



ÁROP-3.A.2-2013-2013-0018

kódszámú pályázat



A települési közszolgáltatások összehangolása állampolgári szempontok figyelembe vételével a nem önkormányzati szolgáltatásnyújtók bevonásával

2014. április 30.



Tartalomjegyzék

I. Vezetői összefoglaló.....	3
II. Fő célkitűzések, és módszertan	5
2.1. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ELEMZÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE	5
2.2. KÖZSZOLGÁLTATÁSOK A VIZSGÁLAT FÓKUSZÁBAN	6
2.3. POMÁZ VÁROS KÖZSZOLGÁLTATÁSAINAK ÁTTEKINTÉSE	6
III. A közszolgáltatás fogalma	8
3.1. FOGALOM MEGHATÁROZÁS A SZAKIRODALOMBAN	8
3.2. FOGALOM MEGHATÁROZÁS A JOGSZABÁLYOK SZERINT.....	10
IV. A jogi környezet változásának hatásai az önkormányzati közszolgáltatási rendszerre.11	
4.1. AZ ALAPTÖRVÉNY SZEREPE A KÖZSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER MEGALAPOZÁSÁBAN	13
4.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSI FELADATRENDSZER VÁLTOZÁSA AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY TÜKRÉBEN..	16
4.3. AZ EGYES HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK AZ ÚJ SZABÁLYOZÁSI RENDSZERBEN.....	19
V. Az önkormányzati közszolgáltatási rendszer jellemzői	22
5.1. A KÖZSZOLGÁLTATÁS-NYÚJTÁS ELVEI ÉS RENDSZERE	23
5.2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁNAK LEHETSÉGES MÓDJAI.....	26
5.3. A TÁRSULÁSOK, MINT KÖZSZOLGÁLTATÓK.....	29
5.4. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK SZERVEZETI FORMÁI	30
5.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK BEVÉTELI ÉS KIADÁSI SZERKEZETE	37
VI. A lakosság részvétele a helyi közszolgáltatás-szervezésben.....	39
6.1. A KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS DILEMMÁJA	40
6.2. HÁROMPÓLUSÚ KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS	40
6.3. A VÁLASZTÓPOLGÁROK RÉSZVÉTELE A HELYI HATALOMGYAKORLÁSBAN	41
6.4. LAKOSSÁGI IGÉNYEK MEGJELENÉSÉNEK FORMÁI AZ ÖNKORMÁNYZAT FELADATELLÁTÁSÁBAN	42
VII. A helyi közfeladatok irányításának és a feladatok ellátásának módjai.....	43
7.1. AZ ÁLLAMPOLGÁRI IGÉNYEK AZ ÖNKORMÁNYZAT STRATÉGIAI DOKUMENTUMAI SZERINT.....	44
7.2. AZ ÖNKORMÁNYZAT JELENLEGI GYAKORLATA	50
7.3. FELADATELLÁTÁSI TÉRKÉP	51
VIII. Közszolgáltatás-fejlesztés lehetőségei a lakossági igények figyelembevételével	56
IX. Javaslatok a közszolgáltatások fejlesztésére, a lakossági igények becsatornázására ...	63
9.1. ALKALMAZOTT MÓDSZERTANUNK	63
9.2. AZ ÜGYFÉL ELÉGEDETTSÉG VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI.....	63
9.3. FEJLESZTÉSI TERÜLETEK	69
9.4. JAVASLATOK A LAKOSSÁGI IGÉNYEK BECSATORNÁZÁSÁRA	71
X. Felhasznált irodalom, dokumentumok	72



I. Vezetői összefoglaló

Az önkormányzatok a helyi sajátosságokat figyelembe véve szervezik a társadalmi közös feladatokat, a helyi közszolgáltatásokat. A települési önkormányzatok legfontosabb feladata, hogy biztosítsák lakosságuknak a közszolgáltatásokat és hozzájáruljanak életminőségük javításához. A települési önkormányzatoknak a helyi közszolgáltatások biztosítása nem öncélú tevékenysége, hanem a lakossági igényekhez igazodó szolgáltatásnyújtás. Amellett, hogy a jogszabályok meghatározzák az önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladatait, számos önként vállalt feladatot is elláthatnak, melyek felvállalása a lakossági igényekhez kell, hogy igazodjon.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörével, gazdasági-költségvetési és igazgatási szerepével, valamint a környező településekhez fűződő formális és informális viszonyaikkal kapcsolatban az elmúlt években több reformértékű jogszabály látott napvilágot. Ezek alapjaiban strukturálták át egyrészt a települések közszolgáltatásokhoz való viszonyát, a szolgáltatás megszervezésében betöltött szerepüket; másrészt igazgatási-társulási funkcióikat.

Az önkormányzatok életében a legnagyobb változást a következő feladatok változása jelentette:

- a kommunális közszolgáltatások (különösképpen a víziközművek és a hulladékgazdálkodás) terén lezajlott átalakítás;
- a köznevelési közszolgáltatásban lezajlott reform;
- a többcélú kistérségi társulások megszüntetése, a társulások újraszervezésének tendenciája;
- a közös önkormányzati hivatalok és a járások rendszerének kialakítása.

Szakértői tanulmányunkban a közszolgáltatások jellemzőinek és a lakossági igények megjelenési formáinak feltárása után, bemutatjuk a lakossági igények megjelenésének jelenlegi gyakorlatát Pomáz Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) Pomáz Város Önkormányzat stratégiai dokumentumain keresztül, és ajánlásokat fogalmaztunk meg a közszolgáltatás-szervezéshez, valamint annak fejlesztéséhez elengedhetetlenül szükséges lakossági igények megismerésének módszerére. A pályázat keretein belül „workshopot” tartottunk az önkormányzat, egy a közvélemény-kutatás adatai alapján kiválasztott közszolgáltató, valamint a lakosság képviselőinek bevonásával.

A lakossági igények szempontjainak figyelembevételére épülő jelenlegi gyakorlat összefoglalásaként szakértői véleményünk az, hogy mind az egyéni lakossági igények, mind az általuk alkotott helyi közösségek, mind a lakosság egészének biztosított a szerepvállalás



lehetősége az Önkormányzat munkájában. Az állampolgári szempontok általában a helyi közösségeken keresztül jelennek meg, és mind az önkormányzati célkitűzések megfogalmazásában, mind annak megvalósításában szerepet vállalhatnak. A lakossági igények felmérése és az állampolgári szempontok beépítése már rövidtávon is a közszolgáltatások színvonalának emelkedéséhez vezethet. Fontos, hogy az állampolgárokkal történő együttműködésre megfelelő módszertannal rendelkezzen az Önkormányzat, ami biztosítja a tapasztalatok tényleges beépülését az önkormányzati működésbe. Annak érdekében, hogy a lakossági igények a jövőben erőteljesebben és folyamatosan megjelenhessenek, olyan eljárásrendet kell kialakítani, mely ciklikusan tudja mérni a felmerülő igényeket és így folyamatosan beépíthetők lesznek az önkormányzati közszolgáltatási rendszerbe.

A közszolgáltatások magas szakmai színvonalú és a lakosság igényeire épülő rendszerének kialakítása érdekében „Szervezetfejlesztés Pomáz Város Önkormányzatánál” című szervezetfejlesztés régiókban levő önkormányzatok számára ÁROP - 3.A.2–2013-2013-0018. kódszámú pályázat keretében jelen tanulmányban a lakossági igényekre alapozó közszolgáltatás szervezés hatékonyabbá tételére teszünk javaslatot. Javaslatainkat úgy állítottuk össze, hogy lehetőség szerint a lakosság és az Önkormányzat közötti interakciók jelentős csatornáinak mindegyikét lefedjék, egységes koncepciót alkotva.

A tanulmányban megfogalmazott javaslatok célja, hogy Pomáz városában az önkormányzati közszolgáltatások biztosítása és azok fejlesztése során a lakossági igényekhez igazodó széles körű, magas szakmai színvonalú közszolgáltatási rendszer működjön, mely hatékonyan járul hozzá a lakosság életminőségének javításához.

Budapest, 2014. április 30.

Responsum Kft.

2092 Budakeszi, József Attila u. 67.

Adószám: 14066759-2-13

Számlaszám: 10918001-00000027-06440009

e-mail: responsum@responsum.hu

mobí: +36-30-606-8356

Lendvay Endre

ügyvezető

RESPNSUM Kft.

VANIN

Vezetési Tanácsadó Kft.

1028 Budapest, Szabadság u. 29.

Adószám: 23092990-2-41

Fekete Barbara

cégvezető

VANIN Kft.

*„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,
a közigazgatásnak «emberarcúvá» kell válnia.”
(Magyary Zoltán)*

II. Fő célkitűzések, és módszertan

2.1. A közigazgatási reform elemzésének szükségessége

Közismert tény, hogy a közelmúltban egy kiterjedt államigazgatási reform ment végbe, amely a helyi önkormányzatok jogállását, feladat-ellátási struktúráját jelentősen érintette, s a „finomhangolása” a mai napig folyamatban van.

Gyakorlatilag az 1990-es évek óta folyamatosan napirenden volt mind politikai mind szakmai szinten az önkormányzati rendszer megreformálásának, átalakításának szükségessége. Több kormányzati ciklusban elindult a folyamat, az önkormányzatok feladatainak bővítése-csökkenése, de szabályozási szinten kardinális változtatásra nem került sor.¹ A jelenlegi államreform számos területen idézett és idéző elő változásokat, melyeket indokolt értékelni az önkormányzatok szempontjából, és az esetleges szükségszerű lépéseket javasolt meghatározni.

2013. január 1. napjától, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) legnagyobb részének a hatálybalépésétől az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás nagy része többé-kevésbé átalakult, ennek részét képezte az önkormányzati feladatok megreformálása is. Voltak olyan szakterületek, melyek szabályai jelentősen változtak, de akadtak kevésbé, illetve változatlan szabályokkal működő szakterületek is.²

Jelentősen változó területnek lehet tekinteni a köznevelési feladatok változását, a közgyűjteményi feladatváltozást, kevésbé változónak a szociális feladatokat, míg szinte változatlanok (nem egy esetben a már végbement korábbi változások miatt) tekinthetőek egyes közszolgáltatási feladatok.

Jelen tanulmányban az önkormányzatokat érintő, Möt.v. 13. §-ban szereplő feladatokból kiindulva, az utóbbi időben lezajlott változásokat kiemelve végezzük el az elemzésünket. A feladatváltozás során felmerült elméleti és gyakorlati kérdéseket érdemes elemezni – hazai és nemzetközi példákon keresztül –, mivel az államszervezeti reform részeként mind az

¹ Bencsik András: A helyi önkormányzatok helye, szerepe a fogyasztóvédelem igazgatásában (20 éves a magyar önkormányzati rendszer)

² Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban... (Kodifikáció és közigazgatás)



állampolgárok, mind az intézmények, fenntartók életében jelentős változásokat eredményezett.

Ahhoz azonban, hogy a feladatokra vonatkozó szabályokat elemezni lehessen, mindenképpen szükséges az Alaptörvény és az egyéb önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok elemzése, a helyi közügy fogalmának meghatározása.

2.2. Közszolgáltatások a vizsgálat fókuszában

A szakirodalom a települési önkormányzatoknak hármas szerepét különbözteti meg.

- 1) *Az önkormányzatok egyrészt a közhatalmi tevékenység gyakorlói, tehát hivatalos szervezetek.*
- 2) *Másrészt: a helyi közszolgáltatások szervezői.*
- 3) *Harmadrészt: intézmények működtetőjeként a közfeladatok ellátói.*

Ez a három karakter azonban nem határolható el mereven.³

Jelen tanulmányunkban Pomáz Város Önkormányzatával foglalkozunk, mint a helyi közszolgáltatások szervezőjével és az egyes közfeladatok ellátójával.

2.3. Pomáz Város közszolgáltatásainak áttekintése

Az önkormányzati feladatokban a fentiekben említett (2013. január 1-jével hatályos) strukturális változások indokoltá teszik az önkormányzati szervezetrendszer felülvizsgálatát, és szükség szerinti átalakítását. Mindezen átalakítások során figyelembe kell venni az állampolgári igényeket annak érdekében, hogy az Önkormányzat közszolgáltatási feladatait a településen jelentkező szükségleteket figyelembe véve teljes körűen, költségtakarékosan és hatékonyan tudja ellátni.

A „Szervezetfejlesztés Pomáz Város Önkormányzatánál” című Szervezetfejlesztés a Középmagyarországi régióban levő önkormányzatok számára ÁROP-3.A.2–2013–2013-0018. kódszámú pályázat keretében készült résztanulmányok már bemutatták, hogy az Önkormányzat milyen kötelező és önként vállalt feladatokat lát el, valamint azokat milyen szervezeti formában biztosítja a lakosság számára, jelen projekt keretében pedig már azt vizsgáljuk, hogy a lakossági igények hogyan jelennek meg a helyi közszolgáltatások szervezése során és hogyan történik azok becsatornázása a döntéshozatali mechanizmusba.

³ Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése (Polgármester Akadémia)



Jelen tanulmány nem csupán a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó szakpolitikai dokumentumok, jogszabályok bázisán kívánt véleményt és javaslatokat megfogalmazni az önkormányzati közszolgáltatás-szervezés továbbfejlesztése céljából, hanem kiterjedt empirikus kutatások folytak a jelenlegi közszolgáltatás-szervezési gyakorlat feltérképezése érdekében. Az Önkormányzat által rendelkezésre bocsátott dokumentumok és adatszolgáltatások mellett az Önkormányzat hivatalos honlapján megjelenő adatokat is felhasználtuk. Vezetői interjút készítettünk a Polgármesterrel, a Jegyzővel és az egyes Intézmények vezetőivel annak érdekében, hogy megismerhessük az Önkormányzat elképzeléseit, átfogó képet kapjunk a lakossági igények jelenlegi becsatornázásának rendjéről.

Az önkormányzati és nem önkormányzati szolgáltatások felmérését követően képet kaptunk a jelenlegi szolgáltatásokról, illetve azok színvonaláról. Ezek fényében javaslatot tettünk azon szolgáltatások javítására, amelyek esetében nagy a különbség a jelenlegi szolgáltatási színvonal valamint a lakossági elvárások között, ahol nagy a lakossági elégedetlenség a szolgáltatásnyújtás színvonalával illetve megvizsgáljuk olyan szolgáltatások nyújtásának lehetőségét, amelyek jelenleg nem biztosítottak.

Az Önkormányzat célkitűzéseit szem előtt tartva, az ügyfélközpontú közszolgáltatás-szervezés eredményességének növelése érdekében készítettük el jelen tanulmányt.

III. A közszolgáltatás fogalma

3.1. Fogalom meghatározás a szakirodalomban

Számos publicista és gyakorló szakember véleménye, hogy „az állami és az önkormányzati feladatellátás legfontosabb feladata a közszolgáltatások megszervezése”.⁴ Ernst Forsthoff által meghatározott „szolgáltató közigazgatás” elmélete is ezen elképzeléseket tükrözi. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mit is értünk „közszolgáltatás” alatt?

A közszolgáltatás elnevezéséből adódóan egy szolgáltatás, amiben meghatározó jelleg jut annak közösségi mivoltára, illetve arra, hogy az ebbe a körbe tartozó szolgáltatások megszervezésének feladata a közzsférára hárul. Ebből az következik, hogy ezeket a szolgáltatásokat akkor is el kell látni, ha azok közgazdasági értelemben nem gazdaságosak.

Hoffman István definíciója szerint: „Közszolgáltatásnak azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők, melyek tiszta, vagy vegyes közjavak előállításához és azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak és nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét.”

„... a legfontosabb közszolgáltatások az egyes országok alkotmányaikban manifesztálódnak alapjogként. A szolgáltatást az állam jogi úton, meghatározott eljárás keretében minősíti közszolgáltatásnak, s ezt a szolgáltatást az állam nyújtja, finanszírozza vagy szabályozza.”⁵

A közszolgáltatások jellemzői az SNA⁶ és az ESA⁷ definíciója szerint, hogy

1. a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti;
2. igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra, vagy az érintettek aktív részvételére;
3. a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

(EUROSTAT 1996., 19. oldal)

Dicső László tanulmányában az alábbiakat írja:

„A közszolgáltatás a szolgáltatások azon sajátos típusa, melynek legfőbb jellemzője a közösségi jelleg. Közszolgáltatás mindazon – az állam, a helyi önkormányzatok, vagy más szervezetek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú közhatalmi aktusának.

⁴ Dietz Ferenc, Kirchhof Attila, Molnár Ildikó, Stecné Barati Izabella: Jelenkori közszolgáltatás-szervezési alternatívák (BCE Közszolgálati Tanszék tanulmánya)

⁵ Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása (ELTE Eötvös Kiadó 2009.)

⁶ SNA rendszer: System of National Account. Nemzeti Számlák Rendszere, amely a gazdasági szektorok által létrehozott valamennyi terméket és szolgáltatást figyelembe veszi

⁷ ESA rendszer: az SNA Európai Unióban érvényes változata a „Nemzeti és regionális számlák európai rendszere”

Olyan szolgáltatás tehát, amelynek megszervezéséért végső fokon az állam vagy a helyi önkormányzat felel, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe. A közszolgáltatásból való kizárás csak jogszabály alapján lehetséges.”⁸

Az, hogy az önkormányzatok mekkora szerepet kapnak a közszolgáltatások szervezésében, a legfőbb népképviselői szerv, illetve a kormányzat döntésétől függ, és nagyban befolyásolják az adott ország államszervezési, történelmi tradíciói.

Az önkormányzati gyakorlatban klasszikusan két modell alakult ki Európában. Ezek a modellek azonban sehol sem statikusak, azaz a különböző hatások alapján kisebb vagy nagyobb mértékben változtak. Az I. világháborút követően minden országban megfigyelhető volt az önkormányzati egységek számának csökkenése. Az északi modellbe sorolható országokban az átlagos népesség meghaladja a 10 000 főt, a déli modellhez sorolhatóknak nem.

A déli modellben döntően az „egy település = egy önkormányzat”-ra épülő rendszer alakult ki. Az önkormányzatok mérete és feladatai közötti kapcsolat szerint mind az északi, mind a déli modell harmonikusnak tekinthető, ugyanis az egyes modellekhez tartozó országok önkormányzati törvényei az ellátandó feladatokat, hatásköröket az önkormányzatok méretéhez, gazdasági erejükhöz, a helyi pénzügyi kapacitásokhoz igazodva határozzák meg.

Az északi modellben a jelentős saját forrással rendelkező, nagyméretű önkormányzatok a feladatok és helyi közszolgáltatások széles körét látják el, vállalhatják fel. A mérsékeltebb helyi forrásbázissal rendelkező, átlagosan kisebb településekből álló déli modellben a helyi önkormányzatok lényegesen szűkebb hatás- és feladatkörrel rendelkeznek.

A hazai rendszer igazi ellentmondása nem az önkormányzatok méretéből, hanem abból fakad, hogy egy elaprózott, déli típusú rendszerre egy északi típusú feladattelepítés történt. A tanácsrendszerre történő áttérést követően a volt szocialista országokban már az ötvenes években megindult a közigazgatás koncentrációja, amely a hetvenes évektől felerősödött. Ez a gazdaságban és a közszolgáltatásokban a mérethatékonyság elvének térnyerésére, valamint a központi ellenőrzés, az irányítás egyszerűbbé válására vezethető vissza. Az önkormányzati igazgatásban a körjegyzőségek tendenciaszerűen jobb pénzügyi hatékonyságot mutatnak – alacsonyabb fajlagos költségszinttel működnek –, mint a kistelepüléseken működő önálló hivatalok. Az egy ellátott lakosra számított igazgatási kiadások 2000 fős határ alatt magasan meghaladják az országos átlagot, 4000 fő körüli szint után gyakorlatilag stabilizálódnak, a létszám növekedésével már nem csökken az egy lakosra számított fajlagos költség. Az óvodák esetében az 5–10 000 fős települési körben található intézmények működtek a legalacsonyabb fajlagos ráfordítással, az általános iskolák esetében a 10–20 000 fősek. Az egyik lehetőség az integráltabb, nagyobb önkormányzati egységekből álló rendszer kialakítása, ami önkormányzati egységek összevonását feltételezi. A másik út változatlan önkormányzati rendszer mellett a feladattelepítés átalakítása, az önkormányzatok méretéhez és pénzügyi kapacitásaihoz való igazítása. Ez az önkormányzatok funkcionális integrációját igényli.

⁸ Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése (Polgármester Akadémia)

Tehát az a tény, hogy Magyarországon napirendre került az elaprózott önkormányzati rendszer működtetésének gazdaságosabbá, költségtakarékosabbá tétele, nem minősíthető egyedi jelenségnek, a szétaprózott önkormányzati rendszer gazdaságilag fenntarthatatlan, vagyis olyan ellátás-szervezési struktúrára van szükség a jövőben, amely költséghatékonyan és színvonalasan, sőt egységes színvonalon képes a közszolgáltatások nyújtására.

Forrás: Kovács Katalin, Lados Mihály és Somlyódyné Pfeil Edit: Közszolgáltatás-szervezési kihívások kistéleplési környezetben (Függőben- Közszolgáltatás-szervezés a kistéleplések világában)

3.2. Fogalom meghatározás a jogszabályok szerint

A közfeladat a régi Ptk. 74/G. § (2) bekezdése szerint: közfeladatnak minősül az az állami, vagy helyi önkormányzati feladat, **amelynek ellátásáról – jogszabály alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia** (Pl. alapfokú oktatás, egészségügyi alapellátás).⁹

Az új Ptk. a fenti definíciót nem tartalmazza. A Mötv. sem határozza meg a közfeladat fogalmát, mindössze utal a Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény értelmező rendelkezéseit, mely szerint:

„3. § (1) E törvény alkalmazásában

7. közfeladat: jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is;”

⁹ Hatályon kívül helyezte: 2006. évi LXXV. törvény 1. § (1). Hatálytalan: 2006. VIII. 24-től. A Ptk. 74/G. §-a a közalapítványra vonatkozó speciális szabályokat tartalmazta. A szabályokhoz lásd a 74/A. §-hoz fűzött indokolást.

IV. A jogi környezet változásának hatásai az önkormányzati közszolgáltatási rendszerre

Amint az ismert, a magyar közszolgáltatási modell teljes paradigmaváltáson ment keresztül, mely nem egyedi jelenség, nemzetközi szinten is megfigyelhető hasonló folyamat.

A világszerte felismerhető modellváltások külső tényezői között említendő az állami szerepvállalás változása, először expanziója, majd a jóléti állam viszonylagos visszavonulása a közszolgáltatások területén. Ennek oka egyrészt a közösségi források szűkösebbé válása, másrészt ezzel szoros összefüggésben újszerű társadalom- és gazdaságfilozófia térhódítása.¹⁰

Az önkormányzati rendszer átalakítása már az ezredforduló óta a közigazgatási reformelképzelések egyik központi eleme volt hazánkban. A töredezett magyar településszerkezethez kapcsolódó széles hatáskörű, településközpontú magyar önkormányzati rendszer sok esetben csak akadozva és nehézkesen tudta a feladatait ellátni.

A megvalósított totális reform mozgatórugói összetettek, egyszerre válaszolnak az államszervezet, a közpolitika 20 év alatt megtapasztalt diszfunkcióira és a legutóbbi években kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság közvetlen következményeire.

Mint tudjuk, a hazai önkormányzati rendszer korábbi közjogi modellje és szerkezete több szempontból aggályos volt a helyi közszolgáltatások megszervezésében. Az elaprózott szerkezet eleve gondot jelentett az optimális szervezeti méretek, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a költségek és a minőség szempontjából. A problémák kezelésére másutt alkalmasnak bizonyult társulási rendszer, főleg önkéntessége és a finanszírozási mechanizmusok miatt, nálunk csak részleges eredményeket hozott, ráadásul nem bizonyult elég stabilnak a hosszabb távú szolgáltatás-szervezési döntések számára.¹¹

A közszolgáltatások szervezésének másik neuralgikus pontja a finanszírozás volt, szorosan összekapcsolódva a minőségi követelmények szabályozásával és ellenőrzésével. Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó finanszírozási konstrukciók különböztek, és időben is folyamatosan változtak, de a legfontosabb sajátosság, hogy szinte minden esetben azt a logikát követték, hogy az önkormányzatok saját bevételei is fedezetként kalkulálódtak. A „rendszer” lényegében nem ösztönözte az önkormányzatokat stabil, belső, költség-hatékonysági stratégia érvényesítésére, legfeljebb a romló pénzügyi feltételek miatti folyamatos válságkezelésre, ad-hoc beavatkozásra. Az alulfinanszírozottság állandósulása

¹⁰ MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete: A helyi közszolgáltatások versenyképességét szolgáló modernizálása (2013)

¹¹ MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete: A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete (2013)



viszont fellazította a szolgáltatásokra vonatkozó szakmai előírások teljesítésének ellenőrzését, következményként ideiglenes akkreditációval rendelkező intézmények működnek számtalan helyen és szolgáltatási területen. A pénzhiány mellett azonban a rossz intézményi szerkezet miatt kapacitásfeleslegek is keletkeztek, tehát egyszerre volt jelen a rendszerben a pazarlás is. A szolgáltatás-szervezésbe a harmadik szektor bevonása (beleértve a civil és a profitszektor is) ugyan egyre inkább elterjedt, de nem történt meg a kiszervezések sem helyi, sem rendszerszintű értékelése. Nem vitatható, hogy a reformokra nagy szükség volt.

Ha a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó alapvető változásokat össze kívánjuk foglalni, akkor az állítható, hogy

- csökken az önkormányzatok hatáskörébe tartozó közszolgáltatások köre, terjedelme, egyelőre kifejezetten az állami szerepvállalás növekedését eredményezve,
- csökken az önkormányzati hatáskörben maradt közszolgáltatások esetében a helyi mérlegelési mozgástér a feladatfinanszírozási rendszer és a saját források arányának csökkenése miatt,
- csökken a helyi közszolgáltatásokra való helyi ráhatás, az intézményi megoldások centralizálása, illetve a közszektor felelősségének visszavonulása okán.

Az első megközelítésre negatív, vagy legalábbis a korábbi, a helyi önkormányzatokat favorizáló modellhez képest jelentősen különböző változások kétségtelenül magukban hordoznak olyan pozitív lehetőségeket, amelyeknek a közszolgáltatási rendszer hatékonyságának és minőségének a javítására használhatunk fel:

- az állami feladatkörbe került közszolgáltatások esetében, a centralizált irányítás és a szervezeti koncentráció okán, könnyebb véghezvinni a racionalizálási reformcélokat, azokat az integrációkat, és profiltisztításokat, amelyek az elmúlt 20 évben is szükségesek lettek volna, de jelentős helyi ellenállásba ütköztek.
- a centralizáltabb és szigorúbban szabályozott szolgáltatás-szervezési megoldásoktól egységesebb, egyenletesebb, átláthatóbb teljesítmény várható.¹²

Valóban lényeges hatáskör-átcsoportosítás történt 2013-ban. A legnagyobb változást az jelentette, hogy az óvodai ellátást kivéve a köznevelés ügye – így az általános és középiskolák fenntartása – nem kötelező önkormányzati feladat. Már részben állami fenntartásba kerültek a kórházak, és sor került a járó-beteg ellátó intézmények állami irányítás alá kerülésére is. Így jelenleg két nagy közszolgáltatási területen meglehetősen nagymértékben zsugorodott az önkormányzati közügyek köre. Az állami szerepvállalás részeként egyes, még önkormányzati fenntartásban lévő speciális szociális és gyermekvédelmi intézmények is állami fenntartásba kerültek 2013. január elsejével.

¹² MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete: A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete (2013)



A helyi közügyek köre a köznevelési és az egészségügyi feladatok részleges állami szervekhez kerülésén túl nem csökkent, sőt a korábbiakhoz képest újabb feladatok (hajléktalan-ellátás, közfoglalkoztatás, helyi „piac” feltételeinek biztosítása) kerültek a helyi közügyek körébe.

A 2010-es kormányváltás a korábbi területi kormányzás modelljét alapjaiban rendezte át. A települések ugyan nem veszítették el formálisan az önkormányzatukat, de mérlegelési önállóságuk csökken a helyi közszolgáltatási kompetenciák bizonyos részének elvándorlásával és az ún. feladatfinanszírozással. Fennmaradt a települési szintű önkormányzatiság és nyomokban a kistelepülési feladatellátás is. Ez utóbbi azonban lényegesen visszaszorult 2000 lakos alatt egyáltalán nem, vagy csak különleges kivételes esetekben marad fenn polgármesteri hivatal. Az önkormányzatok együttműködései, társulásai teret nyerhetnek az új rendszerben, ami gyakran a korábbi többcélú kistérségi társulások kistérségi szinten racionálisan ellátható feladatok (egyes szociális és gyermekjóléti feladatok) bázisára épül. A korábbi körjegyzőségek helyén megalakuló hivatalok a járási beosztással harmonizáló, szabályozott rendszert hoz létre.

4.1. Az Alaptörvény szerepe a közszolgáltatási rendszer megalapozásában

Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1. napján lépett hatályba, mely jelentős lépése volt a korábbi jogszabályi hierarchia átalakításának.

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest teljesen más koncepció alapján határozza meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat. Ennek alátámasztásául elég utalni a megváltozott és az Alaptörvényből – az Alkotmányhoz képest – „hiányzó” szabályokra, amelyek a téma szempontjából relevánsak.¹³

Az Alaptörvény rendelkezésének megfelelően az Országgyűlés sarkalatos törvényként fogadta el a 2011. évi CLXXXIX. törvényt Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.v.). Az Országgyűlés a Möt.v. preambulumban elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát. Hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezet részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzás tekintetében koncepcionális változást tükröz az Alkotmányhoz képest, mely még a helyi önkormányzathoz való jogról és a helyi közösséget megillető alapjogról szól. Az Alaptörvény nem tesz említést a helyi önkormányzathoz való jogról, és az önkormányzati alapjogokat sem rögzíti.

¹³ Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban... (Kodifikáció és közigazgatás)



Az Alkotmány esetében a helyi önkormányzatok szabályrendszere a helyi önkormányzáshoz való jogra, mint a helyi közösségek önkormányzáshoz való kollektív jogára épült:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Ezen kollektív jogosultság biztosítékként a képviselő-testületet megillető alapjogok is deklarálásra kerültek, amelyeket csak kétharmados törvény korlátozhatott, és amely alapjogokon alapuló jogszerű hatáskörgyakorlás bírói jogvédelemben részesült. [Ezen alapjogok elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben jelentettek védelmet, azaz egyfajta vertikális hatalommegosztás történt meg.

Az Alaptörvény tulajdonképpen ehhez igazodik, amikor nem rendelkezik a helyi önkormányzáshoz való jogról és annak tartalmáról, hanem a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba. A helyi önkormányzást az államszervezet részét képező helyi önkormányzatok tevékenységeként fogja fel. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénybe került át a helyi önkormányzáshoz való jog rögzítése, mely szerint: „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.” [Mötv. 3. § (1) bek.] Az Alaptörvény pusztán annyit mond, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]

Úgyszintén nem határozza meg az Alaptörvény az önkormányzatok szintjeit, ebből következően nem alkotmányos alapjog, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen, így ennek az alkotmányos védettsége megszűnt. A hiány arra vezethető vissza, hogy az alkotmányozó többség megosztott volt az Alaptörvény elfogadása során abban, hogyan alakuljon át az önkormányzati rendszer, beleértve a főváros kétszintű rendszerét is, és inkább elodázta a döntést. Ennélfogva és az önkormányzáshoz való jog deklarációjának hiányában, a települések közösségeinek nem sérülhet ezen kollektív joga, hiszen az Alaptörvényben az nem létezik, csak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében hatásköri szabályként rögzített rendelkezések.

Magyarország Alaptörvénye számos olyan alapvető rendelkezést tartalmaz, amelyek a közszolgáltatások megszervezésének elméleti kereteit képezhetik. A közszolgáltatások szervezésének kutatásához fontos, hogy ismerjük és összegyűjtve lássuk ezeket a szabályokat. Elsőként természetesen fontos kiemelnünk az Alaptörvény Magyarország térbeli tagolódásáról rendelkező szakaszát, mely felosztás a közszolgáltatások megszervezésekor alapvetően meghatározhatja a földrajzi egységekről való gondolkodást.

Közpénzügyi szempontból fontos az A) cikk (1) és (2) bekezdése, mely a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás követelményét alapítja, ezáltal erőteljesen meghatározza az állam és az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokra fordítható költségvetési források mértékét. A feladatok ellátásában való állampolgári részvétel és az öngondoskodás alapelvét a D) cikk tartalmazza, ezzel teremtve meg a lehetőséget az állampolgári aktivitás elvárására.

Fontos szabályozást tartalmaz továbbá az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében, a 36. cikkben a központi költségvetés elfogadásának körülményeiről. E rendelkezés közszolgáltatás-szervezési szempontból legfontosabb szabálya, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetési törvényt, melynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ez a rendelkezés korlátozza a közszolgáltatásokra fordítható költségvetési források mértékét is. A 37. cikk 1) bekezdése rendelkezik továbbá a közpénzek törvényes, célszerű, eredményes és átlátható kezelésére vonatkozó kormányzati kötelezettségről. A 38. cikk rendezi az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonának jogállását, nemzeti tulajdonként definiálja őket, melynek célja többek között a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése, értelmezésünk szerint tehát a közszolgáltatások biztosítása. A közpénzek felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi, melyről a 43. cikk rendelkezik. A Számvevőszék ellenőrizheti a közszolgáltatásokra elkülönített források felhasználását is törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint. További fontos közpénzügyi szervezet a Költségvetési Tanács, melyről a 44. cikk rendelkezik. A Tanács vizsgálja a költségvetés megalapozottságát és közreműködik annak elkészítésében

A „Szabadság és felelősség” elnevezésű fejezetben az Alaptörvény az alapvető jogokról rendelkezik, ezáltal teremtve meg jó néhány közszolgáltatás nyújtásának állami kötelezettségét. Így a XI. cikk (1) és (2) bekezdése a közművelődéshez való alapvető jogról való rendelkezéssel a közművelődési szolgáltatások, a XVI. cikk (1) bekezdése pedig a gyermekvédelmi, családtámogatási szolgáltatások biztosításának elvi, jogszabályi alapját jelenti. Ugyancsak a XVI. cikkben már találhatunk utalást a közoktatási intézményrendszer megszervezésére is, a (3) bekezdésben. A szociális biztonsághoz való alapvető állampolgári jogot a XIX. cikk (1) bekezdése alapítja, a szociális intézményrendszer, a szociális intézkedések fontosságát ugyanezen cikk (2) bekezdése hangsúlyozza, a nyugdíjrendszerről pedig a (4) bekezdés intézkedik, megteremtve ezzel az ilyen típusú intézmények és közszolgáltatások nyújtásának állami kötelezettségét. A testi és lelki egészséghez való jogról szóló XX. cikk több közszolgáltatás szervezésének is kiinduló rendelkezése, így például az élelmiszerügyi felügyeleté, a Víziközmű-szolgáltatásé, a munkavédelemé és az egészségügyi szolgáltatásoké. Ugyanígy viszonylag tágran értelmezhető rendelkezés a XXI. cikk is, mely az egészséges környezethez való jog megállapításával többféle környezetvédelmi, felügyeleti közszolgáltatás szervezésének elvi alapját teremti meg.



Az alapjogokhoz kapcsolódóan, de már az állami szervezetrendszerrel szóló alapvető szabályok körében található még fontos, a közszolgáltatások szervezésével rendelkezőket.

A helyi közügyek intézése körében a helyi közszolgáltatások biztosítása az egyik kiemelkedő feladat. A helyi közszolgáltatások egy része a kötelező önkormányzati feladatokat jelenti. 2013. január 1-jéig valamennyi önkormányzat kötelező feladata volt az óvodai nevelés és az iskolai oktatás biztosítása. A közoktatás az óvodai nevelés kivételével kikerült a helyi közügyek köréből, és állami feladattá vált, jóllehet az oktatás a településeken az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban felemás módon történt meg, hiszen egyrészt a fenntartói és működtetői jogok, ha különbözőképpen is, de megoszlanak az állam és az önkormányzat között. Az önkormányzatok ezen feladatától való „megfosztása” azért is sajátos, mert jóllehet az önkormányzatok nem jogosultak 2013. január 1-jével az óvoda kivételével köznevelési intézményt fenntartani, ez a joga megmaradt az egyházaknak és a magánszféra szereplőinek is, így az alapítványoknak és a nonprofit gazdasági társaságoknak is. A jogszabály azt sem zárja ki, hogy a települési önkormányzat nonprofit gazdasági társaságot alapítson, és ebben a formában tartson fenn és működtessen köznevelési intézményt.

Annak ellenére, hogy a helyi közügyek fogalmi köréből egy lényeges feladat, az oktatás kikerült, nem helytálló az az álláspont, hogy az önkormányzati működés kiüresedik, hiszen az Mőtv.-ben és más törvényben is az önkormányzati feladatoknak terjedelmes meghatározása található nemcsak számát, hanem tartalmát tekintve is.

4.2. A helyi önkormányzati közszolgáltatási feladatrendszer változása az új önkormányzati törvény tükrében

Az Országgyűlés az Alaptörvényben meghatározott jogok teljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése, az 51. § (2) és (3) bekezdése tekintetében az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alapján alkotta meg az új önkormányzati törvényt.

A 2011-ben alkotott önkormányzati törvény jogalkotási szempontból ugyan új jogszabálynak minősül, azonban számos elem tekintetében nincs érdemi különbség a korábbi és az új jogszabály között. A korábbi szabályozás a helyi önkormányzás alanyát és tartalmát a jelenlegihez képest nem fejtette ki ilyen részletezettséggel (pl.: önszerveződés támogatása, önfenntartó képesség erősítése, az önkormányzás helyi közakarat kifejezésekként történő

definiálása, illetve lehetőség az egyes közszolgáltatások igénybevételének feltételekhez kötése tekintetében).

Teljesen új elem, hogy a jogok mellett a törvény kötelezettségeket is rögzít a település polgárai irányába. Ez megközelítés tekintetében lényeges, mert tudatosítani igyekszik, hogy az önkormányzattól (kormányzattól) nem csupán segély és segítség várható, de elvárható, hogy az egyén saját lehetőségei, képességei szerint hozzá is járuljon a saját maga és a helyi közösség egészségének boldogulásához.

Az egyes önkormányzati feladatok telepítési szempontjai tekintetében nincs érdemi különbség a korábbi törvényhez képest (lakosságszám, gazdasági teljesítőképesség, közigazgatási terület nagysága), azonban a helyi önkormányzatok által ellátható feladatok meghatározása tekintetében már jelentős az eltérés. Ez az eltérés megmutatkozik a szabadon vállalható feladatok feltételeinek rögzítése során (létező lakossági igények, a feladat gazdaságosabb és legalább változatlan szakmai színvonalon történő ellátása, és ami különösen figyelemre méltó, hogy többlet állami támogatás igénybevétele nélkül történhet mindez).

Az új és a régi szabályozásban ugyanakkor sokkal nagyobb a különbség a kötelező és a nem kötelező önkormányzati feladatok lehatárolása tekintetében. Az 1990-es önkormányzati törvény tételesen felsorolta a kötelezően ellátandó helyi önkormányzati feladatokat. Az Möt. viszont csupán szempontokat állapít meg a kötelezően ellátandó feladatok tekintetében:

„20. § (1) A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

A törvény felhatalmazást biztosít arra is, hogy további ágazati törvények megállapíthassanak kötelező feladatokat a helyi önkormányzatok számára.

A jelenleg hatályos önkormányzati törvény az önkormányzati feladatok, közszolgáltatások tekintetében tehát csupán egy olyan felsorolást közöl, amelyből a helyi önkormányzatok a helyi igények alapján megállapíthatják, hogy melyek azok, amelyek szükségesek a helyi lakosság alapvető létfeltételeinek biztosításához. Ugyanakkor ebben a felsorolásban, a korábban ún.: szabadon választható feladatok listájához képest, több olyan új elem is található, amely jelzi a megváltozott igényeket és lehetőségeket a helyi közszolgáltatások terén is. Ilyen például a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is.

Természetesen a helyi önkormányzati közszolgáltatások bővülésére is akad példa, hiszen a megyei szintről a helyi önkormányzatokhoz került olyan fontos feladat, mint a kéményseprő ipari szolgáltatás biztosítása.



Változott az önkormányzati feladatok finanszírozása is. A törvény továbbra sem rögzíti, hogy az állam 100%-ban finanszírozná az önkormányzatoknak átadott közszolgáltatási feladatok ellátását, viszont bevezeti a feladatfinanszírozási rendszert, amely helyi szinten felhasználási kötöttséget eredményez és ellehetetleníti a közszolgáltatások közötti forrásátcsoportosítás korábbi gyakorlatát. A feladatalapú támogatás során figyelembe veszik a takarékos gazdálkodás, az önkormányzatok elvárható és tényleges (törvényben rögzített) saját bevételét, mindemellett megkövetelik a bevételi érdekelttség fennmaradását. A feladatellátás biztonsága, illetőleg a források kiszámíthatósága nem változott érdemben, hiszen továbbra is az éves költségvetési törvényekből derül ki, hogy mekkora állami támogatás jut egy-egy feladat ellátására. A közszolgáltatások finanszírozásához az önkormányzatok nyújtják az adatokat, a közszolgáltatási minimum ellátásához szükséges feladatalapú támogatást vagy a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján nyújtott támogatást az állam biztosítja (a kötelező feladatok esetében).

Az önkormányzatok továbbra is felvállalhatnak fakultatív feladatokat, de azok gazdálkodási (finanszírozhatósági) feltételei pontosabban körülírtak. Csak akkor vállalható át önként a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosság számú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör a helyi önkormányzatok vagy társulásaik által, ha arra van helyi igény, és finanszírozása helyi erőforrásokból úgy megoldható, hogy az nem megy a kötelező feladatok rovására, nem igényel plusz állami támogatást, költséghatékonyabb és nem eredményezi a szolgáltatás minőségének romlását. Feltétel még a feladat birtokosának hozzájárulása is.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) rögzíti, hogy az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyon része. A nemzeti vagyon alapvetően a közfeladatok, köztük a közszolgáltatások biztosítását szolgálja. Az önkormányzatok vagyona törzsvagyonra és üzleti vagyonra tagolódik. A törzsvagyonon belül új elem a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon. Ide tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a terek és a parkok, a repterek, a vizek és a közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket (amelyek ugyanakkor a törzsvagyon részét képezik). A törzsvagyon másik, szintén forgalomképtelen részét képezi a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, melyről a Nvtv. ad ugyan egy felsorolást, de az törvénnyel vagy helyi önkormányzati rendelettel tovább bővíthető. A korlátozottan forgalomképtelen törzsvagyon részeket törvény vagy önkormányzati rendelet rögzíti. Az Nvtv. szabályozása szerint ide tartozik a helyi közmű, az intézmények épületei, a közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés. A korlátozott forgalomképesség addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A korlátozottan forgalomképes vagyon önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhat, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.

4.3. Az egyes helyi önkormányzati közszolgáltatások az új szabályozási rendszerben

Az önkormányzati kötelező feladatok meghatározásánál az Möt. tekintetbe veszi az egyes önkormányzatok közötti különbségeket, amikor kimondja, hogy

„törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait.”

Az önkormányzati adottságok különösen a gazdasági teljesítőképesség; a lakosság szám és a közigazgatási terület nagysága:

„11. § (2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;*
- b) a lakosság számot;*
- c) a közigazgatási terület nagyságát”.*

Így kialakulhat az a rendszer, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket valamennyi önkormányzatnak el kell látni, ezek adják az önkormányzatiság lényegét. A kötelező feladatokon kívül és a kötelezően biztosítandó szakmai, személyi, tárgyi és anyagi feltételeken kívül – melyet jogszabály állapíthat meg az egyes önkormányzatok biztosíthatnak többlétszolgáltatást, vállalhatnak egyéb feladatot:

„11. § (3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket”.

A Möt. 13. § (1) bekezdése határozza meg a **helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat** az alábbiak szerint:

- 1. településfejlesztés, településrendezés (köztemetők, közvilágítás, kéményseprés, stb.);*
- 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);*
- 3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;*
- 4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások háziorvosi, fogorvos, stb.), az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,*



5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül”.

Törvény a felsoroltakon kívül más a helyi közügy, helyben biztosítható közfeladat ellátását is előírhatja. Törvényben meghatározott esetekben az önkormányzat és az állam külön, a finanszírozást is rendező megállapodása alapján az önkormányzat állami feladatokat is elláthat.

A helyi önkormányzatok továbbra is önként vállalhatják olyan helyi közügyek ellátását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt feladatok ellátása azonban nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Finanszírozásuk forrását elsősorban az önkormányzat saját bevételei, illetve az erre a célra biztosított külön források képezhetik.

Az előzőekben ismertetett változásokhoz az önkormányzatoknak hozzá kellett igazítani az önkormányzati gazdálkodást, a szervezeti struktúrát, az intézményrendszert, meg kellett tanulni az új körülmények között működtetni az önkormányzatot.



A Möt. nem szabályozza a közszolgáltatási szerződések fogalmát, tartalmát. A Civil törvényben található erre vonatkozó rendelkezések:

„21. közszolgáltatási szerződés: valamely közfeladat - vagy annak egy része - ellátására a szerv nevében történő ellátására kötött írásbeli szerződés. Nem minősül közszolgáltatási szerződésnek azon közszolgáltatással kapcsolatban kötött szerződés, amelynek nyújtása jogszabályban meghatározott feltételeken alapuló engedélyhez van kötve.”



V. Az önkormányzati közszolgáltatási rendszer jellemzői

Az önkormányzás célját és a helyi önkormányzatok alapvető feladatait a Mötv. határozza meg, melynek 2. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül, valamint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A jogszabályi rendelkezés alapján tehát a helyi önkormányzás a helyi közösségek, a helyi lakosság önrendelkezésének delegált formája, melynek célja a közakarat kifejezése. Ebből egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzatok feladataikat nem öncélúan, hanem a helyi lakosság és az általuk alkotott helyi közösség érdekében látják el.

Az önkormányzati feladat-ellátás a helyi közügyek ellátásán keresztül valósul meg, melynek fogalmát a Mötv. 4 §-a úgy határozza meg, hogy a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi közügyek közül a legfontosabb feladata tehát az önkormányzatoknak a közszolgáltatások biztosítása, melynek fogalmát egzakt módon már a Möt. nem határozza meg, azonban párhuzamot von az önkormányzat feladat-ellátási kötelezettsége és közszolgáltatási kötelezettsége között.

Közszolgáltatás a szolgáltatások azon sajátos típusa, melynek legfőbb jellemzője a közösségi jelleg. Közszolgáltatás mindazon – az állam, a helyi önkormányzatok vagy más szervezetek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú közhatalmi aktusának. A közszolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek megszervezéséért végső fokon az állam vagy a helyi önkormányzat felel, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe.

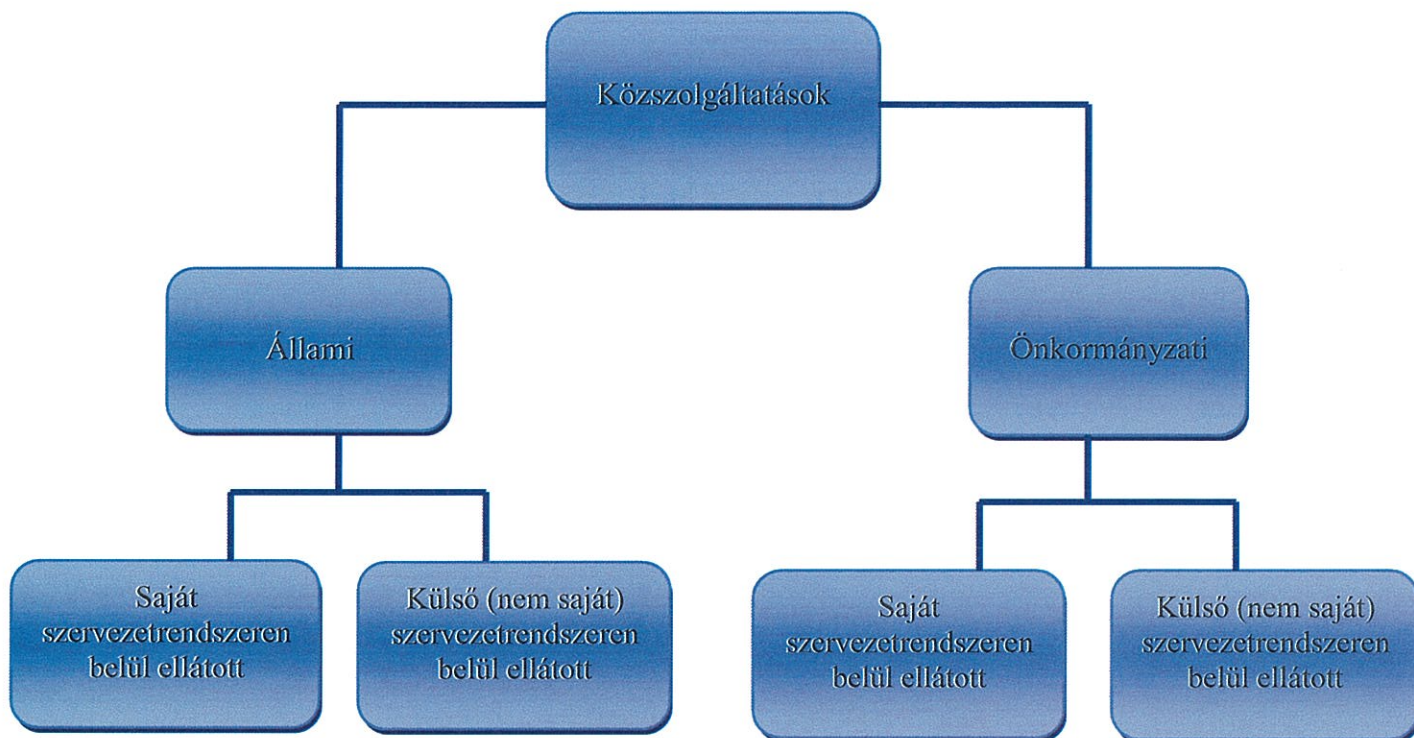
Az Mötv. elhatárolja egymástól a községi önkormányzatot, a járasszékhely városi és a városi önkormányzatot, valamint a megyei jogú város települési önkormányzatot a közszolgáltatási kötelezettségeik alapján.

5.1. A közszolgáltatás-nyújtás elvei és rendszere

A közszolgáltatások ellátásának elvei:

- *a legkisebb költség elve, amely kimondja, hogy a szolgáltató csak a szükséges és a feladattal összefüggő ráfordításokat és méltányos nyereséget számolhat el. Ez az alapelv biztosítja, hogy mindenki számára hozzáférhető, elérhető legyen a közszolgáltatás.*
- *a támogatás elve: a közszolgáltatást végző szervezetek – a hozzáférhetőség, az esélyegyenlőség, a környezeti ártalmak elhárítása stb. okán – jogosultak a jogszabályok keretei között állami (önkormányzati) támogatásra;*
- *a megfelelő minőség elve: a szolgáltató számára jogszabály, vagy szakmai szabály meghatározhatja a minőségi követelményeket és előírhatja a szolgáltatást végzők kötelező szakmai továbbképzését. A közszolgáltató szervezetekkel kapcsolatos szakmai, technikai-technológiai minimum követelményeket, az e szervezetekben foglalkoztatottakkal szembeni speciális képesítési előírásokat a közszolgáltatási tevékenységet szabályozó ágazati jogszabályban kell meghatározni.*
- *a ki nem zárhatóság elve: a közszolgáltató szervezet köteles mindenki számára biztosítani a szolgáltatást. A közszolgáltatásból a fogyasztó csak jogszabályban meghatározott feltételek mellett zárható ki. Az alapvető életszükségleteket kielégítő anyagi közszolgáltatásokból - különösen: vízellátás, háztartási energiaellátás - a fogyasztó nem zárható ki, de - a jogszabályban meghatározott feltételek esetén - a szolgáltatás a jogszabályban meghatározott még elégséges minimumra korlátozható. A még elégséges szolgáltatás költségeit - más kötelező hiányában - a települési önkormányzat viseli.*
- *az ellenőrizhetőség elve: a közszolgáltató szervezet működését a fogyasztók külön törvény rendelkezései szerint ellenőrizhetik. A fogyasztói ellenőrzést kizáró vagy azt felhívás ellenére ismételten akadályozó közszolgáltató szervezettel szemben szankció alkalmazható.*
- *védelem a szolgáltatási monopóliummal szemben: a közszolgáltató szervezetek vagy szerződéses, vagy természetes monopólium birtokában végzik tevékenységüket, ezért jogszabály megállapíthatja a szolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszony kötelező elemeit (közüzemi szerződés), meghatározhatja a szolgáltatás tartalmát és minimális mértékét.*
- *a kötelező igénybevétel elve: törvény kötelezővé teheti a közszolgáltatás igénybe vételét, ha az jelentős közegészségügyi, járványügyi, természet- és környezetvédelmi vagy közbiztonsági szempontból indokolt.*

Forrás: dr. Kökényesi József: A településügyi törvény szabályozási koncepciója, MKI



1. ábra: A közszolgáltatások ellátásának elvei

A közszolgáltatásokat az alapján, hogy milyen típusú szolgáltatást nyújtanak a közszolgáltatók a következő csoportra oszthatjuk:¹⁴

1. Humán szolgáltatások

- közoktatás
- közművelődés
- egészségügyi szolgáltatások

2. Szociális ellátások

- személyes gondoskodást nyújtó ellátások
- pénzben nyújtott ellátások
- természetben nyújtott ellátások

3. Műszaki, infrastrukturális szolgáltatások

a) Közüzemek szolgáltatások

- ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés,
- elektronikus hírközlés, postai szolgáltatás,
- közlekedés,
- energiaellátás

b) Kommunális szolgáltatások

- köztemetők fenntartása
- települési hulladék gyűjtése, szállítása és kezelése

¹⁴ Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése (Polgármester Akadémia)



- kéményseprő-ipari szolgáltatás
- közterületek tisztántartása

Egy másik csoportosítási elv szerint:

1. anyagi közszolgáltatások
 - a) településüzemeltetési tevékenységek,
 - b) közüzemi szolgáltatások,
 - c) egyéb anyagi szolgáltatások.
2. humán közszolgáltatások
 - a) köznevelési tevékenység,
 - b) közművelődési tevékenység,
 - c) szociális szolgáltatások, ide értve a gyermek és ifjúságvédelmi szolgáltatásokat is,
 - d) egészségügyi szolgáltatások,
 - e) sport tevékenység.

Ez utóbbi csoportosítási elv szerint az anyagi közszolgáltatások között a településüzemeltetési tevékenységek közé tartoznak a közutak, terek parkok kialakítása, és fenntartása, a temető-üzemeltetési feladatok, a közegészségügyi, köztisztasági feladatok a piac-üzemeltetési feladatok. A közüzemi szolgáltatások közé tartozik a víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, települési szilárd és folyékony hulladékkezelési feladatok, kéményseprő-ipari szolgáltatás, villamos energia szolgáltatás, valamint földgáz szolgáltatás. Az egyéb anyagi szolgáltatások közé tartozik az elektronikus hírközlési szolgáltatás, postai szolgáltatás, közösségi közlekedés, legyen az légi vízi, kötöttpályás, vagy közúti közlekedés.

A humán közszolgáltatások között a köznevelési tevékenység az óvodai neveléstől a felnőtt oktatásig magába foglalja az oktatással, neveléssel összefüggő feladatokat. A közművelődési tevékenység a kulturális szolgáltatásokat, a könyvtári szolgáltatást és a helyi örökségvédelmet foglalja magába. A szociális tevékenység mind a pénzübeli, mind a természetbeni, mind az intézményi ellátással összefüggő feladatokat tartalmazza. Az egészségügyi tevékenység körébe tartozik a háziorvosi ellátás, a járó és fekvőbeteg alap- és szakellátás, valamint az anya- és csecsemővédelem. A humán közszolgáltatások utolsó csoportjába, a sporttevékenységen belül ide tartozik mind a sportszervezési, mind a sportlétesítmények fenntartási feladatai.

5.2. A közszolgáltatások nyújtásának lehetséges módjai

Az Mötv. 41. § (6) bekezdése szabályozza a közszolgáltatások nyújtásának módját, melyet a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet és egyéb szervezet alapításával, továbbá természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szerződés kötésével láthat el. Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.

A) Az önkormányzat maga látja el

Az egyik mód, hogy az önkormányzat, mint közszolgáltatásra kötelezett maga láthatja el a közszolgáltatást, pl. intézménye útján. Az, hogy **az önkormányzatok szervezik és működtetik is az egyes szolgáltatásokat** (pl. úgy biztosítják az alapfokú oktatást, mint közszolgáltatást, hogy intézményt tartanak fenn), tehát **a közfeladatot maguk látják el**, nem szerephalmozódás, **hanem a teljes folyamat** (szervezéstől a megvalósításig) **felvállalása**.

B) A közszolgáltatás „kiszervezése”

A másik lehetőség, hogy „kiszervezi” a közszolgáltatást: Ez utóbbi esetben a közszolgáltatás biztosítására kötelezett nem saját erőforrásaira történő támaszkodással – intézmény vagy egyéb költségvetési szerve útján – látja el kötelező közszolgáltatási tevékenységét, hanem a közszolgáltatást végzőt

- közbeszerzési eljárás keretében választja ki, vagy
- a feladat ellátására gazdasági társaságot alapít, illetve működtet, vagy
- a kötelező feladat átadására megállapodást köt, vagy
- társult formában oldja meg a közszolgáltatás ellátását.

Közbeszerzés útján választja ki a közszolgáltatásra kötelezett a közszolgáltatót, ha közszolgáltatás ellátására nem alapít gazdasági társaságot, ha szerződéses formában nem ruhazza át a közszolgáltatás végzését, ha nincs a közszolgáltatás végzésére kizárólagos jog alapján feljogosított szervezet, vagy nem társult formában oldja meg a közszolgáltatás biztosítását.

Ez esetben a közbeszerzési törvény rendelkezései és egyéb ágazati jogszabályok előírásai alapján kell kiválasztani a közszolgáltatást végzőt.

A szerződés köthető határozott és határozatlan időre, de jogszabály előírhat minimális időtartamot, pl. szennyvízkezelés, vagy települési szilárd hulladék elszállítása. Ez esetekben minimum 10 év a szerződés időtartama.

C) Gazdasági társaságot hoz létre

Gazdasági társaságot is létrehozhat a közszolgáltatás nyújtására kötelezett, mely társasági társasági szerződésében rögzítik a létrehozás célját és a közszolgáltatás nyújtásának kötelezettségét. Pl. az önkormányzat útjainak kezelésére, egyéb köztisztasági feladatok ellátására, köztemetők fenntartására.

D) Feladatátadási megállapodás alapján

Feladatátadási megállapodás alapján is végezhető a közfeladat, illetve közszolgáltatás (pl. alapítványokkal, egyesületekkel kulturális vagy oktatási szolgáltatások ellátására), ebben az esetben azonban érvényesülnie kell az alábbi elveknek:

- A kedvezményezett közszolgáltatási kötelezettségét előre meg kell határozni.
- A közszolgáltatás kompenzációját előre meg kell határozni.
- Tiltott a túlkompenzáció, csak a közszolgáltatási kötelezettségből fakadó pluszkiadásokra terjedhet ki, figyelembe véve az ésszerű profitot.
- Amennyiben a kedvezményezett kiválasztása nem valamilyen nyílt és a teljes esélyegyenlőséget biztosító eljárásban történt (pl. közbeszerzési eljárás, pályázati eljárás, koncesszió), a kompenzáció mértékét az adott ágazatban működő hasonló nagyságrendű, azonos tevékenységet folytató, átlagos vállalkozás költségeihez kell igazítani.

A fenti menedzselési formákban közös, hogy a **közszolgáltatás kötelezettje az önkormányzat**. A közszolgáltatások zavartalan ellátásáért **mögöttes felelősséggel tartozik**. Ha az általa kiválasztott partner nem képes szolgálatni, „vissza kell vennie” a feladat ellátását.

E) Társult formában

Társult formában is lehetséges a közszolgáltatás megszervezése, illetve biztosítása. Ez azt jelenti, hogy a **társulás válik a közszolgáltatás kötelezettjévé**, és a fent fel sorolt módok valamelyike szerint választja ki, illetve hozza létre a közszolgáltatót.¹⁵

¹⁵ Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése (Polgármester Akadémia)

Másik szempontú csoportosítás alapján:

A közszolgáltatásokat az alapján, hogy ki nyújtja, a következő csoportokra oszthatjuk:

1. profit orientált – piaci – szereplők
 - a) magántulajdonban levő profitorientált gazdasági szervezetek
 - b) nonprofit szervezet tulajdonában levő profitorientált gazdasági szervezetek
2. nonprofit szervezetek
 - a) állami szervezetek
 - b) önkormányzati szervezetek
 - c) nonprofit civil szervezetek, ide érve az egyházi szervezeteket
 - d) nonprofit gazdasági társaságok

A profitorientált szervezetek közszolgáltatási tevékenységüket nyereségszerzés érdekében végzik, azonban nem tisztán piaci alapon nyújtják szolgáltatásaikat. Egyrészt az állam a hatósági ár megállapítására vonatkozó jogkörén keresztül korlátozza a nyereségmaximalizálást, másrészt az állam támogatást nyújt a közszolgáltatás ellátásához, melyhez szigorú szabályozó rendszert is felállít a közszolgáltatóknak. A közszolgáltatók csoportosításán belül a profit orientált szervezetek mind magánkézben, mind állami vagy önkormányzati tulajdonban lehetnek. Profitorientált közszolgáltatók ott jelennek meg ahol, az állam, vagy az önkormányzat, mint a közszolgáltatás biztosításáért felelős feladja monopol piaci szerepét és a piacliberalizáció eredményeként a magántőkét is bevonja a közszolgáltatás-szervezésbe. A rendszerváltást követően a profitorientált szervezetek megjelenésével a piacnyitás volt a jellemző, jelenleg azonban egyes területeken, mint a víziközmű-szolgáltatás, vagy a szilárd hulladékszállítás és -kezelés, az állam erősebb szerepvállalása válik jellemzővé kizszorítva a tisztán profitorientált gazdálkodó szervezeteket.

A non profit közszolgáltató szervezetek jellemzője, hogy tevékenységük célja elsősorban nem a nyereségszerzés, azonban nem tilos nyereséget termelniük. A profitorientált és non profit szervezetek közötti különbséget így az jelenti, hogy a tevékenység eredményeként keletkező profitot mire használják. A profitorientált szervezetek a megtermelt nyereség felhasználásáról szabadon maguk döntenek, míg a nonprofit szervezetek által megtermelt nyereséget nem használhatják fel szabadon, a nyereséget vissza kell forgatni a közszolgáltatási tevékenységükre vagy annak fejlesztésére. A nonprofit szervezetek között vannak, amelyek jogszabály erejénél fogva nonprofit szervezetek, míg mások a tulajdonosi döntés alapján válnak azzá. Így jogszabályi rendelkezések alapján nonprofit szervezet maga az Állam, a helyi önkormányzatok, a költségvetési szervek, az egyház valamint a civil- és társadalmi szervezetek. A gazdasági társaságok esetében a tulajdonos dönti el, hogy gazdálkodási formája szerint melyik csoportba tartozik, melyet nevének meghatározásában is jelölni kell.

A közszolgáltatás fogalmánál és jellemzőinél már rögzítettük, hogy a közszolgáltatás megszervezéséért vagy az állam, vagy delegált szervezetként az önkormányzat a felelős, így a szerint is csoportosíthatjuk a közszolgáltatásokat, pontosabban azok ellátóit, hogy kinek a megbízásából látják el tevékenységüket. Közszolgáltatók lehetnek tehát:

1. állami feladatot ellátó közszolgáltatók, és
2. önkormányzati feladatot ellátó közszolgáltatók.

Mind az állami, mind az önkormányzati feladatot ellátó közszolgáltatók elláthatnak anyagi és humán közszolgáltatást is és lehetnek profitorientált és nonprofit szervezetek is. A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít.

5.3. A társulások, mint közszolgáltatók

Az önkormányzati társulások rendszerében is alapvető változás volt a szabályozási környezetben. 2013. 01. 01-jétől hatályát veszítette a társulási formákról rendelkező két törvény:

- A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény.
- A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény.

Jogszabály sem a többcélú-, sem bármilyen más működő társulást nem szüntetett meg. A társulást létrehozott önkormányzatok döntése szerint a társulási megállapodás valamint a szervezeti- és működési szabályzat (SzMSz) szerint működhetnek tovább a felülvizsgálatig (2013.06.30-ig). A társulások kötelezően jogi személyek a jogszabályi változást követően.

Minden, 2013. január 1. előtt kötött társulási megállapodás felül kellett vizsgálni a Möt.v.146. § (1) bekezdése alapján, melynek végső határideje 2013. június 30. napja volt. A tag önkormányzat képviselő-testületének határozatban foglalt döntését kellett beszerezni arról, hogy marad-e és mely feladat marad továbbra is társulásban.

Jelenleg hatályos jogszabályok szerint – a szabad társulás alapelve alapján – a helyi önkormányzat más helyi önkormányzattal szabadon társulhat a minden társulási formára vonatkozó, 2013. 01. 01-jétől hatályos Möt.v. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok

társulásairól szóló 87-95. §-aiban rögzített szabályok szerint. A képviselő-testületek megállapodhatnak:

- egy vagy több önkormányzati,
- polgármester és jegyző államigazgatási feladat-és hatáskörének ellátására.

A Mötv. IV. fejezetén kívül is tartalmaz társulásokra vonatkozó szabályokat:

- nagyobb gazdasági teljesítőképeségű, lakosságszámú települési önkormányzattól más települési önkormányzat társulása önként vállalhatja a feladat- és hatáskört (12. § (2) bekezdés)
- parkolási közszolgáltatást önkormányzati társulás külön törvényben szabályozottak szerint láthat el (16/A. §)
- a képviselő-testület szerve a társulás is (41. §)
- önkormányzati döntést a képviselő-testület társulása is hozhat (41. § (3) bekezdés)
- a képviselő-testület a Mötv-ben meghatározott kivételekkel hatásköreit a társulásra átruházhatja, az átruházott hatáskör tovább nem adható (41. § (4)-(5) bekezdés)
- a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, társuláshoz csatlakozás, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása (42. §(5)bekezdés)
- önálló község alakításakor társulásos feladatellátás is vizsgálható (98. § (1) bekezdés)
- a belső kontrollrendszer működtetésében kötelező együttműködni (119. § (2) bekezdés)

5.4. A közszolgáltatások ellátásának szervezeti formái

Az önkormányzatoknak a közszolgáltatások szervezeti formáinak megválasztása tekintetében nagy szabadsága van, azonban bizonyos összefüggés kimutatható a települések méretével, valamint a szolgáltatások fajtájával kapcsolatban. A kisvárosok esetén a tapasztalatok azt mutatják, hogy minél kisebb egy település lélekszáma, annál több feladatot lát el a hivatal közvetlenül és annál kevesebb feladat elvégzésére hoz létre saját, esetleg külső tulajdoni hányaddal is rendelkező gazdasági társaságot.

A humánszolgáltatások esetén a hivatal, vagy – különösen társulások esetén – egy e célra létrehozott költségvetési szervként működő intézmény látja el a feladatokat. Az is megállapítható, hogy egyes közszolgáltatásokat – ezek a kommunális szolgáltatások – minden vizsgált város gazdasági társaság segítségével biztosítja. Ezek a gazdasági társaságok szinte kivétel nélkül 100%-os önkormányzati tulajdonban állnak.



A jogszabályi változások eredményének tekinthető az is, hogy a vízellátási, a közvilágítási, a hulladékszállítási feladatokat vagy teljes egészében nem önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok végzik, vagy az adott önkormányzat csak résztulajdonnal rendelkezik az adott gazdasági társaságban.

A szervezeti formák megválasztása tekintetében eltérő szervezet-működtetési filozófiákkal lehet találkozni. Amennyiben egy város úgy dönt, hogy a közszolgáltatások biztosítását alapvetően nem gazdasági társaságokon keresztül, hanem az önkormányzat (a hivatal) részeként működő szervezeti egységeken keresztül tartja megfelelőnek, akkor a következő előnyöket és hátrányokat mérlegelve hozza meg döntését. Előny, hogy közvetlenül tudják befolyásolni, irányítani a működést, az egyes közszolgáltatások ellátásának feltételeit. Közvetlenül képesek biztosítani és felügyelni az egyes szervezetek, illetve a nyújtott közszolgáltatások minőségét, és azt, hogy azok maradéktalanul megfelelnek a jogszabályi (akkreditációs) feltételeknek. Előny lehet, hogy az adott feladat ellátása bizonyos esetekben olcsóbban történik a gazdasági társaságok keretén belül, azonban ennek hátrányai a feladatok nem megfelelő szintű szakmai ellátásában jelentkezhetnek. Ennek több oka is van, illetve lehet: az alkalmazottakat nem a közalkalmazotti, vagy köztisztviselői bértábla szerint javadalmazták (még akkor sem feltétlen, ha ezt jogszabály előírja), illetve nem biztosítanak olyan egyéb juttatásokat (pl. útiköltség, minimális cafetéria), amit az önkormányzat által alkalmazott dolgozók megkapnak. A gazdasági társaságok működése ugyan nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé, de emellett, vagy ezzel együtt, melegágya a nem szabályos feladatellátásnak.

a) Anyagi közszolgáltatások

- *A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása*

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 8. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok a közúti közlekedés tervezése, fejlesztése, szabályozása és ellenőrzése; a közúti közlekedés szervezeti és működési feltételeinek meghatározása; a közúthálózat fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése.

- *Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása*

Központi jogszabály nem rendelkezik róla, helyi önkormányzati rendelettel szabályozható terület. A közterületek fenntartásához kapcsolódó központi jogszabály a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény melynek 42. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a közterületen elhagyott hulladékot összeszedi, elszállítja és kezeli, ha erre a települési önkormányzattal megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés kiterjed. Felhatalmazást kapnak a települési önkormányzatok képviselő-testületei, hogy rendeletben állapítsák meg a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat.



- ***Köztemetők kialakítása és fenntartása***

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény határozza meg településmérettől függetlenül a feladatokat, mely szerint a köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak.

A fenntartásba a létesítés, a bővítés, a lezárás és a megszüntetés is beletartozik. A temető üzemeltetését a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben és a jogszabályokban meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni, amelyre gazdálkodó szervezettel lehet kegyeleti közszolgáltatási szerződést kötni. A díjmegállapítás önkormányzati hatáskörben történik, melyet önkormányzati rendeletben kell megállapítani, mint ahogy a temető használatának szabályait is, melyeket évente felül kell vizsgálni.

- ***Közvilágításról való gondoskodás***

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény határozza meg településmérettől függetlenül a feladatokat, mely szerint az önkormányzat, mint közvilágításra kötelezett, továbbá az e kötelezettséget átvállaló személy jogosult közvilágítási berendezést az elosztóhálózat tartószerkezetén és létesítményeiben elhelyezni és üzemben tartani. Az elosztó köteles ezt tūrni és együttműködni. Az elosztó az e rendelkezés szerinti tūrésért és együttműködésért a közvilágítási elosztási díjon felül külön ellenszolgáltatásra nem jogosult.

- ***Gépjárművek parkolásának biztosítása***

A helyi közúton, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint téren, parkban és egyéb közterületen közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján történik.

A helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítását célzó közszolgáltatást a helyi önkormányzat vagy az Möt. 16/A. §-a szerinti szolgáltató látja el.

- ***Piac-üzemeltetési feladatok***

A kistermelők, őstermelők számára megengedőbb szabályozási környezet biztosítása mára részét képezi az Európai Unió jognak, így hazánkban is megkezdődött a mezőgazdasági termeléssel, értékesítéssel kapcsolatos jogszabályok ennek megfelelően történő felülbírálása. A Möt-ben meghatározott helyi termelői piacok biztosításának elrendelése is a helyi élelmiszerek előállítását és értékesítését szolgálja.



Az élelmiszer-ellátási probléma legáltalánosabb megfogalmazását és a rá vonatkozó megoldási javaslatokat hazánkban a Nemzeti Vidékstratégia tartalmazza, amely a stratégiai irányvonalai között fogalmazza meg a helyi termékek értékesítésének elősegítését. A helyi termékek, helyi piac fellendítését elsősorban a helyi gazdaságfejlesztés részeként értelmezi. A stratégiai irányok között szerepel konkrétan a helyi, kistermelői piacok létesítése, fejlesztése is. Az önkormányzati törvény tehát ennek az összetett és szerteágazó problémának egy kis – ugyanakkor vitathatatlanul fontos – szeletét tartalmazza a kistermelők és őstermelők helyi értékesítési lehetőségei biztosításának előírásával.

- *Víziközmű-szolgáltatás*

Közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés

A víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint az állam vagy a települési önkormányzat kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.

Víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat. E törvényhely értelmében a víziközmű-szolgáltatóknak 2013. január 1-jével a víziközmű vagyont a fekvése szerinti települési önkormányzat tulajdonába kellett adnia. A feladat ellátásához szükséges víziközmű-üzemeltetési jogviszony az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejöhet vagyonkezelési szerződéssel, koncessziós szerződéssel vagy bérleti-üzemeltetési szerződéssel.

A díjmegállapítást a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás vonatkozásában a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben határozza meg.

Nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás (korábban folyékony hulladék)

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 44/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat vagy azok társulása kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a közüzemi csatornahálózatba vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendeletben meghatározott módon engedélyezett egyedi szennyvízkezelés után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvíz begyűjtésére közszolgáltatást szervez és tart fenn.

A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni.



- *Távhőszolgáltatás*

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény szerint a területileg illetékes települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat az engedélyes vagy engedélyesek útján köteles biztosítani a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátását.

Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, valamint a hőmennyiségmérés helyét, ideértve a mérés technológiai helyét is; a távhőszolgáltatási csatlakozási díjat, a távhőszolgáltatási csatlakozási díj fizetési feltételeit; azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése; a távhőszolgáltatás szüneteltetésének és a felhasználók korlátozásának feltételeit, a korlátozás szabályait és sorrendjét, valamint a távhőszolgáltató azzal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit stb.

- *Hulladékgazdálkodás*

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja, amelyet csak egy, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség által engedélyezett szolgáltatóval köthet írásban. A szolgáltató csak nonprofit társaság lehet.

A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg többek között a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással ellátott terület határait; a közszolgáltató tagjai (részes felei), illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; kedvezmények eseteit; az üdülőingatlanokra és az időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak.

- *Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása*

A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény alapján a közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzatának, Budapesten a fővárosi önkormányzatnak a kötelező feladata, de a települési önkormányzatok átvállalhatják ezt.

A díjmegállapítás önkormányzati hatáskörben, önkormányzati rendeletben történik.

- *Helyi közösségi közlekedés biztosítása*

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerint a települési önkormányzat, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat kötelező feladata a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek kialakítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások – a személyszállítási közszolgáltatási szerződések megkötésével történő – megrendelése, a helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett indokolt költségeinek megtérítése, valamint a szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése.

2012. április 1-jéig az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény szerint az önkormányzat rendeletben állapította meg a díjakat. Ezt követően a 2012. évi XLI. törvény 2012. július 1-jei hatályba lépésével a díj megállapítása közszolgáltatási szerződésben történik.

b) Humán közszolgáltatás

Jelen projekt keretében a „*Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézményekkel – különösen köznevelési-oktatási, valamint szociális, közművelődési, gyermekvédelmi intézményekkel, illetve az önkormányzat által üzemeltetett konyhákkal, diák- és felnőtt étkeztetési feladatokat ellátó intézményekkel - kapcsolatos feladat ellátási és finanszírozási modell kidolgozása*” című résztanulmányban részletesen bemutattuk a helyi önkormányzatok megváltozott köznevelési, szociális és közművelődési feladatait.

- *Egészségügyi szolgáltatás*

2012. május 1-jétől az állam a 2012. évi XXXVIII. törvény alapján átvette a települési önkormányzatok aktív fekvőbeteg-szakellátást, krónikus fekvőbeteg-szakellátást, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményeit. Az átvételhez kapcsolódóan az állam 2012. év végéig átvállalja az önkormányzatok intézményeihez kapcsolódó adósságát és az intézmények szállítói tartozását is.

A Möt. 13. §-a értelmében az egészségügyi alapellátás megszervezése és biztosítása, valamint az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások biztosítása az önkormányzatok kötelező feladata.

Az önkormányzatok kötelező feladatai (egészségügyi alapellátás):

- a felnőtt és gyermek háziorvosi,
- a fogorvosi,
- a védőnői ellátása és az



- ügyelet biztosítása
- az iskola-egészségügyi ellátás biztosítása.

A háziorvosi és fogorvosi feladatok ellátására az önkormányzatok feladat-ellátási szerződést kötnek az orvosokkal. A feladat-ellátási szerződésben rendelkezni kell az orvos ügyeletben történő részvételéről is. A védőnők is az önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben meghatározott körzetben végzik ellátási kötelezettséggel tevékenységüket (területi védőnők). A területi védőnők mellett iskolai védőnők is működnek, amely ellátás már az iskola-egészségügyi ellátás fogalmi körébe tartozik. Az iskola-egészségügyi ellátás az iskolavédőnői szolgáltatón kívül az iskolaorvos szolgáltatásból áll.

- *Sporttevékenység*

A sportról szóló 2004. évi I. törvény 55. §- szabályozza a sporttal kapcsolatos feladatokat, melyek nem túl széles skálán mozognak, még mindig a legtöbb feladat címzettje a megyei önkormányzat, illetve a köznevelési törvény új szabályai sem kerültek a feladatoknál átvezetésre. Ugyanakkor önként vállalt feladatként sporttámogatásokat is biztosítanak a helyi sportszervezetek működéséhez.

Fentiekén kívül az önkormányzatoknak vannak kötelezően ellátandó, de nem a közszolgáltatások körébe tartozó feladatai. Ilyen a településfejlesztés, a településrendezés, stratégiai zajtérkép és intézkedési terv készítése.

- *Ifjúságügy, idősügy és a helyi esélyegyenlőség*

A Möt.-ben kizárólag az ifjúságpolitika van nevesítve, az idősügyi politika nincsen, így az önként vállalt önkormányzati feladat. Ennek keretében az önkormányzatok szervezetet alapíthatnak az idősök érdekeinek képviseletére, a generációk közötti kapcsolat, szolidaritás erősítésére, művelődési és képzési, kulturális és szabadidős programok szervezésére és összehangolására, együttműködés kialakítására.

- **Rendvédelmi feladatok**

A bűnözés megelőzése és visszaszorítása, a közbiztonság javítása a társadalom közös érdeke és feladata. Az önkormányzatok feladata is a megelőzés, azonban a helyi szinten felmerülő problémákra fókuszálva kell kialakítani a szükséges szervezetrendszer, figyelemmel a jogszabályi előírásokra. A Möt. rögzíti, hogy melyek az önkormányzat által kötelezően ellátandó helyi közügyek, helyben biztosítható közfeladatok. Ezek között szerepel a közreműködés a település közbiztonságának biztosításában, a honvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem.

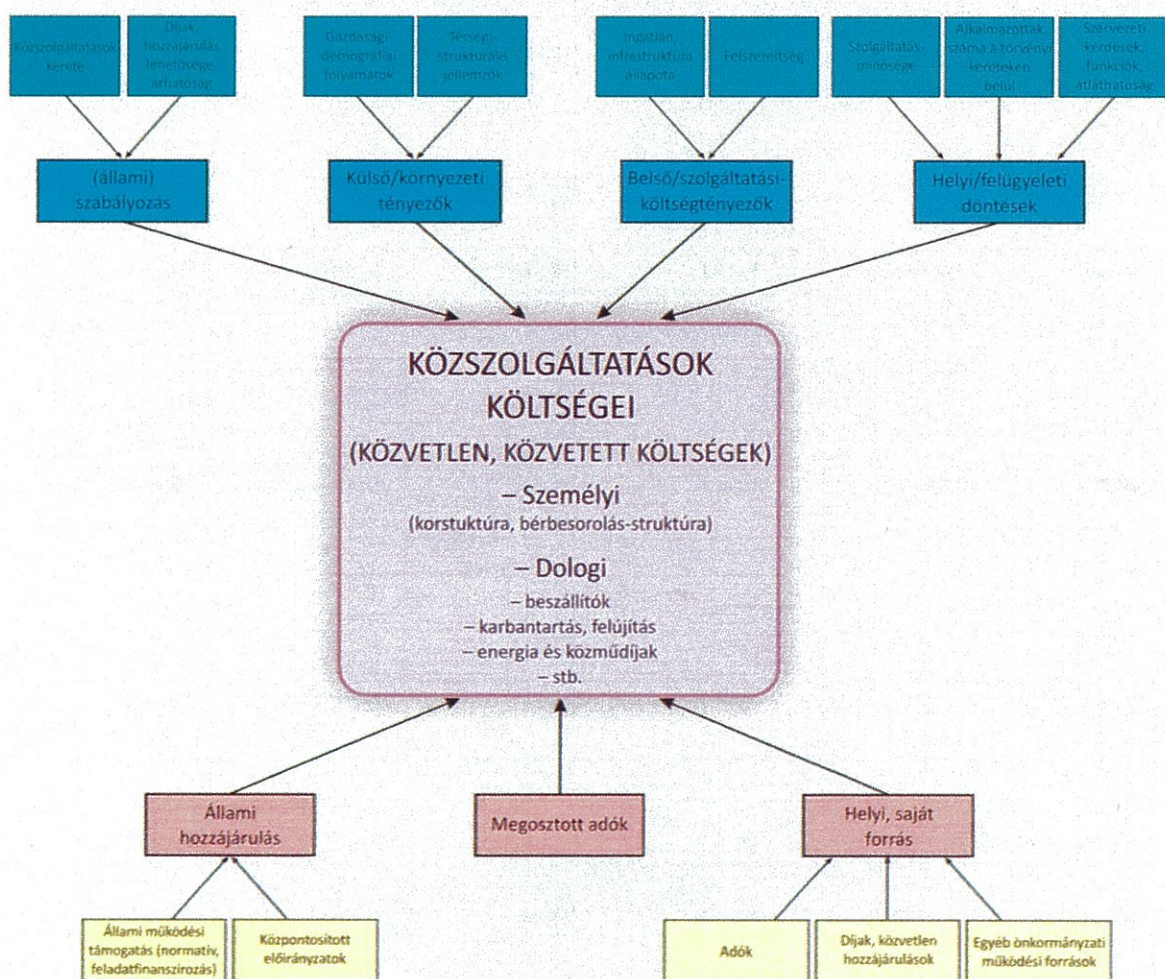
Az önkormányzatnak 2013. január 1. napjától lehetősége van arra, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására

törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodjon. A szervezet az alaptevékenységét az illetékes rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végezheti.

A települési önkormányzat és a rendőrkapitányság jogosult továbbá bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot létrehozni, melynek célja a közbiztonsággal összefüggő feladatok hatékonyabb ellátása. Ebbe az együttműködésbe civil szervezetek is bevonhatók.

5.5. Az önkormányzati közszolgáltatások bevételi és kiadási szerkezete

2. ábra: A modellezés segítségét szolgáló logikai keret a közszolgáltatások bevételi és kiadási szerkezetéről



Forrás: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont



A közszolgáltatások tervezése során természetesen figyelembe kell venni, hogy annak megvalósítása milyen költségekkel jár. Két fő költségem: 1. személyi jellegű; 2. dologi.

A kiadásokkal szemben áll a közszolgáltatás bevételi oldala, mely fedezetül szolgál annak megfelelő színvonalon történő nyújtásához. A bevételek között kiemelt jelentősége van: 1. állami hozzájárulásoknak; 2. saját bevételeknek.

Alapvető elvárás az állampolgárok részéről, hogy a közteherviseléshez befizetett hozzájárulásaik ellenében megfelelő színvonalú közszolgáltatásokat kapjanak. A „megfelelő színvonal” azonban nem egzakt fogalom (a jogszabályi minimumot leszámítva), ez eltérhet egyénenként. Alapvető érdeke és feladata az önkormányzatoknak, hogy folyamatosan legyenek tisztában a lakossági igényekkel, azok változásaival. A közösségi elvárások tükrében kell törekedni a kötelező és szabadon választott feladatok megoldási lehetőségei közül, szem előtt tartva az önkormányzat pénzügyi-gazdasági korlátait.

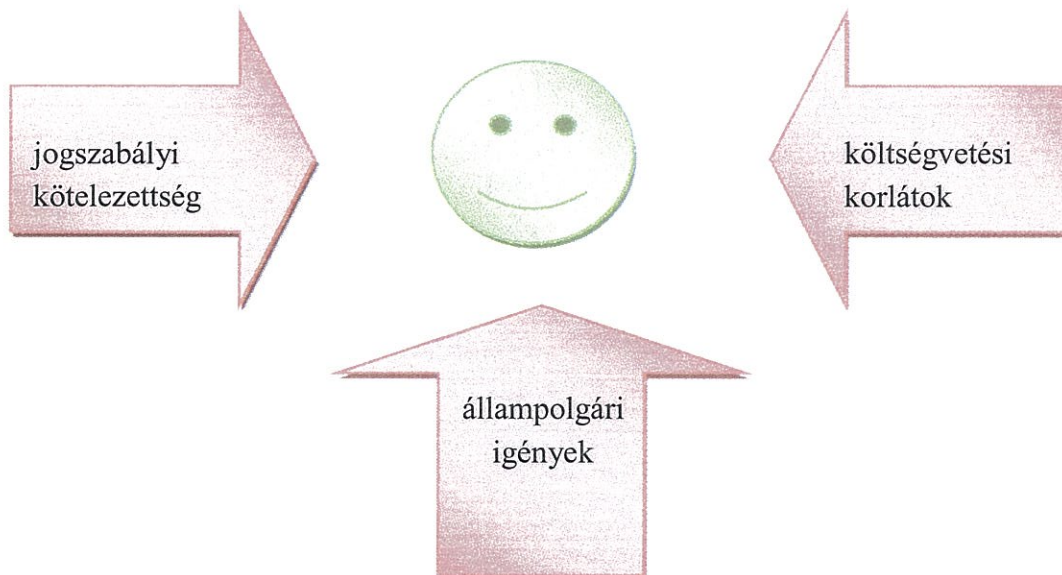


VI. A lakosság részvétele a helyi közszolgáltatás-szervezésben

A helyi önkormányzás céljának és a közszolgáltatás fogalmának meghatározásából egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzati feladatellátás és feladatszervezés nem öncélú tevékenysége az önkormányzatoknak, hanem az állampolgári igényekre alapozva kell megszervezni a helyi közszolgáltatásokat. Mindezek alapján fontos, hogy a lakosság is szerepet kapjon és szerepet is vállaljon a helyi közszolgáltatások megszervezésében.

A lakoságnak két irányban van szerepe a helyi közszolgáltatás-szervezésben, egyrésztől kinyilváníthatja igényeit, másrészt maga is részt vehet a közszolgáltatások biztosításában. Az első esetben a helyi lakosság akár egyénileg akár valamely szervezet tagjaként, vagy akár az egész helyi közösség tagjaként nyilvánítja ki igényeit, véleményét az Önkormányzat felé, vagy tehet javaslatokat és észrevételeket. Ezen igények megjelenési formájáról és azok becsatornázásáról részletesen a következő fejezetben foglalkozunk, mivel ez a legszélesebb körű jelenlét a lakosság részéről. A másik területnek, amikor a helyi lakosság, már, mint a közszolgáltatás résztvevője van jelen az alulról szerveződő, általában civil és társadalmi szervezetek munkájában történő részvételt tekintjük, de természetesen akkor is aktív részvételről beszélünk, ha saját gazdasági társaságukon keresztül vesznek részt az önkormányzati feladatellátásban. Az önkormányzati feladatot ellátó nem önkormányzati közszolgáltatóknál már hivatkoztunk arra, hogy a sport és kultúra területén aktívak a civil és társadalmi szervezetek, és a helyi közösségi élet megszervezésében vállalnak aktív szerepet, de a szigorúan vett közszolgáltatási feladatellátásban – egy terület kivételével – nincsenek jelen. Az önkormányzati feladatellátás rendszerének átalakulásával azonban jól látható, hogy a települési önkormányzatok tevékenységének hangsúlya a településfejlesztés, közösségfejlesztés, vállalkozásfejlesztés felé tolódik, ezért egyre nagyobb figyelmet kell fordítani a nem önkormányzati szolgáltatók feltérképezésére, velük történő egyeztetésekre, és bevonásukra a közszolgáltatási rendszerbe a minőség javítását szem előtt tartva. A civil és társadalmi szervezetek, valamint a gazdasági társaságok bevonása a helyi közszolgáltatás szervezésbe lehetőséget biztosíthat, hogy a lakossági igények egységesebben jelenhessenek meg, és a közvetlen részvétel a lakossági felelősségvállalást is erősítheti.

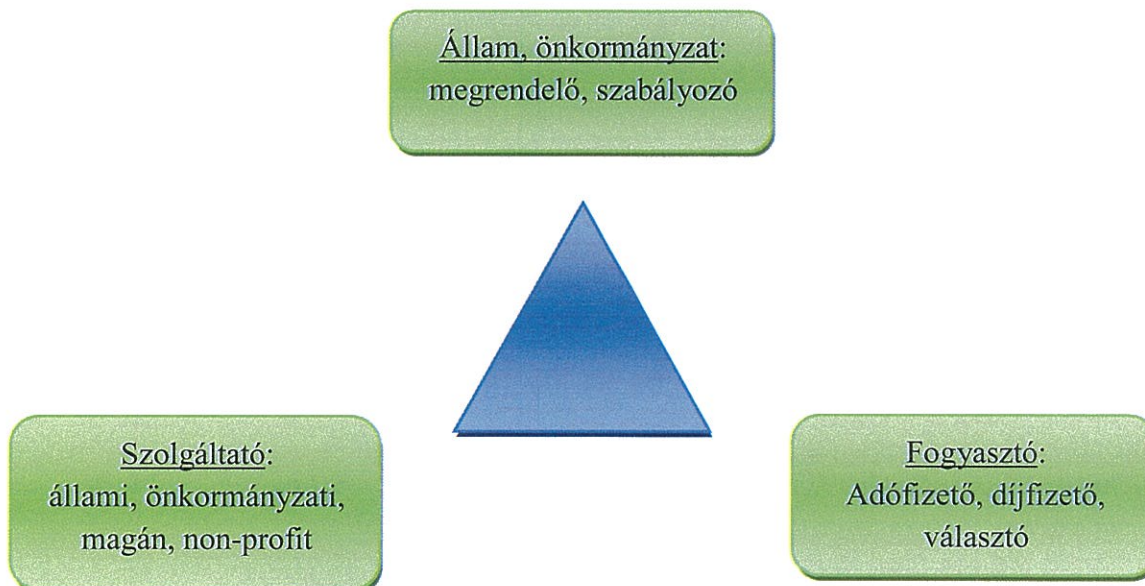
6.1. A közszolgáltatás-szervezés dilemmája



3. ábra: A közszolgáltatás-szervezés konfliktuspontjai

A fenti ábra szemlélteti az önkormányzat kötelezettségeit és korlátait, Természetes jelenség, hogy az önkormányzat a lakosság, a választópolgárok igényeinek minél teljesebb kielégítésére törekszik, miközben a jogszabályok adta mozgástéren belül, és a szűkös anyagi források között kell mindezt elérnie.

6.2. Hárompólusú közszolgáltatás-szervezés



4. ábra: A közszolgáltatás-szervezés három pólusa

6.3. A választópolgárok részvétele a helyi hatalomgyakorlásban

A helyi lakosságnak nem csak, mint közösségnek van lehetősége a helyi közügyek alakulását befolyásolni, hanem, mint egyén is véleményt nyilváníthat, kifejezheti igényeit a közszolgáltatások tekintetében.

A helyi önkormányzathoz való jogot a választópolgárok közössége vagy az általa választott képviselő-testület útján közvetve vagy közvetlenül, a helyi népszavazás és népi kezdeményezés útján gyakorolják (gyakorolhatják). A helyi önkormányzás folyamatos gyakorlását a képviselő-testület és a polgármester látja el. Ehhez képest kivételes, ritkábban előforduló forma a népszavazás intézménye. A **népszavazáson és a népi kezdeményezésen** (ez utóbbi 2014. október 1-től megszűnik) ugyanazon személyi kör vehet részt, mint az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, azaz a helyi választópolgárok.

A választópolgároknak a fenti formákon túl egyéb lehetőségeik is vannak a közvetlen módon való hatalomgyakorlásban történő részvételre. A képviselő-testület 500 lakoson aluli községben a falugyűlés hatáskörébe utaltathatja a népszavazást, ha azon a választópolgárok több mint a fele jelen van. Ebben az esetben a népszavazás csak akkor tekinthető eredményesnek, ha az érvényesen szavazók több mint a fele igennel, a megfogalmazott kérdésre azonos válasszal szavazott.

Sajátos részvételi formának tekinthető a képviselő-testület által tartott **közmeghallgatás**. Az Mötv. rendelkezései szerint is minden képviselő-testületnek évente egy alkalommal, előre meghirdetett időpontban közmeghallgatást kell tartania. Ez az intézmény biztosítja, hogy a helyi választópolgárok közvetlenül tehessenek javaslatokat, fogalmazzanak meg kérdéseket a képviselő-testület tagjai és köztisztviselői felé. A feltett kérdésekre, javaslatokra a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül válaszolni kell. A közmeghallgatás tartásának részletes szabályait a Szervezeti és Működési Szabályzat tartalmazhatja.

A közmeghallgatáson a képviselő-testület tagjainak meg kell jelenniük. A helyi közügyekre összpontosító önkormányzati közmeghallgatás nem azonosítható a hatósági ügyekben, a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében összehívott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 63. §-án alapuló hatósági közmeghallgatással.

Az Önkormányzat Képviselő-testület nyilvános ülésén az állampolgárok részt vehetnek, és a napirendekhez hozzászólhatnak. A részvétel szabályait Pomáz Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (II.21.) rendelete (a továbbiakban: SzMSz) határozza meg. A szervezett kereteken túl a lakosságnak mind a polgármester, mind az alpolgármesterek fogadónapján is lehetősége van a helyi közügyek alakulásáról kifejezni véleményét, vagy megfogalmazni a helyi közszolgáltatásokkal



kapcsolatos igényeit, de itt inkább jellemzően egyedi élethelyzetekről esik szó, nem az Önkormányzat közszolgáltatás-szervezéssel összefüggő feladatairól.

6.4. Lakossági igények megjelenésének formái az Önkormányzat feladatellátásában

Figyelembe véve azt, hogy az Önkormányzat legfontosabb feladata, hogy a helyi lakosság részére biztosítsa a közszolgáltatásokat, melyeket jogszabályi kötelezésekhez és a helyi lakosság igényeihez kell igazítani, az önkormányzatnak feladata és egyben kötelessége az állampolgári igények figyelembe vétele, érvényre juttatása. A közszolgáltatásokért való felelősség magában foglalja a közös döntési szervezeti keret nyújtotta lehetőségek tudatos kihasználását.

VII. A helyi közfeladatok irányításának és a feladatok ellátásának módjai

Az Önkormányzat feladatait a település adottságaira, a hazai és európai uniós jogszabályi követelményeket, lehetőségeket figyelembe véve, az állampolgári elvárásokat, igényeket figyelembe véve, igyekszik ellátni.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a feladatvállalás mértéke, spektruma csak részben a jogi szabályozás lenyomata, a méret és a pénzügyi kondíciók mellett nagyon sok egyéb tényező játszik szerepet:

- A jogszabály egyre több közszolgáltatás esetén a *település mérete és jogállása szerint* differenciál, azt mérlegelve, hogy milyen méret mellett biztosíthatóak az adott közszolgáltatás szintén egyre részlete-sebben szabályozott szakmai paraméterei és a költséghatékonyság;
- Az önkormányzatok *pénzügyi lehetőségei* nem csak önként vállalt feladatokban (sport, kultúra) érvényesülnek, hanem a kötelező szolgáltatások kapacitása, minősége, változatossága is függ tőlük;
- Az önkormányzati szubjektív *szerepfelfogás* alapvető. A tehetősebb önkormányzatok bevételeiket nem feltétlenül a közszolgáltatások fejlesztésére fordítják, míg forráshiányos önkormányzatok esetenként erejükön felül vállalnak szerepet, nem csak a kötelező, hanem az önkéntes szolgáltatási területeken;
- A már nem önkormányzati feladatokhoz erősen differenciáltan, de gyakori az *önkormányzati hozzájárulás*, különösen a köznevelésben;
- A *civil kezdeményezések, az állampolgárok részéről megjelenő igények* jelentősen motiválhatják a helyi önkormányzati szolgáltatások tartalmát, skáláját, minőségét;
- A *magánvállalkozások* nyújtotta szolgáltatások gazdagítják a választékot a nagyobb és jó gazdasági adottságú településeken;
- A feladatok terjedelmét befolyásolja a *földrajzi elhelyezkedés*, pozitív és negatív értelemben is. Városkörnyéki települések gyakran kihasználják a nagyváros közelségét. A *szuburbanizáció* vesztesei néha a városok, miután lakosságvesztést és adóbevétel kiesést szenvednek el, miközben a szolgáltatások iránti mennyiségi igény nem csökken.

A helyi közszolgáltatás szervezéssel kapcsolatban az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete által készített tanulmány is azt támasztja alá, hogy az önkormányzatok közszolgáltatás szervezése, fejlesztése több tényétől, körülménytől függ. A feladatellátás tartalmi, intézményi sokszínűsége, általában a közművelődés és a kommunális ellátás területén jellemző. emelhető ki. Ennek oka, hogy ezeken a területeken vannak olyan szolgáltatás típusok, amelyek ellátásában az önkormányzatok nagyobb mozgástérrel is rendelkeznek. A kulturális, közművelődési,

sportszolgáltatások kevésbé intézményesültek, erős befolyása van a helyi civil szervezeti aktivitásnak, a lakossági igényszerkezetnek, az ön-kormányzati prioritásoknak

Hasonlóképpen színes képpel találkozunk a *kommunális szolgáltatások területén* is, amennyiben ezen a területen, az alapvető szolgáltatásfajtákon túl (vízellátás, temetkezés, közvilágítás stb.) a feladatellátás jogszabályi kötelezése kevésbé jellemző, tehát a helyi adottságok és kondíciók erősebb szerepet játszanak a feladat vállalásában.

Az előbbiekhöz képest a köznevelés, a szociális gondoskodás és az egészségügyi ellátás rendszere sokkal részletesebben szabályozott, s különösen a kompetenciavesztés nyomán erős beszűkülés következett be, ezért kevésbé jellemző erős differenciáltság, bár sokszor tapasztalni a humánszolgáltatások területén is helyi specialitásokat.

A közszolgáltatási feladatok differenciáltságát a fentiek mellett a következő tényezők is befolyásolják:

- a földrajzi elhelyezkedés,
- településmorfológiai sajátosságok,
- a település, térség demográfiai helyzete. A demográfiai helyzetre való reagálás szükségzerű, hiszen a közszolgáltatási intézmények kapacitásproblémái gyorsan a felszínre kerülnek (hosszú várólisták formájában, vagy az adott intézmény fajlagos működési költségeinek deformálódásában, vagy javulásában).

Meg kell említeni a közmunka rendszert is, amely kétségtelenül jelentős kihívást jelent az önkormányzatok számára. Miközben nagy lehetőség is, hiszen pótlólagos erőforrásként kezelhetőek a közszolgáltatások is.

Az alkalmazott szervezeti, működési, megvalósítási formák megválasztásában természetesen ágazatonként eltérő mozgástere van az önkormányzatoknak, de általános az a tendencia, hogy megállapítható volt, hogy egyrészt törekedtek az önkormányzatok saját intézményeik integrálására, a mérhetőkonyság érvényesítésére, komplex feladatmegvalósításra, másrészt a feladatok kiszervezésére civil és profitérdekelt szervezetek irányába. Ennek ellenére általános jellemző a nagyobb városok körében, hogy keresik a hatékonyabb, költségtakarékosabb megoldásokat, így jelentős átszervezésekre került sor mind az intézmények, vállalatok, mind a kiszervezések területén.

7.1. Az állampolgári igények az önkormányzat stratégiai dokumentumai szerint

Integrált Városfejlesztési Stratégia

A fenti megnevezésű dokumentum elkészítése 2010. január 10-re van datálva. A stratégiai szintű tanulmány és program a következő alapvetést tartalmazza:



„Pomáz számára a fenntarthatóságot es további fejlődést az jelentheti, ha a külső környezethez és a városlakók által megfogalmazott igényekhez igazodva újraértékeli saját belső erőforrásait, és ezekre alapozza stratégiáját. Így fejlesztési erőforrásként főként kedvező természeti adottságaira, meglévő nemzetközi szintű, soknemzetiségű kulturális értékeire, gazdasági lehetőségeire, valamint a kvalifikált humán erőforrásaira épít.”

Látható, hogy a városfejlesztést az önkormányzat vezetése a városlakók igényeihez igazítva kívánta megvalósítani.

A közszolgáltatások fejlesztése során alapvető elvárásként fogalmazódott meg a minőség-növekedés:

„Minőség: Az állampolgári igények, a személyiség-komfort javításának szolgálata. A gyermekek kulturális szocializációjának minőségi fejlesztése. A helyi társadalom szociokulturális adottságainak feltérképezése, műveltségképezés, művelődési szokásainak fejlesztése.”

A feladatként tűzte maga elé a testület a közszolgáltatási kereslet felmérését:

„A szolgáltatási kereslet felmérése es az igények kielégítése.”

A dokumentumban később minden közfeladat vonatkozásában megemlítik a közszolgáltatások lakossági igényekhez történő igazítását, különös tekintettel az alábbiakra:

- bérlakás-program,
- óvodai ellátás,
- egészségügyi- és szociális ellátás,
- kulturális szolgáltatások.

A „Partnerség” címszó alatt a stratégia külön nevesít egyes fórumokat, csatornákat, melyeket igénybe kívánnak venni az igények felmérésére, becsatornázására, és a lakossággal való kommunikációra:

- lakossági tájékoztatás, nyilvánosság,
- szakhatósági fórum
- vállalkozói egyeztetések.

Tekintettel a dokumentum program-, illetve stratégiai jellegére, a konkrétumok meghatározása nem történt meg.

Helyi Esélyegyenlőségi Program (HEP)

A stratégiai dokumentum számos helyen tesz említést az állampolgári igényekhez történő igazodásról, a lakossági bevonásáról:



„Ezek a településeken az alapvető cél az együtt jelentkező területi és társadalmi hátrányok következményeinek, a szegénység mélyülésének, újratermelődésének és területi terjedésének mérséklése, továbbá a mélyszegénységben élők integrációjának előmozdítása azzal az eszközrendszerrel, amelyet a szociális és közösségi munka, a lakosság aktív részvételén alapuló tervezés együtt nyújthat.”

„A városban számos lehetőség van a tartalmas és igényes művelődésre, kikapcsolódásra. A művelődési ház programjait a lakossági igényekre és a civil szervezetek kezdeményezéseire tekintettel alakítják.”

A HEP konkrét szervezeteket, testületeket, illetve tevékenységeket is nevesít, illetve azok feladatait a lakossági vélemények artikulálása terén:

„A Pomázi Német Nemzetiségi Önkormányzat önként vállalt feladatai:

- a német önkormányzat rendszeresen továbbítja, tájékoztatja az egyesület, és az intézmények vezetőit, a nemzetiséget érintő jogszabályi változásokról, pályázati lehetőségekről, továbbképzésekről, kulturális és hagyományőrző rendezvényekről, az önkormányzat testületi határozathatásairól, stb. A nemzetiség szempontjából jelentős alkalmak esetén (választások, népszámlálás, beiskolázás, közgyűlés, stb.) szórólapokon, plakátokon Pomáz Tv-ben, Pomázi Polgárban tájékoztatják a lakosságot is.”

„Átmeneti gondozóház: Civil szervezetekkel karöltve folyamatosan tájékoztatjuk az idősek lakosságát az igénybe vehető szociális ellátások köréről (tájékoztató kiadványok, helyi újság és Tv).”

„A városban számos lehetőség van a tartalmas és igényes művelődésre, kikapcsolódásra. A művelődési ház programjait a lakossági igényekre és a civil szervezetek kezdeményezéseire tekintettel alakítják.”

„A fekvőbeteg ellátás és személyes gondoskodás kihívásai és a közfeladat ellátás szervezeti stratégiái olyan struktúrát alakítottak ki, ami dinamikusan alkalmazkodik a valódi ellátási igényekhez.”

A HEP Fórum vonatkozásában kifejezetten feladatként jelenik meg a monitoring tevékenység, illetve a nyilvánosság biztosítása különböző csatornákon.

„A HEP Fórum által végzett éves monitoring vizsgálatok eredményeit nyilvánosságra hozzuk a személyes adatok védelmének biztosítása mellett. A nyilvánosság biztosítására az Pomáz Város Önkormányzat honlapja, a Pomáz TV, helyi újságok állnak rendelkezésre. Az eredményekre felhívjuk a figyelmet az önkormányzat és intézményeinek különböző rendezvényein, beépítjük kiadványainkba, a tolerancia, a befogadás, a hátrányos helyzetűek támogatásának fontosságát igyekszünk megértetni a lakossággal, a támogató szakmai és társadalmi környezet kialakítása érdekében.”





Pomáz Város Kulturális Konceptiója

A koncepció kiemeli a civil szerveződések nagy számát Pomáz Város területén, melyek nagy formálói a helyi kulturális életnek. A lakossági szándékok, cselekvések konkrét, közvetlen megjelenési formája, amikor maguk alakítják a közéletet.

„A település jövője szempontjából kiemelkedő fontosságú az a tény, hogy nagyságához és lakosságszámához viszonyítva magas a civil szerveződések relatív száma, de különös jelentősége van annak is, hogy szinte minden állami-önkormányzati feladat mellett megjelenik minimum egy polgári kezdeményezés, azaz civil szerveződés. Ez nemcsak önmagában becsülendő érték, de számos lehetőséget nyújt alapfeladatok pályázati úton való kiegészítő támogatására (forrásbevonás), továbbá gazda, vagy szervező kapacitás hiányos önkormányzati feladatok kihelyezésére, átruházására. Ehhez a helyi feladatok, igények újragondolására, újrafogalmazására és a kívánatos feltételek (helyi támogatások rendszere) átalakítására van szükség. (Stratégiai Ütemterv 34., 36., 41, 42., 46., 49. pont)”

Pomáz Város Önkormányzat Informatikai Stratégiája 2012-2015.

A stratégiai szintű önkormányzati dokumentum kiemelt figyelmet szentel az alábbi területeknek:

- a lakosság bevonására a döntések előkészítésébe,
- lakosság tájékoztatására,
- a működés átláthatóságának javítására,
- szolgáltató önkormányzat megvalósítására.



FEJLESZTÉSI, STRATÉGIAI CÉLOK

Az informatikai stratégia Pomáz Város Önkormányzat középtávú programjának részstratégiája, ezért a legfontosabb cél, hogy a Gazdasági programban megfogalmazott célok elérését informatikai megoldásokkal támogassa. A megfogalmazott feladatok egy közös cél elérését szolgálják: a szolgáltató állam kiépítését.

Célok:

- a lakosság bevonása a döntések előkészítésébe – a közvetlen demokrácia gyakorlás megteremtése,
- a lakosok tájékoztatásának javítása, az átlátható működés megvalósítása,
- szélessávú internet kapcsolat megteremtése a település teljes területén, versenyképesség javítása.

Jelen koncepcióban a legfontosabb cél elérésére törekszünk, azaz a szolgáltató önkormányzat megvalósítására. Célunk, hogy javítsuk a lakosok tájékoztatását, bevonjuk őket a döntések előkészítésébe.

Arra törekszünk az új elképzelések megvalósítása során, hogy az eredmény az érintett terület fejlődését hozza, a munkavégzés, tanulás hatékonyabb legyen.

A felhasználókat a fejlesztés különböző fázisaiba bevonjuk.

Forrás: Pomáz Város Önkormányzat Informatikai Stratégiája 2012-2015.



Pomáz Város Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ)

Az SZMSZ rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület miként és milyen gyakorisággal szabályozhatja a lakossági fórumok és a közmeghallgatások rendjét

„17.§. Lakossági fórumok

/1/ A képviselő-testület a lakossági fórumok, a közmeghallgatás meghirdetéséről és megtartásáról az éves munkaterve jóváhagyásakor dönt.

/2/ Közmeghallgatást évente egy alkalommal, a település költségvetési rendelet-tervezetének tárgyalásakor kell tartani.

/3/ Településrészenként a választópolgárok részére külön fórumot lehet tartani.”

Az SZMSZ a mellékleteiben részletezi az egyes bizottságok, a polgármester és egyéb tisztségek konkrét feladatait. Ebben a részben több helyütt utal a lakossági igényeknek való megfelelésre, a lakosság bevonására:

„2 számú melléklet: A képviselő-testület bizottságainak feladat- és hatáskörét tartalmazó jegyzék:

...Közreműködik, hogy a városban a lakossági önszerveződő közösségek megfelelő rendszerességgel es időtartamban vehessék igénybe a Művelődési Ház és Könyvtár intézmény szolgáltatásait, es az igénybevétel idejére a minimális működési feltételek rendelkezésre álljanak.”

„3 számú melléklet: a polgármester feladat- és hatáskörét tartalmazó jegyzék

...támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, kapcsolatot tart a helyi pártok és társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések vezetőivel, a nemzetiségi önkormányzatok testületeivel.”

Az alábbi stratégiai dokumentumokat kell még megemlíteni e tárgykörben:

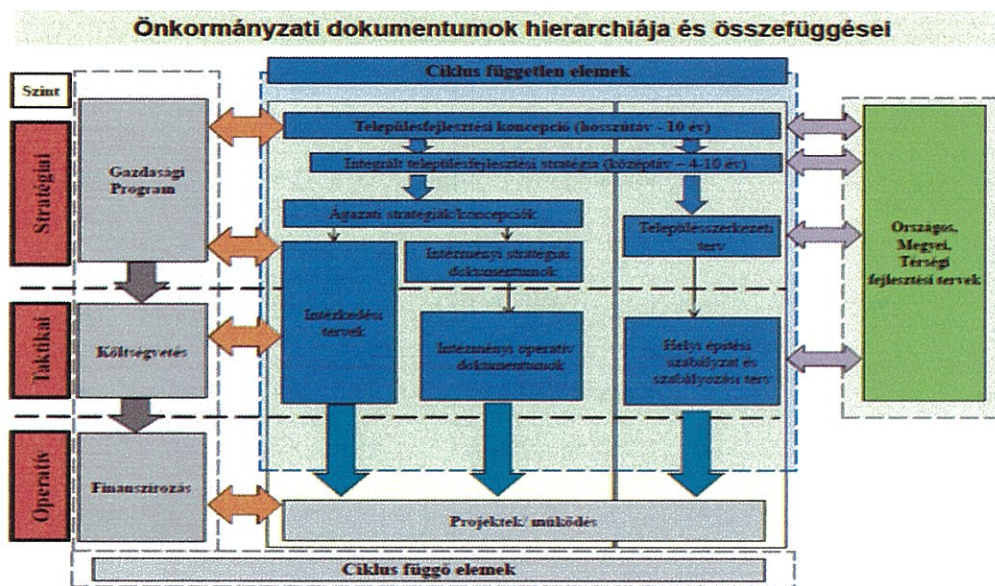
- Pomáz Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010. január (módosítás) 20/2010. (02.08) Önk. határozat
- Helyi esélyegyenlőségi program 68/2013 (VI.18.) Önk. határozat
- Önkormányzati SZMSZ 29/2006. (XI.20.) utolsó módosítás 2/2014. (II.6.)
- Pomáz Város Kulturális Konceptiója 2008-2013 23/2008. (02.26) Önk. határozat
- Informatikai Stratégia 2012-2015 évre 189/2013 (XI.13.) Önk. határozat

7.2. Az Önkormányzat jelenlegi gyakorlata

Az Önkormányzat legfontosabb feladata, hogy a helyi lakosság részére biztosítsa a közszolgáltatásokat, melyeket jogszabályi kötelezésekhez és a helyi lakosság igényeihez kell igazítani. Ezért fontos, hogy az Önkormányzat megismerje a lakosság igényeit és becsatornázza azokat. Az Önkormányzat saját céljait, az általa ellátott feladatokat és azok fejlesztési irányait stratégiai dokumentumaiban fogalmazza meg. A lakossági igények mind a stratégiai dokumentumok előkészítése során, mind az ott megfogalmazott célok eléréséhez rendelt akciótervek, intézkedési tervek végrehajtásában, valamint a hozzájuk kapcsolódó megvalósítást koordináló szervezetekben jelen van. Az Önkormányzat stratégiai dokumentumainak elfogadása a Képviselő-testület hatásköre, így a lakossági részvétel a képviselő-testületi döntéshozatalban minden esetben érvényesül, így itt csak a külön jogszabályi rendelkezés alapján meghatározott részvételt mutatjuk be a következőkben.

Az Önkormányzat stratégiai dokumentumait és azok elfogadásában és megvalósításában megjelenő lakossági részvételt az alábbiakban foglaljuk össze:

5 számú ábra: Az önkormányzati stratégiai dokumentumok közti összefüggések:



Az Önkormányzat stratégiai dokumentumainak feltérképezése alapján megállapítható, hogy a lakossági igények megjelenése és azok beépítése az Önkormányzat működését megalapozó stratégiai célkitűzések meghatározásában jellemzően a helyi közösségeken keresztül jelenik meg, ahogyan ez a megvalósítás során is jellemző.



Fontos azonban, hogy a lakossági igények egyedileg is megjelenjenek az Önkormányzat működésében, szem előtt tartva, azt az elvet, hogy az Önkormányzat elsődleges feladata a lakossági igényekhez igazodó közszolgáltatások megszervezése. Annak érdekében, hogy a lakossági igények minél szélesebb körben megjelenjenek az önkormányzati döntéshozatalban és feladatszerzésben, valamint megfelelő visszacsatolási pontok is kialakításra kerüljenek, a következő fejezetben mutatjuk be a lakossági igények csoportosításának lehetőségeit, a becsatornázásuk lehetséges módszereit, valamint a nem önkormányzati közszolgáltatók bevonását az önkormányzati közszolgáltatás szervezésébe.

7.3. Feladatellátási térkép

Bölcsőde működtetése	Önkormányzat	
Óvoda működtetése	Önkormányzat	
<i>Hétszínvirág Óvoda és Bölcsőde</i>	Önkormányzat	
<i>Tündéerkert Óvoda</i>	Egyesület	Tündéerkert és Mesepalota Egyesület
<i>Mese-kuckó Óvoda és Bölcsőde</i>	Alapítvány	Mesekuckó Óvodáért Alapítvány
<i>Mackó-Kuckó Óvoda - Bölcsőde</i>	Gazdasági Társaság	JELEN A JÖVŐNK-ÉRT Egészségmegőrző, Szociális és Oktatási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
<i>Almafa Bölcsőde és Óvoda</i>	Gazdasági Társaság	Nonprofit Kft.
<i>Almafa Gyerekház</i>	Gazdasági Társaság	Nonprofit Kft.
<i>Eszterház Néphagyomány Éltető Óvoda és Családi Napközi</i>	Alapítvány	Néphagyomány Éltető Alapítvány
<i>Kincskereső Óvoda</i>	Alapítvány	Szőlőtő Kétnyelvű Oktatási Alapítvány
Általános iskola	Állami fenntartás	
Szakközépiskola	Állami fenntartás	
Gyermekvédelmi feladat megnevezése	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Gyermekjóléti szolgáltatás	Önkormányzati intézmény	Gyermekjóléti Szolgálat
Gyermekek napközbeni ellátása	Önkormányzat	Pomázi Bölcsőde
Gyermekétkeztetés	Önkormányzati intézmény	Hétszínvirág óvoda és Bölcsőde



Szociális feladat megnevezése	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Idősek nappali ellátása		
Családsegítés	Szent Miklós Alapítvány	Családsegítő Szolgálat
Házi segítségnyújtás	Önkormányzati intézmény	Szociális Szolgáltatási Központ
Közétkeztetés	Önkormányzati intézmény	Szociális Szolgáltatási Központ
Időskorúak átmeneti ellátása	Önkormányzati intézmény	Szociális Szolgáltatási Központ
Egészségügyi feladat megnevezése	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Háziorvosi Szolgálat	Feladatellátási szerződés (6 fő)	Háziorvosi Rendelő
Védőnői Szolgálat	Önkormányzati intézmény	Szociális Szolgáltatási Központ Védőnői Szolgálat Tagintézmény
Közművelődési feladatok	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Könyvtári szolgáltatás	Önkormányzati intézmény	Művelődési Ház és Könyvtár
Kulturális feladatok	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
		<p>Átmentés Alapítvány Csikó Kislovas Egyesület Emberséggel, Kultúrával Pomázért Közhasznú Alapítvány ENA Egészséges Nemzetért Alapítvány Felzárkózunk Regionális Fejlesztő-Tanácsadó- Továbbképző Közhasznú Alapítvány Hajrá Pomáz Egyesület Holdvilág-árok Országjáró és Kulturális Egyesület Hét Krajcár Alapítvány a Pomázi 2. számú Óvodáért Honalapítás Emlékmű Egyesület Huncutka Alapítvány a Pomázi 1-es Óvodáért Icure-Picuri Alapítvány a Pomázi IV. számú Óvodáért Kartália kulturális,</p>



		környezetvédő és turisztikai Egyesület Magyar Hagyományőr Világszövetség Magyar Vár Alapítvány Napsugár Alapítvány Opanke Hagyományörző Kulturális Egyesület Őszi Napfény Alapítvány az Aktív Időskorért Pest Megyei Ifjúságért Egyesület Pomázi Állatvédő és Állatsegítő Egyesület Pomázi Egervári - Halmai Focisuli Sport Egyesület Pomázi Harcművészeti Sport Alapítvány Pomázi Horgászegyesület Pomázi Közművelődési és Környezetvédő Egyesület Pomázi Lokálpatrióták Egyesülete Pomázi Nebulókért Alapítvány Pomázi Német Nemzetiségi Kulturális Egyesület Pomázi Polgárórség Pomázi Református Gyülekezetért Alapítvány Pomázi Rehabilitációért Alapítvány Pomázi Szerb Kisebbségért Közalapítvány Pomázi Tűzoltó Egyesület Pomázi Zenei Egyesület Porpáczi Aladár Kertbarát Egyesület Sashegyi Sándor Alapítvány Szellemi Honvédelem Alapítvány Szent Miklós Alapítvány TÁTIKA Alapítvány a Pomázi III.sz. Óvodáért Testvérműzsák Alapítvány Transylvania Emlékeiért Tudományos Egyesület Zöld Szív Ifjúsági
--	--	---



		Természetvédő Tömegmozgalom XXI. századi Magyar Kulturális Alapítvány
Köztisztaság fenntartása, szemétszállítási feladat	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Városi Szolgáltató Zrt.	
Közvilágítás biztosítása	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Kiszervezett feladat	ELMŰ
Közreműködés a közbiztonság biztosításában	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Pest Megyei Rendőrfőkapitányság Szentendre Rendőrkapitányság Pomáz Rendőrőrs	
	Pomázi Rendőrőrs	
Helyi közösségi közlekedés	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Kiszervezett feladat	Volánbusz Zrt.
Helyi közutak fenntartása	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Önkormányzat	
Kéményseprő-ipari közszolgáltatás	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Távhőszolgáltatás	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
Ivóvízellátás biztosítása	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
	Kiszervezett feladat	DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zrt.
Szennyvízelvezetés	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	
		Önkormányzat
		DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zrt.
Parkolás biztosítása	Feladatot ellátó szervezet megnevezése	



Kistermelők, őstermelők számára értékesítési helybiztosítás	Feladatot ellátó szervezet megnevezése Művelődési Ház és Könyvtár termelői piac
Csapadékvíz elvezetése	Feladatot ellátó szervezet megnevezése Önkormányzat
Kommunális hulladékgyűjtés	Feladatot ellátó szervezet megnevezése VSZ Zrt.

A fentiekben felvázolt feladat-ellátási térképből jól látható, hogy az önkormányzat feladat-ellátási rendszerében más civil és társadalmi szervezet is részt vesz. Ezen tevékenységek között vannak olyanok, amelyek ugyan lakossági igények kielégítését szolgálja és az önkormányzati közszolgáltatásokhoz kapcsolódnak, azonban nem minősülnek klasszikus értelemben vett közszolgáltatásnak, ha a fent ismertetett közszolgáltatás jellemzőit vesszük figyelembe, de egyértelműen kapcsolódnak az önkormányzati feladat-ellátási rendszerhez. Ilyenek feladatok például a kulturális feladatok. Az önkormányzatok a kulturális igazgatási feladatkörükben a jogszabályokban meghatározott kötelező (közművelődési és nyilvános könyvtári közszolgáltatások nyújtása), valamint önként vállalt (hivatásos előadó-művészeti intézmények, múzeumi és levéltári közgyűjtemények működtetése) feladatokat látnak el, melyek érdekében a kultúra egyes ágazatai szerint integrált intézményrendszert működtetnek és tartanak fenn.

Az intézményi feladatellátásokat az önkormányzat intézményei mellett civil szervezetek is segítik. A nem önkormányzati szolgáltatók esetében az önkormányzat közszolgáltatási szerződések, vállalkozási szerződések, együttműködési megállapodások útján irányítja a feladatellátást.

VIII. Közszolgáltatás-fejlesztés lehetőségei a lakossági igények figyelembevételével

A társadalmi változások és az önkormányzati feladatok és hatáskörök változásával egyidejűleg a lakossági igények változásait is figyelembe kell venni az Önkormányzatnak a közszolgáltatás szervezés és fejlesztés során. A helyi lakosság az Önkormányzattól a közszolgáltatások folyamatos minőségi és mennyiségi mutatóinak javítását várja el. Az Önkormányzat mindig is nagy hangsúlyt fektetett az állampolgárok és civil szerveződések igényeinek figyelembevételére, ezért egyre jobb, gyorsabb és több szolgáltatást kíván lakosságának nyújtani. A lakossági elvárásoknak azonban csak úgy tud megfelelni az Önkormányzat, ha folyamatosan kapcsolatot tart a lakossággal, felméri és feladatszerzése során figyelembe is veszi igényeiket. Az Önkormányzat szervezeti rendszerének és működésének fejlesztése ma már elengedhetetlen követelmény, és célja, hogy egyre hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtson, növelje a kliensek, partner szervezetek, társhatóságok (továbbiakban: ügyfelek) elégedettségét, növelje vagy/és szinten tartsa a teljesítményét. Az igény- és elégedettségmérés, – ma már a közszférában is – kiemelt tényező a szervezetfejlesztésben. Az elégedettségmérést be kell illeszteni a szervezet működési rendjébe, és mint folyamatot kell kezelni. Az ügyfélelégedettség-mérés olyan rendszeres feladat, amelyet meg kell tervezni, meg kell határozni a célját, módszereit, felelőseit, a szükséges erőforrásokat és a várt eredményeket. Az ügyfélelégedettség-mérés fontos része annak a szélesebb eszközkészletnek, amellyel betekintést nyerhetünk az ügyfelek igényeibe, magatartásába és motivációjába. Mindez kulcsfontosságú a közszolgáltatás szervezés és fejlesztés során. Az ügyfélelégedettség-mérés lehetővé teszi, hogy az Önkormányzat felmérje, hogy ügyfelei mit érzékelnek az Önkormányzattal és az általa működtetett szervezeti rendszer tagjaival való kapcsolatba lépés, vagy a kapott szolgáltatással kapcsolatban. Ez a módszer egyszerű és könnyen elérhető kiindulópontot nyújt az ügyfélnézőpont megismerésének, és alapját képezheti a már bevezetett közszolgáltatások minőségi és mennyiségi mérésének, valamint alátámaszthatja az önkormányzati célkitűzéseket, a fejlesztési irányok kijelölését. Az ügyfélelégedettség-mérés már önmagában is fejleszti a szervezeti kultúrát, hiszen a kérdései irányultságával, a módszertannal is üzeneteket küld mind az ügyfeleknek, mint a belső munkatársaknak. Ezen felül a mérés eredményei a belső irányításban is felhasználhatók, egyrészt a közszolgáltatást nyújtó munkatársak munkájának folyamatos vizsgálata, értékelése, másrészt a jó gyakorlatok és a fejlesztésre váró területek kijelölése érdekében.

Az ügyfélelégedettség-mérés azonban csak akkor lesz hatékony és eredményes, ha tudjuk, hogy „Miért?” „Mit?” „Kitől?” „Hogyan?” és Mivel?” mérünk, és ezen kérdésköröket alaposan elemezzük, mielőtt a megvalósítás talajára lépünk.

Az első kérdéskör a „**Miért?**”, azaz meg kell határozni, mi a célja a felmérésnek, mire kívánjuk annak eredményeit felhasználni. Ezzel egyidejűleg azt is meg kell határozni, hogy az eredmények alapján mikor szükséges a változtatás a szervezet működésében, és melyek az elfogadható eredmények.

A második kérdéskör a „**Mit?**”, azaz mit szeretnénk mérni. Azaz pontosan meg kell határozni, hogy mire vagyunk kíváncsiak. Fontos, hogy tudjuk, hogy a mérési eredményeket mihez kívánjuk felhasználni, mert a rosszul, hiányosan vagy/és pontatlanul megfogalmazott kérdésekre adott válaszok nem vezetnek eredményre.

A „**Kitől?**” kérdéskör legalább ugyanolyan fontos a mérések során. Fontos a mintavételi kör pontos meghatározása, annak érdekében, hogy a reprezentativitás biztosított legyen, és olyan kört célozzunk meg a felmérések során, akiktől érdemi információt kapunk.

A „**Hogyan?**” kérdéskörnél azt kell eldönteni, hogy milyen módszert alkalmazunk. A megfelelő módszer és eszköz választása függhet a megkérdezendők körének számosságától, elérhetőségétől, a szervezettel való kapcsolattartás gyakoriságától stb. Mindez befolyással van a mintavételi eljárás kiválasztására is (személyesen, telefonon, írásban, stb.).

A „**Mivel?**” kérdéskör keretén belül a mérési eszközöket kell számba venni és a legcélravezetőbbet kiválasztani. Természetesen az eszközök széles tárházából (kérdőív, interjú, megfigyelés stb.) azt kell kiválasztani, mely a mérés tárgyához és a megkérdezettek köréhez legjobban igazodik.

A felmérés megvalósítása előtt érdemes egyfajta belső munkatervként lépésről lépésre leírni a vizsgálati folyamatot. A folyamat leírása nem csak abban segít majd, hogy az első megvalósítás utáni módosításokat megvitatva a mérési eljárások fejleszthetők legyenek, hanem arra is alkalmas, hogy az esetlegesen rosszul, vagy nem a célhoz igazodó elemeket még a mérés megkezdése előtt ki lehessen igazítani.

Az elégedettség-mérés megkezdése előtt ezért az alábbi feladatokat célszerű végrehajtani, melyek egyben a fent meghatározott kérdéskörökhöz is igazodnak:

- Az igény- és elégedettségmérés céljának és kiterjedésének meghatározása,
- Az ügyféligény- és elégedettségmérés szempontrendszerének kialakítása,
- Az igény- és elégedettségmérés mintavételi eljárásának eredményességi és érvényességi kritériumainak meghatározása,
- A megkérdezendők körének beazonosítása, jellemzése,
- Az igény- és elégedettségmérés módszereinek és eszközeinek, valamint ha szükséges annak gyakoriságának meghatározása.



Annak meghatározása, hogy „Miért?” szükséges, és mi a célja az elégedettség-mérésnek, azaz illeszkedik-e az önkormányzati célkitűzésekhez a tervezett felmérés a nemzetközi gyakorlatban a SMART-teszt lefuttatásával szokták ellenőrizni. A SMART egy betűszó, ami a célkitűzés legfontosabb tulajdonságait egyesíti:

- a) *Specific* (azaz konkrét): a konkrét célkitűzés megfelelően behatárolja az érintettek körét, illetve a térbeli és időbeli kereteket és egyértelmű célt fogalmaz meg. Akkor konkrét a célkitűzés, ha egyértelműen meghatározásra kerül, hogy melyik közszolgáltatási területen, milyen időtartamon belül és milyen irányba szeretnénk a közszolgáltatás fejlesztést megvalósítani.
- b) *Measureable* (azaz mérhető): a célkitűzésnek számszerűen meghatározhatónak kell lennie, illetve a számszerűséget később ellenőrizni is lehet. Ha tehát az intézkedéseket nem lehet számszerűen meghatározni, a cél megfogalmazása rossz, így például nem célszerű célként kitűzni, hogy a buszsofőrök legalább munkaidejük felében mosolyogjanak az utasokra, hiszen ezt sem mérni, sem dokumentálni nem lehet
- c) *Attainable* (azaz elérhető): a célkitűzés meghatározott idő alatt a szervezet rendelkezésére álló erőforrások felhasználásával teljesíthető.
- d) *Relevant* (azaz releváns): a célkitűzés akkor releváns, ha az adott szervezet hatáskörébe tartozik.
- e) *Timely* (azaz időben behatárolt): a célkitűzés egyértelmű időkeretek közé van szorítva, azaz kezdete és vége egy-egy konkrét dátumhoz köthető vagy bizonyos feltétel teljesítését tűzi ki célul.

Az információgyűjtésre különböző technikák állnak rendelkezésre. Némelyekhez szakképzett piackutatók és profi kérdezői csapat szükséges, vannak azonban olyanok is, amelyek a napi önkormányzati és hivatali munkavégzésbe jól illeszthetőek. Közös jellemzőjük, hogy az ügyfelek visszajelzéseit adatbázisban rögzítik, és nyomon követik a felmerülő problémákra adott válaszokat is – azaz a javaslatok megvalósulását.

A kvalitatív információgyűjtési technikát jellemzően akkor használjuk, amikor szükséges egy probléma mélyebb feltárása, megismerése, a felmerült kutatási célok nem egyértelműek, pontosításra szorulnak. Ilyen technika lehet a személyes mélyinterjú (1-1,5 órás strukturált beszélgetés egy ügyféllel), a fókuszcsoporthoz (jellemzően 3-8 fős moderált csoportos beszélgetés), vagy egyéb kisebb ügyfélszámot érintő technikák, mint az etnográfia (ahol az ügyfelet a mindennapi tevékenységei végzése közben figyeljük meg). Jellemzője, hogy bár strukturáltsága miatt igen hasznos, ha szakember irányítja, mégis rengeteg információ nyerhető a „házi” interjúkból is, hiszen közelebb hozza a döntéshozókat az ügyfelek gondolkodásmódjához.

A kvantitatív információgyűjtés pedig jellemzően egy-egy jól körülhatárolt kérdéskör megválaszolására, a választási lehetőségek közül a legnépszerűbb opció kiválasztására használt technikák, amelyek néhány rövid, pontosan megfogalmazott kérdésre keresnek eldöntendő választ. Ilyen a kérdőíves felmérés bármely formája (elektronikus, személyes, telefonos), de ilyen az is, amikor az ügyfélszolgáltatnak ki kell töltenie egy rövid elégedettségi kérdőívet az ügyfelekkel. Itt a minta elemszámának kialakításakor fontos elvárás a reprezentativitás, azaz a felmérésben résztvevők köre a lehető legjobban tükrözze a vizsgálni kívánt csoport összetételét (kor, nem, stb.)

A mérés céljának, körének, a felmérésben résztvevőknek és a mérési módszerek a meghatározása után azt is meg kell határozni, hogy milyen eszközöket használunk a mérés elvégzéséhez. Ilyen eszközök lehetnek:

- a) *Postai vagy önkéntes felmérések:* a postai vagy önkéntes felmérések a tapasztalatok alapján kevésbé megbízhatóak, de előnye, hogy költséghatékonyak, anonimitást biztosítanak, melyek elősegíthetik a jobb válaszadási arányt az érzékenyebb témákban. Hátránya lehet, hogy egyes csoportok alul vagy felül reprezentáltak (úgy, mint nyelvi, megértési problémákkal küzdők, vagy hátrányos helyzetűek), így ha fontos a reprezentativitás akkor ez a módszer nem teljes mértékben a megfelelő. Fontos, hogy az önkéntes felméréseknél rövidebbnek kell lenniük és egyszerű, feleletválasztós kérdéseket tartalmazhatnak csupán, azaz zárt kérdőíveket kell megfogalmazni, mert a nyílt kérdésekre adott válaszokra adott válaszok ilyen esetben nem orientálhatók és általában kevésbé értékelhetőek.
- b) *Személyes interjúk:* A személyes interjúk és felmérések készítése legyen az akár nyílt vagy zárt kérdőíves lekérdezés, pontosabb és összetettebb képet kaphatunk. A személyes interjúk előnye, hogy az interjút készítő befolyásolhatja, hatással lehet arra, hogy ki ad választ a kérdésekre, ez fontos, ha reprezentativitásra törekszünk, és segíthet a kérdések értelmezésében is. A személyes interjúk hátránya, hogy az interjút készítő, még ha akaratlanul is, de befolyásolhatja a válaszadót a jelenlétével is, hiszen nem minden kérdésre válaszolunk nyíltan mások előtt, valamint további hátránya, hogy a humán a nagyobb arányú emberi munkaerő igénybevétele miatt költségesebb is.
- c) *Telefonos felmérések:* Hasonlóan a személyes interjúkhoz előnye, hogy akár zárt akár nyílt kérdőíves lekérdezésre is alkalmas, és bizonyos fókig, mivel személyes kapcsolat a lekérdező és válaszadó között nincs a jobb/őszintébb válaszadási arány is megfigyelhető. Hátránya, hogy viszonylag csak rövid kérdéssorra alkalmazható, mivel általános tapasztalat, hogy 5 perc után elvesztik érdeklődésüket a kérdezettek és válaszadásuk monoton lesz, vagy megszakítják a válaszadást.

- d) *Internetes felmérések:* Jelenleg az internetes és e-mailes felmérések kisebb értéket képviselnek a közzsférában, miután az internet hozzáférés a népesség körében nincsen egyenlően biztosítva, és a reprezentativitás sem biztosítható teljes mértékben. Azonban az internet széles körű elterjedésével és az adatbiztonság fejlődésével a közzsférában is teret nyerhet ez a felmérési módszer is.
- e) *Megfigyeléssel történő felmérés:* A legritkábban alkalmazott mérési módszer, hiszen itt nem alakul ki még közvetett kapcsolat sem a felmérést készítő és a felmérésben résztvevő között. Általában akkor alkalmazzuk, ha mennyiségi kérdésre kívánunk választ kapni. A megfigyeléssel történő felmérésnek hátránya a „kapcsolathiány” és az emberi munkaerő szükségessége, előnye lehet viszont, hogy a felmérésre irányuló folyamatok megzavarása nélkül végezhető.

A módszerek és eszközök ismertetéséből látható, hogy egyértelműen és kizárólagosan használható módszer és eszköz nem létezik, azt mindig az adott felméréshez a megkérdezettek köréhez kell igazítani, ezért érdemes a felmérési eszközök és módszerek különböző fajtáit kombinálni annak érdekében, hogy a felmérés információ-gazdag és eredményes legyen.

Az elégedettség-mérés céljának, a résztvevők körének és módszerének kialakításához célszerű munkacsoportot létrehozni annak érdekében, hogy a minél szélesebb körű szemlélet és gondolat találkozasson és a több szem többet lát elve alapján olyan felmérési-tervezet készüljön, ami a legteljesebb mértékben igazodik a célkitűzésekhez. A munkacsoport azon túlmenően, hogy a felmérés előkészítésében közreműködik, annak megvalósításának koordinálásában és az eredmények értékelésében is részt vehetnek. A megvalósítás hatékonyságát segíti elő, ha mérési munkatervet állítunk össze a mérések megkezdése előtt, melyben az egyes munkafázisok időtartama, határideje és a felelősök is kijelölhetők.

Mielőtt az igény vagy elégedettség-mérés megkezdődik érdemes próbakérdést, próbavizsgálatot tartani, ahol már a gyakorlat szimulálható, és a még felmerülő kérdések, vagy problémák kiküszöbölhetőek.

Ha a próbamérések alapján a munkacsoport megfelelőnek ítéli azt, akkor elvégezhető az igény- és elégedettségmérés. Az igény és elégedettségmérés elvégzése mind az Önkormányzat munkatársai, mind külső partnerek bevonásával is megvalósítható. Amennyiben külső erőforrást vesz igénybe az Önkormányzat, akkor a felmérést készítő felkészítése is fontos feladat, melyet akár a próbamérések előtt is meg lehet megtenni.

A felmérésekre nyitva álló határidő után, a felmérések befejeztével először azt kell megvizsgálni, hogy megfelelő számú válasz áll-e rendelkezésre, teljesültek-e a megkérdezettek körére meghatározott mutatók. Amennyiben nem elegendő az értékeléshez szükséges mérési adat, akkor vagy a mintacsökkentést kell választani figyelve, hogy



megmaradjon a reprezentativitás, vagy meg kell hosszabbítani a felmérési időszakot, esetleg új személyi kört kell bevonni. Az érdemi kiértékelés előtt a nem válaszolók csoportját is azonosítani kell, és ha ez az elemzésben fontos, azt is vizsgálni szükséges, hogy miért nem válaszoltak a megkérdezettek.

Ezt követi az érdemi kiértékelés az adatrögzítés, feldolgozás, elemzés és összegzés folyamatával. Az elemzés során nyerhetőek ki azok az információk, melyek közvetlenül hasznosíthatók az Önkormányzat számára. Az eredmények megállapítása alapján a lakossági igények és a közszolgáltatások elégedettségi mutatóinak figyelembevételével alakíthatóak ki az új stratégiai célkitűzések, beépíthetők a közszolgáltatás fejlesztési stratégiai dokumentumokba, valamint hozzájárulhatnak az önkormányzat szervezetfejlesztéséhez.

Az igény és elégedettség-mérések tekintetében fontos, hogy ne csak a döntéshozók, hanem a felmérésben részt vevők, valamint mindazok információt kapjanak az eredményekről, akik igénybe veszik a felmérés tárgyát képező közszolgáltatást, így az eredményeket nyilvánossá kell tenni a lakosság és az önkormányzati partnerek számára is. A nyilvánosság biztosítása és a kommunikáció nem csak a felmérések végén, hanem azok megkezdése előtt és a felmérés ideje alatt is fontos, mert így ösztönözhető a felmérésbe bevonni kívánt személyek a részvételre.

A lakossági igény és elégedettségmérés csak akkor szolgálja hosszú távon az Önkormányzat közszolgáltatás fejlesztési irányainak kijelölését, ha az nem egyszeri, vagy eseti, hanem ismétlődő jelleggel jelenik meg a működésben. Ezért fontos, hogy a lakossági igény és elégedettségmérések eljárásrendje kialakításra és dokumentálásra kerüljön annak érdekében, hogy biztosított legyen az ismételhetőség és összehasonlíthatóság. Az eljárásrend része a mintavételi rend meghatározása, a szempontok és mérőeszközök standardizálása, a módszerek rendszere, az adatgyűjtés rendje, rögzítése, a felmérésekben kapott adatok feldolgozásának, összehasonlításának módja (idősoros elemzések, megoszlási viszonyszámok, szolgáltatási színvonal változása, stb.) és az összefoglaló jelentések állandó szerkezeti vázlata is. Az eljárásrendekben kialakítható standardizálás alapján a méréseket mindig ugyanolyan mintán, ugyanolyan körülmények között (ugyanabban az időszakban) lehet levégezni.

A lakossági igény és elégedettségmérés becsatornázásának folyamatát és kommunikálásának összefoglalásként az alábbi folyamatábrán mutatjuk be:

6. számú ábra: Lakossági igény/elégedettségmérés becsatornázásának folyamata



A velünk együttműködő munkatársakkal végigtekintettük az önkormányzat szolgáltatási folyamatait és meghatároztuk azokat a legfontosabb területeket, melyekre háttér információkat, lakossági fejlesztési javaslatokat összegyűjteni kívánunk. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség vizsgálat kérdőívének kérdései biztosították szakérőink számára azokat az input információkat, melyek alapján jelen tanulmányunkban fejlesztési javaslatokat fogalmazunk meg.

IX. Javaslatok a közszolgáltatások fejlesztésére, a lakossági igények becsatornázására

9.1. Alkalmazott módszertanunk

A feladat végrehajtása érdekében dokumentumelemzést és interjúkat végeztünk, melynek keretében megvizsgáltuk az Önkormányzat hatályos rendeleteit, a helyi feladat-ellátási szerkezetet, valamint a nem önkormányzati szolgáltatókkal kötött szerződések nyilvántartását. A dokumentumelemzést követően megvizsgáltuk az ügyfélelégedettség-mérés eredményeit, mely eredmények jelen tanulmányba is beépítésre kerültek.

A feladatot egy műhelymunka keretében valósítottuk meg, ahol megtörténtek a közös szempontok egyeztetése. A résztvevők a feladat-ellátási formák megismerése után moderátor segítségével közösen összeállítottak egy probléma és egy javaslat listát, mely problémák és javaslatok becsatornázása a szervezetfejlesztés megfelelő szintjeire a projekt lezárását követően során fog megtörténni.

9.2. Az ügyfél elégedettség vizsgálat eredményei

A jelen tanulmány készítése kapcsán figyelembe vettük a „*Szervezetfejlesztés Pomáz Város Önkormányzatánál*” projekt keretében végzett átfogó ügyfél-elégedettségi felmérés és elemzés vonatkozó részeit.

A kutatás célja, hogy egy átfogó felmérés és elemzés készüljön a lakossági elégedettség és igények tekintetében a közszolgáltatásokkal kapcsolatban, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatala által elkészített módszertani útmutatónak megfelelően. Jelen dokumentum Pomáz település lakossági elégedettség mérésének I körös eredményeit, az eredmények elemzését és összefoglalását, valamint a módszertant és metodikai háttér összefoglalását tartalmazza.

Ennek keretében végrehajtásra került:

- Az igény- és elégedettségmérés céljának és kiterjedésének meghatározása;
- A megkérdezendők körének beazonosítása, jellemzése;
- Az ügyféligény- és elégedettségmérés szempontrendszerének kialakítása;
- Az igény- és elégedettségmérés módszereinek és eszközeinek meghatározása;
- Az igény- és elégedettségmérés mintavételi eljárásának, eredményességi és érvényességi kritériumainak meghatározása;



- Az ügyféligény- és elégedettségmérés mintavételi gyakoriságának meghatározása; a mérés munkatervének összeállítása;
- Az igény- és elégedettségmérés eszközeinek kifejlesztése, próbakérdés, próbavizsgálat;
- Az igény- és elégedettségmérés elvégzése;

A kutatás lebonyolításának végrehajtása során:

- Megismerésre került a kiinduló állapot, az Önkormányzat jelenlegi helyzetének és szolgáltatásainak felmérése
- Meghatározásra került a mérés célcsoportja – a településen lakó 18 év feletti lakosok
- Kialakításra került a felmérni kívánt kérdések köre a lakossági elégedettséget befolyásoló kiemelt tényezőknek megfelelően az Önkormányzat tevékenységével és szolgáltatásaival kapcsolatban.
- Kiválasztásra került a megkérdezés technikája (CATI - Computer Assisted Telephone Interviewing)
- Az Önkormányzattal közösen kialakított kérdőív a megkérdezés technikájához igazításra került többkörös egyeztetési folyamaton keresztül.
- Meghatározásra került a célcsoporton belül megkérdezendő lakosság száma. (a Mobil és vezetékes telefonos hálózati telefonszám-adatbázisból leválogatásra került véletlenszerű mintavétellel a megkérdezendő ügyfelek számának 5-szöröse, 4350 fő.
- A felmérés reprezentativitását a teljes alapsokaságból véletlenszerűen kiválasztott minta biztosítja.
- Az adatbázisból betöltött 4350 fő véletlenszerű sorrendben történő megkérdezése lebonyolítása 2014. március hónap folyamán.
- A megkérdezésekre adott válaszokból adatbázis készült az elemzéshez.
- Az elemzést megelőzően az adatbázis szűrése és tisztítása megtörtént.

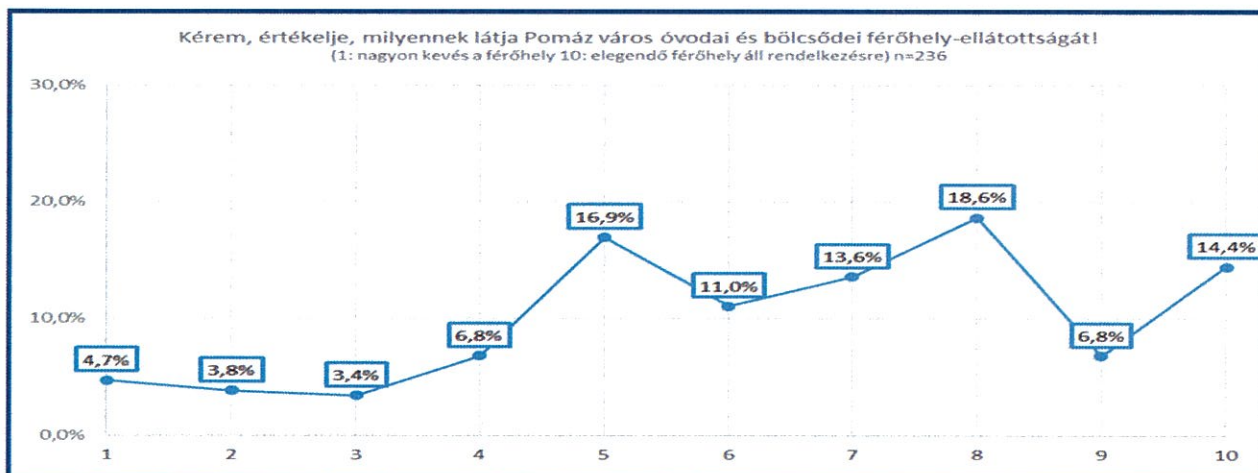
A lakossági elégedettségméréskor 871 fő megkérdezésére került sor. A kérdésre adott válaszok ehhez lettek arányosítva, és százalékban meghatározva.

Arra a kérdésre, hogy a helyi ügyekről, helyi rendezvényekről, programokról honnan tájékozódnak, a következő válaszok születtek:

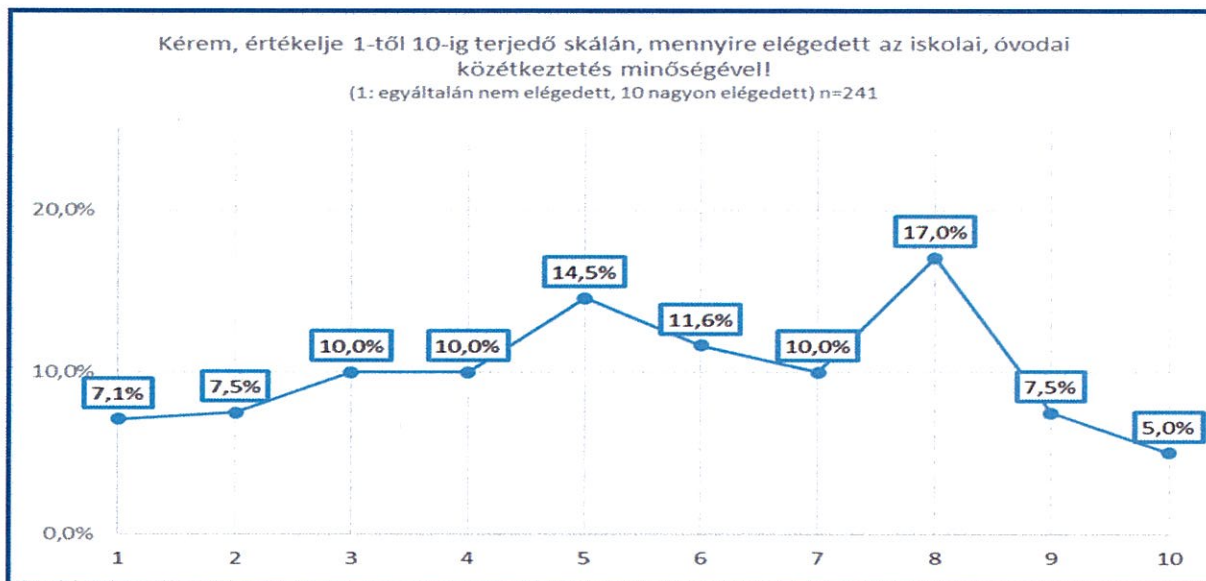


A válaszadók többsége (43%) a Pomázi Polgár folyóiratból tájékozódik.

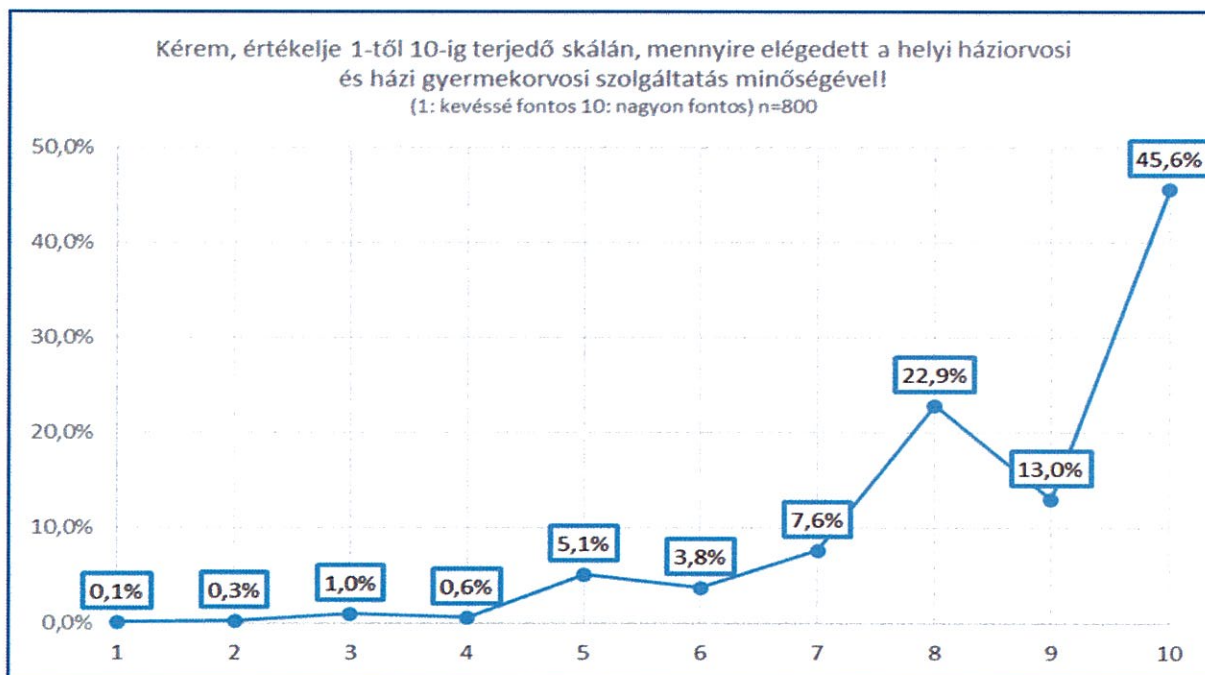
Az óvodák és bölcsődék kapacitására vonatkozó kérdésekre vonatkozóan a válaszadók 53,4%-a úgy nyilatkozott, hogy elegendő férőhely van a település intézményeiben.



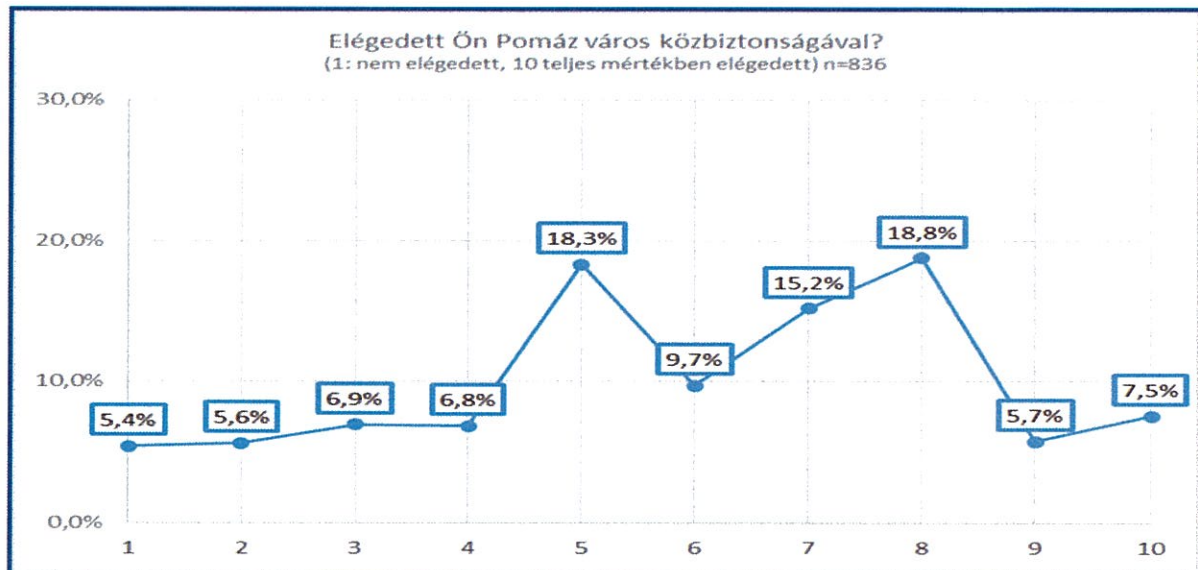
Az iskolai és óvodai közétkeztetéssel a válaszadók 39,5%-a elégedett.



A helyi háziorvosi és házi gyermekorvosi szolgáltatás minőségét a megkérdezettek 89,1%-a van megelégedve.



A közbiztonságot a válaszadók 47,2%-a tartja jónak.



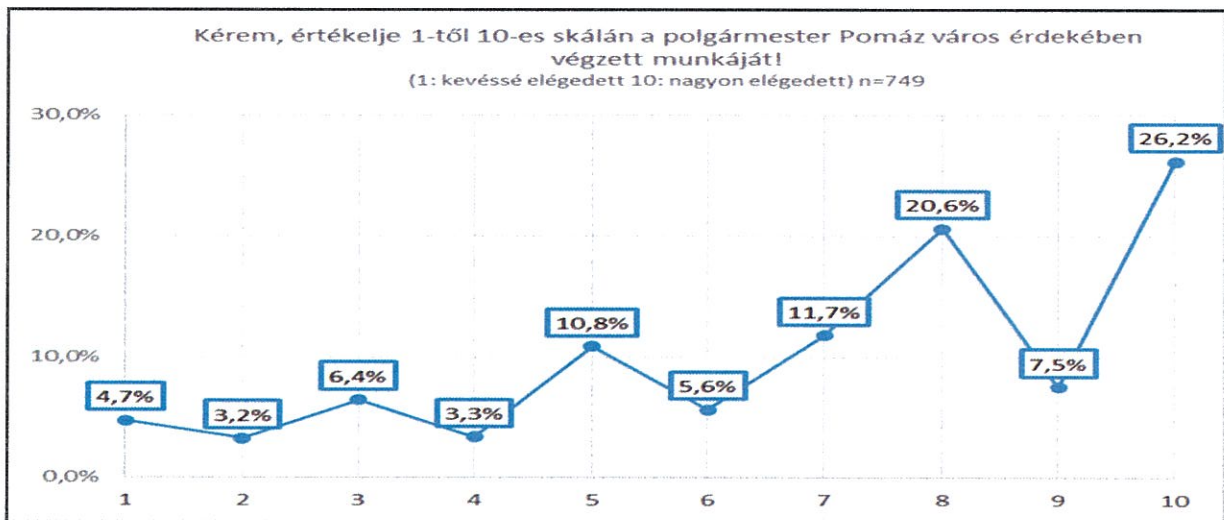
Az önkormányzati rendezvényekre vonatkozó kérdésekre a válaszadók 63%-a szerint leginkább a városnapok rendezvény járulna hozzá ahhoz, hogy Pomázon vonzóbb legyen az emberek számára.



A válaszadók 65%-a gondolja úgy, hogy az elmúlt 4 évben kicsit fejlődött Pomáz városa, csupán 19%-a gondolja úgy, hogy sokat fejlődött.



Az önkormányzati vezetéssel való elégedettségre vonatkozó kérdésekre adott válaszokból az látszik, hogy a megkérdezettek 66%-a elégedett a polgármester Pomáz város érdekében végzett munkájával.



A fenti adatokból levonható következtetések:

- 1) A lakosság tájékoztatására alkalmazott eszközök közül a rendszeresen megjelenő folyóirat a legalkalmasabb módszer jelenleg. Az egyéb csatornákat (pl. TV, internet stb.) nagyságrendekkel kevesebben veszik igénybe.
- 2) Legkevésbé az iskolai és óvodai közétkeztetéssel és a közbiztonsággal elégedettek a lakosok.

9.3. Fejlesztési területek

A társadalmi változások és az önkormányzati feladatok és hatáskörök változásával egyidejűleg a lakossági igények változásait is figyelembe kell venni az Önkormányzatnak a közszolgáltatás szervezés és fejlesztés során. A helyi lakosság az Önkormányzattól a közszolgáltatások folyamatos minőségi és mennyiségi mutatóinak javítását várja el. Az Önkormányzat mindig is nagy hangsúlyt fektetett az állampolgárok és civil szerveződések igényeinek figyelembevételére, ezért egyre jobb, gyorsabb és több szolgáltatást kíván lakosságának nyújtani. A lakossági elvárásoknak azonban csak úgy tud megfelelni az Önkormányzat, ha folyamatosan kapcsolatot tart a lakossággal, felméri és feladatszerzése során figyelembe is veszi igényeiket. Az Önkormányzat szervezeti rendszerének és működésének fejlesztése ma már elengedhetetlen követelmény, és célja, hogy egyre hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtson, növelje a kliensek, partner szervezetek, társhatóságok (továbbiakban: ügyfelek) elégedettségét, növelje vagy/és szinten tartsa a teljesítményét.

Az igény- és elégedettségmérés, – ma már a közszférában is - kiemelt tényező a szervezetfejlesztésben. Az elégedettségmérést be kell illeszteni a szervezet működési rendjébe, és mint folyamatot kell kezelni. Az ügyfélelégedettség-mérés olyan rendszeres feladat, amelyet meg kell tervezni, meg kell határozni a célját, módszereit, felelőseit, a szükséges erőforrásokat és a várt eredményeket. Az ügyfélelégedettség-mérés fontos része annak a szélesebb eszközkészletnek, amellyel betekintést nyerhetünk az ügyfelek igényeibe, magatartásába és motivációjába. Mindez kulcsfontosságú a közszolgáltatás szervezés és fejlesztés során. Az ügyfélelégedettség-mérés lehetővé teszi, hogy az Önkormányzat felmérje, hogy ügyfelei mit érzékelnek az Önkormányzattal és az általa működtetett szervezeti rendszer tagjaival való kapcsolatba lépés, vagy a kapott szolgáltatással kapcsolatban.

Az ügyfélelégedettség-mérés már önmagában is fejleszti a szervezeti kultúrát, hiszen a kérdései irányultságával, a módszertannal is üzeneteket küld mind az ügyfeleknek, mind a belső munkatársaknak. Ezen felül a mérés eredményei a belső irányításban is felhasználhatók, egyrészt a közszolgáltatást nyújtó munkatársak munkájának folyamatos vizsgálata, értékelése, másrészt a jó gyakorlatok és a fejlesztésre váró területek kijelölése érdekében.

A lakossági felmérések nem csak azt szolgálják, hogy információt kapjon az önkormányzat az általa végzett szolgáltatások színvonaláról, hanem, hogy stratégiai célkitűzéseit is meghatározza.

A helyzetfelmérés eredményei alapján megállapítható, hogy az Önkormányzat kellő hatékonysággal vonja be a feladatellátásba a civil szervezeteket. Hatékonyságnövelésre azonban a szektorok közötti együttműködés, kommunikáció és a közmunkaprogram területén is van még lehetőség. Meg kell azonban jegyezni, hogy természetesen Pomázon is léteznek olyan feladatok, amelyeket nem látnak el (pl. szenvedélybetegek, vagy hajléktalanok ellátása). Ennek oka az, hogy egyszerűen nincs is ilyen típusú igény a településen. Ugyanakkor



megjelennek olyan szolgáltatások iránti igények is, például az átmeneti gondozóház férőhelyeinek, a könyvtár státuszainak bővítése, amelyekre igény mutatkozik.

A felmérések eredményei alapján a következő területeken mutatkozik fejlesztési igény:

Településfejlesztés: óvoda bővítés-felújítás megvalósítása, útépitési fejlesztések, vízvezetési problémák megoldása, vízkárelhárítás.

A településfejlesztés során azokat a fejlesztéseket, programokat kell előtérbe helyezni, melyekhez kapcsolódva gazdasági számítások igazolják azt, hogy a fejlesztés eredményeként az Önkormányzat tartósan a korábbi éveknél magasabb bevétellel, illetve alacsonyabb kiadással számolhat, és/vagy melyek a lakosság jelentősebb körét érintik, melyek munkahelyet teremtenek.

Háttérbe kell helyezni azokat a fejlesztéseket, melyek a lakosság nagyon szűk körét érintik, és mely fejlesztésekkel megvalósuló beruházás aránytalan nagy működtetési kiadásokkal jár.

Közbiztonság: A közbiztonság területén változatlan elvárás a község jó közbiztonságának megőrzése. Ehhez a továbbiakban is a Polgárőrség és a Rendőrség közreműködése a meghatározó. Fontos feladat az Önkormányzat részéről a közbiztonság növelését segítő programok, tájékoztatók szervezése, illetve ilyen programok tartásának kezdeményezése a rendvédelmi szerveknél.

Kultúra: Továbbra is cél a Művelődési Ház nagyobb mértékben történő kihasználása. Fontos a hagyományok ápolása. A falunapokon kívül olyan közösségformáló rendezvényeket kell szervezni a városban, melyek Pomázhoz kötődnének és hagyományt teremtenének. Törekedni kell a Művelődési Ház múzeum programkínálatának bővítésére.

Köztisztaság fenntartása: az Önkormányzatnak továbbra is gondoskodnia kell a kommunális hulladék elszállításáról és ártalmatlanításáról, a szelektív hulladékgyűjtésről. A közfoglalkoztatottak számának növelése a köztisztasági feladatok ellátásában. A közfoglalkoztatás, a jelenlegi piaci és gazdasági környezetben számottevő lehetőséget jelent a hátrányos helyzetű álláskereső – kiemelten a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak – átmeneti jellegű, határozott időtartamú foglalkoztatására, ezáltal kiemelten fontos feladat az Önkormányzat működésében. A 2011. évi CVI. törvény alapján közfoglalkoztató lehet például költségvetési szerv, civil szervezet vagy önkormányzat. A közfoglalkoztatás egyik célja tehát a munkanélküliek aktív visszasegítése a munka világába.



Azonosítottan fejlesztésre szoruló területek a lakossági igények alapján:

- Útépítések, útjavítások ütemezése, járdák rendbetétele, mint a lakossági visszajelzések alapján a legfontosabb fejlesztési terület.
- Közbiztonság mértékének újragondolása a lakossági válaszok alapján, járőrszolgálat megszervezése, polgárőrség hathatósabb bevonásával.
- Közbiztonság fejlesztése (pl. térfigyelő kamerák).
- Kulturális élet felpezsdítése programok szervezésével a lakosság igényeit figyelembe véve. Fiataloknak szóló programok, lehetőségek beiktatása.
- A város intézményeinek további felújítása, korszerűsítés (óvoda, művelődési ház, stb.).
- Közmunkások aktívabb városi szerepvállalása (szemétszedés).
- További infrastruktúra fejlesztések végrehajtása (pl. sportcsarnok).

9.4. Javaslato k a lakossági igények becsatornázására

A fenti megállapítások kijelölik azokat a területeket, ahol a lakosság igényli a fejlesztést a közvélemény-kutatás alapján.

A korábbi fejezetben adott módszertani útmutató mellett az alábbi javaslatokat fogalmazzuk meg a „workshop” tanulságai alapján.

- 1) Javasoljuk Pomáz Város honlapjának fejlesztését oly módon, hogy közérdekű bejelentést, illetve panaszt lehessen tenni.
- 2) Javasoljuk annak a lehetőségnek a megteremtését, hogy a lakosok adataik zártan kezelés mellett tudjanak bejelentést, esetleg panaszt tenni az egyes közszolgáltatások vonatkozásában.
- 3) A közvélemény-kutatás alapján azonosított szenzitív területek vonatkozásában az önkormányzat vagy valamely bizottsága tartson „*WORKHSOP-okat*”, ahol az állampolgárok, az önkormányzati és szolgáltatói képviselők egyaránt megjelenhetnek.
- 4) A lakossági kreatív, fejlesztő ötleteinek becsatornázására javasoljuk tematikus pályázatok kiírását, ahol legjobb ötletet adó elismerésben, jutalomban részesül.
- 5) Javasoljuk elektronikus vagy tárgyasult „ötletdoboz” alkalmazását a hivatalokban, nagyobb közszolgáltatóknál.
- 6) Javasoljuk állandó kapcsolat, jelzőrendszer kialakítását a nagy szolgáltatók (pl. rendőrséggel, víziközmű szolgáltatóval, áramszolgáltatóval, hulladék szolgáltatóval) ügyfélszolgálataihoz beérkező panaszok közvetlenül az önkormányzathoz történő becsatornázása érdekében.



X. Felhasznált irodalom, dokumentumok

1. Pomáz Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (II.21.) rendelete
2. Pomáz Város Önkormányzat Képviselő-testületének többször módosított 32/2006. (2007. III. 6.) önkormányzati rendelete a város helyi építési szabályzatáról
3. Pomáz Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája (2010)
4. Pomáz Város Önkormányzatának Gazdasági Programja
5. Pomáz Város Helyi Esélyegyenlőségi Programja (2013. április 22.)
6. Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése Polgármester Akadémia, Önkormányzati vezetők képzése Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége 2010;
7. A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Pécs, 2013. június 30.
8. Összefoglaló tanulmány a projekt keretében készült 50 települési esettanulmány főbb tapasztalatairól, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 2014.