

7. DÍJPOLITIKA

Az önkormányzati szolgáltatásokért beszédhető díjak kérdése szorosan összefügg több, az eddigiekben már tárgyalt témakörrel. Így a költségvetési tervezés során, a szolgáltatások szervezési formáinak megújításakor, a közszolgáltató gazdasági társaságok irányítási rendszerének részeként, a pályázati feltételek kialakításakor az önkormányzat mindig szembesül a használati, szolgáltatási díjak problémáival.

Az önkormányzati saját bevételek közé tartozó működési, térítési és egyéb díjbevételek többségének megállapítása ma már önkormányzati hatáskörben történik. Van-e azonban olyan *központi jogszabályok*, amelyek a díjmegállapítás módját, a beszedés és a behajtás lehetőségét előírják. (Pl.: a személyes szociális ellátások térítési díjáról szóló kormányhatározat, alkotmánybíróági határozatok.) Így tehát az önkormányzatoknak még ebben a saját bevételi körben is igazodniuk kell az előírásokhoz. A szabályozásnak az a célja, hogy a szolgáltatásokért beszédhető díjak képzésekor az egységesség biztosítható legyen.

A helyi önkormányzati költségvetésben a díjjellegű bevételek (az illetékekkel együtt) az összes bevétel mintegy tíz százalékát teszik ki. Ez a forrás főként az intézményi saját bevételeket jelenti, tehát térítési díjakból és más, intézményi szintű „vállalkozási” tevékenységből származik. Ez az átlagos bevételi arány önkormányzat-típusonként változik, mivel az intézményhálózat kiépítettségét követi a díjbevételek képződése. Egy főre jutóan egy városi önkormányzatnál közel kétszer annyi díjbevételel realizálható, mint egy községben.

Ezekben az átlagszámokban ugyanakkor nem szerepelnek azok az önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó díjbevételek, amelyek magánál a *szolgáltatást végző szervezetnél* keletkeznek és sok esetben bele sem kerülnek az önkormányzati költségvetésbe. Ez tehát még tovább növeli a díjbevételek helyi szerepét. Olyan önkormányzati forrásról van szó, amely viszonylag jelentős nagyságú, a költségvetési súlya kétszer nagyobb, mint a helyi adóké.

Nemzetközi összehasonlításban nálunk az önkormányzati díjbevételek helyi költségvetésben belüli aránya azonban csak alig több, mint felét teszi ki a más országokban elért helyi díjbevételeknek. Ez a kisebb költségvetési részarány két okkal magyarázható: egyrészt a magyar helyi közszolgáltatási rendszerben kisebb súlyúak azok a feladatok, amelyeknél díjbevételel képződhet. Másrészt a szolgáltatási feladatok finanszírozási hagyományaiból következően alacsonyabb a díjakkal fedezett hányad. Erről pontos adatunk nincs, csak azt tudjuk, hogy az OECD országok átlagában azon feladatoknál ahol díjbevételel képződik, ott ez a költségek ötödét teszi ki.

Itt most azonban nem a díjak nagyságával foglalkozunk, hiszen a díj mértékének változása a szabályozási rendszertől függ és csak hosszabb idő alatt változik. Célunk ebben a fejezetben az, hogy a térítési, használati díjak szerkezetére vonatkozó szabályokat, díjképzési módszereket bemutassuk.

det fejeznek ki. Elsődleges az, hogy a fogyasztón, a szolgáltatás igénybevevőjén kívül van e más is aki a szolgáltatás előnyeit élvezni fogja. Ha igen – tehát nem tisztán közösségi javakról, szolgáltatásról van szó –, akkor indokolt a díj bevezetése.

7.2. Díjmegállítási elvek

Az önkormányzati szolgáltatásokra kivethető díjak megállapításakor tulajdonképpen három kérdést kell megválaszolni.

a) Az első, hogy egyáltalán *szükséges-e* díjakat alkalmazni, és ha igen, akkor *milyen mértékben fedezték* a szolgáltatás költségeit.

A szolgáltatásért fizetendő díjak alkalmazásának és mértékének megállapításakor egyidejűleg kétféle elvet kell érvényesíteni. Az egyik a gazdasági racionalitás alapján áll, és azt hangsúlyozza, hogy a kapott *szolgáltatáshoz igazodóan a használatnak fizetnie kell*. A másik alapelv pedig arra épül, hogy a közszolgáltatások nyújtásakor az igénybevevő *fizetési képességét* is figyelembe kell venni.

Ezen két – egymással ellentétes – alapelv egyidejű érvényesítése a gyakorlatban persze nem egyszerű. A díjrendszer kialakítása a két szempont arányán múlik. Ahhoz, hogy egy önkormányzat a díjak megállapításához mégis valamilyen támpontot kapjon érdemes végiggondolni, hogy ezen két általános alapelv mögött milyen megfontolások húzódnak meg.

Az első alapelv – a kapott szolgáltatással arányos használati díjak megfizetése – tulajdonképpen elsődlegesen arra épül, hogy a *díjak az elosztás hatékonyságát javítják*. A szűkösen rendelkezésre álló javak és szolgáltatások elosztásának eszközeként, a fogyasztói igények jelzőiként szolgálnak a díjak. A díjak alkalmazása révén meg tudható, hogy hol, milyen mértékben veszik igénybe a szolgáltatást, és ezen keresztül az önkormányzat a saját elosztási, fejlesztési döntéseit a hatékonyabb erőforrás-kombináció irányába tudja elmozdítani.

Természetesen ez a határkötségekkel, tehát a legutolsóként elfogyasztott szolgáltatási egység költségével mért költség nem mindig érvényesíthető. A szolgáltatások díjait részben hagyományok alakítják, részben pedig gazdasági megfontolások alapján is módosításra szorúlnak.

A díjak költségektől történő eltérítésének egyik általános oka, hogy a szolgáltatás igénybevételét az adott feladaton kívül jelentkező költségek terhelik, vagy pedig a szolgáltatás széleskörű igénybevételéből egyéb haszna származik a településen élőknél. Ezek a *külső hasznok* a közszolgáltatások többségénél egyértelműen bizonyíthatók: a szennyvízhálózatra történő rákapszolódás javítja az egészségügyi helyzetet, a tömegközlekedés igénybevétele csökkenti a légszennyezést, stb. Ezek a tényezők csökkentik a díj nagyságát, hiszen a tényleges költségeknél alacsonyabb díjak a szolgáltatás igénybevételére ösztönöznek.

Ugyanígy a *külső költségek* díjakra történő ráterhelése módosíthatja azok mértékét. Nyilvánvaló, hogy ha egy szolgáltatás igénybevételekor olyan külső költségek merülnek fel, amelyek egyébként nem lennének, akkor ezt a költségelemet is be kell építeni a díjba. Ezekre a külső költségtényezőkre példaként a környezetvédelem kapcsolódó kiadásai említhetőek.

A környezetvédelmi kiadások ugyanis csak akkor merülnek föl ha a szolgáltatást igénybeveszik, a kibocsátás megvalósul. A különböző környezetvédelmi adók, termékdíjak mind erre a logikára épülnek. Az önkormányzati gyakorlatban ezzel a problémával lehet találkozni például a hulladékgyűjtés során, amikor a szemétdíjnak nem csak közvetlenül a szállítás, lerakás költségeit kell fedezniük, hanem (elvileg) a hulladék ártalmatlanításának, a lerakók bezárásának, stb. költségeihez is hozzá kell járulniuk.

Az igénybevevett szolgáltatás költségeihez igazodó díjak módosításának egy másik típusú indoka a *prétizüg-igazgatási költségek* figyelembe vétele. Ha a szolgáltatással kapcsolatos önkormányzati költségek között a nyilvántartás, beszedés, behajtás költségei túlságosan magasak, akkor egyszerűen nem éri meg díjat kivetni. Az elérhető közösségi hasznok mértéke alatta marad az így felmerülő költségekének. Ha túlságosan magasak a díjak, akkor például egy engedélykiadás esetében ez azt okozhatja, hogy megnő az engedélyt nem igénylők száma, ami így az önkormányzat más költségeit növeli meg.

Végül pedig a tényleges költségektől történő eltérést magyarázhatja az is, hogy a szolgáltatás igénybevevői számára *egyszerűnek és áttekinthetőnek* kell lennie az alkalmazott díjaknak. Ez ugyanis a fogyasztó számára inkább elfogadhatóvá teszi a díj fizetését. Például egy túlságosan soktényezős szemétszállítási díj, vagy bonyolult kedvezményi rendszer nehezkesé teszi a díj bevezetését, mivel a fogyasztók részéről kevésbé átláthatók a költségviselési arányok.

Másik alapelv – *fizetési képességhez igazodó díjképzés* – a közgazdasági és a szociális szempontok összehangolására épül. A szolgáltatások esetében is azt az általános elvet kell követni, hogy ez a kétféle megközelítés nem ötvözhető, a szempontok összevetése mind a gazdasági, mind a szociális rendszer hatékonyságát rontja. Ezért az a cél, hogy a gazdasági elvek alapján kialakított díjrendszerhez kapcsolódva működjön a szociális támogatási rendszer.

Önkormányzati területen tehát például a lakbérek, közüzemi díjak, közműberuházások esetében, a tényleges költségekhez igazodó díjrendszer kialakítása a cél. Ugyanakkor elismerve a szociális szempontokat, az említett esetekben a lakásfenntartási támogatási rendszeren keresztül kell támogatni azokat, akiket rászorulóknak minősít az önkormányzat. Egy közműépítés esetében ugyanígy a bekötési díjak kifizetésére képtelen igénylők számára támogatás folyósítható egy külön létrehozott alapítványból (amit ráadásul, ha a kivitelező hoz létre, akkor számára adócsökkentő hatása is.)

A díjakkal történtő szolgáltatás-finanszírozás esetében felhozott leggyakoribb szociális alapú ellenérv, hogy ez a nagyobb jövedelműeknek kedvez. A *regresszivitás* azért jelentkezik, mert ugyanannyi szolgáltatás igénybevétele a szegényebbek esetében a jövedelmük nagyobb hányadát viszi el, mint a nagyobb jövedelműek esetében. Ez a probléma méréselkelhető a díjképzési módszer helyes megválasztásával. A progresszivitás érvényesítésének technikáit a díjképzési technikák bemutatása során a későbbiekben tárgyaljuk.

b) A második kérdés a *költségek számításának* módjára vonatkozik. Ennek megállapítása ugyanis a közszolgáltatás esetében nem egyszerű feladat. A költségvetési információ rendszer általában csak a közvetlen kiadásokat veszi számba, miközben a szolgáltatás teljes ráfordításaival kell összevetni az elérhető bevételeket. A díjak megállapításához szükséges teljes költségszámítás módszereit külön tárgyaljuk.

c) Végül a harmadik kérdés, hogy milyen legyen a kivetett *díjak szerkezete*, hogyan kövesse a nyújtott szolgáltatás mennyiségét és minőségét? A fogyasztók felől nézve pedig a díjban érvényesíthető kedvezmények, szociális szempontok meghatározása hogyan befolyásolja a díjak alakulását.

Ezek azért is fontos kérdések, mert a közszolgáltatások területén a térítési, szolgáltatási díjakra elsődlegesen hatékonysági szempontok miatt van szükség. Tehát a már említett elosztási döntések meghozatalát segítheti mind a fogyasztói, mind az elosztási oldal. Forrásteremtésre szolgálnak olyan tevékenységek esetében, amelyekre nem jutna pénz akkor, ha a fogyasztók nem térítenék meg a költségek egy részét. Mindezek a díjképzés módszereinek helyes megválasztásával megoldhatók.

Mindezekkel együtt a díjak megállapítása során azt is mérlegelni kell, hogy a befolyó bevételek *hogyan kapcsolódnak a költségvetési kiadásokhoz*. Tehát a keletkező bevételek milyen összefüggésben vannak a szolgáltatás nyújtására fordított kiadásokkal, a képződő fejlesztési forrásokkal. Elvileg háromféle kapcsolódási típus létezik: semmiféle összefüggés nincs a díjbevétel és a kiadás szintje között, nettó kapcsolat van a költségvetés és a szolgáltatást végző egység között (a díjak a szolgáltatónál maradnak), és végül a költségvetésen belül elkülönítve szerepelnek a befolyó díjbevételek, és így a szolgáltatáshoz önkormányzati döntés alapján kapcsolhatók hozzá.

Az első esetben a különböző eljárási díjakat nézve, a kiadásokhoz *nem kötődnek* ezek a bevételek. Erre nincs is szükség, hiszen a feladat elvégzésének eredményességét nem befolyásolja a képződő bevételek nagysága, itt más szempontok minősítik a szolgáltatást.

Gyakoribb és eredményesebb megoldás a második, amikor a *szolgáltatás végzője megtartja* a befolyó díjakat. Ezzel érdekelte válik a nagyobb arányú beszedésben, és a gazdálkodása sokkal rugalmasabb lesz, mint ha a pénzügyi döntéseikor túlságosan a jóváhagyott költségvetéshez kellene kötődnie. Ha az önkormányzat és a szolgáltató szervezet kapcsolatát szerződéses szabályozzák, akkor ez a nettó költségvetési kapcsolat a szolgáltatási szint mérésére is ösztönöz.

A nyújtott kiegészítő támogatás így ugyanis nagyobb objektivitással határozható meg és ezzel a megbízó-szolgáltató közötti viszony formalizáltabbá válik. Ez pedig a nagyobb önállóságon keresztül a szolgáltatás eredményességét is javítja. A nettó kapcsolat követelménye, hogy így az önkormányzatnak intézményei, szolgáltató vállalatai feletti közvetlen befolyása csökken, és más, közvetett eszközök alkalmazására kényszerül rá.

A harmadik fajta költségvetési kapcsolat, amikor a befolyó bevételek egy *elkülönített alapba* folynak be. Ez szintén segítheti az elosztás, fejlesztési döntések meghozatalakor a pénzügyi szempontok mértelegelését. Ekkor ugyanis szembeállítható a ráfordítások és a befolyó bevételek teljes összege, ami jól minősíti a szolgáltatást és a szolgáltató szervezetet. Szabályozási eszközként is szolgálhat egy ilyen feltöltendő alap, például a beruházási eszközök elosztásakor, a belső érdekeltségi rendszer kialakításakor.

Mit is tegyen az önkormányzat, ha a díjpolitikáját felül akarja vizsgálni, és mindezeket az itt leírt elveket érvényesíteni kívánja? Először is számba kell vennie mind azokat a *tevékenységeket*, ahol egyáltalán valamilyen díjtípusú bevétel képződik. Ezt a jegyzéket nyilvánvalóan a pénzügyi és a szakmai irrodák közösen tudják csak összeállítani. Az így előálló listán szereplő *díjbevételeket hozzá kell kapcsolni* az egyes szolgáltatási, igazgatási és egyéb feladatokhoz. Ezzel egyidőben a díjak kivetésének *jogi alapját* is tisztázni kell, hiszen pontosan tudni kell azt, hogy hol, mekkora lehetőség van az önkormányzatnak a díjak későbbi emelésére.

A feladat és a díjbevétel képződésének tartalmi összekapcsolása után a költségek és a díjak arányát kell megállapítani. Az így adódó *fedezeti hányados* költségvetési szempontból jól minősíti az adott feladatot. Ezek után kell végiggondolni azt, hogy a költségek számítása helyes volt-e, kiterjedt-e minden költségelemre, illetve, hogy a bevételek módosításának hol milyen hatása lenne. Azt is nyilván mérlegelni kell, hogy a *nagyobb súlyú díjbevételeken* érdemesebb változtatni, hiszen ott tud az önkormányzat számottevő többletbevételt elérni.

7.3. Költségszámítás

Alhoz, hogy a díjpolitika céljai egyáltalán kialakulhassanak először is tisztában kell lenni az ellátandó feladat költségeivel. Ahogyan arról már a 2. fejezetben is szó volt, a feladatok költségeinek kiszámítása a költségvetési szférában másképp történik, mint a vállalkozói területeken. Itt a pénzforgalmi szemléletet követi a számviteli rendszer, míg a vállalkozói szférában a feladat elvégzéséhez ténylegesen felmerült költségek szambavétele történik.

Túl a számviteli különbségeken, a kétféle gazdálkodási terület szemlélete és szabályozói is eltérőek. Általában a költségvetési szervek feladatai esetében nem számolnak teljes költséget, az amortizációra épülő eszközpótlási, fejlesztési döntések más-keppen születnek, mint a gazdasági társaságoknál. A teljes költség kiszámítása nélkül

pedig a díjpolitika céljai sem fogalmazhatók meg. Igaz, a kétféle döntés, vagyis a költségek számbavétele és a díjak megállapítása tartalmilag elválhatnak egymástól, annak ellenére, hogy egymást feltételező, gazdasági megfontolást igénylő lépésről van szó.

Egy szolgáltatás teljes költségének kiszámítása többféle megközelítésben történhet. Ezekkel a különböző módszerekkel azért érdemes foglalkozni, mert a díjak meghatározása is más-más költségelemek figyelembevételével történhet. Először is szükség van a feladat, a *tevékenység* egészének tartalmi leírására. Tehát tisztázni kell azt, hogy milyen részelemekből tevődik össze a szolgáltatás egésze. Ez különösen akkor nehéz feladat, ha a szolgáltatás egyes részei különböző szolgáltató szervezeteknél jelennek meg.

Így például a vízszolgáltatás sok résztevékenységre tagolódik, amelynek költségeit azonban együttesen kell kiszámolni. A víznyerés, a tárolás, a rendszer üzemeltetése, az igazgatási költségek, a fejlesztések terhei, a felújítások mind a teljes költség részeit képezik. Ugyanígy például a hulladékgazdálkodásban is a gyűjtés, a lerakás, a kezelés, a díjbeszedés sokszor szervezetileg elkülönülnek, de ugyanakkor mégis a szemétdíj vagy a lerakó használati díjának megállapításához mindezeket együttesen kell ismerni.

A teljes költségszámítás nem csak a résztevékenységek összesítését, hanem egy másik metszeten a *közvetlen és általános* költségek kiszámítását is jelentheti. Amint erről már szó volt, ennek rendszerét minden önkormányzat maga alakíthatja ki, ugyanis a költségvetési szektorban általában nem használatos a közvetett költségek teljes körének figyelembevétele. Itt egyébként az általános költségeknek azon csoportját, amely egyáltalán nem kötődik a szolgáltatási tevékenységekhez, nem is szokták kalkulálni.

A költségszámításnak a viszonylag könnyebben megoldható része a közvetlen költségek összegzése. Ezek a működés elemi tételeiből tevődnek össze: bér, anyag, eszközök, hajtóanyag, felhasznált energia, stb. Ehhez adódnak hozzá a tőkeköltségek. Ezek a különböző eszközök használata miatt jelentkező költségtenyezőket és a fejlesztésekhez kapcsolódó kiadásokat jelentik.

Az általános költségek között vehetők számba azok a kiadások, amelyek a feladat ellátásához szükségesek, de közvetlenül nem kötődnek a tevékenységhez, hanem csak az önkormányzati háttérfeltételeket biztosítják. Ide tartoznak a már említett igazgatási kiadások, a politikai intézmények (testület, bizottságok, stb.) működtetésének költségei, valamint a működéshez szükséges fizikai feltételek biztosításának költségei.

Igazgatási költségeken elsősorban az adott feladathoz kapcsolódó, a hivatalban felmerülő költségeket értjük (például a szolgáltatás színvonalának ellenőrzése ilyen feladat). De ugyanígy az általános önkormányzati működési költségek (pénzügyi, hiva-

tali, politikai funkciók) is megoszthatók a feladatok között. Ide tartoznak az épületekkel, eszközökkel kapcsolatos költségek is, amelyek esetében az amortizációt is számítani kell.

A kérdés ebben az esetben általában az, hogy milyen módon oszthatók meg ezek az egyes szolgáltatási feladatok között (üzemgazdasági szóhasználat: költséghelyek között). Az általános költségek megosztásának módszereiről a 2. fejezetben már volt szó. Itt csak ennyit érdemes felidézni, hogy lehetőség szerint az adott feladat terheihöz kapcsolódó mutatószám mentén kell a közvetett költségeket megosztani (pl. számlázások darabszáma), vagy ha erre nincs mód, akkor az igénybevételeire jellemző mutatót kell alkalmazni (pl. alapterület, légköbméter).

A díjszámításhoz szükséges költségmegosztás alapja lehet az *állandó és a változó* költségek elkülönítése. Az állandó költségek azok, amelyek nem módosulnak a végzett szolgáltatás növekedésével vagy csökkenésével, hanem mindenképpen jelentkeznek. Így a bérleti díjak, törlesztések, szerződéses kötelezettségek fix költségek. A változó költségek közé tartoznak a szolgáltatási feladathoz közvetlenül kötődő bérkiadások, fenntartási kiadások, üzemanyag, stb. Ennek mint majd látni fogjuk akkor van jelentősége, ha a díjképzés során is erre a két költségösszetevőre épül a díjrendszer: van egy állandó és egy fogyasztástartós elem.

Az eddigiekben említett közismert költségmegosztási módszereken túl a közszolgáltatási szektorban alkalmazható a feladatok *tartalmi jellemzőihez* igazodó költség számítás is. Ennek szintén az a célja, hogy a díjpolitika kialakításához a szükséges információkat megadja és így a költségekhez legjobban igazodó díjképzési gyakorlatot lehessen kiválasztani.

Ez a költségelosztás négyféle kategóriával számol: így vannak a hozzáférési, fogyasztási, rendszerhasználati és az általános költségek⁴². Tartalmilag a *hozzáférési* költségek közé tartoznak mindazok, amelyek egy infrastrukturális hálózat, vagy egy nagyobb területre kiterjedő szolgáltatás indításához szükségesek. Így a csatlakozás, távközlési költségek és a folyamatosan jelentkező, a szolgáltatás igénybevitelétől független költségek (karbantartás, mérőleolvasás, díjbeszedés, stb.).

A *fogyasztási* költségek egyszerűen az igénybevett szolgáltatás mennyiségétől függenek. Tehát ezek általában jól mérhetők, így a díjszámítás közvetlenül kötődik ehhez a költségpushoz. A *rendszerhasználati* költségek például egy vízhalózat esetében az alap és a csústerhelés esetén felmerülő költségekből állnak. Ide számíthatók be mindazok a költségelemek, amelyek – a vízügy példáján – az alkalmazott technológia tesz szükségessé: tározók, vízkezelés, elosztási rendszer költségei. Végül pedig az *általános* költségek tartalma az előző oldalakon leírtak szerint értelmezhető.

Ez a finomabb költségszámítás a méltányos és a költségeket pontosan követő díjak kalkulációját segíti elő. Ha ugyanis ismeretek a különböző fogyasztási módzatokhoz

⁴² Lásd az irodalomjegyzékben említett OECD jelentés 37-39. oldalát.

kapcsolható költségek, akkor az ezek alapján a kivetett díjak már jó szabályozási eszközként tudnak működni. Megfelelnek mindazoknak a díjképzési követelményeknek, amelyeket az alapelvek között írtunk le, és így nagyobb valószínűséggel alakítható ki hatékony és igazságos díjrendszert.

7.4. Díjfajták

Az egyes díjak alapvetően abban különböznek, hogy a költségeknek hányad részét fedezik. Az önkormányzati szolgáltatások között elképzelhető, bár viszonylag kevés olyan díj van, amelyik a teljes (közvetlen és általános) költséget fedezné és még kevésbé valószínű, hogy esetleg még egy minimális eredményt is hozna. Bár az alapelvekből következően a gazdálkodás logikája azt követelné meg, hogy a díjban a teljes költségek tükröződjének, erre a gyakorlatban csak ritkán van mód. Az externáliák, tehát a külső hatások elismertetése érdekében és más, az alapelvek között említett okok miatt a díjak általában csak a költségek egy részét fedezik.

Bizonyos területeken azonban mód van arra is, hogy a piacon jelenlévő más, egyéb szolgáltatók áraihoz igazodjon a díj. Tehát egy uszoda, tornacsarnok belépőinek díja lehet versenyár is. Közgazdaságilag viszont a hatékony elosztást legjobban a határköltséghoz igazított ár biztosítja. Erre csak olyan esetekben kerül sor, amikor a csúcspénztári költségeit akarják ráterhelni a fogyasztókra, vagy pedig több elemből áll az alkalmazott díj és közülük az egyik ezt fejezi ki.

A díjak képzésének mögöttes közgazdasági tartalmától függetlenül a gyakorlatban sok egyéb *ágazati sajátosság* is befolyásolja az önkormányzat által alkalmazott szolgáltatási árat. A feladatok jellegéhez igazodó díjképzés helyi önállósága azonban nem mentes a korlátozásoktól. Ezek *központról* előírt árképzési módszerek, a jelenlegi alkotmányértelmezés szerint elfogadottak, nem ellentétesek az önkormányzati önállósággal.

Alapvetően ezt először a korábbi víz- és csatornadíjak minisztériumi megállapításának alkotmányellenességéről döntő Alkotmánybírósági Határozat mondta ki (324/B/1991)⁴³. Azóta ugyan a víz és csatornadíjak törvényi szabályozása megváltozott, de mégis tanulságos lehet az AB határozat érvelése. Ezek szerint az önkormányzati közszolgáltatások terén is polgári jogviszony áll fenn a szolgáltató és a fogyasztó között. Itt azonban vannak olyan érdekek, amelyek szükségessé teszik az állami beavatkozást. Ezek a példaként említett vízdíjak esetében a közegészségügyi, biztonsági követelmények érvényesítése, valamint a monopól helyzetben lévő szolgáltatóval szemben a fogyasztók védelmének a biztosítása.

Az önkormányzati ár-megállapítási jogok korlátozása tehát ezen felfogás szerint a központi, minisztériumi szintű jogszabályokkal történik. A természetes monopólihely-

zettel való visszaélés ellen nem a helyi választók – akik ebben az esetben többnyire a fogyasztók is – védekeznek a politikai mechanizmusokon keresztül, hanem szükség van a központi szabályozásra.

Az így előírt központi költségek mértéke azonban már nagyon különböző lehet. A közétkeztetés nyersanyagnormáin alapuló térítési díjképzés, vagy a központilag előírt eljárás díjak említendők az egyik végletként, míg a másik szélsőség példái a mellérendeltség alapján meghatározott piaci szolgáltatási díjak lehetnek.

A kettő között vannak azok az egyébként nagy bevételi súlyú ágazatok, amelyek esetében az önkormányzat az ár, díj megállapítója, de az ár kalkulációját több-kevesebb részletességgel egyéb jogszabályok írják elő. Ebben a vonatkozásban az egyik alapvető fontosságú jogszabály az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII törvény, amely a *hatósági árak* megállapításáról rendelkezik. Részben a törvény későbbi módosításai miatt a nagyobb összegű díjbevételeket eredményező szolgáltatások ezen jogszabály alá tartoznak.

Így az önkormányzati képviselőtestület által megállapított hatósági árak termék a lakossági távhőszolgáltatónak átadott gőz, melegvíz ára. A szolgáltatások között a saját tulajdonú vízközműből szolgáltatott víz díja, a szennyvízelvezetés, -tisztítás, -kezelés díja, a menetrend szerinti személyszállítás díja, az önkormányzati tulajdonú lakások bére, a lakossági távfűtés, melegvíz-szolgáltatás díja szintén a települési önkormányzat által megállapított hatósági ár.

Ez azt jelenti, hogy az árképzés módszereiben is követnie kell a hatósági ár megállapításakor előírt általános elveket. Ezek szerint pedig az árnak a „hatékonyan működő” vállalkozó ráfordításaira és a „működéséhez szükséges nyereségre” fedezetet kell biztosítani. Ez kétféle következménnyel jár: egyrészt a szolgáltatás árában nyereség kalkulálható, másrészt a „ráfordítások” csoportjába az eszközpótlás, fejlesztés fedezete is beletérhet.

Itt is érvényes a díjak mértékét szabályozó rendelet (32/1992. (XII. 29.) KHMV rendelet), amely azonban csak a díj kiszámításának módját írja elő. Ugyanezen közzétett jellegű szabályozás működik a szociális intézményi ellátások esetében, ahol a térítési díjak megállapítását rögzíti a 29/1993. (II. 17.) számú Kormányrendelet. Ez a szabály is azt a logikát követi, hogy a feladattal kapcsolatban felmerült költségekre kell visszavezetni a díj mértékét.

Összegezve tehát a díjak fajtái elsősorban abban térnek el, hogy a költségeket milyen mértékben fedezik. Másrészt a szolgáltatás jellegéből következően is különböző a díjképzés helyi önállósága. Általában érvényesül a központi kontroll a „fogyasztók” védelmére hivatkozva. A fontosabb szolgáltatási díjak esetében az önkormányzati

⁴³ Lásd Balogh Zs.: Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő gyakorlata. Kézirat, Helyi önkormányzati know-how program, 1994.

képviselőtestület a díjmegállapító. Ebben azonban bizonyos feladatok esetében több-kevesebb mértékben központi jogszabályok korlátozzák, megszabva az árak kalkulációját, az árképzés módszerét.

7.5. Díjtípusok

Az önkormányzat által nyújtott szolgáltatásokhoz kapcsolt forrásteremtési lehetőségek mérlegelésekor az első kérdés az, hogy vajon *díj- vagy adóbevételek* alkalmazása a célravezetőbb-e. A kétféle bevétel közötti választás szempontjait már a díjképzési alapelvekről szóló részben érintettük. Ezek szerint az adóbevételek alkalmazása mellett akkor célszerű dönteni ha a szolgáltatás mindenkire egyformán kiterjed, valamint ha a díjak beszedésének adminisztratív nehézségei, költségei túlságosan nagyok.

A megfelelő díjpolitika kialakításával viszont a méltányossági és a hatékonysági szempontok jobban érvényesíthetők. Így tehát ahol csak a szolgáltatás jellege lehetővé teszi, inkább a díjbevételeket kell alkalmazni. Ez az igazságosabb tehermegosztás és a gazdasági előnyök mellett adminisztratív szempontból egyszerűbb lehet az önkormányzat számára. A költségek változásának követése könnyebben kezelhető egy tarifamódosítással, mint a település nagyobb részét érintő, általános helyi adó-emelés.

Ha tehát díjakat alkalmaz az önkormányzat, akkor különböző árképzési módszereket követhet. Ebben a részben azokról a technikákról lesz szó, amelyek a díjképzési alapelveknek legjobban megfelelnek. Természetesen a díjakról általában nem lehet beszélni, hiszen, mint láttuk, *igazságtól különböző* díjaknak, és eltérő mérlegelési szempontok érvényesek az egyes díjakkal finanszírozható szolgáltatások esetében. Ennek ellenére a főbb díjképzési típusok áttekintése segítséget jelent az egyes konkrét díjtípusok közötti választásban.

Mint már említettük a díjképzés szorosan kötődik a költségszámításhoz. A díjak alapjául azok a költségelemek szolgálnak, amelyeket különböző csoportosításban meghatározott az önkormányzat. Cél az, hogy a *költségek alakulását* minél jobban kövesse a szolgáltatásért fizetendő díj, mert így lesz hatékony az elosztás, így képződik a legtöbb bevétel, és nem utolsósorban ez segíti a tisztánlátást a tényleges költségviselési arányok megállapításakor.

Általában a díjak főbb típusai három nagy csoportba sorolhatók. Az első csoportba azok az egységes, általános díjak tartoznak, amelyek egyszerűen az átlagköltségeket vetítik ki valamilyen fogyasztási egységre. Ezek nem veszik figyelembe az igénybevétel különbségeit, míg a díjak második csoportja éppen ezekre a változó elemekre épül, amikor követi a szolgáltatás mennyiségét. Végül a harmadik fő díjtípus a szolgáltatás igénybevételehez igazodik. Így tehát megkülönböztethet lakossági-ipari-intézményi fogyasztókat, vagy más metszetben például egy- vagy többlakásos városrészekben alkalmazható díjakat.

Az első csoportba tehát az *átlagdíjak*, *egységárak* tartoznak, amikor a szolgáltatás mennyisége nem mérhető és ezért valamilyen egyéb – lehetőleg a fogyasztással arányban álló – más jellemzőhöz kell kötni a díj összegét. Például a hulladékszállításban, vagy ahol a vízfogyasztás nem mérhető ott lakosság, helyiségek száma, alapterülete vagy más egyéb mutató (esetleg ezek kombinációja) lehet a díj kivetésének alapja.

Ekkor egyszerűen az átlagárat fizeti meg a fogyasztó, tehát a költségekben meglévő egyéb, finomabb különbségeket nem lehet követni az elért fogyasztási igénybevetéskor. Ezzel a hatékonysági elv sérül, hiszen a díjrendszer nem igazodik a tényleges költségekhez, így szabályozó szerepét sem képes betölteni, nem működik a szolgáltatás „áraként”.

Ezzel szemben számos gyakorlati előnye van. Olcsó az adminisztrációja, hiszen nem kíván bonyolult mérést, már meglévő és kevésbé változó nyilvántartásokra épül. Jól átlátható a fogyasztók számára és így inkább elfogadható mindenkinek, ezzel is segítve politikuskonak a díj „eladásában”. Az elfogadhatóságot segíti az, hogy jól megválasztott mutatószám esetén a fizetési képességet is kifejezi az egységár alapjául szolgáló mutató. Végül pedig a nyilvántartásokra épülő díj esetében a beszedés is olcsóbb és biztosabb, hiszen nem kötődik méréshez, egyéni megkereséshez.

A *fogyasztással változó díjak* csoportjában már többféle technika alkalmazható, attól függően, hogy milyen módon történik a költségek és a fogyasztás összekapcsolása. Az egyszerű *átlagköltséggel* számolt díj esetében a fogyasztás egységére az összes fogyasztói, rendszerhasználati és általános költséget ráterhelik. Ezzel minden egyes fogyasztóra egy teljes időszakra vonatkozóan egyforma lesz a díj, függetlenül például a vizellátás esetében a csúsfogyasztáskor adódó többletköltségektől.

A változó díjak egy másik csoportjában a fogyasztás mennyiségével sávosan változik az ár. Ennek egyik típusa, amikor a szolgáltatás (vízhatalás, szennyvízkielvezés, tömegközlekedés) igénybevételelétől függően a *legmagasabb sávba tartozó díjat* fizeti a fogyasztó. Sávonként lehet a díj csökkenő, vagy növekvő. A sávosan csökkenő díj közelíti jobban a pótlólagos szolgáltatási kapacitás üzembe állításához szükséges csökkenő egységnyi költségeket. Ez a módszer felel meg legjobban annak a követelménynek, hogy a határköltségekhez igazodjon a szolgáltatás ára. Viszont alapvetően ellentétes az egyenlőségi célokkal, hiszen a nagyobb fogyasztású egység kevesebbet fizet.

Ezzel szemben a sávosan növekvő díj éppen a jövedelemelosztás szabályozási eszközként működik jól. Hátránya, hogy emiatt túlságosan átpolitizált lesz a tarifarendszer, hiszen bármilyen változtatás nagyon érzékenyen érinti a fogyasztók közötti jövedelem-elosztási arányokat.

A fogyasztási, igénybevételel mennyiségével sávosan változó díj nem feltétlenül jelenti azt, hogy a legmagasabb sávba tartozó díjat kell megfizetni, hanem csak az egyes sáv-

vokba eső fogyasztás különböző díjtételeit kell alkalmazni. Ezzel a *blokkos díjképzési* gyakorlattal a sávós módszer néhány hiányossága kiküszöbölhető (kisebb jövedelemelosztási hatással jár).

A feladat tartalmi jellemzőihez igazodó díjképzés legjobban a költségelemzés során tárgyalta, két részből álló *díjakkal* érhető el. Abból kiindulva, hogy egy szolgáltatás költségeinek egyik része magához a létesítéshez szükséges, rendszerhez való hozzáférés költségeit az egyszerű átlagdíj fejezi ki a legjobban. Emellett a fogyasztás mennyiségéhez kapcsolódóan változó díjtételre is szükség van. Így ez a változó, fogyasztásarányos rész hozható kapcsolatba a költségek többi elemével. Tovább finomítva ezt a rendszert például a vízfogyasztás esetében ebben a díjrészben elismerhető egy minimális összegű fogyasztás és csak az ennél nagyobb igénybevételekor lép be ez a második, mozgó díjtétel.

Ezen általános díjtípusokon túlmenően természetesen még további lehetőségek vannak a tényleges költségekhez igazodó díjak kialakítására. Különlleges helyzetekhez (pl. szárazság) egyedi igénybevételhez (pl. nagy fogyasztású eszközök alkalmazása), szezonális ingadozásokhoz (pl. tavaszi-őszvi mezőgazdasági hulladékelszállítás) mind hozzá lehet igazítani a díjakat.

A díjképzési módszerek bármelyik típusát is választja az önkormányzat, még mindig maradnak olyan kérdések, amelyeket a szolgáltatás jellemzői alapján kell megválaszolni. Így például ha a hulladék-gazdálkodásban a mennyiséggel arányos, változó díj alkalmazása mellett dönt az önkormányzat, akkor még többféle lehet a díj kivetésének alapja. Követheti az edényzet számát, térfogatát, esetleg a hulladék súlyát vagy a díjbeszedés történet előre megvásárolt szemeteszákok segítségével. Ez az utóbbi volt a programban résztvevő egyik településen javasolt módszer (lásd a fejezet végén balatonkeneseli példánkat). De Balatonalmádi is ezt választotta, amikor egy 110 literes zsákot 80 forintért ad (ebből 20 Ft a zsák költsége, 30 a gyűjtés, 30 a lerakó kiadásainak fedezésére szolgál).

7.6. Díjbeszedés

A közszolgáltatások díjbevételeinek megtervezésekor a jó díjpolitika kialakításának csak egyik feltétele az alkalmazott díjtípus helyes kiválasztása. Ugyanennyire fontos a díjbeszedés folyamatának szabályozása, a kivetett díjak minél nagyobb arányban és megfelelő időben történő beszedése. Ez különösen azért fontos, mert az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások esetében az állami támogatások leépülésével egyre magasabbak a kivetett díjak és ezzel együtt megnövekedett a kintlevőségek, be nem fizetett díjak aránya is.

Ezt a problémát egyébként egy felmérés alapján az önkormányzatok harmada igen jelentősnek véli. Úgy látják, hogy a településüzemeltetési és egyéb, díjakkal finanszírozott szolgáltatások esetében számottevő a díjhátralek összege. Elsősorban a városi

önkormányzatoknál és főleg a nagyobb összeget jelentő vízdíjak esetében érzékelhető ez a probléma.

A díjbeszedésre vonatkozó jogszabályok⁴⁴ csak a díjak egy csoportját érintik és ott is csak általánosan írják elő a követendő eljárásokat. A *rendelet* tulajdonképpen három nagy témakört szabályoz: a nyilvántartások rendszerét, kezelését; a befizetések teljesítését, elszámolását és az adatfeldolgozás rendjét. Ezek a szabályok azonban inkább csak a díjbeszedési rendszer minimális követelményeit írják le, főleg az önkormányzati szintű kötelezettségeket tárgyalják és így a napi munka megszervezéséhez túlságosan általánosak.

A *bírósági végrehajtásról szóló törvény* hatálya pedig csak az adók módjára behajtható köztartozásokra terjed ki. Ezek között díjjellegű bevétel ma csak az út- és közműfejlesztési hozzájárulás. A törvény erre vonatkozóan egyértelműen előírja az önkormányzatnak, mint adóhatóságnak a követendő lépéseket. Ezek szerint a határozat meghozatala után az önkormányzatnak három lehetősége van: a letiltás, ingó- illetve ingatlan-végrehajtás.

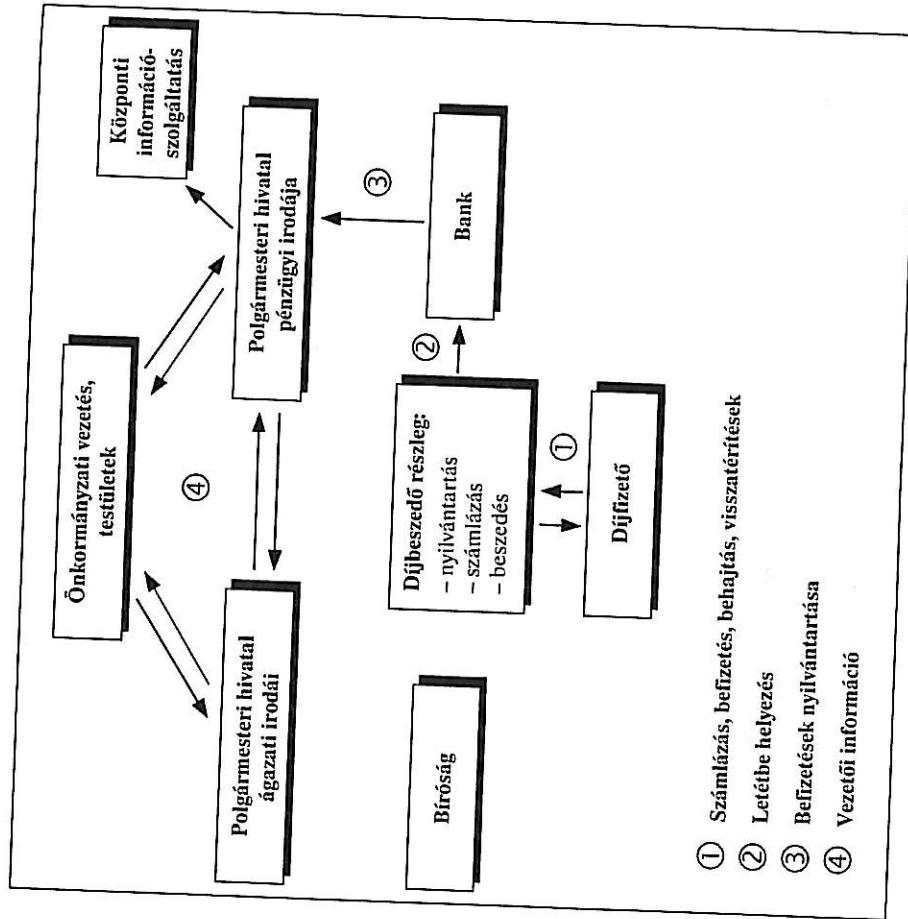
A díjbeszedési rend kialakítása során a jogszabályokban említettek túl az önkormányzat szervezeti, eljárási szabályainak meghatározásakor más témakörökkel is kell foglalkozni. Négy fő területet érintve mutatjuk be a díjbeszedési gyakorlat megszerzésékor figyelembe veendő szempontokat. Így a beszedés szervezeti kérdéseit, a nyilvántartások, ellenőrzések rendjét, a vezetői informálás és lakossági tájékoztatás témakörét, valamint magának a díjbeszedésnek az értékelését tárgyaljuk. Mindezek elsődlegesen szervezeti, irányítási viszonyokat érintő kérdések, de mégis foglalkozni kell velük, hiszen anélkül egy közgazdaságilag jól megalapozott díjrendszer is működésképtelenné válhat. A díjpolitika problémái is azt bizonyítják, hogy a közszolgáltatások területén a pénzügyi és szervezeti kérdéseket együttesen kell tárgyalni.

A díjbeszedés folyamatát és fontosabb részvevőit vázlatosan bemutató **8. sz. ábrán** feltüntetett első lépés a díjbeszedő részleg és a díjat fizető közötti kapcsolatot: a *szám-lázás* illetve a *befizetés*. Ennek a szervezeti felelőse a díjbeszedő részleg, amely lehet az önkormányzaton belül, a szolgáltatónál, vagy pedig végezheti egy ezektől független szervezet is.

A díjbeszedő szervezetnek kell a megfelelő *nyilvántartásokat* elkészítenie és kezelnie, amelyek alapján a számlák elkészíthetők és kiküldhetők. Ha az önkormányzatnak, vagy a szolgáltatónak többféle díjat is be kell szednie, akkor mérlegelni lehet azt, hogy ezeket összekapcsolja, vagy pedig külön-külön szedi be. Ma a szolgáltatások dekoncentrációjával ez az utóbbi a gyakoribb, mert így mindenki nagyobb eséllyel lát a díjak beszedésére még akkor is, ha a költségei nagyobbak lesznek.

⁴⁴ A Települési önkormányzat hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtható köztartozások nyilvántartásáról, kezeléséről és elszámolásáról szóló 13/1991 (V.21.) PM rendelet, módosítva a 34/1993 (XII.28) PM rendelettel, 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról.

DÍJBESZEDÉSI FOLYAMATOK ÉS SZEREPLŐK



A számla kiküldésének időzítésében arra kell törekedni, hogy az a mennyiséggel arányos díjfizetés esetén minél közelebb essen a szolgáltatás tényleges teljesítéséhez. Ezzel tehető szorosabbá a szolgáltatás és ellenértékének kapcsolata. A számlán mindazoknak az információknak szerepelniük kell, amelyek a nyilvántartások és a fogyasztók számára fontosak: a számlázó, díjbeszedő, számlaszám, címzett, végzett szolgáltatás, a számlázott és a fizetendő összeg, határidők, késedelmi pótlék.

A beszédés során egyrészt a fogyasztó, másrészt a számlázó részleg felé kell nyugtát, igazolást adni. A beszédett pénz napi gyakorissággal kell a bankban elhelyezni. (Lásd a 8. sz. ábra 2. lépését.) A beszédés és a letétbe helyezést lehetőleg külön személynak kell elvégeznie. A díjak befizetésére lehet ösztönözni azzal, ha a határidő előtti befizetés esetén 5-10%-os kedvezményt ad a szolgáltató a számlából.

Utólagos kényszerítő eszköz lehet a késedelmi pótlék, az utólagos felszólítás, vagy a bírói út igénybevétele. Akkor ha a szolgáltatás szüneteltetése nem veszélyezteti a település más egyéb működési feltételét, akkor erre is van lehetőség. A behajtás során az önkormányzati díjpolitika kialakításakor már meg kell tervezni a szociálisan rászorulókat támogató rendszerét. Ahogyan azt már említettük a közgazdasági és szociális szempontokat lehetőleg szét kell választani a díjrendszer kialakításakor.

A díjbeszedés ösztönzési rendszere kapcsolódhat a díjhátralék arányához. Így például a szokásos, átlagos díjbeszedési arányig (pl. 80%) terjedően a beszédett díjak után alapjuttalékokat kap a díjbeszedő (pl. 5%), míg ha ennél magasabb beszédési arányt ér el, akkor savosan növekvő lehet a jutaléka. Az így befolyó a többletbevételrel a szolgáltató, az önkormányzat mindenképpen nyer, tehát nagyobb mértékben oszthatja meg ezt a díj beszédőjével.

A díjak nyilvántartási és számviteli rendszerének kialakításakor a könyvelés szabályosságán túl arra kell törekedni, hogy a díjak esedékességének kimutatására és jövőbeni alakulásának becslésére alkalmas legyen a rendszer. Az ellenőrzéssel a pontos és bizonylatokkal alátámasztott pénzmozgás betartatása a cél. Ennek egyébként az is feltétele, hogy a díjbeszedő részlegben belül pontosan el legyenek határolva a munkakörök, felelősségi viszonyok.

Pénzügyi szempontok és a lakossági kapcsolattartás miatt is fontos, hogy a díjbevételek céljairól, alakulásáról tájékoztatók készüljenek. Ezek elsősorban a szolgáltató számára lényegesek, hiszen a pénzforgalom tervezéséhez, a bevételi tervek teljesítésének megbecsüléséhez részletes adatokra van szükség. Heti vagy havi gyakorissággal ki kell mutatni a befolyt bevételek összegét, időbeni és tervhöz viszonyított összehasonlítások alapján értékelni kell a bevételek alakulását. Az önkormányzati vezetés számára meg kell becsülni a várható bevételek alakulását.

A belső tájékoztatókon túl a díjbeszedés eredményességének javítására ugyanennyire lényeges a lakosság, a fogyasztók informálása. A sokak által egyszerűnek, természetesen tartott településüzemeltetési szolgáltatások háttéréről, a költségek alakulásáról és főleg a befizetett díjak szerepéről rendszeresen informálni kell a díjfizetőket.

Ez a fajta kommunikáció sokat javíthat a szolgáltatás problémáinak megértésén, a terhek elfogathatóságát javíthatja.

Végül pedig magát a díjbeszedési folyamat egészét is *értékelni* kell. Ennek egyik célja az, hogy a szolgáltatás költségeinek kiszámításához a díjbeszedés költségei is ismertek legyenek. Ezt a közszolgáltatások egyéb területein alkalmazott költségvetési módszerekkel kell megoldani. Így résztevékenységként a teljes költséget ki kell számítani. Ennek alapján már különböző összehasonlításra alkalmas hatékonysági mutatók képezhetők (számlára, alkalmazottra, tervezett bevételre vetített díj). Az értékelés során minősíthető a díjbeszedő szervezet, hiszen az az önkormányzati feladat is megoldható szerződéses alapon, külső szolgáltatóval. A díjbeszedő részleg céljainak és várható terheinek pontos meghatározásával formálható az itt dolgozók teljesítményének mérése, érdekeltsége.

Felhasznált irodalom

- I.J. Allan: Revenue Collection Administration. GFOA, Washington, DC, 1993.
- R.L.Bland: A Revenue Guide for Local Governments. ICMA, Washington, DC, 1989
- W.Cornett: Tanulmány Nagykovácsi önkormányzat egyes problémáinak megoldására. International Executive Service Corps, Kézirat, 1992
- Financing Public Expenditures through User Charges. OECD PUMA, Paris, 1990
- F.Fisher: Financial Management of Water/Wastewater Facilities. LEM Project, 1994
- A.Gitajn: Creating and Financing Public Enterprises. GFOA, Washington, DC, 1984
- J.T.Kelley: Costing Government Services, GFOA, Washington, DC, 1986
- Ch.Kessides: Institutional Options for the Provision of Infrastructure. World Bank Discussion Papers, 212
- D.Laredo: Principles of Tariff Design for Water and Wastewater Services. WASH Filed Report No.348, 1991
- Lehoczki Zs.: A gazdasági szabályozóeszközök és alkalmazásuk tapasztalatai. Környezet és Fejlődés V/2 szám
- J.L.Leithe – M.Montavon: Impact Fee Programs. GFOA, Washington, DC, 1990
- Lévainé Mónus E.: Az önkormányzati adókövetelések és köztartozások behajtása. Szervezőmódszertani Bt. 1994, Budapest
- Pricing Water Services. OECD, Paris, 1987
- Szilárd hulladékokkal kapcsolatos bevételek. LEM Project, 1994
- Zsirai István: A helyi tömegközlekedés tarifaszervezetének és tarifaszintjének megállapítását segítő tájékoztató BM Településfejlesztési füzetek, 1992. 59. p.

BALATONKENESEI ELKÉPZELÉSEK ÉS FELADATOK⁴⁵

A Balatonkenesei Polgármesteri Hivatal azt tűzte ki célul, hogy megvizsgálja egy új, korszerű, környezetbarát hulladékgyűjtési és feldolgozási rendszer szervezési, pénzügyi és műszaki lehetőségeit, megvalósításának feltételeit, várható eredményeit. Fő céljuk, hogy *hosszú távon öntfinanszírozóvá* tegyék a település hulladékgyűjtési tevékenységét, és megfelelték szabályozási keretek mellett – szerződésekkkel meghatározva – kiadthassák a teljes tevékenységet vállalkozóknak. A cél megvalósítása több nehézségbe is ütközik.

Az egyik leglényegesebb probléma ebből a szempontból az, hogy az üdülőterületi jellegből következően nem egyenletesen jelentkeznek és sajátosak a szemétszállítási igények, bár pontos méréseken alapuló adatok nem ismertek. Gondot jelent az is, hogy nehezen behajthatóak a szemétdíjak a többségében időben változó módon ott tartózkodó üdülőlakosoktól. A hivatal rendelkezik egy nyilvántartó programmal, amely azonban nem képes elég pontosan követni az ingatlanok tulajdonosainak változását (kb. 3510 állandó, mintegy 5000 üdülőlakos).

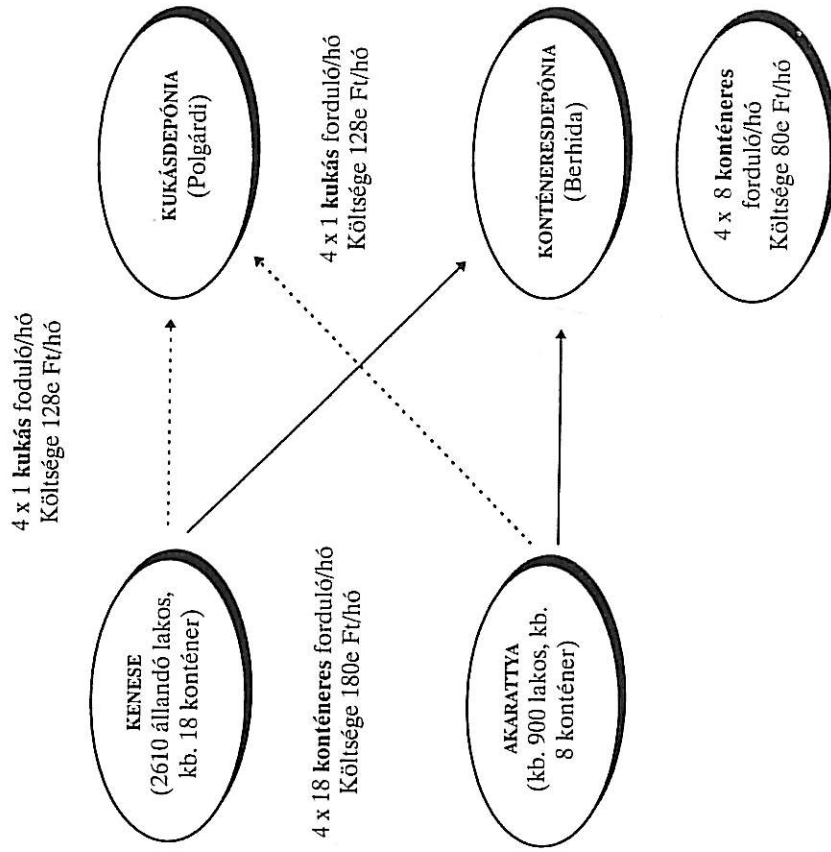
Balatonkenese (és a vele egy közigazgatási területbe tartozó Akarattya) nem rendelkezik saját szeméttelteleppel, hanem ma már viszonylag távol lévő településekkel működik együtt a szeméttelhelyezést illetően. Az igénybe vett szeméttelrakó helyek változóak, általában a Balaton vízgyűjtő területén kívüli, tehát viszonylag távol helyezkednek el. 1993-ban váltak le a térséget ellátó hagyományos szolgáltatóról és pályázati úton *két vállalkozóhoz* került a szállítási szolgáltatás. Az Önkormányzat jelenleg ezekkel a szemétyűjtést és szállítást végző vállalkozókkal áll szerződéses viszonyban, akik saját maguk határozzák meg az általuk még gazdaságosan elérhető szemétdéponia helyét.

A kenesei célok szerinti hosszú távon öntfinanszírozóvá kell tenni a szemétyűjtést, szállítást és feldolgozást. Ez a feladat azonban csak úgy oldható meg, ha a technológia és a pénzügyi rendszer is megváltozik.

A technológiai váltáshoz igazodóan a finanszírozási gyakorlatot is újra kell gondolni. A díjmegállapítás esetében a mérés feltételei kérdések, ennek megoldási módszereit is át kell tekinteni. Ezen kívül a helyi bevételi politikába illesztését is meg kell oldani (helyi adók, közműfejlesztési tervek, jövedelemhez kötött progresszivitás) a behajthatóság figyelembevételével (nyilvántartás, adminisztrációs költségek).

A két település kb. 80%-a földgázzal ellátott, a fűtési rendszerek ennek megfelelően épültek ki. A keletkező háztartási szemét tehát viszonylag „tisztának”, salakmentesnek minősíthető, ami kedvező adottság a szelektív hulladékgyűjtés megvalósításához.

17. tábla
HULLADÉKGYŰJTÉS BALATONKENESÉN



⁴⁵ Részletek Pozsonyi Lászlónak a „Helyi önkormányzati know-how” program keretében a balatonkenesei önkormányzat számára készített tanulmányból.

A szokásos heti egyszeri szemétygyűjtési módszer alakult ki, tehát hetente egy kör Kéneseán, egy kör Akaratyán. Ez a rendszer a nyári időnyben is bevált, csak néha volt szükség kiegészítésre. A szemétygyűjtési módszer két részből áll: egy vállalkozó kukákban, egy másik pedig a falu intézményeiben és közterületeim elhelyezett 26 db 4 m³-es konténerekben (kb. 18 Kéneseán, kb. 8 Akaratyán) gyűjti és szállítja az összegyűlt szemetet. Az Önkormányzat egy adott feladatra mindig egy szállítási vállalkozóval van szerződéses viszonyban, amelyet pályázat útján választottak ki.

A vállalkozók feladata szemétkerakó telepet keresni. Ezt jelenleg a településektől keletre eső Berhidán ill. Polgárdiban találták meg, ahol 220 ill. 270 Ft/m³ lerakási díj ellenében helyezhetik el a hulladékot.

A jelenlegi rendszerben a szemétygyűjtés, -szállítás és -elhelyezés összköltsége átlagosan tehát kb. 514 E Ft/hó, (1994. februári adatok) áfával együtt. Ez a szemétygyűjtési és szállítási módszer, plusz a többi, kiegészítő jellegű köztisztasági tevékenység (idény előtti és utáni nagytakarítás, tomtalanítás és egyéb) áfa nélkül 4,98 MFT-ba került az Önkormányzatnak 1993-ban.

Mivel a szállítási vállalkozók által elérhető szemétkerakók egyre távolabb kerülnek, így érthetően emelik szállítási díjaikat a szállítási költségek növekedése arányában, vagyis a szemétszállítás folyamatosan drágul az Önkormányzat számára, így növekszik a vesztesége.

A balatonkenesei hulladékgazdálkodási koncepció javasolt lépései

A/ A MENNYISÉGGEL ARÁNYOS SZEMÉTDÍJFIZETÉSI RENDSZER SZÜKSÉGESSÉGE – A SVÁJCI MÓDSZER VIZSGÁLATA

Nyugat-európai tapasztalatok szerint a településeknél alkalmazott hulladékgazdálkodási koncepciók először mindig a termelőő szemétmennyiség csökkentését tűzték ki célul, s csak e cél elérése után fogtak hozzá a szelektív hulladékgyűjtés megvalósításához. E lépések sorrendjét a költséghatékonyság magyarázza, abból az egyszerű logikából kiindulva, hogy a nem termelőő szemét „kezelése” a legolcsóbb. Ráadásul ez egyben környezetbarát megoldás is, amely így kétszeres költség-megtakarítást jelent a település számára számára.

Javaslatunk szerint a települési hulladékgazdálkodás fejlesztésének első lépéseként egy kísérletet kellene indítani, meg kellene vizsgálni az ún. svájci hulladékgyűjtési módszer megvalósíthatóságát. A svájci módszer szerint a szemétygyűjtést és -szállítást végző vállalkozás minden hulladéktermelőt – igény szerint – ellátna egységes, esetleg azon belül többfajta méretű hulladékgyűjtő zsákkal, s abba gyűjtenék a szemetet. A meghatározott menetrend szerint történő gyűjtés során a gyűjtést végzők azonban csak azokat a hulladékcsoportokat szállítanak el, amelyekre egy megfelelő értékű

„szállítási bélyeg” volna ráragasztva. Ezt a fajta „bélyeget” a hulladéktermelők – családok, üdülők, vállalkozók – bizonyos szabott és előre, több szempont (szállítási, lerakási, kezelési költségek) alapján kikalkulált áron vehetnék meg valamelyik közintézménynél (pl. posta).

A bélyeg ára kiszámítható az egy szemétszállítási forduló szállítási, bér, és szemétkelhelyezési költségeinek, valamint a vállalkozó hasznának figyelembevételével, tekintetbe véve a szállító kocsi kapacitását. Így mindenki – állandó és üdülőlakos is – fajlagosan azonos szemétdíjakat fizetne, szemétköltségeinek nagysága lényegében csakis a saját maga által termelt mennyiséggel volna arányos. (Helyi becsülés szerint a szemét mennyisége a faluban kb. 600-800 liter/fő/év).

Az analógia megfelel a levélkézbesítésnek, hiszen ott is csak azt a levelet viszi el a postás, amelyen rajta van a bélyeg ill. csak azt, amelyen megfelelő értékű bélyeg van. Az effajta hulladékgyűjtés díjfizetése teljesen hulladékárányos és igazságos, mert mindenki annyit fizet, amennyit termel és akkor fizet, amikor a hulladékot valóságosan termeli.

B) TÖMÖRÍTÉS

A hulladékot elszállító vállalkozók egyre távolabb találnak lerakótelepeket, s ez egyre magasabbra emeli a szállítási költségeket az Önkormányzatnál és áttevélesen később a lakosgnál is. Elemi szükséglet tehát csökkenteni a szállítási költségeket. A jelenleg alkalmazott módszer ismertetésénél látható volt, hogy a szállítóautó – hiába rendelkezik hidraulikus tömörítő berendezéssel – nem maximális szállítási lehetőségeit kihasználva szállítja az átlagosan 40 km-es úton (amelynek csak a fele fut hasznos teherrel!) a hulladékot.

Kézenfekvő lépés a hulladék minél nagyobb mértékű tömörítése még a helyszínen, a faluban. Ezt a kukásautó nem tudja maximális módon megtenni, de nem is ez a szerepe elsődlegesen. Erre lehetőség nyílik azon a tömörítő telepen, amelyet az önkormányzat tervez kialakítani a falu egyik pontján, UNIFER tömörítő technológia alkalmazásával. A berendezés 1,2 MFT-ba kerülne a tervek szerint, illetve még szükséges két konténer. Ez a módszer hatszoros tömörítésre képes, a szeméttel kapcsolatos költségek ezért várhatóan csökkennek, bár nem ekkora mértékben, hiszen a telep kialakításának és fenntartásának, energiaellátásának, a technológia amortizációjának és működtetésének költségeit is figyelembe kell venni.

Erre pontos adatok nem ismertek, számítások nem történtek. Az azonban bizonyos, hogy a szállítási költségek jelentősen csökkenni fognak. Ha a kenesei tömörítőtelep elkészül, akkor a vállalkozókkal úgy módosul a szerződés, hogy a konténeres szemétygyűjtés és szállítás esetében a helyi tömörítőtelepre fordulónként 800 Ft lesz a díj a Kéneseáról, míg Akaratyáról 1100 Ft/forduló, a jelenlegi 2500 Ft/forduló helyett.

A nyári csúcsideyven kívüli legnagyobb problémát az idény kezdete előtti tavaszi ill. az idény befejezését követő őszi nagytakarítások jelentik. Tavasszal a nyaralótulajdonosok tömegesen jönnek a kiskertjeikbe és a lombtalanítási, metszési, rendezési munkáikkal rendkívül nagy tömegű biohulladékok ill. földet halmoznak fel, amelyet eddig szintén el kellett szállítani. Ugyanez a rendezési, takarítási munka, ugyanezzel a nagy mennyiségű biohulladékkal megtörténik ősszel is, s ugyanolyan problémákat okoz a szállításmál és a gyűjtésnél. A tapasztalatok szerint szükség volna egy helyi biohulladék tároló-telepre, ahol az időben koncentráltan összegyűlő biohulladékok ideiglenesen tárolni lehet. Erre is megfelel az a tervbe vett tömörítő telep, amelynek célja a hulladékok szállítási mennyiségének csökkentése.

Nézzük meg az összehasonlítás kedvéért, az ismert és már alkalmazott februári adatokkal számolva, hogyan változnának a költségek, ha most azonnal üzembe helyeznénk Kenesén a tömörítő-technológiát, amely hatszoros tömörítésre képes, így a szállítóknak hatodrésze csökken a nagy távolságra szállítandó szemétmennyiségük (lásd a következő oldalon lévő táblázatot). A gyűjtési rendszer nem változna a két faluban, továbbra is heti egy-egy alkalommal szednék össze a kukásszemetet a háztól és szállítanák el a konténereseket, de most csak a Kenesén üzembe helyezett tömörítőtelepig, s csak kb. másfél havonta kellene a jelenleg szokásos rendszerrel elvinni a tömörített szemetet a jelenlegi depókba. Ebben az esetben megváltoznak a személgyűjtő- és szállító vállalkozókkal a szerződéses, hiszen nagyobb részt csak helyben közlekednek majd a kocsik.

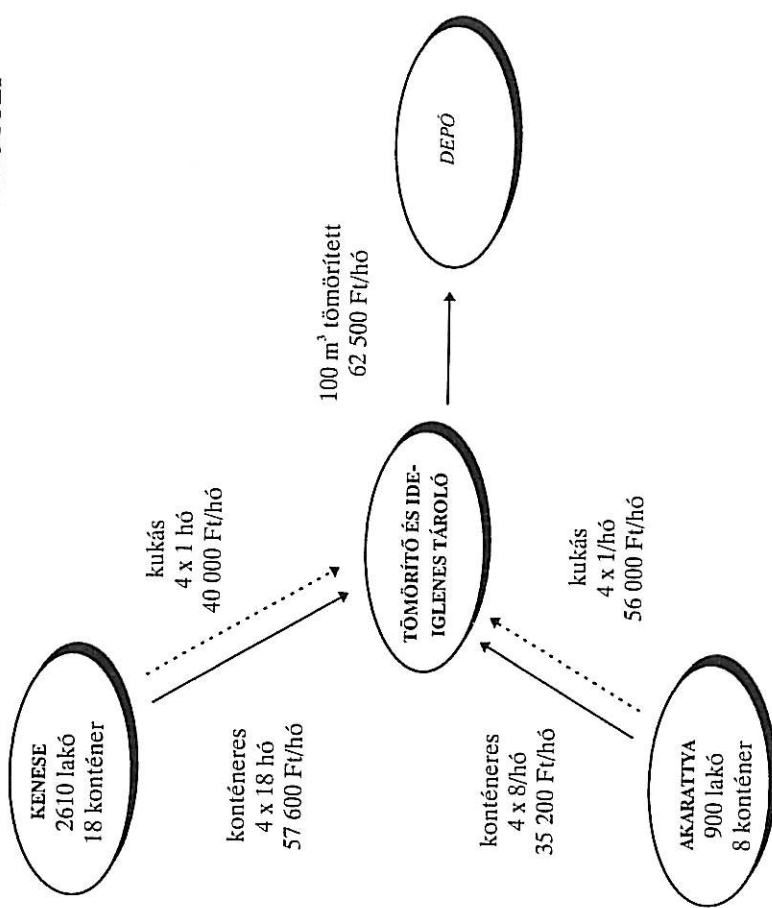
Továbbra sem számoltunk azonban a tömörítőtelep beruházási, üzemeltetési és fenntartási költségeivel. Ha ezeket sikerül havi 200 000 Ft alatti tartami (bérköltség, amortizáció, esetleges kamatok, energiaköltségek), vagyis a havi összköltségek nem haladják meg a 450 000 Ft-ot a tömörítőtelep gazdaságosan fog működni az Önkormányzat számára, s mintegy két éven belül – tehát nagyon gyorsan visszatérül.

C) A BIOHULLADÉK SZELEKTÍV GYŪJTÉSE A SVÁJCI RENDSZERREL ÖTVÖZVE

A tömörítéses megoldás azonban csak egyszerű költségcsökkentéssel járna, ami nem elhanyagolható szempont, de a környezetkímélés oldaláról csak a kisebb szeméttérfogat miatt vehető figyelembe. Ha azonban már kialakult a településen a jól működő, a szemétermeléssel szigorúan arányos díjfizetési rendszer – pl. a svájci módszer alkalmazása gyakorlattá vált – a tömörítéssel párhuzamosan be lehet vezetni a szelektív hulladékgyűjtés legalapvetőbb és legegyszerűbb megoldását, a gyorsan és lassan bomló hulladékok szétválasztását, vagyis a biohulladék ill. a maradék szemét külön-külön történő gyűjtését. Ez nem a fonyódi Bio-PaÜ rendszer, itt még nincs külön papír-, üveg-, műanyag-, stb. gyűjtés, amire – úgy tűnik – nincs valódi termelői igény jelenleg az országban. E módszer elsődleges célja a biohulladék szelektója és későbbi feldolgozása, komposztálása, s ennek segítségével a tömörítendő, majd szállítandó és elhelyezendő hulladék jelentős csökkentése.

18. tábla

JAVASOLT HULLADÉKGYŪJTÉSI RENDSZER KÖLTSÉGEI



A személgyűjtés és szállítás havi költségei következőképpen alakulnak:

	Jelenlegi módszerrel (Ft)	Tömörítéssel (Ft)
Keneséről, kukásautóval	128 000	40 000
Akarattyról, kukásautóval	128 000	56 000
Keneséről, konténeresekkel	180 000	57 600
Akarattyról, konténeresekkel	80 000	35 200
Tömörítőből a deponiába		62 500
Összesen	516 000	251 300

A szelektáltan gyűjtött biohulladék komposztálásához azonban egy komposzt-telep kialakítására van szükség, ami a fonyódi információkat ismerte néhány (2-3) milliós nagyságrendű beruházást jelent. A helyi ismeretek szerint egy ilyen komposzttelep 1996-ra elkészül és működni fog Balatonfőkajáron, kapacitása elérheti a 10 000 m³-t is. A komposztanyag folyamatos locsolására szennyvízzel lehetőség lesz a helyi 5 100 m³/nap kapacitású szennyvíztisztítóból, ami mellett kialakítanák a komposzttelepet. Erre a komposzttelepre kellene elszállítani a helyi tömörítőtelepen ideiglenesen tárolt, a tavaszi és őszi nagytakarítások alkalmával összegyűjtött nyesevédeket, lombot, avart, stb.

Balatonkenesén csak akkor lesz értelme komposztot készíteni a biohulladékból, ha azt a helyi lakosság vagy a környező mezőgazdasági üzemek hasznosítják talajjavítás céljára. A lakosságnak, az üdülőtulajdonosoknak *ingyen is hozzáférhetővé kéne tenni* az itteni komposztot, hiszen egyszer már fizettek érte a szemétszállításnál. A komposztizációs költségeit pedig finanszíroznák azok az elmaradt kiadások, amelyek a rövidebb szállítási költségekből és a kisebb szemétfűjűkből adódhatnak. Ebben az esetben talán a lakosság is részt venne a Balaton vízminőségének javításában, hiszen nem kellene különböző műtrágyákat használniuk a part közvetlen közelében.

A svájci rendszerrel ötvözött bioszelektív gyűjtésének megvan az az előnye, hogy nem igényel előzetes tízmilliós nagyságrendű edényzet-rendszer beruházást a vállalkozó vagy az Önkormányzat részéről. A gyűjtésre használt zsákok költségeit bele lehet kalkulálni a szemétszállítási bélyegek árába, de a zsákok díj ellenében történő szolgáltatását is lehetségesnek tartom, ha az árusítás nem túlságosan növeli a rezsiköltségeket.

D) A KÍSÉRLETI MODELL-TERÜLET SZEREPÉ ÉS A JAVASOLT KÍSÉRLETI PROGRAM

A fent leírt három fő lépés bevezetését egy kísérleti területen kezdjük el bevezetni, ahol kb. egy fél év után le lehet szűrni a tapasztalatokat, s azok alapján lehet majd elterjeszteni az alkalmazott új módszert a teljes településen, avagy esetleg teljes egészében elvetni, ha alkalmazhatatlannak bizonyul.

Balatonkenesén van egy ilyen társasházakból álló, 180 lakásos, kb. 1 000 polgár lakta településrész, amelyet javasolnék egy ilyen kis mintaterület alkalmazásaként. Ezen a lakótelepen kizárólag gázfűtés van, amely nagy könnyebbséget jelent a szelektív hulladékgyűjtés szempontjából. A lakók nagy többsége fiatal, a társasházas beépítés miatt a felelősségi viszonyok jól körülhatárolhatók. (Adott zsák adott névhez könnyen hozzárendelhető és mindenki ismer mindenkit.) A modell-területen nyáron az ott lakók száma kb. a 2,5-szeresére nő, vagyis az idényből eredő szemétermelési, gyűjtési és szállítási problémák jól megfigyelhetők.

E) A TUDATFORMÁLÁS MEGHATÁROZÓ SZEREPÉ

A javasolt program – amely fokozatosan fejlődő, apró lépésekből áll – a gyakorlatban is megvalósítható és a kitűzött mindkét alapvető – a költségcsökkentési és a környezetkímélési – célt segíti elérni. A megvalósításhoz ajánlott technológiák nem igényelnek új, kiugróan nagy beruházási költségeket, figyelembe véve azt, hogy az önkormányzat már amúgy is tervezi a tömörítő berendezés üzembeállítását. A komposzttelep kialakítása és üzembeállítása nem csak önkormányzati, forrásból megvalósítandó beruházás.

A svájci rendszerhez szükséges megfelelő (lehetőleg papír!) zsákok beszerzése ill. a szükséges bélyegek kialakítása kisösszegű beruházási előleget jelentenek, amelyek gyorsan visszatérülnek a bélyegek eladásából. A szállítási és gyűjtési rendszeren és eszközökön egyelőre nem kellene változtatni. A szemétermelők által fizetett díjak arányosak lesznek a termelt szemétmennyiséggel, a behajtási probléma elmarad és a polgárok közvetlenül érdekeltek lesznek a kisebb szemétmennyiség termelésében ill. a szelektív megvalósulásában.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉS⁴⁶

A helyi közszolgáltatásokkal, a kötelezően és önként vállalt önkormányzati feladatokkal kapcsolatos a 2156/H/1991. AB hat. Az ügy tárgya, hogy a XXII. ker.-i Önkormányzat rendelethez bevezette a bölcsődei gondozási díjat. Az indítványozó köztársasági megbízott véleménye az volt, hogy a hatályos jogszabályi előírások szerint az önkormányzatnak nem volt feladat- és hatásköre a jelzett díj bevezetésére. Az ügyben az Alkotmánybíróság a köztársasági megbízott megsemmisítés iránti kérélmét elutasította. Az elutasítás oka az volt, hogy a bölcsődéről való gondoskodás az Ötv. alapján nem tekinthető kötelezően ellátandó feladatnak, az önkormányzat azonban önként vállalt helyi közszolgáltatásként biztosíthat bölcsődei ellátást. Ebben a tárgy-körben a képviselőtestület – az Alkotmány, valamint az Ötv. rendelkezései figyelembevételével – alkothat önkormányzati rendeletet. Az önkormányzati rendelethez megállapított gondozási díjra vonatkozó rendelkezések törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére, önként vállalt önkormányzati feladattal összefüggő helyi közügyre vonatkoznak. Az önkormányzati rendelet előírásai nem veszélyeztetik a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, és magasabb szintű jogszabályt sem sértenek.

8. HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS

A helyi önkormányzatok szoros kapcsolatban állnak a település egészének gazdaságával. A közszektor és a piaci szféra egymásrautaltsága változatos módokon jelenik meg: egyrészt az önkormányzat is tevékenyen részt vesz a helyi gazdaság fejlődésének támogatásában, másrészt a közszolgáltatások nyújtásába fokozatosan bekapcsolódik a magánszervezetek (szerződéses kapcsolatok, non-profit szervezetek révén).

Természetesen az önkormányzatok számára továbbra is elsődleges a közszolgáltatási rendszer működtetése, valamint a jövedelem-újraelosztási arányok alakítása, bár ezen utóbbi esetében nagyon kevés eszköz áll az önkormányzatok rendelkezésére. Az általános költségvetési funkciók közül a gazdasági stabilitás elősegítése, a növekedés feltételeinek biztosítása bár helyi szinten fontos, de nem olyan jelentőségteljes, mint a másik két költségvetés-politikai feladat.

Ennek ellenére a gazdasági stabilitást, a település egészének kiegyensúlyozott fejlődését az önkormányzatok többsége nem *kötelező helyi feladatként* magáénak tekinti. A megvalósítás során a helyi gazdaságpolitika célja elsődlegesen a piaci kudarcok gyakoriságának csökkentése és az induló vállalkozások segítése.

A helyhatóságok és a gazdaság szereplőinek kapcsolata nem újkeletű, kizárólag az önkormányzati rendszerhez kötődő jelenség. Sőt a mai önkormányzati felfogáson és feladatértelmezésen nagyon is erősen érződik a tanácsrendszer öröksége. Akkor ugyanis az „ellátási felelősséggel” megterhelt önkormányzat közvetlenül rá volt utalva a helyi gazdálkodóktól származó koordinációs, átadott pénzforrásokra, hiszen alig volt gazdasági és közhatalmi befolyása a település gazdaságának fejlődésére.

Ebből a kiszolgáltatottságból nőtt ki az önkormányzati tulajdonértelmezés, amelyik a tulajdonosi jogosítványokkal együtt *közvetlen gazdasági szerepvállalást* is elsődleges feladatának tekintette, mert csak így látta biztosíthatónak a határos önkormányzati befolyást. Az önkormányzatok jelentős része csak a későbbiekben tapasztalta meg a gazdasági és a politikai döntéshozatali ütközésből adódó problémákat, és figyelmen kívül hagyta a közhatalmi jellegből adódó egyéb eszközöket. Nem tudatosult annak a veszélye sem, hogy az önkormányzat, mint közhatalom gazdasági akciói során nem lehet semleges. Így tehát *összekeveredtek a politikai és a gazdasági szerepek*, ami mindkét területre nézve káros jelenség.

Ebből következően a *jövőbeli helyi gazdaságfejlesztési politika* sajátossága, hogy

- 1) *közszektor és a magánszféra szétválik*, hiszen a két terület működési szabályai egyre inkább különböznek;
- 2) *ugyanakkor a település egészének kiegyensúlyozott fejlődésében a helyi önkormányzat felelőssége megnő és eszköztárára szűkül*, hiszen a két terület működési szabályai

mányzat felelőssége megnő és eszköztárára szűkül a korábbiaknál *szélesebb* lesz.

Ezt a helyi szinten lezajló váltást a gazdasági környezetben bekövetkező változások is ösztönzik. Elsősorban a *befektetőkért folytatott verseny* készíti arra az önkormányzatokat, hogy kedvező gazdasági feltételeket teremtsenek. A hazai és a nemzet-

⁴⁶ Részlet Balogh Zsolttnak a „Helyi önkormányzati know-how” program számára írt tanulmányából.