

# Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

I. évfolyam

\*\*\*

1. szám

\*\*\*

2015. július-szeptember



Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

## A SZÁM TARTALMA

### Állam és mások

**Horváth M. Tamás:** Kié a közjog?

**Péteri Gábor:** Ezt akartuk? Lakossági és polgármesteri vélemények az új helyi önkormányzati rendszerről

**Balogh Éva:** Hallgatni arany, beszélni ezüst? Néhány gondolat az állami szférában dolgozók szólásszabadságáról és annak korlátairól

**Varga Judit:**3P: Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája?

**Zoványi Nikolett:** Szereptévesztés megtámogatva – Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái

### Közpénzek

**Péteri Gábor:** Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás

**Bordás Péter:**Ki mint vet, úgy arat – de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről

**Lovas Dóra:** A pénzügyi felügyeletet ellátó MNB és a „Quaestor ügy”

### Közszolgáltatások

**Szilágyi János Ede:** Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? Igényből az alapvető emberi jogként elismerés útján

**Szilágyi János Ede:** Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? II.

**Szilágyi Emese:** Mennyit ér a közszolgáltatás? A hulladékkezelési díjszabás alkotmányos problémái

**Pénzes Ferenc:** Üzenet mai iskoláinkba

### Fórum

### Hírösszefoglalók

---

**IMPRESSZUM**

---

**FELELŐS SZERKESZTŐ**

Bartha Ildikó

**SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:**

Bartha Ildikó (szerkesztő)  
Bordás Péter (hírszerkesztő)  
Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)  
Zoványi Nikolett (technikai szerkesztő, blogszerkesztő)

**KIADJA**

MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport  
Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.  
Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.  
Tel/FAX: (52) 512-701/77119  
E-mail: kozszolg.kut@law.unideb.hu  
Blog oldal: kozjavak.hu

**Megjelenik negyedévente**

**ISSN 2598-7190**

**DOI 10.21867/KjK**

© 2016 MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

---

**TARTALOMJEGYZÉK**

---

<i>Kié a közjog?</i> .....	4
<i>Ezt akartuk?</i> .....	7
<i>Hallgatni arany, beszélni ezüst?</i> .....	13
<i>3P: Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája?</i> .....	17
<i>Szereptévesztés megtámogatva</i> .....	21
<i>Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás</i> .....	24
<i>Ki mint vet, úgy arat – de lesz mit?</i> .....	29
<i>A pénzügyi felügyeletet ellátó MNB és a „Quaestor ügy”</i> .....	34
<i>Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság</i> .....	38
<i>Vízhez való jog - ábránd vagy immáron valóság II.</i> .....	42
<i>Mennyit ér a közszolgáltatás?</i> .....	45
<i>Üzenet mai iskoláinkba</i> .....	49
<i>FÓRUM</i> .....	53
<i>Hírösszefoglalók</i> .....	54
<i>Szerzőink figyelmébe</i> .....	62

**KIÉ A KÖZJOG?***Horváth M. Tamás<sup>1</sup>*

*Az államtudományok kisajátítására<sup>2</sup> irányuló törekvés ráirányítja a figyelmet a tudományterületek összefüggéseire. Állam nincs közjog nélkül, amelynek tudományai kiemelten foglalkoznak ezzel a témával. Miként a gazdaság-, a menedzsment- vagyapolitikatudomány is. Az államtéma mindnyájuké, ezért senki másnak ne legyen csak a sajátja.*

A közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam. A társadalmi szerveződések működése, magántársaságok közcélú szerepekben, nonprofit szervek aktivitása, vallási közösségek és egyházak közszolgáltatási tevékenysége, a tradicionális közösségek működése más további e körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális intézmények „alulról”, a nemzetközi integrációk „fölről” egészítik ki a hagyományos államkép formáit.

Az állam a közszektor egyik alakzata. Alkalmazott tudományos megközelítései sokfélék. A hagyományos közjogi szemlélet elsősorban szabályozási felhatalmazást és szabályok rendezett halmazát látta. A modernebb közelítésű jogászok azonban már nemcsak egy-egy részterület rendelkezéseivel foglalkoznak, hanem szakmailag és módszertanilag egyaránt komplex társadalmi regulációs mechanizmusokban gondolkodnak.

A közösség igazgatása másképpen a menedzsmenttudományoknak is a középpontjában áll. A gazdasági megközelítés az állami megoldásokat inkább kormányzási formák egyikének tekinti és azokat a magángazdasággal való összefüggéseiben tárgyalja. Az ilyen fókuszú szemlélet a gazdálkodástudományok körében a legkiterjedtebb.

Az állam továbbá a társadalompolitika ágazati területeinek is fontos, de itt is, legkevésbé sem egyedüli szereplője. Az ún. közpolitikákat többnyire a politikatudományok szakterületeinek tekintik. Itt azonban nem annyira intézményekkel, pártokkal és effélékkel foglalkoznak, inkább meghatározott jellemző közösségi vagy gazdasági szükségletek célszerűsége alapján, különböző kielégítési megoldásainak összevetésére és értékelésére összpontosítanak.

Bárhonnan nézzük is, az állam nem tudományos szemlélet, hanem téma. Az alábbi ábra mutatja képletesen az említett összefüggéseket. Régebben a kontinentális Európa egy részében az államtudományokat egy-egyértelműen a joghoz rendelték. Aztán a közmenedzsment és a közpolitikai irányú megközelítések terjedésével plurálissá váltak a megközelítések és az alkalmazott módszerek, nem is beszélve a képesítést adó szakmákról. Mindnyájuk előnyére válva, tegyük hozzá. A másik kiszorítása mindenestre föl sem merült – másutt legalábbis nem.

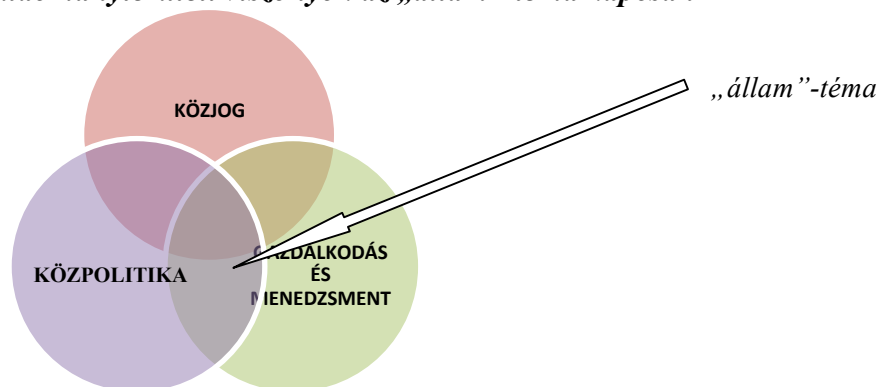
---

<sup>2</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>1</sup>Horváth M. Tamás, DSc., tszv. egyetemi tanár, DE ÁJK; kutatócsoport-vezető, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

<sup>2</sup> [http://mta.hu/ix\\_osztaly\\_hirei/a-gazdasag-es-jogtudomanyok-osztalyanak-2015-junius-17-i-allasfoglalasa-136520/](http://mta.hu/ix_osztaly_hirei/a-gazdasag-es-jogtudomanyok-osztalyanak-2015-junius-17-i-allasfoglalasa-136520/) (letöltés: 2015. 09. 15.)

### Tudományterületi viszonyok az „állam”-téma kapcsán



#### 1. Kapcsolatok a közjogban

A modern (köz-)jogtudomány a közösség által való elfogadottságból eredezteti a jogot, mely ezért történetileg megelőzi az államot. Az amerikai közigazgatási tankönyvek iskolapéldája a zsidó nép, amelyiknek a huszadik század közepéig nem volt állama. Szokása, szervezettsége, erkölce, vallása, törvényei azonban ősidőktől működtek.

Minden közjogi diszciplínának mindenkor van sajátlagos eszmei viszonyítási pontja. Még ha ezek különbözőek és időben változóak is, közös a mai fejlett világban a sajátlagos értékelkötelezettség. Ilyen az alkotmányjog tudomány művelői számára a választóktól kapott felhatalmazás vagy az alapjogok jelentősége, a nemzetközi jognak a nemzetközi közösség léte, a közigazgatási jog tudományos rendszerében a kormányzati szintek demokratikus és önkormányzati karaktere, az európai jog számára az EU szabadságai, valamint a szubszidiaritás elve, a közpénzügyek jogában a piacgazdaságbeli kormányzati szerepek természetének alapul vétele és így tovább.

Nem feltétlenül adott állam hatályos formális jogának jelenségei ezek. Nem is beszélve a maradéktalan megvalósulásukról, ami megfelelő törvényi környezetben is legfeljebb csak az ideák világába való áhított, de soha el nem érhető tökéletesség eszményének volna megfeleltethető.

A fenti értékeknek egymáshoz ugyanakkor van kapcsolódásuk. A közjog különböző területeinek, tudományos művelésének problémái sok szálon összefonódnak. Az alkotmányjog vagy az európai jog alapjainak tételezése például a tárgyalt diszciplináris kör mindegyikének kiindulási eleme. De az összefüggések számossága alighanem korlátlanak tekinthető.

Közülük különösen aktuális a legutóbbi idők változása, amelyik a fenti sajátos értékeken belül és közöttük új típusú konfliktusokat gerjeszt, nyilván eddig nem kellően fölismert közösségi kihívásokra adott válaszlehetőségek formájában. Kiemelésre érdemesek egyebek mellett a következő kérdések:

- a nemzeti (és esetleg a nemzetek fölötti) alkotmányosság, illetve a globalizáció konfliktusai,
- az integrációs politikák nem várt irányú, mert a korlátokat jobban hangsúlyozó változásai,
- a közfeladatok kiterjedésének mértéke és táguló határai a piacgazdaságban,
- a környezeti fenntarthatóság és a részben benne rejtett gazdaságpolitikai érdekviszonyok konfliktusai és meghatározottságai.

Mindezeknek és sok mástovábbikonfliktusoskérdésnek a különböző állam- és jogtudományi értelmezései, megközelítései sajátosak, de az adott alapfelvetések komplexitása egyben össze is köti a szakmai érdeklődőket, kutatókat.

A példaként említett új ellentmondások keresztül kasul szabják a közjogi és részben még a magánjogi tárgyak közötti megszokott határokat. Válaszlehetőségeket együtt is érdemes kutatni ezért. Már csak azért is a tudomány nem elvont, hanem praktikus világában, mert aligha jogszabályi kinyilatkoztatások fogják heurisztikusan megoldani a fölmerült problémákat.

## 2. A jó hiéna

*„Kopogtatnak: Nyitni tessék!  
– Ki az? – kérdik a kis kecskék.  
Rajta, nyissátok ki, én a  
megbízható, jó hiéna.”*

*(Devecseri Gábor: Állatkerti útmutató)*

Valaki végzetesen félreérthette a nyugati szakirodalom jó kormányzásról, illetve jó kormányzatról szóló tanulmányait, amikor a terminust a „jó állam” fogalmaként fordította le. Hiszen nem annyira a viselkedésről, még kevésbé az önképről van szó.

a) Az állam a közösségké, miképpen a közszektornak minden más formációja is az övék. A közjognak éppen ezen az alapon témája a közhatalmi megnyilvánulások sora, közte a jogalkotás és a formális közjogi aktusok. Tehát nem fordítva: nem az állam kénye-kedve, tárgya, akarata a jog valósága.

Ilyesmit csak a marxizmus-leninizmus állított. „Jogotok csupán osztályotok törvényre emelt akarata” – írták a Kommunisták Kiáltványában majd 170 éve. Viszont mai értelmezésben a jogtudománynak igenis tárgya a törvényerőre emelt akarat minőségének a vizsgálata. Már csak ezért sem jó, ha az állam magának vindikálja a jogot a saját törvényre emelt akarata autentikus értelmezéséhez.

b) Fölmerülhet egy olyan érv is, hogy manapság a kormányzat szerepei kiterjedtebbek, mint a neoliberalizmus modelljében, ezért megalapozott az állam kizárólagosságait jobban biztosítani.

A közszektor-szerepek valóban változás alatt állnak. Az előző alcím alatt fölvetett új problémák, melyek a közjog egészére hatnak, éppen erre utalnak. De az is látszik talán már megfogalmazásuk módjából, hogy az állami megoldás mindnél csak egy a több közül, ráadásul annak milyensége, minősége rendkívül sokféle a világban. A problémakezelés kizárólagossága iránti kétes elhivatottságnak viszont az általunk említett konfliktusok kezeléshez vajmi kevés a köze, mert azzal már egészen más, hatalmi-politikai kérdésekhez jutunk el. Ha csak annyi nem, hogy persze vannak extrém válaszok, amelyeknek hosszabb távú társadalmi költségeivel, bizony, idővel elkerülhetetlenül szembe kell majd nézni.

Mindebből az következik, hogy az állam ma komplexebb és kihívóbb vizsgálati tárgy, mint a korábbi egy-két évtizedben. A közjoggal szembeni kérdések is összetettebbek. A korábbi paradigmákat együtt és egymás szakterületeire tekintettel érdemes szembesíteni, szükség szerint újragondolni.

Ezzel összefüggésben a magánjogi kapcsolatok alakulására is külön figyelmet kell fordítani. Jelentős szerepe van továbbá a fenti ábra közjog-tudományokon kívüli halmazaira és a velük való összefüggésekre való összpontosításnak.

Végül a kihívásokra való válaszkeresés tartalmai mellett a stílus sem mellékes. Nem mindegy, hogy az államtéma megközelítéseit keressük, vagy a témát annak fontosságára hivatkozással államosítják.

DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.

## EZT AKARTUK?

LAKOSSÁGI ÉS POLGÁRMESTERI VÉLEMÉNYEK AZ ÚJ HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERRŐL

*Péteri Gábor*<sup>3</sup>

*2010. évi politikai váltás egyik meghatározó területe volt a helyi önkormányzati és közszolgáltatási rendszer átalakítása. Itt szükség is volt a változásra, mert egyre inkább megjelentek a városi és falusi élet közötti minőségi eltérések és a részben ezt leképező területi különbségek. A helyi szolgáltatások színvonala a költségvetési visszafogások következtében és az önkormányzati saját források hiánya miatt romlott. Az elaprózott települési önkormányzati rendszeren belüli koordináció – akár megyei, akár nagyvárosi térségi szinten – az érdekeltség hiánya miatt nem működött jól. Mindezekkel együtt jártak a helyi igazgatás kapacitás problémái és a decentralizáció miatt jobban láthatóvá váló korrupciós esetek.*

Az elmúlt öt év reformjai a helyi önkormányzati rendszer szerteágazó problémáira egysíkú megoldást kínáltak: mindent vissza a központba, korlátozzuk a helyi mozgásteret. A feladatcentralizáció következtében egyharmadával csökkent a helyi költségvetés, hiszen a közoktatás, az egészségügyi ellátás, az igazgatási feladatok jelentős része ma már nem tartozik a helyi önkormányzatok felelősségi körébe. A közüzemi szolgáltatásokban lezajló koncentrációval együtt járt az állami befolyás erősödése, mert az alternatív szolgáltatási formák jelentős versenyhátránnyal indulnak, a szolgáltatási díjakat a minisztériumban határozzák meg. A hitelkonszolidációval látszólag sokat nyertek az önkormányzatok, de valójában az általános, egyedi mérlegelés nélküli hiteltörlesztés nagyon is differenciáló hatású volt, nem beszélve a költségvetési gazdálkodási morálra gyakorolt hatásáról.

A megyei önkormányzat térségi feladat ellátási hatáskörei helyett fejlesztési támogatás-elosztó és közvetítő szerepe erősödött meg. A Modern Városok program<sup>4</sup> egyedi megállapodásai a megyei jogú városokat fűzik fel a központi költségvetésre. Miközben a polgármesteri bértábla a kistelepülések vezetőit értékeli le, elindítva egy negatív kiválasztódási folyamatot azokon a településeken, ahol egyébként is csak az önkormányzat az egyetlen közösségi szervezet.

Ennek az új világnak 2013 végére már többségében kialakultak a szabályai. Lassan mind a választott tisztségviselők, mind a szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság megismerhette az új helyi önkormányzati rendszer jogi, intézményi, finanszírozási kereteit és érzékelhette a

<sup>1</sup>A bejegyzés az OTKA K 101147 sz., "A városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben" című kutatási projekt [kutatásvezető: Horváth M. Tamás] keretében lefolytatott felmérések, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című projektje keretében végzett kutatások alapján készült. [Az utóbbi projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.]

<sup>3</sup>Péteri Gábor, CSc., tanácsadó, LGID Ltd.

<sup>4</sup>[http://mandiner.hu/cikk/20150325\\_indul\\_a\\_modern\\_varosok\\_program](http://mandiner.hu/cikk/20150325_indul_a_modern_varosok_program)

változások hatását. De a politika saját belső logikája szerint végbement reformokhoz vajon mit szólnak az érintettek?

Felmérésekkel arra kerestük a választ, hogy a közszolgáltatásokban lezajlott változásokat és az önkormányzati működés, gazdálkodás új értékeit milyen módon ítéli meg a lakosság és a városi polgármesterek. Két hullámban, 2013 őszén és 2015 februárjában egy-egy 1200 fős országos mintán a lakosságot kérdeztük meg, valamint 2013 végén a 108 városi polgármester válaszolt a kérdezőbiztosainknak. A városi polgármesteri minta területi lefedettsége jó, viszont kissé túlreprezentáltak voltak a fővárosi kerületek és a kisebb méretű városi önkormányzatok.

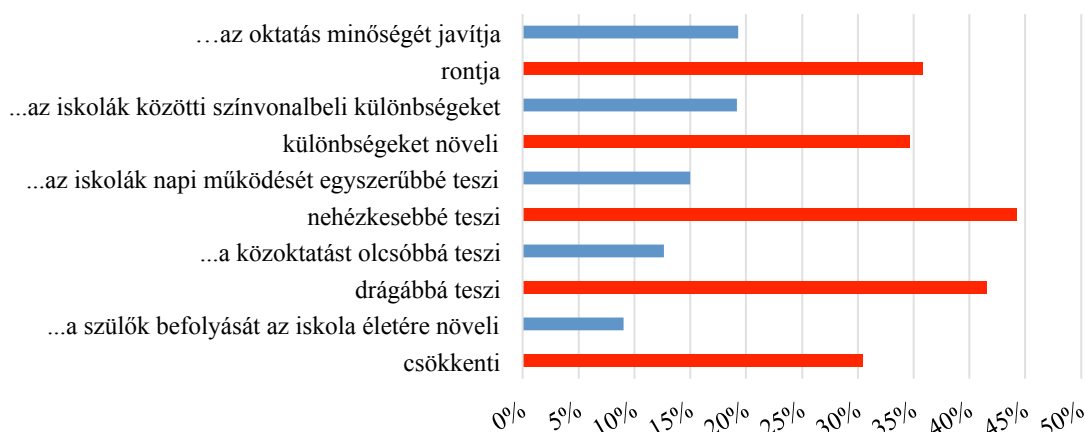
### A közoktatás államosítása

Az alap és középfokú oktatás rendszere 2013 ősztől már az új szabályok szerint működik, ekkorra ugyanis lezajlott az iskolák állami fenntartásba vétele és az irányítás központosítása. Mindezekkel együtt módosultak a gazdálkodás feltételei is, mert a működtető önkormányzatok oktatási támogatása megszűnt és az oktatási célú ingatlanokat használatba vette a fenntartó. A fenntartói és irányítási, valamint az üzemeltetési és finanszírozási változásokkal szemben többféle elvárás fogalmazódott meg. Elsődleges cél az oktatás minőségének javítása, valamint az iskolák közötti különbségek mérséklése volt. Emellett a költségvetési politika célja a megtakarítások elérése és a hatékonyabb működés biztosítása volt. A lezajlott központosítás nyilvánvalóan átrendezte az elszámoltathatósági viszonyokat is.

Felméréseink mind a két időpontjában hasonló válaszokat kaptunk, sőt a másfél év első tapasztalatai szerint még romlott is az állami fenntartásba vétel megítélése. Ezek szerint 2015-ben (1. ábra) a lakosság többsége úgy érzékeli, hogy a központosító reformok következtében az oktatás minősége romlott (35,8%), az iskolák közötti különbségeket növeli (34,7%), az iskolák napi működését nehezíti (44,2%), a köznevelést drágábbá teszi (41,6%) és a szülői befolyást csökkenti (30,4%). Ugyanezen kérdések pozitív megítélése a 2013-hoz képest, az első tapasztalatok szerint romlott. (A harmadik válaszlehetőséget (a központosításnak az adott kérdésre nincs hatása) választók aránya általában a két szélsőséges válasz közé esett, illetve viszonylag magas (15%-17%) volt a „nem tudom” választ adók aránya.)

1. ábra

#### A közoktatási intézmények központi irányítás alá helyezése...



Forrás: a szerző saját készítése

A 2013-as városi polgármesteri felmérés eredményei inkább a hivatali optimizmust mutatták. A polgármesterek általában a lezajlott központosító reformokat pozitívan ítélik meg. A többségük véleménye szerint kiegyenlítettebb lesz az oktatás színvonala, legtöbbjük úgy véli,



hogy javul az oktatás minősége és hatékonyabb lesz a működés. A szülői befolyást szerintük nem érintik a változások.

Az állami fenntartásba vétellel párhuzamosan megnőtt az *egyházaknak történő intézményátadás* is. Az oktatási és szociális intézmények átadását láthatóan nem az értékek és a lakossági igények, hanem a pénzügyi és igazgatási kényszerek mozgatták. A válaszadók 3,8%-a véli úgy, hogy a helyi igényekre reagált az intézményátadással az önkormányzat, vagy a jobb minőségű oktatás miatt adták volna át az intézményeket (12%). A többség szerint egyszerűen pénzügyi okok indokolták az egyházi fenntartásba adást: a változások indoka az volt, hogy nincs pénze az önkormányzatoknak (41,2%) és csökkent az állami támogatás (34,5%).

A közoktatásban lezajlott változások megítélésének különbségei mögött többféle ok is meghúzódhat. Regressziós elemzéssel azt vizsgáltuk, hogy települési sajátosságok (lakosság szám, közigazgatási jogállás), regionális elhelyezkedés vagy személyes jellemzők (életkor, jövedelem, iskolai végzettség, bal-jobboldali beállítottság) magyarázzák inkább a válaszok eltérését. A közoktatás központi irányítás alá helyezésének megítélésében meglévő eltéréseket egyértelműen, magas szignifikancia szinten a *bal-jobboldali politikai értékválasztás* határozta meg. A különbségek csökkenésére, a rendszer olcsóbbá tételére és a szülői befolyásra vonatkozó véleményeket még a válaszadók *településének nagysága* is befolyásolta, de sokkal kisebb megbízhatósági szinten.

### Közüzemei átalakulás

A vízi-közmű szolgáltatásban és a hulladékgyűjtésben az államosítás és a központosítás hatására nagyobb szolgáltató szervezetek jönnek létre. Ennek *lakossági* megítélése általában kedvező, tehát úgy tűnik, az átlagos fogyasztó számára közömbös, hogy milyen módon szerveződik meg az ellátás. Inkább csak a szolgáltatás színvonala és ára érdekli őket. Az elmúlt évek leglátványosabb szabályozási változása a közüzemi díjak kötelező csökkentése volt. A rezsicsökkentés a többség szerint jó (50,4%), vagy nagyon jó (23,6%) döntés volt (*1. tábla*). Érdekes módon másfél év alatt azért kissé romlott a díjcsökkentés megítélése: kissé csökkent azok aránya, akik szerint nagyon jó döntés volt (-7,9%) és ugyanennyivel megnőtt azok aránya, akik szerint rossz vagy nagyon rossz döntés volt a rezsicsökkentés.

1. tábla

A rezsicsökkentés lakossági megítélése		
	2013	2015
nem tudja	5,5%	5,5%
nagyon rossz döntés volt	2,6%	4,6%
rossz döntés volt	10,1%	15,9%
jó döntés volt	50,3%	50,4%
nagyon jó döntés volt	31,5%	23,6%
<i>összesen</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>
átlag	3,17	2,98

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

Másfél év tapasztalatai alapján a fogyasztók számára is kezdenek látszani a központi díjszabályozás hatásai (*2. tábla*). Abban teljes az egyetértés, hogy ezzel megakadályozható a tulajdonosok túlságosan nagy profitja és így hatékonyabb működésre lehet ösztönözni a közműszolgáltatókat. Viszont az is egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy így kevesebb pénz jut majd fejlesztésre, felújításra. A két felmérés között, másfél év alatt megnőtt azok aránya is, akik inkább azzal értenek egyet, hogy a rezsicsökkentés hatására romlani fog a szolgáltatási színvonal.

2. tábla

A rezsicsökkentés hatásai		
	Teljesen és inkább egyetértők aránya	
	2013	2015
romlani fog a szolgáltatás színvonala, megbízhatósága	51,2%	62,9%
megakadályozza, hogy a tulajdonosok túl nagy hasznot érjenek el	68,1%	62,0%
hatékonyabb működésre ösztönzi a közműcégeket	56,1%	60,3%
kevesebb pénz fog jutni a hálózatok felújítására, fejlesztésére	55,6%	60,1%

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. tábla

Javítja vagy rontja a feladatellátás színvonalát?	
szolgáltatási szerződések, üzemeltetői pénzügyek nagyobb nyilvánossága	2,68
víziközművek kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonjoga	2,56
szolgáltató szervezetek holdingokba történő összevonása	2,38
minimális víziközmű, hulladék-gazdálkodási szolgáltatói kapacitás előírása	2,36
szolgáltatási díjak központi meghatározása	2,36
rezsicsökkentés a közüzemi szolgáltatásokban	2,33
közműadó kivetése a szolgáltatókra	2,11
„A közüzemi és a kommunális ágazatban a....a feladatellátás színvonalát: nagyon javítja=4...nagyon rontja=1”	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A városi polgármestereket a helyi közüzemi szolgáltatások szabályozásának szakmai részleteiről is meg lehetett kérdezni. 2013 őszén az új szabályozás elemei közül legtöbbet a vízi-közmű infrastrukturális hálózat kizárólagos közösségi tulajdonlásától és a szerződések nagyobb nyilvánosságának bevezetésétől várják a polgármesterek (3.tábla). Ezen túl a szolgáltató szervezetek minimális méretének előírása lesz még hatással a vizes és a hulladék-gazdálkodási ágazatra. A nagyobb üzemméret a polgármesterek véleménye szerint ugyanolyan módon hat a szolgáltatások színvonalára, mint a központi díjszabályozás. A központilag szabályozott díjsökkentést tartják a legjelentősebb szabályozási lépésnek, de – a közműadó mellett – ezek inkább rontják a helyi feladatellátás színvonalát.

A politikailag legfontosabb kérdés, a rezsicsökkentés hatásának megítélésében jelentős különbségek vannak. A politikai programként induló rezsicsökkentés esetében a válaszadók politikai nézetkülönbsége érdekes módon kevésbé indokolja a válaszok eltéréseit. Viszont egyértelmű differenciáló hatása van a település méretének: a húszezer főnél kisebb lakosú városok polgármesterei között jóval többen vannak, akik szerint a rezsicsökkentés javítja a szolgáltatás színvonalát, mint a nagyobb települések csoportjában. A kisebb települések tehát

eddig is ki voltak szolgáltatva a közműcégeknek és csak a nagyobb városoknak volt tényleges befolyása a kizárólagos, vagy többségi tulajdonú szolgáltatókra.

### Változatlan önkormányzati értékek

A helyi közszolgáltatási és önkormányzati rendszer átalakítása ellenére az előző két és fél évtized decentralizációs politikáját mozgó értékek nem változtak. A lakosság véleménye az önkormányzati finanszírozás alapkérdéseiben alig változott és továbbra is a helyi önállóságot támogatják a válaszadók (4. tábla). Bár az állami támogatásokból történő finanszírozás igénye egyértelmű (72,5%), de ezek felhasználásáról a válaszadók szerint már helyben kell dönteni (77,8%). A települési adó esetében is inkább elvárják a központi szabályozást (57%), bár magas a korlátok nélküli adózási autonómiát elfogadók aránya is (37,5%). Hasonló mértékben megoszlanak a válaszok a helyi képviselői munka megítélésében is: többen tartják ezt fizetett tevékenységnek (62,3%), mint akik szerint ez inkább társadalmi munka (34,7%).

4. tábla

4.tábla. Helyi önkormányzati értékválasztás			
az önkormányzatok kiadásait elsősorban helyben képződő forrásokból kell fedezni	23,7%*	az államnak, a központi költségvetésnek jelentős mértékben hozzá kell járulni az önkormányzati költségvetéshez	72,5%
a települési adó mértékét központi szabályozással korlátozni kell	57,0%	az önkormányzatnak legyen joga arra, hogy bármilyen összegű adót kivessen	37,5%
az a helyes, ha a minisztériumok határozzák meg mire költse a támogatásokat az önkormányzat	19,0%	az önkormányzati támogatások felhasználásáról helyben kell dönteni	77,8%
a helyi képviselőség társadalmi munka, amiért nem jár fizetség	34,7%	a helyi képviselőnek jár díjazás, hogy ezt a feladatát lelkiismeretesen végezze	62,3%

\*Az állításpárok közül az adott kijelentést választók aránya

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A városi vezetők költségvetési értékrendje hasonló és alapvetően az sem változott. A polgármesterek az állami támogatásokra épülő finanszírozás gyakorlatát látnak elfogadhatónak, szükségesnek tartják az állami forrásátcsoportosítást és egyre inkább úgy vélik, hogy a helyi képviselőknek jár fizetség az önkormányzati munkájukért.

5. tábla

Fontos emberekkel fenntartott kapcsolat az előrejutásnak...			
Városi polgármesterek szerint (%)	1991	2004	2013
...nem feltétele	21,1	9,2	13,9
...fontos feltétele	44,7	59,5	50,9
...nagyon fontos feltétele	34,2	31,3	35,2
Összesen	100,0	100,0	100,0

Véleménye szerint az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat:  
1. Nem feltétele, ...3. Nagyon fontos feltétele.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A költségvetési támogatásfüggés természetesen erősíti az igénylői-kérelmezői szerepeket. A központosítással járó politikai és igazgatási viszonyok között terjedő *paternalizmus*

megítélése érdekes módon alakult át. Arra az általános kérdésre, hogy „az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat” 1991 óta csökken azok száma, akik szerint ez nem feltétele (5. tábla).

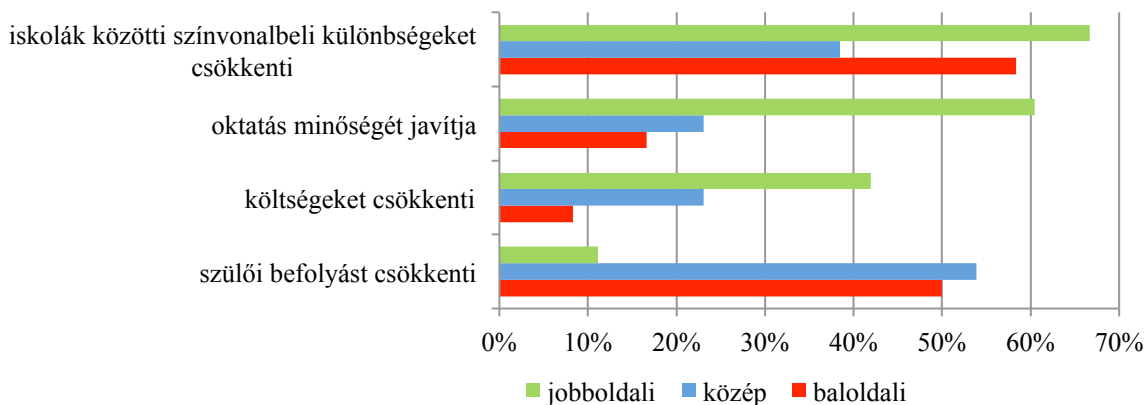
A mai polgármesteri vélemények eltéréseit a település közigazgatási jogállása (megyei jogú városokban a legkevésbé elfogadott) és földrajzi helye (Dunántúlon inkább elutasított) magyarázza. A személyes jellemzők közül pedig az életkor (idősebbek inkább elutasítják) differenciáló hatása érzékelhető.

### Csak a politika?

A lakossági véleményekből és a városi polgármesterek válaszaiból az derül ki, hogy a helyi önkormányzatiság megítélésében meglévő különbségeket leginkább a *válaszadók politikai preferenciái* magyarázzák. Nagyon jól szemlélteti ezt a számos ponton vitatott közoktatási reform egyes elemeinek megítélése (2. ábra). Az iskolák differenciálódásának kivételével a válaszok egyszerű politikai igazodást jeleznek: a jobboldaliak számára minden kedvezőbbnek tűnik, mint az ellenzékieknek. A lakossági válaszok eltéréseit hasonló módon a bal-jobboldali kötődés magyarázza.

2. ábra

#### A közoktatás központosításának hatása a polgármester politikai nézetei szerint



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Természetesen magyarázó tényezőként a regionális különbségek és ezzel összefüggésben a lakóhely, település mérete is megjelenik. Például a rezsicsökkentés támogatottsága inkább eltér régióként és a település jogállás mentén, mint a válaszadó politikai preferenciái szerint. A városi polgármesterek esetében a válaszok területi különbségei azt jelentik, hogy a helyi vezetés igyekszik alkalmazkodni a választói igényekhez. A csökkenő feladatok és kisebb mozgástér ellenére tehát azért több vonatkozásban is megmaradtak a helyi önkormányzatiság alapértékei.

**HALLGATNI ARANY, BESZÉLNI EZÜST?**

NÉHÁNY GONDOLAT AZ ÁLLAMI SZFÉRÁBAN DOLGOZÓK SZÓLÁSSZABADSÁGÁRÓL ÉS ANNAK KORLÁTAIRÓL

*Balogh Éva*<sup>5</sup>

*A hétköznapiakban sokféle kommunikációs hatás ér bennünket. Újságot olvasunk, televíziót nézünk, internetezünk, rendezvényekre járunk, tájékozódunk. Elvárjuk, hogy a közélet fontos eseményeiről, a társadalmat érintő kérdésekről, a közügyekről megbízható forrásból, korrekt információkat kapjunk. Más esetekben mi magunk vagyunk a közlő oldalon, amikor valamilyen okból – például munkánk, civil tevékenységünk vagy más miatt – megnyilvánulunk. Mindkét helyzet kiemelkedően fontos a demokrácia működése, a demokratikus társadalom fenntarthatósága miatt.*

Azok számára azonban, akik a közigazgatásban dolgoznak, komoly gondot okozhat, hogy bizonyos oknál fogva – különböző jog és nem jogi normák, esetleg vezetőjük utasítása miatt – nem beszélhetnek a munkájukat érintő egyes kérdésekről. Nem világos számukra, hogy egy, a munkájukat érintő kérdésre adott esetben milyen részletes választ adhatnak, de olykor abban is bizonytalanok, hogy egyáltalán válaszolhatnak-e ilyen jellegű kérdésekre. Ezek a helyzetek nemcsak a sajtó megkeresése vagy nyilvános szereplések alkalmával merülhetnek fel, hanem mindennapi kommunikációjuk során is. Ennek azonban az a negatív következménye lehet, hogy ezek az alkalmazottak úgy gondolják, jobban teszik, ha munkájukkal kapcsolatban egyáltalán semmilyen módon nem nyilvánulnak meg. Arra a következtetésre jutnak tehát, hogy a beszédől jobb megoldás lehet a hallgatás.

Egy speciális helyzet tehát az, ha az állami szervek – főként a közigazgatási, azaz államigazgatási és önkormányzati szervek – vezetői és az ott dolgozók megnyilvánulási szabadságát akarjuk feltérképezni. Ha az államot egy nagy szervezetként képzeljük el, akkor egy lépéssel közelebb kerülünk ahhoz, hogy megértsük, miről is van szó. Ahogyan például egy gazdasági társaságnak, az államnak mint szervezetnek is rendkívül sok egysége van, melyben rengetegen dolgoznak. Ahhoz, hogy működőképes legyen, ezt a szervezetrendszert valamilyen módon rendszerezni, egységesíteni, illetve irányítani kell. Ehhez több eszköz áll rendelkezésre – így különböző gazdasági, menedzsment stratégiák, üzleti tervek stb. A jog szempontjából a legfontosabb eszköz a szabályozás, illetve a szabályok alkalmazása. Az állam esetében ezeket a végrehajtó hatalomhoz tartozó egységeket, a kormány irányítja.

Azzal kapcsolatosan, hogy e szervezetrendszerben munkát végző személyek szólásszabadságára hogyan hat ki a felvázolt szituáció, több kérdés felmerülhet: korlátozhatja-e az állam a saját szervezetrendszerében dolgozók szólásszabadságát? Amennyiben a válasz igen, hogyan és milyen mértékben valósulhat meg ez a korlátozás? Egy lépéssel tovább haladva, élhet-e az állam olyan erőteljes korlátozással, hogy a közigazgatási szervek vezetőinek engedélyt kelljen kérni a felettes szervtől megnyilvánulásaik előtt? Megteheti-e azt az állam, hogy bizonyos kifejezések használatát nem engedélyezi ilyen szereplések alkalmával?

Ezek a kérdések minden államban felmerülhetnek, és megválaszolásuk a rendkívül bonyolult összefüggések és sokféle tényező együtthatása miatt nem egyszerű feladat. Jelen írás nem arra vállalkozik – arra nem is vállalkozhat –, hogy magabiztos válaszokkal álljon elő.

<sup>5</sup>Balogh Éva, PhD hallgató, DE-ÁJK

Célja inkább az, hogy felhívja a figyelmet ezekre a problémákra, és megmutassa azok különböző oldalait. Elsősorban alapjogi megközelítést alkalmazok, elsőként ezek fogalmát tisztázom, majd a téma szempontjából fontos két alapjogot jellemzek részletesebben: a szólásszabadságot és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Ezt követően térek rá a konkrét probléma érzékeltetésére néhány magyarországi példával ábrázolva azt.

Kiindulópontként az alapvető jogokról kell szólni. Ezek olyan jogosultságok, amelyek minden embert megilletnek kizárólag annál a ténynél fogva, hogy embernek születtek. Ezeket a jogokat a legtöbb állam nemzetközi dokumentumokban (Így például az ENSZ égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), illetve az Európa Tanács részes államai által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája), illetve alkotmányaiban elismeri. (Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és Felelősség című fejezet I. cikkében teszi ezt meg.) E jogok közös eredője, hogy mindenkit emberhez méltó bánásmód illet meg. Ebből következik, hogy az is közös jellemzőjük, hogy mindenkit egyenlően illetnek meg és az emberek elidegeníthetetlen jogai. E jogok kapcsán az államnak egyrészt az a feladata, ezeket tartsa tiszteletben, azaz, hogy ne avatkozzon be indokolatlanul a gyakorlásukba. Másrészt az államnak kötelessége az is, hogy tevőleges magatartással, szabályozás útján, illetve az általa létrehozott intézményeken keresztül biztosítsa az emberi jogok érvényesülését. Tehát, hogy tegye lehetővé az emberek számára, hogy éljenek ezekkel a jogaikkal, gyakorolhassák azokat. Ha pedig valamilyen módon e téren jogsérelem éri őket, az államnak biztosítania kell olyan eszközöket, amelyek útján e sérelmek orvosolhatók. E jogok tehát az egyének számára azt teszik lehetővé, hogy az állami önkénytől mentes legyen az életük, illetve, hogy szabadságuk kiteljesedhessen és részt vehessenek a társadalmi folyamatokban, továbbá, hogy meghozhassák a saját életüket érintő döntéseket.

Felmerülhet a kérdés, hogy meddig terjedhetnek ezek a jogok, hol vannak a határaik, mikor korlátozhatja az állam ezeket jogszerűen. Klasszikus válasz a kérdésre, hogy az egyik ember szabadsága addig terjed, ameddig a másik ember szabadságát nem sérti. Ez azonban még keveset segít az eligazodásban. Vannak olyan esetek, amikor arról van szó, hogy két alapvető jog kerül egymással szembe, és az egyik érvényesülése érdekében a másikat korlátozni kell. Lehetnek más olyan alkotmányos értékek is, amelyek indokolhatják az alapjogok korlátozását. Minden alapjog-korlátozásnak meg kell azonban felelnie bizonyos formai és tartalmi követelményeknek.<sup>6</sup>

Ilyen alapvető emberi jog a szólás- és sajtószabadság, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, azaz az információszabadság is. A véleménynyilvánítás szabadsága kiemelkedően fontos alapjog az alkotmányos demokráciákban. Azt, hogy ennek mi az indoka, két oldalról közelíthetjük meg. Egyrészt annak eszköze ez a jog, hogy azokban az ügyekben, amelyek a politikai közösség egészére vonatkoznak, úgy születhessen meg a döntés, hogy előtte mindenki elmondhassa az azokkal kapcsolatos véleményét. A közügyek megvitatásában való részvétel lehetősége a demokrácia megvalósulásának alapvető követelménye, ezzel valósulhat meg a közös döntéshozatal a társadalmi és a politikai ügyekben. Másrészt azért fontos a szólásszabadság, hogy az emberek egyénisége kiteljesedhessen. Az egyének önmegvalósítása, személyiségük kibontakozása is e jog gyakorlásával valósulhat meg.

Az információszabadság azt szolgálja, hogy az állam, illetve az állami intézkedések megismerhetőek legyenek az egyének számára. Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba.<sup>7</sup> Ez szintén a demokrácia egyik fontos eleme, hiszen az

<sup>6</sup> Lásd erről részletesebben: [http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny\\_birok/at\\_szabadsag/lecke1\\_lap3.html](http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_szabadsag/lecke1_lap3.html) (letöltés: 2015. július 1.)

<sup>7</sup>2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 3. § (5).

embereknek joguk van tudni a közügyek tekintetében a lehető legtöbb információról. Látható, hogy az információk ismerete a szólás- és sajtószabadság megvalósulásának előfeltétele. Ahhoz ugyanis, hogy a közösség tagjai megalapozott véleményt tudjanak kialakítani, és azt a nyilvánosság előtt ki tudják fejezni, arra van szükség, hogy az ahhoz kapcsolódó információk birtokában tudják kialakítani álláspontjukat. E tekintetben rendkívül problémás az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény legújabb módosítása<sup>8</sup> Magyarországon, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférést különböző eszközökkel, az adatigénylési folyamat több szakaszában jelentős mértékben megnehezíti.

Ahogy azt láthattuk, az alapjogoknak is vannak korlátai. Ez igaz az itt említett jogokra is. A korlátozásnak azonban mindig meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek.

A szólásszabadság érvényesülésének megteremtésében az állam kiemelkedő szerepet játszik. Emellett az államnak olyan eszközök állnak rendelkezésére, amelyekkel az általa helyesnek tartott véleményeket, nézeteket preferálni tudja. Ilyen lehet akár az oktatási rendszer kialakítása, a tananyag meghatározása, a közszolgálati televíziók műsortartalma, és ide tartozik az is, hogy az állami szervek vezetői és alkalmazottai hogyan fejezhetik ki magukat mások előtt. Döntés kérdése, hogy az állam, illetve a kormányzat hogyan bánik a rendelkezésére álló eszközökkel. Ami azonban rendkívül problémás, hogy mi, a társadalom tagjai erről meglehetősen keveset tudunk.

Magyarországon, az állami szférában dolgozóakra vonatkozó jogszabályok erről nagyrészt hallgatnak. Vannak olyan rendelkezések, amelyekről következtethetünk arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadságuk a társadalom többi tagjához képest szűkebb azokban az esetekben, ha munkájukhoz kapcsolódó közlésekről van szó. Ilyen szabály<sup>9</sup> (Kttv. 10. § (2)) például, amely azt mondja ki, hogy a közszolgálati tisztviselők munkaidejükön kívül sem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely – különösen munkakörük jellege, illetve a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – munkáltatója helytelen megítéléshez vezetne, vagy a munkáltató jó hírnevét megsértené, a jó közigazgatásba vetett bizalmat csorbítaná, vagy a közszolgálat célját veszélyeztetné. E rendelkezés azért korlátozza a szólásszabadságot, mert ilyen magatartás lehet akár egy hétköznapi beszélgetés is, melyben egy közszolgálati tisztviselő bírálatot fogalmaz meg az említett tárgykörök valamelyikéről. Ez a szabály tehát az egyéni önkifejezést gátolhatja. Kérdés, hogy ez mennyire indokolt egy demokratikus államban.

A szólásszabadságot korlátozó rendelkezésként említhetjük azt a szabályt is<sup>10</sup>, miszerint a közszolgálati tisztviselők kötelesek megtartani a minősített adatot, illetve nem adhat illetéktelen személyeknek vagy szervezeteknek ezekről tájékoztatást. Könnyen beláthatjuk azonban, hogy ez a szabály, illetve korlátozás szükséges az államszervezet működésének biztosításához. Mint ahogyan egy gazdasági társaság alkalmazottja sem mondhatja el senkinek az üzleti titkokat.

A közigazgatásról azonban mindannyian tudjuk, hogy hierarchikusan felépülő szervezetrendszer, az egyes szervek, illetve személyek között tehát alá-fölrendeltségi viszony van. Ez pedig arra enged következtetni, hogy ez a kérdéskör túlmutat a jogi szabályozáson. Nagy a valószínűsége ugyanis annak, hogy e szervek belső, a nyilvánosság számára ismeretlen kommunikációja, illetve a szervezeten belüli – nem jogi – normák tartalmazzák a szólásszabadságra vonatkozó korlátokat. Mivel ezek a társadalom tagjai számára ismeretlenek, óriási a bizonytalansági tényező a tekintetben, hogy hogyan viszonyuljunk például egy államigazgatási vezető által adott interjú tartalmához. A közelmúltban Magyarországon nyilvánosságra került egy ilyen belső körlevél az Emberi Erőforrások

<sup>8</sup>2015. évi CXXIX. törvény

<sup>9</sup>2015. évi CXXIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.), 10. § (2).

<sup>10</sup>Kttv. 10. § (3).

Minisztériumából. Ebben meghatároztak olyan szavakat, amelyeket a Minisztériumban dolgozók nem használhatnak, illetve az ezek helyett alkalmazható kifejezéseket. A köznyelvben „Újbeszél szótár”<sup>11</sup> néven terjedt el a körlevél.

Ehhez kapcsolódó másik gyakorlati probléma pedig az, amikor e szervek alkalmazottainak engedélyt kell kérniük a felettes szervüktől, hogy megnyilvánulhassanak a hozzájuk intézett kérdésekben, melyet még inkább súlyosít, ha azt nem kapják meg. Mindezek következménye az lehet, hogy olyan dermesztő hatás alakul ki ebben a szférában, hogy az ott dolgozók inkább semmilyen körülmények között nem osztanak meg információt a közigazgatás működéséről vagy a munkájukhoz kapcsolódó bármilyen témáról. A mindennapjainkban tehát inkább a „Ne szólj szám, nem fáj fejem” hozzáállást tapasztalhatjuk. Ezzel pedig az általam kifejtett célok – átláthatóság, a közügyek megvitatásának minél szélesebb körben való lehetővé tétele, az egyének kiteljesedése – nem tudnak megvalósulni.

---

<sup>11</sup> A szótárhoz való hozzáférés korlátozott, a kormányzati portálokon nem, de az alábbi oldalon fellelhető: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10206367306560594&set=a.10206367300880452.1073741826.1205490625&type=1&theater> (2015. július 1.)



### 3P: ÉLETKÉPTELEN JOGALKOTÁSI VADHAJTÁS VAGY A KÖZÖSSÉGI IGÉNYEK KIELÉGÍTÉSÉNEK MŰKÖDŐKÉPES ALTERNATÍVÁJA?

Varga Judit<sup>12</sup>

*Három P, vagyis PPP, mely akroníma a Public-PrivatePartnership, azaz a köz- és magánszektor partnersége kifejezés rövidítése, a 2000-es évek elejétől rendszeres időközönként fel-felbukkan a hazai médiumokban, hol pozitív, s az elmúlt években egyre inkább negatív kontextusban. A börtönök, illetve önkormányzati sportberuházások után most – mint ahogy láthatjuk híreink között is – a felsőoktatási PPP konstrukciók kiváltása kerül terítékre Magyarországon. De mégis, mennyi ilyen volt, van és végül kié is lesz?*

Az 1990-es évek végén, 2000-es évek küszöbén jelentek meg az első szűk értelemben vett PPP szerződések Magyarországon lehetőségként arra, hogy államháztartáson kívüli források bevonásával valósítsanak meg komoly tőkeigényű és szükségesnek ítélt infrastrukturális beruházásokat: autópályákat, kollégiumokat, börtönöket vagy sportlétesítményeket hozva létre. Egy évtizeddel később lehetőségből költségvetési kolonccá váltak a korábban kötött ilyen megállapodások. 2010-ben beindult felülvizsgálatuk, 2011-től pedig egymást követték a hol sikeres, hogy kevésbé sikeres kivásárlási kísérletek. Valóban életképtelen jogalkotási vadhajtról volna szó, melyet tövestől kell kigyomlálni? Ha így van, akkor miért bukkan fel a PPP típusjegyeit viselő megoldás a Diósgyőri Stadion rekonstrukciója kapcsán?

A közösségi igények kielégítése során, s ezeken belül a közfeladatok ellátásában mind a mai napig meghatározó szerepe van az államnak. A közösségek állammá szerveződésétől kezdve azonban a társadalom egészének, s persze az azt alkotó egyes egyéneknek az igénye is változik, bővül, mely elvárásoknak az állam igyekszik eleget tenni, gondoljunk csak például az első, második, illetve harmadik generációs alapjogok kialakulására, s általuk az államra háruló feladatok ellátására. Az állammal szembeni elvárás, s így az állam feladata kezdetben az egyén és tágabb közösségének védelmében manifesztálódott, ám mára ezen jócskán túllépett. A közösségi igények kielégítése komoly forrásokat emészt fel, s ahogy az igények bővülnek, s a közösségi szolgáltatásokkal szembeni minőségi elvárások egyre nőnek, úgy a szolgáltatást nyújtóknak is egyre mélyebben kell a zsebükbe nyúlniuk. Az állam és intézményei, vagyis a közszektor, mint közfeladat-ellátási szektor a kiszolgált közösség, társadalom nyomására egyre több és több feladatot, szolgáltatást kénytelen felvállalni. Ám mindenki, ez alól a közszektor sem kivétel, számolni kénytelen azzal a ténnyel, hogy az erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre. Az állami intézmények, szervek által biztosított közszolgáltatások köre, illetve minősége nem bővíthető és növelhető a végtelenségig a költségvetési keretek miatt. Persze a közbevételek növelhetők különböző technikákkal (pl. adóemelés, hitelfelvétel), amelyek vagy a közösség ellenállásába, vagy gazdasági korlátokba ütköznek, vagy egyszerre mindkettőbe, s így hosszú távon nem garantálnak fenntartható megoldást a hiányzó források pótlására.

---

<sup>1</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>12</sup>Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

A fenti probléma viszont hatékonyan kezelhetőnek bizonyult a különböző alternatív közfeladat-ellátási módszerekkel. Ezek olyan szolgáltatásszervezési megoldások, amelyek során a közfeladatok az állam koordinálása mellett (az állam szabályozási és szervezési funkciója), de jellemzően más, közszektoron kívüli szereplők által kerülnek megvalósításra, előbbi alanyok forrásainak, vagyis államháztartáson kívüli eszközöknek a bevonásával. Az állam tehát előbbi esetekben együttműködik más szektorok szereplőivel, például a non-profit civil vagy egyházi szektor, vagy a profitorientált magánszektor alanyaival a közösségi igények kielégítése során. Számos alternatív közfeladat-ellátási megoldás különböztethető meg, melyek napjainkra már a közösségi igények kielégítésének szerves részévé váltak.

1. táblázat

### Alternatív közfeladat-ellátási módszerek csoportosítása

Közjogi megoldások	Közjogi és magánjogi megoldások	Magánjogi megoldások
támogatáscsökkentés	szerződések (pl. adás-vételi szerződés, bérleti szerződés stb.) közbeszerzési értékhatár felett	szerződések (pl. adás-vételi szerződés, bérleti szerződés stb.) közbeszerzési értékhatár alatt
	közigazgatási szerződések (pl. PPP-szerződések (szűk értelemben), közfeladat-ellátási megállapodások stb.)	önkéntesség és önszolgáltató szervezetek (Ha nincs állami támogatás.)
	Társulások	
	önkéntesség, önszolgáltató szervezetek (Ha van állami támogatás.)	
	díjpolitikai eszközök	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Számtalan eset van, amikor az állam, mint gazdasági szereplő szerződik profitorientált magánjogi jogalannyal valamilyen közfeladat ellátása érdekében, s a kontraktusban részes felek együttműködését közjogi normák is „körülbástyázzák” egyrészt a közfeladat ellátásának garanciájaként, másrészt az elköltésre kerülő közpénzek biztosítékaként. Gondoljunk csak a közbeszerzési eljárások végeredményeként születő megállapodásokra, a vagyonnevelési szerződésekre, vagy akár a PPP szerződésekre. Ezek mind, mind a köz- és magánszektor között születő olyan szerződéses megállapodások, melyek tágabb értelemben (funkcionálisan) PPP-nek tekinthetők (1. táblázat, sárga cellák). Számtalan példát láthatunk ezekre napjainkban, hazánkban is. A tágabb értelemben vett PPP-n belül találjuk a szűkebb értelemben felfogott, vagy szerződéses PPP-t, melynek szintén számos fajtáját különböztethetjük meg. A szűkebb értelemben vett PPP mindegyike szerződés-komplexum, azaz több polgári jogi értelemben vett tipikus szerződés (pl. adás-vételi, bérleti, vállalkozási szerződés) komplex rendszere, mely keretében születő együttműködés hosszú távra jön létre a központi vagy helyi kormányzat és a profitorientált magánszektorbeli alany(ok) között. A partnerség célja főszabály szerint valamilyen infrastrukturális beruházás létrehozása és/vagy kapcsolódó szolgáltatás nyújtása egy, a szerződésben meghatározott időintervallumon keresztül vagy időpontig. A szerződésben vállalt kötelezettségekért cserébe az ellentételezés alapulhat direkt módon a fogyasztó által a szolgáltatásért fizetett díjakon, vagy a kormányzat által, teljesítményalapon megállapított kifizetéseken. E szűkebb értelemben felfogott PPP-k azok, melyek politikai támogatottsága megszűnt, s a már megkötött ilyen szerződések felülvizsgálata pedig megkezdődött 2010-ben Magyarországon.

A PPP aktuális, létező jogintézmény nemzetközi és hazai vonatkozásokban is. Hazánkban bár valóban megszűnt a szűkebb értelemben vett PPP-k, mint közfeladat-ellátási alternatívák preferálása, azonban tény, hogy a korábban megkötött ilyen szerződések egy része még ma is fut, működik, s így a központi költségvetésben évente kiadásként jelentkeznek.

**A központi költségvetési törvényben szűkebb értelemben vett PPP szerződésre  
elkülönített kiadási előirányzatok hazánkban 2010-2015 között**

Év	Közfeladat-ellátási terület	Millió Ft
2010	Sportlétesítmények	1529
	oktatási terület	9481,3
	Autópálya	74720,1
	MŰPA	8667,1
2011	Sportlétesítmények	1539,7
	oktatási terület	9413,3
	Autópályák	99186,3
	MŰPA	9896,9
2012	oktatási, kulturális és sport programok	21061,3
	kivásárlásra elkülönített összeg	15000
	Autópályák	99308
2013	oktatási, kulturális és sport programok	21102
	Autópályák	103200
2014	Sportlétesítmények	890,8
	oktatási terület	8659,6
	Autópályák	107200
	MŰPA	11514,3
2015	Sportlétesítmények	828,5
	Autópályák	114276,9
	MŰPA	11576,6
Összesen:		729051,7

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

További érdekesség, hogy a 1037/2015. (II.9.) Korm. határozatból<sup>13</sup> olyan infrastruktúrafejlesztési megoldás olvasható ki, mely a szűken értelmezett PPP-vel rokon vonásokat mutat. Ilyen sajátossága a beruházásnak, hogy a szóban forgó stadion építetőjeként eljáró profitorientált gazdasági társaság tulajdonába kerül a majdan létrejövő sportlétesítmény, melynek piaci alapon történő hasznosítására vállal kötelezettséget a társaság. Fontos azonban, hogy a projektársaság a magyar állam 100%-os tulajdonában áll. Az állam, így mintegy magával, mint profitorientált gazdasági szereplővel „szerződik” közösségi igény kielégítésére, speciális PPP szerződést hozva ezzel létre, amit PUP-nak (Public-Public Partnership) rövidít a nemzetközi szakirodalom. Ahogy azt korábban említettem a szűken felfogott PPP-nek több típusa különböztethető meg, egyik ilyen típusa a koncesszió is, mely szerződéseknek igen hosszú múltja van Magyarországon, s felszámolásuk gondolata nem merült fel. A szűkebb értelemben vett PPP szerződések mellett továbbra is igen intenzíven jelen van a tágan felfogható PPP hazánkban, akár a vagyongazdálkodás szerződésekre, akár a közbeszerzési eljárás eredményeként születő megállapodásokra gondolunk. A köz- és magánszektor közötti együttműködés a közfeladat-ellátást illetően létezik, s napjainkra olyan mértéket öltött, hogy szükségserűnek tekinthető. A szektorok közötti együttműködés eszközei változnak, az egyes eszközök közti súlyarányok eltolódnak, ám ha a PPP-t akár tágan, akár szűken értelmezzük, megállapíthatjuk, hogy az ma is része a közösségi igények kielégítésének Magyarországon.

A PPP jogintézményének hazai terjedésében kulcsszerepe volt az Európai Uniónak. A PPP az egyes tagállamokban továbbra is nagy népszerűségnek örvend, melyet az Európai

<sup>13</sup>1037/2015. (II.9) Korm. határozat a Nemzeti Stadionfejlesztési Program keretében megvalósuló Diósgyőri Stadion rekonstrukciójához kapcsolódó intézkedésekről.

Beruházási Bank (EBB) által PPP konstrukciók megvalósítására nyújtott támogatások<sup>14</sup> tovább erősítenek. Ezt támasztja alá az EPEC (European PPP Expertise Centre) adatbázisa is<sup>15</sup>.

3. táblázat

**Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések közfeladat-ellátási területenként éves bontásban 2010–2014 között**

Év	Közfeladat-ellátási szektor	Millió euró
2010	Energia	30
	Közlekedés	2127
	Oktatás	45
	Egészségügy	986
2011	Közlekedés	2564
	Víz- és csatornarendszer	142
	Egészségügy	128
2012	Közlekedés	948
	Oktatás	50
2013	Közlekedés	2182
	Egészségügy	360
	Oktatás	95
	Szilárd hulladék	120
2014	Közlekedés	2625
	Egészségügy	400
	Oktatás	36
	Szilárd hulladék	198
Összesen:		13036

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A fenti állítást, hogy a PPP nemzetközi értelemben is élő, működő eszköze a közösségi igények kielégítésének, nem csak az Unióhoz tartozó adatbázisokkal, hanem más nemzetközi szervezetek (pl. Világbank), illetve az egyes nemzetállamok nyilvántartásaival is alá lehet támasztani.

A tárgyalt jogintézmény azonban nem „csak” létezik, fejlődni is képes. A fejlődés két dimenzióra bontható. Egyrészt a felmerülő új igényekhez alkalmazkodva például a Horizont 2020 Keretprogramban a kutatás-fejlesztésbe is bevonják a PPP-t, s így a magántőkét, holott a jogintézményt megjelenésekor a jelentős tőkeigényű infrastrukturális beruházások megvalósítására és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások nyújtására hívták segítségül. A másik iránya a fejlődésnek, hogy újra gondolták a részes feleket, s felmerült, hogy ne csupán profitorientált szervezeteket és azok tőkéjét vonják be a partnerségben megvalósuló közfeladat-ellátásba, hanem akár a non-profit szektor is, így hívva életre a PPP egy új típusát a PUP-ot (Public-Public Partnership), amelyben a kormányzat más közszektorbeli vagy civil szférából származó alannal szerződik egy adott közösségi igény kielégítésére. Ebből az aspektusból a PPP egy élő, működő, organikus jogintézmény, mely képes az őt életre hívó folyton változó társadalmi igényekhez igazodni.

Ugyanakkor nem minden megkötött szerződés váltja be a felek reményeit, gondoljunk csak a hazai felsőoktatási PPP projektek kivásárlására.<sup>16</sup> Előbbi esemény jelzésértékű, ám a jogintézményben rejlő potenciálra vonatkozó messze menő következtetések levonására nem alkalmas, hisz a szerződések felszámolását több tényező is elősegítheti, indokolhatja, mint a változó szakpolitikai célok vagy a költségvetési, gazdaságossági megfontolások.

<sup>14</sup>[http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf) (Letöltés: 2015. 09. 07.)

<sup>15</sup><http://www.eib.org/epec/index.htm>

<sup>16</sup> <http://www.kozjavak.hu/allami-tulajdonba-kerulnek-az-egyvetemi-ppp-ingatlanok-valodi-gyogyir> (Letöltés: 2015. 09. 07.)

**SZEREPTÉVESZTÉS MEGTÁMOGATVA**  
AZ ÁLLAM MAGÁNJOGI SZEREPKÖRÉNEK ANOMÁLIÁI*Zoványi Nikolett<sup>17</sup>*

*Az állam közjogi státuszát tekintve a legfőbb szuverén, vagyis a legfőbb hatalom gyakorlója állampolgárai és területe felett, a nemzetközi közjog szabályai által immunitást élvezve más államok beavatkozása alól. A hatalom gyakorlása számos jog mellett azonban kötelezettségeket is ró az államra és szervezetére, amely kötelezettségek teljesítése adott esetben kivitelezhetetlen vagy gazdaságtalan a saját szervezetrendszerén belül. Gondolunk itt különösen a lakosság közszolgáltatásokkal, közjavakkal való ellátására. Az államnak e kötelezettségei teljesítése érdekében a magánjog területén is számos esetben félként kell megjelennie, polgári jogi jogviszonyokat létesít. Ennek keretében polgári jogi szerződéseket köt a gazdaság szereplőivel, gazdasági társaságot alapít vagy annak tevékenységében tagként, részvényesként részt vesz, adott esetben kárt okoz állampolgárainak, vagy éppen a piaci versenyre hatást gyakorló magatartást fejt ki ezen folyamatokban való megnyilvánulása során.*

A magánjogi viszonyok egyik legfontosabb alapelve és sajátossága azonban a felek mellérendeltsége és egyenjogúsága. Különösen igaz ez a felek számára legnagyobb akaratautonómiát biztosító szerződési jog területére. Annak érdekében tehát, hogy az állam a privátszféra szereplőivel szerződéses kapcsolatokat létesíthessen, magát mellérendelt félnek kell, hogy tekintse.

***Egyenlőtlen pozíciók a koncessziós szerződésekben***

Az állam bizonyos, az állam kizárólagos tulajdonában álló vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyak használatának, hasznosításának jogát a gazdasági élet szereplőinek engedheti át a koncessziós szerződések szabályainál fogva, díjfizetés ellenében. Az állam közjogi és magánjogi szerepének keveredésének egyik legszembetűnőbb példáját éppen ennek a szerződésnek a léte adja. Az államot olyan többletjogok illetik meg a koncessziós szerződés szabályai alapján, mint az egyoldalú szerződésmódosítás joga, a szerződés azonnal hatályú felmondásának joga és kiterjedt ellenőrzési jog.

Mindezeket túl a köz érdekeinek védelmét szem előtt tartva adott esetben egyben közjogi szereplőként is feltűnik, összemosva ezzel a közjogi és magánjogi szerepkörének határait. Így például hatósági jogkörében bírságot szabhat ki a koncessziós szerződésben szereplő partnerével szemben, annak szerződésszegése esetén, illetve a koncesszor szerződésszerű teljesítését akadályozó, adott esetben kizáró egyéb szankciót is alkalmazhat.

Annak ellenére ugyanakkor, hogy az állam és egy gazdasági szereplő magánjogi szerződéséről van szó, amely a felek mellérendeltségét és egyenjogúságát hangsúlyozza, valahol elismerést kell nyernie a szerződés speciális tárgyának, a közérdek védelmének, és ezáltal a teljesítés kikényszerítéséhez megfelelő eszközöket kell az állam kezébe adnunk.

***Szerepek keveredése***

---

<sup>17</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialog Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>17</sup>Zoványi Nikolett, DE-ÁJK munkatársa

Az állam adott esetben maga sem tudja eldönteni, hogy adott jogviszonyban mellérendelt jogalanyként vagy a közhatalom gyakorlójaként szándékozik fellépni. Ugyanakkor komoly dilemmát jelent, hogy bár a hatósági szerződések szabályanyaga jelentősen és több ponton is eltér a polgári jog kontraktusokra vonatkozó dogmatikájától, a hazai bírói gyakorlat – a Kúria döntése nyomán – egyértelműen magánjogi szerződésként tekint rájuk. Kétségtelen, hogy ez a bírói felfogás elsősorban a bíróságok eljárási lehetőségének, hatáskörének megalapozására szolgál, azonban egyben az állammal szerződő privátszereplő oldalán is komoly garanciát jelenít meg.

Ez a garancia abban áll, hogy az állam által alkotott – és ebből következően módosítható – jogszabályok védőhálója mellett a magánjogvita lehetőségét is megnyitja a felek számára. A gyakorlatban azonban látható, hogy az egyszerűnek tűnő alaptétel ellenére az ilyen ügyekben ítélkező bíróságok maguk is sokszor válaszút elé kerülnek, és az állam szuverénként vagy magánjogi félként való megjelenését nehezen védhető és gyakran inkohereus kritériumok mentén próbálják különválasztani.

### ***Az állam társasági tulajdonosi mivoltjának alapja, az állami társasági tulajdoni érdekelttség jellege***

A hatályos jog az állam gazdasági társaságokban való részvételére vonatkozóan – legalábbis a társasági jog alapításra, szervezetre, működésre irányadó szabályai tekintetében – a társult tagok egyenlőségének elvéből eredően nem határoz meg különös rendelkezéseket. Első ránézésre így az állam gazdasági társaságokban való részvételét a magánjog szabályai megkülönböztetés mentes formában rendezik. Az állam társasági tagságának, társaságokban való részesedésszerzésének alapja azonban számos versenyerős szektorban megkérdőjelezhető.

A gazdasági társaságok lényegi sajátossága a tagok gazdasági érdekeinek kiszolgálása, mely vagyonszerzésben nyilvánul meg. A forprofit társaságok ennél fogva a nyereségszerzési cél által vezérelve határozzák meg üzletpolitikájukat, és a társasági jog által kínált intézményi keretek is ezt a megközelítést szorgalmazzák. A Ptk. alapvetően rugalmas szervezeti és működési szabályai<sup>18</sup> a gazdasági társaságok vonatkozásában nagyon szűk körben, jellemzően a társaság hitelezőinek, munkavállalóinak, esetleg a kisebbségi tagoknak a védelme érdekében korlátozzák a tagok gazdasági érdekeit kiszolgáló és középpontba helyező működést. Az állam társasági részvétele azonban ideális esetben más indíttatású. Első megközelítésben valamely közhasznúsági érdek kiszolgálását kell, hogy megjelenítse, azaz a nyereségszerzés csupán a társaság hermetikusan elzárt közegében minősül célnak; az itt keletkező nyereség ugyanis állami feladatok ellátását biztosítja, és a társaság működése is ilyen célokat kell, hogy kiszolgáljon. A társaság struktúrája és működése azonban – a társasági jog szintjén – mégsem különbözik a privátszféra szereplői által működtetett társaságokra megállapított szabályoktól. Magyarországon ráadásul olyan gazdasági szektorokban is jelen volt és van nem egy esetben többségi vagy kizárólagos állami tulajdonnal működő társaság, ahol az állam/állami vállalat létét nem indokolhatja valamely közszolgáltatás biztosítása.

### ***Információs aszimmetria***

Az állam magánjogi fellépése esetén is áttörhetetlen akadályt jelent, hogy számára minden esetben többletinformációk állnak rendelkezésre. A jogok legfőbb letéteményeseként és jogalkotóként olyan információk birtokába jut, mely információkhoz nincs hozzáférése a gazdaság más szereplőinek, így nemzeti és nemzetközi viszonylatban is olyan adatok, tények, információk megszerzésére van lehetősége, melyek alapvetően határozzák meg cselekvésének irányait, jogalkotási tevékenységét. Lényeges és kiemelendő, hogy nem csak címzettje ezen

<sup>18</sup>2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 3:4. § (3) bek.

információknak, hanem alakítója is egyben a jogszabályi környezetnek, kijelöli a jogalkotás irányvonalait és intézkedéseket fogantat az érvényesen elfogadott és hatályos jogszabályok végrehajtása iránt. Az államot ezért sohasem lehet abszolút elkülöníteni közjogi és magánjogi fellépései során.

### ***Állami szervek piaci magatartásának értékelése***

A gazdasági magánjog lényeges szabályzójaként a versenyjog hazai szabályanyaga az állammal – amennyiben nem a részvételével működő valamely vállalkozásról van szó – nem számol. Az állam megjelenése ennek ellenére akár a szerződéses kapcsolatban, akár közhatalmi tevékenységét gyakorolva, akár egy gazdasági társaság köntösébe bújva mindenképpen jelentős hatást gyakorol a piaci versenyre, mely hatás számos esetben negatív, a piaci versenyt torzító, korlátozó lehet.

Érdekes kérdést vet fel ezért az is, hogy mennyiben lehetnek alanyai a versenyjognak az állami szervek, amikor versenyjogilag értékelhető piaci magatartást fejtenek ki. A GVH gyakorlata alapján, ha az állam szervei, illetve az állam részvételével működő vállalatok – magatartásuk jellege folytán – közhatalmi tevékenységük terjedelmét túllépik vagy piaci magatartást fejtenek ki tevékenységükkel, a versenyjog alanyának minősülhetnek, és velük szemben alkalmazható a versenyjog szankciórendszere.<sup>19</sup>

### ***Kiterjedt immunitás állami szerveknek közhatalmi jogkörben okozott károk megtérítése során***

Az állam magánjogi fellépésének és közjogi magatartásainak is egyik legjelentősebb, a társadalmat és a jogtudósokat leginkább megosztó területe az állam kártérítési felelősségének és perelhetőségének kérdése. A '90-es évek óta a közigazgatási károkért való felelősség leginkább megosztó kérdése a bírói gyakorlatban kialakult kirívó jogsértés tana, amely megnehezíti a jogérvényesítést, védelmi ernyőt kínálva a közigazgatási szerveknek. A felróhatóság eltérő mércéjének alkalmazása révén ezen tevékenységek érdemi részét jelentő magatartások értékelése kerül a felróhatóság fogalmán kívülre. A megoldást egy egységes és kiegyensúlyozott felróhatósági mérce kialakítása jelenthetné, mely figyelembe venné a jogalkalmazási és jogértelmezési tevékenységek speciális voltát.

### ***Záró gondolatok***

Az állami immunitás terjedelmének, az állami jogi személyiség mibenlétének meghatározása nem egyszerű feladat. A legtöbb helyzetben igazságtalannak tűnő megoldás hasonló tényállás mellett igazolhatónak látszódhat. Az állam szerződéses viszonyainak értékelésekor, magánjogi magatartásainak elemzésekor úgy véljük, hogy elsősorban a felek magánjogi viszonyának sajátosságaira kell figyelemmel lenni, azonban igyekezni kell az egyensúly megtalálására a közérdek megfelelő védelmének biztosításához is.

A piactársadalmak működésének egyik legfontosabb feltétele a jogbiztonság léte, éppen ezért törekedni kell a jogszabályi környezet és a jogalkalmazási gyakorlat állandóvá és következetessé tételére. Nem az jelenti ugyanis a legnagyobb és leginkább aggasztó problémát, ha a magánjogi viszonyokban – a mellérendeltség és egyenjogúság elvét sértve – az államnak többletjogokat adunk, hanem az, ha a jogszabályok és a jogalkalmazás kiszámíthatatlanná és a gazdasági folyamatokat indokolatlanul hátráltatóvá válnak, ezáltal pedig az állam saját érdekeit szolgálja ki a közérdek helyett.

<sup>19</sup> Ld. 83/1998. Vj., 164/1998. Vj., 48/1998. Vj., 100/2002. Vj.

**KÍSÉRLETEZGETÜNK: ÖNKORMÁNYZATI FELADATFINANSZÍROZÁS\****Péteri Gábor<sup>20</sup>*

*Az új önkormányzati törvény pénzügyi csodafegyvere volt a feladatfinanszírozás. Azt ígérte, hogy a kötelező önkormányzati feladatok működési kiadásait „feladatalapú” állami hozzájárulás fogja fedezni. Ezt természetesen támogatták mind az önkormányzatok, mind a minisztériumok – bár két teljesen eltérő elvárás húzódott meg a feladatfinanszírozás fogalma mögött.*

A helyi önkormányzatok és az őket képviselő szövetségek azt remélték, hogy a szükségképpen eltérő költségű kötelező feladataikhoz így majd megkapják az inflációkövető állami támogatást. Vagy esetleg még a költségeik teljes fedezetére is jogosultak lesznek – mint ahogyan azt a helyi közoktatás központi bérfinanszírozásáról szóló korábbi álmaikban remélték.

A központi kormányzat ezzel szemben az állami hozzájárulások erőteljesebb irányítottságát várta ettől a támogatási formától, mondván, hogy véget kell vetni a szabados önkormányzati költsékezésnek. Legalábbis gyakori volt az a vélekedés, hogy az általános célú normatív támogatásaikat helyben más célokra használják fel, mint amire az elosztás alapjául szolgáló mutatószám szerint szánták. Ezt persze nehéz lett volna bizonyítani, amikor a támogatások egyébként is csak az átlagos költségek felét-harmadát fedezték.

Az új önkormányzati törvény szövege is inkább ezt az utóbbi felfogást erősítette, hiszen nem ígérte, hogy az önkormányzatok támogatásként majd megkapják a kiadásaik teljes fedezetét. Egyértelműen rögzítette a törvény azt is, hogy az elosztás során figyelembe kell venni a tényleges – sőt az elvárt – saját bevételeket. Legfontosabb kitétel pedig talán az volt, hogy az önkormányzatok ezeket a forrásokat kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatják.

A feladatfinanszírozás alapvetően helyes – bár itt homályosan megfogalmazott – céljának gyakorlati megvalósítása nem volt egyszerű. Két évbe telt, amíg az új állami támogatási modellt sikerült egyáltalán kísérleti jelleggel bevezetni. Csak a 2013. évi költségvetésben jelent meg formálisan a helyi feladatok költségeit figyelembe vevő állami hozzájárulási forma. Akkor is csak próbaképpen, mint majd látni fogjuk, mindössze néhány kisebb településüzemeltetési célú támogatás esetében alkalmazták. A kísérlet két évig tartott, utána maradtak a végső soron lakónépességet és az ellátandók számát követő támogatások. Egyértelműen feladathoz kötötté váltak viszont az állami hozzájárulások. Szélesebb körben alkalmazták a helyi iparüzési adóra (HIPA) épített saját bevétel beszámítását, valamint az ugyancsak kizárólag a HIPA-t figyelembe vevő helyi adóerő kapacitás szerinti támogatás-differenciálást.

---

\*A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>20</sup>Péteri Gábor, CSc., tanácsadó, LGID Ltd.



### **Forrásszabályozástól a feladatfinanszírozásig**

Önmagában az a gondolat helyes, hogy az állami támogatások elosztásának az elismert, átlagos költségekre és az elvárt minimális saját bevételekre kell épülnie. A leghaladóbb központi támogatási rendszerek – például az angol – is erre a megoldásra építenek, hiszen így lehet takarékos gazdálkodásra ösztönözni a helyi önkormányzatokat és ugyanakkor fenntartani a saját bevétel növelési érdekeltséget. Eszerint az elismert kiadás (K) mínusz elvárt bevétel (B) egyenlő a kapott támogatással (T):  $K-B=T$ .

Ez a modell előrelépést jelentene a korábbi helyi önkormányzati forrásszabályozási rendszerhez képest. A korábbi forrásszabályozás szerint ugyanis az önkormányzatok a saját költségvetésük megállapításához saját bevételeiken túl egységes szabályok alapján elosztott támogatásban részesültek és kiadásait ezekhez a bevételi lehetőségekhez kellett helyi hatáskörben igazítaniuk: saját és megosztott bevétel plusz kapott támogatás egyenlő a teljesíthető kiadással ( $B+T=K$ ).

Az 1990 előtt működő kiadásszabályozási rendszerhez képest ezzel erőteljesebb lett az önkormányzati sajátbevétel-növelési érdekeltsége, nőtt a nyomás a helyi igényeket minél jobban követő szolgáltatások biztosítására és a takarékos gazdálkodásra. Erre a modellre a kemény költségvetési korlát jellemző, bár itt is van költségvetési (szabályozó) alku. A központi elosztás azonban a helyi költségvetési folyamatot csak közvetetten irányítja, a belső finanszírozási döntéseket az önkormányzatokra bizza.

A forrásszabályozáson túllépni kívánó feladatfinanszírozás nálunk alkalmazott gyakorlatával azonban nem lehet a kívánt célokat elérni. A fő probléma a megvalósítás módszerével van. Először is a feladatfinanszírozás hazai értelmezése szerint az állami hozzájárulások felhasználása feladathoz kötött, ami rontja a helyi gazdálkodási rendszer hatékonyságát. Másrészt nincs tényleges saját bevétel növelési érdekeltség a modellben, hiszen csak a HIPA-ra épít – amit, ha van mire kivetni ott általában már ma is a legmagasabb kulccsal alkalmaznak. Harmadrészt, pedig a tényleges költségek számítása csak átmenetileg és néhány kisebb kommunális feladat esetében valósult meg.

### **Helyi önkormányzati támogatások 2010 után**

De valójában mi is történt a 2011-től kezdődően kiépülő helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben? Az 1. táblában összefoglalt adatokból láthatók a változások legfontosabb elemei.

Először is drasztikusan *lecsökkent a helyben ellátott feladatok köre*. Amint tudjuk az egészségügy, a közoktatás, a szociális ellátás, részben az igazgatási feladatok központosításra kerültek. Egy harmadával lett kisebb a helyi önkormányzati költségvetés összege és mára a helyi kiadások csak a GDP 7,1%-át teszik ki (lásd a táblázat utolsó sorát). Ezzel együtt jelentősen megváltozott a helyi feladatok összetétele, mert az államosítás során főleg a költséges, mindenkinek egyformán járó alapszolgáltatások kerültek el az önkormányzati hatáskörből.

Az átstrukturálódás következtében *lecsökkent a helyben maradó szolgáltatások támogatásigénye* is. A központi költségvetési források már csak a helyi költségvetési bevételek negyedét teszik ki (ahogyan az az 1. tábla utolsó előtti sorában látható). Legtöbb támogatás még a humán szolgáltatásokhoz (óvoda, szociális ellátás, stb.) jár, de a településüzemeltetési, vagy akár az igazgatási feladatok finanszírozásában már jobban lehet hagyatkozni a helyi adó és illetékbevételekre. A feladatcsökkenés tehát kihatott a forrásösszetételre is, mert az erősen támogatott szolgáltatások kikerültek a helyi ellátási felelősségi körből.

<b>2. tábla Helyi költségvetés központi forrásai, 2011–2016</b>						
Milliárd Ft	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Normatív hozzájárulás	582,1	473,1				
Normatív kötött felhasználású támogatás	183,8	173,2	504,3	544,8	542,4	552,6
Központosított előirányzat	80,9	74,9	43,7	85,2		
Kiegészítő támogatások	41,7	44,7	56,8	21,0	113,6	107,1
Egyéb támogatások	17,7	14,0	5,3	19,2		2,0
Egyedi önkormányzati támogatások	63,0	81,9	64,8	43,2		
Megosztott SzJA és jövedelemkiegyenlítés	226,3	204,8				
Központi költségvetési források aránya (%)	37,2	40,2	29,9	27,0	26,5	26,5
Helyi kiadás a GDP %-ában	11,5	9,3	7,6	8,5	7,4	7,1

*Forrás:* a központi költségvetési beszámolók (2011–2014) és előirányzatok (2015–2016), Eurostat adatai alapján a szerző saját szerkesztése

### SzJA megosztás vége

Az első két évben a lassú feladatátvétel és az igazgatási rendszer átalakítása ellenére alapjaiban *nem változott a forrásmegosztási és költségvetési támogatási gyakorlat*. Elvileg a megosztott személyi jövedelemadó 8%-a került vissza közvetlenül a képződés helye szerinti önkormányzathoz (ennek közel fele jövedelemkiegyenlítő támogatásként újraosztva). De érdekes módon a két évvel korábban beszédett SzJA egyre kevesebb részének sikerült a tényleges származási helyét megállapítani. A korábbi központi költségvetési beszámolók szerint várható összegnek 2012-ben már csak a 80%-át tette ki a települési önkormányzatoknak közvetlenül visszajuttatott rész.

Majd, amint az új önkormányzati törvény gazdálkodásra vonatkozó részéből már korábban kiderült, a következő évtől meg is szűnt ez az igen fontos megosztott bevételi forrás. Ma az önkormányzatoknak így ezen az átengedett forráson keresztül már nincs közvetlen pénzügyi érdekeltsége a nagyobb jövedelmű lakosság letelepítésére és fordítva, a magasabb jövedelmű településeken élő választók nem várhatnak el jobb helyi szolgáltatásokat.

### Feladatalapú támogatás

Az állami hozzájárulások elosztásában tartalmi változás 2013-ban következett be. A *feladatfinanszírozás ígért módszere* az önkormányzatok működésének általános támogatási jogcímei között jelent meg. A közvilágítási, köztemető és közút fenntartási feladatok esetében, közigazgatási jogállás és lakosságszám alapján meghatározott településkategóriánként kiszámították az ide kapcsolódó szakfeladatok fajlagos nettó működési kiadását. Ezt összevetve a település tényleges kiadásaival úgy állapították meg az állami hozzájárulás összegét, hogy ezen feladatok együttes költségéből levonásra került az elvárt iparüzési adóbevétel. (Ezt először 0,5%-os, majd ma már 0,55%-os kulccsal számították ki és voltak egyéb korlátok is: járt minimum százezer forint minden

önkormányzatnak és a támogatás számításához a település tényleges nettó kiadásának legfeljebb 10%-kal lehetett nagyobb az elismert kiadás).

A nyilvános költségvetési előterjesztésekből és beszámolókból nem állapítható meg pontosan, hogy mennyi központi költségvetési támogatás került így elosztásra, tehát nem tudható meg valójában mekkora volt az így értelmezett feladatfinanszírozás jelentősége. De ezen állami hozzájárulási formapénzügyi súlya a többi nagy tételhez képest (óvodai ellátás, gyermekétkeztetés, szociális ellátás, stb.) elhanyagolható volt.

Majd a 2014. évi költségvetéstől kezdődően – bár van utalás a kiadások figyelembe vételére – valójában *visszaállt normatív állami hozzájárulások támogatási rendje* (Ft/km, Ft/m<sup>2</sup>). Ma már a költségekre sincs hivatkozás és a 2016. évi költségvetés koncepciója csak az egyszerű támogatási normatívákat tartalmazza. A HIPA beszámítás módszere megmaradt, de megváltozott az elvárt bevételek levonásának ágazati sorrendje: a szolgáltatások közül először a pénzbeli szociális ellátásoknál kell figyelembe venni a helyi iparüzési adót és csak ezt követik az egyéb szolgáltatások, így a településüzemeltetés majd a hivatali feladatok.

A többi helyi önkormányzati normatív támogatás rendje (a fenti 1. tábla első sora 2013-tól kezdődően) gyakorlatilag az ellátandó lakosságszámhoz (gyereklétszámhoz) vagy feladathoz (pl. ügyiratszám) kapcsolódik. A közoktatás esetében már korábban alkalmazott teljesítménymutatók logikájára építve az igénylők létszámából kerül meghatározásra a támogatáselosztás alapja (pl. 5000 fő után jár a családsegítők támogatása, tehát a lakosságszámot elosztva ötezerrel adódik az elismert feladategység, ami a fajlagos állami hozzájárulás számításának az alapja).

### **Felhasználási kötöttség**

A feladatfinanszírozás ebben a rendszerben tehát már semmi mást nem jelent, mint, hogy az így megkapott állami hozzájárulásokat *kötelező módon az adott feladatra kell felhasználni*. A korábbi általános célú működési támogatás és a mögötte lévő önkormányzati átcsoportosítási, gazdálkodási önállóság megszűnt. Az új törvényi megfogalmazás egyszerű szócserével élt és ezek a támogatások a működés általános támogatása helyett már csak az általános működés támogatására szolgálnak.

### **Pályázni lehet**

A költségvetési támogatások régi-új eleme a *pályázati alapon elosztott egyedi támogatások rendszere*. A nyolcvanas évekhez hasonlóan ma a központi költségvetési beszámolóban százat megközelíti azoknak a települési önkormányzatoknak a listája, amelyek valamilyen fejlesztési, vagy működési célhoz támogatást kaptak. Ezek az egészségügyi, vízgazdálkodási vagy más egyéb célú támogatások általában nem túl nagy összegek. A szélső értékek között (2013-ban például Mályi hatmillió, Pécs 3 milliárd) általában néhány tíz, vagy százmillióhoz lehetett hozzájutni. Ezeken kívül más nagyságrendet képvisel a Főváros tömegközlekedési támogatása, vagy a megyei jogú városoknak juttatott támogatás. Egyébként feltehetően hasonlóan szubjektív lesz például a 2016-os költségvetésben tervezett azon érdekes támogatási előirányzat, amely a „települési önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási feladatai ellátása feltételeinek javítását szolgálja”. Összesen 550 millió forinthez juthatnak hozzá majd az ügyesen pályázók annak érdekében, hogy az államháztartási adatszolgáltatást jobban tudják teljesíteni.

### **Iparüzési adóalap, mint fejlettségi mutató**

Érdekesen alakult a feladatalapú támogatási rendszerben a helyi iparüzési adó szerepe. Most az SzJA átengedés megszűntével nem csak a saját bevétel beszámításakor maradt egyedüli helyi forrás, hanem az adóerő képesség számítása is erre a saját bevételre épül. Amikor

differentiálni kell a támogatások összegét, például a szociális támogatásokhoz járó állami hozzájárulásokat, akkor is ez a jogosultsági sávok meghatározásának alapja. Ezzel a helyi iparüzési adóalap tulajdonképpen egy általános települési fejlettséget mérő mutatószámmá vált. Pedig - minden gyakorlati előnye ellenére - nem biztos, hogy erre a célra alkalmas. Az adott szolgáltatás iránti igény nem feltétlenül kapcsolódik az adott településen lévő vállalkozások nettó árbevételéhez.

### **Ki nyert?**

A feladatfinanszírozás eltérő önkormányzati és minisztériumi értelmezése ellenére ma már látható, hogy az új támogatási rendszer a központi célokat szolgálta. Az ellátandó feladatok átlagköltségeit ma már semelyik helyi szolgáltatásnál nem veszi figyelembe az elosztási rendszer. A lakosságszámhoz, vagy az ellátandók számához kötődik a normatív hozzájárulások többsége, de a számítások mögött indokolatlanul sok módosító tényező van, ami bonyolulttá teszi az egész rendszert. A feladatot követő támogatás felhasználási kötöttséget jelent a felhasználói oldalon, tovább csökkentve a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát.

Az elvárt saját bevétel és az adóerő képesség állami hozzájárulási rendszerbe történő beépítését még kedvező fejleménynek is lehetne tekinteni. Ez azonban a gyakorlatban két problémát vet fel: a helyi iparüzési adón kívül más helyi bevételt nem vesz figyelembe és csak ezzel az egy mutatóval méri a település jövedelmi helyzetét (adóerő kapacitását).

Tehát 2011-től a központi függés erősödött meg a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben is. Megszűnt az egyetlen jelentős átengedett bevétel, a személyi jövedelemadó megosztása. A csökkenő önkormányzati feladatok ellenére még kisebb lett a helyi pénzügyi önállóság és mozgástér. A feladatfinanszírozási kísérlet elvetélt. A kötött felhasználású és egyedi döntésekkel elosztott támogatások köre bővült, ami tovább erősítette a központi költségvetésre utaltságot.

Ebből a rendszerből kiút csak a gyökeres változás lehet. Ahogy más országok költségvetési támogatási reformjai is bizonyították, az elosztási módszerek komplexitása egy szint fölött már nem növelhető. Az egyszerű formák bevezetésével viszont ugyanazt a költségvetési hatást lehet elérni, mint amikor a központból a legapróbb részletet is követni próbálja a szabályozás. Ha van tényleges helyi önkormányzati pénzügyi önállóság és megfelelő az érdekeltség, akkor a központból átláthatatlan problémák helyben eredményesebben lesznek megoldhatók.

**KI MINT VET, ÚGY ARAT – DE LESZ MIT?**  
GONDOLATOK A TELEPÜLÉSI ADÓ BEVEZETÉSÉRŐL*Bordás Péter<sup>21</sup>*

*A cím senkit se tévesszen meg, nem a mezőgazdaságból élők várakozásairól lesz szó, hanem az alcímnek megfelelően a helyi önkormányzatok adómegállapítási jogosítványáról, bár kétség kívül az első témával is kapcsolatba hozható. A települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy szabadon állapíthatnak meg olyan települési adót a helyi adókról szóló törvény<sup>22</sup> értelmében, melyet más törvény nem tilt, feltéve, hogy az adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ennek keretében számos új kérdés merül fel a helyi adórendszerrel, a települési adóval kapcsolatban. Többek között az, hogy a helyi adórendszer változásában milyen szerepet tölt be a települési adó. Mekkora a hajlandóság az új típusú adó bevezetésére az önkormányzatok részéről és melyek a legjellemzőbb megadóztatott adótárgyak? S mindez hogyan befolyásolja a helyi pénzügyi autonómia alakulását?*

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében a 90-es évektől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adók megállapítási joga 1990-től került megalapozásra hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár régebben is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre. A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsai adó, fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1. napjával, ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, házadó, nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy éppen a gyógy- és üdülöhelyi díj.

A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben, helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselőtestülete a helyi adókról szóló törvényben meghatározott keretek között. Tehát ezen adók kivetése soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek. E módszert egyesek zárt listás helyi adó megállapítási rendszernek nevezik, mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki.<sup>23</sup> A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyi adókivetési módszert tükrözi, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg helyi adókat, azaz nem csak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozzák, mely ugyanakkor nem zárja azt ki, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. De még így is azt mondhatjuk, hogy a helyi pénzügyi autonómia fokának meghatározásában legnagyobb

<sup>1</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoportjának a *Területi közzolgálatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közzolgálatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közzolgálatási változások*. Budapest: Dialog Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>21</sup>Bordás Péter, tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport

<sup>22</sup>1990. évi C. törvény a helyi adókról (Htv.)

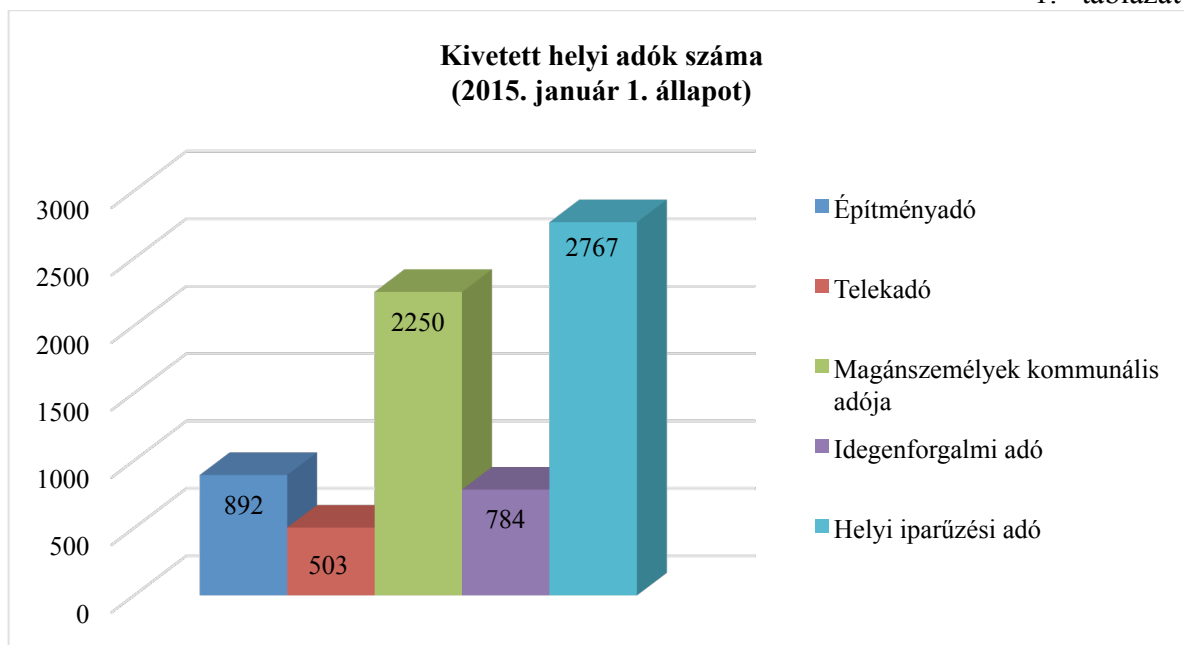
<sup>23</sup>KECSŐ GÁBOR: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 2013/1. 11-12.

szerepe a saját bevételeknek van. Ugyanis a bevételi források felhasználhatóságáról való döntésben testesül meg a helyi önkormányzatiság.

A helyi adók esetében érvényesült húsz éven át a globális fedezet elve, azaz nem voltak célhoz rendelve az egyes bevételek. Ennek egyik célja az önként vállalt feladatok finanszírozása lenne, mely lehetőség az önkormányzatiság valódi kibontakozásához. Tehát a szabad felhasználású adókat lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, amire éppen szüksége van, ezzel rugalmasságot biztosít a rendszer. Az idei évtől korrigálni kell a leírtakat annyiban, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében 2015. január 1. napjától részben kötötté vált a felhasználás, a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására, valamint korlátozott mértékben a hivatali dolgozók bérköltségére használható fel.<sup>24</sup>Ezzel szemben a települési adókból befolyó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell költeni a bevételeket, ez azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevétel a központi támogatási rendszer egy elemévé válik. Hiszen a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által előírt kötelező feladatának pénzügyi forrását. Épp ezért egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi önkormányzatok számára.

Január 1-től néhány önkormányzat döntött úgy, hogy él a lehetőséggel és települési adót vezet be az önkormányzat illetékességi területén. A HVG<sup>25</sup> adatai alapján 98 település (a 3178 közül) összesen 116 új adónemet állapított meg az év első négy hónapjában.

1. táblázat



*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

<sup>24</sup>Htv. 36/A. §

<sup>25</sup> HVG, 2015. április 18. szám, 16-18.

A Magyar Államkincstár<sup>26</sup> és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderül, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki, ezen kívül volt ahol járműadó, magas építmény adó, ebadó vagy épp útdadó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képzik az települési adó tárgyát.

Ezzel összefüggésben további, az egyes adótárgyakhoz kapcsolódó kérdés és feltétel megvizsgálása jöhet szóba. A legtöbb – a sajtóban is megjelent – felvetés a földadóval kapcsolatos. Többen megfogalmazták azt a véleményt, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legnagyobb köre a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsiját érinti, amely szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Konfliktusokhoz vezethet, hogy a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, mezőgazdaságból élők, őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy Vigvári is megfogalmazza, hogy az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó kivetése.<sup>27</sup> A földadó esetében további kérdés a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga művelia földet 2014 óta 3000 Forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, amely lényegében köztehernek minősül.<sup>28</sup> Amennyiben pedig bérlő használja a földet, abban az esetben a tulajdonost a bérbeadásból származó jövedelme után személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség terheli. Így felmerül a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. E kérdéskörben érdemes megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosa<sup>29</sup> 2015. július 07-én Balmazújváros termőföldre kivetett települési adó rendeletének megsemmisítését kezdeményezte a Kúriánál. Székely László szerint nem felel meg a helyi adókról szóló törvénynek a rendelete, amely a település közigazgatási területéhez tartozó termőföldre települési adó fizetésének kötelezettségét írja elő. A magánszemély indítványában a kettős adóztatásra vonatkozó tilalomra hivatkozik, épp az előző bekezdésben megfogalmazott fizetési kötelezettségekkel kapcsolatban, kiegészítve azzal, hogy a mezőőri járulék is szintén ugyanazon adótárgyra terjed ki.

2015. első negyedének a kormányzat weblapján<sup>30</sup> közzétett adatok alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6 %-os arányt jelent. Leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok.

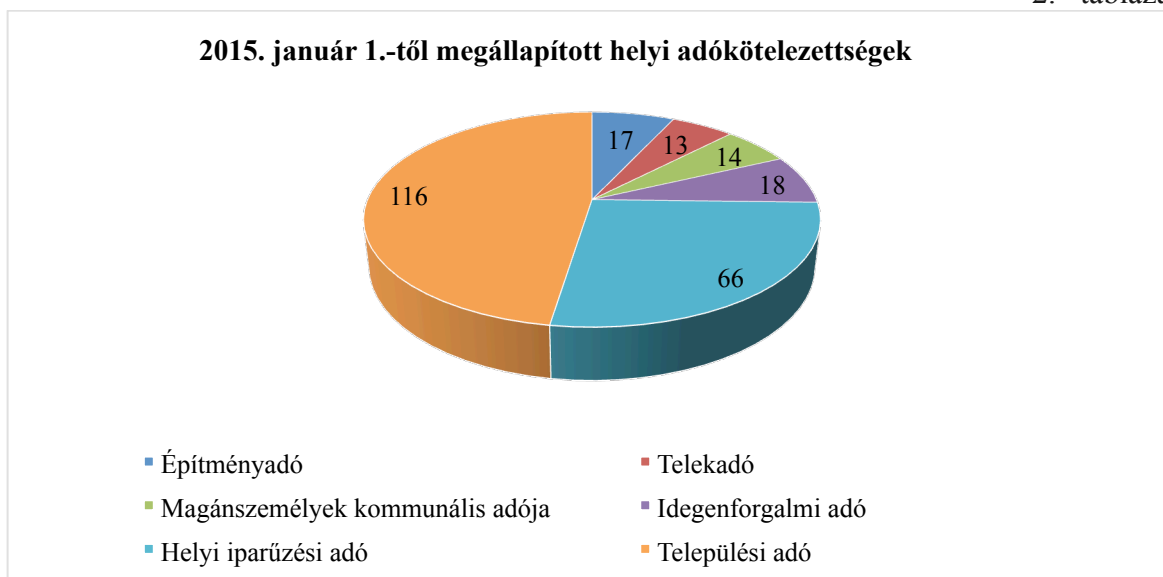
<sup>26</sup><https://hukka.allamkincstar.gov.hu/>

<sup>27</sup>Vigvári András: Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése, *Pénzügyi Szemle*, 2002/2. sz. 140.

<sup>28</sup>Ld. 2011. évi CLXVIII. törvény

<sup>29</sup><https://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-ombudsman-a-kurianal-kezdemenyezte-balmazujvaros-telepulesi-ado-rendeletenek-megsemmisiteset> (2015. 08. 03.)

<sup>30</sup><http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasesert-felelos-allamtitkar/hirek/a-leggyakrabban-kommunalis-es-a-helyi-iparuzesi-adot-vetne> (2015. 08. 03.)



*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

2015. január 1-től 128 adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz az önkormányzatok most érezték elérkezettnek igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget. Legtöbbször, 66 településen helyi iparüzési adó mellett döntöttek. Ezt összevetve az újonnan bevezetett települési adók számával, mely 98 településen 116 adófizetési kötelezettséget jelent, megállapítható, hogy több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mint sem a települési adó adta lehetőséget használták volna ki. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, és miért nem az újonnan kapott települési adó kivetésének jogával éltek. Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve az újonnan megjelenő lehetőségre és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható lehetőségek közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó esetleges adminisztrációs terheket. A másik ok a bevételek felhasználási kötöttségében kereshető. Ugyanis mint említésre került a települési adó bevételei kötöttek, csak szociális ellátások finanszírozására és településfejlesztésre használható fel, még ezzel szemben a klasszikus helyi adók – az IPA kivételével – még szabadon használhatóak fel. Így lényegében csak azoknak az önkormányzatoknak kedvez a lehetőség, akiknek nincs kellő forrásuk a szociális ellátások biztosítására vagy épp kifejezetten településfejlesztésre szeretnék felhasználni. Utóbbi fogalom ugyanakkor nincs definiálva, azaz nem tudni mi fér bele a kategóriába, például uniós források önjelölt biztosítására használható-e. A várható tendenciái vizsgálva az valószínűsíthető, hogy a vagyoni típusú adók kerülnek a fókusz középpontjába. Több település a kivárák táborához csatlakozott és az első év tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről. Továbbá az átalakuló helyi szociális ellátási rendszer finanszírozási tapasztalata is kihatással lehet a települési adó bevezetésére. Mindazonáltal véleményem szerint rohamos mértékű települési adó bevezetés nem várható a közeljövőben.

### ***A számokon túl***

Az önkormányzati finanszírozási rendszer keretében 2012-től a korábbi forrásszabályozási rendszert a feladatfinanszírozás váltotta fel. A források felhasználhatóságában a kötöttség vált egyre inkább meghatározóvá. A nyílt listás helyi adómegállapítás illeszkedik e rendszerbe, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta mód a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, amely nem teljesen illeszkedik a területen tapasztalható decentralizációs folyamatokhoz. A gyakorlatban a bevételek felhasználási kötöttséghez



rendelése az autonómia ellenébe hat. Az egész finanszírozási rendszer ismertetése nélkül, a HIPA, valamint a települési adó céladó jellegűvé tételefelveti az a kérdést, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan illeszkedhet az államháztartás globális fedezetének elvéhez. Hiszen előfordulhat az a helyzet, hogy hiába van bevétele az önkormányzatok, ha az csak egy célra használható az esetlegesen alulfinanszírozott feladatok oldalán hiány jelentkezhethet, s nincs lehetőség a helyi költségvetésben átcsoportosításra – ahogyan például az előző rendszerben. Tehát a kérdés sokkal mélyebb kérdéseket vet fel, mint azt először gondolnánk. Ugyanis, ha ez a tendencia folytatódik és valamennyi bevételi forrás kötötten, csak egy-egy feladat finanszírozására használható fel, akkor felvetődhet az a kérdés, hogy nem üresedik-e ki a pénzügyi autonómián keresztül a helyi önkormányzás joga? Vagy azt is kérdezhetsünk, hogy önkormányzatoknak nevezhetjük-e a törvények által önkormányzatnak nevezett helyi egységeket?

**A PÉNZÜGYI FELÜGYELETET ELLÁTÓ MNB ÉS A „QUAESTOR ÜGY”***Lovas Dóra<sup>31</sup>*

*A 2014-es és 2015-ös évek a brókercégek, hitelintézetek hanyatlásának időszakavoltak.<sup>32</sup> Szinte minden ember rendelkezik bankszámlával, kötvénnyel, ezért egy ilyen helyzet rendkívül nagy hatással van az emberek vagyoni viszonyaira; továbbá azt is érdemes megjegyezni, hogy egy hitelintézet bukása nem csak közvetlenül, de akár közvetetten – például az államháztartásra gyakorolt hatásával, vagy a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom megrendülésével – is okozhat károkat. Manapság sokat hallhatunk arról, hogy a MNB felügyeleti hatáskörében eljárva kezdeményezi egy-egy pénzügyi intézmény felszámolását, mivel Magyarországon a jegybank látja el a pénzügyi intézmények felügyeletét, amely többek között a 2007-től kezdődő, Európában 2008-ban eszkalálódó világválságnak köszönhető.*

A válságot követően a tagállamok központi bankjai, illetve pénzügyi felügyeleti szervei nem voltak képesek a pénzügyi válságot egyedül kezelni, azonban nem volt kialakítva olyan szabályozás, amely azt határozta volna meg, hogyan működjenek együtt más intézményekkel. A válság felhívta a figyelmet az európai és a tagállami pénzügyi felügyelet gyengeségeire, valamint a válságot előrejelző és kezelő intézmények, mechanizmusok hiányára is. Az uniós kormányzati szinten hozott válságkezelő intézkedések keretében, a gazdasági és monetáris integráció megerősítése céljából ezért egy integrált, európai szintű pénzügyi felügyelet kialakításáról döntöttek. A válság hatására a bankrendszerben felszínre kerülő további ellentmondások kezelése több lépcsőben zajlott, illetve zajlik, különböző okokra és hatásokra visszavezethetően.

A válság felkészületlenül érte az Európai Unió tagállamait, nem álltak rendelkezésre megfelelő mechanizmusok a bankok és befektetési vállalkozások kisegítésére, válságaik kezelésére, így azokat a tagállamok közpénzből mentették meg. A tagállamok erősíteni szerették volna az egymás között fennálló bizalmat és együttműködést (és a belső piac hitelességét), annak érdekében, hogy a bankválság által generált problémák ne vezessenek olyan megoldási kísérletekhez, amelyek egy ország gazdaságát és az országba vetett bizalmat meg tudják rengetni. A válságot megelőzően nem létezett a bankokra vonatkozó egységes előírás, hanem többnyire a székhelyük szerinti tagállam joga határozta meg szabályozásaikat, és ez a helyzet számos konfliktushoz vezetett. Az eredménytelen megoldási kísérletek sorozata vezette a tagállamokat a szorosabb együttműködésre, és az ilyen helyzetek elkerülése végett a bankszanálás új európai rendszerének a kidolgozására és egyes országokban a felügyeleti funkciók ellátásának megváltoztatására.

Az Európai Unió több tagállamában a válságot megelőzően nem volt megfelelő a pénzügyi felügyelet szabályozása, ugyanakkor uniós kormányzati szinten sem volt megoldás. A válságot követően erősödött az igény a felügyeleti elégtelenségek kezelésére. Uniós szinten felállították a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyeletet ellátó szerveket, így az Európai Rendszerkockázati Testületet, valamint a mikroprudenciális felügyeletért felelős Európai Bankhatóságot, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóságot, illetve az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot. Azonban igen hamar rájöttek, hogy a Rendszerkockázati Testület által végzett koordináció nem elég az európai pénzügyi piac töredezettségének

· A tanulmány az OTKA K 101147 sz., A városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben című kutatási projekt keretében készült. Kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

<sup>31</sup>Lovas Dóra, egyetemi hallgató, DE-ÁJK

<sup>32</sup>Ld. <http://www.psfh.hu/eljarasaink.html>

elkerüléséhez, melynek következménye lett az, hogy a Bizottság 2012-ben javaslatott közzé a Bankunió létrehozása végett.

Tagállami szinten a válságot megelőzően egyes országokban a pénzügyi felügyeleti funkciókat és a monetáris politikához kapcsolódó hatásköröket külön intézményi keretek között látták el, más országokban integrálták ezt a két funkciót, és szélesebb hatáskörrel ruházták fel a jegybankot. Az előzőre példa Korea, és Egyesült Királyság (1997), Ausztrália, és Japán (1998), Belgium (2004) és Svájc (2009), míg az utóbbit olyan tagállamok valósították meg leginkább, akik szerettek volna csatlakozni az euró-övezethez, arra tekintettel, hogy - mivel a csatlakozást követően megszűnik a monetáris politikai alapfunkciójuk - a felügyelet átadása se jelentsen dilemmát (Írország, Hollandia stb.).

1. táblázat

**A válság előtt, néhány meghatározó ország megoldása a felügyeleti hatáskör ellátására**

Jegybank a felügyeleti hatóság		Nem a jegybank látja el a felügyeletet	
<i>Kizárólag a jegybank látja el</i>	<i>Partikuláris</i>	<i>Egységes</i>	<i>Partikuláris</i>
Olaszország	Portugália	Dánia	Finnország
Németország	Hollandia	Anglia	Franciaország
Írország	Görögország	Svédország	
Belgium	Spanyolország	Ausztria	
		Luxemburg	

*Forrás:* <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/032Sipos.pdf>

Több tagállam törvényhozása szembesült azzal a dilemmával, hogy integrált vagy elkülönült modell lenne-e hatékonyabb a felügyeleti feladatok ellátására. Ennek eredményeképpen egy igen sokszínű és változatos rendszer jött létre.

A tagállamok többsége az integrált modellt választotta, ami a pénzügyi felügyelet megerősítését és a felügyelet jegybank alá integrálását jelentette, így immáron az összevont modellt választó országokban a jegybank felel a rendszerszintű kockázatok mérsékléséért és kezeléséért a pénzügyi rendszerben. Ezt a megoldást választották többek között például az írek, belgák, és a britek, a francia és a magyar (2013) felügyeleti reform is ennek vetette alá magát. Az elkülönült modellt kevesebb ország választotta, köztük például Lengyelország.

A makroprudenciális politika több szinten működik. Van egy globális politikai szint, amelyet különböző nemzetközi szervezetek alkotnak, majd az ezek által meghatározott kereteken belül működik az Európai Rendszerkockázati testület és a nemzeti hatóságok. 2013. július 1-ig hatályba kellett lépnie azon tagállami intézkedéseknek, amelyek meghatározzák, hogy mely nemzeti hatóság látja el a makroprudenciális feladatokat tagállami szinten, ki lesz felelős ezek felügyeletért.<sup>33</sup>

Magyarországon 2011-ben négy makroprudenciális eszközt Magyar Nemzeti Bankra testáltak. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján létrejött Magyarországon a Pénzügyi Stabilitási Tanács (az MNB döntéshozó szerve), amely feladata többek között a mikro- és makroprudenciális felügyelet közötti összhang megteremtése, valamint ebben az évben történt meg a felügyeleti feladatok integrálása is a MNB alá, amellyel Magyarország az összevont modellt alkalmazó államok csoportjába került. Összességében az a véleményem, hogy több előnye, mint hátránya van ennek a megoldásnak. Jóllehet egy bonyolult rendszerről van szó, és fokozottabban ügyelni kell a MNB

<sup>33</sup> NEMÉNYI JUDIT: A pénzügyi válság hatása a központi bankok szabályozására. Elérhető: <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2015.07.27.)

függetlenségének érvényesülésére, de ez a beolvadás egyszerűbbé tette a jegybank és a felügyelet közötti együttműködés megteremtését, a jegybank erős függetlensége által erősödik a felügyeleti hatáskör, illetve ez a rendszer költséghatékonyabb, mint elődje, mivel egy intézmény látja el a két feladatot.

A jegybankok felügyeleti hatáskörrel való felruházása mellett szól, hogy a jelentős szakmai potenciállal rendelkező központi bankok azáltal, hogy új feladatokat látnak el, azok viteleútján hatékonyabbá tehetik a monetáris politikai döntéseket is. Viszont az is megállapítható, hogy míg a monetáris hatóságnak a monetáris politikához kapcsolódó hatásköreit függetlenül kell gyakorolnia, addig a pénzpiacok prudenciális felügyelete a kormányzat felhatalmazásán alapszik és függ attól. A jegybank függetlenségét biztosítja, hogy a kormányok nem utasíthatják őket a monetáris politikával kapcsolatban (pl.: konkrét kamatdöntést illetően), továbbá, hogy megfelelő pénzügyi forrásokat biztosítanak feladatai ellátására.

A MNB felügyeleti hatáskörében eljárva 2015. április 17-én visszavonta a Quaestor Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zrt. tevékenységi engedélyét, és 2015. április 22-én kezdeményezte annak felszámolását.<sup>34</sup> (A felszámolás elrendelésének oka az volt, hogy az Értékpapír-kereskedelmi és Befektetési Zrt. visszaélt ügyfelei bizalmával, azzal, hogy azt a látszatot keltette, mintha az embereknek a pénzükéért cserébe Quaestor kötvényt helyezett volna el a nála megnyitott értékpapírszámlán, pedig valójában valós értékpapírt nem adott cserébe. A visszaélést a felügyeleti feladatokat ellátó MNB tárta fel. A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvényt az országgyűlés 2015. április 14-én fogadta el. A törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság által kibocsátott, illetve a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság vagy kapcsolt vállalkozása által értékesített kötvények vásárlására irányul (amennyiben az ügyfél az ellenérték fizetési kötelezettségének eleget tett). Ezen törvény létrehozta a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapját, amelynek feladata a kárrendezés és, amely a Befektetővédelmi Alap (Beva) kártalanításával együtt – 30 millió forintig kárpótolja az ügyfeleket.

Problémát jelent azonban, hogy a Quaestor Károsultak Kárrendezési Alapjának közleménye szerint<sup>35</sup> csak a Beva által fizetendő 20 ezer euróig kártalanítják a kötvényeseket, a 100 ezer euróig fennmaradó további összeg kifizetését az alap csak időben eltolva tudja teljesíteni, egyelőre csak a fiktív kötvények után.

Ennek oka, hogy az OTP indítványt terjesztett az AB elé, arra hivatkozással, hogy az Alapba történő befizetés alkotmányos jogokat sért, mivel a Buda-Cashtól és a Hungária Értékpapírtól eltérően a kormány a Quaestornál szinte teljes kártalanítást rendelt el a többi iparági szereplő pénzéből. Korábban a Bankszövetség is felszólalt a quaestorosok kiemelt kárpótlása ellen. *Wolf László, az OTP vezérigazgató-helyettese az alábbi kérdéseket tette fel:* „volt-e egyáltalán kötvény? Ha nem volt, akkor az miért befektetési szolgáltatás? Ha viszont tiltott betétgyűjtés zajlott, akkor miért a Beva fizet? Az MNB bő három hónapja miért adott minderre engedélyt? Miért nem támogatja a jegybank a lakosság pénzügyi tudatosságának fejlődését? Lényegében visszafizetünk mindent azoknak, akik éveken át rendkívül kockázatos termékbe fektettek, és bátorságukért magas hozamot kaptak egy szabálytalan kibocsátótól. Az is különös, hogy a Buda-Cash ügyfeleire sem koncentrált ennyire az állam. Kicsit olyan ez, mintha egy biztosítás alapszabályát szeretném úgy módosítani, hogyha reggel összetöröm a kocsimat, délután még tudok rá visszamenőleg érvényes biztosítást kötni.”

<sup>34</sup> A Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft. közleménye a felszámolás elrendeléséről: [http://www.psfh.hu/hirek/2015\\_Quaestor.html](http://www.psfh.hu/hirek/2015_Quaestor.html) (2015.07.27.)

<sup>35</sup> [http://www.portfolio.hu/users/elofizetes\\_info.php?t=cikk&i=216590](http://www.portfolio.hu/users/elofizetes_info.php?t=cikk&i=216590) (2015. 07. 27.)

Azonban a bíróság elé terjesztett indítvány sokak (beleértve OTP-t is) szerint nem nyomósok a kifizetés eltolására, mivel az AB eljárása a hatályos jogszabályok szerint nincs ráhatással egy hatályos törvény végrehajtására.

Az AB döntése októberre várható, addig a károsultaknak be kell érniük a BEVA általi maximum 6 millió forintig terjedő kártalanítással, illetve ha az AB elkaszálja a törvényt, akkor nincs mit tenni és ezen összeggel kell megelégedniük az igénylőknek.

**VÍZHEZ VALÓ JOG – ÁBRÁND VAGY IMMÁRON VALÓSÁG?**  
IGÉNYBŐL AZ ALAPVETŐ EMBERI JOGKÉNT ELISMERÉS ÚTJÁN*Szilágyi János Ede*<sup>36</sup>

*Van-e alapvető emberi joga minden embernek az egészséges ivóvízhez? És van-e ilyen alapvető jogunk itt Magyarországon? Vajon a víz áru-e az Európai Unióban, vagy pedig olyan jószág, amelynek szolgáltatása kivételt képez kereskedelmi regulák alól?*

*A vízhez való jog egyike napjaink aktuális (politikai) témáinak, jogi szempontból pedig különösen izgalmas kérdés, hogy vajon sikerülhet-e alapvető jogként történő elismerése a közeljövőben, illetve amennyiben igen, akkor milyen tartalommal. Mindeközben a vízhez való jog kérdése egyre gyakrabban vetődik fel a víziközmű-szolgáltatások kapcsán is napjainkban, azt firtatva, hogy a nyújtott szolgáltatásnak vajon meg kell-e immáron felelnie a vízhez való jognak.*

Kiindulásként fontosnak tartok két megjegyzést tenni. Egyrészt, a vízhez való jog meghatározása mind fogalmi, mind tartalmi aspektusból számos variációval bír; vagyis valójában ez egy igen heterogén területe a jognak. Erre tekintettel magam a vízhez való jog elnevezést, mint az egyes altípusok átfogó kategóriáját használom. Másrészt a vízhez való jog kérdése nem csak a víziközmű-szolgáltatás kapcsán vetődik fel, hanem azon kívül felvethető más közvetlen emberi fogyasztást, szükségletet szolgáló formáknál is (palackos víz, etc.).

Napjainkban a vízhez való jog a nemzetközi jogban még nem létezik minden országban kötelezően tiszteletben tartandó alapvető emberi jogként. A vízhez való jog elismerése ilyen formában – optimista hozzáállással – még csak folyamatban van. Ezért fontosnak tartjuk érzékeltetni azt, hogy jelenleg hol is található a vízhez való jog elfogadtatása az emberi jogok egyre szélesedő palettáján.

A vízhez való jog megjelenésének pontos meghatározását nehezíti az a tény, hogy a dokumentumokban *expressis verbis* meghatározott vízhez való jog mellett fontos szerep jut az olyan jogi dokumentumoknak is, amelyekbe pusztán beleértik a vízhez való jogot; utóbbiakra a továbbiakban *implicit vízhez való jogként* utalok.<sup>37</sup>

Az *implicit vízhez való jog* kapcsán a legfontosabbnak minősíthető nemzetközi dokumentum a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának kontrollmechanizmusa, vagyis a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által 2003-ban kiadott 15. számú kommentár<sup>38</sup> a vízhez való jogról, amely máig a vízhez való jog egyik legátfogóbb és legelfogadottabb értelmezését adja.

Fontosabb univerzális szinten született nemzetközi egyezmények, amelyek immáron *explicit módon* tartalmazzák a vízhez való jogot, habár nem alapvető emberi jogként, hanem pusztán az egyes államok számára előírt kötelezettségként: az 1949-es, a hadifoglyokról és a polgári

---

<sup>36</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialog Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>36</sup>Szilágyi János Ede, PhD, egyetemi docens, ME-ÁJK

<sup>37</sup>A megkülönböztetésről ld. Raisz Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc: 2012, Miskolci Egyetem, 151–159.

<sup>38</sup>[http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf) (2015.08.24.)

lakosság védelméről szóló genfi egyezmények<sup>39</sup> (ivóvízzel történő ellátás és alapvető higiéniai szükségletek kielégítéséhez szükséges víz, mint állami kötelezettségek); az 1979-es, a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény<sup>40</sup> (vízellátáshoz való jog); az 1989-es gyermekek jogairól szóló egyezmény<sup>41</sup> (ivóvízhez való jog); a 2006-os fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény<sup>42</sup> (tisztá vízszolgáltatásokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés). Ezen egyezmények mellett meg kell említeni a *jogi kötőerővel nem*, de politikai jelentőséggel bíró 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozatot, amely amellett, hogy elismeri a biztonságos és tiszta ivóvízhez és a szanitációhoz való jogot, deklarálja azt is, hogy a vízhez való jog elengedhetetlen minden emberi jog érvényesüléséhez.

A vízhez való jog azonban nemcsak az univerzális nemzetközi megállapodásokban tűnik fel, de megjelenik a regionális nemzetközi megállapodások szintjén is. Esetünkben – ugyanis Magyarország részese – például kiemelendő a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó 1992-es Helsinkii Egyezmény<sup>43</sup> egyik jegyzőkönyve. Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságához kötődő, 1996. október 6-án hatályba lépett Helsinkii Egyezmény kiterjed mind a felszíni, mind a felszín alatti határvizekre. Bár az egyezmény számos – aláírása idején – haladónak számító intézményt tartalmaz, ugyanakkor számos elemében túlzottan általános és a kötelezettségek kikényszerítésében is meglehetősen gyenge garancia rendszert működtet.<sup>44</sup> Az említett általános szabályok kiegészítéseként került elfogadásra a Helsinkii Egyezmény egyik jegyzőkönyve is, a témánk szempontjából jelentőséggel bíró Víz és Egészség Jegyzőkönyv.<sup>45</sup> A Jegyzőkönyv célja, hogy minden erre alkalmas szinten, országonként, valamint a határok fölötti és nemzetközi összefüggésben egyaránt elősegítse az egyéni és kollektív emberi egészség és jólét védelmét. A Jegyzőkönyvet aláíró országok minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni annak érdekében, hogy elérjék a Jegyzőkönyvben meghatározott célkitűzéseket; így különösen: (a) egészséges, teljes értékű ivóvízzel való ellátás; (b) megfelelő szennyvízelvezetés és -kezelés az ember egészségére és a környezetre kielégítő védelmet jelentő megoldással, amelyet elsősorban közösségi rendszerek kialakítása, fejlesztése és fenntartása útján kell megvalósítani. Az (a) célkitűzés vonatkozik az ivóvíznyerő források védelmére is (!), és nem csak a vízkezelésre, valamint a közösségi rendszerek létesítésére, fejlesztésére és fenntartására. A Jegyzőkönyv magyar aktualitását az adja, hogy jelenleg éppen folyamatban van Magyarország önkéntes alapon vállalt önértékelése a Jegyzőkönyv szabályainak érvényesüléséről. (Érdekes ugyanakkor az, hogy ezen értékelés során a kitöltendő értékelő lap maga – tehát nem az önértékelést végző magyar fél – már nem szentel különösebb figyelmet a vízbázis védelmének kérdéseire...).

A vízhez való jog napjainkban számos nemzeti alkotmányban megjelenik (pl. Dél-Afrika, Uruguay, Gambia). Ezen alkotmányok köréhez csatlakozott a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény is.

<sup>39</sup>1954. évi 32. törvényerejű rendelet

<sup>40</sup>1982. évi 10. törvényerejű rendelet

<sup>41</sup>1991. évi LXIV. törvény

<sup>42</sup>2007. évi XCII. törvény

<sup>43</sup>130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

<sup>44</sup>RAISZ Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében, In: Raisz (szerk.): A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 152-153. <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/kiadvanyok/nevtelen-melleklet-00023.pdf> (2015.08.24.)

<sup>45</sup>213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

A vízhez való jog iránti igény jól tükröződik napjaink legfrissebb történéseiben is. Ezek közül különösen az alábbi fejleményeket érdemes kiemelni. 2015-tel bezárólag lényegében a vízhez való jog érvényesülését is szolgálta az ENSZ Milleniumi Fejlesztési Céljai<sup>46</sup>(MDGs) közül az ún. 7.C számú célkitűzés. E célkitűzés alapján 2000-ben az ENSZ-tagállamai elkötelezték magukat amellett, hogy 2015-ig felére csökkentsék azon emberek számát, akik nem jutnak hozzá biztonságos ivóvízhez és az alapvető szanitációs szolgáltatásokhoz. A MDGs végrehajtása során vitathatatlan eredményeket sikerült elérni, ugyanakkor 2015 után is sok tennivaló akadt még. Ennek is tudható be az, hogy az MDGs utáni időszakra az ENSZ tagállamai új célok elérését tervezik, köztük egy vízhez való jogot is érintő célkitűzést. Az új, Fenntartható Fejlesztési Célok (SDGs) tartalmazó ENSZ határozat<sup>47</sup> dokumentumának – hivatkozva a vízhez való jogra is (lásd a határozat IV/7. pontját) – 6. célkitűzése mindenki számára elérhető vízről és szanitációról rendelkezik. Ennek elérése érdekében 2030-ra egyrészt mindenki számára általános és igazságos hozzáférést kell biztosítani a biztonságos és megfizethető ivóvízhez, másrészt pedig a megfelelő és igazságos szanitációhoz és higiéniahoz (együttal véget vetni a nyilvános defekációnak). A SDGs elfogadására – az ENSZ tagállamok döntése alapján – várhatóan 2015 szeptemberében kerülhet sor.

Nem mellesleg, a SDGs tervezése kapcsán, érdemes szót ejteni egy magyar kezdeményezésről is. A SDGs egyeztetési folyamatának egyik állomásaként ugyanis éppen Magyarországon, Áder János köztársasági elnök kezdeményezésére került sor egy magas szintű ENSZ találkozóra 2013 októberében. A találkozó résztvevői – több más mellett – fontos ajánlásokat fogalmaztak meg a konferencia záródokumentumában, a Budapesti Nyilatkozatban<sup>48</sup> az ivóvízhez és szanitációhoz való egyetemes hozzáférés tárgyában is. A találkozóhoz kapcsolódóan a magyar zöldombudsman, Szabó Marcel kezdeményezte azt is, hogy a vízhez való jog legyen immáron alapvető jog, vagyis egy, a jelenleginél nagyobb kötőerővel bíró emberi jog.

Jól bizonyítja a vízhez való jog iránti társadalmi igényt azon uniós polgári kezdeményezés is (ráadásul az első ilyen jellegű sikeres kezdeményezésről van szó az Európai Unióban!)<sup>49</sup>, amelynek céljai között szerepel, hogy a vízhez való jog megfelelő szinten kerüljön elismerésre az Európai Unió (EU) szervei által. A kezdeményezés hatására 2015. június 25. napján az Európai Unió Parlamentjének Környezetvédelmi Bizottsága (KörBiz) tárgyalta az uniós polgári kezdeményezést valamint az erre reflektáló KörBiz-i jelentést<sup>50</sup> és egy meglehetősen erős hangvételű határozatot fogalmazott meg ennek kapcsán. A határozat bírálta az EU Bizottság (EUBiz) eddigi közleményét (COM(2014)0177) az ügyben és kezdeményezi, hogy az EUBiz, ha kell, készítsen javaslatot az EU Víz-keretirányelvének módosítására, annak érdekében, hogy a vízhez való megfizethető hozzáférés alapvető emberi jogként kerüljön elismerésre az EU-ban. A KörBiz egyúttal figyelmeztette az EUBiz-ot, hogy komoly politikai veszélyei lehetnek annak, ha nem veszi komolyan az első uniós polgári kezdeményezést; ezzel ugyanis alááshatja magát az uniós polgári kezdeményezés rendszerét. A KörBiz határozata fontos megállapításokat tett a víziközmű-szolgáltatások viszonylatában is. A parlamenti képviselők meglátása szerint az EU-nak semlegesnek kellene maradnia azon kérdésben, hogy a tagállamok miként határozzák meg a víziközmű-szolgáltatók tulajdoni kérdéseit. Megfogalmazták továbbá azt is, hogy a víziközmű-szolgáltatásokat tartósan ki kellene venni az EU egységes piaci szabályai alól. A képviselők hasonlóképpen fontosnak tartották e szektor kivételét az EU kereskedelmi tárgyalásai alól is. A KörBiz jelentése

<sup>46</sup><http://www.un.org/millenniumgoals/> (2015.08.24.)

<sup>47</sup><http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Open-Working-Group.pdf> (2015.08.24.)

<sup>48</sup>[http://www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapesti\\_Viz\\_Vilgtalalkozo\\_Nyilatkozata.pdf](http://www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapesti_Viz_Vilgtalalkozo_Nyilatkozata.pdf) (2015.08.24.)

<sup>49</sup><http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu> (2015.08.24.)

<sup>50</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0228+0+DOC+PDF+V0//EN> (2015.08.24.)



---

várhatóan a 2015. szeptember 7–10. közötti EU parlamenti plenáris szekcióban kerül megvitatásra.

## VÍZHEZ VALÓ JOG - ÁBRÁND VAGY IMMÁRON VALÓSÁG II.

*Szilágyi János Ede*<sup>51</sup>

Mint korábbi írásomban<sup>52</sup> utaltam rá, a vízhez való jog több elnevezéssel is bír a nemzetközi porondon, és ennek megfelelően eltérő tartalmú is lehet. Sőt, az elnevezések és a mögöttes tartalmi értelmezések eddig is színes skálája folyamatosan bővül – a korábbiakhoz szorosan kötődő, de mégis sajátos tartalmat nyerhet például az Európai Unió jogrendjében – ahogyan ezt az Európai Parlament alig néhány napja megfogalmazott állásfoglalásából<sup>53</sup> is megtudhatjuk. Jelen írásomban e tartalmi gazdagsághoz igyekszem egy rövid fogódzót adni, több más mellett azért is, hogy ennek fényében értékelhessem a magyar Alaptörvény korábban (vagyis az Alaptörvény hatálybelépése előtt) nem létező új rendelkezését.

Vitatott, hogy a vízhez való jog besorolható-e az emberi jogok osztályozása során hagyományosan alkalmazott első-második-harmadik generációs jogok közé. Mindennek jelentősége a vízhez való jog érvényesíthetősége kapcsán van, azaz, hogy mennyiben, illetve milyen módon kényszeríthető ki. A legáltalánosabban elfogadott – a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozat által is alátámasztott – nézet szerint a vízhez való jog számos emberi jog alapfeltételeként szolgál.<sup>54</sup>

A vízhez való jog különböző elnevezések alatt jelenik meg az egyes nemzetközi dokumentumokban illetve nemzeti alkotmányokban. Így találkozhatunk például elegendő vízhez való hozzáférés jogával, vízhez való hozzáférés jogával, tiszta vízhez való joggal, ivóvízhez való joggal, biztonságos ivóvízhez való joggal. Az utóbbi időben pedig tendencia az is, hogy a vízhez való jogba beleértik az alapvető közegészségügyi szolgáltatásokat. Utóbbi fejlődési lépcsőfok kapcsán fontosnak tartom megemlíteni azt, hogy az Egyesült Nemzetek biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért kijelölt biztosa már két külön emberi jogként említi a vízhez való jogot és a szanitációhoz való jogot, vagyis nem egy, hanem két új emberi jogról értekezik. Teszi ezt lényegében azért, mivel meglátása szerint ellenkező esetben a megfelelő szanitációhoz jutás érdeke jobban elsikkadna a biztonságos ivóvízhez jutás érdeke mellett. Vagyis azáltal, hogy immáron két külön jogot kíván érvényre juttatni illetve óvni, egyik érvényre juttatása sem megy a másik rovására. Nem mellesleg azt ő is elismeri, hogy a vonatkozó ENSZ dokumentumok egy név alatt említik a két védendő érdeket...<sup>55</sup> Az Európai Parlament fent említett állásfoglalása szintén "a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférés" EU Alapjogi Chartában való elismerését követeli (nem derül ki viszont egyértelműen, hogy egy vagy két külön

---

<sup>51</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közzolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>52</sup>*Szilágyi János Ede, PhD*, egyetemi docens, ME-ÁJK

<sup>53</sup><http://www.kozjavak.hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag-igenybol-az-alapveto-emberi-jogkent-elismeres-utjan> (2015.09.14.)

<sup>54</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+PDF+V0//HU> (2015.09.14.)

<sup>55</sup>Ld. RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc: 2012, Miskolci Egyetem, 151–159.

<sup>56</sup>CATARINA de Albuquerque: *On the right track*. Lisbon: 2012, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur, 27.

jogként). Magyarország esetében látnunk kell, hogy a víziközmű-szolgáltatások két alágazataközül az ivóvíz-szolgáltatás határozottan előrébb tart, mint pl. a szennyvíz-elvezetési ágazat. Hazai sajátosságainkra is tekintettel a biztos asszony törekvése tehát érthetőnek és támogathatónak tűnik.

A fent említett különböző elnevezések természetesen eltérő tartalmat is takarnak vagy takarhatnak. A tartalom meghatározásának több lehetséges módja is van, az egyik azon alapul, hogy a vízhez való jogot milyen más emberi joggal hozzák összefüggésbe. Az e körben leggyakrabban felmerülő jogok a következők: élethez való jog, emberi méltósághoz való jog, egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog, élelmiszerhez való jog, megfelelő életminőséghez való jog, etc. A vízhez való jog illetően való kötődése egyúttal azt is magával vonja, hogy a vízhez való joggal védeni hivatott érdekek védelme megvalósítható más emberi jogok érvényre jutásával is. Ennek fényében elvetődhet a kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán egy ilyen *sui generis* (azaz direkt erre a célra létrehozott speciális) emberi jogra, mint a vízhez való jog, vagy már a klasszikus (vagy klasszikusabb) emberi jogok is elégségesek a biztosítani kívánt érdekek védelmére. Meglátásom szerint a *sui generis* emberi jog iránti igény a víz szerepének felértékelődésével jelent meg, amely felértékelődés pedig egyértelműen az emberiség egyre növekvő lélekszámához kötődik. A növekvő lélekszám ugyanis egyre nagyobb feszültségforrást jelent az állandónak tekinthető édesvízkészlet vonatkozásában. A kiéleződő új konfliktusoknak pedig jelentős része kötődött illetve kötődik ahhoz, hogy bizonyos helyeken már az alapvető emberi szükségletek kielégítése sem biztosított, vagy legalábbis nem a megfelelő – XXI. századi standardoknak megfelelő – módon. Mindezen helyzet megoldását pedig joggal remélhetjük a növekvő számú speciális problémára vonatkozó új, *sui generis* emberi jogtól, amely alkalmasabb arra, hogy az új problémára jobban ráirányítsa a döntéshozók figyelmét.

A vízhez való jog tartalmának kifejtésénél leggyakrabban a 15. számú kommentárra<sup>56</sup> hagyatkoznak. A kommentár a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 11. és 12. cikke, vagyis a megfelelő életszínvonalhoz illetve az elérhető legmagasabb fizikai és szellemi egészséghez való jog keretei közt értelmezi a vízhez való jogot, mint második generációs jogot. A kommentár felhívja a figyelmet, hogy a víz elsődlegesen nem gazdasági, hanem társadalmi illetve kulturális jószág. A kommentár alapján a vízhez való jog a hozzáférhető, biztonságos és megfelelő, fizikailag elérhető és megfizethető vizet foglalja magában személyes és háztartási használatra. A *hozzáférhetőség* kapcsán a személyes és háztartási használatba az ivóvízfogyasztáson kívül beleveszi a személyes defekáció elrendezéséhez szükséges vízmennyiséget, a személyes tisztálkodást, a lakás tisztítását, a ruhamosást, az élelmiszerkészítést, de mindezeket túl e kritérium már nem fedi le például a háztartási használat egyéb formáit. A *biztonságos* víz mentes mindenféle biológia, kémiai vagy nukleáris anyagtól, amely veszélyes lehetne az emberi egészségre. Sőt a víznek megfelelő ízűnek, illatúnak illetve színűnek is kell lennie e kritérium alapján. E kritérium kapcsán az ENSZ kijelölt biztosa részletezte a biztonságos szanitáció ismérveit is (a toaettek konstrukciójának például fizikailag is biztonságosnak kell lenniük; éjszaka is biztonsággal megközelíthetőnek, etc.). Az *elérhetőség* minden ember (pl. gyermekek, idősek, nők) vonatkozásában megfelelő kell, hogy legyen. Közel kell lennie az emberek életteréhez (háztartás, munkahely), és magában foglalja azt is, hogy ne kelljen mindezekért sorban állni. A víz- és szanitációs szolgáltatások árának *megfizethetőnek* kell lennie a kommentár alapján, még hozzá anélkül, hogy mindez veszélyeztetné az emberek fizetési képességét az olyan emberi jogok által biztosított egyéb esszenciális szükségletekért, mint amilyen az élelmiszer, az otthon és az egészségügy. Fontos megjegyezni, hogy a megfizethetőség kritériuma nem jelent ingyenességet. Az ENSZ kijelölt biztosa szerint a megfizethetőség elérhető például

<sup>56</sup>[http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf) (2015.09.14.)

azáltal is, ha egy olyan tarifarendszert működtetnek, amely biztosítja azt, hogy a szegényebb háztartások a létfontosságú vízmennyiségért csak egy alacsonyabb díjat fizetnek.<sup>57</sup> Az ENSZ kijelölt biztosa még egy ötödik kritériumot is megfogalmaz a vízhez való jog kapcsán, nevezetesen, hogy annak kulturálisan és vallási alapon is *elfogadhatónak* kell lennie mindenki számára; s ahol szükséges (például iskolákban, kórházakban) ott biztosítani kell a nem-specifikus toaletteket (ezen ötödik kritériumot egyébiránt a kommentár az előző négy kritériumba ágyazva hozta még). A mennyiséggel kapcsolatban a kommentár egy helyen tesz konkrét utalást, amikor is (az első oldalán) említ egy 20 liter/fő/nap mennyiséget magába foglaló WHO standardot. E mennyiség kapcsán azonban az ENSZ biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért kijelölt biztosa felhívja a figyelmet<sup>58</sup> arra, hogy a napi 20 liter per fő vízmennyiség csak a minimális létszükségletek fedezésére alkalmas, de egy ekkora minimum mennyiség mellett még jelentős egészségügyi kockázatok lehetnek; ennek – vagyis a vízhez való jog teljes érvényesülése – érdekében minimum 50 liter/fő/nap vízmennyiséget kellene biztosítani. Mindezen fogalmi elemek meghatározása mellett a kommentár kitér arra is, hogy a vízhez való jog szoros kapcsolatban áll a mezőgazdasági vízfelhasználással és a vizek szennyezéstől való védelmével. A vízhez való jog kapcsán megfogalmazásra kerül a fokozatos megvalósítás követelménye és a visszalépés tilalma. Végezetül fontosnak tartom kihangsúlyozni azt, hogy az országok kötelesek tiszteletben tartani a vízhez való jog érvényesülését más országokban is, melybe más országok sem közvetve, sem közvetlenül nem avatkozhatnak be.<sup>59</sup>

Felvetődhet természetesen a kérdés, hogy a vízhez való jog tartalma kapcsán van-e „egyetlen helyes megoldás”? Vagyis, ha egy politikai közösség úgy dönt, hogy szeretne élni a sui generis vízhez való jog szabályozásának lehetőségével, akkor milyen pontos tartalommal töltsse ki a saját szabályozását. Meglátásom szerint a vízhez való jog által megoldani szándékozott problémák földrajzi területenként illetve társadalmanként eltérők lehetnek, ennek megfelelően pedig a vízhez való jog tartalmát is érdemes e speciális problémakörökhöz szabni. Úgy gondolom, hogy az ENSZ kijelölt biztosa is egy ehhez nagyban hasonló álláspontot képvisel.<sup>60</sup>

A 2012-től hatályos magyar Alaptörvényben – megítélésem szerint – elsődlegesen a XX. cikk foglalkozik a vízhez való joggal, mintegy a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatban. Raisz Anikó értelmezése szerint a vízhez való jog Alaptörvényben meghatározott módozata, a 15. számú kommentárhoz illetve a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozathoz képest egy szűkebb koncepciót takar. Ennek megfelelően a magyar meghatározás számos lehetőséget nem foglal magában; például a közegészségügyi szolgáltatásokat, az ivóvíz pénzügyi megfizethetőségének követelményét, az egyéb háztartási vízfelhasználás és a mezőgazdasági vízfelhasználás körét. Mindezek ellenére – és tekintettel főleg arra, hogy a vízhez való jog alapvető emberi jogként történő elfogadottsága a nemzetközi közösségben még meglehetősen az elején tart – az új magyar alkotmány haladó szelleműnek tekinthető.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> CATARINA de Albuquerque: *On the right track*. Lisbon: 2012, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur, 35.

<sup>58</sup> <http://sr-watersanitation.ohchr.org/pdfs/faq.pdf> (2015.09.14)

<sup>59</sup> RAISZ Anikó: *A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről*. 155.

<sup>60</sup> ALBUQUERQUE: *On the right track*. 35.

<sup>61</sup> RAISZ Anikó: *A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről*. 156-157.

## MENNYIT ÉR A KÖZSZOLGÁLTATÁS? A HULLADÉKKEZELÉSI DÍJSZABÁS ALKOTMÁNYOS PROBLÉMÁI

*Szilágyi Emese*<sup>62</sup>

*Az alapvető alkotmányos követelményeknek a közszolgáltatások megszervezése során is érvényesülniük kell. A jogállamiság elvének és az emberi jogoknak az érvényre juttatása mind a fogyasztók, mind a szolgáltatók érdekeinek védelme érdekében elengedhetetlen. A jogállamiság figyelembe vétele ugyanis alkalmas a közszolgáltatások természetében rejlő információs aszimmetria redukálására, illetve a korrupció kiküszöbölésének elősegítésére.*

A továbbiakban elsősorban a fogyasztónak, mint alkotmányos jogok alanyának szempontjából közelítem meg a területet, egy konkrét közszolgáltatás, nevezetesen a hulladékkezelés példáján keresztül. A hulladékkezelési közszolgáltatás ugyanis kötelező jellegénél fogva minden háztartást érint; megszervezése és díjszabása azonban számos alkotmányos problémát vet fel a gyakorlatban. A problémakör „állatorvosi lóként” alkalmas lehet a közszolgáltatási díjszabással szemben támasztható alkotmányos elvárások vizsgálatára.

A közszolgáltatások – így a hulladékgazdálkodás – megszervezése során az állam változó szerepfelfogásának jelei érhetők tetten:

- a 2011-es Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok a korábitól lényegesen eltérő megközelítésben gondolkodnak a helyi önkormányzatok szerepéről;
- a gazdasági válság egyik hozadékaként a közszolgáltatások szabályozásának elsődleges céljává a díjak növekedésének mérséklése, és a magánbefektetői jövedelem-kivonás korlátozása vált;
- a reformok tekintélyes részéről elmondható, hogy azok a vagyoni átrendeződés és a centralizáció irányába mutatnak, az állam pedig lépésről lépésre kiterjed;
- politikai prioritásként jelent meg a fogyasztói díjak központi meghatározása, azaz a lakossági rezsicsökkentés.

Mindennek jelei jól kitapinthatóak a jogi szabályanyagban is.

Így az új önkormányzati törvény<sup>63</sup> a hulladékgazdálkodást helyi önkormányzati feladatként definiálja, míg a hulladékokról szóló törvény<sup>64</sup> a település feladatává teszi a közszolgáltatóval történő szerződéskötést. Fontos változás, hogy az illetékes miniszter kapott felhatalmazást a közszolgáltatási díj megállapítására – ez tehát immár nem az önkormányzat által rendeletben megállapítandó kérdés.

Az Alkotmánybíróság számos esetben úgynevezett jogállami követelményeket állapított meg a hulladékkezelési közszolgáltatás díjszabásával összefüggésben. Egy korai ügyben<sup>65</sup> a *jogbiztonság* elvéből vezette le azt a követelményt, amely szerint a szemétszállítás díjának megállapítása során figyelemmel kell lenni az egyedi életkörülményekre.

<sup>62</sup>Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

<sup>63</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, (Mötv.)

<sup>64</sup> 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, (Htv.)

<sup>65</sup> 26/1997. (IV. 25.) AB határozat

A konkrét esetben a probléma az volt, hogy Gárdony képviselőtestülete a szemétszállítási szolgáltatásért fizetendő díj megállapítása során azonos díjszabást alkalmazott az eltérő jellegű –nyaraló és állandó használatú – ingatlanok tulajdonosainak vonatkozásában. A testület kimondta, alkotmányos követelmény az, hogy „valamely közszolgáltatás díja megállapításának a jogalkotó az érintett csoportokhoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje.” Valójában a testület ezen érvek mentén akár a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását is megállapíthatavolna.

Nem sokkal később erre sor is került egy velenceieset<sup>66</sup> kapcsán, amelyben a képviselőtestület rendeletalkotása során nem volt arra figyelemmel, hogy az üdülőingatlanok tulajdonosai nem egész évben veszik igénybe a közszolgáltatást. Az éves díjtétel emiatt nem tükrözte a valós használatot és a szemétkibocsátást. A testület ebben az esetben a *diszkriminációtilalom sérelmé*t állapította meg az eltérő élethelyzetekből fakadó különbségek figyelmen kívül hagyása miatt.

Az Alkotmánybíróság *egy klasszikus magánjogi alapelvet, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét* sértő önkormányzati rendeletet azért semmisített meg, mert azt a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményébe ütközőnek találta. A bírák leszögezték,<sup>67</sup> hogy „a tényleges arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjat az elszállított szemét mennyisége alapján állapítja meg.”

Végül a jogszabályokban sorozatosan ismétlődő problémák arra készítették a testületet, hogy vizsgálja meg, esetlegesen jogalkotói mulasztás eredménye-e az, hogy ilyen széles körben kerül sor alkotmányellenes önkormányzati rendeletalkotásra.

Ennek keretében a testület az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény<sup>68</sup> azon rendelkezéseit vizsgálta meg, amelyek felhatalmazást adtak az önkormányzatoknak a rendeletek megalkotására. A vizsgálat során az AB megállapította, hogy a felhatalmazó rendelkezés sértette a jogállamiság alapelvét, ugyanis az nem határozta meg a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. Ezekben az esetekben – tekintettel arra, hogy az önkormányzatok többsége a közfeladatot olyan gazdasági szervezet útján látja el, amelyben maga is gazdaságilag érdekelt – az önkormányzatokat a rendeletalkotás során saját gazdasági érdekeik is befolyásolják. A jogállamiság elveinek megfelelő megoldás érdekében *a törvényalkotónak kell szabályoznia a közszolgáltatási díjak megállapításának garanciális szabályait*.

Nem találta azonban alkotmányellenesnek azt a megoldást a testület, amikor az ingatlanok tulajdonosainak a használt tárolóedények méretéhez igazodóan kellett a díjat megfizetniük.<sup>69</sup> Feltétel azonban, hogy az ingatlantulajdonosok több, különböző méretű gyűjtőedény közül választhassanak. Ugyanis a gyűjtőedények közötti választás lehetősége garantálja a díjfizetésre kötelezettek számára, hogy amennyiben ingatlanjukon rendszeresen kevesebb szemét keletkezik, akkor áttérjenek egy kisebb méretű edényre, s csupán az ennek kapcsán felmerülő alacsonyabb költséget fizessék meg.

Az ombudsmani gyakorlat újabb megfontolásokkal egészíti ki az Alkotmánybíróság által felállított követelményrendszert: amennyiben a díjhátralék behajtására nem az arra előírtak szerint kerül sor, úgy az elvezethet a *tisztességes eljáráshoz való jog* sérelméhez is.

<sup>66</sup>54/1998. (XI. 27.) AB határozat

<sup>67</sup>48/2000. (XII. 18.) AB határozat

<sup>68</sup> 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről, (Kötv.)

<sup>69</sup>506/B/2001. AB határozat

A biztos a közszolgáltató által kiküldött fizetési felszólításokkal összefüggésben állapította meg, hogy a díjhátralék, a késedelmi kamat és a behajtás költségei *adók módjára behajtandó köztartozásnak* minősülnek.<sup>70</sup> Ezek behajtását a közszolgáltató a település jegyzőjénél kezdeményezheti. Az ombudsman rámutatott, hogy „amikor a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszedése során, a jogállamiság elvének, az abból fakadó jogbiztonság követelményének, *a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jognak a sérelmét* valósítja meg.”

Az ombudsmani gyakorlatból szembetűnő, hogy számos esetben közel azonos „típushibák” voltak megállapíthatók:

- a közszolgáltatás szüneteltetésének szabályozására nem, vagy nem megfelelően került sor;
- a gyűjtőedények mérete nem differenciált, ezért nem teljesül az egyenértékűség és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának elve;
- az elmaradt közszolgáltatási díjak behajtása során a szolgáltató jár el az önkormányzat adóhatósága helyett, amely önkényes gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet;
- tényleges ellenszolgáltatás nélkül került sor díjkövetelésre.

Bár a jogszabályi keretek a közelmúltban szignifikánsan megváltoztak, a gyakorlat azt mutatja, hogy *a közszolgáltatási díjszabással kapcsolatos problémák szinte konstansnak tekinthetők*. Az ombudsmani jelentésekből kitűnik, annak ellenére, hogy az önkormányzatok a 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothattak és nem is tarthattak hatályban a közszolgáltatási díjat megállapító rendeleteket, több települési önkormányzat közszolgáltatási díjat állapított meg.

A Kúria is több esetben rámutatott, hogy számos önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tett eleget. A Htv. 88. § (4) bek. értelmében ugyanis az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége bár korlátozottan, de fennmaradt: helyi rendeletben kell szabályozni ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeének szabályait, továbbá a köztisztasági rendelkezéseket, valamint a díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

Azonban, a kúriai gyakorlatból kiolvasható, hogy több önkormányzat elmulasztott eleget tenni a jogalkotási kötelezettségének. A bírói fórum arra is felhívta a figyelmet, hogy a felhatalmazás terjedelme korlátozott: bár a jogalkotási kötelezettség fennáll, a „teljesítésekor figyelemmel kell lennie a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, díjalkalmazási feltételeket megállapító, valamint a díjmegfizetés rendje körében megalkotott rendeletében foglaltakra.”<sup>71</sup>

Más esetekben a Kúria is azt állapította meg, hogy a felhatalmazás címzettjének megváltozása ellenére a települési képviselő testület rendeletben állapította meg a hulladékkezelési közszolgáltatás díját.<sup>72</sup> Az ilyen, törvénysértő önkormányzati rendeleteket a Kúria megsemmisíti.

Úgy tűnik, a hulladékszállítási díjszabással kapcsolatos alapvető problémák immár két és fél évtizede változatlanok: a díjszabás során figyelmen kívül maradnak az eltérő élethelyzetben lévők szempontjai, amely az *egyenlő bánásmód* sérelmével jár. Vagy jogszabályi hiányosságok, vagy közszolgáltatói gyakorlat eredményeként aránytalanságok jelentkeznek az

<sup>70</sup><https://www.ajbh.hu/kozlemenyek-archiv/-/content/10180/15/ismet-a-kukasedeny-mereterol;jsessionid=650410D229F56AFD7BE68AC2EA7E613A> (2015. 09.25.)

<sup>71</sup>Köm.5006/2014/3.

<sup>72</sup>Köf.5015/2014/3.

elvégzett közszolgáltatás és a megfizetendő díj tekintetében, amely a *jogbiztonságot* veszélyezteti. A díjhátralékok behajtása során a közszolgáltatók önkényesen járnak el, amely a *tisztességes eljáráshoz való jog* sérelméhez vezet.

Az ombudsmani és kúriai esetjog vizsgálata rávilágít arra is, hogy a jogszabályok módosulása, illetve a hatáskörök megosztása az illetékes miniszter és a települési önkormányzatok között újabb bizonytalanságokat idéz elő. Ezt példázzák azok az esetek, ahol az önkormányzatok elmulasztanak eleget tenni jogalkotási kötelezettségüknek, vagy felhatalmazó rendelkezések hiányában is rendeletet alkotnak.



## ÜZENET MAI ISKOLÁINKBA

*Pénzes Ferenc*<sup>73</sup>

*Ha élne, vajon mit üzenne mai iskoláinkba Ady Endre? Biztatná-e „a mindig újakat” a „zord” küzdelemre? Történelmietlen kérdések, mondhatják sokan, hiszen nem tudhatjuk rájuk a választ. Mindenesetre az elmúlt négy-öt esztendőben a magyar települések közszolgáltatási szervezeti keretei alapvető változásokon mentek keresztül – csakúgy, mint a közoktatás/köznevelés rendszere. Az alábbiakban igyekszem az egyik legfontosabb problémát exponálni: a köznevelés rendszerének elmúlt néhány éves átalakulását mind nemzeti, mind lokális perspektívából.*

Röviden áttekintve azokat a folyamatokat, amelyek Magyarországon 1985 és 2010 között zajlottak le a közoktatás területén azt tapasztalhatjuk, hogy az ekkor született jogszabályok által helyi szintre kerültek a fenntartási és üzemeltetési/működtetési feladatok, a tisztán helyi közügynek tekinthető önkormányzati funkciók és bizonyos államigazgatási funkciók. Mindez az önkormányzatiság és a helyi autonómia erősítését szolgálta<sup>74</sup> (.). A korábban központi oktatásirányítást szinte teljes egészében egy decentralizált rendszer váltotta fel. Olyan kulcsfogalmakkal lehet leírni ezt az időszakot, mint rugalmas tantervi követelmények, fenntartói pluralizmus, intézményi autonómia, pedagógusi autonómia, valódi tantestületi döntési kompetencia. Ám a 2008-as ingatlanhitelezési és bankválságot követően 2010-ben hatalomra került pártok problematikusnak látták az előző időszak túlzott szabadságát – szabadosságát.

A nemzeti köznevelésről<sup>75</sup> és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló<sup>76</sup> két törvényt egyazon napon, 2011. december 19-én fogadta el az Országgyűlés. Ezek értelmében a helyi közügyek közül – az óvodai ellátás kivételével – kikerülnek a köznevelési feladatok, e funkció ellátását az állam veszi át. A köznevelés országos rendszerének központosítása része annak a politikai programnak, amely a közszektorban újfajta elszámoltatási viszonyokat kíván teremteni. Célja a rendszer hatékony működtetése, a minőség egységesítése, a felzárkóztatás és a gazdasági-társadalmi fejlődést támogató szakképzés kialakítása. Eszközei az állami működtetésbe-vétel (Klebsberg Intézményfenntartó Központ – KLIK, tankerületek, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal – NSZFH, Szakképzési centrumok), a kiadások visszafogása (szektorálisan a GDP arányában történt ráfordítás a 2010-es 3,6%-ról 2013-ban 2,3%-ra csökkent), a pedagógus életpálya modell bevezetése (központi bérfinanszírozással és bérrendezéssel), valamint a duális képzés alkalmazása a szakképzésben. A köznevelési intézmények tekintetében kettéválnak a fenntartási és a működtetési feladatok. Ez praktikusán két dolgot jelent: egyrészt, az intézmények üzemeltetési feladatai megoszlanak a központi és a helyi szint között, másrészt, az immár állami alkalmazásba kerülő pedagógusok és szakmai segítők bérét a központi költségvetés finanszírozza. Az iskolaigazgatót központilag nevezik

<sup>73</sup>A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialog Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>74</sup>Pénzes Ferenc, PhD, egyetemi adjunktus, DE ÁJK

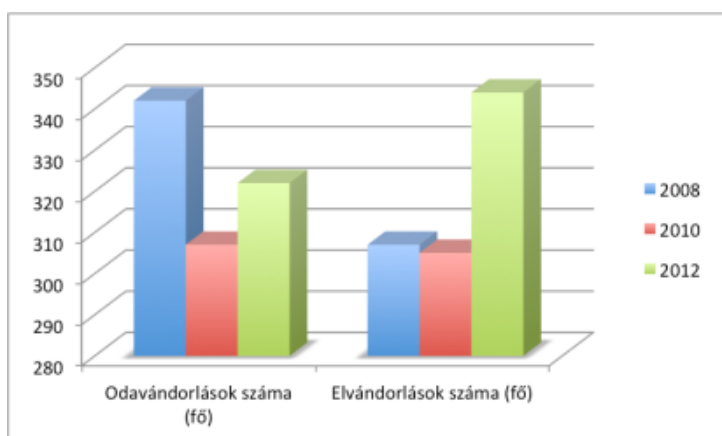
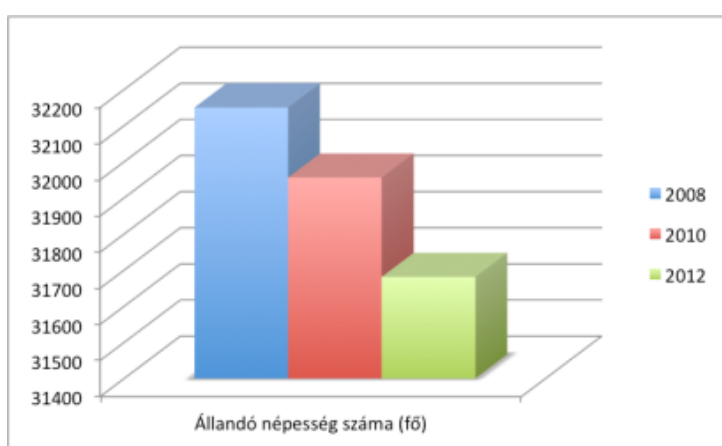
<sup>75</sup>PÉTERI Gábor: Újra-központosítás a közoktatásban, *Educatio* (XXIII. évf.) 1. sz. /Mérleg 2010-2014/ 14–16.

<sup>76</sup>2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

<sup>77</sup>2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

ki, akinek az intézményében megüresedő státuszok betöltésében csak javaslattevő joga maradt. Mivel az igazgató csupán a szakmai (oktatási-nevelési) feladatokért tehető felelőssé, az intézmény üzemeltetése visszakerült az önkormányzati hivatal, vagy más helyi költségvetési szerv, településüzemeltető gazdasági társaság kezébe. Az iskolák ellenőrzését végző megyei kormányhivatalok, az oktatási hivatal, valamint a KLIK – a központi kormányzat területi egységeiként – közigazgatási értelemben hierarchikus függelmi rendszerben működnek, vagyis közvetlen lakossági befolyás nélkül. Ennek a rendszernek a legszilárdabb eleme a központi kormányzat és az iskola közötti direkt és egyirányú kapcsolat lett. Ekként pedig az iskolahasználók és az oktatási intézmény közötti kapcsolat úgyszintén gyengült, a szabad iskolaválasztás lehetőségének fennmaradása és az – iskolaszékeknél jóval gyengébb befolyással bíró – intézményi tanácsok működése mellett is.<sup>77</sup>

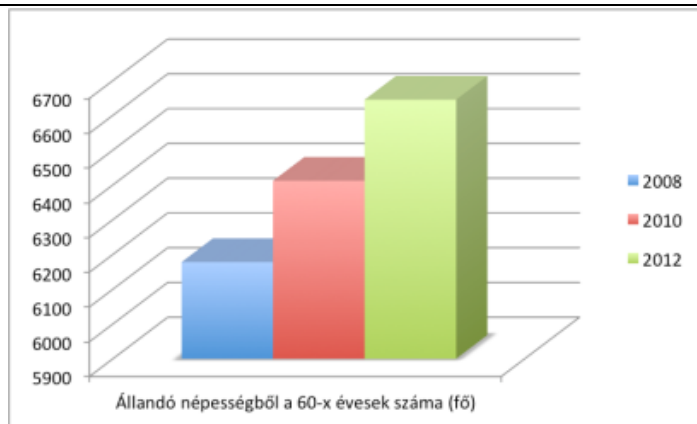
Az elmúlt időszakban tehát az átalakított köznevelés, a megváltozott igazgatási és helyi önkormányzati rendszer új viszonyokat teremtett, nézzük meg, hogyan ment végbe ez az átszervezés Hajdúböszörményben.<sup>78</sup> A köznevelés megszervezése alapvetően a demográfiai és a gazdasági viszonyoktól függ.



Hajdúböszörményben 2008 óta csökken a népesség, elsősorban a természetes fogyásnak köszönhetően, bár ezt némileg kompenzálta az elsősorban a településre beköltözők relatíve jelentős száma. Az egyenleg így is negatív: összességében 1,5 %-kal lett kisebb a település lélekszáma. A korfa is átalakult a településen, míg a 17 évnél fiatalabbak aránya 20% körülire csökkent, addig a 60 évnél idősebbeké 21%-ra nőtt (Forrás: TEIR).

<sup>77</sup>Vö. Péteri: *Újraközpontosítás a közoktatásban*. 14–18.

<sup>78</sup>PÉTERI GÁBOR: Köznevelés: együttműködésre ítélve. In: Horváth M. Tamás-Bartha Ildikó: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2014. 153–177.



A közfoglalkoztatásnak és a javuló gazdasági lehetőségeknek köszönhetően 2010 és 2014 között 10%-kal csökkent a munkanélküliség.



*A diagramok forrása: Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Ténymegállapító tanulmányok Hajdúböszörményben 2014–15 c. alprojektjének adatbankja*

Hajdúböszörményben 18 köznevelési intézmény működik, s ehhez jönnek még ezek tagintézményei és telephelyei. Ezek között van öt óvoda, hét általános iskola (ebből kettő alapfokú művészetoktatási intézmény), két gimnázium, két szakképző iskola, egy középiskolai kollégium, és egy sajátos nevelési igényű gyerekeket foglalkoztató intézmény, amely gyermekotthont is működtet.<sup>79</sup> A települési oktatási rendszer átalakítása már 2007-ben elkezdődött. Ezen első „intézményhálózat racionalizálásnak” az volt az oka, hogy megváltozott a közoktatás állami támogatása. A korábbi tanulói fejkvótát felváltotta a teljesítménymutatón alapuló finanszírozás. Így az önkormányzatok arra kényszerültek, hogy a települési intézményhálózatot ésszerűsítsék. Az iskolabezárások és átszervezések miatt sok tanuló bejárásra kényszerült, amit vagy helyi buszjáratokkal, vagy szerződéses buszokkal oldottak meg. Az átszervezések ezen első hullámával a város már elvégezte azokat az összevonásokat, amelyeket a 2012-től zajló államosítások célul tűztek ki. Az utóbbi évek átszervezései megszüntették a korábban a középfokú képzésben oly fontosnak tartott *térségi együttműködési formákat* is. A városban két, a helyi református egyházközség által fenntartott intézmény van: az 1995-ben alapított Baltazar Dezső Általános Iskola és a 2006 óta működő Jó Pásztor Református Óvoda. Ezek ugyan versenytársai az állami-önkormányzati intézményeknek, de helyi igényt is kielégítenek: egyrészt felekezeti kötődésük folytán, másrészt magasabb szintű ellátással is. Az iskolák önálló gazdálkodásának időszakában fontos volt a saját bevételek növelése és ez a trend részben megmaradt az állami fenntartásba

<sup>79</sup>Péteri Gábor: Köznevelés: 156–158.

vételt követően is. A korábbi iskolai alapítványok – amelyek 2013-at követően függetlenedtek az állami fenntartásba vett intézményektől – még ma is fontos forrást biztosítanak az oktatáshoz kapcsolódó feladatok ellátásához.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az oktatáspolitikai kormányzat az ágazat problémáit a 2012-től elkezdődő átalakulással vélte megoldhatónak. Ennek pozitív hozadéka között említhető, hogy a központilag kinevezett tanárok és iskolaigazgatóik kapcsolata most sokkal inkább szakmai, mintsem munkaerő-piaci. A stratégiai tervezést is jobban lehetővé teszi egy kompaktabb és hierarchikusan felépülő oktatási rendszer, s ez ráadásul nem, vagy kevésbé kötődik a helyi érdekekhez. Egy vertikális szervezet „igazságosabban” oszthatja el az ágazatra szánt erőforrásokat, elvileg regionális és lokális értelemben jobban érzékelheti és súlyozhatja azt, hogy éppen hol szükséges többlet ráfordítás. Ezekkel az előnyökkel szemben a mérleg másik serpenyőjébe talán súlyosabb dolgok kerülnek. A bürokratikus irányítás esetén minden a csúcson dől el, az iskolák szintjén megszűnik a korábban átfogó jellegű vezetői felelősség. A tankönyvellátás és a költségelszámolások problémái, a tantervi és az irányítási-gazdálkodási változások fordulatai borzolták és borzolják a kedélyeket. Ráadásul az oktatásügy makrostruktúrája igen kevésbé innovatív és kreatív. Végül, ám korántsem utolsó sorban, így a helyi kezdeményezések, a civilek és laikusok (a szülők, az érdekcsoportok, az önkormányzatok, a piaci szereplők), az önkéntesek kiszorulnak a helyi oktatási intézmények életéből.<sup>80</sup>

Kérdéses továbbá, hogy az állami fenntartású intézmények mennyire lesznek motiváltak a továbbiakban külső források megszerzésére. Bizonyos fokú zavart okoz mind az iskolák, mind az önkormányzat számára az, hogy az oktatási intézmények fenntartása, működtetése és szakmai felügyelete meglehetősen összekuszálódott a város tekintetében, ráadásul ezt a zavart csak tetézte, hogy korábbi pedagógusok és a polgármesteri hivatal tisztségviselői lettek tankerületi, vagy KLIK-es alkalmazottak, vezetők. A helyi iskolaüzemeltetést jelenleg két szervezet látja el: egyrészt költségvetési formációként a Városüzemeltetési Intézmény (VÜZI), illetve magántulajdonú, gazdasági társasági formában működő TÖMB 2002 Kft. A szakképzés terén a Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskolát és Kollégiumot 2013-tól a Földművelésügyi Minisztérium vette fenntartásába, míg a Veress Ferenc Szakképző Iskola előbb a megyei KLIK-hez került, majd 2015. július 1-jétől a Nemzetgazdasági Minisztérium országos hatáskörű a szak- és felnőttoktatást irányító szerve, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal vette átaműködtetését.

Konklúzióként elmondható az, hogy a magyar közoktatási rendszer utóbbi három-négy éves átalakulásának az iránya nemcsak a korábban követett decentralizációs iránnyal ellentétes, hanem Európa más országaiban követett gyakorlattal is.<sup>81</sup> Adynak a mai iskolákba küldött – a leírtakra rációzó módon optimista – üzenete pedig valószínűleg úgy hangzana: a legfontosabb az, hogy az élet „zengje be”, hassa át az iskolát, s ebből fakadóan az „élet is derűs iskola” legyen!

<sup>80</sup>Vö. Kozma Tamás: A központosítás haszna és ára. *Educatio* (XXIII. évf.) 1. sz. /Mérleg 2010-2014/9-12. o.; Péteri: Újraközpontosítás a közoktatásban. 24-25. o.; Péteri Gábor: Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Külön utak. Közfeladatok megoldásai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 76-79. o.; Péteri: Köznevelés. 174-175.

<sup>81</sup>Vö. Péteri: Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei. 77.

---

**FÓRUM**

---

Fórum rovatunkban a KÖZJAVAK folyóiratban megjelent tanulmányokhoz érkezett hozzászólásokat, vitaindítókat, reflexiókat, megjegyzéseket közöljük. Célunk fórumot biztosítani a fenti témákkal foglalkozó gondolatoknak, érveknek, javaslatoknak, és helyet adni olyan vitáknak, amelyek lefolytatására máshol kevés lehetőség van.

---

## HÍRÖSSZEFOGLALÓK

---

Hírösszefoglaló rovatunkban a MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkájában résztvevő egyetemi hallgatók írásait közöljük. A rovat célja, hogy a KÖZJAVAK profiljába illeszkedő, - tehát a közpolitika, a közmenedzsment, a kormányzás és a közigazgatás területéhez kapcsolódó – legfrissebb híreket első kézből ismertessük meg az olvasóközönséggel.

### **1. Az Ombudsman a Kúriához fordult a települési adó ügyében**

Az Ombudsman első alkalommal kezdeményezte egy újonnan megállapított települési adó megsemmisítést a Kúriánál. Balmazújváros rendelete a város illetékességi területéhez tartozó termőföldekre állapított meg települési adót. Egy magánszemély indítványában fordult az Ombudsmanhoz, melyben az kifogásolta, hogy szerinte a rendelet a kettős adóztatás tilalmába ütközik. Székely László megállapította, hogy mind a kárenyhítési hozzájárulás, mind a mezőőri járulék is olyan törvény által meghatározott közteher, melynek tárgya a termőföld, ezért arra települési adó nem állapítható meg. A Kúria döntése mérföldkő lehet a települési adó esetében, hiszen a legtöbb település termőföldre állapította meg az új típusú helyi adót.

### **2. Alaptörvény-ellenes, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatok véleménye kikérésének rendjét**

Az Alkotmánybíróság a III/00768/2015 határozatában megállapította az Országgyűlés alaptörvény-ellenes mulasztását, mivel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem rendelkezett az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályairól. Az Országgyűlésnek jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig kell eleget tennie.

### **3. Helyi adó rendelet ügyében döntött az Alkotmánybíróság**

Nem alaptörvény-ellenes az a helyi adó rendelet, amely a településen bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek számára olyan telekadó-kedvezményt biztosít, amelyet az e feltételnek meg nem felelő telektulajdonosok nem vehetnek igénybe - állapította meg a 3142/2015. (VII. 24.) határozatában az Alkotmánybíróság. Az indítványozó a Solymár Nagyközség Önkormányzatának 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete 4. § (1) bekezdése által a fentiek szerint biztosított telekadó-kedvezményt ésszerűtlen és önkényes különbségtételnek tekintette, és amiatt az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében biztosított egyenlő bánásmódhoz való jogának megsértése címén emelt panaszt. Az

alkotmányjogi panaszt azonban az Alkotmánybíróság elutasította, megállapítva, hogy az önkormányzati döntés - mint az önkormányzati gazdaságpolitika része - sem ésszerűtlennek, sem pedig önkényesnek nem tekinthető.

A határozat itt érhető el: [http://www.mkab.hu/letoltesek/ab\\_2015\\_17\\_alairt.pdf](http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_2015_17_alairt.pdf)

#### **4. Az Európai Bizottság véleménye az EKB granuláris hitelezési és hitelkockázati adatok gyűjtéséről szóló rendelet-tervezetéről**

Az Európai Bizottság augusztus 7-én tette közzé véleményét az Európai Központi Bank granuláris hitelezési és hitelkockázati adatok gyűjtéséről szóló rendelettervezetéről. Véleményében a Bizottság támogatását fejezte ki az EKB tervezete kapcsán, mivel a tervezett adatgyűjtés biztosíthatja a hitelezéssel és a hitelkockázatokkal kapcsolatos lényeges mikroszintű adatok rendelkezésre állását. A Bizottság azonban javasolja az adatgyűjtés körének kiterjesztését a monetáris pénzügyi intézményeken túl a hitelezők teljes köre által szolgáltatott, valamint a nemzetközi dimenziójú adatokra; továbbá szükségesnek tartja a személyes adatok fokozottabb védelmének biztosítását a tervezetben.

Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1439467376858&uri=CELEX:32015A0808\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1439467376858&uri=CELEX:32015A0808(01))

#### **5. Gyógyszerész fordult az AJBH-hoz az ügyeltre kompenzáció nélkül történő kötelezés felülvizsgálata iránt**

Újabb területen várható változás a piacgazdaság és az állami (köz)feladat ellátási kötelezettség viszonyában, miután gyógyszerész fordult az AJBH-hoz az ügyeltre kompenzáció nélkül történő kötelezés felülvizsgálata iránt. Az ombudsman jelentése kiemeli, hogy a gyógyszertárak működtetése nyereségorientált gazdasági vállalkozásként értelmezendő, mellyel szimultán kell látni az egészséghez való jog részeként a gyógyszerhez való hozzáférés biztosítását, mely az állam felelősségi körébe tartozik. A biztos az EMMI-t kérte fel a mielőbbi vizsgálatra.

<http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-ombudsman-a-gyogyszertarakat-ugyeleti-szolgálatra-kotelezo-szabalyozas-felulvizsgálataert>

#### **6. A Nemzeti Pedagógus Kar tiltakozik az Etikai Kódex ellen**

A felsőoktatásban már júniusban megtapasztalt összetartás (a közszolgálati egyetem monopóliuma ellen) jelenleg a közoktatásban is érzékelhető - a másfélhete a Nemzeti Pedagógus Kar tollából publikált Pedagógus Etikai Kódex tervezet kapcsán. Az egyik legjelentősebb észrevétel, hogy a tervezet több rendelkezése ún.: „gumiszabály”, ami alapján szinte bármikor, bárki ellen eljárás indítható, mely önkény kiépítését segítheti. Több

demokratikus szervezet állásfoglalásban fejtette ki ellenérzéseit, valamint online petíció is elindításra került a szélesebb társadalmi véleménynyilvánítás biztosítására.

Állásfoglalások:

<http://www.pdsz.hu/cikk/36810>

<http://www.tte.hu/tte/allasfoglalások/8153-allasfoglalas-a-nemzeti-pedagogus-kar-altal-keszített-pedagogus-etikai-kodex-tervezeterl>

Petíció:

[http://www.peticiok.com/tiltakozas\\_a\\_nemzeti\\_pedagoguskar\\_etikai\\_kodexe\\_ellen](http://www.peticiok.com/tiltakozas_a_nemzeti_pedagoguskar_etikai_kodexe_ellen)

### **7. Az AB elnöke soron kívüli eljárást rendelt el egy népszavazási kezdeményezés kapcsán**

Az Alkotmánybíróság elnöke 2015.09.02-án soron kívüli eljárást rendelt el a férfiak 40 év munkaviszony utáni nyugdíjazásáról szóló népszavazási kezdeményezés kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz ügyében közölte Bitskey Botond a testület főtitkára. 2015 áprilisban Bodnár József (,akit több szervezet támogat), a Vasutasok Szakszervezete ügyvivő testületének tagja, mint magánember kezdeményezett népszavazást arról, hogy a nőkhöz hasonlóan a férfiak is nyugdíjba vonulhassanak 40 év munka után. Véleménye szerint a jelenlegi szabályozás (a társadalom egyik rétegének van ilyen kedvezménye, míg másoknak nincs) diszkriminatív és sérti az esélyegyenlőséget.

Az alkotmányjogi panaszok szerint azonban a Kúria döntése, mely a népszavazás kezdeményezését megengedi alkotmányos alapjogokba ütközik, mivel a nők esetében az egyenjogúság a pozitív diszkrimináción keresztül valósul meg és ezt veszélyezteti a támadott népszavazás.

Forrás: <http://www.alkotmanybirosag.hu/sajto/sajtomegjelenes/az-alkotmanybirosag-soron-kivuli-eljarasban-vizsgalja-a-ferfiak-40-ev-munkaviszony-utani-nyugdijjazasarol-szolo-nepszavazasi-kezdemenyezest>

### **8. Vízzolgáltatók privatizációja Görögországban. Megoldás vagy kényszer?**

Egy, a közelmúltban nyilvánosságra került uniós memorandumnak köszönhetően új, a görög lakosságot rendkívül érzékenyen érintő részletek láttak napvilágot a görög gazdasági válság megoldása érdekében júliusban megkötött megállapodást illetően. A megállapodás, amelynek részes felei egyfelől Görögország, másfelől pedig az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap alkotta „trojka”, valamint az eurózóna további tagállamai, Görögországot 50 milliárd euró értékű állami vagyon privatizációjára kötelezte. Görögország kötelezettséget vállalt arra, hogy a megállapodás tárgyát képező állami vagyont egy Luxemburgban létrehozott független privatizációs alap részére engedi át, a szerződő felek



azonban mindaddig hallgattak arról, hogy a megállapodás pontosan mely vagyontárgyainak átengedésére kötelezi a görög államot.

A most kiszivárgott dokumentum, amely a „memorandum egy hároméves ESM [Európai Stabilitási Mechanizmus] programról való megállapodásról” címet viseli, a görög állami vagyon 23, privatizációval érintett tárgyát sorolja fel, azok átengedésének részletes lépéseivel és határidejével együtt. A listán repülőterek, kikötők, turisztikai célpontok és egy autópálya mellett több jelentős közüzemi szolgáltató is szerepel, köztük az Athén és Szaloniki ivóvízellátásáért és csatornázásáért felelős két vízszolgáltató (EYDAP, illetve EYATH S. A.) is. Bár a trojka már korábban is indítványozta a vízszolgáltatók privatizációját, e felvetés komoly társadalmi ellenállásba ütközött; ezt igazolja többek között a szaloniki vízszolgáltató tervezett privatizációjáról tartott 2014 májusi népszavazás is, amelyen a 218 002 leadott szavazat több mint 98%-a ellenezte a koncepciót. Az athéni vízszolgáltató privatizációja kapcsán pedig Görögország legfelsőbb közigazgatási bírósága (Államtanács) mondta ki: a befolyásoló részesedés magánkézbe adása alkotmányellenes, mivel az állam köteles valamennyi állampolgára számára biztosítani az egészséghez való alapvető jogot.

Az új memorandumban lefektetett tervek szerint az athéni vízszolgáltató részvényeinek 49.7%-a, illetve a szaloniki vízszolgáltató részvényeinek 49%-a kerülne magánkézbe – a többségi tulajdon és az azzal járó befolyásoló részesedés tehát mindkét esetben a görög állam kezében maradna, a vállalatok irányítására pedig úgynevezett állami-magán partnerség (PPP) keretében kerülne sor. Bár ez a részleges privatizáció elméletileg nem sérti az Államtanács döntésében foglaltakat, mégis súlyos aggályokat váltott ki a vízszolgáltatások területén dolgozók szakszervezetei részéről. A szaloniki szakszervezet elnöke, George Archontopoulos szerint ugyanis alappal lehet attól tartani, hogy az állam a kisebbségi részesedés mellett is átengedné a magánbefektetők számára a vállalat irányítását. Az aggályok megalapozottságát látszik igazolni Berlin példája is: a német főváros vízszolgáltatásáért felelős vállalat részvényeinek 49.9%-a 1999-ben került magánkézbe, a magánbefektetők pedig többségi részesedés hiányában is átvették az irányítást, majd titkos szerződéseket kötöttek a magasabb haszon biztosítása érdekében. A PPP modell olyannyira eredménytelennek bizonyult, hogy a német állam végül 2013-ban visszavásárolta a privatizált részvényeket.

A vízszolgáltatók részleges privatizációja Görögországban is ehhez hasonló problémákhoz vezethet. A részvényeket megszerző multinacionális cégek profitvezérelt törekvései komoly veszélyt jelentenek a válság sújtotta görög lakosság leginkább kiszolgáltatott rétegeire. Ráadásul a privatizáció indokoltsága is megkérdőjelezhető, ugyanis a vállalatok jelenleg is képesek jó minőségű szolgáltatásokat nyújtani alacsony árakon, az értékesítésüktől várható bevétel pedig a teljes ESM program fényében nem tekinthető jelentékenynek. [Sz. D.]

Forrás: <https://www.tni.org/en/article/leaked-eu-memorandum-reveals-renewed-attempt-at-imposing-water-privatisation-on-greece>

<http://www.theguardian.com/business/2015/jul/24/greek-debt-crisis-great-greece-fire-sale>

## 9. Az Európai Parlament a vízhez való jogról: Közjó, nem árucikk

Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i plenáris ülésén állásfoglalást fogadott el, melyben kiáll a vízhez való egyetemes hozzáférés emberi jogként való elismerése mellett, és ennek megfelelő jogalkotási javaslat elkészítésére hívja fel a Bizottságot.

RIGHT  
WATER



Az állásfoglalás elfogadásának közvetlen előzménye a „Right2Water” (A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!) néven az Európai Bizottságnak benyújtott kezdeményezés; az első olyan ún. polgári kezdeményezés, amelyhez összegyűlt a szükséges számú aláírás (közel 1,8 millió uniós polgár aláírása). A polgárok célja e fellépéssel az uniós jogi szabályok módosításának elérése volt, annak érdekében, hogy

"1. Az Unió intézményei és a tagállamok kötelesek legyenek minden lakosnak a vízhez és szennyvízhálózathoz való hozzáférési jogát biztosítani.

2. A vízkészlet és a vízkészlet kezelése ne legyen "belső piaci szabályozás"-nak alávetve és a víz szolgáltatása ne legyen liberalizáció tárgya.

3. Az Unió fokozza a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való univerzális hozzáférés megvalósítását célzó erőfeszítéseit."

A képviselők meglátása szerint a kezdeményezést a Bizottság nem kezelte kielégítő módon, mivel a testület válasza a petícióra [COM(2014)177, COM(2014)335; COM(2014)910 közlemények] – a 2014-es parlamenti meghallgatást követően is – „kimerült a meglévő kötelezettségvállalások ismétlésében”; ami az új eszköznek, illetve magának az Uniónak a hitelességét is csökkenti. Az állásfoglalás az újabb nemzetközi jogi dokumentumokban látható tendenciát (vízhez és szanitációhoz való jog) követi a születendő alapjog tartalmi értelmezése terén. Emellett részletesen taglalja a víz, ivóvíz sajátos „közjó” és természetes monopólium [O.] jellege miatt szükséges lépéseket.



A képviselők felhívják a figyelmet, hogy a vízhez való (megfizethető [25.]) hozzáférés biztosítása, szolgáltatóra való tekintet nélkül, a tagállamok kötelessége. Ennek értelmében gondoskodniuk kell arról, hogy a szolgáltatók biztonságos ivóvizet és jobb higiénés körülményeket biztosítsanak. Az állásfoglalás által hivatkozott adatok szerint 2025-re várhatóan a világ népességének 2/3-a víz szűkében lévő országokban fog élni [K.] illetve az Unióban is még mindig több mint 1 millió olyan ember él, aki nem fér hozzá a biztonságos és tiszta ivóvízhez, a lakosságnak pedig csaknem 2%-a nem fér hozzá a megfelelő higiéniai körülményekhez [17.]. A képviselők kiemelik, hogy 2008 óta, a pénzügyi és gazdasági válság, valamint a megszorítási politikák következtében egyre több embernek okoz problémát a vízszámla kifizetése, és elítélik az ezen okból történő vízellátás

szüneteltetést, a vízhálózatról való erőszakos lekapcsolást [18.], továbbá a kiszolgáltatott közösségektől a közutak elzárását [61].

Ezeket a prioritásokat, illetve megoldásra váró problémákat lényegében a Bizottság válaszai is elismerik, kevésbé egyezik viszont – a lehetséges megoldásokat illetően – a két intézmény megközelítése a vízszolgáltatók tulajdonlásának, illetve a belső piaci szabályok alkalmazhatóságának kérdésében. A Bizottság nem látja akadályát annak, hogy a tagállamok helyi hatóságai a vízszolgáltatások egy részét vagy egészét magán- vagy vegyes tulajdonban lévő alvállalkozókra bízzák, amennyiben ez utóbbiak megfelelnek az előírt szabványoknak. A Parlament ezzel szemben – "a vízellátás privatizációjának kudarcára" és az 1990-es évek szubszaharai afrikai példájára hivatkozva [N] – úgy véli, hogy a szabályozás és az ellenőrzés tekintetében meg kell óvni a víz köztulajdon jellegét, erősítve az állami irányítású, illetve az olyan megosztott irányítási modelleket, amelyekben a tulajdonos közhatóság az irányítás bizonyos elemeit csak meghatározott esetekben és szigorúan szabályozott feltételek mellett ruházhatná a magánszektorra.[24] A Parlament hangsúlyozza, hogy a vízgazdálkodás módjának kiválasztása az EUMSZ 14. cikkében és az általánosérdekű szolgáltatásokról szóló 26. sz. jegyzőkönyvben meghatározott szubszidiaritás elvén alapul [44.]. "A szubszidiaritás elvével összhangban pedig a Bizottságnak semlegesnek kell maradnia a vízszolgáltatások tulajdonlásáról szóló nemzeti döntések tekintetében, nem támogathatja a vízszolgáltatások törvényes vagy más egyéb úton történő privatizációját" [45.]. A Parlament meglátása szerint a semlegesség ezen elvének ellentmondanak "a „trojka” által néhány tagállamra ráerőltetett privatizációs programok" [21.] (lásd: <http://www.kozjavak.hu/vizszolgáltatatok-privatizacioja-gorogorszagban-megoldas-vagy-kenyszer>). Mélyebb szakmai elemzést ugyanakkor nem fejt ki az intézmény a privatizáció lehetséges kockázatairól és hozadékáról, felmerülő érvekről és ellenérvekről.

A polgári kezdeményezés 2. pontjára válaszolva a Bizottság a belső piaci szabályok alkalmazásának lehetséges előnyeit hangsúlyozza: így az átláthatóság javítását, valamint a megkülönböztetés-mentesség és a polgárok számára a legjobb ár-érték arányú szolgáltatás biztosítását. E szabályok mindemellett az intézmény szerint (jelenlegi formájukban is) tiszteletben tartják a víz- és szennyvízszolgáltatások sajátos jellegét, a közszolgáltatás biztosításának alapvető fontosságát. A Parlament viszont felszólítja a Bizottságot, hogy véglegesen zárja ki a víz és a megfelelő higiénés körülmények, valamint a szennyvízkezelés kérdését a belső piaci szabályozásból és minden kereskedelmi megállapodásból, mivel ezen szolgáltatások az általános érdekű szolgáltatások részeként alapvetően közérdekűek, [22.; 47.]. A képviselők azt is leszögezik, hogy a víz- és higiéniai szolgáltatások biztosítását, elosztását és kezelését továbbra is ki kell zárni a koncessziós szerződésekről szóló irányelvből, annak jövőbeni felülvizsgálata során is [53.].

Mindezek alapján a Parlament „a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való emberi jogként, illetve a víz közjokként és valamennyi uniós polgár számára alapvető értéként, nem pedig árucikként történő elismerésére” [18] hívja fel a Bizottságot. Felkéri továbbá, hogy készítsen jogalkotási javaslatot – szükség esetén a víz-keretirányelv és az ivóvíz irányelv lehetséges felülvizsgálatával együtt, – amelyek mint emberi jogot ismernék el a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférést, ami az Európai Unió Alapjogi Chartájában is kerüljön rögzítésre [10.]. A hozzáférhetőség, megfizethetőség és

fenntartható fejlődés célját pedig az egy főre jutó minimumkvóta megállapításával [90.] és olyan árpolitika bevezetésével kívánna, mely tiszteletben tartja az embereknek a minimális mennyiségű, az élethez nélkülözhetetlen vízhez való jogát, s amely egyben a felhasznált vízmennyiséggel arányosan emelkedő ár alkalmazásával „bünteti” a pazarlást [93.].

Az összefoglalót készítette: *Hutóczki Katalin, joghallgató*

Lásd még:

<http://www.remunicipalisation.org/>

Horváth M. Tamás – Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza: Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongors István (szerk.): Verseny és szabályozás. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet. 177–200. o.

Citroni, Giulio (2010): Neitherstatenor market: Municipalities, corporations and municipalcorporatizationinwaterservices – Germany, France and Italycompared. In: Wollmann, Hellmut –Marcou, Gérard (eds.): The Provision of Public Service in Europe: BetweenState, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham, 191–216. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „A víz közjó, nem árucikk” európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági közleményről (2014. 10. 15.)

## 10. Alaptörvény-ellenes a Kúria végzése

Az Alkotmánybíróság szeptember 22-én aláírt határozatában megállapította, hogy a Kúria „a férfiak és nők egyenlő nyugdíjkorhatárára vonatkozó népszavazási kezdeményezés” tárgyában hozott végzése alaptörvény-ellenes.

A kozjavak.hu 2015. szeptember 2.-án számolt be arról, hogy az Alkotmánybíróság elnöke soron kívüli eljárást rendelt el a férfiak 40 év munkaviszony utáni nyugdíjazásáról szóló népszavazási kezdeményezés kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz ügyében. A most közzétett hír az eljárás lefolytatása után hozott döntést taglalja..

2015. áprilisban Bodnár József a Vasutasok Szakszervezete ügyvivő testületének tagja, mint magánember kezdeményezett népszavazást arról, hogy a nőkhöz hasonlóan a férfiak is nyugdíjba vonulhassanak 40 év munka után. Véleménye szerint a jelenlegi szabályozás (a társadalom egyik rétegének van ilyen kedvezménye, míg másoknak nincs) diszkriminatív és sérti az esélyegyenlőséget.

A Nemzeti Választási Bizottság megtagadta a népszavazási kérdés hitelesítését részben azért, mert annak költségvetési kihatása lehet, részben pedig azért, mert nem egyértelmű a kérdés. E döntés ellen a kezdeményező felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, mely június végén meghozott döntésében az NVB határozatát megváltoztatva hitelesítette a kérdést és ezzel utat nyitott a népszavazásnak.

Az alkotmányjogi panaszok szerint azonban a Kúria döntése, mely a népszavazás kezdeményezését megengedi alkotmányos alapjogokba ütközik, mivel a nők esetében az egyenjogúság a pozitív diszkrimináción keresztül valósul meg és ezt veszélyezteti a támadott népszavazás.

Az összefoglalót készítette: *Lovas Dóra, joghallgató*

Forrás: <http://www.alkotmanybirosag.hu/download.php?h=1239>

---

**SZERZŐINK FIGYELMÉBE**

---

A KÖZJAVAK folyamatosan várja a maximum 10.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat az alábbi e-mail címre várja a szerkesztőbizottság: [bartha.ildiko@law.unideb.hu](mailto:bartha.ildiko@law.unideb.hu)

**Formai követelmények:**

A tanulmányokat a Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, 1,5 sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

**Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények:**

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegekőzi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorkőzi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni. Utóbbi esetében az alábbi formátumot javasoljuk:

1. Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvénytőzveg), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

*Példa:*

"Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat (Infotv. 3. § 5.) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

2. Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük meg, az alábbi formai szabályok szerint hivatkozva:

*Könyveknél:*

[Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex]

*Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:*

[Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard–Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.]

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

[Selck, J. Torsten (2004): OntheDimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of TheoreticalPolitics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.]

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

[Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.]

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2016 MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.