapján statisztikai és hatósági bejelentéseket kell tenniük. A nyilvántartások és a bejelentett adatok képezik az alapját a rendszeres hatósági ellenőrzéseknek, biztosítják a hulladék útjának nyomon követését. A hulladék-adatbejelentés alapot nyújt továbbá az EU felé történő nemzeti adatszolgáltatáshoz, a hulladékgazdálkodási tervezési munkákhoz, valamint a nyilvánosság tájékoztatásához. A hulladékokkal kapcsolatos adatszolgáltatások rendjét – az EU-adatszolgáltatás követelményeivel összhangban – a 164/2003. (VI. 15.) korm. rendelet írta elő. Az ország kötelezettsége volt a hulladékok jegyzékéről szóló közösségi előírások átvétele is, ennek alapján a hulladékok rendszerbe sorolása 2004-től az Európai Hulladék Katalógus kódjai szerint történik. Az átállás több esetben változást jelentett a hulladékok veszélyességének megítélésében, csoportokba sorolásában.

7.3 A hulladékgazdálkodás helyzete és céljai

A 2009–2014 közötti periódusra vonatkozó II. Országos Hulladékgazdálkodási Terv és III. Nemzeti Környezetvédelmi Program hulladékgazdálkodási céljait alapvetően meghatározzák a szakterületi követelményei. Az egyes területekre meghatározott számszerű követelmények mellett az alapvető, általános cél a hulladékképződés megelőzése, a képződő hulladék hasznosítása, valamint a nem hasznosuló hulladék **ártalommentes elhelyezése**. Ezen célok

eléréséhez szükséges a tervezettség és a hatékonyság javítása, a jogalkotási, jogérvényesítési és intézményfejlesztési, illetve gazdasági intézkedések megtétele. A keletkező hulladék mennyisége 2000 óta jelentősen csökkent, elsősorban a termelésihulladék-képződés visszaesésének köszönhetően. A nagy hulladéktermelő ágazatok (pl.: bányászat, kohászat) leépülése, a korszerű termelési módszerekre, új technológiák alkalmazására való átállás, a kisebb anyagigényű, nagyobb szakértelmet igénylő ágazatok fejlesztése (elektronika, gépjárműipar) lehetővé tette a termelési hulladék képződésének csökkentését. Egyes esetekben megtörtént a veszélyes anyagok (pl.: toxikus nehézfémek) felhasználásának korlátozása. A hulladékszegény technológiák alkalmazásának, a gyártási maradékok visszaforgatásának ösztönzése nem volt megfelelő mértékű, így itt az eredmények szerények. A települési szilárd hulladék mennyisége 2000–2007 között kismértékben emelkedett. Ennek hátterében általában a fogyasztói szokások kedvezőtlen változása, valamint a települési hulladékkezelési közszolgáltatás bővülése áll.

A hulladék kezelése terén – a kezelendő mennyiség folyamatos csökkenése mellett – alig változott a hasznosítás aránya (évi 30–32% között), ezen belül viszont pl.: három év alatt (2004–2006) az anyagában történő hasznosítás aránya 4,6%-kal csökkent, a termikus hasznosításé viszont 3%-kal növekedett. Biztató, hogy összességében 4,6%-al csökkent a lerakási arány. Hiányzott a környezettudatos szemlélet a primer nyersanyagok kitermelésének védelmében, nem rendelkezünk kellő technológiai kapacitásokkal az anyagában történő hasznosításhoz, és nincs olyan ösztönző hatás (gazdasági szabályozás), ami a lerakási szándékot csökkentené.

7.3.1. A termelési hulladékok

Magyarországon az elmúlt években a technológiai hulladékok mennyisége jelentős mértékben csökkent, elsősorban a termelési struktúra átalakulása, a nagyobb feldolgozottságot eredményező, kisebb alapanyag- és nagyobb munkaerő-igényű, emellett az anyagfelhasználást optimalizáló technológiák bevezetése következtében. Összességében a 2000. évi 30 millió tonna képződő mennyiség lassan 21 millió tonnára csökkent. Ugyanakkor a veszélyes hulladékok képződésében a 2000-es évek első felében tapasztalható csökkenő tendencia 2005-ben megfordult. Az anyagában történő és energetikai hasznosítás együttes aránya viszont gyakorlatilag nem változott, évek óta 28–30% között alakul, ami az EU 45–50%-os arányához mérten alacsony. Így az évente keletkező ipari hulladék 60%-a továbbra is lerakásra kerül, az égetés és egyéb ártalmatlanítás aránya mintegy 10%.

A termelési hulladék hasznosítása terén el kell érni, hogy a hulladék mintegy fele hasznosításra kerüljön, lerakásra pedig csak a más módon nem ártalmatlanítható hulladék. Ennek fejlesztése érdekében a gyártói felelősségre épített szelektív begyűjtő, illetve visszavételi rendszereket tovább kell bővíteni, a begyűjtött hulladékot hasznosításra előkészítő technológiákat szükséges telepíteni, különösen a papír-, fém-, üveg-, műanyag-, gumi-, fa- és bútor-, valamint bőr- és textilipari hulladék tekintetében, valamint a kiselejtezett járművek és az elektronikai hulladék feldolgozására.

Magyarországon 2009 és 2014 között határozta a hulladékgazdálkodás céljait a harmadik Nemzeti Környezetvédelmi Program határozta meg. Ennek fő célkitűzései voltak:

a) 20%-kal csökkenjen az évente képződő hulladék mennyisége (2014-ben ne keletkezzen 20 millió tonnánál több hulladék),

b) 2014-re a képződő hulladék legalább 40%-a hasznosuljon, az energetikai hasznosítás érje el a 10%-ot,
c) a maradék hulladék ártalmatlanításához szükséges kapacitások – egyes speciális technológiát igénylő hulladékok kivételével – az ország határain belül álljanak rendelkezésre.

A hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezésére köteles önkormányzatok az Európai Unió társfinanszírozásában nyújtott támogatások igénybevételével igyekeznek a közfeladatuk ellátásához szükséges tárgyi feltételeket megteremteni. Azonban az integrált hulladékgazdálkodási rendszerek létrehozásához szükséges önkormányzati források az esetek többségében a pályázatok önrészéhez sem álltak rendelkezésre, így az önkormányzatok magántőke bevonására kényszerültek. Ezzel kialakult a rendszer egyik legfőbb visszássága: a közfeladat ellátását magántőke segítségével biztosítják az ország jelentős részén. Ezeken a területeken fokozott a veszélye annak, hogy közszolgáltató kivonulása, csődje vagy megszűnése esetén egész társulási terület időlegesen ellátatlan marad.

Az elmúlt időszakban az állam 200 milliárd forintot költött el csak a lerakókra és a szelektív hulladékgyűjtésre, tehát a hulladékgazdálkodás megújítására. A rekultivációtól most eltekintünk, ez egy külön történet. 200 milliárd forintból 160 milliárd forintot kaptunk az Európai Uniótól, 40 milliárddal járultak hozzá az önkormányzatok, illetve bizonyos vállalkozások kb. 6 milliárd forinttal.

Az EU-forrásokból, illetve támogatással (ISPA, Kohéziós Alap, KEOP) megvalósult hulladékgazdálkodási rendszerek – a jelentős környezeti hatásuk mellett – nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeket is jelentenek az adott önkormányzati társulások számára és ezen keresztül a szolgáltatásban részesülőkre is. A nemzetközi szerződések költséghatékonysági számításai meghatározták a létrejött rendszerek működési költségeit, a bevételeket, így a működtetési idő alatt alkalmazandó díjmértéket is. Az ezektől való eltérés szabályszegési eljárások megindítását, végső soron a regionális kezelés ellehetetlenülését okozhatja.

A leírtakkal összefüggésben arra kell rámutatni, hogy a magyar felet illető kötelezettségvállalások között nagyon fontos, a hulladékgazdálkodás korszerűsítését szolgáló fejlesztések szerepelnek, mint pl.: a szelektív hulladékgyűjtés kiterjesztése a hulladékhasznosítás és újrahasználat EU-s jogszabályaiban előírt mértékeinek átvétele, illetve betartása, a hulladéklerakón elhelyezhető hulladék mennyiségének meghatározott mértékű csökkentése. Az ettől való eltérések következményeként számolni lehet az EU különböző szankcióival, pl.: a korábban megítélt és nyújtott támogatások visszafizetésével, súlyosabb esetben kötelezettségszegési eljárás indításával.

A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (a továbbiakban: Ht.) alapján Magyarország 2013. december 12-ig Országos Megelőzés Programot dolgozott ki az Országos Hulladékgazdálkodási Terv részeként. A hulladékképződés megelőzése minél eredményesebb és szélesebb körű megvalósítása érdekében kiemelten fontos a programok megfelelő kidolgozása. Fontos megemlítenünk azonban, hogy a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv teljes átültetése a Ht. hatályba lépésével megtörtént.

A 2014–2020-as időszak strukturális és kohéziós politikájára vonatkozó szabályozás szerint annak érdekében, hogy a bizottság a következő tervezési időszak forrásait folyósítsa, a tagállamoknak előre meghatározott eredményességi feltételeket (ex-ante kondicionalitásokat) kell teljesítenie. A hulladékgazdálkodási tervek és a megelőzési programok elkészítése ezen ex-ante kondicionalitások része.

7.4 A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény rendelkezései jórészt megfeleltek a megalkotásuk idején felmerült hulladékgazdálkodási igényeknek, és többs*é*gük most is összhangban áll az uniós követelményekkel.

Tekintettel azonban arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-én elfogadta a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelvet (a továbbiakban: Irányelv), a tagállamoknak 2010. december 12-ig életbe kellett léptetniük azokat a nemzeti szabályokat, amelyek biztosítják az Irányelv előírásainak végrehajtását.

Erre, valamint a hazai gyakorlatban tapasztalható rendellenességekre tekintettel elkerülhetetlen jogi, politikai és gazdasági feladattá vált a hulladékgazdálkodással kapcsolatos szabályozás rendszerének felülvizsgálata, és egy átlátható, hosszú távon kiszámítható rendszer megteremtésének érdekében álló új hulladéktörvény megalkotása.

A törvény fogalmai az Irányelv fogalomrendszerét tükrözik, így a Hgt. által használt fogalomrendszer részben átalakult, részben pedig új fogalmakkal egészült ki. Új fogalomként jelenik meg a többi között az elkülönített gyűjtés, a biohulladék, az építési-bontási hulladék, a gyűjtőhely, az újrafeldolgozás, az újrahasználatra előkészítés, valamint a közvetítő és a kereskedő.

A törvény megteremti az Irányelv által kibővített hulladékhierarchia rendszerét, amely előírja, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységek gyakorlása során meghatározott elsőbbségi sorrendet kell biztosítani. Az elsődleges cél mindig a hulladék képződésének megelőzése, azonban ha ez nem megvalósítható, akkor a lehető legtöbb hulladék esetében kell alkalmazni az újrahasználat és az újrafeldolgozás lehetővé tételét annak érdekében, hogy a hulladéklerakókba kevesebb hulladék kerüljön. Környezetvédelmi szempontból a hulladéklerakón való elhelyezés a legrosszabb alternatíva, tekintettel arra, hogy ez hosszú távon környezetvédelmi problémát jelent, másodsorban pedig az erőforrások elvesztéséhez vezet. A hulladékhierarchiát az Irányelv *értelmében nem kell merev szabálynak tekinteni, mivel a különböző hulladékkezelési módszereknek különböző környezeti hatásai lehetnek. Az újrafeldolgozást és a hasznosítást előtérbe helyező társadalom felé való elmozdulás ugyanakkor a hierarchiában felfelé történő mozgást jelent; távolodást a hulladé*klerakástól és közeledést az újrafeldolgozáshoz.

Fontos új elemként jelenik meg a hulladékgazdálkodási politikában, illetve az új hulladéktörvényben az életciklus-szemlélet bevezetése. Egy erőforrás életciklusában az összes szakaszt figyelembe kell venni. A környezetvédelmi politikának egyértelműen biztosítania kell, hogy a negatív környezeti hatások az erőforrások teljes életciklusa alatt a lehető legkisebbek legyenek. Az életciklus-szemlélet alkalmazásával könnyebben meghatározhatók a prioritások, és a politikát úgy lehet hatékonyabban irányítani, hogy a ráfordításhoz képest a lehető legjobb környezetvédelmi eredmény születhessen.

A törvény rendelkezik a melléktermék hulladéktól történő megkülönböztetésének feltételrendszeréről, egyértelművé téve a termelési folyamatokból származó anyagok és tárgyak termékként történő forgalmazhatóságának vagy hulladékként történő kezelési kötelezettségeinek eseteit.

A törvény rendelkezik továbbá a hulladékstátusz megszűnésének eseteiről is, előírva azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén az anyag vagy tárgy hulladékstátusza megszűnik, és így elhagyhatja a hulladékkört. A fenti célkitűzéseket az is elősegíti, hogy az Irányelv

előírásai révén a jogszabály a hulladékképződés megelőzése, valamint a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése érdekében 6 évre szóló Nemzeti Megelőzési Program kidolgozását írja elő 2013. december 12-ig.

A törvényben – az Irányelvvel való összhang megteremtése érdekében – pontosításra került a kiterjesztett gyártói felelősség elve, amelynek alapján a termék előállítójának már a gyártás során gondoskodnia kell arról, hogy a termék előállításából, annak használata során, valamint a termékből származó hulladék mennyisége és veszélyesanyag-tartalma minél kisebb legyen, a termék minél hosszabb ideig betölthesse használati funkcióját és minél egyszerűbben javítható, hulladékká válása után hasznosítható legyen. Bizonyos termékeknél a belőlük képződő hulladék összegyűjtéséért és kezeléséért is felelősséget kell vállalnia. A törvény megteremti az összhangot a *2011. szeptember 1-jén hatályba lépett új környezetvédelmi termékdíj törvénnyel.*

Az újdonságnak számító rendelkezések egy része határidőhöz kötött feladatokat tartalmaz. 2015-ig elkülönített hulladékgyűjtési rendszert kell felállítani az üveg-, fém-, műanyag- és papírhulladék esetében. A háztartásokból származó üveg-, fém-, műanyag- és papírhulladék újrahasználatra történő előkészítésének és újrafeldolgozásának mértékét 50%-ra, a nem veszélyes építési-bontási hulladék újrahasználatra történő előkészítését, újrafeldolgozását és egyéb, anyagában történő hasznosítását pedig 70%-ra kell növelni 2020-ig. A települési hulladék részeként lerakásra kerülő biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséget pedig az 1995-ben országos szinten képződött – a települési hulladék részét képező – biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséghez képest 2016. július 1-jéig 35%-ra kell csökkenteni.

2013. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása állami szervezésbe került. A közszolgáltató csak olyan gazdálkodó szervezet lehet, amelyben az állam, illetve a települési önkormányzat a tulajdonosok szavazatának többségével tulajdoni hányada alapján egyedül rendelkezik, és a társaság tulajdonosaként jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők, valamint a felügyelőbizottság tagjai többségét megválassza vagy visszahívja.

A veszélyes hulladék gyűjtésének és kezelésének általános szabályai az Irányelvből *átültetésre kerülő új rendelkezésekkel egészültek ki. Az* Irányelv megszünteti a veszélyes hulladékra és a hulladékolajra vonatkozó külön közösségi irányelveket, de megadja a kereteket és a lehetőséget e két terület részletszabályainak nemzeti szabályozására.

7.5 A célrendszer elemei

A közszolgáltatókra ható célok:

a) A közszolgáltatókat ösztönözze a hosszú távban gondolkodó, színvonalas szolgáltatásra (érdekelt legyen a magasabb minősítési osztály elérésében).
b) Szolgálja a biztonságos hazai közszolgáltatás feltételeinek kialakulását (hasson a gyűjtés, szállítás szervezésétől a komplex közszolgáltatás irányába).
c) Járuljon hozzá a köztulajdoni jelleg megszilárdulásához, megerősítéséhez (mivel végső soron az állam felelős a közszolgáltatásért).

A hulladékgazdálkodási hatósági tevékenységre vonatkozó szabályok, továbbá a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek új rendelkezésekkel egészültek ki, elősegítve ezzel a hulladék sorsának átláthatóvá tételét, nyomon követhetőségét egészen a képződéstől a kezelésig. A törvény a hulladéklerakók vonatkozásában bevezeti a hulladéklerakási járulék

fizetésének kötelezettségét, és szigorúbb szabályokat határoz meg a hulladék jogtalan elhelyezésére, elhagyására vonatkozóan.

A törvény további célja, hogy átültetésre kerüljenek az Irányelv nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízre vonatkozó szabályai, valamint pontosításra kerüljenek a víziközmű-társulatokkal kapcsolatos szabályozások.

A hulladékokról szóló 2006/12/EK irányelv szerint a települési folyékony hulladék hulladéknak minősül, azonban az Irányelv kimondja, hogy a kommunális eredetű települési folyékony hulladék a továbbiakban nem minősül hulladéknak. Elnevezése: nem közművel összegyűjtött háztart*á*si szennyvíz.

A Hgt.-ből átültetett szabály szerint az ingatlan tulajdonosa, vagyonkezelője, birtokosa vagy használója köteles az ingatlanán keletkező, közüzemi csatornahálózatba vagy a helyben való tisztítás után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvizet gyűjteni, továbbá a begyűjtőnek átadni.

A közszolgáltató – az önkormányzati rendeletben előírt módon – folyamatosan köteles gondoskodni a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtéséről, szállításáról és átadásáról a környezetvédelmi és vízügyi előírások megtartása mellett. A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtése és szállítása esetén eddig is kötelező volt a közszolgáltatás biztosít*á*sa.

Közszolgáltatást az végezhet, aki biztosítani tudja a közszolgáltatás személyi és tárgyi feltételeit, amelyek garantálják a közszolgáltatás tartós, rendszeres és a környezetvédelmi szempontoknak maradéktalanul megfelelő ellátását; a végzendő begyűjtési és szállítási tevékenységet a vízügyi hatóságnak bejelentette; közbeszerzési eljárás vagy – ha a közbeszerzésekről szóló törvény szerint nem szükséges – kijelölés alapján a települési önkormányzattal közszolgáltatási szerződést kötött.

A közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni a következőkre figyelemmel: a kezelt háztartási szennyvíz mennyisége és minősége (amelyet legkésőbb az átadási pontban ellenőrizni kell); a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működés*é*hez szükséges folyamatos ráfordítások, különösen a begyűjtés, a szállítás, és az ártalommentes elhelyezéshez szükséges átadás költségei; a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei.

7.6 A vonatkozó jogszabályok

7.6.1 A 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról és a 343/2011. (XII. 29.) korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról

Az Országgyűlés azért alkotta ezt a törvényt, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez, valamint a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetve azt követően közvetlenül, illetve közvetve terhelő vagy veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen,

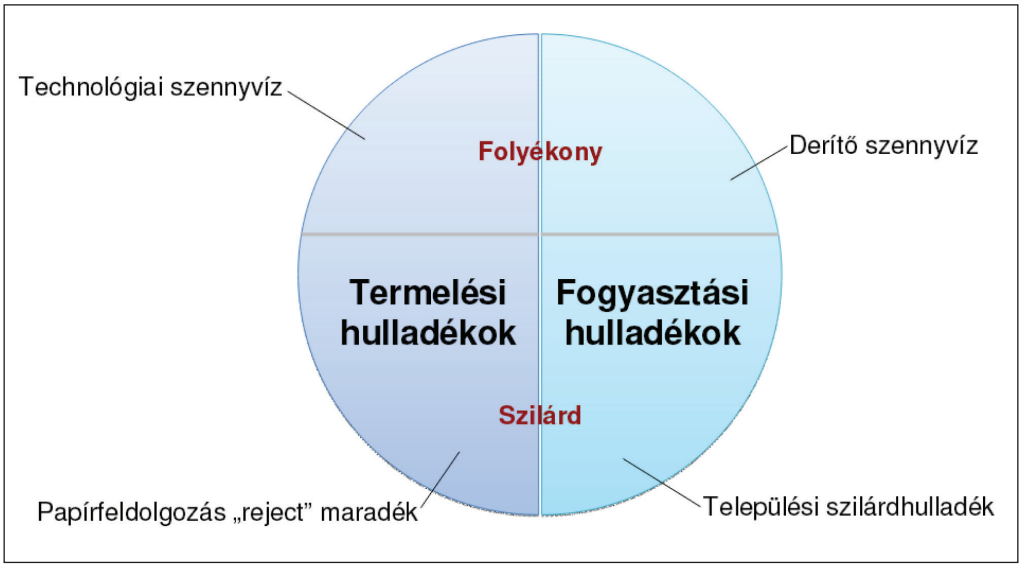
továbbá elősegítse az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését.

7.6.2 A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

Az Országgyűlés a környezet és az emberi egészség védelme, a környezetterhelés mérséklése, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás, az erőforrás-felhasználás hatásainak csökkentése, hatékonyságának javítása, továbbá a hulladékképződés, illetve a képződő hulladék káros hatásainak megelőzése, mennyiségének és veszélyességének csökkentése, továbbá a használt termékek újrahasználata, a fogyasztási láncban szereplő anyagok termelési-fogyasztási körforgásban tartása, valamint a hulladék minél nagyobb arányú anyagában történő hasznosítása, és a nem hasznosuló, vissza nem forgatható hulladék környezetkímélő ártalmatlanítása érdekében alkotta meg a törvényt.

7.6.3 A végrehajtási rendeletek

a) A kormány 292/2013. (VII. 26.) korm. rendelete a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről.
b) A kormány 445/2012. (XII. 29.) korm. rendelete az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről.
c) A kormány 444/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a hulladékká vált gépjárművekről.
d) A kormány 443/2012. (XII. 29.) korm. rendelete az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről.
e) A kormány 442/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről.
f) A kormány 441/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a hulladékról szóló törvénnyel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.
g) A kormány 440/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről.
h) A kormány 439/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről.
i) A kormány 438/2012. (XII. 29.) korm. rendelete a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről.



Forrás: http://www.umvp.eu/sites/default/files/Vamosi_Oszkar_eloadasa_oktober_17.pdf

7.6.4 A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

Az Országgyűlés elismerve, hogy az emberek önkéntes összefogása nélkülözhetetlen Magyarország fejlődéséhez, hogy a civil szervezetek a társadalom alapvető egységei, amelyek folyamatosan hozzájárulnak közös értékeink mindennapi megvalósulásához; hogy az egyesülési szabadság érvényesülése, valamint a civil szervezetek működési alapjainak megteremtése, társadalmilag hasznos és közösségteremtő tevékenységük elismerése, közérdekű, illetve közhasznú tevékenységük támogatása érdekében – összhangban az Alaptörvénnyel, valamint az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának rendelkezéseivel – alkotta meg ezt a jogszabályt.

7.6.5 A 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről

E törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása, nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében. E törvény és a végrehajtása alapján alkotott jogszabályok célja továbbá a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése.

7.6.6 A 2000. évi C. törvény a számvitelről

A piacgazdaság működéséhez nélkülözhetetlen, hogy a piac szereplői számára hozzáférhetően, döntéseik megalapozása érdekében mind a vállalkozók, mind a nem nyereségorientált szervezetek, valamint az egyéb gazdálkodást folytató szervezetek vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról objektív információk álljanak rendelkezésre. E törvény olyan számviteli szabályokat rögzít, amelyek összhangban állnak az Európai Közösségnek e jogterületre vonatkozó irányelveivel, figyelemmel vannak a nemzetközi számviteli elvekre, amelyek alapján megbízható és valós összképet biztosító tájékoztatás nyújtható e törvény hatálya alá tartozók jövedelemtermelő képességéről, vagyonáról, vagyonának alakulásáról, pénzügyi helyzetéről és jövőbeli terveiről.

7.7 A közszolgáltatói minősítés rendszeréről

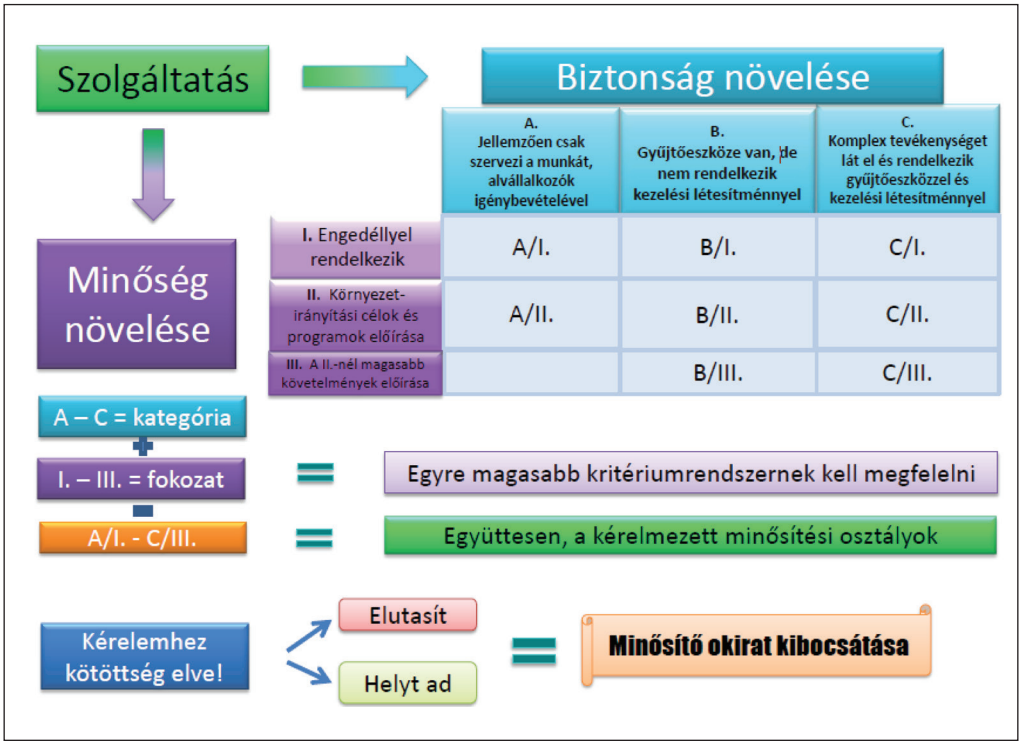
A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvénynek megfelelően Magyarországon csak olyan cégek végezhetnek az adott területen közszolgáltatást, amelyek rendelkeznek hulladékgazdálkodási engedéllyel, hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség (a továbbiakban: OHÜ) által kiállított minősítő okirattal. Ennek birtokában köthetnek szerződést a települési önkormányzattal a tevékenység ellátására.

A minősítés biztosítja, hogy az önkormányzatok a helyi igényekhez, sajátosságokhoz igazodó közszolgáltatás megvalósítására a legalkalmasabb szolgáltatót választhassák ki.

A minősítési eljárást az OHÜ hatósági minősítésére megalakított szervezeti egysége folytatja le. Az eljárás során a szolgáltatókat három minősítési kategóriába (A-B-C) és három minősítési fokozatba (I.–II.–III.) sorolják be. Ennek alapja, hogy a közszolgáltató cég – az általa összeállított paraméterek alapján – írásban kérelmezi a minősítési kategóriába, illetve fokozatba besorolást, az OHÜ szakemberei pedig a bemutatott dokumentumokat alaposan megvizsgálva, a jogszabályban meghatározott feltételrendszer szerint bírálják el a kérvényt.

A minősítési kategóriák és fokozatok:

a) A., B., C. kategóriák – a szolgáltatás biztonsá**gának növelése**.
b) I., II., III. fokozat – a szolgáltatás minőségének növelése, k**örnyezetvédelmi hatékonyság növelése** (pl.: lerakással történő kezelési arány csökkentése, anyagában történő hasznosítás növelése), technológiai fejlesztések növelése (pl.: EURO4, EURO5, GPS), tulajdonosi oldalról a közösségi tulajdon preferálása (a kötelezően biztosítandó közszolgáltatásra az annak elvégzéséért végső soron felelős állam kellő rálátással és ráhatással bírjon).
c) Tevékenységi oldalról a minél komplexebb közszolgáltatás ellátása értékesebb (a gyűjtés-, szállításszervezéstől a komplex közszolgáltatás ellátásáig terjedő skálán).



Forrás: Országos Hulladék Ügynökség: Közszolgáltatói minősítés – minőségi közszolgáltatás, 2013. október 10.
Az ötlettől a megvalósításig

Amennyiben a kérelmező által benyújtott dokumentumok megfelelnek a kért minősítési osztálynak, úgy az OHÜ kiadja a minősítési okiratot. Hiányos dokumentum esetén a pótlandó adatokat bekéri, azok teljesítése után adhatja ki a minősítési okiratot.

Az OHÜ a minősítési eljárással, a vonatkozó jogszabályban újonnan ráruházott hatósági feladatait teljesíti, ugyanakkor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végzők minősítése közvetlenül is érinti hazánk lakosságát, mivel az ilyen társaságok kategóriába sorolása alapján azt is meg lehet tudni, hogy közvetve milyen színvonalú, mennyire biztonságos, folyamatos szolgáltatásra számíthatnak a fogyasztók.

Az országszerte százat meghaladó közszolgáltató közül eddig mintegy félszáz kérte a minősítési okirat kiadását, húsz százalékuk meg is kapta a besorolást. Az OHÜ felkészülten, folyamatosan és gördülékenyen látja el ezt a feladatát. A cél az volt, hogy a közszolgáltatók mielőbb rendelkezzenek a minősítési okirattal, hiszen 2014-től kezdődően csak ennek birtokában végezhetnek a lakosságot érintő, hulladékgazdálkodási közszolgáltatói tevékenységet.

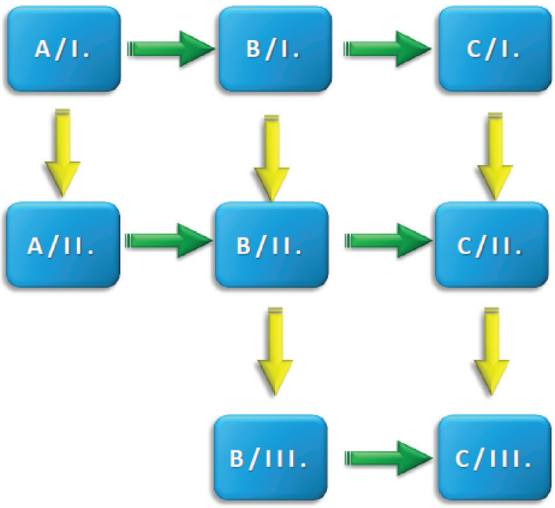
Teljesítési mátrix

A/I. = legalacsonyabb

C/III. = legmagasabb

Fokozaton belül a III. a legmagasabb.

A táblázat mutatja, hogy az egyes minősítési osztályhoz a nyilaknak megfelelő osztályok feltételeit is teljesíteni kell.



Forrás: Országos Hulladék Ügynökség: Közszolgáltatói minősítés – minőségi közszolgáltatás, 2013. október 10.
Az ötlettől a megvalósításig

Indirekt célok, elérni kívánt hatások:

a) A minősítés érdekében kitűzött környezetvédelmi célokhoz kapcsolódó környezetvédelmi programok megvalósítása (a szintek növelése, elérése, az elért szint fenntartása).
b) A technológia fejlesztésére, beruházásokra ösztönzés (pl.: hasznosítási arány növelése, EURO 4, majd EURO 5 motorú gépjárművek arányának növelése stb.).
c) A fogyasztóbarát szemlélet erősítése (elégedettség mérése, az alvállalkozók ISO-minősítésének megkövetelése a magasabb fokozatoknál).

STATISZTIKA – 2013.11.07-I ÁLLAPOT

OHÜ ORSZÁGOS HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI ÜGYNÖKSÉG

Tárgy	Száma
Beérkezett kérelmek (alap)	67
Adatváltozási kérelem	1
Hiánypótlások	66
Minősítő okiratok	26
Visszavonásból származó megszüntetések	2
HP elmulasztásából származó megszüntetések	3
Felfüggesztések	4
Folyamatban lévő ügyek	32

Kérelmezett minősítési osztály	Száma	%-os aránya
A/I.	16	23,88
A/II.	5	7,46
B/I.	16	23,88
B/II.	6	8,96
B/III.	1	1,49
C/I.	20	29,85
C/II.	0	0,00
C/III.	3	4,48

Forrás: http://www.szelektivinfo.hu/minosites/hatosagi-kozlemenyek/statisztikai-adatok

7.8 Az ellátás változtatásának szükségessége

Az állam alapfeladata a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésének és fenntartásának biztosítása, ezért nagyon fontos annak megítélése, hol mikor milyen módon várható a szolgáltatás tartós kiesése. A hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának tényleges kiesése ott valószínűsíthető, ahol a szolgáltatás veszteségessé válik, ez azonban összetett, nehezen áttekinthető tényezőktől függ. Ez jelenleg elsősorban a kistelepülések esetében jelent reális kockázatot. Az ellátatlanság a múltban szórványos jelenség volt, a jogszerűtlen ellátás azonban nem. Ennek oka, hogy a tényleges ellátók, üzemeltetők számára extraprofitot biztosított a rendszer, cserébe vállalták a veszteséges térségeket.

Véleményünk szerint a változtatást az is indokolja, hogy korábban súlyos tervezési hiba történt: az országos léptékű, jelentős feladat megoldását az állam nem vonta magához, hanem meghagyta az önkormányzatok hatáskörében, és ezzel megakadályozta az egységes rendszer és irányítás kialakítását.

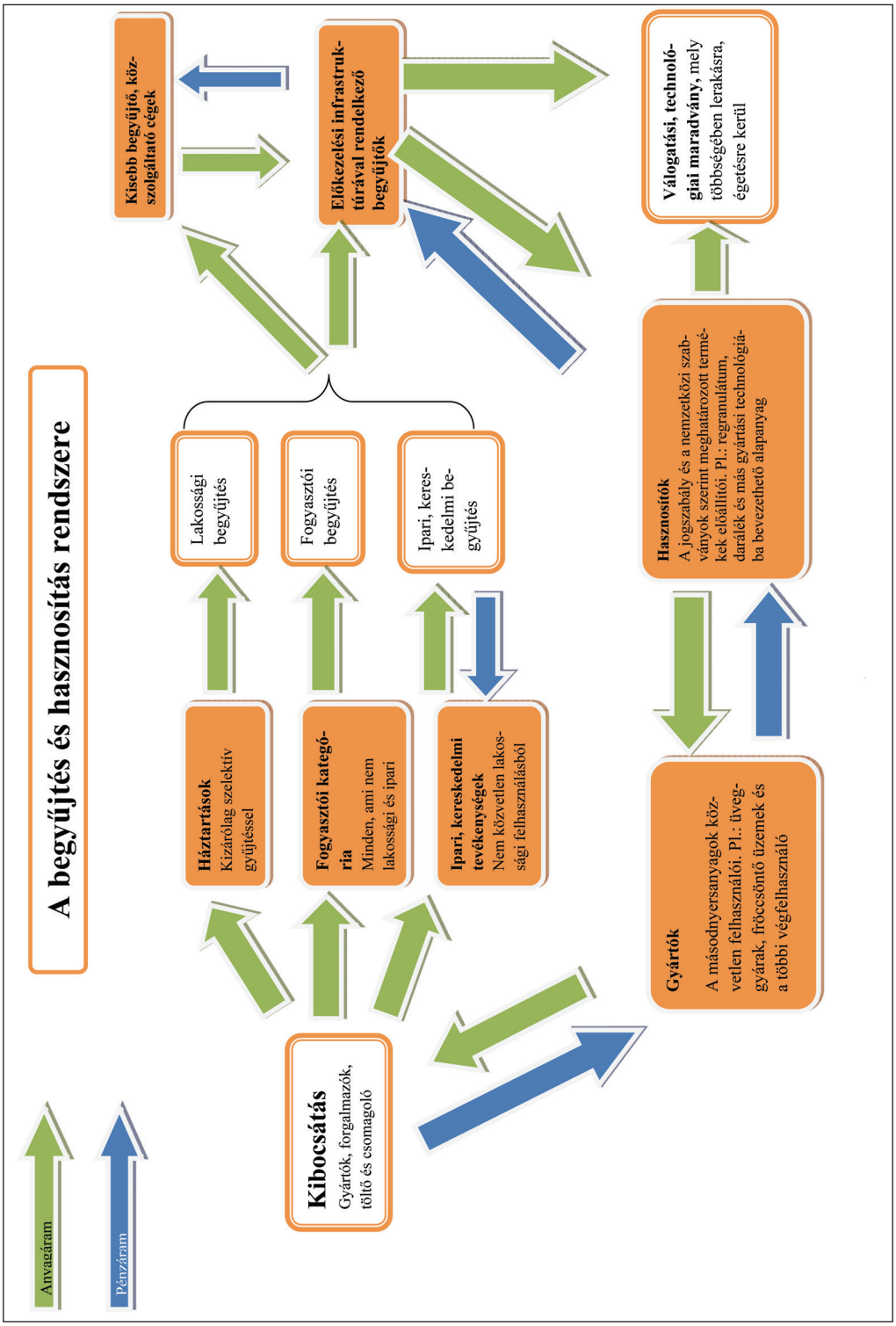
A gazdaságilag elmaradott térségekben lakók számára a szemétszállítási díj megfizetése olyan teher lett, amit a jövedelmükből már nem tudtak kiegyenlíteni. Ennek az lett a következménye, hogy a szemétszállítás veszteségessé vált az érintett részeken, ami a szolgáltatási minőség romlásához, illetve a szolgáltatás elmaradásához vezethet.

Az önkormányzati működés finanszírozása jelentősen átalakult, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokra (közterületen elhagyott hulladék kezelése, lom-

talanítással járó költségek, közszolgáltató kieső bevételének kompenzálása, közterületek tisztítása, díjfizetés elmaradásának kezelése) eredetileg rendelkezésre álló források eltűntek.

Egyes közszolgáltatók profitszerző tevékenysége az ország egyes régióiban irreálisan magas rátát ért el. Ezért a tulajdonos, résztulajdonos önkormányzatok szabad felhasználású forráshoz jutottak, azonban a szemétszállítási díjak egyes helyeken a valós költségektől elrugaszkodva, az országos átlag többszörösére emelkedtek.

A legfontosabb probléma azonban mégis az volt, hogy a kialakított jogszabályi környezetben az államnak nincs valódi ráhatása a folyamatokra.


A begyűjtés és hasznosítás rendszere
Anyagáram
Pénzáram
Kibocsátás
Gyártók, forgalmazók, töltő és csomagoló
Háztartások
Kizárólag szelektív gyűjtéssel
Fogyasztói kategória
Minden, ami nem lakossági és ipari
Ipari, kereskedelmi tevékenységek
Nem közvetlen lakossági felhasználásból
Lakossági begyűjtés
Fogyasztói begyűjtés
Ipari, kereskedelmi begyűjtés
Kisebb begyűjtő, közszolgáltató cégek
Előkezelési infrastruktúrával rendelkező begyűjtők
Gyártók
A másodnyersanyagok közvetlen felhasználói. Pl.: üveggyárak, fröccsöntő üzemek és a többi végfelhasználó
Hasznosítók
A jogszabály és a nemzetközi szabványok szerint meghatározott termékek előállítói. Pl.: regranulátum, darálék és más gyártási technológiába bevezethető alapanyag
Válogatási, technológiai maradvány, mely többségében lerakásra, égetésre kerül

7.9 A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jelenlegi helyzetének bemutatása

7.9.1 A jelenlegi helyzet

Több olyan szolgáltató lesz, amely nem tudja vagy nem akarja ellátni a szolgáltatást. Az állam alapfeladata a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésének és fenntartásának biztosítása, ezért nagyon fontos annak megítélése, hol mikor milyen módon várható a szolgáltatás tartós kiesése. A hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának tényleges kiesése ott valószínűsíthető, ahol a szolgáltatás veszteségessé válik, ez azonban összetett, nehezen áttekinthető tényezőktől függ – jelenleg elsősorban a kistelepülések esetében jelent reális kockázatot. Ennek oka, hogy a tényleges ellátók, üzemeltetők számára extraprofitot biztosított a rendszer, cserébe vállalták a veszteséges térségeket.

Ennek a problémának a másik oldala, hogy az önkormányzat nem tudja vagy nem akarja maga ellátni a szolgáltatást. Az önkormányzati működés finanszírozása jelentősen átalakult, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokra (közterületen elhagyott hulladék kezelése, lomtalanítással járó költségek, közszolgáltató kieső bevételének kompenzálása, közterületek tisztítása, díjfizetés elmaradásának kezelése) eredetileg rendelkezésre álló források eltűntek.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény alapján 2003. január 1-jétől Magyarország összes településén szervezett keretek között működik a kötelező közszolgáltatás. A szolgáltatást végző vállalkozások tevékenységüket –- ettől kezdve – a települési önkormányzatokkal kötött közszolgáltatási szerződés alapján, a hatályos jogszabályok és a helyi rendeletekben meghatározott feltételek alapján végezték.

A 2011. évi CLXXXIX. számú törvény Magyarország helyi önkormányzatairól és a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény alapján a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közfeladat ellátása a települési önkormányzat feladata. A közfeladat ellátása érdekében az önkormányzat közszolgáltatót köteles biztosítani, amely lehet a település saját szerve, cége, de lehet közbeszerzés útján kijelölt, az önkormányzattól független szervezet is.

A közszolgáltatók költségei nagyon sok elemből tevődnek össze. Az alapfolyamatok költségei a hulladékok gyűjtése, szállítása, lerakása, hasznosítása során merülnek fel. Emellett a közszolgáltatókat terheli a szolgáltatásért nem fizetők miatt keletkező bevételkiesés, és kisebb teherként a közszolgáltatás ellenértékének időben eltolódó kiegyenlítése.

A települési önkormányzatok a Ht.-ben szereplő jogszabályban foglaltaknak megfelelően választhatják ki a hulladékgazdálkodási közszolgáltatót.

Az önkormányzatnak kellene nagyobb erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy a nem fizetők közül kiszűrje azokat, akik azért nem teljesítik kötelezettségüket, mert hanyagok, vagy azért, mert pénzügyi probléma áll a háttérben. Első esetben arra kell törekedni, hogy a díj behajtásra kerüljön, a második esetben viszont szociális alapon, támogatással szükséges orvosolni a problémát. A lakosság akkor fogja megérteni, hogy nincs lehetősége lemondani a szolgáltatást, ha azt a differenciálás révén igazságosnak, arányosnak fogja érezni, ha komoly szankciót helyeznek kilátásba (ami értelemszerűen nem a szolgáltatás „lemondása", alternatív módszerekre van szükség).

Az állam alapfeladata a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésének és fenntartásának biztosítása.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény alapján 2003. január 1-jétől Magyarország összes településén szervezett keretek között működik a kötelező közszolgáltatás.

A szolgáltatást végző vállalkozások tevékenységüket – ettől kezdve – a települési önkormányzatokkal kötött közszolgáltatási szerződés alapján, a hatályos jogszabályok és a helyi rendeletekben meghatározott feltételek alapján végzik.

A gazdaság kiemelkedően fontos területe a lakosság és az ipari szereplők által termelt hulladékok ügye. Ezt indokolja a hulladékok gazdasági jelentősége, a környezetvédelem, közegészségügy, járványügy és katasztrófavédelem szempontjai is. A hulladékgazdálkodás eredeti funkciója szerint a hulladék jellegéből fakadó veszélyek mérséklése céljából közfeladatként jelentkezett. Később a hulladék értékké válásával megjelent a hulladékgazdálkodás piaci szempontok szerint szerveződő részterülete is. A hulladékgazdálkodással összefüggő közfeladatok körébe mindenekelőtt a szemétszállítás (vegyesen képződő települési szilárd hulladékok összegyűjtése, elszállítása és ártalmatlanítása), valamint a szippantás (települési folyékonyhulladékok folyamatos rendezett összegyűjtése, elszállítása és ártalmatlanítása) tartozik. Ide tartozik továbbá a szelektív hulladékgyűjtés és -hasznosítás, a közterületek takarítása, gondozása, valamint kisebb feladatok.

A hulladékgazdálkodás szerteágazó feladataira tekintettel több minisztérium hatáskörébe tartozó terület érintett. Az állapotok és tendenciák átfogó megismeréséhez a Vidékfejlesztési Minisztérium (környezetvédelem), a Belügyminisztérium (települési önkormányzatok), a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (EU-s finanszírozás) és a Külügyminisztérium (mögöttes jogi szabályozás) együttműködésére van szükség.

A kormány 2011-ben a Vidékfejlesztési Miniszter irányítása alatt létrehozta az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökséget. Az OHÜ alapvető közfeladata a szelektív hulladékgyűjtés költségeinek részleges finanszírozása.

A közszolgáltatók költségei nagyon sok elemből tevődnek össze. Az alapfolyamatok költségei a hulladékok gyűjtése, szállítása, lerakása, hasznosítása során merülnek fel. Emellett a közszolgáltatókat terheli a szolgáltatásért nem fizetők miatt keletkező bevételkiesés és kisebb teherként a közszolgáltatás ellenértékének időben eltolódó kiegyenlítése.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának bonyolult jogi és tárgyi feltételei vannak, ezen túl a közszolgáltatáshoz szorosan kapcsolódnak további szempontok alapján létesített, keletkezett jogi és tárgyi elemek is.

A tárgyi elemek tekintetében az országos, regionális és helyi rendszerek megtervezése, illetve kialakítása az alábbi három szempont szerint csoportosítható:

a) Szolgáltatási szempont: a hulladékra mint veszélyforrásra tekintettel szükséges rendszerelemek kialakítása és folyamatos fenntartása
   – szemétszállításhoz, illetve szelektív hulladékgyűjtéshez kapcsolódó gyűjtő és szállító eszközrendszer,hulladéklerakó.
b) Költségcsökkentő szempont: a szolgáltatás elvégzését befolyásoló, a rendszer működési költségeit csökkentő rendszerelemek:
   – hulladéklerakó,
   – átrakóállomás,
   – nehezen vagy nem megfelelő áron értékesíthető komponenseket feldolgozó művek (pl.: komposztáló).
c) Bevételnövelő szempont: a hulladékgazdálkodás során megtermelhető haszon eléréséhez szükséges rendszerelemek:
   – hulladéklerakó,jól értékesíthető komponenseket feldolgozó mű (pl.: papírfeldolgozó mű).

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 2013. január 1-jétől új alapokra helyezte a hazai hulladékgazdálkodást. Az új törvény számos olyan fogalmat, elvet, célt és intézkedést vezetett be, amely teljesen új irányt jelölt ki hazánk hulladékgazdálkodásának. Az új törvény hatályba lépésével egyidejűleg szükségessé vált a teljes jogszabályi környezet megújítása, átláthatóvá tétele. Ennek érdekében a törvényhez kapcsolódó végrehajtási jogszabályok teljes körű áttekintésére, módosítására, illetve új jogszabályok megalkotására volt szükség.

A Ht. hatálybalépésével a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozóan több előírás is bővült a korábbi szabályozáshoz képest. A Ht. kimondja, hogy mikor és milyen módon válhat valamely gazdálkodó szervezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatóvá. Az egyik jelentős feltétel, hogy a gazdálkodó szervezetnek közszolgáltatási szerződést kell kötnie a települési önkormányzattal. Az előzőek alapján a települési önkormányzatok részére szükséges a hatályos rendelet újragondolása.

A települési önkormányzatok a Ht.-ben szereplő jogszabályban foglaltaknak megfelelően választhatják ki a hulladékgazdálkodási közszolgáltatót.

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás (a továbbiakban: közszolgáltatás) ellátására a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) meghatározott esetben közbeszerzési eljárást folytat le.

Ha a közszolgáltatást több önkormányzat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény szerinti önkormányzati társulás vagy együttműködési megállapodás keretében közösen kívánja megszervezni, elkészítik a közbeszerzési eljárást megindító felhívásukat (a továbbiakban: felhívás) a Kbt. szerint, és a maguk közül kiválasztott ajánlatkérő útján közzéteszik.

A Ht. alapján a hulladékgazdálkodás országos tervezése az Országos Hulladékgazdálkodási Terv (a továbbiakban: OHT) és az ennek részét képező Országos Megelőzési Program (a továbbiakban: OMP), a hulladékgazdálkodás területi tervezése, a területi hulladékgazdálkodási tervek és a területi megelőzési programok keretein belül valósul meg.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény szerint az OHT-t, OMP-t, valamint a területi hulladékgazdálkodási terveket és a megelőzési programokat az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség készíti el.

A tervezés nem a központi statisztikai régiókhoz, hanem a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek illetékességi területeihez fog igazodni. A tervezési időszak – igazodva az Európai Unió pénzügyi tervezési időszakához – 7 évre módosul. Így az OHT – mint a hulladékgazdálkodás stratégiai célkitűzéseinek és a Ht. céljainak elérését biztosító dokumentum – a következő, 2014-től 2020-ig terjedő pénzügyi tervezési időszakra vonatkozó szakmapolitikai célokat és feladatokat fogja kijelöli. Az OHT a tervezési időszak félidejében felülvizsgálatra kerül. Az OHT a tervek szerint nem lesz része a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, de azzal változatlanul összhangban kell állnia.

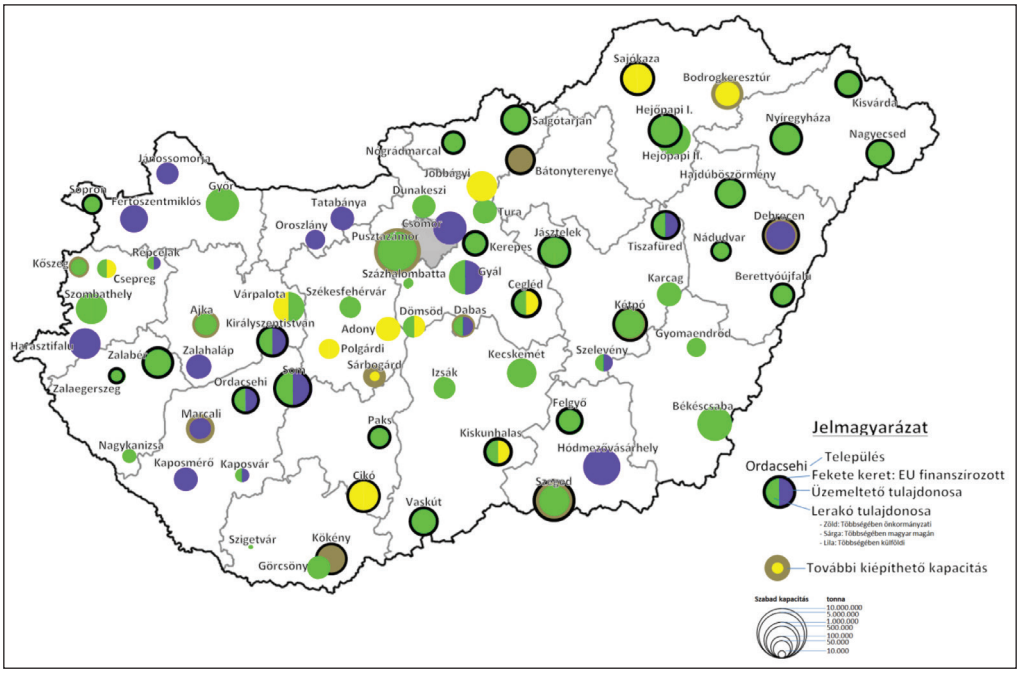
Az OHT megvalósításához szükséges pénzügyi eszköz a KEHOP 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési forrásból kerülhet finanszírozásra.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII törvény hatályba lépésekor kb. 1000 hulladékkezelési közszolgáltató volt Magyarországon. A számuk 2006-ig 798-ra csökkent. A következő váltás 2009, amikor az Európai Unió keretirányelve hatályba lépett, és a nem megfelelő hulladéklerakókat be kellett zárni (2009. június 16-án), így a 798 közszolgáltató 354-re csökkent le. A 2011. év végére 243, 2013. március közepére 197 közszolgáltató maradt Magyarországon.

A közszolgáltatók területi és megyei eloszlása elég érdekes képet mutat: van olyan megye – Győr-Moson-Sopron –, ahol összesen 3 közszolgáltató van. Békés megyében 9, Veszprém megyében 14, Pest megyében 49 hulladékkezelési közszolgáltató található. Egy olyan csoportosítást is készítünk, hogy mely közszolgáltatók látják el a legtöbb települést. Az első helyen egy 250 településcsoportot ellátó egyetlen közszolgáltató van, ez Baranyában található, sorrendben a második 155 települést szolgál ki, a harmadik 130-at és – természetesen, főleg az utóbbi időben – megnőtt azoknak a száma, amelyek egyetlen település közszolgáltatói.

A legtöbb ellátott lakos tekintetében a főváros vezet 1 795 000 fő ellátásával, a második 399 000 fővel, a harmadik 290 000 fővel. Érdekes, hogy 73 közszolgáltató csak egyetlenegy településen végez közszolgáltatást. 31 közszolgáltató 100 000 főnél több lakost szolgál ki. Ezek együttesen 6 700 000 ember hulladékkezelési közszolgáltatását végzik, a fennmaradó 166 szolgáltató pedig 3 200 000 főét.

Ebben az ágazatban fontos néhány szót ejteni a tulajdonosi szerkezetről is. A hulladékokról szóló törvény értelmében ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás feltétele a többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonlás. A teljesen önkormányzati, illetőleg többségi önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltatók száma 132. Tehát 197 közszolgáltató van, ebből 132 többségi önkormányzati vagy 100%-ban önkormányzati. Ez a 132 közszolgáltató 2126 települést lát el, és 7 234 112 főt szolgál ki.



Forrás: Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft.

7.9.2 A díjakról

Az Országgyűlés 2013. június 27-én elfogadta a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló T/11206. számú törvényjavaslatot, amely záró rendelkezései között a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény egyes rendelkezéseit is módosítja. A Ht. módosítása bevezeti a felügyeleti díj jogintézményét, vagyis azt, hogy a hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet folytatónak a tárgyév február 28-ig a környezetvédelmi hatóság részére éves felügyeleti díjat kell fizetnie.

A díjfizetési kötelezettség teljesítésének technikai szabályait – a Ht. módosításával megalkotott felhatalmazó rendelkezés alapján – a környezetvédelemért felelős miniszter rendeletben állapítja meg annak érdekében, hogy a felügyeleti díjak a Ht.-ben előírtak szerint megfizethetők legyenek.

A települési szilárdhulladék-kezelési kötelező közszolgáltatásért fizetendő díj mértékét 2001 óta – a vonatkozó és jelenleg is hatályos kormányrendelet alapján – a települési önkormányzatok rendeletben határozzák meg. A díjfizetés formái között előfordul az önkormányzati egy összegű fizetés éppúgy, mint a lakosság havi vagy negyedéves számlás fizetés.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási ágazat a hagyományos vonalas/vezetékes közszolgáltatásoktól mind rendszerében, mind költségtényezőiben és jövedelmezőségében is lényegesen eltér.

A díjak – jóllehet központi szabályozás írta elő a meghatározásukat – nagyon nagy eltérést mutatnak. Viszont téves következtetésre jutnánk, ha egy díjat egy másik település díjához hasonlítanánk anélkül, hogy ismernénk annak műszaki tartalmát vagy a szolgáltatás színvonalát. A 2012. december 31-én alkalmazott nettó díjak átlagos mértéke a 110 vagy 120 l-es kuka egyszeri kiürítése tekintetében 392 Ft, durván 400 Ft volt. A legalacsonyabb díj 205 Ft, a legmagasabb pedig 650 Ft volt 2012. december 31-én. Ez azt jelenti, hogy az átlagháztartást alapul véve – ami tudjuk, hogy nincs – az 25 890 Ft (az összeg az áfát tartalmazza), a legalacsonyabb díj 13 000 Ft, a legmagasabb pedig 42 900 Ft éves szinten, egy háztartásra vetítve – ez heti egyszeri gyűjtést jelent. Tudjuk, hogy a helyi szabályozás és az érvényben lévő hulladékgazdálkodási törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek értelmében a gyűjtési gyakoriság a heti háromtól a heti egyszeri minimum ürítési gyakoriságig van előírva. Tehát heti kétszeri ürítésnél a legmagasabb díj már 85 000 Ft.

2011. december 23-án a Parlament elfogadta az egyes alaptörvényekkel összefüggő törvények módosításáról szóló 2011. évi CCI. számú törvényt, amely 2012. január 1-jétől bevezette a „díjstop”-ot: a hulladékkezelési közszolgáltatásban 2012. január 1-jén csak azokat a díjakat lehetett alkalmazni, amelyek érvényben voltak 2011. december 31-én. Ez azt jelentette, hogy nem mindenki érvényesíthette a külön 4,2%-os emelést és a díjkompenzációt sem. A hulladékgazdálkodási törvény módosítása a 2012. évi XXVIII. törvény. Ez 2012. április 7-én került kihirdetésre, és április 15-én lépett hatályba, azonban a díjmegállapításra vonatkozó speciális szabályok értelmében a díjat ismételten és még mindig a települési önkormányzatok határozhatták meg. Tehát hiába volt a törvényi díjfeloldás, újabb települési önkormányzati rendeleteket kellett hozni. Erre az ország legnagyobb részében csak az év második felében került sor, de vannak olyan települések is, ahol ez egyáltalán nem történt meg.

Van olyan település, ahol 2008 óta nem volt díjemelés. A díjstop bevezetése, majd annak feloldása azt eredményezte, hogy már 2012-ben reálértéken csökkent a hulladékkezelési díj. A nagy területi szóródást az ellátás színvonala, a közszolgáltatás műszaki tartalma mutatja.

A díjbefagyasztás hatását az önkormányzatok a közszolgáltatókkal együttműködve különféle jogi konstrukciókkal próbálták egyensúlyozni. Egyrészt a befagyasztás ismertté válását követő időszakban az addig érvényes díjmértéket az önkormányzatok rendkívüli döntésével megemelték. Ez az évente legfeljebb egyszeri díjemelést engedélyező szabályokba ütközhetett. A másik jellemző megoldás az volt, hogy a lerakási járulékot nem tekintették a szemétszállítási díj részének, és így azt külön felszámították a lakosság részére. Ez utóbbi megoldás – véleményünk szerint – egyértelműen jogellenes.

7.9.3 A díjhátralék kérdése és a szolgáltatás biztosítása

Hasonlóan a víziközmű-szolgáltatáshoz, itt is magas a kintlévőség. A közszolgáltatási rendszerben fellépő nehézségek – ha nem is közvetlenül a válság következtében tűntek fel – a válság hatására tovább mélyültek. Az egyén szintjén a fizetőképesség romlásával párhuzamosan a díj kiegyenlítésre vonatkozó jogkövető magatartás csökkent, ezzel összefüggésben a közszolgáltatók kintlévőségei növekedtek, amit a díjak behajtására irányuló eredménytelen adóhatósági eljárások tovább fokoznak. A közszolgáltatás folyamatos fenntartása egyelőre nincs veszélyben, de a szolgáltatás minősége a közszolgáltatók szűkülő forrásai miatt – az elmaradó műszaki fejlesztéseken, beruházásokon keresztül – közép- és hosszú távon csökkenni fog.

Összességében 4,5 milliárd Ft volt a hátralék 2011. december 31-én. Készült egy felmérés, amely 771 településre terjedt ki (Budapest ebben nincs benne). Az összes hátralékos ügyszám, tehát a nem fizetők száma 107 777, az összes kiszámlázott érték 10,4 milliárd Ft. A 90 napot meghaladó díjhátralék 1,6 milliárd forint, és a behajthatatlan 246 millió forint. Ez több mint 10%, ami valóban óriási teher a szolgáltatóknak.

Említést kell tennünk az EU-s, a kohéziós és a KEOP-támogatásból létrejött rendszerek működéséről is. Itt a díjat a támogatás részeként kétszer is benyújtott számítások alapján határozzák meg az önkormányzatok, illetőleg a pályázatban szerepel a kötelező díjemelés mértéke.

Egy újabb előírás lépett életbe 2014. január 1-jétől: a többségi önkormányzati vagy állami tulajdonú cégeknek nonprofittá kellett válni.

Az önkormányzatnak kellene nagyobb erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy a nem fizetők közül kiszűrje azokat, akik azért nem teljesítik a kötelezettségüket, mert hanyagok, vagy azért, mert pénzügyi probléma áll a háttérben. Az első esetben arra kell törekedni, hogy a díj behajtásra kerüljön, a második esetben viszont szociális alapon támogatással oldhatják meg a problémát.

Megválaszolandó kérdésként merül fel, hogy ha a *közszolgáltató* nem jut hozzá a közszolgáltatásért járó, az annak fenntartását fedező díjbevételhez, akkor hogy teljesítse a Hgt. előírásán alapuló kötelezettsége*t*, a szolgáltatás folyamatos ellát*ását* a települési önkormányzat rendeletében előírt módon.

A közszolgáltatás anyagi hátterét elsősorban az ingatlantulajdonosok részéről fizetendő közszolgáltatási díj képezi – ez következik a szennyező fizet elvből –, ezért a közszolgáltatás fenntartása szempontjából kiemelt jelentőségű a díjhoz történő hozzájutás.

A hulladékgyűjtő edényzetre felragasztandó matricával összefüggő ombudsmani jelentésben pedig megállapításra került, hogy magasabb szintű jogszabályi előírás hiányában a közszolgáltató akkor sem tagadhatja meg a hulladék elszállítását, ha az ingatlantulajdonos nem tett eleget a díjfizetési kötelezettségének.

A jogalkotó elméletileg gondoskodott a szabályozás szintjén az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék mielőbbi behajtásáról az adók módjára behajtható köztartozássá minősítéssel annak érdekében, hogy a közszolgáltató lehetőség szerint minél egyszerűbb módon és gyorsan hozzájuthasson. A gyakorlatban azonban nem teljesül a szabályozás célja.

A hulladékkezelés lakosság általi elfogadottságának előmozdítása nem az önkormányzat vagy a közszolgáltató feladata, hanem az oktatásé, a családé, a lakossági tudatformálásé. Nem a megtűrést, hanem annak igényét kell, hogy elérje a társadalom, hogy tiszta környezetben éljen, és ennek elengedhetetlen eszköze a közszolgáltatás.

A lakosság részéről kifejezetten érzékelhető – nem közvetlenül a válsággal összefüggésben, úgy általánosan –, hogy a kötelező igénybevétel jogszabályi előírása egy olyan külső, az állampolgárra ráerőltetett közszolgáltatás, amelynek szükségességét nem érzik annyira, mint amilyen megterhelőnek találják a költségek megfizetését.

Összehasonlítva az energia- vagy vízszolgáltatással megállapíthatjuk, hogy a víz és az energia az ember mindennapjaihoz tartozó, nélkülözhetetlen erőforrások. Ezzel szemben a hulladék elszállítására irányuló igény napi szinten nem jelentkezik, ezért nem is kézzelfogható a hiánya: rövid távon a közszolgáltatás hiánya nem eredményez kiemelkedő hátrányt, hosszú távon azonban egészségügyi és környezetkárosító következményekhez vezet. Megjegyzem, hogy a lakosság csak egy igen kis részét motiválja környezetének tisztasága. Egy 2009-es szociológiai kutatásból pedig az derül ki, hogy a felnőtt magyar lakosság valamivel több mint 10%-a gondolja azt, hogy az emberek odafigyelnek arra, hogy a mindennapi életük során védjék a környezetet, ugyanakkor saját környezettudatosságukat kifejezetten magasra értékelik. Ezért az egészséges környezethez való alapjog érvényesüléséhez szükséges a kötelező igénybevétel jogszabályi előírása.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatás igénybevételét jelenleg szükséges rossznak ítéli a közvélemény, annak elfogadottságát csak rendkívüli erőfeszítések árán lehet növelni. Megoldás lehetne a közszolgáltatás kötelező jellege okainak és jelentőségének több csatornán (nem csak kényszer formájában) keresztül történő kommunikációja a lakosság irányába, a pozitív fogyasztói magatartások reklámozása (jelenleg a „Te szedd!" típusú kampányon kívül nincs hirdetés a médiában), az egyén motivációjának kialakítása, a környezeti érdekek és a hulladékgazdálkodás céljainak ismertetése, annak tudatosítása, hogy az egyén hogyan tud tudatosan részt venni a hulladékgazdálkodás céljának elérésében, és hogy miként tud ebben a helyi lakosság többi tagjával együttműködni.

Egyfajta nézőpontbeli különbség is megjelenik: míg az EU részéről a hulladék új nyersanyag, addig hazánkban a lakosság szerint valami, amitől meg kell szabadulni, a lehető legolcsóbb módon.

Az elfogadottságot elsősorban az önkormányzat tudja megteremteni azáltal, hogy a közszolgáltatóval a lakosok igényeihez illeszkedő tartalmú szerződést köt.

A lakosság akkor fogja megérteni, hogy nincs lehetősége lemondani a szolgáltatást, ha azt a differenciálás révén igazságosnak, arányosnak fogja érezni, ha komoly szankciót helyeznek kilátásba (ami értelemszerűen nem a szolgáltatás „lemondása", alternatív módszerekre van szükség), végül, ha megérti a rendszerszintű összefüggéseket a hulladékképződéstől az ártalmatlanítás környezetre gyakorolt hatásáig.

Előrelépést jelent, miszerint az 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről (a továbbiakban: Fgy. tv.) 2012. május 14-i ülésnapon elfogadott módosítása újradefiniálta a *közszolgáltatások fogalmát oly módon, hogy a fogalom taxatív felsorolást ad az ebbe a körbe tartozó szolgáltatásokról.* Így ide tartozik a települési szilárd és folyékony hulladék összegyűjtése, kezelése.

A Hgt. 4. §-a meghatározza a hulladékgazdálkodás alapelveit. A közszolgáltatással összefüggésben az alábbiakra szeretnénk felhívni a figyelmet:

„a) a megelőzés, ezen belül az integrált szennyezés megelőzés elve alapján legkisebb mértékűre kell szorítani a képződő hulladék mennyiségét és veszélyességét, a környezetterhelés csökkentése érdekében;

e) az elvárható felelős gondosság elve alapján a hulladék mindenkori birtokosa köteles a lehetőségeinek megfelelően mindent megtenni annak érdekében, hogy a hulladék környezetet terhelő hatása a legkisebb mértékű legyen;

g) a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;

k) a fokozatosság elve alapján a hulladékgazdálkodási célokat ütemezett tervezéssel, egymásra épülő lépésekben, az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének figyelembevételével kell elérni;

l) a példamutatás elve alapján az állami és helyi önkormányzati szervek a munkájukban érvényesítik a törvény céljait és elveit;

m) a költséghatékonyság elve alapján a hulladékkezelés szabályainak kialakítása, a hulladékgazdálkodás szervezése során érvényesíteni kell, hogy a gazdálkodók, felhasználók által viselendő költségek a lehető legnagyobb környezeti eredménnyel járjanak.”

A Hgt. rendelkezései alapján az *ingatlantulajdonos kötelezettsége* az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot külön jogszabályok szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. *A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként* az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A *közszolgáltató feladata* az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelőlétesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.

Ebben a közszolgáltatási rendszerben annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függnek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére. Ezért ebben a rendszerben mindhárom résztvevő oldaláról szoros együttműködésre lenne szükség. Mindezt befolyásolja a jogalkotónak a rendszerre vonatkozó szabályozása, az elérendő célok, prioritások felállítása. A közszolgáltatással elérendő végső cél egyrészt közegészségügyi, másrészt környezetvédelmi. Közérdek fűződik a köztisztaság, a településtisztaság megteremetéséhez, a járványok elkerüléséhez és a környezeti elemek (a föld, a levegő, a víz, az élővilág és az épített környezet) védelméhez – ezek megteremtésén keresztül érvényesülhet ugyanis az egészséges környezethez való alapjog.

A Hgt. 3. § h) pontja szerint a hulladékgazdálkodás fogalmába tartozik *„a hulladékkal összefüggő tevékenységek rendszere, beleértve a hulladék keletkezésének megelőzését, mennyiségének és veszélyességének csökkentését, kezelését, ezek tervezését és ellenőrzését, a kezelőberendezések és létesítmények üzemeltetését, bezárását, utógondozását, a működés felhagyását követő vizsgálatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó szaktanácsadást és oktatást”*. A közszolgáltatás kiterjed a gyűjtőedényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a közszolgáltató rendelkezésére bocsátott településiszilárd-hulladék rendszeres elszállí-

tására, a települési hulladék ártalmatlanítását szolgáló létesítmény létesítésére és működtetésére, illetve kiterjedhet a begyűjtőhelyek, az előkezelő és hasznosítótelepek létesítésére, működtetésére is.

Vagyis a települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás a hulladékgazdálkodás részét képezi.

A Hgt. célja a többi között az emberi egészség védelme, a természeti és az épített környezet megóvása, a környezet hulladék által okozott terhelésének minimalizálása, a vissza nem forgatható hulladék környezetkímélő ártalmatlanítása. Ezen célok elérésének egyik eszközét jelenti tehát a közszolgáltatás megszervezése és folyamatos működtetése.

Amennyiben a közszolgáltatás finanszírozását nagyrészt biztosító díjbevételhez a közszolgáltató nem jut hozzá, fennáll annak a veszélye, hogy nem tudja a hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi, közegészségügyi követelmények szerint teljesíteni a feladatát, ezáltal sérülhet az egészséges környezethez való alapjog.

Mind a települési szilárd-, mind a települési folyékonyhulladék-szállítási közszolgáltatásra vonatkozó eddigi szabályozások azt igazolják, hogy az ingatlantulajdonos jogszabályon alapuló kötelezettsége a hulladék gyűjtése és átadása a közszolgáltató részére. Így abban az esetben, ha a lakos nem veszi igénybe a kötelező közszolgáltatást, a díj megfizetése alól akkor sem mentesül.

A kötelező igénybevétel előírása feltétlenül szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi *követelmények teljesülése érdekében.*

A lakos nem látja át, hogy nincs választási lehetősége arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatást igénybe veszi-e, vagy ez számára csak egy lehetőség, egy olyan szolgáltatás, amit ha nem akar, nem használ. Az állampolgárok egy része tehát nincs tisztában azzal a kötelezettségével, hogy szervezett módon, a közösséggel együttműködve kell részt vennie a hulladékgazdálkodásban.

7.9.4 Lakossági tudatformálás, tájékoztatás és a szelektív hulladékgyűjtés egyes kérdései

Egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás kiemelt jelentőséggel bír a hulladékgazdálkodási célok, ezen belül a közszolgáltatás céljainak elérésében, tágabb értelemben pedig az egészséges környezethez való jog *érvényesítésé*ben. Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség a lakossági tudatformálást kiemelt feladatának tekinti.

Az aktív szemléletformálási tevékenységre is szükség van a tudatos fogyasztás, a hulladéktermelés csökkentése, a szelektív hulladékgyűjtés és az újrahasznosítható szerves hulladék komposztálásának előmozdítása, illetőleg a kötelező közszolgáltatás által képviselt célok elfogadása érdekében.

Közvélemény-kutatások eredményei rámutattak arra, hogy a lakosság valamilyen szinten tudatában van annak, hogy hulladékgazdálkodási szempontból fontos a szelektív gyűjtés vagy a hulladék képződésének a megelőzése. Ugyanakkor a számadatok egyelőre nem igazolják vissza, hogy ennek megfelelően cselekednének a lakosok, vagyis a környezettudatosság jelenleg nem jelent kellő motivációt.

Társadalmi szemléletváltás szükséges például az illegális hulladéklerakás megelőzéséhez. Egyrészt azért, hogy az egyén felismerje, az ilyen cselekedet milyen környezeti következmé-

nyekkel jár, ennek hiányában nem érvényesül az elvárható felelős gondosság elve. Másrészt, hogy a lakos tudatában legyen annak, hogy az illegálisan elhagyott hulladék begyűjtésének és ártalmatlanításának költségeit is a díjfizető lakos finanszírozza végső soron, ezért érdekelt abban, hogy együttműködjön az illegális elhelyezés megelőzésében.

Társadalmi szemléletváltás szükséges ahhoz is, hogy a lakos elfogadja, a hulladékkezelés költséggel jár, illetve ahhoz, hogy változtasson a fogyasztói szokásain annak érdekében, hogy kevesebb hulladék keletkezzen (megelőzés elve), mint ahogyan ahhoz is, hogy a közszolgáltatás kötelező igénybevételének kényszerű tudomásul vétele helyett annak igénye alakuljon ki az állampolgárban. Ismételten szükséges azonban hangsúlyozni: önmagában a szemléletformálásnak csupán azon fogyasztók esetén lehet valódi hatása, akik önerejükből képesek a közszolgáltatás díjának megfizetésére. A rászoruló fogyasztók esetén ehhez támogatásra, a díj teljes vagy részleges átvállalására is szükség van.

A háztartási hulladékot a lakosság nagyobb része – térségtől és anyagi helyzettől függően –nem újrahasznosítható anyagnak, hanem szemétnek tekinti, amitől olcsón szeretne megszabadulni. A szelektív gyűjtés elősegítése érdekében tehát elsősorban anyagi motivációra van szükség.

A hulladékgazdálkodás rendszere igen összetett, komplex szemléletet és kezelést igénylő, több szakterület – pl.: oktatás, szociális ellátások – együttműködését kívánó szakágazat. A jogalkotónak az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének figyelembevételével kell megvalósítania a hulladékgazdálkodás céljait, így a veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozók érdekei is érvényesülhetnek. A lakossági hozzáállás a hulladék státusához, a vele való bánásmódhoz egyben szociális szempontból is képet adhat az állampolgárok helyzetéről. Az ország különböző régióit, településeit nem lehet egyformán kezelni, azok eltérő adottságai miatt (kisvárosias vagy nagyvárosias jellegű település, lakosságszám, a hátrányos helyzetűek aránya a lélekszámon belül, településszerkezet, infrastruktúra).

Az egészséges környezethez való alapjog sérelmét idézheti elő, ha a hulladékgazdálkodás egyik eszközét jelentő települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás finanszírozási alapja bizonytalan.

7.9.5 A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos megállapítások

A 292/2013. (VII. 26.) korm. rendelet a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről szóló rendelet szabályozza az ideiglenes ellátás kereteit.

Mivel a közszolgáltatók egy része ki fog vonulni a piacról – a Nápoly-szindróma[6] bekövet-

6 http://index.hu/kulfold/2011/05/09/mar_megint_elontotte_napolyt_a_szemet/ Már megint elöntötte Nápolyt a szemét, 2011. 05. 09.
Újra Nápolyban állomásozik az olasz hadsereg egy része, akiket azért irányítottak ide, hogy megbirkózzanak a dél-olasz város felgyülemlett szemetével – írja a BBC.
2008 óta ez a második alkalom, hogy a hadsereget kell igénybe venni a szemét eltakarításához Nápolyban, ahova most 170 csapatot és 70 teherautót vezényeltek, hogy elszállíthassák a 2000 tonnányi szemetet, ami elborítja az utcákat. A dühös nápolyi lakosok már többször felgyújtották a szemeteszsákokat, mert nem tudják a környező szeméttelepeken elhelyezni őket, mivel azok majdnem teljesen megteltek. Az olasz miniszterelnök, Silvio Berlusconi egyik választási ígérete 2008-ban ugyanis épp az volt, hogy megtisztítja a város utcáit a szeméttől.

kezését azonban mindenképpen meg kell előzni –, ezért a jogalkotók a probléma elkerülése érdekében az ideiglenes és a szükségellátást e fenti kormányrendeletben szabályozták.

Az önkormányzat és a közszolgáltató között lejáró szerződés miatt – megfelelő kontroll és beavatkozás hiányában – egyes településeken szigetszerűen vagy szélsőséges esetben nagyobb területeken is szolgáltatáskiesés fog bekövetkezni. Az ellátatlanság bekövetkezését a jelenlegi szabályozás keretében kétféle módon lehet kezelni:

a) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében jogosult fellépni a kötelezettségüket mulasztó, vagyis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést meg nem kötő önkormányzatokkal szemben.
b) A katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény erre vonatkozó szabályai alapján a közszolgáltatás ellehetetlenülése esetén veszélyhelyzetet lehet kihirdetni. Veszélyhelyzetben a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a kormány:
   – rendeleti úton rendkívüli intézkedést vezethet be, illetve a rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást, és
   – a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő, továbbá
   – a gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá is vonható.

Az Alaptörvény szerint a veszélyhelyzetben alkotott rendelet 15 napig marad hatályban, de a rendelet hatálya az Országgyűlés felhatalmazásával meghosszabbítható.

Véleményünk szerint a katasztrófavédelem beavatkozása időlegesen mindenképpen megoldást jelent a probléma kezelésére, azonban indokolatlan költségtöbbletet okoz, és szintén nem szolgálja az ellátás hosszú távú működését.

Egymásra épülő szabályzó rendszer

Célja, hogy megossza a környezetszennyezők (kötelezettek, lakosság) között a felelősséget, ezzel orientálja a kötelezettet, hogy megfelelő termékportfoliót alakítson ki.

Célja, hogy ösztönözze az állampolgárt a lerakótól eltérülő felhasználási utak használatára.

Célja, hogy büntesse azt az állampolgárt, aki az előző két eszköz segítségével létrehozott, helyesen működő rendszerben mégis olyan felhasználási utat választ, amelynek a végén a termék a lerakóra kerül.

Szabályzó eszköz	Hatás	Támogató szabályozási intézkedés	Megjegyzés
termékdíj	hulladék prevenció és minimalizálás	hulladék lerakási tilalom, eltereléssi célok	környezetet kevésbé károsító termékek felé terelheti a fogyasztást
betétdíj	a hulladék minimalizálás promóciója; újrahasználat és anyagában újrahasznosítás	nemzeti célok a hulladék eltérítésére, lerakás tiltása	az adminisztratív költségek magasak lehetnek
lerakási díj	a hulladék elterelése az lerakótól egyéb irányokba	kötelező hasznosítási célok, ami a hasznosításra ösztönöz az ártalmatlanítással szemben; lerakás tiltása speciális hulladék áramokra	a hulladék eltérítése a lerakótól általában nehezen megvalósítható

Forrás: Termékdíjas szabályozás alapelvei és megvalósítása I. – OHÜ, 2011. 08. 31.
A termékdíjtörvény megalapozása: a rendszer általános problémái – korábbi próbálkozások, pillanatnyi helyzet – az új rendszer szükségessége, az új rendszer kialakításának elvei

Kérdések

1) Ön szerint miért van szükség a hulladékgazdálkodásra?
2) Milyen főbb európai uniós kapcsolódási pontjai vannak a hazai rendszernek?
3) Ismertesse, hogy milyen típusú hulladéklerakókat ismer!
4) Melyek a Nemzeti Környezetvédelmi Program főbb célkitűzései a hulladékgazdálkodást érintően?
5) Ismertesse, hogy a Ht. alapján miért fontos az elsőbbségi sorrend!
6) Milyen szempontból van jelentősége a környezetvédelmi termékdíjnak?
7) Ismertesse a közszolgáltatói minősítési rendszer főbb elemeit!
8) Mi indokolta a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszerének megváltoztatását?
9) Röviden ismertesse az önkormányzat feladatát a Ht. alapján! Milyen lépéseket tart szükségesnek a díjhátralék csökkentése érdekében?

Jogszabályok

EU-s szabályozás

1) Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.
2) Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.
3) Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról.
4) A Bizottság 1418/2007/EK rendelete (2007. november 29.) az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet III. vagy III A. mellékletében felsorolt egyes hulladékoknak a hulladékok határokat átlépő szállításának felügyeletéről szóló OECD-határozat hatálya alá nem tartozó, egyes országokba történő hasznosítási célú kiviteléről.
5) A Bizottság 674/2012/EU rendelete (2012. július 23.) az 1418/2007/EK rendeletnek az egyes hulladékoknak egyes nem OECD-országokba irányuló, hasznosítási célú kivitele tekintetében történő módosításáról.
6) A Bizottság 2000/532/EK határozata (2000. május 3.) a hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról.
7) Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése).
8) Az Európai Parlament és a Tanács 2008/1/EK irányelve (2008. január 15.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről (hatályban maradt 2014. január 7-ig).
9) A Tanács 1999/31/EK irányelve (1999. április 26.) a hulladéklerakókról.
10) Az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve (2000. december 4.) a hulladékok égetéséről.
11) Az Európai Parlament és a Tanács 94/62/EK irányelve (1994. december 20.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról.
12) Az Európai Parlament és a Tanács 2000/53/EK irányelve (2000. szeptember 18.) az elhasználódott járművekről.
13) Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (2003. január 27.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól (hatályban maradt 2014. február 15-ig).
14) Az Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelve (2012. július 4.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól.
15) Az Európai Parlament és a Tanács 2002/95/EK irányelve (2003. január 27.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról (hatályban maradt 2013. január 3-ig).

16) Az Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról.
17) Az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK irányelve (2006. szeptember 6.) az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
18) A Tanács 96/59/EK irányelve (1996. szeptember 16.) a poliklórozott bifenilek és a poliklórozott terfenilek (PCB/PCT) ártalmatlanításáról.

Magyar szabályozás

1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi. CXXV. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300125.TV.
2) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítése iránt eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 71/2013. (VIII. 15.) VM-rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300071.VM&celpara=#xcelparam.
3) A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200185.TV&celpara=#xcelparam.
4) 292/2013.(VII. 26.) korm. rendelet a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300292.KOR.
5) 310/2013. (VIII. 16.) korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tervekre és megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300310.KOR.
6) 317/2013. (VIII. 28.) korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300317.KOR.
7) 318/2003. (VIII. 28.) korm. rendelet a hulladéklerakási járulék megfizetéséről és felhasználásának céljáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300318.KOR.
8) 438/2012. (XII. 29.) korm. rendelet a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200438.KOR.
9) 439/2012. (XII. 29.) korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200439.KOR.
10) 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300134.TV.
11) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0400140.TV&celpara=#xcelparam.
12) A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=305.223149.
13) A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nem peres eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500017.TV&celpara=#xcelparam.

14) A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99400053.TV&celpara=#xcelparam.
15) Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0400029.TV&celpara=#xcelparam.
16) Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV&celpara=#xcelparam.
17) A közigazgatási hatósági eljárás irataiban lévő személyes és védett adatok megismerhetetlenné tételéért, valamint az ilyen módon kivonatolt iratokról való másolat készítéséért fizetendő költségtérítésről szóló 188/2009. (IX. 10.) korm. rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900188.KOR&celpara=#xcelparam.
18) A hatósági letétről és a lefoglalt dolgok tárolásának és értékesítésének részletes szabályairól szóló 40/2009. (IX. 15.) IRM-rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900040.IRM&celpara=#xcelparam.

8. Víziközmű-szolgáltatás

8.1 Hazai jogszabályok

8.1.1 A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

Víziközmű-szolgáltatás: ivóvízellátás, tűzivíz-biztosítás, közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás egyesített rendszer esetében csapadékvíz-elvezetés.

Ellátásért felelős: települési önkormányzat, állam.

Víziközmű kizárólag állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat.

Víziközmű-üzemeltetési jogviszony létesítésére, tartalmára, módosítására, megszüntetésére a nemzeti vagyonról szóló törvény, a közbeszerzésekről szóló törvény és a koncesszióról szóló törvény rendelkezései szerinti elvek mentén és a 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (a továbbiakban: Vksztv.) speciális szabályait kell alkalmazni. Nevezett törvények eltérő rendelkezése hiányában az ellátásért felelős pályázati eljárást köteles lefolytatni.

8.1.2 A 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

1. § (1) A víziközmű-szolgáltatás alapelvei:

c) az ellátási felelősség elve: e törvényben meghatározottak szerint az állam vagy a települési önkormányzat (a továbbiakban együtt: ellátásért felelős) kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.

A Vksztv. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében főszabályként a közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei. Az államot illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei, amennyiben rajta kívül önkormányzatnak tulajdonjoga a víziközmű-rendszeren nem áll fenn.

8.1.3 A 201/2001. (X. 25.) korm. rendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről

A 98/83/EK uniós irányelv magyar jogba ültetése. A jogszabály tartalmazza a többi között az ivóvíz minőségére vonatkozó határértékeket, a vízminőség-ellenőrzési követelményeket, a vízminőség ellenőrzésével, továbbá a vízkezelésre és a vízzel érintkező anyagokra vonatkozó előírásokat.

8.2 A víziközmű-közszolgáltatás

Néhány éve még 400 víziközmű-társaság, szolgáltató volt az országban, és egyre fogy a számuk; tulajdonképpen nem tudunk fix számot mondani, hiszen napról napra változik a szolgáltatók száma.

Egy nagy hasonlóság azonban van a sok-sok cég között, hogy zömében önkormányzati és állami tulajdonú cégekről beszélünk. Az eltérések azonban jelentősebbek az ágazatok tagjai között, egyrészt a működési formában, hisz itt a kistelepüléstől, kis kft.-től kezdve a 2 milliós lakosságot ellátó nagy zrt.-n keresztül a holdingokig többféle formában működnek a cégek.

Jelentős eltérések vannak a szolgáltatási díjak terén is. Nagyon eltérő a díjak struktúrája, összege. Valójában a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) tudna nyilatkozni ez ügyben, de bőven 10 000 fölött számolhatjuk ezeket a díjakat. A díjak elemei rendkívül összetettek, és az összegszerűségben ezek az eltérések mutatkoznak meg. Vannak olyan elemek, mint a domborzat, a műszaki paraméterek, tehát milyen vízbázison juttatjuk el a vizet, mekkora távolságra, milyen népességű településre kell azt eljuttatni, van-e szezonalitás az adott településeken, illetve szolgáltatófüggő elemeket is tartalmaznak, mert nem mindegy, hogy milyen a személyi állomány összetétele, a dolgozói állomány képzettsége, nem mindegy, hogy milyen racionalizálási lépéseket tudtak eddig megtenni, és ezek hogyan jelentkeznek a díjaikban.

Az eddigi szolgáltatás jellemzője volt, hogy 2012. január 1-jéig az árhatóság az önkormányzat volt, illetve az állami cégeknél az aktuális miniszter. Az önkormányzatok sok esetben politikai, helyi politikai céljaik, feladataik függvényében állapították meg a vízdíjakat.

Fontos megemlíteni, hogy a mindennapi üzemeltetési feladataikon túl jelentős projektek befejezése előtt állnak az önkormányzatok, társulások és szolgáltatók. A beruházások befejeztével a szolgáltatónak át kell venni ezeket a műveket, és hosszú évekig üzemeltetniük is kell őket.

Azokon a településeken, ahol jelenleg még nem a 201/2001. (X. 25.) korm. rendeletben foglalt paramétereknek megfelelő minőségű az ivóvíz, átmeneti vízellátást kell biztosítani a lakosság számára. Ehhez az önkormányzatoknak a kormány a 2013. évi költségvetés terhére biztosított forrásból nyújtott segítséget olyan módon, hogy azokon a településeken, ahol az ivóvízminőség-javító beruházások 2013-ban megvalósultak – igénylés szerint, nyilatkozat alapján – lajtos kocsis vízellátást szervezett meg a Belügyminisztérium a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség közreműködésével. Azokon a településeken, ahol az átmeneti vízellátást hosszabb ideig kell biztosítani, ott a kormány döntésének megfelelően a Honvédelmi Minisztérium által telepített, úgynevezett AsR szűrőberendezések biztosítják a lakosság 3 liter/fő/nap vízmennyiséget a 201/2001. (X. 25.) korm. rendeletben előírt normák szerint.

A 2011. év végén jelent meg a régóta várt víziközmű-törvény, céljait és alapelveit tekintve gyakorlatilag a szakma és az ágazat teljes elfogadása, egyetértése kísérte a törvény megjelenését. Azt gondoltuk, hogy ezen törvény elvei és gyakorlati megvalósítása révén kialakul egy biztos szolgáltatói kör, ami egy biztonságos, folyamatos szolgáltatást tud nyújtani, és elindulhatunk egy műszaki felemelkedés, színvonal útján. Hiszen a törvény hatása is, a törvény elvárása is azt mondja ki, hogy méret- és költséghatékony szolgáltatói kör alakuljon ki, s ennek az első, a legelső eszköze az integráció. Ez történhet úgy, hogy több kisebb társaság összeáll illetve a másik mód a nagyobb szolgáltatókba való beolvadás. A cél, hogy a 150 000 felhasználó feletti cégek maradjanak meg, és láthassák el az egész országot, ami körülbelül

várhatóan 30-40 életképes cég esetén meg is tud valósulni. Azt látjuk, hogy ezek a cégek el is tudják látni ezt a feladatot, el tudják végezni az integrációt, és tovább tudják üzemeltetni a beolvadt településeket.

Újdonságként a többször emlegetett energiahivatal (**Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**) mint szabályozóhatóság lépett be az életünkbe. Hozzájuk került az engedélyezés, illetve a majdani díjmegállapítás. Viszont ebben a közegben, ahol egy folyamatos változás és a változásra való felkészülés, illetve az integráció zajlik, maga az integráció is egy nagyon költséges vállalkozás, hiszen az integrálócégeknek meg kell próbálni megegyezővé tenni a műszaki színvonalat az integrált területeken is. Ez jelentős költségekkel jár. Ugyanakkor 2013-tól bevezetésre került az új adó, a közműadó. Az ebből származó adóbevétel összesen 12,5 milliárd forint.

A közműadó eloszlása nem egyenletes, hiszen ezt vezetékhosszra szabták ki, így eltérő módon érinti az aktuális szolgáltatókat. Tehát azokon a területeken, ahol hosszú vezetékek futnak és kevés lakosszámú településig juttatjuk el a vizet, ott bizony fajlagosan akár 60–80–100 Ft is juthat 1 m^3 vízre a közműadóból, mint mondjuk egy több százezres város ellátása esetén, ahol 3–4–5 Ft esik 1 m^3 vízre. Tehát vannak olyan cégek, amelyek működését ez jelentősen befolyásolja, és igazából nincs honnan, miből kigazdálkodniuk. Gondoljanak például egy dél-zalai településre, ahol 12 km vezeték fut egy 200 fős településig.

A cégeknek felügyeleti díjat kell fizetni a Hivatal felé, a tranzakciós adó kb. 1 milliárd Ft. Ez együttvéve az összes nettó árbevétel átlagosan 7-8%-át teszi ki a szolgáltatók esetében.

A díjakhoz ezenkívül még számos adó és járulék kapcsolódik, amelyek összege kb. a lakossági nettó árbevétel 25–40%-át teszi ki. Szerencsés állapot, hogy a közműolló csökken, hiszen számos szennyvízberuházás fejeződik be és kerül át üzemeltetésre. Tehát egyre több településen az ivóvíz-szolgáltatás mellett belép a szennyvízszolgáltatás. Ezeket az új beruházásokat üzemeltetni kell, a díjukat szintén be kell építeni.

Nagyon jelentős tétel a vagyonértékelés, amit vagy az önkormányzatnak vagy a szolgáltatónak vagy együtt mindkettőnek kell megfizetnie. Ez nagyon megterhelő, mivel mint azt már korábban említettem, a támogatott projektekre a kötelező pótlási fedezetet bele kell építeni a díjba. Ha ez nem történik meg, később elszámolási problémák merülnek fel.

Szintén gondot okoz az, hogy az elmúlt évtizedben egy jelentős vízfogyasztási volumencsökkenés következett be, amely egyrészt a lakosság – tulajdonképpen társadalmi szempontból nagyon helyes – környezettudatos magatartásából is fakad, illetve a spórolás a másik tétel. Viszont ahogy visszacsökkent vagy csökkent az ipari termelés és a mezőgazdasági termelés, az ezzel járó vízfogyasztás is csökkent. Ez az elmúlt évtizedben mintegy 40%-os volumencsökkenést jelent, ami nyilván a bevételekben is mutatkozik. Azt tapasztaltuk, hogy a vízművek az infláció mértékénél 1-2%-kal nagyobb léptékben nem emelték az éves díjaikat.

8.2.1 A kintlévőség

Az ágazatban jelentős problémát okoz a kintlévőség. Egyrészt az összeg nagysága – egy 2011-es adat szerint 17,6 milliárd forint összegű, ami 2013-ban sem csökkent –, másrészt az a probléma, hogy a víziközmű-szolgáltatást nem lehet felfüggeszteni, maximum korlátozni lehet az ivóvízhasználatot, de a szennyvízszolgáltatást szintén nem lehet megszüntetni. Tehát gyakorlatilag eszköze sincs a víziközmű-szolgáltatóknak, hogy behajtsák ezeket a

kintlévőségeket. Ráadásul itt nemcsak a lakossági felhasználókról beszélünk, hanem nagyon jelentős az intézményi tartozások nagyságrendje is – az önkormányzati intézmények, sok esetben a kórházak, iskolák –, amelyeknek a szolgáltatását szintén lehet megszüntetni.

A megjelent végrehajtási rendeletben is ez köszön vissza: a szolgáltatók mozgástere még kisebb, gyakorlatilag nem tudnak eljárni. Ez azokkal szemben nem tisztességes eljárás, akik viszont becsületesen fizetik a fogyasztásukat – gyakorlatilag ők tartják fenn a szolgáltatást.

8.2.2 A jelenlegi szabályozás áttekintése

2014 decemberéig díjbefagyasztás van érvényben, erre rakódik rá a 10%-os rezsicsökkentés. A rezsicsökkentés logikája szerint egységesen végrehajtandó minden közműágazatban. Az ágazatprofil termelése végtelenül alacsony, jellemző módon a cégek nem arra rendezkedtek be, hogy jelentős eredményt érjenek el.

Milyen intézkedéseket tehetnek a cégek a helyzetük orvoslására?

Hozhatnak hatékonyságjavító intézkedéseket, hogy megpróbálják bizonyos tevékenységi köreiket piacképessé tenni, pl.: az építőipari tevékenységét kiviszi piacra, labortevékenységet végez piacra (beméréseket végez más szolgáltatóknak) – ezzel bevételre próbál szert tenni. Tudja racionalizálni a létszámát, csökkenti az időkeretet, illetve elbocsátásokhoz is tud nyúlni. Megpróbálhatja felülvizsgálni az új szerződéseket és komoly tárgyalásokat kezdeményezhet a beszállítói körrel – ez mind-mind hozhat költségcsökkenéseket.

Az már más kérdés, hogy az érintett vállalkozói körök ezt hogy élik meg. Innentől kezdve nem fognak tudni fenntartani a cégek komoly konszignációs raktárakat, mert ezek a vállalkozói körök nem tudják majd megelőlegezni a raktárkészleteket. Ennek kapcsán nem áll majd rendelkezésre megfelelő eszközkészlet, amiből karbantartási/felújítási munkákat kell végezniük. Ez is egy olyan költség, amiből megpróbálnak majd lefaragni. Továbbá a szerződések felülvizsgálatával több cég összefog az energiatendereknél, és megpróbálnak alacsonyabb rezsidíjakat elérni, hiszen nagyon jelentős tétel az áramfelhasználói, illetve üzemanyagköltség, mivel rengeteg autót kell üzemeltetni a szolgáltatóknak.

Az intézkedések eredményeként valóban javulhat a működési hatékonyság ott, ahol ezt eddig nem sikerült elérni. Azzal, hogy létszám-racionalizálást hajtanak végre, csökken az élőmunka költsége. Ezzel kockáztatják, hogy munkanélküliséget fognak generálni, ami azt gondolom, senkinek nem érdeke. Elmaradhatnak jelentős karbantartások, vagy elhúzódik az átfutási idejük – az említett raktározási hiányosságok miatt – , emiatt a szolgáltatás színvonalában jelentkeznek bizonytalanságok. Azzal, hogy az amortizációt nem tudják visszaforgatni, megkezdődik a vagyonfelélés, és ha a különböző műszaki színvonalú rendszereket nem tudják továbbfejleszteni, akkor bizony már nem képesek 21. századi módon üzemeltetni a szolgáltatást. Ennek következtében elmaradnak a szükséges korszerűsítési fejlesztések, modernizációs beavatkozások is.

Tulajdonképpen egy paradoxon helyzet van kialakulóban. A költségcsökkentések az eddig rosszul gazdálkodó cégeknél eredményezhetnek megtakarítást. Nekik vannak jelenleg olyan feleslegeik, amiket ha most elkezdenek racionalizálni, még most fel tudják használni őket. Azok a jó gazdasági kondícióban lévő társaságok, amelyek mondjuk 2–3–400 milliós eredményre lettek beállítva, amit mindig vissza is forgattak fejlesztésre, az eredményeik eltűntével veszteségessé válnak ugyan, de még fenn tudják tartani a szolgáltatásukat.

A legnagyobb probléma azoknál a társaságoknál található – és ők vannak többségben –, akik eddig is a nyereség-veszteség határán egyensúlyoztak. Ez vagy azért volt így, mert a

pozitívra voltak beállítva, vagy pedig már elvégeztek minden költségmegtakarítást, és gyakorlatilag most már tényleg nincsenek tartalékaik. Ezek a társaságok veszteségesek lehetnek. A jelenleg is veszteséges gazdasági társaságok további veszteségeket szenvednek el, és gyakorlatilag nem kerülik el a csődhelyzetet, működésüket vagy hitelből vagy támogatásból vagy esetlegesen a tulajdonos közvetlen segítségéből tudják finanszírozni.

Tudvalévő, hogy az árbevétel aránytalansága miatt a bankok a víziközmű-szolgáltató cégek számára nem nagyon folyósítanak hiteleket. Ezt láthattuk a Fővárosi Vízművek esetében is. Ennek több oka is van, a többi között az is, hogy átkerült az önkormányzatok és az állam tulajdonába a víziközmű-vagyon. Tehát gyakorlatilag egy hatalmas mínusszal indították a könyveikben az évet –a bankok ezt nem szeretik.

8.3 A víziközmű-szolgáltatási ágazatban felmerülő jövőbeni feladatok és azok megoldásai

8.3.1 A víziközmű-ágazat rövid távú (2014. év feléig) feladatai voltak

A felhasználók szempontjából az a cél, hogy elérhető áron magas szolgáltatási színvonal mellett jó minőségű szolgáltatáshoz jussanak úgy, hogy a víziközmű-szolgáltatókra háruló kötelezettségek egyértelműen körülhatároltak legyenek. A felhasználókat érintő fogyasztási díjak várható alakulását vizsgálva az integráció segíti a szolidaritást, ami esélyt ad a jelenlegi szolgáltatói díjkülönbségek felszámolására és a hatékonyság növelése mellett azok csökkentésére is. Az integráció eredményeként a víziközmű-szolgáltatók köre jelentősen szűkülni fog, azonban ez a csökkenés a felhasználók oldalán minőségi változást generál majd, mivel a piacon maradó szolgáltatók átláthatóbb és költséghatékonyabb feltételek mentén működnek tovább: ez egyben a lakossági díjcsökkentés egyik meghatározó forrása. Azokon a területeken, ahol a működtetés hatékonysága az adottságok miatt alacsonyabb, a regionálisan szervezett szolgáltató képes lesz kiegyenlíteni az ebből adódó hátrányokat és vállalati szinten elviselni a díj-, illetve költségeltéréseket.

A díjak összegének szélsőségeit jól tükrözi, hogy létezik az országban olyan település, ahol részben a kis szolgáltatási terület és a kedvezőtlen adottságok (például domborzati viszonyok, bekötések egy km-hálózathosszra jutó alacsony száma) miatt a 2012. évi víz- és csatornadíj az állami díjtámogatás nélkül: 1.893 Ft/m^3 volt. Ugyanakkor létezik olyan település is, ahol a 2012. évi nettó víz- és csatornadíj összege: 102 Ft/m^3 volt.

A Vksztv. törvényi előírásait követő ***kormány- és miniszteri rendeletek megalkotása***

A Vksztv.-ben meghatározott alapelvek teljesülését és a biztonságos, színvonalas üzemeltetés megvalósítását kockáztatja a vonatkozó rendeletek hiánya.

a) Vksztv. 74. § (1) vonatkozásában:
   – beszerzésekre vonatkozó feltételek meghatározása.
b) Vksztv. 74. § (2) vonatkozásában:
   – okos mérés biztosítása,
   – közzéteendő adatok köre,
   – számlakép.

Ágazati integráció megvalósítása

A Vksztv. előírása alapján a szétaprózódott, jelentősen eltérő műszaki szolgáltatási színvonalú, díjstruktúrájú szolgáltatást kezelhető számú szolgáltató lássa el a jövőben. Az ágazati integráció a leggyorsabb és a legkisebb változtatások, illetve kockázatok nélküli (a fogyasztóra is nézve) kivitelezője az integrálandó települések közvetlen közelében működő, az a 30-40 állami és önkormányzati társaság lehet, amelyek már eddig is lefedték tevékenységükkel az országban a szolgáltatás 90%-át.

Mivel az integráció egyik alapvető várható előnye a hatékonyság javulása, ennek a folyamatnak a meggyorsítása rövid távon is látható eredményeket hozhat.

Állami támogatás nyújtása az integrációs folyamat felgyorsításához, az integrált területek műszaki, szolgáltatási színvonalának egységesítéséhez.

Ennek forrása lehet:

a) közműadó visszaforgatása,
b) díjtámogatási rendszer újraosztása,
c) felügyeleti díj, amit a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal szed be a víziközmű-szolgáltatóktól.

Fontos megemlíteni a kapcsolódó vagyonértékelést és a tulajdonviszonyok rendezését.

A rezsicsökkentés megvalósítása fölvethet kompenzációt a szolgáltatók számára, amelyet a közhasznúság kimondása segítene.

8.3.2 A víziközmű-ágazat árbevétel- és költségarányainak jogi szabályozása

A víziközmű-ágazat árbevétel és költségarányainak jogi szabályozása a működési költségek törvénybe foglalását és befagyasztását jelenti.

Jelenleg széles körben elterjedt gyakorlat, hogy a díjban minden működési költséget, pénzügyi, egyéb és rendkívüli ráfordítást érvényesítenek a szolgáltatók (bírság, kötbér, késedelmi kamat, nem a víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó értékvesztés, árfolyamveszteség). A korábbi szabályozási környezet nem követelte meg a költségek díjba való beépítésékor azok indokoltságát, így azok a működési hatékonyság javítására sem ösztönöztek kellőképpen. A legnagyobb szolgáltatók működési költségeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy jelentős szórások figyelhetőek meg egy-egy költségkategórián belül. A személyi jellegű ráfordítások mellett a villamos energia költsége a második legnagyobb működési költségtétel a szolgáltatók körében, mivel az anyagköltség, illetve az igénybevett szolgáltatások számos kisebb tételből adódnak össze.

A vízdíjak nivellálása és tömbösítése

A körülmények értékelésével közelíteni kell a mintegy tízszeres különbséget a vízdíjakban, az ország területén rendezni kell azt, hogy ki fizeti a támogatást. A vízkivételi költségek

közelítése azt jelentheti, hogy a jó feltételekkel rendelkező víziközmű – szolidaritási elven – vállaljon nagyobb terhet (pl.: nyeresége terhére).

A kintlévőségek rendezése

Érdemi rendezést igénylő kérdés. A kintlévőségek behajtása a jelenlegi szabályozás alapján nem kezelhető hatékonyan a végrehajtási rendeletben foglaltakat figyelembe véve.

Ami jelentős problémát okoz az ágazatban, az a kintlévőség.

8.3.3 A víziközmű-ágazat hosszú távú feladatai

a) Nemzeti víziközmű-szolgáltatási stratégia kidolgozása, intézkedési terv felállítása, ami illeszkedik a Nemzeti Vízstratégiához

A 2011. év végén megszületett Vksztv. előírása szerint a víziközmű-ágazat szakszerű újraszervezését, a törvény alapelveinek maradéktalan megvalósítását, a költséghatékony, méretgazdaságos, a VKI-nek is eleget tevő, magas színvonalú, a fogyasztó érdekeit messzemenően kiszolgálni tudó, megfizethető víziközmű-szolgáltatás kialakításához szükséges, egységes, a kormányzati célok és szándékok elérését, valamint a víziközmű-ágazat hosszú távú fenntarthatóságát biztosító stratégia szükséges, amely mind ez idáig hiányzik.

b) A települési csapadékvíz-gazdálkodás rendszerének beillesztése a víziközmű-szolgáltatásba

A Vksztv. nem rendelkezik erről az alapvető közszolgáltatási feladatkörbe sorolható tevékenységről, amelyet azonban számos településen az illetékes víziközmű-szolgáltató lát el, díjaiban nem realizálható módon.

A Vksztv. módosításával a víziközmű-szolgáltatások körébe kell sorolni ezt a tevékenységet is, és a megalkotandó új díjstruktúra kidolgozásakor ennek a szolgáltatásnak is szerepelnie kell – esetleg különválasztható a vízdíjtól.

c) Víziközművek digitális térképi nyilvántartásának megvalósítása

A térképi adatbázis és adatállomány létrehozásával nyíljon lehetőség:

– a valódi térképek előállítására,
– a víziközművek Műszaki Információs Rendszerének (MIR) előállítására,
– operatív üzemirányítási, üzemeltetési és fenntartási feladatok megvalósítására,
– vagyon-nyilvántartási kötelezettségek teljesítésére.

d) A víziközmű-ágazat integrációjával összefüggő szervezetfejlesztés, képzés, korszerű HR vállalatirányítási módszerek meghonosítása

A víziközmű-törvény számos új előírásának és az integrációs folyamat okozta szervezeti változásoknak való megfelelés szervezeti hátterének biztosítása képzések és oktatások segítségével, a víziközmű-szektorban a megfelelő szakmai utánpótlás biztosítása, tekintettel a jelenlegi elöregedett szakember-ellátottságra.

A víziközmű-szektor szakemberállományának nyomon követése, nyilvántartása, felmérések, előrejelzések készítése.

Oktatási intézményekkel is együttműködve a víziközmű-ágazat számára szakmai tananyagok fejlesztése, szakmai tananyagok publikálása terén.

A víziközmű-szektor szakemberei számára célirányos közös szakmai képzések, továbbképzések szervezése.

A központi oktatási koncepcióval összhangban hosszú távú víziközmű-oktatási koncepció kidolgozása az illetékes közép- és felsőfokú intézmények, valamint a Magyar Víziközmű Szövetség bevonásával.

f) Korszerű víziközmű-ügyfélszolgálati rendszer kialakítása, az elektronikus fogyasztásmérő berendezések (okos mérés) telepítésének és az adatrögzítő (kiolvasó), valamint -feldolgozó rendszerek bevezetésének támogatása

A megváltozott környezet (jogi, gazdasági), az ágazat átalakulása megkívánja az ügyfélszolgálati terület fejlesztését. A ügyfelek elvárásainak és a jogszabályi előírásoknak megfelelő kiszolgálás biztosítása mellett törekedni kell az egyszerűsítésre, a hatékonyságra és a költségek csökkentésére.Az ügyfélszolgálati terület fejlesztésének lehetőségei:

– az elektronikus számlázás és díjfizetés rendszerének bővítése, elterjesztése;
– az ügyfélkapu és vízszolgáltatók online ügyfélszolgálatának összehangolásából származó lehetőségek kiaknázása; egységesített közszolgálati folyamatok kidolgozása és alkalmazásának bevezetése (költözés);
– az eltérő felkészültség okán a felzárkózás segítése, a megváltozott jogi környezethez való igazodás, ügyfélszolgálati megfelelőség érdekében szükséges fejlesztések, pl.: hangrögzítés, ügyfélhívó rendszerek bevezetése/fejlesztése stb.;
– pilot (kísérleti) rendszerek kiépítésének támogatása (országos rendszer direkt kiépítéséhez a feltételek még nem állnak rendelkezésre);
– szakmailag megalapozott tervezésen alapuló „multi utility" rendszer, azaz több szolgáltató által közösen üzemeltet rendszer kialakításának vizsgálata;
– az okos mérés bevezetését lehetővé tevő vízmennyiségmérők beszerzése és beszerelése;
– az áramszolgáltatóknál mára gyakorlatilag rutineljárássá vált az előre fizetős „kártyás" fogyasztásmérők felszerelése a nehéz anyagi helyzetbe került, díjhátralékos fogyasztóknak.

Állami támogatás nyújtása a szükséges források biztosításához.

Ennek forrása lehet:

– közműadó visszaforgatása,
– díjtámogatási rendszer újraosztása,
– felügyeleti díj,
– pályázati rendszer kidolgozása.

g) Ivóvíz-minőségi követelmények teljesítése a VKI-ban foglaltaknak megfelelően

Magyarországon a szolgáltatott ivóvíz valamennyi településen feleljen meg a 201/2001. (X. 25.) korm. rendeletben meghatározott minden paraméternek, azaz az 1. sz. melléklet A) és B) részén túl a melléklet C), D) és/vagy E) részében előírtaknak is. Az indikátor paraméterek csökkentésének – a lakosság és a hatóságok általi kifogásoltság megszüntetése mellett – jelentősége van az elosztóhálózatokban előforduló másodlagos szennyeződés kialakulásának megelőzésében.

Felmérést kell készíteni, hogy a folyamatban lévő ivóvízminőség-javító programok befejezését követően mely településeken nem felel meg az ivóvíz minősége a 201/2001. (X. 25.) korm. rendelet 1. sz. melléklet C), D9 és/vagy E) részében előírt határértékeknek. Ezen településeken egy újabb ivóvízminőség-javító programot kell indítani, pályázati lehetőségek kiírásával.

Az ivóvíz minőségének és biztonságának érdekében a vízellátó rendszerek vízbiztonság-irányítási rendszerét (ivóvíz-biztonsági terv készítését) ki kell terjeszteni a kormányrendelet hatálya alá tartozó valamennyi településre, illetve lakott részre.

h) Ólomvezetékek, bekötések cseréje

Az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/ivóvízirányelv, valamint az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001 (X. 25.) korm. rendeletben előírtak szerint 2013. december 26-tól Magyarországon az ivóvíz ólomkoncentrációja a fogyasztói csapnál nem lépheti át a megengedett 10 μg/l határértéket. Az ivóvíz határérték feletti ólomtartalmának nagy az egészségügyi kockázata, súlyos egészségkárosodást okozhat.

Településenként el kell végezni az ólomvezetékek (bekötések) feltárását, felmérését, a vízmérőcseréket a vízmérő-leolvasások alkalmával, és ezután felállítható egy adatbázis, ami alapján elkészíthető egy ütemterv ezen vezetékek cseréjére, rekonstrukciójára, amihez pályázati forrás biztosítása szükséges. A rekonstrukció megvalósításáig az ólomtartalom mérése az ivóvízben a rendszeresen vizsgált paraméterek között szerepeljen.

i) Az ivóvízhálózatok rekonstrukciója

Hazánkban jelenleg a vízellátó hálózatok esetében a rekonstrukcióra érett vezetékhálózat aránya megközelítően 75%-os, ami mintegy 2000 milliárd Ft-nyi beruházási igényt jelent 2009-es árszinten. A közel 2 évtizedes rekonstrukciós lemaradás pótlására csak akkor lehet esély, ha a hálózatok állapotáról megfelelő ismeretekkel rendelkezünk és a szűkös keretek felhasználása a leginkább kockázatos vezetékekre koncentrálódhat. Ennek alapja és legfontosabb feltétele a pontos, megbízható hálózat-, illetve hibanyilvántartások alkalmazása és vezetése, a csőanyagok, vezetékek vizsgálata lenne, továbbá egy korszerű diagnosztikai rendszer kialakítása.

8.4 Alapinformációk a Környezet és Energia Operatív Programról

A Környezet és Energia Operatív Program alapvető célja Magyarország fenntartható fejlődésének elősegítése.

A Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) az Európai Unió (EU) 2007 és 2013 közötti költségvetés-tervezési időszakára vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) – EU-terminológia szerint Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) – átfogó céljának, horizontális politikáinak, valamint hat tematikus és területi prioritásának végrehajtását szolgáló operatív programok egyike. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv eredményes megvalósítása elképzelhetetlen a környezetvédelem fejlesztése nélkül. A Környezet és Energia Operatív Program alapvető célja Magyarország fenntartható fejlődésének elősegítése.

A KEOP támogatja a lisszaboni és göteborgi stratégiák céljainak megvalósítását. Az Európai Unió újrafogalmazott lisszaboni stratégiáját strukturális célokká transzformáló integrált irányelvek tíz mikrogazdasági célkitűzése közül hármat közvetlenül, négy másikat (köztük a fenntartható erőforrás-használatot) és egy foglalkoztatási célt közvetve támogat. A horizontális célok közül továbbá hangsúlyos az energiahatékonyság növelése és a leghátrányosabb térségek (foglalkoztatási) elmaradásainak csökkentése.

A KEOP a környezetbarát hulladékgazdálkodás erősítése, a megelőzés, a veszélyesség csökkentése, a hasznosítás, a korszerű kezelési eljárások elterjesztése, a korszerűtlen eljárások (létesítmények) korszerűsítése vagy bezárása révén járul hozzá a lisszaboni célok teljesítéséhez.

Az operatív programban a következő tématerületek kapják a legnagyobb hangsúlyt: települési hulladékgazdálkodási rendszerek, szennyvízprogram, ivóvízminőség-javítás, árvízvédelem, vízminőség-védelem, rekultiváció és kármentesítés, megújuló energiaforrások, hatékony energiafelhasználás.

Valamennyi tématerületen egyaránt valósulnak meg kisebb és nagyobb projektek, a spektrum a néhány tízmillió forintos helyi beruházásoktól az akár több tízmilliárdos nagyságrendet elérő regionális és városi rendszerekig terjed.

A KEOP környezetvédelmi célkitűzései között a legnagyobb részt a még hiányzó infrastrukturális beruházások adják. A projektek egy része jogszabályi kötelezettségből fakad, zömében az Európai Uniós Csatlakozási Szerződésből vezethető le.

8.4.1 A prioritások bemutatása és a megvalósításukban elért eredmények

a) **Egészséges, tiszta települések prioritás:** A prioritás célja a települési környezet állapotjellemzőinek és a fenntartható településfejlesztés környezeti feltételeinek javítása. A prioritás keretében megvalósuló szennyvíz-elvezetési és -tisztítási, hulladékgazdálkodási és ivóvízminőség-javító projektekkel az uniós csatlakozásból Magyarországra háruló részben derogációs feladatok határidőre teljesülhessenek. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni, az első döntésekre, szerződéskötésekre 2008 során került sor. A prioritásban összesen 12 pályázati kiírást hirdettek meg 2012. december 31-ig.

b) **Vizeink jó kezelése prioritás:** A prioritás intézkedései – árvízvédelem, vízminőség-/ivóvízbázis-védelem, hulladéklerakók rekultivációja, szennyezett területek kármentesítése és vízgazdálkodási tervezés – révén csökkenni fog az árvízi kockázat, javulni fog a felszíni és felszín alatti vizek minősége, illetve csökkenni fog a veszélyeztetettségük. Ezek megvalósításával EU-s (pl.: Víz Keretirányelv) és hazai (pl.: Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) kötelezettségeknek is eleget teszünk. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni, az első döntésekre, szerződéskötésekre 2008 során került sor.

c) **Természeti értékeink jó kezelése:** A prioritási tengely a magyarországi Natura 2000 hálózat, illetve védett területek helyreállítását, megőrzését, a vonalas létesítmények (vasút, magasfeszültségű légkábel, közút) természetbarát átalakítását, védett és Natura 2000 területeken a természetközeli erdő-, illetve mezőgazdálkodás infrastrukturális hátterének megteremtését, valamint a természetvédelmi nevelést (erdei iskolák fejlesztése) támogatja. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni, az első döntésekre/szerződéskötésekre, valamint kifizetésekre (előleg) 2008 során került sor.

d) **A megújuló energiaforrás felhasználás**ának növelése: A prioritás azokat az elsősorban vállalkozások, önkormányzatok és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (pl.: távhőszolgáltatók) által megvalósítandó, hő- és/vagy villamosenergia-termelésre fókuszáló projekteket kívánja támogatni, amelyek eredményeként a megújuló energiaforrásokból termelt hő- és villamos energia részaránya a teljes hazai energiafogyasztáson belül növekszik, hozzájárulva a fosszilis energiahordozók felhasználásával járó CO_2-kibocsátás mérsékléséhez. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni, az első döntésekre, szerződéskötésekre 2008 során került sor.

e) **Hatékony energiafelhasználás:** A prioritás célja az épületek (különös tekintettel a központi és helyi költségvetési szervek épületeire, illetve az egyéb középületekre, de egyben a vállalkozások üzemi és irodaépületeire is), valamint a távhőszolgáltatóknak és -termelőknek az energiatakarékosság és a hatékonyság fokozására irányuló beruházásainak elősegítése, támogatása. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni, az első döntésekre, szerződéskötésekre 2008 során került sor.

f) **Fenntartható életmód és fogyasztás:** A prioritás célja, hogy a fenntartható (gazdasági, társadalmi, valamint természetes és épített környezetére érzékeny) életmód folytatásához szükséges értékrend, igény, ismeretek megteremtődjenek elsősorban a lakossági fogyasztókban – azaz kialakuljon a piac keresleti oldalának környezettudatossága. Emellett a környezetvédelmi információk informatikailag történő kezelésének megteremtése és hozzáférhetővé tétele is a prioritás tevékenységi körébe tartozik. Az első pályázatokat 2008-tól lehetett beadni, az első döntésekre, szerződéskötésekre 2008 során került sor.

g) **Projekt-előkészítési prioritás:** A konstrukció célja a megfelelő minőségű és mennyiségű projektek előkészítése az érintett konstrukciók első fordulója során. Az érintett konstrukciók keretében megvalósuló projektek előkészítése jelentős költség- és időigényű, a projekteket megvalósító kedvezményezettek korlátozott forrásokkal rendelkező állami szervezetek, önkormányzatok vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek.

A támogatható tevékenységek konstrukciónként változnak, a részletes szabályozást a pályázati útmutatók tartalmazzák. A támogatható tevékenységek a következő fő területekre terjednek ki: tervezés, engedélyeztetés, környezeti hatásvizsgálat, közbeszerzési dokumentációk elkészítése, terület-előkészítő munkák (nem földmunka jellegű), projektmenedzsment.

A 1067/2005. (VI. 30.) korm. határozat keretében megjelölt környezetvédelmi projektek előkészítése a KEOP Európai Bizottság általi befogadásának dátumától, azaz 2006. december 20-tól a KEOP keretén belül elszámolható lett, ezért előkészítési támogatásuk a projekt-előkészítési prioritási tengelyen belül valósul meg.

Az OP-módosítás által támogathatóvá vált a 2014–2020-as időszakra való felkészülés (projektek előkészítése és stratégiák kidolgozása) is. Az első pályázatokat 2007-től lehetett beadni; az első döntésekre, szerződéskötésekre még abban az évben sor került.

h) **Technikai segítségnyújtás prioritás:** A prioritás célja az OP eredményes és hatékony megvalósítása. A Technikai Segítségnyújtás keret egyrészt az OP közreműködő szervezeteinek – az OP-val kapcsolatos tevékenységeinek – finanszírozására szolgál. Valamint ebből a keretből kerülnek finanszírozásra specifikusan az OP megvalósulásához köthető egyéb tevékenységek (pl.: a monitoringbizottságok működtetése, értékelő/elemző tanulmányok, fordítás költsége).

Az operatív program végrehajtásában a közreműködő szervezetek az irányítóhatóságtól kapott felhatalmazás és iránymutatás alapján végzik a felelősségi körükbe utalt támogatási konstrukciók lebonyolítását. A közreműködő szervezetek feladatai az irányítóhatóság és a közreműködő szervezetek közötti feladatellátási szerződésekben kerülnek rögzítésre. A közreműködő szervezeteknek az OP lebonyolításával kapcsolatos feladatai az elvégzett tevékenységek és a teljesítmény alapján a technikai segítségnyújtás keret terhére kerülnek finanszírozásra. Ebben a prioritásban 2012. december 31-ig összesen 12,95 Mrd Ft (46,25 millió euró) kifizetésre került sor.

8.5 Az ivóvízminőség javítása

A konstrukció előrehaladása többnyire az önkormányzati önerő hiánya miatt nem volt megfelelő. Ennek megoldása érdekében az ivóvízminőség-javító projektek önerőhiányát a Belügyminisztérium az általa kezelt EU Önerő Alapból a fejlesztések előrehaladásának üte-

mében teljes mértékben finanszírozza. A BM által biztosított EU Önerő Alap kimerülése esetén az ivóvízminőség-javító projekteknek is lehetőségük van pályázni az NFM EU Önerő Alapra.

Mivel az ivóvíz minőségi követelményeire vonatkozó előírásokat Magyarország nem tudta határidőre teljesíteni, és 2012-ben még mindig számos projekt csak előkészítési fázisban volt, a kormány – részben az Irányító Hatóság javaslatára – az alábbi intézkedéseket hozta:

a) A kormány a derogációs feladatok és az átmeneti ivóvízellátás feladatainak soron kívüli biztosítása érdekében létrehozta a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodát (BM ÖKI).
b) A kormány 27 db nem megfelelő előrehaladást mutató projekt megvalósítási feladatait a kedvezményezettektől elvonta, és az Országos Vízügyi Főigazgatóságot (OVF-et) jelölte ki a kezelésükkel kapcsolatos feladatok ellátására; a projektek átadás-átvétele megtörtént.
c) A BM ÖKI-vel javaslat készült 33 db projekt gyorsítása érdekében szükséges adminisztratív intézkedésekről (pl.: kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította a 380/2012. (XII. 19.) korm. rendelet szerint a derogációs projektek településeire vonatkozó hatósági ügyek intézését).
d) 44 településnél a Belügyminisztérium támogatásával üzemeltetői beavatkozással 2012. év végéig átmenetileg megoldották az arzénmentesítést.

8.6 A közszolgáltatások és fejlesztések intézményi rendszere

Az alábbi ábra foglalja össze az önkormányzati felelősségi körbe tartozó, környezeti vonatkozású közszolgáltatások teljesítéséhez kapcsolódó intézményrendszert. Az intézményrendszerben emellett feltüntettük a pályázati forrásokból támogatott fejlesztésekhez kapcsolódó intézményi szereplőket is és azok egymáshoz kapcsolódását.

A Nemzeti Vízstratégia (2013. március) szerint a mindenkori vízügyi politika megalkotásánál – a természetföldrajzi adottságából kiindulva, figyelemmel a gazdaság teherbíró képességére – meg kell fogalmazni a vízgazdálkodással kapcsolatos célokat, feladatokat, majd ezeket meg kell osztani az állam, az önkormányzatok, a gazdaság szereplői és az állampolgárok között, ennek meghatározását követheti az intézményrendszer ki- és átalakítása. Ez az elv az elmúlt húsz évben szinte folyamatos szervezetátalakítást jelentett, elsősorban költségvetési okok, valamint a szervezet racionalizációjának szándéka miatt, így a feladatellátási képesség – az átrendeződések következtében – a végső határához érkezett. A legutóbbi kormányzati feladatmegosztás szerint a Vidékfejlesz**tési Minisztérium (**VM) felelősségi körébe tartozik a vízgazdálkodási feladatok szabályozása, irányítása és koordinálása, a BM illetékessége a vízügyi igazgatási szervek irány**í**tása.

Az ivóvíz- és szennyvíz-közszolgáltatás fejlesztése területén működő intézményrendszer szereplőit, valamint azok vonatkozó feladatkörét az alábbiakban mutatjuk be összhangban az előző ábra tartalmával.

Belügyminisztérium

A vízügyi igazgatási feladatokat minisztériumi szinten a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára irányítja az Országos Vízügyi Főigazgatóságon (OVF) keresztül. A területi operatív feladatokat, a vízgyűjtő területekre szervezett 12 vízügyi igaz-

gatóság (VIZIG) látja el. Az igazgatóságok sajátos, különleges üzemeltetési feladata a vízkárok (árvíz, belvíz, aszály, vízminőségi károk) elleni védekezés. A BM illetékessége a vízügyi igazgatási szervek irányítása.

A BM ÖHÁT-on belül működik az Önkormányzati Koordinációs Iroda (BM-ÖKI), amelynek feladata az önkormányzati hatáskörbe tartozó, az EU-tagsággal összefüggésben vállalt kötelezettségek (ivóvíz, szennyvíz, hulladékkezelés stb.) teljesítésének nyomon követése, a források hatékony felhasználásának elősegítése, a forrásvesztés minimalizálásához való hozzájárulás.

BM Önkormányzati Államtitkárság

Az Államtitkárság kiemelt feladatai között szerepel a közigazgatási és önkormányzati reform tárcaszintű feladatainak végrehajtása, a helyi önkormányzatok gazdálkodásának, pénzügyi szabályozási és finanszírozási rendszerének korszerűsítése. Előkészíti a helyi önkormányzatok tulajdonát, vagyoni helyzetét érintő, az önkormányzati finanszírozási rendszer továbbfejlesztéséről szóló jogszabályokat. Ellátja a helyi önkormányzatok támogatásai és átengedett személyi jövedelemadója fejezethez tartozó valamennyi előirányzat kezelésével kapcsolatos feladatokat, ezen belül különösen a helyi önkormányzatok nettó finanszírozási rendszerének működtetését, a helyi önkormányzatok előirányzatainak nyilvántartását, utalványozását. Elvégzi az önkormányzati ágazat – beleértve a finanszírozás, a kötelezően ellátandó és alternatív feladatok rendszerét, illetve a működési keretek kialakítását – teljes megújulásának kidolgozását, koordinálását.

Önkormányzatok

A Vksztv. szerint az ellátási felelősség elve alapján: e törvényben meghatározottak szerint az állam vagy a települési önkormányzat (a továbbiakban együtt: ellátásért felelős) kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással, a közműves szennyvízelvezetéssel, illetve -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.

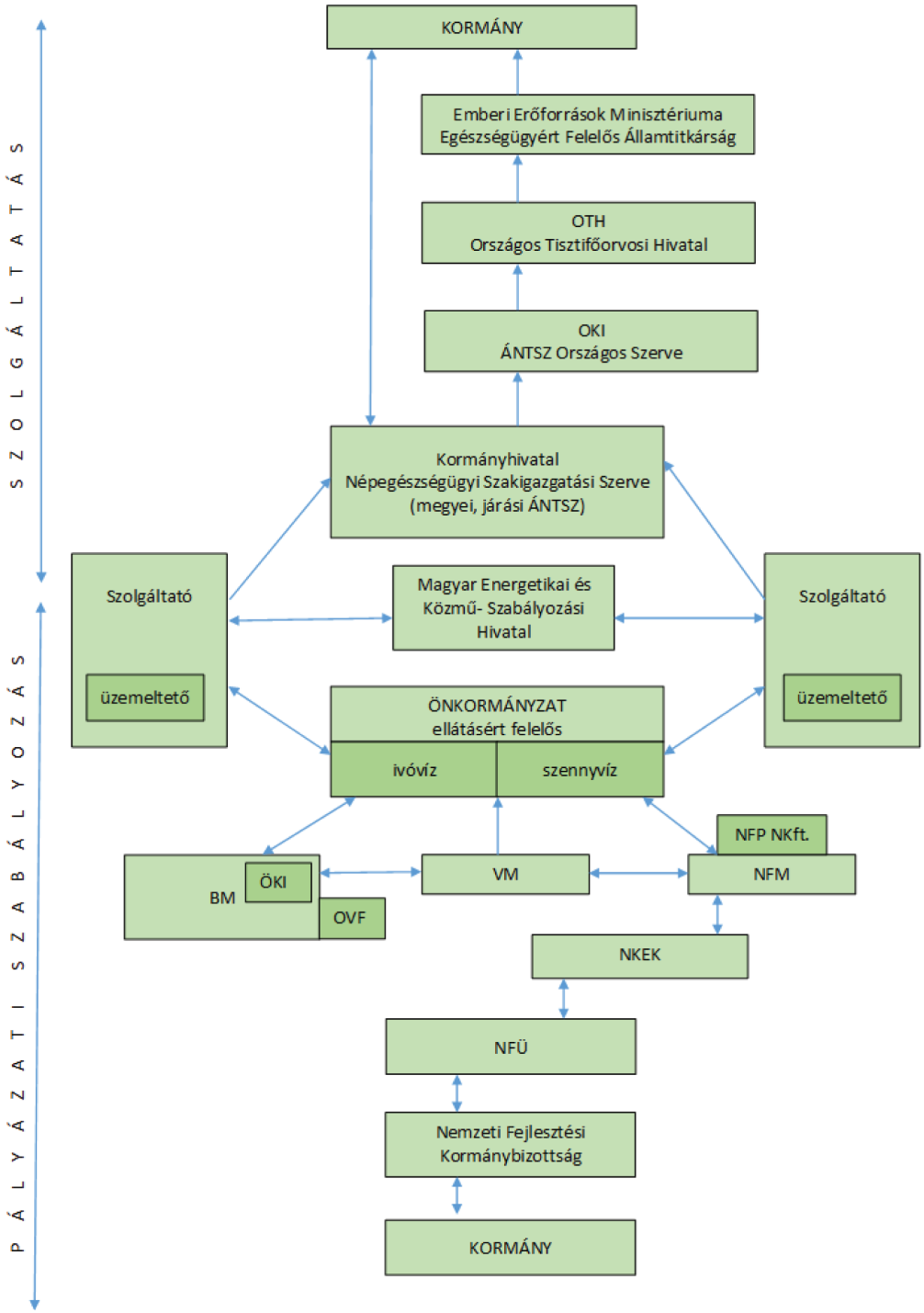
A Vksztv. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében, főszabályként a közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei. Az államot illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei, amennyiben rajta kívül önkormányzatnak tulajdonjoga a víziközmű-rendszeren nem áll fenn.

A települési vízgazdálkodás az önkormányzatok feladata (víziközmű-ellátás, belterületi vízrendezés, önkormányzati tulajdonban lévő vizek), ugyanakkor a víziközmű-szolgáltatási díjmegállapítást az új víziközmű törvénynek megfelelően a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete alatt működő **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal** végzi.

Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság

A Magyar Kormány Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottsága:

a) Megtárgyal és döntési javaslattal lát el minden kormánydöntést igénylő fejlesztéspolitikai tárgyú, illetve fejlesztési tervezési és végrehajtási dokumentumot.
b) Dönt az operatív programok, valamint az akciótervek elfogadásáról és módosításáról, továbbá a nagyprojektekre vonatkozóan az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokról.



Intézményi rendszer a közműszolgáltatáshoz és annak támogatásához kapcsolódóan

c) A fejlesztéspolitikával való összhang megteremtése érdekében megtárgyalja és véleményezi a kormánydöntést nem igénylő különböző ágazati fejlesztési terveket, programokat, stratégiákat.
d) Dönt a kiemelt projektek nevesítéséről.
e) Dönt az egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokról.
f) Véleményezi a fejlesztéspolitikai szempontból kiemelt jelentőségű ügyeket, a komplex programokat, az operatív programok kiemelt projektjeit.
g) Állást foglal a pályázati elbírálási szempontokról és eljárásrendi szabályokról, utasításokról.
h) Az általa tárgyalt ügyekben nyomon követési tevékenységet végezhet, a végrehajtásról tájékoztatást kérhet.
i) A fejlesztéspolitikai célok teljesülése érdekében jogszabály-módosítást kezdeményez.
j) A fejlesztések végrehajtásáért felelős szervezetektől beszámolót kérhet, és intézkedési javaslatot fogalmazhat meg.

A víziközmű-szektorban a vízellátás területén a derogációs kötelezettségeken túli 2014–2020-as költségvetésben biztosítandó feladatok lehatárolására, az indokolt fejlesztési igények tartalmának meghatározására került sor.

A forrásigény tervezéséhez szükséges szempontok, követelmények és prioritásokra vonatkozó általános javaslatok:

a) Alapvető EU-követelmény a víztakarékosság és az elővigyázatosság elvének érvényesítése, az ökológiai szempontok érvényre juttatása a vízhasználatok során.
b) A fejlesztési igények összefüggnek, vannak átfedések (pl.: vas-, mangántalanítás rekonstrukció). A lehetséges beruházások egyszerre több célt valósíthatnak meg. Ezért fontos, hogy a pályázati konstrukciók rugalmasak legyenek és az egyszerre több célt szolgáló fejlesztések prioritást élvezzenek.
c) Az ivóvizes fejlesztéseknek 2014–2020 között már nemcsak az ivóvízminőség-javítás a célja, hanem – összhangban a VKI-val és az EU 2020-as céljaival –, a víztakarékosság, a vízi erőforrások hatékony használata is. Ennek a víziközmű-szektorban az egyik legfontosabb eleme az ivóvízveszteségek csökkentése. Jelentős megtakarítás érhető el a jelenlegi nagy (20–50%-os) hálózati vízveszteségek csökkentésével. A vízveszteség csökkentése rekonstrukciós többletráfordításokat igényel, de az üzemeltetési költségekben jelentős megtakarítás érhető el, miközben környezetvédelmi szempontból is előnyös, egyben javítja a vízszolgáltatás hálózati energia hatékonyságát is.
d) Az IMJP eddigi fejlesztéseinél is jellemző, hogy csak a megcélzott paraméterek követelményeinek teljesítésére koncentrálnak, ennek következtében más paraméterek teljesítése elsikkad. Sokszor élvezeti és egyéb problémák jelentkeznek. Megszaporodnak a lakossági panaszok. Ebből adódik, hogy a következő időszakban törekedni kell az összes kötelező paraméter egyidejű teljesítésére, valamint az indikátorparaméterek teljesítésére is.
e) Sok esetben, bizonyos ivóvíz-tisztítási technológiák alkalmazása esetén természetes bizonyos mellékhatások jelentkezése. Ezek mérséklésére, akár az üzemeltetésre a pályázati előírások fogalmazzanak meg követelményeket.
f) A jelenlegi pályázati lehetőségeken túlmutató rekonstrukcióra olyan keretszabály kialakítása javasolható, amely szerint a rekonstrukció csak azon a rendszeren hajtható végre, ahol az arzén, bór, fluorid, nitrit tekintetében indokolt beruházás lezárult, és üzemeltetésre átadásra került.

g) Minden ivóvizes alapinfrastruktúra-fejlesztés településfejlesztési célokat is szolgál.
h) Fontos lenne a víztakarékosság elősegítése, pl.: a lakossági fogyasztást csökkentő takarékos szerelvények elterjesztése. Az energiahatékonyság, az energiatakarékosság elősegítése mellett fontos a vízfelhasználás hatékonysága és a víztakarékosság is. Ennek támogatására is meg kellene találni a forrást és a módot.
i) Az egységesített adatbázis adatainak, valamint a KSH éves szintű adatsorainak felhasználásával általános helyzetképet kaphatunk Magyarország víziközmű-ellátottságáról. Az alapvető emberi igényeknek megfelelően jellemző múltbéli gyakorlat volt, hogy a víziközművek fejlesztésénél a vezetékes ivóvízhálózat kiépítése megelőzte a szennyvízelvezetés megvalósítását. Ennek megfelelően alakult ki hazánkban az ún. „közműolló", amely szerint a 90-es évek közepétől a 90% feletti ivóvíz-szolgáltatási ellátottsághoz viszonyítva a szennyvízközmű-ellátottság az évek során 40% körüli értékről folyamatosan növekszik, azaz a „közműolló" zárul. Természetesen a célkitűzés az olló bezárulása, amikor a szennyvízelvezetés ellátottsága megegyezik az ivóvíz-ellátottság értékével.

Az önkormányzatok jellemzően nem rendelkeznek elegendő szakmai kompetenciával annak megítélésére, hogy számukra a megfelelő és legoptimálisabb műszaki végeredményű projektek készülnek. Továbbá, nem minden önkormányzat kellően felkészült a projektek lebonyolítására, belső menedzselésére. Annak ellenére, hogy a legfontosabb tevékenységekre pályázatból finanszírozott módon külső szakértő igénybe vehető, szükséges, hogy a kedvezményezett önkormányzatoknál (társulásnál) legyen megfelelően képzett szakember, aki legalább azzal tisztában van, hogy mi az a szolgáltatás, amit a külső szakértőktől várhat.

Például az előkészítő szakaszokban elkészült kivitelezési tenderdokumentációk szinte minden esetben átdolgozásra szorultak a megvalósítási szakaszban. Az átdolgozást indokolta egyrészt a közbeszerzési törvény változása – ami nem volt előre látható –, de tipikusnak mondható, hogy műszaki tartalmú dokumentációkat is át kellett dolgozni (megrendelői követelmények, műszaki leírás), ami a megvalósítási szakaszban már nem volt elszámolható költség, és sokat lassított a kivitelezési szakaszok közbeszerzéseinek indításán, hogy meg kellett találni az önkormányzatoknál a megfelelő forrásokat is ezek elkészítésére.

Továbbá a kisebb volumenű, de technológiai jellegű beruházások esetében a műszaki kompetenciahiány miatt fennáll a veszélye annak, hogy nem az optimális műszaki megoldás kerül betervezésre, illetve bevezetésre (pl.: egy agresszívabb marketingstratégiával rendelkező beszállító az adott körülmények között magas fenntartási költségeket generáló technológiát ad el az önkormányzatnak). Ilyen esetek hatásainak mérséklésére javasolt lenne egy olyan központosított szakértői rendszer biztosítása, amelyhez a (jellemzően kisebb) önkormányzatok előzetesen független műszaki tanácsadásért fordulhatnának.

Ehhez hasonlóan az önkormányzatoknál szükség lenne a nem mindennapi beruházásokhoz kapcsolódó pénzügyi helyzetek kezelésének segítése érdekében a gyakorlati megoldásokat, módszertant és mintapéldákat tartalmazó útmutatók elkészítésére, illetve nonprofit elven működő pénzügyi szaktanácsadásra.

8.7 Kilátások és lehetőségek

Már többször említettük, hogy szabályozó hatóságként a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal kapott jelentős szerepet, és ma már azt is tudjuk, hogy az első évben az első 14 víziközmű-szolgáltató cég megkapta a működési engedélyét. Ők tehát akkreditációval

rendelkeznek. 84 víziközműcég nyújtott be engedélykérelmet 2013. május 31-ig. Két évvel azelőtt 400 víziközmű-szolgáltató volt az országban, május 31-re 84 engedélykérelem született.

Nagyon markáns és nagyon fontos az a tény, hogy a törvény alapján 2015-től fog indulni az új díjrendszer, 2014 szeptemberéig kell a Magyar Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatalnak kidolgoznia azt a metodikát, amellyel a 2015-ös új víz- és csatornadíjrendszer elindul az országban. Nagyon sok vízmű – akik most nincsenek könnyű helyzetben – arra koncentrál, hogy 2014. december 31-ig valahogy áthidalják az átmeneti helyzetet, mert feltételezik, hogy 2015. január 1-jétől szakmai alapokon meghatározott, a helyi sajátosságokat és a hatékony üzemeltetést biztosító, fenntarthatóságot, a közművek pótlási, valamint rekonstrukciófedezetét biztosító díjrendszer fog életbe lépni.

Ejtsünk néhány szót a díjakról. A sajtóban is megjelent, hogy hogyan lehetséges az, hogy egy adott településen 200 Ft/m^3 a vízdíj és tőle 15 km-re 350 Ft. Elsőre a vízműves mindig azt mondja, hogy más a helyi sajátosság, más kútból veszi ki a vizet, nem arról van szó, hogy 30 km-en belül adja más összegért. Sajátosság pedig van, ugyanis ahány ház, annyi szokás alapon történt a vízdíjak képzése. Nem volt egységes díjképzés. A legnagyobb különbség talán az amortizációs hányad képzésében valósult meg. Voltak olyan önkormányzatok és vízművek, amelyek tudtak amortizációs fedezetet képezni, és megvalósultak a hálózatrekonstrukciók, s vannak vízművek, amelyek nem tudtak, vagy nem akartak ilyen jellegű díjhányadot képezni. Ezért akár ötszörös különbség is lehet ma Magyarországon. Egyértelmű, hogy ezzel valamit kezdeni kell, lépéseket kell tenni a vízdíjak egymáshoz történő közelítésében. Mit is jelentett a rezsicsökkentés? Azt, hogy a 150 Ft-os vízdíj csökkent 15 forinttal, a 450 Ft-os vízdíj pedig 45 forinttal.

Ez lakossági oldalról természetesen érzékelhető, viszont itt van a rekonstrukció, ami arról szól, hogy ma Magyarországon átlagosan 250 évente cserélnek ki egy vízvezetéket. Olyan vízvezetéket, amelynek élettartama jó esetben 100 év. Viszont 60–70 évesen is óriási hálózati veszteségek vannak.

Visszakanyarodva a víziközműtörvényre, amely előírja, hogy a jövőben víziközmű-rendszerenkénti vagy szolgáltató cégenkénti díjmegállapításra kerül majd sor. Azóta már felvetődött olyan változat is, hogy jó lenne az országban egy egységes vízdíj, és kérdés, ezt hogyan lehetne megvalósítani.

Az unió – teljesen jogosan – úgy ad pénzt bizonyos forrásokra, beruházásokra, hogy azok fenntarthatóak legyenek, az újra-előállítási költség megképződjön az élettartama során. Emellett vagyonértékelési kötelezettség is van, amely szintén egy nagyon jó dolog, hiszen senki nem tudja megmondani ma Magyarországon, hogy a víziközművagyonnak mégis mennyi az értéke. Tehát jó dolog, hogy 2015-ig vagyonértékelést kell végrehajtani mindenütt, viszont azt is tudni kell, hogy ahogy ezek az új vagyonértékek előállnak, akkor a vagyonkezelési konstrukciók esetén ismét nem kívánságműsor, hogy ezeket a vagyonértékeket szerepeltetik-e a könyvekben vagy sem. Ha szerepeltetem, akkor viszont az amortizáció fedezetének meg kell lennie a díjban. Tehát itt is van egy olyan feloldandó helyzet, ami nagyon is aktuális lesz. Bízunk benne, hogy a Hivatal szakemberei meg fogják találni rá a megoldást.

Ágazati szinten a 12,5 milliárd forint közműadó, felügyeleti díj, tranzakciós illeték, félévtől a rezsicsökkentés hatása, amely egész évre számítva 20 milliárd forintot jelent – ez egy átlagos vízműcégnél az árbevételek 15%-át teszi ki. Ezek itt most ágazati számok, vannak természetesen szélsőségek. Infláció mindig lesz, lehet, ha minimális is, ugyanakkor azon anyagok és eszközök, amelyek a víziközmű-szolgáltatás fenntartásához, üzemeltetéséhez

kellenek, azok nem olyan inflációs értékekkel vannak benne a fogyasztói kosárban, mint más értékek, tehát nem kis feladat lesz az sem.

Hogyan reagáltak a vízműcégek ezekre a hatásokra? Rögtön felmerült az első menedzserekben, hogy létszámot kell csökkenteni, mert a víziközmű-szolgáltatásban a költségek 40%-a létszámhoz kötött.

A létszámcsökkentés viszont nem szól amellett, hogy az üzembiztonság növekedjen. Nem lehet mindent automatizálni, nem lehet gépekre cserélni az élő munkaerőt. Azonkívül van egy végkielégítési hatás, de ami a legfontosabb, hogy az országnak most nem munkanélküliekre van szüksége, hanem magas foglalkoztatottságra, élő munkahelyekre, a termelésben dolgozókra. Az integrációs folyamat során szinte mindegyik polgármesternek az volt az első elvárása a vízműcégek felé, hogy munkahelyek nem szűnhetnek meg a faluban, illetve a városban. Sok helyen szerződésbe foglaltatták, hogy hány évig kérik az új vízmű által a munkatársaik foglalkoztatását. Teljesen jogos.

Ha a státusznak maradnia kell, akkor nincs mit tenni, a bérhez kell hozzányúlni. Nem reprezentatív felmérésekből látható, hogy vannak olyan cégek, amelyek a 2012-es bértömeget ki fogják tudni fizetni 2013-ban a dolgozóiknak, de sok olyan cég van, ahol a 2012-es jövedelemviszonyokhoz képest 5–7–10%-kal kisebb jövedelmek fognak kikerülni.

Mit csinál ilyenkor a dolgozó? Beviszi a vezérigazgatóhoz a papírt, miszerint a kormány ajánlása az, hogy ennyi meg annyi béremelés legyen Magyarországon. Majd a következő dolog a karbantartási keretek csökkentése. Véleményünk szerint a legtöbb esetben ez volt a legmarkánsabb, hisz ennek rövid távú hatásai eredményesek lehetnek, de ezeket a babérokat is egyszer le kell majd aratni. A szolgáltatás azon részei, amelyek egy részét nem látjuk mindennap, azok a művek, amelyek kopó, forgó, mozgó alkatrészeiből, irányítástechnikai eszközökből lehet spórolni a karbantartáson, a tmk-n (tervszerű megelőző karbantartás), de ennek előbb-utóbb jelentkezik a hatása.

Azt gondoljuk, hogy a 2013–2014-es évet a vízművek át tudják vészelni ezen helyzetek kezelésével, nem vitás, hogy mindenkinek ki kell venni a saját részét annak érdekében, hogy az országot egy kicsit előre lehessen mozdítani, de 2015-től minden bizonnyal nem lehet arra berendezkedni, hogy ilyen csökkentett javítási, karbantartási büdzsével működjenek a víziközmű-szolgáltató cégek. A felújítások elmaradása, a vízmű cégek tekintete átkerült az eddigi üzemi eredményközpontúságról a folyószámlaegyenleg-központúságra.

Ha mégis sor kerülne hitelfelvételre, már 14 olyan cég van, amelyek tudnak vinni működési engedélyt. Mellette van még legalább 36 szereplő a piacon, amelyek tovább fognak működni. Nagyon nehéz ez a helyzet is, mert ha a bank nem finanszírozza és a vízműcégnek nincs pénze, jönnek a tartozások, és a cég tulajdonosi segítséget kér.

Melyik az az önkormányzat, melyik az a településvezetés, aki bele tud ma tenni a vízművébe 100-200-300 millió forintot? Mire is? Fejlesztésre? Nem, arra, hogy működjön, arra, hogy a szolgáltatás biztosítva legyen. Ez területenként változó.

El vannak temetve a csövek, nem látjuk őket, de tudjuk, hogy ha a hálózati veszteségünk évről évre nő, akkor az egy fenntarthatatlan pályát fog eredményezni, ami a gazdálkodási adatokba visszaszivárog, és még nehezebb lesz majd megvonni, még több pénz kell hozzá. Mivel a likviditás így megbillen, az ágazati kintlévőség húszmilliárd forint körül van. Több szektorban a rezsicsökkentés hatására csökkentek a kintlévőségek. A vízműveknél ez még nem jellemző, mivel itt a rezsicsökkentés félévtől lépett életbe. A most (2013. szeptemberben) kapott számlák azok, amelyek először csökkenhettek. Remélhetőleg, hogy itt is látunk ilyen tendenciákat.

Azzal, hogy a javítási/karbantartási feladatok csökkentek, mert visszafogják őket, az emberek viszont ott vannak. Azzal felszabadult egyfajta humán kapacitás. Az elkötelezett jó szakember mit csinál, ha felszabadul munkaidejének 20%-a? Hát… nagyon ideges lesz attól, hogy szükség lesz-e még rá. A vízművek azon gondolkodnak, és azért tesznek, hogy ezeket a meglévő kapacitásaikat átállítsák más értelmes, a cégnek hasznot hozó munkára. Ilyenek például az ellenőrzések és a kintlévőség-kezelés. Biztos vagyok benne, hogy ha van az országban átlagosan 25% hálózati veszteség, attól tartok, hogy annak legalább 10%-a eltulajdonított víz. Sok cégnél tudom, hogy emberek tucatjai vannak arra ráállítva, hogy keressék az illegális szolgáltatást igénybe vevőket, valamint közreműködjenek a kintlévőségek behajtásában. Nem népszerű dolog egyik sem. Nagy konfliktushelyzetekkel jár, de jelenleg nincs más út.

A fejlesztési források beszűkülnek, adott esetben megszűnnek. Jelenleg az 50 cég közül – úgy becsülik – 5–10 olyan lesz, ami 0 fölötti üzemi eredménnyel fogja zárni a 2013-as évet. Az összes többi esetben azt gondolják a szakemberek, hogy negatív üzemi eredményt várnak. Lehet, hogy 5–10-nél nagyobb lesz azon cégek száma, amelyek folyószámlahitel igénybevétele nélkül fordulnak szilveszterkor, de a többség folyószámlahiteles lesz. A 2014-es évben két féléves rezsicsökkentési hatás van, ebben szintén érződött az infláció, amelyet át kell valahogy vészelni, és aztán 2015-ben majd várjuk az új díjrendszert. Éppen ezért, felvázoltunk néhány megoldási javaslatot, amelyek akár külön-külön, akár bizonyos kombinációban megoldást jelenthetnek erre az átmeneti időszakra.

Tudjuk azt, hogy a kormánynak rendkívül fontos a munkahelyek védelme, a foglalkoztatottsági szint megtartása, növelése. Látható, hogy az integrációs folyamat az egy végbemenő folyamat, 400 cégből lesz 40 cég, nyilvánvaló az is, hogy itt lesznek olyan munkaerők, amelyek hosszú távon státuszmegszűnéssel járnak. Tudjuk azt is, hogy az ágazat korfája meglehetősen elidősödő. Tehát olyan a korfa, hogy 6-8 éven belül viszonylag sokan fognak nyugdíjba menni. Ennek az első hatása már 2-3 éven belül jelentkezni fog. Vagyis meg lehet úgy oldani ezt az átszervezési folyamatot, hogy természetes fluktuációval történjen az ágazatban a létszám lecsökkentése.

Meg kellene vizsgálni, hogy mi lenne, ha a nemzeti tulajdonban lévő közművezetékek után nem kellene közműadót fizetni. Ennek a enyhébb verziója az, hogy kell közműadót fizetni, de a közműadó nagy részét fordíthassák víz- és hálózatrekonstrukcióra, ivóvízminőség-javító programokra, csőcserékre, olyan technológiai fejlesztésekre, amelyek az ágazat dolgait előrébb viszik.

Harmadik javaslatként megfontolandó lenne a kompenzációs rendszer. Tudjuk, hogy sok vita volt a múltban arról, hogy mi az elismert költség a vízdíjban és mi a nem elismert. Nagyon szélsőséges vélemények is voltak. Tudjuk azt is, hogy nagyon szélsőséges képet mutat az, hogy egy vízdíjban mennyi a fel nem osztott ún. igazgatási költséghányad. Most már van Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatalunk, ahová a számok rendszeresen mennek be minden egyes cégtől. Ezzel kapcsolatosan meg kellene vizsgálni azt, hogy legyen egy olyan kompenzációs rendszer, ami működjön 2014-ben azért, hogy a víziközmű-szolgáltatás megfelelő színvonalon, megfelelő üzembiztonsággal rendelkezésre álljon. Az energetikai hivatal döntse el azt, hogy mi az igazolt költség és mi nem. Döntse el azt is, hogy ne lehessen keresztfinanszírozni a másodlagos tevékenységeket. Továbbá, hogy mi a működéssel összefüggő és mi a nem összefüggő költség. Azt gondoljuk, hogy a Hivatal felkészült és nagy biztonsággal el tudja dönteni, így akár ezzel a módszerrel lehetne a további feladatokat megoldani.

Zárszó

Végezetül megnéztük, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal felé fizetendő felügyeleti díjat milyen számítási módszerek alapján határozták meg a különböző ágazatokban. Azt láthatjuk, hogy a víziközműszektor az a szerencsés terület, ahol felhasználói egyenérték alapján kell fizetni, és arányszámait tekintve ez 50%-kal magasabb terhelést jelent a víziközműszektornak, mint más szektoroknak. Nem olyan nagy összeg, de azt gondoljuk, hogy egy kisebb összeget lehetne juttatni a szektorhoz azáltal, ha itt egységesítenék a felügyeleti díj mértékét a szektorok között. A bekötési vízmérők hitelesítési ideje jelenleg 4 év, Nyugat-Európában ennél magasabb hitelesítési időtartamok vannak, sőt a mellékmérők esetében Magyarországon is a nagyobb hitelesítési idő elfogadott. Vagyis ha 4 évről 6 évre, esetleg 8 évre változtatnák ezt a szabályozást, 100 milliókat, milliárdot jelenthetne évente a vízműcégeknek.

Tűzcsapok ellenőrzési gyakorisága: jelenleg évente két alkalommal kell ellenőrizni, s azt dokumentálni. Nagyon sok vizet elöblítenek, nagyon sok munkaerőt leköt. Az utóbbi időben több helyen elhangzott a médiában is, hogy véleményük szerint elegendő lenne évente egyszer megnézni.

Helyreállítások esetében vannak olyan jellegű problémák, amikor egy csőtörés után az önkormányzat előírja, hogy egész pályás úthelyreállítást kér, előre 10 métert, hátra 10 métert, tehát a csőtörés javításának bekerülési költsége háromszorosát elköltjük aszfaltozásra, ami persze a településnek jó, mert előbb-utóbb le lesz aszfaltozva az utca, de ezt a problémát nem így kellene megoldani.

Kérdések

1) Kinek és milyen alapvető feladatai vannak az ellátási felelősség elve szerint a víziközmű-szolgáltatást érintően?
2) Milyen szerepe van a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak?
3) Milyen problémákat tudna f elsorolni a jelenlegi helyzettel kapcsolatban?
4) Ön szerint melyek a víziközmű-ágazat hosszabb távú feladatai?