



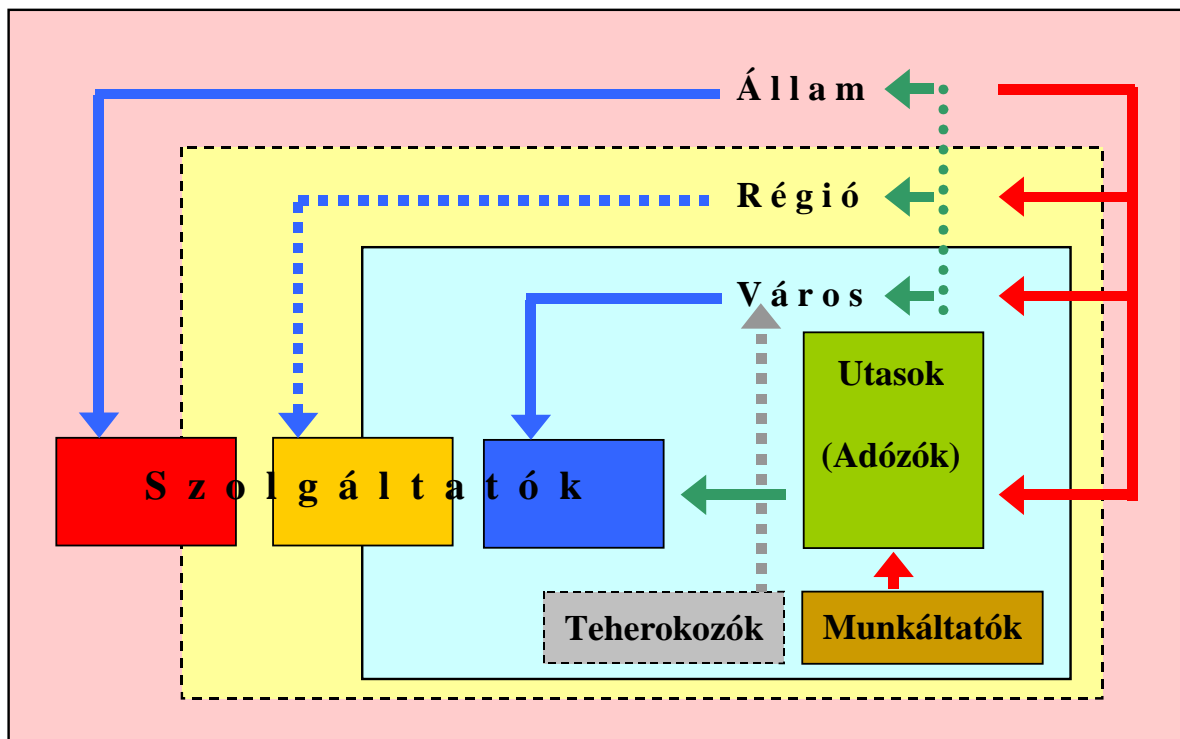
TRANSMAN

TRANSMAN

Közlekedési Rendszergazdálkodási Tanácsadó Kft
 Beratung für Verkehrssystemmanagement GmbH
 Consulting for Transport System Management Ltd

H-1051 Budapest, Hercegprímás utca 10. III. em. 4.
 Tel: (+361)353-14-84, 331-03-22 Tel/fax: (+361)311-02-65
 E-mail: transman@transman.hu http:// www.transman.hu

**A városi és a regionális tömegközlekedés
 szervezése és finanszírozása Európában
 a hazai megoldások szempontjából**



Budapest,
 2003. június

**A városi és a regionális tömegközlekedés
szervezése és finanszírozása Európában
a hazai megoldások szempontjából**

Megrendelő: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
Közlekedéspolitikai Főosztály

Konzulens: Morvai István

Kidolgozta: Dr. Monigl János
Berki Zsolt
Horvátth Balázs
Kovács Zoltán (BKV)

Budapest,
2003. június

Tartalomjegyzék

0.	Bevezetés, a téma indoklása.....	7
1.	A közforgalmú közlekedés szabályozásának általános kérdései.....	10
1.1	A hazai szabályozás egyes sajátosságai	11
1.2	A várható EU-szabályozás lényege	13
1.3	A közforgalmú személyszállítás működtetésének és finanszírozásának problémái. 18	
2.	A szolgáltatások működését megalapozó ismeretek.....	22
2.1	A közlekedési igények megismerésének fontossága.....	22
2.2	A viteldíjak, bevételek és a költségfedezet összefüggései	24
2.3	Kereslet-ár-költség összefüggések	30
3.	A közlekedési valós költségek és finanszírozásuk.....	34
3.1	A valós költségek elemei.....	34
3.2	A közlekedés külső hatásainak természete és főbb összetevői	38
3.3	A közforgalmú közlekedés finanszírozásának indoklása a valós költségek alapján 39	
4.	A közforgalmú közlekedés finanszírozási gyakorlata az EU-ban.....	42
4.1	Az európai közforgalmú személyszállítási piac változásai a '90-es évektől – a verseny nemzetközivé válása és kiszélesedése.....	42
4.2	A privatizáció tendenciái.....	46
4.3	A szolgáltatási szerződések és a finanszírozás formái	47
4.4	A szerződés, mint a minőség biztosításának eszköze.....	54
4.5	A beruházások finanszírozási gyakorlata	59
5.	A közforgalmú közlekedés szabályozásának és finanszírozásának lehetséges hazai elvei	68
5.1	Ellátási felelősség a személyszállításban.....	68
5.2	Személyszállítási közszolgáltatás és egyes kérdései	69
5.3	A veszteségtérítés mértékének meghatározása és kezelése.....	72
5.3.1	<i>A személyszállítási szolgáltatások indokolt költségei.....</i>	<i>72</i>
5.3.2	<i>A veszteségtérítés lehetséges kezelése a szerződésekben</i>	<i>74</i>
5.4	A helyi közforgalmú közlekedés normatív támogatásának szempontjai	76
5.4.1	<i>Indoklás a támogatásra és módjára.....</i>	<i>76</i>
5.4.2	<i>Felosztási módszer</i>	<i>78</i>
6.	Szervezeti kérdések a személyszállítás működtetésével kapcsolatban	83

6.1	Személyszállítási koordinációs szervezet kialakítása.....	83
6.2	A térségi szolgáltatási és finanszírozási integráció a közlekedési szövetségekben .	87
7.	A személyszállítás működtetésének és finanszírozásának jövőbeli kérdései.....	94
7.1	A közúti személyszállítás kezelése és finanszírozása a jövőben.....	94
7.1.1	<i>A jelenlegi gyakorlat és a végrehajtandó változások fő problémái</i>	<i>94</i>
7.1.2	<i>Javaslat a hazai személyszállítás szabályozása átalakítási folyamatára.....</i>	<i>98</i>
7.2	A vasúti személyszállítás kezelése és finanszírozása a jövőben	102
7.2.1	<i>A vasúti személyszállítás egyes sajátos szabályozási kérdései.....</i>	<i>102</i>
7.2.2	<i>Regionális vasutak létrehozásának lehetősége</i>	<i>104</i>
8.	A városi és környéki közlekedés lehetséges finanszírozási alapjai	106
8.1	Finanszírozandó feladatok és finanszírozási források.....	106
8.2	A közforgalmú közlekedés finanszírozását segíthető megoldások	109
9.	A közforgalmú személyszállítás támogatási rendszere és finanszírozási rendszere átalakításának összefoglaló szempontjai	114

Ábrajegyzék

1. ábra: A finanszírozási szövetség elvi sémája	8
2. ábra: Az EU-szabályozási javaslat lényege.....	14
3. ábra: A szolgáltatási teljesítmények, költségek és bevételek által meghatározott főbb finanszírozási összefüggések.....	18
4. ábra: A szolgáltatások körülményeibe való beavatkozási lehetőségek és következményeik	20
5. ábra: A személyszállítás szabályozásánál figyelembeveendő összefüggések.....	23
6. ábra: A viteldíjmegállapítás során figyelembeveendő összefüggések	31
7. ábra: A teljesítmények, az összköltség és a fajlagos költségek összefüggése	31
8. ábra: Kereslet-ár összefüggések	32
9. ábra: Nyereségesség alakulás a költséget meghaladó ár esetén	32
10. ábra: A nyereségesség alakulása teljes árú, költséget nem fedező díjak esetén.....	33
11. ábra: A nyereségesség alakulása kedvezményes díjak esetén.....	34
12. ábra: Közlekedési költségek a társadalom és a használók szemszögéből.....	35
13. ábra: A személyközlekedés külső hatásai/költségei főbb keletkezési területeinek és kapcsolati rendszerének elvi sémája	37
14. ábra: A társadalmi költségek változása a módonkénti arányváltozások hatására	40
15. ábra: Szerződés-formák a közforgalmú személyszállításban.....	54
16. ábra: A személyszállítás intézményi kapcsolatai a jelenben és a szövetség bevezetése után	89
17. ábra: A BKSz lehetséges szervezeti modellje	90
18. ábra: A kormányzati testületek, a társaság és az üzemeltetők felelősségi körei és elvi tervezési funkciói	91
19. ábra: Az EU-s és a hazai szabályozás átmeneti időszakának lehetséges időrendje	101
20. ábra: A városi közlekedés finanszírozási keretei	107
21. ábra: Utazási kereslet – költség összefüggések.....	111
22. ábra: Marginális költségekkel arányos matrica díjak, terület és napszak szerinti differenciálási lehetőséggel (elvi példa).....	112

Táblázat jegyzék

1. Táblázat: A személyszállítás szabályozására vonatkozó fontosabb jogszabályok.....	12
2. Táblázat: A közvetlen odaítélés kritériumai eszközönként.....	15
3. Táblázat: A közforgalmú közlekedési versenyben rejlő lehetőségek és kockázatok*.....	45
4. Táblázat: 10 európai nagyváros közforgalmú közlekedési hálózata, az üzemeltető cégek száma és tulajdoni viszonyai	49
5. Táblázat:: 10 európai nagyváros közforgalmú közlekedési vállalatai	51
6. Táblázat: A bevételek és kiadások arányai, a kormányzati hozzájárulások megoszlása 10 európai nagyvárosban.....	56
7. Táblázat: A helyi közforgalmú személyszállítási szolgáltatások minőségi kritériumai*	62
8. Táblázat: A beruházásokhoz nyújtott, különböző kormányzati szintű hozzájárulások 10 európai nagyvárosban.....	65
9. Táblázat: Az önkormányzati tulajdonú társaságok 2002. évi várható adatai (millió Ft-ban)	81
10. Táblázat: A személyszállító VOLÁN-társaságok helyi tömegközlekedésének 2001. évi főbb adatai	82

0. Bevezetés, a téma indoklása

A tanulmány **elsődleges céljaként** a közforgalmú közlekedés szabályozási kereteiből adódó finanszírozási feladatok bemutatása adható meg, míg **másodlagosan** annak bemutatása, hogy a finanszírozás, milyen források igénybevételével történhet.

A közforgalmú közlekedés (köznapibb nevén: a tömegközlekedés) városok és térségek személyközlekedésének nélkülözhetetlen eleme, ugyanis nagy tömegek szállítását, helytakarékosan és környezetkímélő módon képes megoldani és azon szociális csoportok számára is biztosítja a közlekedés lehetőségét, amelyek más módot nem is engedhetnének meg maguknak. Ugyanakkor a rendelkezésre bocsátott tömegközlekedési szolgáltatások költségei – az emelkedő költségszintek miatt – a kormányzatok számára egyre nagyobb anyagi terhet jelentenek, ugyanis a tömegközlekedés a világ legtöbb helyén nem önfinanszírozó, hanem működtetéséhez az érte beszedett bevételeken túl közösségi és egyéb, külső források igénybe-vételére is szükség van. Ennek legfőbb oka, hogy a tömegközlekedési szolgáltatások árai, a viteldíjak, társadalmi-politikai, közlekedés-befolyásolási okokból a költségfedező szint alatt kerülnek meghatározásra, így a bevételek nem fedezik a költségeket és ezért ezeket a tömegközlekedésért felelős testületeknek (város, tartomány, állam) – a felelősségszabályozás és megosztás függvényében – kell az üzemeltető(k) számára megtéríteniük.

A **tömegközlekedés finanszírozásával** kapcsolatban **két terület** jól megkülönböztetendő:

- a szolgáltató szervezet működtetésének, a szolgáltatások költségeinek folyamatos éves finanszírozása,
- a pályák, járművek, egyéb berendezések létrehozásának, beszerzésének, pótlásának és fejlesztésének finanszírozása.

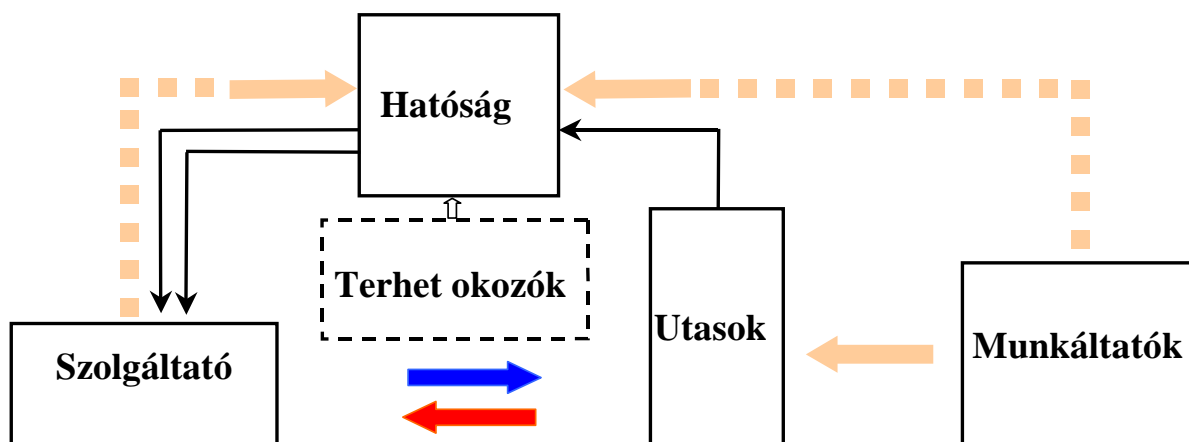
Ezen területek finanszírozásának rendezése a közforgalmú közösségi közlekedés folyamatos fenntartása és időszakos megújítása, valamint fokozatos fejlesztése szempontjából meghatározó jelentőségű.

A közforgalmú személyszállítás finanszírozása nem csupán közlekedési ügy, hanem társadalompolitikai, költségvetési, környezetvédelmi stb. szükségszerűség!

A közforgalmú közlekedés ugyanis még mindig döntő ill. jelentős szerepet játszik a helyváltoztatási igények (közösségi) kielégítésében, közvetve a közúti torlódások kialakulásának csökkentésében, a környezeti terhelések mérséklésében, egyes csoportok szociális kirekesztésének megakadályozásában.

Ebből adódóan a közforgalmú közlekedés működésében az **utazókon** kívül, a munkavállalók munkahelyre való szállításában gazdaságilag érdekelt **munkáltatók**, a viszonylag kedvező környezeti körülményeket kívánó **lakosság**, a társadalom is egyaránt érdekelt.

Az ellátási felelősségből, valamint a **haszonélvezői elvből** adódóan a közforgalmú közlekedés finanszírozásában az érdekek közösségből fakadóan egyfajta „**finanszírozási szövetség**” valósítandó meg, amelynek további nem „haszonérdekű” tagjai is lehetnek (ld. 1. ábra).



1. ábra: A finanszírozási szövetség elvi sémája

A közforgalmú közlekedés tehát – mint a városi, regionális és országos közlekedés stratégiai jelentőségű eleme – fontos szerepet játszik a társadalmi és gazdasági élet működése és a környezet óvása szempontjából, ezért az egyes városi térségek működését helyenként akadályozó közlekedési torlódások és környezeti terhelések előidézésében döntő szerepet játszó közúti gépjárművek az **okozói elv** alapján terhelhetők és a tőlük befolyó összegek a viszonylag kedvezőbb hatású közforgalmú közlekedés finanszírozására fordíthatók.

A finanszírozás gondjain a szolgáltatók hatékonyabb gazdálkodása is segíthet, amennyiben ugyanazt a szolgáltatást alacsonyabb költségszinten teljesítik. **A hatékony gazdálkodás elve** az alapja a szolgáltatók versenyeztetéssel való kiválasztásának, a költségek és ezzel a közpénzek felhasználása csökkentésének, de ugyanezen elv elérése érdekében fontolgatják egyes közúti és városi szolgáltatók privatizálását is, ugyanis a magántársaságoktól költségtakarékosabb gazdálkodást remélnék.

Az utazóktól és egyéb haszonélvezőktől befolyó közvetlen vagy közvetett bevételek, a közösséget terhelő, külső (externális) hatásokat okozókkal szemben alkalmazott esetlegesen beszedett díjösszegek, továbbá a hatékony gazdálkodással elérhető költségmegtakarítások együttesen biztosíthatják a közforgalmú közlekedés hiányának finanszírozását, ugyanis a fennmaradó fedezetlen költségek viselése az **ellátási felelősség elvéből** fakadóan, a felelős hatóság feladata!

Tehát látható, a közforgalmú személyközlekedés finanszírozása egy többszereplős **finanszírozási „együttes”** közreműködésével valósulhat meg.

Ebből az együttesből az utas és a szolgáltató, valamint, ha szükséges – mint ahogy ez a világ számos helyén is van – **a felelős hatóság nem maradhat ki!**

A finanszírozás forrásainak megoszlása függ az utasok terhelhetőségétől, a szolgáltatók rátermettségétől, a hatóságok politikai bátorságától és belátásától. Utóbbi szempont – a hatóság finanszírozási felelőssége – nem tehető függővé a többi szereplő „teljesítésétől”, hisz azok a hatóság döntéseitől függenek, mint pl. az utasokat érintő viteldíjszintek megállapítása, a szolgáltatók kiválasztása, ill. menedzsment kijelölése, úthasználói díjak (esetleges) kivetése. Mindezeket túl a hatóság – mint megrendelő – határozza meg az elvárt teljesítmények mennyiségét és ezzel a költségek tömegét is, így a viteldíjszintek által meghatározott bevétel-lehetőségekkel együtt a rendszer túlhatározottá válik, ami azt jelenti, hogy a bevételek ha nem fedezik a teljesítményrendelésből fakadó költségeket, hiány keletkezhet, amit a felelős,

megrendelő hatóságnak kell fedeznie (vagy a teljesítménytömeg/költségeken, vagy a viteldíjszinteken kell változtatnia, bár egyáltalán nem biztos, hogy ma ezekkel a lehetőségekkel a költségfedezést el lehet érni).

Ezek a vázlatosan bemutatott összefüggések is rámutatnak a finanszírozhatóság érdekében szükségszerűen „összetartó politikák” fontosságára.

A finanszírozási területek korábbiak szerinti megkülönböztetése összefügg az ellátásért felelős testület (hatóság), mint **megrendelő** és a szolgáltatást nyújtó, **üzemeltető** vállalat/vállalkozó finanszírozásbeli szerepvállalásával. Kívánatos alapelveként általában azt fogalmazzák meg, hogy

- az üzemeltető fedezze a bevételeiből az üzemeltetés folyamatos költségeit (ha erre a bevételek hatékony üzemszervezés és gazdálkodás mellett nem elégségesek, akkor az üzemeltetőt költségtérítés illeti meg)
- a felelős testület viselje az infrastruktúra, és ha tulajdonos, az eszközök fejlesztésének finanszírozását (az üzemeltetőnél képződő amortizációs források figyelembevételével).

A közforgalmú személyszállítás költségkompenzációja; a személyszállítás költségeinek fedezése többszörösítés, amit akár „**finanszírozási szövetségnek**” is nevezhetünk, ugyanis **az utasok által fizetett díjak** mellett jelentős a szociálisan kedvezményezettek (tanulók, nyugdíjasok) után az **állam által fizetett kompenzáció** (árkiegészítés), ezen felül jelentős teher hárul az **önkormányzatokra** a már felsorolt díjbevételek és árkiegészítések által nem fedezett költségek kompenzációjával kapcsolatban; a költség-kompenzáció még azokban az esetekben sem automatikus, ahol az önkormányzat és a szolgáltató között szerződés létezik, az inkább az igények és lehetőségek évenkénti alakulásának eredménye; a huzamosabban nyomott költségvetések hatására a szolgáltatók költség szintjeit nem lehet valóságnak tekinteni, sőt az is előfordul, hogy a szolgáltatóknál átmenetileg jelentős deficit alakul ki (példaként említhető a BKV, amelynek mára évenként deficitje alakult ki, ami az éves működési költségek 20%-a körül van); a MÁV példája alapján ennek szanálása előbb-utóbb a tulajdonos önkormányzat feladata lesz).

A közforgalmú járművek beszerzésének finanszírozása; a magyar közlekedés egyik legsúlyosabb finanszírozási problémája a szolgáltatók eszközállományának leromlott állapota és a pótlás megoldatlansága; a korábban alacsony értéken beszerzett járművek után nem képződik kellő mértékű amortizációs forrás; ennek a problémának a fokozatos felszámolása a tulajdonos testületek közreműködését igényli a társaságok esetleges privatizációjával összefüggésben is; a járműpark környezetkímélőbbnek számító elektromos üzemű járművek állaga nagyon leromlott, így módon nem jelenthetnek vonzó alternatívát a szgk-forgalommal szemben; tekintettel arra, hogy a vidéki városokban döntően a Volán-társaságok végzik a közforgalmú személyszállítást, a hatóságoknak el kell gondolkodnia azon, hogy milyen stratégiát kíván alkalmazni, a járműpark megújítását illetően, ugyanis, ha az EU szabályozások bevezetéséig nem történik meg a járműpark megújítása, akkor a nemzeti (állami) társaságok sokáig nem maradnak fenn a jobb feltételekkel rendelkező külföldi versenytársakkal szemben.

EU-csatlakozásunkkal kapcsolatban a közforgalmú közlekedés szabályozásában jelentős változások várnak ránk, a **közforgalmú személyszállítási szolgáltatások működtetése**, a közszolgáltatások megfelelő keretek közötti biztosítása – az utasoktól befolyó díjbevételeken

és a szociális díjak kompenzációjaként juttatott árkiegészítéseken túl – tehát jelentős **közpénzeket** igényelhet a költségek teljes körű fedezéséhez és némi nyereség eléréséhez.

Egyesek – főleg a pénzügyi felelősök – azt gondolják, hogy a szolgáltatók privatizációjával a hatóságok mentesülhetnek a szolgáltatási követelmények mainál határozottabb formában történő meghatározásától, valamint a szolgáltatások költségei továbbra is a jelenlegi, sok vonatkozásban tisztázatlan körülmények közti szintek szerint alakulnak; valószínűsíthető, hogy a magántársaságok minden költségtételt a valós szinten vesznek figyelembe (pl. amortizáció) és egy számukra elfogadható nyereséghányaddal is kalkulálnak, ami összességében oda vezethet, hogy a közforgalmú személyszállítási szolgáltatások többbe kerülnek, mint jelenleg a magánosítás előtt.

Ez a gondolkodásmód azzal a veszéllyel járhat, hogy ha a hatóságok (országos, regionális, helyi) költségvetésükben nem képesek/hajlandók a kívánt kiegészítő forrásokat biztosítani, akkor ez a szolgáltatások mennyiségének, ill. minőségének jelentős csökkenéséhez vezethet, aminek következményei ma még – társadalmilag – beláthatatlanok.

Ezen visszás jelenségek fő oka a felelősségek hatósági, intézményi elkülönültsége és összehangolatlansága, nevezetesen a szakmai ellátási felelősség, valamint a költségvetési, finanszírozási felelősség elválik egymástól és a szolgáltatások ellátási mennyiségi és minőségi vonatkozásai és a költség-, ill. finanszírozási következményei között nem jön létre egyértelmű oksági és működőképes kölcsönhatási kapcsolat.

Az EU csatlakozásból ránk váró szabályozásbeli változásokkal kapcsolatban a hatósági „helytállás” szükségességének belátása és a megfelelő finanszírozási gyakorlat kialakítása az egyik legsürgetőbb feladat. A tanulmány, ezen kérdéskörök tisztázásához kíván hozzájárulni.

1. A közforgalmú közlekedés szabályozásának általános kérdései

A közforgalmú közlekedés az országok többségében egy lényeges közszolgáltatási rendszer, amelynek működtetése társadalmi-gazdasági érdek és feltételeinek biztosítása az ellátásért felelős testületek/hatóságok feladata.

A közforgalmú közlekedés szabályozásával és finanszírozásával kapcsolatban a következő **főbb szereplőket** célszerű figyelembe venni:

- **a lakosság**, amely egyúttal **a tömegközlekedést használó utasokat** és a választópolgárokat is jelenti, az utasok által fizetett viteldíjak révén (amihez a szociálpolitikai kedvezményeket fedező díjkiegészítések révén (pl. tanulók, nyugdíjasok stb. esetében) az állam is hozzájárul)
- **a választott testületek és szerveik** (hatóságok), amelyek felelősek a közlekedéspolitikáért, a szabályozásért és a szolgáltatási követelmények meghatározásáért; továbbá települések, tartományok, az állam, mint a bevételekkel nem fedezett költségek és a fejlesztések terheinek fő viselői, akik erre a célra közpénzeket fordítanak,
- **a szolgáltatók**, amelyek a lakosság, az utasok érdekében nyújtandó szolgáltatások létrehozásáért felelősek; **az üzemeltető(k)** az üzemeltetett eszközök értékcsökkenéséből a fejlesztésükre és pótlásukra képződő források révén szintén részt vállalnak a finanszírozásból; általában súlyos következményekkel jár, ha ezeket a forrásokat – az éves finanszírozási problémák miatt – a teljesítmények finanszírozására fordítják, ugyanis ez

esetben az eszközök felújítására, pótlására képződő éves összegek felélésre kerülnek, ami előbb-utóbb a tömegközlekedés feltételrendszerének összeomlásához vezet.

A közforgalmú személyszállítással kapcsolatban a következő **szabályozási szinteket** célszerű megkülönböztetni:

- **stratégiai szint:** itt kerülnek meghatározásra a közlekedéspolitikai céljai, a közlekedési munkamegosztás elérendő főbb arányai, a közforgalmú közlekedési ellátás főbb szintjei különböző politikai dokumentumokban, valamint a biztosításukhoz szükséges források a költségvetésben,
- **taktikai szint:** a közlekedéspolitikai és gazdálkodási célok elérése érdekében a szolgáltatások mennyiségi és minőségi szintjeinek, a viteldíjak és kedvezmények mértékének, a szolgáltatók kiválasztása módjának és a finanszírozás körülményeinek a szabályozása általában jogszabályokban,
- **operatív szint:** a szolgáltatások létrehozásával kapcsolatos elvárások, szabályok, amelyeket egyfelől külső általános előírások, másfelől a szolgáltatók belső működési és gazdálkodási szabályai jelentik, másfelől a hatóság és a szolgáltató(k) közti szerződés, továbbá a szolgáltató(k) belső működési és gazdálkodási szabályai jelentik.

Leginkább a taktikai szinten elhelyezkedő kérdések azok, amelyek jogi szabályozást kívánnak.

1.1 A hazai szabályozás egyes sajátosságai

A **belföldi személyszállítás szabályozásával kapcsolatban abból kell kiindulni**, hogy Magyarországon

- **jelenleg** a gyakorlatban **kétszintű közigazgatás** létezik, így a közforgalmú személyszállítással kapcsolatban az **ellátásért felelős testületek**
- a helyközi személyszállításban az állam nevében a kormány/tárca
- a helyi közlekedésben a települési önkormányzatok **a jövőben**, a közigazgatási régiók **létrejötté után** valószínűsíthető, hogy
- a helyközi közlekedés felelőssége megoszlik
 - = a távolsági közlekedés kormányzati felelősségi körben maradhat
 - = a regionális és (város) környéki személyszállítás a régió-kormányzatok hatáskörébe kerül, a hozzá tartozó forrásokkal együtt
- a helyi közlekedés a települési önkormányzatok hatáskörében marad
- ez a körülmény fokozottabban meg fogja kívánni a települések és a régiók "szövetségét" a szolgáltatások biztosításában, a rájuk osztott felelőségek fenntartásával különösen a nagyvárosok térségében (koordináló szövetségi szervezetek létrehozása valószínű).

A közforgalmú **személyközlekedés szabályozása** Magyarországon alágazati/mód szerinti és területi szempontok alapján az elmúlt évtizedek spontán fejlődési folyamatának eredményeként alakult, ebből adódóan sok esetben nem koherens és különböző jogszabályokban „szétszórtan” található (ld. 1. táblázat), ezért a közforgalmú személyszállítás

szabályozásának korszerűsítése (törvénybe foglalása) időszerű lenne, nem csupán az EU-csatlakozás miatt.

Egy új **személyszállítási törvény/szabályozásra**, mint a személyszállítási közszolgáltatások legfőbb **integráló jogszabályára**, az egyes érintett szereplők szempontjából továbbra is szükség lenne.

Magyarországon a korábbi próbálkozások eredménytelensége után pillanatnyilag alágazati szemléletű szabályozás előkészítése folyik a helyközi autóbussz közlekedésre vonatkozóan.

A személyszállítási közszolgáltatás szélesebb körű szabályozást kíván. Több országban, így pl. NSzK-ban, Ausztriában, Hollandiában külön személyszállítási törvény létezik.

Tárgykör	Vonatkozó jogszabályok	
	Rövid megnevezés	Eredeti szám
Helyi közlekedési feladatok ellátása	Helyi önkormányzatokról Önkormányzati vagyonról	1990/LXV.tv. 1991/XXXIII.tv.
Helyközi közlekedési feladatok ellátása	Koncesszióról Vasútról Közúti közlekedésről	1991/XVI.tv. 1993/XCV.tv. 1988/I.tv.
Szolgáltatások meghatározása	Vasútról Közúti közlekedésről Közúti szolgáltatásról és járművek üzemeltetése Koncesszióról Menetrendek jóváhagyásáról	1993/XCV.tv. 1988./I.tv. 89/1988.(XII.20)MT.r. 1991/XVI.tv. 7/1985.(VII.11.)KM.r.
Viteldíjak/kedvezmények meghatározása	Árak megállapításáról Vasúti személyszállítási díjakról Közúti személyszállítási díjakról Utazási kedvezményekről Mozgáskorlátozottak közl. Támogatásáról Utazási költségtérítésekről	1990/LXXXVII.tv. 28/1996.(XII.20.)KHVM r. 33/1994(XII.24.)KHVM.r 287/1997.(XII.29)Korm. r. 164/1995.(XII.27.)Korm.r. 78/1993(V.12.)Korm.r.
Versenykörülmények	Piaci magatartásról	1996/LVII.tv.
Szolgáltatók kiválasztása	Koncesszióról	1991/XVI.tv.
Költségvetési kapcsolatok	Államháztartásról Önkormányzatok támogatási rendszeréről Fogyasztói árkiegészítésekről	1992/XXXVIII.tv. 1992/LXXXIX.tv. 1991/LXXVII.tv.
Társaság működése	Gazdasági társaságokról Polgári törvénykönyvről	1997/CXLIV.tv. 1977/IV.tv.
Adók	Társasági adókról Általános forgalmi adóról Fogyasztási adóról	1996/LXXXI.tv. 1992/LXXIV.tv. 1991/LXXVIII.tv.
Tulajdonosi jogok	Állami vagyon kezeléséről	1995/XXIX.tv.

1. Táblázat: A személyszállítás szabályozására vonatkozó fontosabb jogszabályok

Hazánkban a közforgalmú közlekedés bizonyára a jövőben is a társadalom és gazdaság működése szempontjából fontos közszolgáltatási rendszer marad, amelynek szabályozása továbbra is **a következő területeken szükséges** (ahogy ez egy "személyszállítási törvény" hiányában, hazánkban "mozaikszabályozásként" a jelenben is van)

- **a hálózati kínálat és szolgáltatási gyakoriság megállapítása** (menetrendek jóváhagyása a miniszter ill. jegyzők (!?) által történik; (ha a viteldíjakat a közgyűlés hagyja jóvá, akkor a "rendelésállományt" jelentő menetrend jóváhagyását is célszerű lenne magasabb szintre emelni)
- **a viteldíjak és kedvezmények meghatározása** (a miniszter ill. a közgyűlések által a pénzügyminiszter egyetértésével történik, az árkiegészítések állami viselése miatt)

- **a szolgáltatók kiválasztása** (a koncessziós jogok odaítélése a miniszter ill. a közgyűlések jogosultsága; ma a szolgáltatók döntően a korábbi állami alapítás jogán "legális monopóliumként" működnek és csupán néhány szolgáltató van, amelyik versenyalapú eljárás ill. szerződés alapján szolgált,)
- **a nem fedezett költségek térítése** (ezt a kérdést jogszabály jelenleg nem kezeli; a költségtérítések ügyét esetenként szolgáltatási szerződés rendezi, pl. állam-MÁV-szerződés, BP-BKV szerződés, vagy több vidéki városban is létező szerződések; a Volán társaságok a helyközi közlekedésben szerződés nélkül szolgált, és üzemeltetési költségtérítést sem kapnak; a helyi közlekedésben – a szerződés nélküli esetekben – gyakran a helyközi közlekedésből keresztfinanszírozzák nem fedezett költségeiket).

A kompetenciák allokálása a jövőben sem fog lényegesen változni, sőt a szerződési kényszerrel ezek komoly feladatot jelentenek a felelős "gazda" testületeknél is.

1.2 A várható EU-szabályozás lényege

A közforgalmú személyszállítás szabályozásának aktualizálása, a közös szolgáltatói piac feltételeinek kialakítása, valamint közpénzek felhasználása miatt, az EU-ban is egyik legfontosabb feladatnak számít és már hosszabb ideje, készül.

A jelenleg érvényben levő szabályozás kulcseleme a „**közszolgáltatási kötelezettség**” értelmezése és kezelése (az 1191/69 ill. 1893/91 számú EU-rendelet). Eszerint piaci körülmények között mód van a „nem öngazdaságos” (veszteséges) esetekben a szolgáltatási kötelezettség elrendelésére az ellátásért felelős testület részéről veszteség-térítési kötelezettség vállalása mellett.

Ennek továbbfejlesztése több éve napirenden levő kérdés. A legutolsó 2002. februárjában több lépcsőben módosított javaslat (COM (2002) 17 final) fő törekvései a közszolgáltatások szabályozott biztosítása, a közpénzek átlátható és takarékos felhasználása. Ezzel kapcsolatban alapvető a hatóság és a szolgáltatók rendezett viszonyának kialakítása, amelynek fő formája a hatóság és szolgáltató közötti **versenyalapú közszolgáltatási szerződés**.

A legújabb javaslatban, az érvényben levő EU-rendeletek egyik kulcseleme a „közszolgáltatási kötelezettség”, tehát már nem szerepel. Az ehhez kapcsolható, minden körülmények között biztosítandó ellátás a "közszolgáltatási követelmények” keretében értelmezhető, amelynek mennyiségi és minőségi tartalma a felelős hatóság gazdasági lehetőségeitől függ. A javaslat filozófiájának lényege a szabályozott piac, amely a **versenyeztetésen alapul**, melynek bevezetése a szolgáltatók kiválasztási folyamatában **két szempontból is fontos: a költségek csökkentése és a minőség javulása** szempontjából.

Az EU eddig megismert szabályozási tervezetei mind a **szabályozott piac** irányába mutatnak, ugyanis a nagy-britanniai (London kivételével) teljesen **deregulált, liberalizált** és sikertelennek minősült megoldást éppúgy kerülni kívánják, mint a **zárt piaci megoldásokat**, amelyek nálunk is jellemzőek és hosszabb távon ebben a formában való működtetésük nem célravezető.

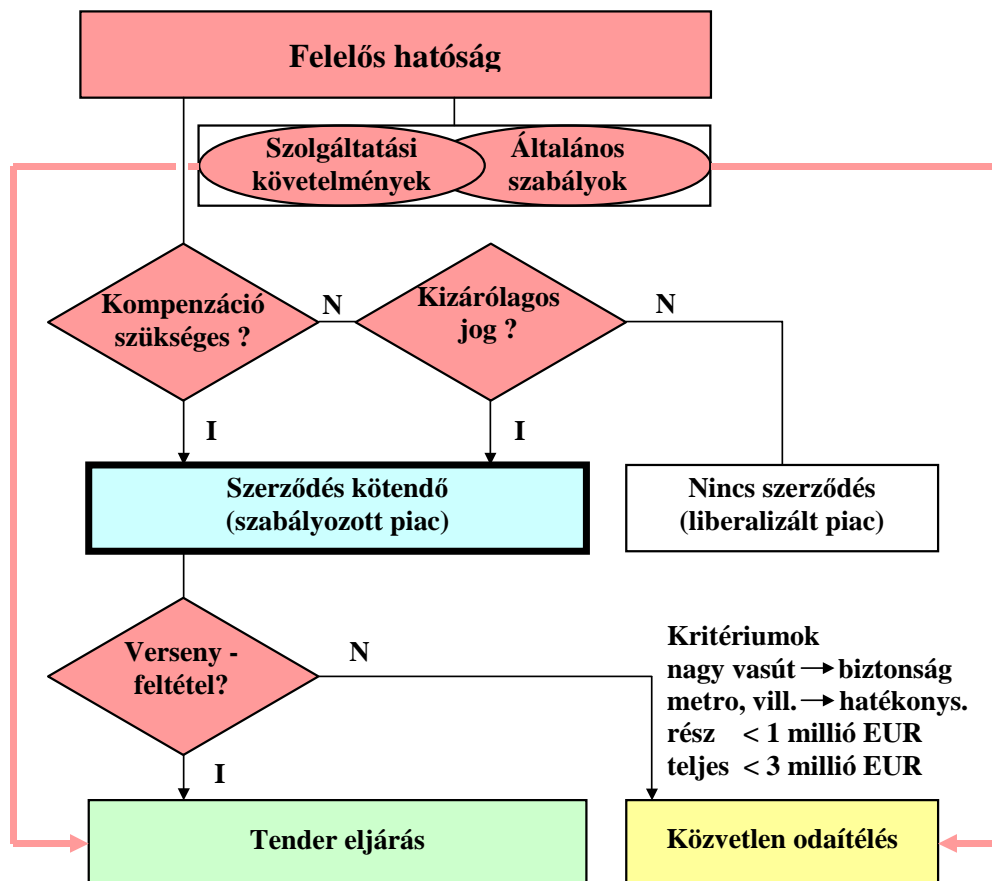
Az új szabályozás-tervezet lényege tehát – amely a hatóságok és szolgáltatók közti viszonyt kívánja rendezetté, ugyanakkor hatékonyabbá tenni – **szolgáltatási szerződések létrehozása**.

Szerződést kell kötni a hatóságnak a szolgáltatóval, **ha**

- a közszolgáltatási követelmények teljesítéséért **költségtérítésre** (kompenzációra) kerül sor (új fejlemény: a német „altmarki eset” óta az árkiegészítés is közpénznek számít!),
- a szolgáltató(k)nak **kizárólagos jogosultságot** adnak a szolgáltatásra (más szolgáltatókat kizárnak).

A szerződések alapja

- **a közszolgáltatási követelmények**, amelyeket adott szolgáltatónak teljesítenie kell (pl. szolgáltatási mennyiségek napszakokra és napokra, minőségi előírások a járművekre vonatkozóan), vagy kooperációs előírások a szolgáltatók között stb.)
- **általános szabályok**, amelyeket minden szolgáltatónak be kell tartania (pl. kedvezményadás, járműszabványok, részvétel integrált jegy-, menetrend- és tájékoztatási rendszerben stb.)



2. ábra: Az EU-szabályozási javaslat lényege

A szerződések odaítélési formái

- A szabályozás a **szolgáltatási követelmények alapján** álló és **verseny keretében létrejövő szerződést** tartja kívánatos formának minden olyan esetben, amikor a 2. táblázatban megadott eseteken túl közpénzek kerülnek a szolgáltatók számára kifizetésre, vagy kizárólagos szolgáltatási jogosultságok kerülnek odaítélésre.

A szerződéseknek meghatározott időre kell szólniuk (autóbusz szolgáltatások esetén max. 8 évre, vasúti és belvízi hajózási szolgáltatások esetén max. 15 évre)

- **Közvetlen odaítélés** is lehetséges a 2. táblázatban összefoglalt esetekben.
- **Minőségi összehasonlítás alapján** is van lehetőség szerződés odaítélésére, egyetlen vonalra vonatkozóan, és amelyért nem jár pénzügyi kompenzáció.

Nagyvasút	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amennyiben a belföldi vagy nemzetközi vasúti biztonsági előírásokat más módon nem lehet betartani ▪ Amennyiben a szerződés éves összege kevesebb, mint €1.000.000 ▪ Amennyiben a teljes hálózat éves értéke kevesebb, mint €3.000.000, és ez az összeg egyetlen szerződés keretében került odaítélésre
Metró	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amennyiben a rendszer nagysága és technikai sajátossága azt jelenti, hogy az ellátó fél jelentős előnyökhöz jut a versenykiírásban ▪ Amennyiben a közvetlen odaítélés ahhoz vezet, hogy a közpénzeket vagy köz oldalról finanszírozott eszközöket jobb hatékonysággal lehet felhasználni ▪ Amennyiben a szerződés éves összege kevesebb, mint €1.000.000 ▪ Amennyiben a teljes hálózat éves értéke kevesebb, mint €3.000.000, és ez az összeg egyetlen szerződés keretében került odaítélésre
Városi vasút	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amennyiben a közvetlen odaítélés ahhoz vezet, hogy a közpénzeket vagy a köz által finanszírozott eszközöket jobb hatékonysággal lehet felhasználni ▪ Amennyiben a szerződés éves összege kevesebb, mint €1.000.000 ▪ Amennyiben a teljes hálózat éves értéke kevesebb, mint €3.000.000, és ez az összeg egyetlen szerződés keretében került odaítélésre
Busz és belföldi vízi út	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amennyiben a szerződés éves összege kevesebb, mint €1.000.000 ▪ Amennyiben a teljes hálózat éves értéke kevesebb, mint €3.000.000, és ez az összeg egyetlen szerződés keretében került odaítélésre

2. Táblázat: A közvetlen odaítélés kritériumai eszközönként

Kompenzációk szabályozása

Kompenzáció a **közszolgáltatási követelmények** és az **általános szabályok** teljesítéséért jár (ebbe nem tartoznak bele az üzemanyagok jövedéki adója visszatérítéséből származó összegek).

A kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a szolgáltató szolgáltatásnyújtásból származó többletköltségeinek és a szolgáltatás többletbevételeinek különbségét (a szolgáltatónak lehetnek egyéb költségei és bevételei is!)

A **többletköltségek** a következő elemeket tartalmazhatják:

- közvetlen költségek
- rezsi, eszközök és terhek arányos költsége
- elfogadható mértékű nyereség
- közszolgáltatási követelmény alkalmazásának következményeként elmulasztott bevétel

A közszolgáltatási követelmények teljesítéséből eredő költségeket a szolgáltató hatékony működése és a megfelelő minőségű szolgáltatások alapján kell kiszámítani.

A **többletbevétel** a következőket tartalmazza:

- menetdíjbevételek
- hirdetési bevételek
- szolgáltatás nyújtása által elkerülhető költségek.

A **tarifakötelezettségként** fizetendő kompenzációk, minden szolgáltatónál azonos módon jelentkeznek.

A kompenzáció mértékét előre rögzíteni kell a szerződés, vagy kompenzációs rendszer időtartamára. Kiigazításra előre meghatározott tényezők vagy körülmények alapján lehetőség van. A kompenzáció minden esetben legalább egy évig rögzített maradjon.

A közszolgáltatási követelmények teljesítéséért kompenzáció csak akkor adható, ha a kérdéses szolgáltató a saját gazdasági érdekeit figyelembe véve a kompenzáció hiányában a követelményeket egyáltalán nem, vagy nem ilyen feltételekkel vagy nem ilyen mértékben teljesítené.

Az EU-ban nincs a személyszállítási szolgáltatások módját, szabályozását illetően egységes szabályozás. A tárgyi rendelet az a dokumentum, amely a tagállamokban **a közszolgáltatás fogalmával összefüggő kötelezettségekre vonatkozó eljárásokat** szabályozza. A tagországok ma ehhez a rendelethez igazodnak.

A rendelet a közszolgáltatásként végzett személyszállításnak csupán egy részére, nevezetesen a **veszteség miatt felhagyni szándékozott, de közérdekből (kötelezettségként) elrendelhető** részére vonatkozik.¹A **közszolgáltatási kötelezettség** olyan szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a közlekedési szolgáltató saját gazdaságossága érdekében nem vállalna (vagy nem ugyanolyan méretekben és nem azonos feltételekkel).

A rendelet

- általánosságban fogalmazza meg, hogy a közlekedési vállalatokra előírt azon közszolgáltatási kötelezettségeket (üzemeltetési, szállítási és tarifális²), amelyek számukra veszteséget okoznak, meg kell szüntetni, mert ezek a kötelezettségek torzítják a versenyfeltételeket;

¹ A személyszállítási közszolgáltatás **egésze** ennél lényegesen szélesebb szabályozást kíván. Ennek keretében minden országban megkülönböztetett figyelmet szentelnek a közszolgáltatási kötelezettség elrendelésének, tekintettel annak pénzügyi, (köz)teherhivvelési vonzataira. Több országban létezik külön **személyszállítási törvény**.

² • Az **üzemeltetési kötelezettség** a közlekedési vállalatnak azokra a vonalakra, vagy berendezésekre vonatkozó kötelezettsége, amelyeknek az üzemeltetését koncesszió, vagy egyenértékű engedély révén kapták az összes intézkedés megtételével ahhoz, hogy a közlekedési igényeket kiszolgálják és amely intézkedések a folyamatosságra, rendszerességre és kapacitásra vonatkozóan megállapított szabványoknak megfelelnek.

- A **szállítási kötelezettség** a közlekedési vállalatnak az a kötelezettsége, hogy minden személyt (vagy árut) meghatározott fuvardíjért és fuvarozási feltételekkel elszállítson.
- A **tarifális kötelezettség** a közlekedési vállalatnak az a kötelezettsége, hogy a hatóságilag megállapított, vagy jóváhagyott, a vállalat üzleti érdekeivel nem összeegyeztethető fuvardíjakat alkalmazzon, amelyek különösen az utasok bizonyos csoportjaira (vagy bizonyos árufajtákra), illetve meghatározott közlekedési útvonalakra vonatkozó kiszabott, vagy a változásukat elutasító tarifális intézkedésekből adódnak.

- feljogosítja a közlekedési vállalatokat arra, hogy a számukra gazdasági hátrányt jelentő **közszolgáltatási kötelezettség megszüntetését** kérjék az ellátásért felelős hatóságtól;
- ha az ellátás érdekében szükségesnek tartja, a hatóság **dönthet a megszüntetni kért szolgáltatás további fenntartása mellett**, azonban csak akkor, ha **képes és hajlandó az ezáltal keletkezett veszteségeket a szolgáltató számára kiegyenlíteni.**

A rendelet a továbbiakban

- a vállalat számára előírja, hogy milyen módon kell igazolniuk a szolgáltatás veszteségességét;
- kötelezi a hatóságot a legkisebb költséggel járó megoldás (közpénzek!) vizsgálatára;
- szabályozza a vállalati kérelmek elbírálásának hatósági eljárását, azok határidejét;
- rendelkezik a hatósági döntéssel járó terhek kiegyenlítésének kötelezettségéről;
- előírja a veszteségtérítés, kiegyenlítés mértéke meghatározásának módszerét és a közszolgáltatási szerződés lényeges elemeit;
- előírja a tagállamok kötelezettségét a rendelet végrehajtásához szükséges rendelet(ek) kiadására.

A rendelet alkalmazásának következményei

- a **Tanács rendelete a csatlakozáskor** – miután a „Közlekedés” c. fejezet tárgyalásakor Magyarország nem kért derogációt – a **magyar jogrendszer részévé válik**;
- ezáltal a hazai, illetve a Magyarországon tevékenykedő közlekedési társaságok automatikusan megkapják a jogot arra, hogy az illetékes hatóságoknál kezdeményezhessék az üzleti érdekeikkel ellentétes szolgáltatások megszüntetését;
- a hatóságot Magyarországon is határidős kötelezettség fogja terhelni az indokoltság vizsgálatára és ennek alapján a szolgáltatás megszüntetésének engedélyezésére, vagy fenntartásának elrendelésére;
- a hatósági döntés része lesz – amennyiben a megfelelő közlekedési szolgáltatás biztosítására azonos feltételek mellett több megoldás is lehetséges – a legkisebb közterhet igénylő közlekedési, vagy üzemeltetési mód kiválasztása;

- a hazai hatóságoknak a szolgáltatás fenntartására vonatkozó döntése kötelezettséget jelent számukra, hogy a közlekedési társaság valós költségei³ alapján igazolható terheit egyenlítse ki.

1.3 A közforgalmú személyszállítás működtetésének és finanszírozásának problémái

A közforgalmú személyszállítási szolgáltatások működtetése, a közszolgáltatások megfelelő keretek közötti biztosítása – az utasoktól befolyó díjbevételeken és a szociális díjak kompenzációjaként juttatott árkiegészítéseken túl – jelentős közpénzeket igényelhet a költségek teljes körű fedezéséhez és némi nyereség eléréséhez.

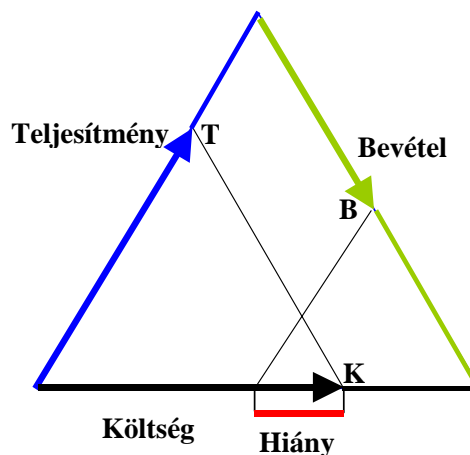
A feladatteljesítéshez tapadó közpénz-igények esetenkénti szükségességének belátása és a **finanszírozás** ilyen formában történő biztosítása, ma még nem intézményesült.

Ezen visszas jelenségek fő oka a felelőségek hatósági, intézményi elkülönültsége és összehangolatlansága, nevezetesen a szakmai ellátási felelősség, valamint a költségvetési, finanszírozási felelősség elválik egymástól és a szolgáltatások ellátási mennyiségi és minőségi vonatkozásai és a költség-, ill. finanszírozási következményei között nem jön létre egyértelmű oksági kapcsolat, és ennek megfelelő gyakorlat.

A magyar szabályozási viszonyok között azonban szükség lenne ennek a „határozatlan gyakorlatnak” a felülvizsgálatára, ugyanis azáltal, hogy a hatóságok

- határozzák meg a szolgáltatási teljesítmények (T) mértékét (menetrendek!),
- ezzel nagyban eldöntik az előállításukhoz szükséges költségek mértékét is (K),
- állapítják meg továbbá a díjakat, így a díjbevételek (B) nagyságát is,

a rendszer "túlhatározottsága" miatt, előbb-utóbb működésképtelenné válhat.



3. ábra: A szolgáltatási teljesítmények, költségek és bevételek által meghatározott főbb finanszírozási összefüggések

³ Az EU Bizottság illetékes Főigazgatóságának álláspontja szerint a közlekedési társaság **összes költségébe** (amelyet a viteldíjbevételeknek és a hatósági kiegyenlítéseknek kell fedezniük) az **üzemeltetési költségek** mellett a **járművek cseréjéhez szükséges ráfordítások** és a közszolgáltató vállalatot megillető **szerény nyereség** is bele tartozik. Ez az álláspont felel meg az ún. **költségalapú árképzésnek**.

A 3. ábra szolgáltatási teljesítmények (T), az előállításukhoz szükséges költségek (K) és az általuk elérhető díjbevételek (B) közti összefüggéseket mutatja a háromszögek segítségével, sematikusán ábrázolva. A közforgalmú közlekedés finanszírozási feltételeit ugyanis döntően ez a három tényező határozza meg.

Amennyiben a díjbevételek (és árkiegészítések együttes összegei) alatta maradnak a költségeknek, akkor a szolgáltatóknál hiány ($H = B - K$) keletkezik, ami veszteséges gazdálkodáshoz és kompenzáció nélkül az évek során a vagyon feléléséhez vezethet.

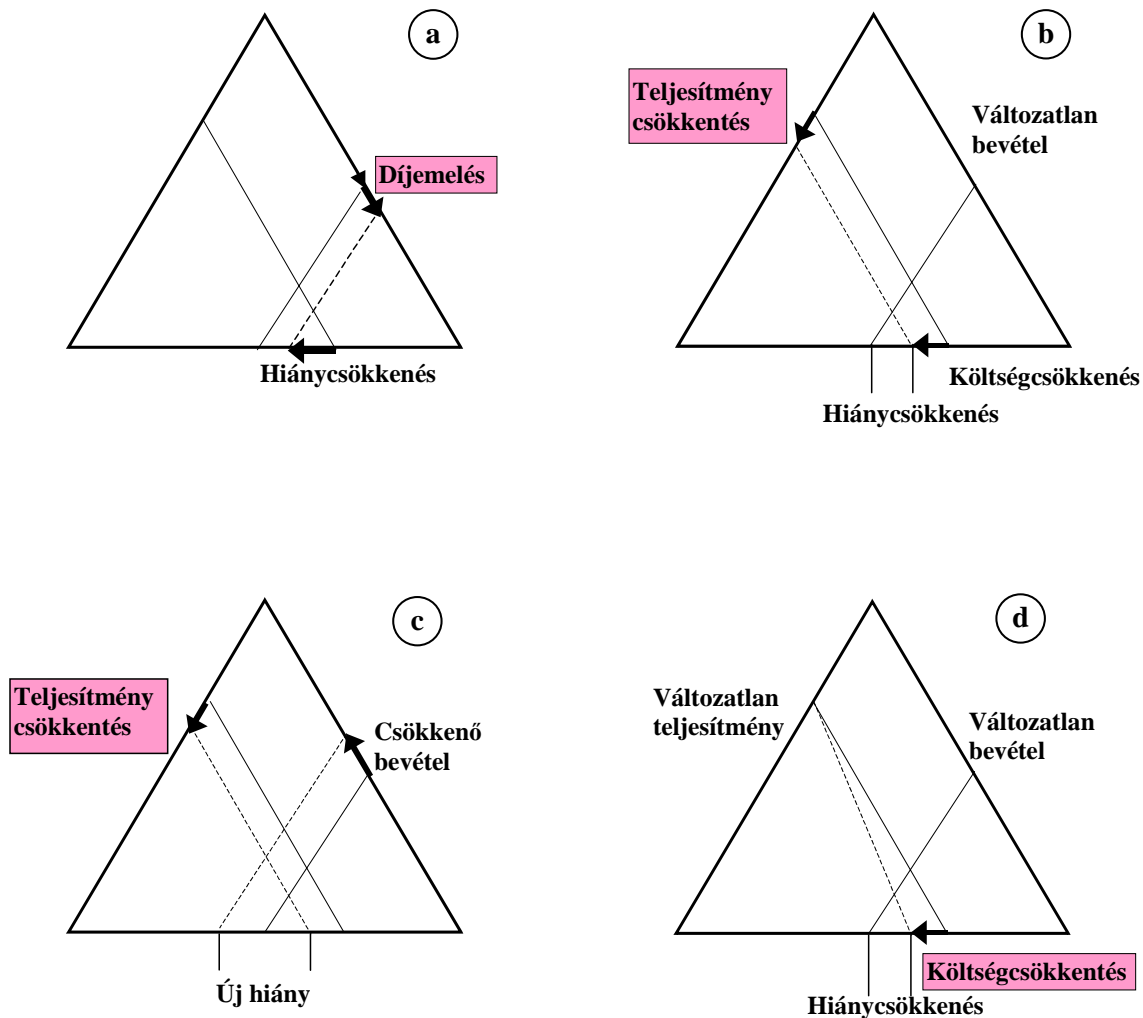
A hatóságnak le kellene mondania vagy a teljesítmények/költségek meghatározásáról, vagy a viteldíjak megállapításáról, hogy a keletkező hiányt a szolgáltatók maguk hatáskörében tudják megszüntetni, vagy csökkenteni. Az ellátási felelősségből adódóan erre a jövőben sem látszik esély, tehát marad a meghatározott feladatok és díjak mellett, **a nem fedezett költségek térítésének igénye.**

A hiány megszüntetésére több lehetőség is kínálkozik, amelyek közül többen is a hatóság (másikban a szolgáltató) tehet, így például (ld.4. ábra):

- **a hatóság a díjak (D) emelésével**, hozzájárulhat a díjbevételek (B) növeléséhez (4. ábra/a. ábra), ami a hiányokat csökkenti,
- **a hatóságok általi teljesítmények (T) csökkentése** költségcsökkentéssel is jár, ami hiánycsökkenést eredményez (változatlan bevételeket feltételezve; (4. ábra/b.), viszont
- a csökkenő teljesítmények csökkenő utasszámokat és így csökkenő bevételeket, továbbá **"új hiányokat"** eredményezhetnek (4. ábra/c.), ami elindítja/erősíti **a közforgalmú közlekedés leépülésének folyamatát,**
- **a szolgáltatók** az azonos teljesítményszinten **raciónalisabb gazdálkodással elérhető költség-csökkentések** révén (4. ábra/d.) a szolgáltatási folyamatok fenntarthatóságára kedvezően hatnak, ezért azokat minden rendelkezésre álló eszközzel ösztönözni kell, így versenyeztetéssel is.

Ezekből következően a hazai szabályozás továbbfejlesztése kapcsán – mint azt korábban már érzékeltettük – mind országosan, mind helyi szinten fel kellene mérni, mekkora szállítási igények vannak, az ezeket kielégítő szolgáltatások milyen reális költségszinten teljesíthetők és a jövőben milyen mértékű igények jelentkeznek és ezekhez milyen mértékű forrásokat tud a kormányzat (és a települési önkormányzatok) a személyszállítás hiányfinanszírozásra költeni. Ezek ismeretében lehet a szolgáltatások mértékéről és a szabályozás pénzügyi következményeiről beszélni és dönteni. Ez akár egy többéves feladat is lehet.

A közszolgáltatások esetében egyesek a szolgáltatást végző **társaságok magánosítása** révén lehetőséget látnak a magántőke bevonására és a magántársaságok hatékonyabb működése révén, ugyanazon szolgáltatás-mennyiség és -színvonal esetén, kisebb mennyiségű közpénz felhasználására.



4. ábra: A szolgáltatások körülményeibe való beavatkozási lehetőségek és következményeik

A közszolgáltatások magánosítása kapcsán egyesek azt gondolják, hogy a hatóságok mentesülhetnek a szolgáltatási követelmények mainál határozottabb formában történő meghatározásától, valamint a szolgáltatások költségei továbbra is a jelenlegi, sok vonatkozásban tisztázatlan körülmények közti szintek szerint alakulnak; valószínűsíthető, hogy a magántársaságok minden költségételt a valós szinten vesznek figyelembe (pl. amortizáció) és egy számukra elfogadható nyereséghányaddal is kalkulálnak, ami összességében oda vezethet, hogy a közforgalmú személyszállítási szolgáltatások többbe kerülnek, mint jelenleg a magánosítás előtt.

Ez a gondolkodásmód azzal a veszéllyel járhat, hogy ha a hatóságok (országos, regionális, helyi) költségvetésükben nem képesek/hajlandók a kívánt kiegészítő forrásokat biztosítani, és burkoltan, az EU által sem kívánt liberalizáció irányába kívánnak elemezni, akkor ez a szolgáltatások mennyiségének, ill. minőségének drasztikus csökkenéséhez, esetenként a teljes megszűnéséhez vezethet, aminek következményei ma még – társadalmilag – beláthatatlanok (itt utalni szeretnénk a legfrissebb iskola- és postabezárási tervekkel kapcsolatos feszültségekre; egy társadalmat nem lehet csupán gazdasági-racionalitási elvek mentén szervezni és működtetni).

Ezek alapján a közforgalmú közlekedés szabályozása forgatókönyvei közül az olyan piaci megoldásokat célszerű kizárnunk, amelyben a szolgáltatók működésének anyagi feltétele az utasok fizetőképes keresletéért való versengéstől függ. Ehelyett olyan piaci megoldásokat kell létrehozni, amelyben az ellátási felelősséget viselő hatóság által, a gazdasági lehetőségek függvényében támasztott követelmények leghatékonyabb kielégítéséért versengenek a szolgáltatók.

Ez tömören "verseny az asztalnál, az utcán való versengés helyett" helyzetnek, azaz a "**szabályozott verseny**" esetének felel meg (itt kívánjuk megjegyezni, hogy a nagyvárosok többségének gyakorlatához hasonlóan sokan a taxizásban is hasonló megoldást tartanának célszerűnek, amely szintén közforgalmú közlekedés, annak egyéni igénybevételű formája és mint ilyen, szintén az önkormányzatok hatáskörébe kellene, hogy tartozzon, amelyik meghatározza, hogy hány taxi, milyen díjjal végezheti a tevékenységet; az alkotmánybíróság döntése a gazdálkodás szabadságát a közszolgáltatás szabályozott biztosításánál fontosabbnak ítélte, ami hátrányos az utasoknak és a taxisoknak egyaránt).

A közszolgáltatás tehát – mint korábban a definícióból is láttuk – nem jelent automatikusan közpénzből történő finanszírozást. Ezzel kapcsolatban gyakran találkozni azzal a nézettel, hogy ha valamely szolgáltatást közszolgáltatássá nyilvánítják, akkor az feltétlen számíthat közpénzből való finanszírozásra.

Ez egyáltalán nem így van, ugyanis valamely közszolgáltatás közpénzből való finanszírozása a szolgáltatások díjbevételek adta költségfedezeti viszonyaitól (és egyelőre a felelős hatóságok ezirányú hajlandóságától függ).

Fenti nézet feltehetőleg a helyi közforgalmú személyszállításnak az önkormányzati törvény „kötelező feladatok” közé való besorolási igényéből fakadhat, amelyekhez a költségvetésből a települések számára normatív juttatás társul. Belátható, hogy a helyi tömegközlekedés nem tehető kötelező feladattá, mivel a tömegközlekedés léte a település méretéből fakadó utazási igények alapján a helyi önkormányzat döntésétől függ (ezért a helyi önkormányzatok tervezett tömegközlekedési célú „normatív” támogatása sem lenne automatikus, hanem a tömegközlekedés megléte alapján igényléssel történne).

A gazdálkodó régiók megjelenése a későbbiekben lehetővé teszi az ellátási felelősség és finanszírozási képesség jelentős részének a régiókhoz való delegálását és a szubszidiaritás elvének érvényre jutását.

A társadalmi szolidaritás elvéből fakadóan biztosítani kell, hogy hazánkban egy település se maradjon menetrend szerinti közforgalmú közlekedési kapcsolat nélkül, és legalább egyfajta „alapfokú” ellátás valamilyen szervezett formában biztosított legyen (akár helyi alvállalkozók bevonásával), aminek minimális mértékét a „veszélyeztetett helyeken” közszolgáltatási követelményeknek tételesen kell tartalmaznia.

A helyközi utazási igényeket a vasúti és az autóbusz-szolgáltatók a jövőben tudatosabban együttműködve elégítik ki, az állam munkamegosztásra vonatkozó döntése és elfogadott menetrendek alapján. Ílymódon a vasúti és autóbusz szolgáltatók között verseny nem lehetséges, hanem egymást segítő, irányítottan együttműködő szolgáltatási tevékenység. Verseny az egyes alágazatokon (pl. autóbusz szolgáltatáson) belül a szolgáltatók között a felelős hatóságok által meghatározott szolgáltatási követelmények jobb teljesítéséért és a szolgáltatási jogosultság elnyeréséért lehet. A verseny a pályázat eldöntése és a szolgáltatási szerződés megkötésével megszűnik, annak lejártáig a szolgáltatási jogosultság birtokába jutott

szolgáltatót a hatóság és az utasok ellenőrzik és ösztönzik a minőség tartására (ezt segítheti a következő időszakban a szolgáltatási lehetőség újbóli elnyerésének reménye is).

2. A szolgáltatások működését megalapozó ismeretek

A közforgalmú közlekedés finanszírozási kérdéseinek tisztázásához célszerű az ellátandó igényekről, a keletkező költségekről és bevételekről, valamint ezek egyéb jelenségeket meghatározó voltáról is előljáróban szólni.

2.1 A közlekedési igények megismerésének fontossága

A közlekedés feladata a gazdasági és társadalmi élet fejlődése kapcsán kialakuló területi munkamegosztásból és a nemzetközi kapcsolatokból fakadó közlekedési, személy- és áruszállítási igények gazdaságos, biztonságos, környezetkímélő stb. kielégítése.

A közlekedéspolitikai feladata a közlekedési rendszerben a működési feszültségek és a várható igény- és körülményváltozások megfelelő elemzése alapján olyan célok megfogalmazása, amelyek megfelelő intézkedések révén elősegítik a közlekedési folyamatok kívánatos irányba történő alakulását.

Ezen szakmai, szakigazgatási elvárásoknak az állam, a közlekedési tárca, mint az országos infrastruktúra és a helyközi személyközlekedési ellátás felelőse, csak akkor tud igazából megfelelni, ha a különböző területegységek közötti összeköttetést biztosító közlekedési hálózatokon a **személy-(és teher)forgalmi igények** várható nagyságáról megbízható ismeretekkel rendelkezik és az egyes, a közlekedéspolitikai irányába mutató intézkedésekkel (pl. közlekedési igénybefolyásoló szabályozások, szervezetkorszerűsítések, infrastruktúra-fejlesztések stb.) kapcsolatban képes a forgalom szerkezeti és hálózati változását, valamint következményhatásait megfelelő módon előre jelezni és kezelni. Különben a szándékok és a valóság elszakadnak egymástól és a forgalom spontán fejlődése révén nem kívánatos tendenciák, valamint közösségi veszteségek jelentkeznek a közlekedési rendszerben.

Ehhez a személyközlekedésre vonatkozóan is olyan **tervezési eszközrendszerre (modellekre)** van szükség, amely a terület- és településfejlődést, a közlekedési rendszer kínálati jellemzőit, valamint különböző lakossági keresleti csoportok közlekedési szokásait figyelembe véve valamennyi közlekedési módot átfogva, komplex módon teszi lehetővé a helyközi forgalmi igényáramok, illetve a hálózati forgalmi terhelések meghatározását. Ez a követelmény a jelenben csak részlegesen teljesíthető, elsősorban a közlekedési kereslet-alakulás hatásmechanizmusának hiányos ismerete miatt, ami a közlekedési statisztikai rendszer hiányosságából fakad.

Ezzel kapcsolatban lényeges utalni azokra a közlekedési **körülményváltozásra**, amelyek az elmúlt időszakban a társadalmi-gazdasági változásokból fakadtak, így például

- a nagyvállalatok megszűnése és a finanszírozási nehézségek miatt csökkent a közforgalmú (tömeg-) közlekedési szolgáltatások gyakorisága és az ellátás színvonala,
- a szgk-hoz való hozzájutás liberalizálása következtében nőtt a szgk-állomány és vele a közúti forgalom zsúfoltsága, így nőttek a közúti eljutási idők, romlott a baleseti helyzet és fokozódtak a környezeti ártalmak,

A közösségi/közforgalmú közlekedésre jutó igényeket a közforgalmú közlekedés együttes kínálati lehetőségei, vagyis a vonat- és autóbusz-közlekedés kapacitásainak ésszerű összehangolásával szükséges kielégíteni (ezt különben hangsúlyossá teszik az állam éves terhei a MÁV deficitből adódóan).

Az ellátás tehát a szolgáltatások (viszonylatok) egymásra épülő hierarchikus rendszere révén valósul meg, amit a szolgáltatási követelmények közlekedési módokra vonatkozó megállapításánál a hatóságoknak figyelembe kell venniük.

Jelenleg sok esetben – amikor nem a hatóság a kezdeményező és szerződés sincs – szolgáltatási követelmények megfogalmazására sem kerül sor, ilyenkor a szolgáltatások szintje és mennyisége a megelőző időszakok ellátásához igazodik, és döntően a szolgáltató üzleti szempontjaitól függ. Ez inkább a helyközi, mint a helyi közlekedésre vonatkozik, mert némely településen készülnek ilyen irányú vizsgálatok (pl. Budapest, Szeged, Debrecen stb.).

Így országos szinten is felmerül az igény annak vizsgálatára, hogy a kialakult közlekedés módonkénti tevékenysége és teljesítménye mennyiben van összhangban a magyar közlekedéspolitikai céljaival, mennyiben felel meg a település-/területközi közösségi (tömeg-) közlekedési igények kielégítésének módja, a nemzetgazdaság teherviselése szempontból optimális feladatmegosztásnak, figyelemmel az együttes, a vasúti és közúti közösségi közlekedési kínálati teljesítményekre, valamint az egyéni szgk-használat növekedéséből adódó körülményekre.

Egy ilyenfajta **összközlekedési vizsgálat** elvégzése elengedhetetlennek tűnik abból a szempontból, hogy az állam (esetleg a régiók), mint a helyközi közlekedési ellátásért felelős, a későbbiekben hogyan kívánja befolyásolni (főleg környezeti és teherviselési okokból), a mára nagyrészt spontán módon alakult egyéni és közösségi közlekedési arányokat, milyen feladatokat szán a közösségi közlekedésen belül a vasúti és autóbusz-közlekedésnek, illetve hogy milyen mértékű szolgáltatói tevékenységet és milyen módon kíván állami körben tartani, ill. esetleg koncessziók keretében működtetni, figyelemmel a várható finanszírozási terhekre is.

A vizsgálat keretében el kell érni az utazási igények nagyságának, összetételének hálózati/vonali megismerését, hogy a későbbiekben a kielégítésüket szolgáló kínálati teljesítmények költségeivel összevetve a szolgáltatói ajánlatok megalapozottsága és hatékonysága a felelős testületek által is becsülhető és az ajánlatok pénzügyileg is értékelhetők legyenek (egy ilyen átfogó országos vizsgálat ugyan százmilliós nagyságrendű lehet, de ez elenyésző a közforgalmú közlekedésre fordított évi több tízmilliárd Ft-os összegeknek).

A hatóságoknak el kellene mozdulniuk abba az irányba, hogy képesek legyenek "gazdaszerepüket" ellátni és ne csupán történjenek velük a dolgok, így a közforgalmú szolgáltatások is.

2.2 A viteldíjak, bevételek és a költségfedezet összefüggései

A viteldíjszintek ill. a viteldíjak a társadalmi terhelhetőség és a költségfedezési szükségyszerűség kompromisszumaként alakulnak.

Hazai viszonyaink között a jövedelmeknek, a korábbi rendszerből örökölt mérsékelt munkabérekéből fakadó alacsonyabb volta és az eszköz-, valamint üzemanyagárak nyugati

begyűrűzése következtében relatív a magasabb költségek miatt költségkövető ill. fedező viteldíjakról még jó ideig nem lehet szó.

A viteldíjszintek megállapítása a felelős testületek (kormányzat és helyi önkormányzatok) feladata a pénzügyi tárca jóváhagyásával, tekintettel arra, hogy a szociális indokú **kedvezmények** utáni "**árkiegészítéseket**" az állam viseli.

Ezen a ponton fel kell vetni, hogy hosszútávon fenntartható-e ez a kettősség, nevezetesen, hogy ugyan a helyi önkormányzat az ármegállapító hatóság, de a kedvezmények következtében jelentkező ár-kiegészítési vonzatok miatt, az állam, a pénzügyminisztérium révén részese a döntési folyamatnak. A helyi önkormányzatok szuverenitása és gazdálkodásuk egyéb vonatkozásainak rendezése okán és keretében felvethető a kedvezmények kezelésének a helyi önkormányzatokhoz való telepítése (a %-kulcs helyett bérletenként fix összegű támogatás).

A viteldíjak az ármegállapítás szempontjából maximált árat jelentenek, amelyek általában megegyeznek a meghirdetett díjakkal.

A viszonylag alacsony jövedelemszintekhez igazodó viteldíjak eleve jelentős engedményt tartalmaznak, amihez társulnak a szociálisan ill. jövedelem szempontjából gyengébb rétegek (nyugdíjasok, tanulók) jelentős kedvezményei, mely körülmények együttesen okozzák a közforgalmú személyszállítási szolgáltatások alulfinanszírozását.

Ettől függetlenül úgy véljük, hogy a helyközi viteldíjszintek maximálását és központi megállapítását a régiók belépéséig és a jövedelemszintek bizonyos mértékű növekedéséig fenn kellene tartani.

Számottevőek az állami/közszolgálati alkalmazottak kedvezményei is, amelyek jövedelemkiegészítésnek tekinthetők.

Az aktív, nem közszolgálati dolgozók azok, akik a teljes áru viteldíjakat megfizetik, de ők is csupán az eseti jegyes utazások során, mivel a helyközi munkába járásra használt bérletek esetében a munkáltatók a díjakat döntő mértékben térítik (86%-ot a vonatbérletek és 80%-ot a buszbérletek esetében). A **munkáltatói költségtérítés** intézményével kapcsolatban többen felvetik ennek alkotmányosságát, ugyanis az állam ily módon beavatkozik a – ma már sokszor magán – gazdálkodó szervezetek gazdálkodási önállóságába (arra hivatkoznak, hogy az állam adót vehet ki, de jövedelemszerű költségtérítést nem írhat elő). Ugyanakkor az is köztudott, hogy e közvetett támogatás nélkül a helyközi személyszállítás finanszírozása igen nehéz helyzetbe kerülne, ugyanis az egyedi jegyár 44-szereseként megállapított bérletárak alapján képződő bevételek jelentős tételt képeznek a társaságok költségvetésében.

A helyzetet „legalizálhatná”, ha a munkáltatói költségtérítés kötelező jellegét „megengedhetővé” változtatnák, bár féltő, hogy akkor tovább csökkenne az a munkáltatói kör, amelyik továbbra is vállalná a térítést.

Az ellentmondásosság ellenére – közlekedéspolitikai megfontolásokból – gyakran a helyi dolgozói tömegközlekedési bérletekkel kapcsolatban is felvetődik a költségtérítés bevezetésének igénye. Ennek elsősorban költségvetési akadályai vannak, ugyanis a térítés költségként való elszámolhatósága csökkentené az adóbevételeket, továbbá a közszolgálati szférában a dolgozók utáni térítés növelné a költségvetés terheit.

Mindenesetre visszásnak ítélnélhető a mai helyzet, ha figyelembe vesszük, hogy a személygépkocsi használat költségtérítésére több lehetőség is van.

Üzletpolitikai kedvezmény – tekintettel a szolgáltatók jelentős hányadának veszteségeségére (pl. MÁV, BKV és a többi helyi szolgáltató) nem is nagyon létezik. Ha bizonyos eseményekhez kapcsolódván meg is hirdetnek kedvezményes akciókat, azok is paradoxnak tűnhetnek, ugyanis ezekre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a díjkedvezmény következtében jelentkező többletutazás többletköltséggel nem járnak, és többletbevételt generálnak.

Összességében megállapíthatjuk, viteldíj- és kedvezményrendszerünk nem egységes és sok vonatkozásban bizonytalan, továbbá tartalmában és kezelésében magán viseli a korábbi időszak sok szempontból paternalista állami gondoskodás jegyeit, amit szociális szempontból – főleg az alacsonyabb jövedelemszintek miatt – még jó ideig fenn kell tartani.

A **szolgáltatók bevételei** három forrásból származnak:

- **viteldíjbevételek** (~X% teljes árú viteldíjából ~Y% kedvezményes viteldíjából)
- **árkiegészítés** a kedvezményes tanuló és nyugdíjas jegyek/bérletek után az árkiegészítéseket az állam biztosítja „állampolgári jogn”, a helyi és helyközi esetekben egyaránt.
- **költségtérítés** a hiányzó költségek fedezésére (~W%).

Törekvés van arra, hogy a viteldíjbevételek növekedjenek, valamint a csökkenő állami kedvezmény-hányadok mellett, a különböző hatékonyságnövelő intézkedések hatására, a költség-támogatások csökkenjenek. Ezen tendenciák ellenére úgy tűnik, hogy az állam "árkiegészítő" támogatása nélkül a tömegközlekedés rendszere összeomlana. A fő probléma, hogy a költségek szinte EU-szinten vannak, a bérek kivételével, mely utóbbiak egyelőre magasabb viteldíjszinteket sem tesznek lehetővé az utasoknál.

A közszolgáltatások **finanszírozási forrásai** az EU-javaslat adaptálása után sem fognak lényegében változni, ugyanis:

- a viteldíjbevételek nagysága a gazdaságilag-politikailag lehetséges díjszintektől függ,
- az „árkiegészítés” intézménye mint „általános szabály” következménye a jövőben is fennmarad; mértéke az állami teherviselés függvénye,
- a közforgalmú személyszállítási szolgáltatások a viteldíjak társadalmi behatároltsága miatt sok esetben veszteségesek és, ha csökkenő mértékben is, a jövőben is azok maradhatnak;
- a nem fedezett „költségek térítése” a szolgáltatási szerződés típusától függően az abban (verseny alapján, vagy anélkül) megállapodott mértékű lehet.

Tekintettel arra, hogy az utazási kereslet és az ezáltal elérhető személyszállítási bevételek mértéke döntő módon meghatározza az üzemeltetők költségeit, valamint költségeik fedezetét ill. a szolgáltatások gazdaságosságát, szükséges, hogy a szolgáltatások előkészítésénél a szolgáltatók pályázat útján való kiválasztásánál, az ellátásért felelős testületek képviselői képesek legyenek a gazdaságos és gazdaságtalan szolgáltatások megítélésére és a szerződések pénzügyi feltételeinek ennek megfelelő megállapítására (mivel gazdaságtalan szolgáltatás a köz-szolgáltatóktól nem várható el, ezért költségtérítésre lehet szükség; egy-egy szolgáltató esetében ugyan elképzelhető az azonos típusú szolgáltatási körön belül, az egyes tevékenységek közötti „keresztelszámolás”, de ebben az esetben is tudni kell, hogy a különböző tevékenységi körökben milyenek az utazási igények, a hozzávetőleges költségek ill. a költségfedezet mértéke).

A **személyszállítás költségei**, ill. a személyszállítási teljesítmények létrehozásával kapcsolatos élő- és holtmunka ráfordítások számbavétele és az egységnyi teljesítményekre jutó költségek kalkulációja 1992. óta a Számviteli Törvény előírásai és elvei szerint történik. Mindemellett a szolgáltatást nyújtó vállalatok az eltérő szolgáltatási szerkezete, különböző szervezeti felépítése, a tulajdonosi irányítási és működési rendszere eltérő sajátosságai miatt eltérő költség-nyilvántartási rendszerek alakulhattak ki.

Az önköltség számítási szabályzatok a költségeket általában az alábbi **főbb költség-kategóriák** szerint csoportosítja:

- **közvetlen költségek**, melynek részei:
 - állandó (teljesítménnyel nem változó) költségek,
 - teljesítménnyel változó,
- **közvetett költségek.**

A könyvelési rendszerben az **üzletkörönkénti elkülönítést** is meg kell oldania, ugyanis az EU elvei szerint keresztfinanszírozásra – márpedig erre szükség lehet – csak azonos tevékenységi körön belüli szolgáltatások között van lehetőség.

A szolgáltatói társaságoknak – az eltérő költség szerkezet és szintek miatt - a következő személyszállítási **tevékenységi/üzletkörök** ill. **kalkulációs egységek** megkülönböztetése célszerű:

- **helyi közlekedési társaságoknál:**
 - közlekedési eszközfajta szerint (busz, villamos, trolis, metro, HÉV stb.)
 - járműtípusok szerint (szóló, csuklós típusok; szerelvény típusok stb.)
 - működési terület szerint (belvárost érintő, külvárosi, hegyvidéki), stb.
- **vasúti társaságoknál**
 - vonattípusok szerint (elővárosi, távolsági expressz, személy, IC nemzetközi stb.)
 - mozdony- és kocsi típus szerint
 - (infrastruktúra-/pályatípus szerint), stb.
- **autóbusz társaságoknál**
 - tevékenységi körönként (helyi, elővárosi, környéki, távolsági, nemzetközi)
 - járműtípusonként (szóló, csuklós), stb.

Ezen általános felosztáson belül, társaságonként eltérő ún. kalkulációs termékcsoportok léteznek, amelyekre vonatkozóan a közvetlen költségek egyenesen, a közvetett költségek különböző mutatók alkalmazásával kerülnek felosztásra.

A hatóságokkal való egyezkedés és a tárgyalások során a különböző szolgáltatási „termékek” egységére (pl. 1000 fhkm) vonatkozó költségek döntő szerepet játszanak. A költségek kimutatásával és a társadalmi/hatósági elismertettségével kapcsolatban fontos lehet, hogy **az átlagköltség számítás** mellett a **határ-(marginális) költségszámítás** lehetőségét is biztosítsa.

A hatóságok megfelelő szakértői támogatással arra kell, hogy készítsék a szolgáltatókat, hogy a marginális költségek megismerésével aknázzák ki költségcsökkentési lehetőségeiket. A későbbiekben, a versenyeztetés kiszélesedésével, ez adhat alapot maguknak a szolgáltatóknak is, a kínálózó többlétszolgáltatások elvállalásáért vívott versenyben, a kedvező ajánlatok elkészítéséhez.

A személyszállításban a következő **főbb költségelemek** ismerete fontos:

- **személyi jellegű költségek**
- **járművekkel kapcsolatos költségek**
 - üzemeltetési, fenntartási költségek
 - amortizációs költségek
- **infrastruktúrával kapcsolatos költségek**
 - üzemeltetési, fenntartási költségek
 - amortizációs költségek (vagy infrastruktúra használati díjak)
- **irányítási költségek**

Főleg a **jármű-amortizációs költségtételekből** képződő források – az elmúlt években bekövetkezett árrobbanás miatt – jelenleg nem teszik lehetővé a járművek pótlását, sőt az amortizációs forrásokat gyakran üzemeltetési költségek fedezésére kénytelenek fordítani a szolgáltatók.

Ez inkább ágazatszanálási és nem ágazatszabályozási kérdés, amit ettől a feladattól függetlenül is meg kell oldani.

Az EU-szabályozás szellemének megfelelően a teljes költségek fedezésére törekedhetünk, vagyis a veszteségkiegyenlítés a teljes költségek szintjére (az amortizációs költségeket is beleértve) vonatkozzon. Ahhoz, hogy az ily módon elismert és elszámolt költségek fedezzék is a „termelési költségek” egészét (személyzet, jármű, infrastruktúra és működtetés) csak megfelelő értékű eszközök amortizációjából van esély.

Másfelől, az emelkedő amortizációs költséghányad miatt megnövekvő költségek minden bizonnyal maguk után vonják a viteldíjak emelésének igényét a testületek részéről, aminek viszont egyelőre a személyi jövedelemszintek szabnak határt.

A társasági költségek, a különböző bevételek különbözeteiként jelentkező **veszteségek** kialakulását, továbbá a díjkalkulációs összefüggések elvének egyszerűsített vázlatát a 6. ábra szemlélteti.

A 6. ábra alapján az ártörvényben megfogalmazott és gyakran hivatkozott tétel, mely szerint az árat úgy kell megállapítani, hogy „a költségek fedezésén felül még szerény nyereséget is biztosítson” közgazdaságilag pontatlan, ugyanis azt is meg kellene mondani, hogy az ár mely utas-mennyiség ill. teljesítménytömeg mellett értelmezendő. Kívánatos, hogy a szolgáltatók és a díjmegállapító hatóságok is tisztában legyenek a költségfedező díj nagyságával (egységdíj=egységköltség), hogy aztán a menetdíjrendszer különböző differenciáló sajátosságai – de elsősorban a szociálpolitikai kedvezményezés – mennyivel kisebb bevételekre ad csak lehetőséget.

Az elvi ábrán felvázolt kép sajnos egyre inkább elfogadott gyakorlattá válik: a termelési tényezők megnövekedett árai ill. költségei, valamint a csökkenő utasszámok miatt – a növekvő menetdíjak ellenére – mérsékeltebb bevételi lehetőségek adódnak és a menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások jelentős része (a MÁV szolgáltatásai az IC és a nemzetközi forgalom kivételével, a helyi közösségi szolgáltatások) veszteséges. Másik kedvezőtlen tendencia, hogy a költség-térítések (BKV-nál „támogatás”, MÁV-nál „termelői árkiegészítés”) összege a többi bevétellel együtt nem elegendő az összköltségek fedezésére és a hiány évről-évre nő (pl. a MÁV és a BKV esetében).

Ez azon túl, hogy a társaságok vagyónának feléléséhez, az eszközállomány fokozatos színvonalromlásához vezet, nem szabadítja meg a felelős testületeket (kormányzat, önkormányzat) a felhalmozott hiányok időszakos rendezésétől (szanálásától).

Az átlagköltségek alapján történő díjszámítás lehetővé teszi a teljes költségeket fedező díjak kalkulálását, ami a szolgáltatási szerződésekben a fedezetlen költségek pótlására, „költségtérítés“ formájában jelenik meg. A marginális költségeken alapuló díjak ugyanis csak részleges költségfedezetet biztosítanak, mivel általában a teljesítményfüggő, változó költségeken alapulnak (ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy erősödnek az EU-kutatás-fejlesztési programjaiban azok a törekvések, amelyek a hosszabb élettartamú infrastruktúra állandóbb jellegű költségeit is marginalizálni és az árképzés alapjául tenni kívánják).

A szolgáltatások veszteségeivel kapcsolatban ugyan a **teljes költségek veszteséghányadának** térítésére kell törekedni, de ez el is kényelmesítheti a szolgáltatókat, ezért a hatóságok megfelelő szakértői támogatással arra kell, hogy készítsék a szolgáltatókat, hogy a marginális költségek megismerésével aknázzák ki költségcsökkentési lehetőségeiket. A későbbiekben, a versenyeztetés kiszélesedésével, ez adhat alapot, maguknak a szolgáltatóknak is, a kínálkozó többletszolgáltatások elvállalásáért vívott versenyben egy kedvező ajánlat elkészítéséhez.

A veszteségek térítésének lehetőségét és mértékét a **hatóságok pénzügyi forrásai** befolyásolják.

Úgy tűnik, a pénzügyi korlátok – amelyek a helyközi közlekedésben teljes mértékben, a helyi közlekedésben részlegesen a PM által "gondozott" költségvetés korlátai – voltak eddig a változások fő akadályozói (emellett a tulajdonviszonyok helyenkénti kuszasága, a lehetséges privatizációs elképzelések kiforratlansága is hozzájárulnak a mozdulatlansághoz).

A problémák nagy része abból adódik, hogy a PM, a közlekedési tárca mellett az állami felelősség másik letéteményese, nem lát lehetőséget több forrásra a közforgalmú közlekedés árkiegészítései mellett esetleges további veszteségek fedezéséhez. Pedig ilyen igények már ma is létezhetnek a vasúti személyszállításon kívül, a helyközi autóbusz közlekedésben is. Ehhez a kérdéshez és így a személyszállítás szabályozás megváltoztatásához senki nem nyúl szívesen, mert a közlekedési és pénzügyi tárca közti megosztottság és összehangolatlanág az ellátási felelősségviselés vonatkozásában, operatív szinten nem tűnik kiküszöbölhetőnek. Ehhez felsőbb szintű, politikai jellegű és erejű döntés kell!

Ily módon függnék össze az ellátási szintek és költségszintek ill. a költségek, valamint a személyi jövedelmek, ill. a megállapítható viteldíjszintek, ill. bevételek, továbbá a veszteségtérítési igények, ill. a költségvetési forrásigények, amelyeket a szabályozás során figyelembe kell venni (ld. 7. ábra). Ebből kifolyólag kell külön is foglalkozni a viteldíj-, ill. a kedvezmény rendszer EU-konformitálásával és fenntartásával, ezen belül egyik hazai sajátosságunkkal, a munkáltatói térítéssel a helyközi „dolgozó” bérletek vonatkozásában. Szintén foglalkozni kell a személyszállítás társadalmi teljes költségei megfizetésének, díjasításának ügyével is (az externális hatások kedvezőbb volta teszi a tömegközlekedést támogatásra érdemesnek az EU-ban is).

Ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban megnő a hatóságoknál és a társaságoknál az üzemeltetési költségek és a lehetséges várható bevételek ismeretének jelentősége. E téren a két fél különböző pozícióban van. A hatóságok alku-pozíciója – megfelelő szakemberek és

szakismeret hiányában – meglehetősen gyenge. A szolgáltatók számára is – a potenciális versenyhelyzet – új szakmai kihívást és kockázatot jelent a megfelelő ajánlatok tétele során.

2.3 Kereslet-ár-költség összefüggések

Anélkül, hogy most a személyszállítási tevékenység önköltség-számítási módszerébe belemehetnénk, a „költségalapú árak” tartalmán érdemes elgondolkodni, ugyanis számos problémát vetnek fel.

Abból kell kiindulni, hogy - a nem kellő hatékonysággal működő szolgáltató költségeit az utasok által díj formájában megfizettetni nem megengedhető; a hatékonyság-javítás eszköze a verseny, ahol ez ma még nem igazán lehetséges, ott a szervezet- és gazdálkodás-korszerűsítés, a reform igen fontos.

A társadalmi érdekből fenntartandó (sokszor nem jövedelmező) szolgáltatások költségeit szintén nem lehet a sokszor éppen gazdaságilag kedvezőtlenebb helyzetben levő használókkal megfizettetni; az ilyen esetekben az állam ellátási felelősségéből fakadó finanszírozási kötelezettségeknek kell részlegesen belépnie.

A közszolgáltatási teljesítmények kihasználtsága különböző, ha valamely okból azonos mennyiségű szolgáltatást bocsátunk ki – csökkenő utas-tömeg esetén - akkor kisebb lesz a szolgáltatások kihasználtsága, ezzel a bevételtermelő képessége, vagyis a költségfedező képesség romlik.

Ez azt jelenti, hogy az utasok által fizetendő díjat méltánytalan lenne a (növekvő) összköltségekhez, ill. egyre csökkenő mértékű kihasználtsághoz igazítani. Ha ezt tennénk, a szolgáltatót egyáltalán nem ösztönöznénk költségtakarékosságra ill. a hatékonyság növelésére.

Anélkül, hogy most további részletekbe belemehetnénk, elmondhatjuk: a kereslet és az alkalmazható díjak viszonya, valamint az elérhető bevételek viszonya a költségekhez, alapvető jelentőségűek.

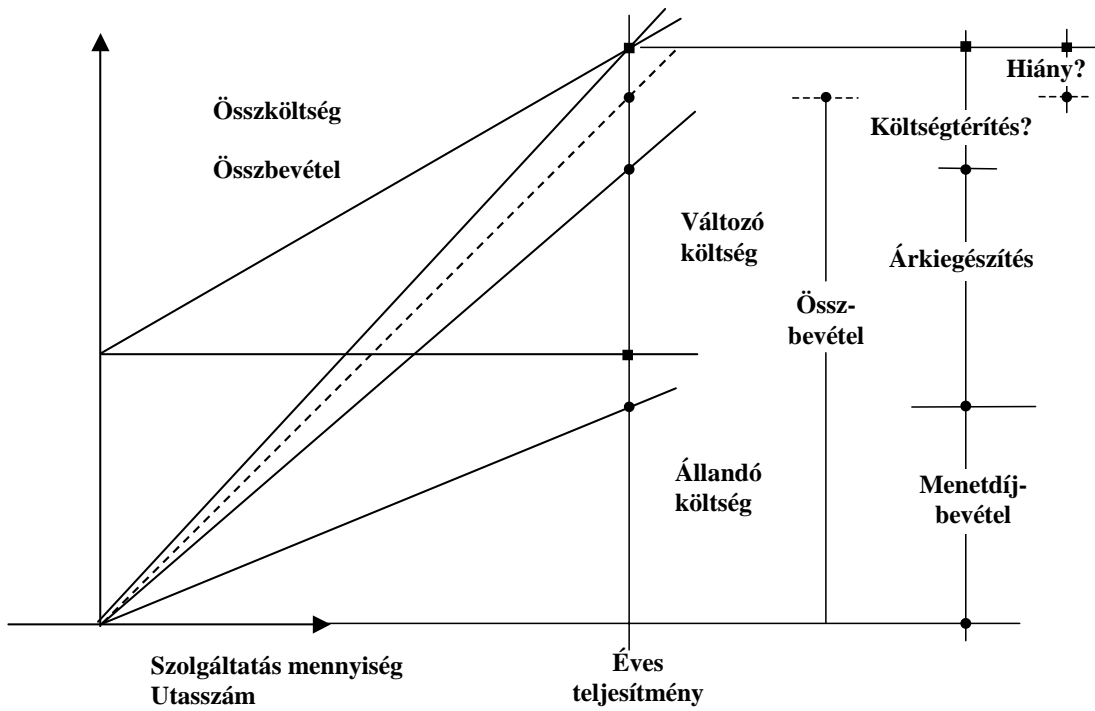
Ezek megfelelő részletességű társasági statisztikákból, valamint a különböző típusú marketing vizsgálatok alapján ismerhetők meg, amelyekre a magyar társaságok nem szívesen költenek.

Ehhez bizonyára hozzájárul, hogy az árak „elrendeltek”, ami csökkenti a társaságok „kalkulációs szabadságát”.

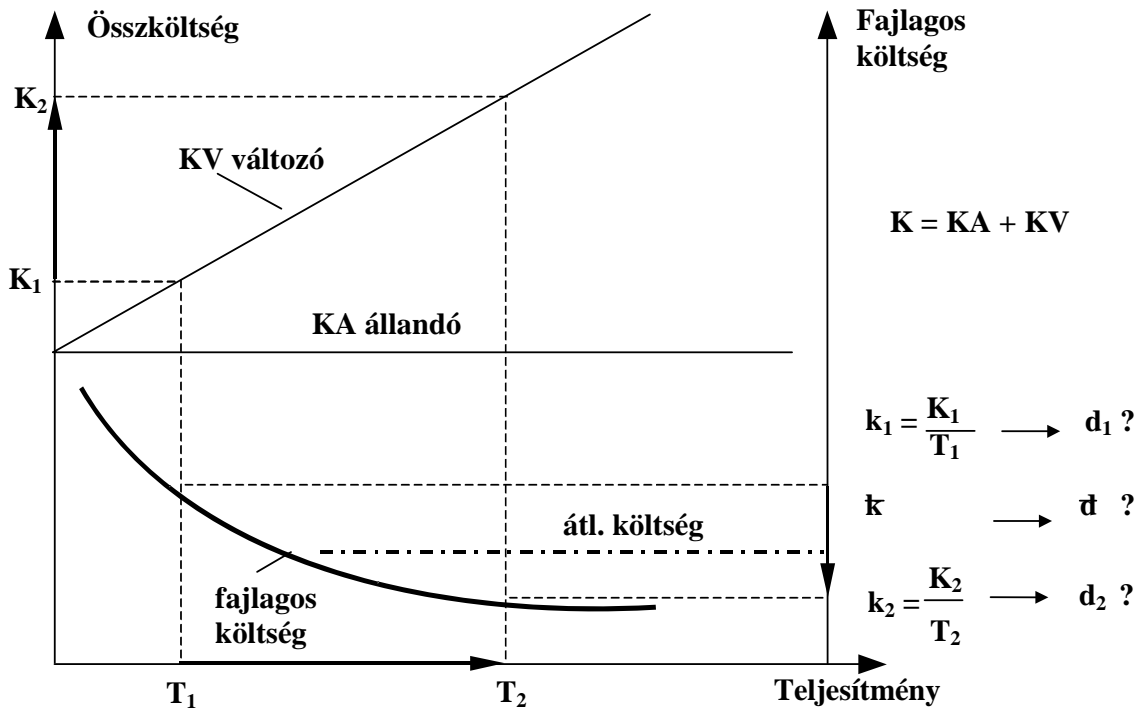
Úgy véljük – a díjmegállapítással összefüggésben – célszerű a legalapvetőbb összefüggéseket és közforgalmú közlekedés sajátosságait legalább elvi szinten áttekinteni.

Általánosságban a kereslet és az árak összefüggéseit a 8. ábra szemlélteti.

Az árnövekedés hatására csökken a kereslet, árcsökkenésnél növekvő kereslettel számolhatunk.

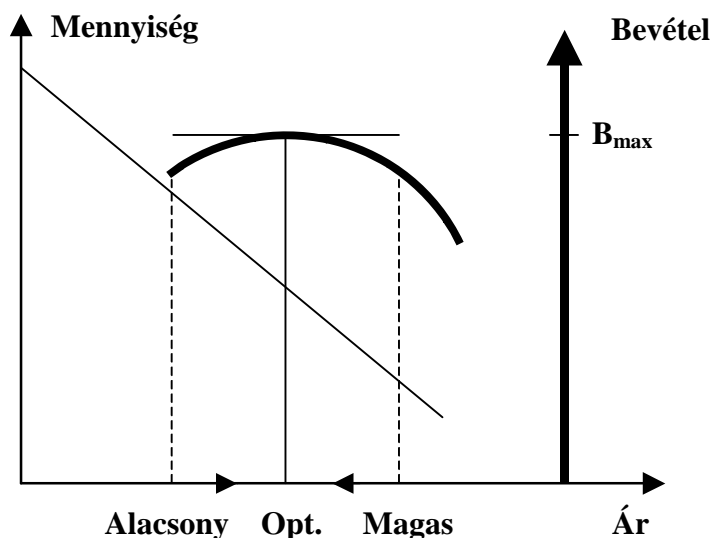


6. ábra: A viteldíjmegállapítás során figyelembeveendő összefüggések



7. ábra: A teljesítmények, az összköltség és a fajlagos költségek összefüggése

Az eladható termék/szolgáltatás mennyiség és az ár szorzata adta bevétel maximumánál adódó díjat nevezhetjük optimálisnak (d_{opt}) a bevételtömeg (B) szempontjából (ld.8. ábra).

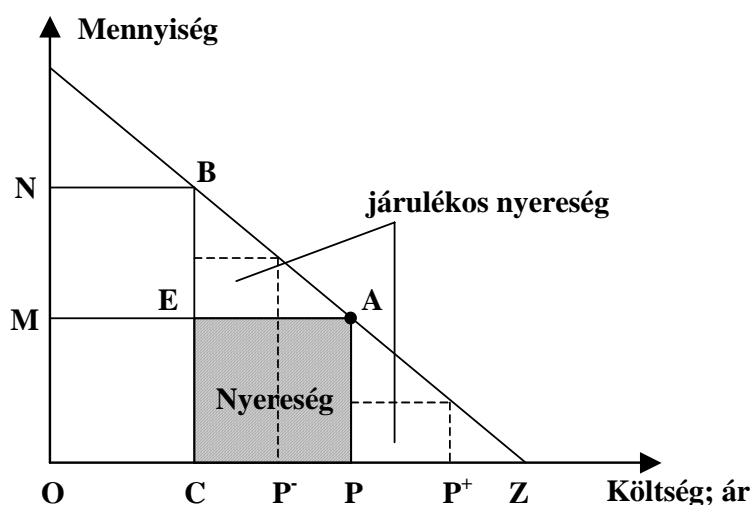


8. ábra: Kereslet-ár összefüggések

A kínálati ár és a megvalósuló kereslet közötti összefüggések megismerése és alkalmazása minden gazdasági tevékenység egyik kulcstényezője. Az elérhető bevételek szempontjából sem a túl magas, sem a túl alacsony ár nem kedvező. Adott termelés/szolgáltatásvolumen mellett az az ár (\hat{A}) nevezhető optimálisnak, amelynél olyan eladási/igénybevételi mennyiségek (M) adódnak, amelyek legnagyobb bevételt (B) biztosítják $M \cdot \hat{A}_{opt} = B_{max}$

A közlekedésben, az utóbbi időkben ennek a kérdésnek a magántőkéből épült útdíjas autópályák esetében mutatkozott nagy jelentősége.

A költség és ár viszonya vonatkoztatva az eladási/szolgáltatási mennyiségekre határozza meg adott termék/szolgáltatás nyereségét (ill. veszteségét), mint ahogy az, az alábbi 9. ábra-ból látható:



9. ábra: Nyereségesség alakulás a költséget meghaladó ár esetén

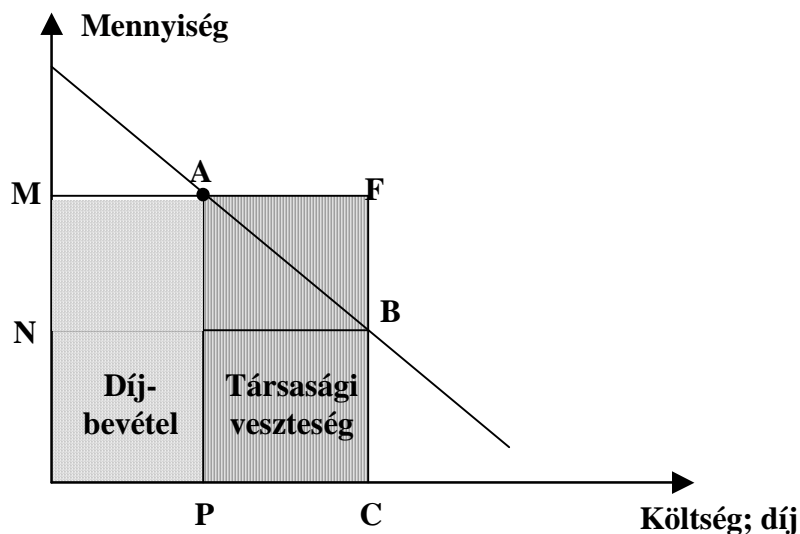
- P ár esetén az igénybevett mennyiség M
- a bevétel $B = P \cdot M$ (ld. OPAM négyszög)
- a költség $K = C \cdot M$ (ld. OCEM négyszög)
- a nyereség $R = B - K$ (ld. CPAE négyszög)

A 10. ábrán az ABE háromszög az „elszalasztott” nyereséget jelenti, amit alacsonyabb „rétegárral” (P⁻) bizonyos vásárló/használó csoportok estében ki lehetne használni. Ugyancsak „kihasználatlan” nyereségtartományról beszélhetünk az APZ háromszög esetében, ahol esetleg magasabb (P⁺) ár, emeltszintű termékkel/szolgáltatással pótlólagos nyereségre lehetne szert tenni.

Meg kell ugyan jegyezni, hogy akár az alacsonyabb, akár a magasabb ár bevezetése esetén az eredeti keresleti mennyiségek (M) és bevételeik is változnának, hisz a változó árú termékek/szolgáltatások vásárlóinak egy része az eredeti mennyiségből kerülne ki.

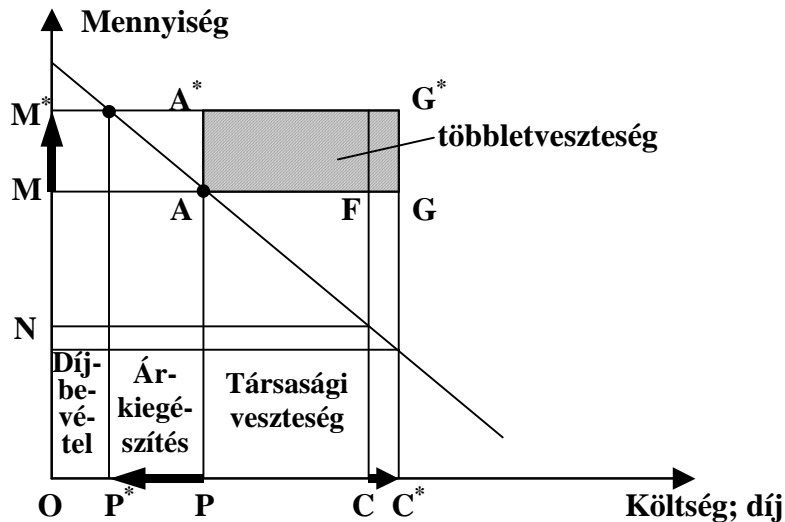
Abban az esetben, ha az ár alacsonyabb lenne és mondjuk a költséggel azonos szinten (P=C) állapítanák meg, akkor az eladott/igénybevett mennyiség magasabb (N) lenne, de nem képződne nyereség.

A **közforgalmú közlekedési szolgáltatások** területén az összefüggések nem ebben a formában jutnak érvényre, ugyanis szociális megfontolásból az árat (P) általában a költségek szintje alatt (C) határozzák meg, vagyis veszteség keletkezik.



10. ábra: A nyereségesség alakulása teljes árú, költséget nem fedező díjak esetén

A közforgalmú közlekedésben ezen túlmenően – szintén szociális megfontolásból – bizonyos társadalmi csoportoknak (pl. tanulók, nyugdíjasok) **kedvezményes árat** állapítanak meg, ami az ár-kereslet-költség-bevétel összefüggéseket tovább módosítja (11. ábra).



11. ábra: A nyereségesség alakulása kedvezményes díjak esetén

A kedvezményes ár (P^*) hatására többen veszik igénybe a szolgáltatásokat ($M \rightarrow M^*$), aminek következtében megnő a díjbevétele (de nő az árkiegészítési igény is), ugyanakkor a szükséges többletkapacitások miatt nő az üzemi költség ($C \rightarrow C^*$), aminek következtében tovább nő a szolgáltató társaság vesztesége is (AGA^*G^* terület). Ebből aztán kialakulhat az a nézet, minél kevesebb utas veszi igénybe a szolgáltatásokat, annál kevesebb forrásra van szükség a közforgalmú közlekedés fenntartásához.

Mintha ez a veszélyes nézet egyre inkább terjedne, és következményei érezhetőek lennének.

Hogyan lehet ezt a paradoxont feloldani?

Ehhez a társasági költségek mellett figyelembe kell venni a társadalmi összköltségeket (S) is, amelyek tartalmazzák a közlekedés (csak részben megfizetett) **belső költségei** mellett az (általában meg nem fizetett) **külső költségeket** is. Fontos továbbá: ahhoz, hogy a közforgalmú közlekedés viszonylagos előnyös voltát bemutassuk, célszerű az egyéni közlekedés hasonló költségeit is figyelembe venni, és a közlekedés költségeit együttesen, tekinteni.

3. A közlekedési valós költségek és finanszírozásuk

3.1 A valós költségek elemei

Hazánkban különös aktualitást adnak a valós költségek kérdéskörének a közösségi(tömeg-) közlekedés térvészése és finanszírozási problémái, továbbá a növekvő szgk-forgalom egyre terhelőbb kísérő jelenségei. Ezek a problémák elsősorban a nagyvárosokban és környékükön, így elsősorban Budapesten és más nagyvárosokban is jelentkeznek, ezért szükséges a témával behatóbban is foglalkozni.

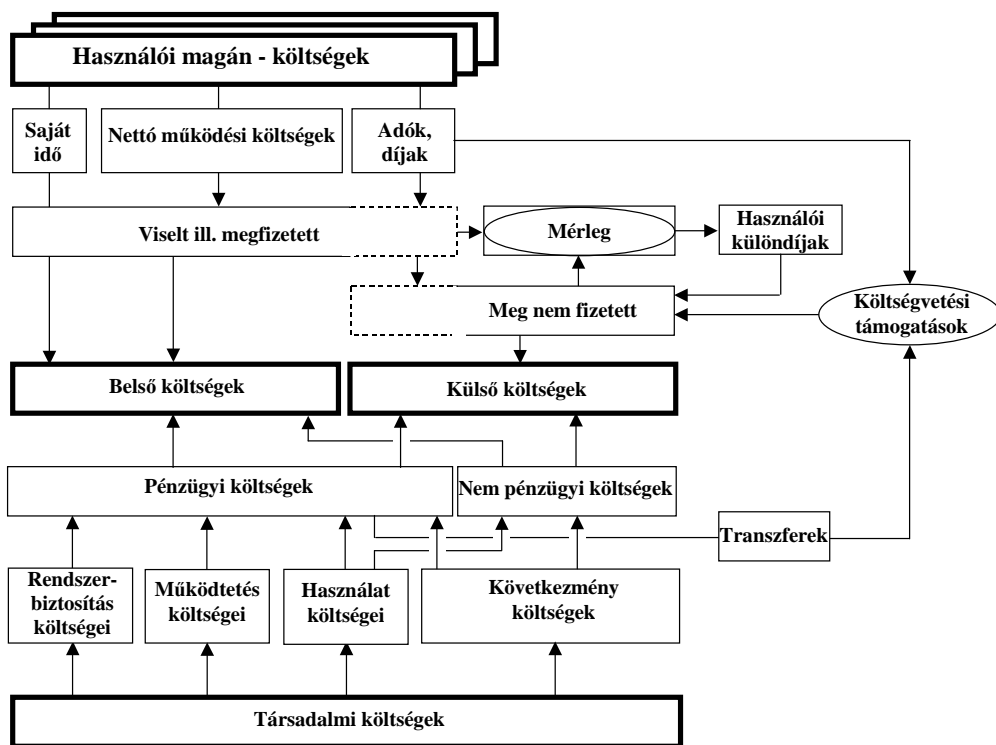
Mit is értünk a városi közlekedés szűkebb és tágabb költségein, milyen elemeket vegyünk figyelembe, ezek hogyan határozhatók meg és számszerűsíthetők?

Ma már egyre szélesebb körben lesz világos, a közlekedés belső (internális) költségei mellett léteznek külső (externális) elemek is. Felmerülhet, hol van a határvonal a belső és külső

költségek között? Akkor járunk el helyesen, ha belső költségeket a közlekedésen belüli használók, szolgáltatók, irányítók körére vonatkoztatjuk és külső költségeknek a közlekedésen túlnyúló, a társadalmi-természeti környezetben jelentkező, a közlekedés által okozott hatások következményeit tekintjük [1].

A közlekedési költségek helyes értelmezéséhez és számszerűsítéséhez is egy sajátos szemléleti módra van szükség, amely egyszerre kívánja meg a makro-szemléletet és a mikro-szemléletet, ugyanis a költségeket a használók ill. a társadalom (közösség) szempontjából külön-külön is szükséges vizsgálni, és figyelembe venni. Lényeges, hogy a közlekedésben jelentkező, vagy a közlekedés által felhasznált források/javak (nettó forrásköltségek) mellett elkülönítetten ismertek legyenek azok a ráakodó adójellegű tételek, valamint a fizetett díjak (összefoglalóan: pénz-transzferek), amelyek a használók szempontjából költségek, de a közösség szemszögéből a közlekedési forrásköltségek (egy részének) fedezésére szolgálnak.

E vonatkozásban különbség mutatkozik a magánjellegű és a közösségi jellegű költségek között (ld. 12. ábrat is).



12. ábra: Közlekedési költségek a társadalom és a használók szemszögéből

Magán költségek: a közlekedést használók saját erőforrás-felhasználásai (eszközök, pénz, időráfordítás), valamint az adó jellegű befizetések, továbbá díjak (parkolási díj, útdíj, viteldíj, stb.) vagyis **magánköltségek=magán forrásköltségek + transzferek.**

Közösségi költségek: a közösség/társadalom a közlekedés által felhasznált forrásainak, javainak (nettó) értéke (pl. szolgáltatások, infrastruktúra, természeti javak stb.). Tekintettel arra, hogy a közösségi költségeknek csupán egy részét fedezik a használók által fizetett különböző adók és díjak, egyéb közösségi forrásokból szükséges fedezni (támogatások

formájában) legalább a pénzügyi költségeket (pl. a szolgáltatók nem fedezett költségeit). Még így is maradnak fedezetlen költségforrások (pl. környezeti költségek egy része).

Azt, hogy a belső közlekedési költségekkel kapcsolatban mit számítunk a magánjellegű és mit a közösségi jellegű költségekhez, a „kinek az érdekében keletkeznek”, másképpen „ki a költségek viselője?” kérdések mentén tehetjük meg. A külső költségek természetükből adódóan közösségi jellegű költségek, bár ezekkel kapcsolatban is célszerű tudni – mint azt a későbbiekben még látni fogjuk – hogy melyik használói csoport okozza azokat.

A közlekedéssel kapcsolatos **főbb költségcsoportokat** vázlatosan a következőképpen foglalhatjuk össze: [1]

Belső költségek

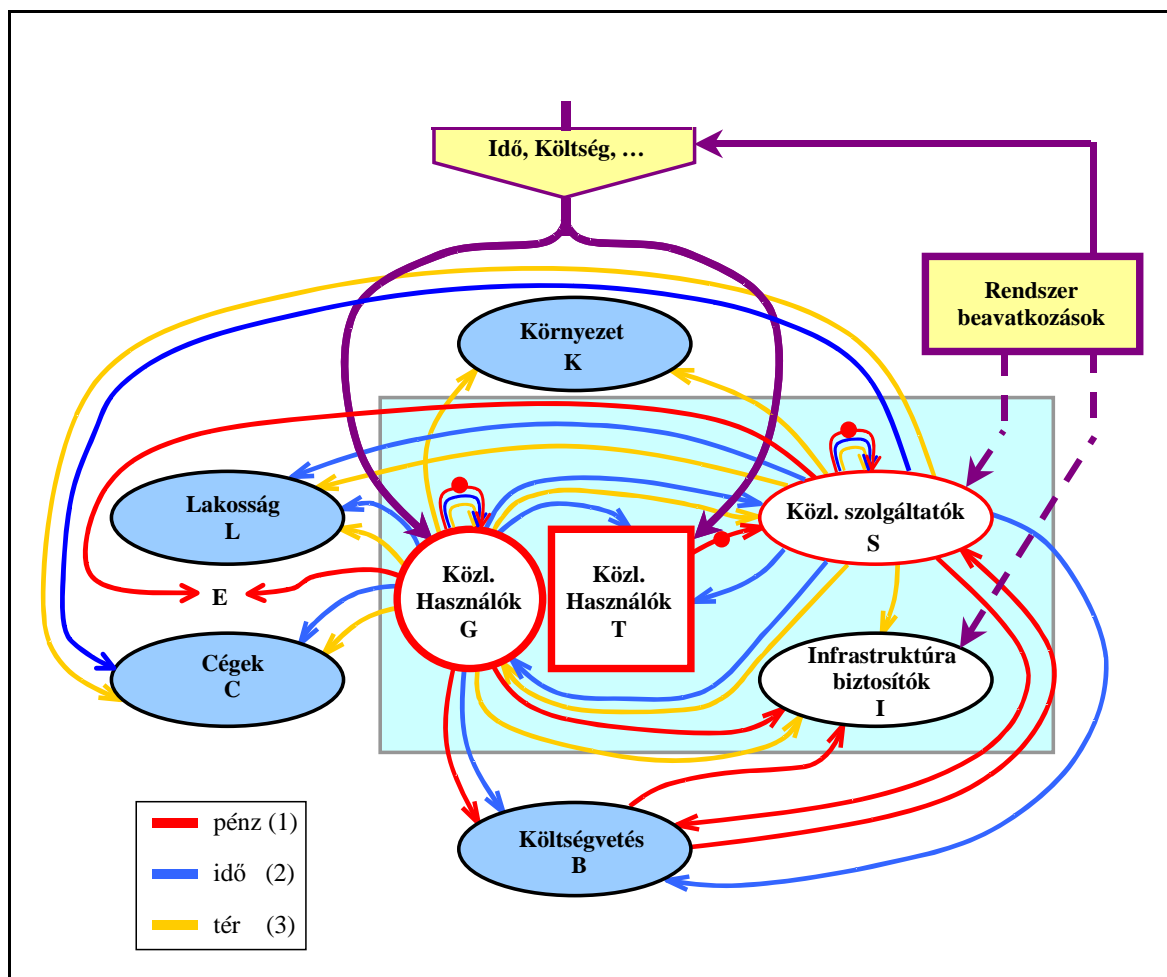
- infrastruktúrával kapcsolatos költségek (infratípusonként)
 - létesítési (amortizációs és egyéb) költségek
 - üzemeltetési, fenntartási költségek stb.
- a közforgalmú szolgáltatásokkal kapcsolatos költségek (eszköztípusonként)
 - járműbeszerzéssel kapcsolatos (amortizációs és egyéb) költségek
 - üzemeltetéssel, fenntartással kapcsolatos költségek
 - selejtezéssel kapcsolatos költségek
 - biztosítási díjak stb.
- rendszerhasználattal kapcsolatos költségek (használói csoportonként)
 - magán jármű beszerzés (amortizációs és egyéb) költségek
 - magán járműüzemeltetési/fenntartási költségek
 - időráfordítás költségei
 - baleseti veszteség költségek (részben belső költségek)
 - használati díjak (viteldíj, parkolási díj, útdíj)
 - biztosítással kapcsolatos díjak stb.
- rendszerirányítással kapcsolatos költségek
 - közlekedési adminisztráció költségei
 - közlekedési irányítási költségek
 - egyéb szervezetek (pl. rendőrség) költségei stb.

Külső költségek

- baleseti következményköltségek
 - emberi vagyoni és nem vagyoni kárvonatok
 - egészségügyi költségvonatok stb.
- légszennyezési következményköltségek
 - emberi egészségügyi költségvonatok
 - épített és természeti környezeti kárvonatok
 - klimatikus hatások stb.
- zaj következmény költségek
 - emberi egészségügyi költségvonatok

- életminőség romlásának vonzatai stb.
- egyéb következmény költségek
 - vibráció
 - olajszennyezés
 - elválasztó hatás stb.
- torlódási többletköltségek
 - többlet idő
 - többlet légszennyezés stb.

A vázlatosan felsorolt költség típusokkal kapcsolatban a 12. ábra szellemében ismételtlen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a „költségekben” társadalmi és magán forrás-költségek és transzfer elemek (adók, díjak) keverednek, amelyek helyes elkülönítése és kezelése a költségésítésnél, a kettős számbavétel elkerülése szempontjából is alapvető fontosságú.



13. ábra: A személyközlekedés külső hatásai/költségei főbb keletkezési területeinek és kapcsolati rendszerének elvi sémája

3.2 A közlekedés külső hatásainak természete és főbb összetevői

Externális hatásokon általában a negatív töltetű környezeti hatásokat értik, bár létezhetnek jelentősebb pozitív externális hatások is, amelyekért általában sem okozóik, sem esetleges előnyélvezőik nem, vagy csak részlegesen fizetnek a közösségnek.

Negatív externális hatások az élet mindazon területén megjelennek, ahol az egyének vagy csoportok „ténykedésük” következtében másokat (a közösséget) zavarhatják, károsíthatják, a közös javakat fogyasztják. **Pozitív externális hatásokra** ott lehet számítani, ahol a közösség bizonyos javakat, sokszor megelőlegezve, létrehoz (pl. infrastruktúra) és az egyének/szervezetek ennek saját, vagy mások általi használatából a költségeiket meghaladó előnyökhöz jutnak.

Fontosságuknál fogva a városi és környéki közlekedés két legfontosabb alrendszere a „közforgalmú (közösségi) közlekedés” és az „egyéni gépjármű közlekedés” külső hatásainak számbavételét és szembeállítását tartjuk célszerűnek és ebből egyfajta társadalmi egyenleg levezetése lehetőségeinek bemutatását.

A közlekedés negatív **externális hatásai/költségei** - a definícióból fakadóan - a közlekedés használói által a közlekedésen kívüli közösségi **„javak fogyasztásából”** adódnak, amivel a különböző „hatásviselőknek” károkat ill. költségeket okoznak. Az említett **„javak”** - az egyszerűség kedvéért - a következő három körbe sűrítethetők [1]:

- **pénz:** a felhasznált források értéke, továbbá fizetett transzferek (adók, díjak)
- **idő:** a használók saját ideje és más csoportoknak okozott időhátrányok
- **tér:** az igénybevett közösségi területek (utak, pályák, parkolóhelyek, járdák), valamint a „tér” egyéb fogyasztott, de nem vagy részlegesen fizetett elemei, mint tiszta levegő, csend, biztonság stb. (ez a sűrítő absztrakció kissé önkényesnek tűnhet, de az egyszerűsítés szándékából született).

Az elmondottaknak megfelelően a **belső (internális) hatásokat/költségeket**, amelyek szgk-használattal kapcsolatban „magánjellegűek” ugyan, célszerű két részre bontani: az „értékarányos” valós részre és az „értéken felüli” adójellegű elemekre, amelyeket az okozott külső hatások részleges fedezeteként indokolt figyelembe venni.

Ebben a felfogásban állítottuk össze a 13. ábrát, hogy bemutassuk a legfontosabb hatás-kapcsolatokat ill. hogy a használók milyen hatásviselőknek „fizetnek ill. tartoznak”.

Az ábra a szgk-használókat és a tömegközlekedés-használókat a középpontba állítva a közlekedési használat során a fogyasztásra kerülő javak (költség, idő, tér) külső következményeit ill. a hatásfolyamokat az érintett hatásviselő csoportok (a személygépkocsi és a tömegközlekedést használók által érintett lakosság, a használók, a szolgáltatók, az infrastruktúrabiztosítók, a tágabb természeti és művi környezet és a költségvetés figyelembevételével).

Az erősen leegyszerűsítő feltevéseink mellett is látható, hogy viszonylag széleskörű és bonyolult kapcsolati rendszer adódik. A szgk-használók és tömegközlekedés használók, mint hatásokozók, belső és külső hatáskapcsolatait „mátrix-szerűen” is össze lehet állítani, a használók szemszögéből „megfizetett” és „meg nem fizetett” bontásban.

Hangsúlyoznunk kell, a „valós” belső költségek nem azonosak azokkal az összegekkel, amelyeket pl. a szgk-használók megfizetnek, ugyanis a megfizetett összegek hol nagyobbak (pl. az üzemanyagadóban többet fizetnek a valós költségeknél), hol kisebbek (pl. a parkolási díj az általában kevesebb az infrastruktúra ill. a területfoglalás költségénél), mint az általunk belsőnek tekintett költségek.

A közlekedésben akkor is keletkeznek költségek, ha azokat nem is gyűjtik, számszerűsítik, ill. nem is ismerik.

A költségek számbavétele és meghatározása, különböző jelenségek „költségesítése” sokszor összetett és nehéz feladat.

Az ember azt gondolná, hogy a közlekedés **belső költségei** ismertek, de ez legfeljebb a szervezett közlekedés, a szolgáltatók költségeiről mondható el, ahol a társasági számviteli szabályok, a közpénzek felhasználása erre a „költségokozót” rákényszerítik.

A nem szervezett, magánjellegű közlekedésben a költségek számbavétele gyűjtése nem kötelező, ott legtöbbször nem is ismertek a különböző költségek (gondoljunk arra, hogy az egyéni gépjárművek különböző költségeleit: üzemanyag, gumi, karbantartás, parkolás, tisztítás, adók, biztosítási díjak stb. a járműtulajdonosok sokszor nem is gyűjtik, és nem mindig ismerik).

Az infrastruktúra költségei a létesítés után folyamatosan az értékcsökkenés következtében folyamatosan „képződnek”, de csak időszakosan, a létesítéskor és felújításkor jelentkező kiadások révén válnak (részben) érzékelhetővé.

A **külső költségek** mértéke általában nem ismert, hisz a közlekedésen kívül (a lakosságnál, a természetben) jelentkeznek, ahol általában nem történik meg a költségek/károk számbavétele.

Ebben az esetben a költségesítés különböző módszerekkel végezhető. A költségesítésnél ritkán adódik lehetőség a költségek közvetlen meghatározására, inkább közvetett eljárások használatosak, amelyeket szubjektivitásuk miatt gyakran vitatnak.

A költségesítés adott esetben helyi (országos, városi) költségértékeket eredményez. A különböző nemzeti értékek nehezen hasonlíthatók össze, vagy vihetők át egyik országból a másikba. Ha erre sor kerül, akkor ez, pl. a „vásárlóerő paritás” alapján történhet, ami nagy körültekintést igényel.

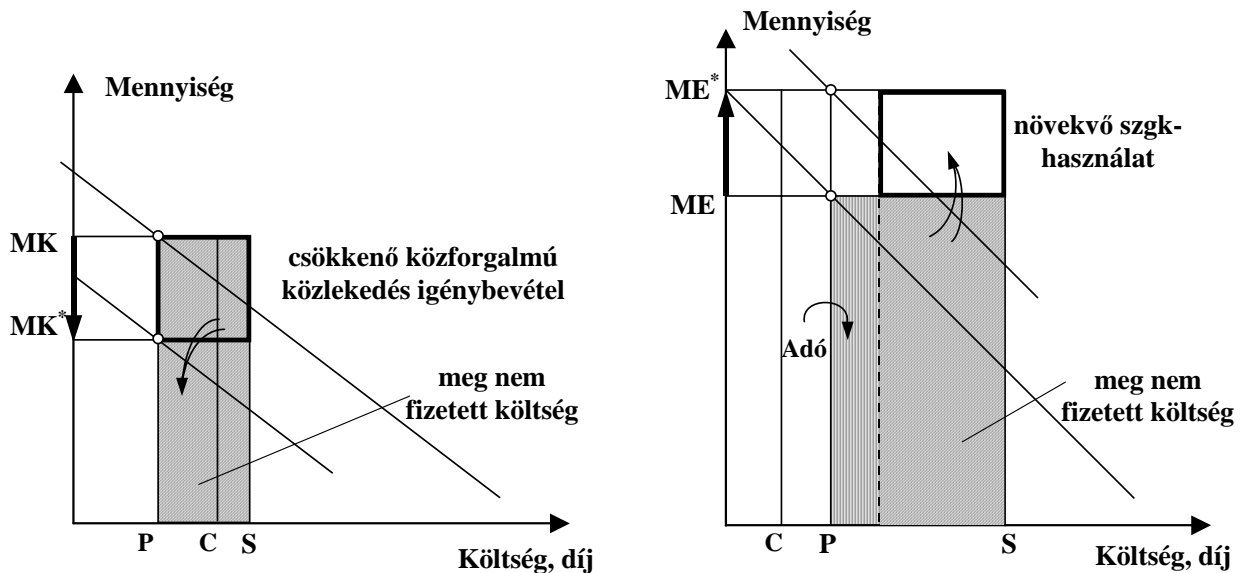
Hazai viszonyok között csupán a baleseti veszteségekkel és az időérték meghatározással kapcsolatban történtek vizsgálatok és rendelkezünk erre vonatkozó költségekkel/értékekkel. Szinte teljességgel hiányoznak azonban a légszennyezés és a zajártalmak költségesítésére vonatkozó hazai kutatások.

3.3 A közforgalmú közlekedés finanszírozásának indoklása a valós költségek alapján

A közúti motorizáció növekedésével az igénybevett közlekedési módok aránya egyre inkább az egyéni gépjárműhasználat irányába tolódik el, ílymódon nőnek a közlekedés külső költségei, amit az elvi 14. ábra szemléltet.

Az ábra bal oldalán a közforgalmú közlekedés költség-kereseti összefüggéseinek vázlata látható, amelynek alapján megállapítható:

- a díjak (P) alatta maradnak a „látható” belső költségeknek (C), a társadalom (belső+külső) költségek (S) kismértékben haladják meg a belső költségeket,
- a tömegközlekedést használók mennyiségének csökkenése hatására ($MK \rightarrow MK^*$) társadalmi szinten csökkennek a külső meg nem fizetett költségek (C és S közötti terület).



14. ábra: A társadalmi költségek változása a módonkénti arányváltozások hatására

Ezt a jelenség-együttest Budapest és környéke vonatkozásában vizsgáltuk.

Az ábra jobb oldalán az egyéni gépjárműforgalom költség-keresleti összefüggései láthatók, melyek szerint:

- a magánköltségek (P) a jelentős adótartalmak miatt magasabbak, mint a forrásköltségek (C), de mindig jelentősek a meg nem fizetett külső költségek (S-P)
- az egyéni gépjárműhasználat növekedése ($ME \rightarrow ME^*$) – ami hozzájárul a közforgalmú közlekedés csökkenéséhez – a meg nem fizetett külső költségek (pl. környezeti terhelések) növekedéséhez (P és S közti terület).

Tekintettel arra, hogy a közforgalmú közlekedés esetében az üzemköltségek kiegészítése (C-P) és a meg nem fizetett külső költségek (S-C) együttese kisebb, mint az egyéni közlekedés jelentős adóval terhelt magánköltségei és az okozott társadalmi költségek különbsége (S-P), ez teszi a közlekedési módok közti arány (modal split) eltolódásának lassítását minden valamire való közlekedéspolitikai alapjává, és ez teszi a közforgalmú közlekedést támogatásra érdemesé! A nem viselt társadalmi költségek kedvezőbb volta mellett az egyes csoportok társadalmi kirekesztésének megakadályozása és a társadalmi igazságosság elve teszi a közforgalmú közlekedés támogatását helyenként a vállalati gazdálkodás eko-rationális elveinél fajsúlyosabbá.

A fővárosi és környéki közlekedésben a személygépkocsi közlekedés előretörésével, a közösségi (tömeg-) közlekedés ugyanakkor tapasztalható visszaszorulásával, főleg a torlódásos közúti forgalmi körülmények miatt, növekednek az utazási idők, és nőnek a forgalom kedvezőtlen környezeti hatásai.

Ezek a tendenciák a városi közlekedés **belső költségeinek** finanszírozási gondjai mellett felhívják a figyelmet a közlekedés **külső költségeinek** fontosságára és ezek növekedésére.

Különös aktualitást adnak a kérdéskörnek a **Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSz)** előkészületei, amelynek keretében a fővárosban és környékén egységes viteldíjrendszerrel és összehangolt szolgáltatásokkal kívánják a tömegközlekedést vonzóbbá tenni, a személygépkocsi-forgalom további előrenyomulását és a kedvezőtlen környezeti ártalmak növekedését fékezni.

A BKSz előkészítésével kapcsolatban készült vizsgálat [2] a személygépkocsi és tömegközlekedés használat **valós (belső+külső)** költségeinek meghatározására koncentrált. A megfelelő módszertani alapok kialakítása után a közlekedés „pénz”, „idő” és „tér” használatával kapcsolatos költségeinek figyelembevételével elvégzett **költségesítő becslések** során számos problémával (megfelelő alapadatok hiánya, területi lehatárolás, hazai értékek hiánya stb.) kellett megküzdeni. Ennek ellenére a legátfogóbb ilyen jellegű hazai vizsgálat során nyert eredmények alkalmasak a közlekedés egyik alapproblémájával, nevezetesen a kívánatos forgalommegoszlással kapcsolatos, az „egyéni vagy tömegközlekedés” vitában alaposabb érvek bemutatásához. A **vizsgálat főbb megállapításai** előzetesen a következők:

- Budapest és környéke személyközlekedési rendszerében az éves **valós (belső+külső) teljes költségek** mintegy **532 mrd HUF/év** összeget jelentenek (1999. évi szinten), amiből 376 mrd HUF/év a megfizetett ill. viselt (pl.: idő) rész, ami 70%-os arányt jelent,
- **egy utazásra jutó valós költségek** a szgk esetében **495 HUF**, tömegközlekedés használat esetén **301 HUF** összeget tesznek ki,
- **a használók által meg nem fizetett külső költségeket** is figyelembe vevő **társadalmi mérleg** egy utazásra vonatkozóan a szgk esetében **168 HUF**, míg a tömegközlekedés esetében csupán **71 HUF**.

Ez azt jelenti, hogy **a közösségi közlekedés fajlagosan kisebb társadalmi teherrel jár.**

Amennyiben Budapest és környéke közlekedési rendszerében a napi mintegy 4,5 millió utazásból **a személygépkocsival történő utazások száma**, a forgalommegoszlás változása következtében **1%-kal nő**, akkor a közlekedési rendszer napi költsége $(495 - 301) * 45000 = 8,73$ millió HUF / nap értékkel növekszik. Éves vonatkozásban ez $8,73 * 312 = 2,7$ **milliárd HUF / év társadalmi költségnövekedést** jelent. A meg nem fizetett költségrész növekedése pedig mintegy 1,4 milliárd HUF/év értékre tehető.

A meghatározott számok egyértelműen mutatják, hogy a személygépkocsi további térhódítása következtében a társadalom terhei - ha ez pénzben láthatóan nem is mindig jelentkezik - tovább növekednek. A jövőt meghatározó közlekedéspolitikai kialakítása és a különböző rendszerintézkedések megtétele során e megállapítások kell, hogy kiindulási alapul szolgáljanak.

Ezért is lenne fontos – számos nagyvároshoz hasonlóan – a BKSz mielőbbi létrehozása; hogy az összehangolt szolgáltatásokkal és megfelelő fejlesztésekkel a közforgalmú közlekedés vonzóbbá váljon, ezáltal a közlekedés külső költségei ne növekedjenek, a város és környéke élhetősege megmaradjon.

Ezt a körülményt is mérlegelnie kell a politikának, amikor a közforgalmú közlekedés díjairól és támogatási igényeiről, vagyis a finanszírozásáról dönt.

4. A közforgalmú közlekedés finanszírozási gyakorlata az EU-ban

4.1 Az európai közforgalmú személyszállítási piac változásai a '90-es évektől – a verseny nemzetközivé válása és kiszélesedése

1992-ben, a Maastricht-i szerződéssel az EK-ból létrejött az EU, s vele az integráció újabb foka, a **gazdasági unió**. Nyomán megváltozott a helyzet a szektorban is:

- gyorsuló ütemben jön létre a **belső határokon átnyúló egységes közforgalmú személyszállítási piac**,
- ahol a nemzeti piacokat megnyitották, ott – élve a letelepedés szabadságával – a hazai üzemeltetők mellett megjelennek a **nagy nemzetközi szervezetek**⁴,
- a 15 tagállam közül 11 vezetett be saját közforgalmú személyszállítási piacát (vagy annak egy részét) érintő jogi szabályozásban **különbéle versenyelemeket**⁵.

A „szociális”-tartalmát tekintve a „gondoskodó”-állam magatartását a szolgáltatások **biztosításának állami garanciája, de nem az előállításuk átvállalása jellemzi**. Ez elvileg maga után vonja a „versenyt”, ebből következőleg a **szolgáltatási piac liberalizációját (azaz többszereplőssé válását)** vagyis a **köztulajdonú mellett a magántulajdonú szolgáltatók megjelenését**.⁶A „verseny” lényege, hogy – a közvetlen, vagy közvetett haszonélvező érdekeit képviselő – megrendelő (vö. hatóság) gyakorlatilag juttathassa érvényre az **„egyre kevesebb köztámogatásból egyre magasabb színvonalú szolgáltatásokat”** elvet. (A közérdek ti. **nem** a vállalatokhoz, hanem a szolgáltatásokhoz kapcsolódik.)

Az EU filozófiájának, szociális- és fogyasztóvédelmi politikájának középpontjában a **„polgárok lehető legjobb hozzáféréseinek biztosítása”** áll és **indifferens(!), hogy ezt milyen tulajdonú szolgáltató teljesíti**. A polgárok legjobb hozzájárását a közszolgáltatásokhoz kézenfekvően a **közszolgáltató cégek versenyeztetése** révén lehet biztosítani.

A közforgalmú személyszállítás egységesülő és liberalizálódó európai piacán – a köztulajdonban lévő, de **jelentős reorganizációkon átmenő, versenyképessé tett szolgáltatók** mellett – megjelentek az eleve versenykörülmények között „szocializálódott”, magántulajdonban lévő európai „nagyjátékosok”:

⁴ Személyszállítási szolgáltatóként 2000. elején már **9 multinacionális vállalat** üzemelt egynél több tagállamban.

⁵ **11 ország** (Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Nagy-Britannia) a **helyi autóbusz és vasúti, illetve helyközi autóbusz-közlekedés** nagy részén a versenyt lehetővé tevő **jogi és adminisztratív megoldásokat** vezetett be. **5 tagállam** (Németország, Olaszország, Portugália, Svédország, Nagy-Britannia) ugyanezt már a **nagyvasúti közlekedés** területén is megtette.

⁶ A verseny piac létrejötte teszi lehetővé, hogy – mint majd bemutatjuk – a „megrendelő-szolgáltató” viszonyát rögzítő szabályozásban a **„szolgáltatási kötelezettség”** fogalmát a **„szolgáltatási követelmény”** váltsa fel.

- **Franciaországban** a piac koncentrációja megy végbe: kisszámú konszern nagyszámú közlekedési hálózatot üzemeltet. Ezt vagy közvetlenül, vagy pedig helyi leányvállalataikon keresztül végzik. A közlekedési társaságok iparvállalatok, vagy nagy szolgáltatók tulajdonában vannak. A közlekedési vállalatok túlnyomó többsége **3 nagy konszern: a VIA-GTI, a TRANSDEV, illetve a CGEA-CGFTE** egyikéhez kapcsolódik. **A francia piac 80 %-át 7 privát cég ellenőrzi,**
- **Nagy-Britanniában** az 1986-ban megkezdődött **dereguláció** következtében – Londont kivéve – a szolgáltatások meghatározó része kereskedelmi alapon (vö. saját kockázatra, köztámogatás nélkül) működik. **A brit piac 70 %-át 5 cég ellenőrzi,**
- **Svédország** piacát szintén – az 1989-ben elkezdődött – deregulációs tendenciák jellemzik. **A piac 60 %-át 3 cég ellenőrzi,** amelyek közül csak egy van svéd tulajdonban (!).

Az európai **közforgalmú személyszállítási piac átalakulása** kollektív ügy, ahol az átalakulás **minden szereplőjének** – politika (kormányzati és önkormányzati tényezők), vállalatok, utasok – ahhoz fűződik érdeke, hogy **valódi áttörés és ne összeomlás** következzen be. (A lehetőségeket és kockázatokat a 3. Táblázat-ban foglaltuk össze.)

A piaci átalakulás motorja a **verseny**:

- **minden érintett** számára új feladatokat jelent. A politikának a liberalizációval párhuzamosan, időben(!) kell kialakítania a megfelelő keretfeltételeket,
- a közforgalmú közlekedést **rendszerében kell megragadni.** E rendszert a közvélemény akkor akceptálja, **ha az az összközlekedési (mobilitási) rendszer** része és **integrált szolgáltatásokat** nyújt,
- a közforgalmú személyszállítás akkor lesz **siker**, ha **a politika és a vállalatok között erős partneri viszony jön létre,** továbbá a partnereknél megvannak a megfelelő képességek, jártasságok, pénzeszközök, szabad mozgásteret és mindezeket professzionális módon ki is használják,
- a közforgalmú személyszállítási **teljesítmények kiírásának (versenyeztetésének) akkor van értelme,** ha megfelelően illeszkedik az összközlekedési (mobilitási) struktúrába, lebonyolítása következetes és professzionális, az odaítélésnek nem az ár az elsődleges kritériuma, hanem a piaci siker és a verseny a szolgáltatások jobb minőségéért folyik,
- **a cél: jól működő, tartós mobilitás-menedzsment (irányítás) létrehozása,** azaz világos és egyértelmű politikai szándéknyilatkozat, a fizetési feltételek egyértelmű meghatározása és a kifizetések garantálása, a teljes rendszer irányítása a vállalatokkal kötött szolgáltatási szerződéseken keresztül, a vállalati siker kritériumainak meghatározása (egyeztetett célok, költségek, szolgáltatási minőség, marketing, kommunikáció, stb.),

- **a politika felelőssége** az egyéni-, és kollektív célokat szolgáló hatékony, átlátható és piaciorientált alapfolyamatok strukturálása és intézményesítése, a felelőségek meghatározása, a törvényi szabályok megalkotása.

A **versenyformák** két csoportba oszthatók:

- **Verseny a piacért**

A szolgáltatók a **piacért versenyeznek**. A tender-győztes az adott vonalra (vonalcsoportra, hálózatra) kapja meg a szolgáltatás nyújtásának kizárólagos, meghatározott időre szóló jogát (vö. koncesszióját). Ez a helyzet az – EU által preferált – **szabályozott versenynek** felel meg.

- **Verseny a piacon**

A már a piacon lévő és egyidejűleg, egymás mellett működő szolgáltatók versenyeznek az **utasokért**. Ez a helyzet az – EU által nem preferált – deregulált piacnak felel meg.

Elvi jelentősége miatt újra idézzük az EU Bizottság **közleményét**⁷: „...a Bizottságnak **nincsenek kikötései** arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatásokat köz-, vagy magántulajdonú vállalatok végzik-e el, és **nem kívánja meg** a közszolgáltató vállalatok privatizációját sem.” Kínál-e a közforgalmú személyszállítás piaca megfelelő **ösztönzést** a verseny számára? **Nem**, ha a tarifakorlátozás fennmarad, a támogatások elmaradnak, az infrastruktúra-költségeket a vállalatra terhelik. **Igen**, ha a tarifakorlátozást megszüntetik, az infrastruktúrát elválasztják az üzemtől és biztosítják a diszkriminációmentes, versenysemleges támogatások rendszerét.

Következtetés: nem a tulajdonforma a perdöntő. A verseny gyakorlatilag a támogatásért folytatott versenyt jelenti.

⁷ „**Közszolgáltatások Európában**” – az EU Bizottság jelentése az Európai Tanács Laeken-i ülésére (COM (2001). 598, végleges).

3. Táblázat: A közforgalmú közlekedési versenyben rejlő lehetőségek és kockázatok*

	Lehetőségek	Kockázatok
Politika (közlekedési kormányzat, önkormányzat)	<ul style="list-style-type: none"> • A közforgalmú személyszállítási piac egyszerűbb újjászervezése. • Produktívabb vállalatok. • Többet kínáló vállalatokból lehet választani. • A meglévő támogatásokat új szolgáltatási kínálatra lehet felhasználni (azonos mértékű köz- társfinanszírozás mellett nagyobb szolgáltatási választékot lehet biztosítani). 	<ul style="list-style-type: none"> • A politikai felelősség helytelen értelmezése. • Hiányzó közlekedéspolitika. • Tisztázatlan szolgáltatási szerződések. • Hamis remények a díjmentes közforgalmú közlekedésről („nulla tarifa”). • A szerződések nem megfelelő kezelése (beleértve a teljesített szolgáltatások szerződési megfelelőségének ellenőrzését). • Új, komplex szervezeti struktúrák megjelenése.
Vállalatok	<ul style="list-style-type: none"> • Új piacok. • Ösztönzési rendszerek. • Piacorientált vállalatok bevonása a piac alakításában. • A kompetencia bizonyítása. 	<ul style="list-style-type: none"> • A helyi vállalatok kiárusítása. • Oligopóliumok létrejötte. • A konszernek meghatározó szerepe. • Olcsó ajánlattevők, rossz minőséggel. • A járművezetők diszkriminációja (bér-dömping).
Utások	<ul style="list-style-type: none"> • Fokozottabb utasközpontúság. • Új integrált rendszerek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rossz minőség. • A meglévő integrált rendszerek szétesése. • Magasabb viteldíj (általában a tisztán önfinanszírozásra törekvés eredménye).

*Ld.: Horst Schaffer („Nahverkehr 2010” kongresszus Linzben, 2001)

4.2 A privatizáció tendenciái

A közforgalmú közlekedési vállalatok **privatizálása mindaddig nem szükséges**, ameddig a megfelelő képességek, jártasságok, pénzügyi források és szabad mozgásterek rendelkezésre állnak, azokat megfelelően ki is használják⁸.

Ennél a megközelítésnél tehát nem a – gyors – privatizáció, hanem a – lassúbb – versenyképessé tétel szándéka dominál.

Az önkormányzati tulajdonban lévő közlekedési vállalatok fő problémái a verseny során a következők:

- **a szervezeti felépítés, a szerződéses rendszer – részben, vagy egészben – nem EU-konform** (pl. a személyszállítási szerződések hiányosságai, az infrastruktúra és az üzemeltetés számviteli elkülönítésének problémái, a „házon belüli” üzletek rendezetlensége, stb.),
- **a költségszerkezet a magánszolgáltatókkal összehasonlítva részben, vagy egészében nem versenyképes** (pl. tarifakülönbség, a hatékonysági különbség, stb.),
- **a reorganizáció megvalósításával szemben felmerülő belső gondolkodásbeli akadályok** (pl. a vagyon cselekvő működtetéséhez szükséges „tulajdonosi” szemlélet hiánya, a változásokkal szembeni ellenállás, a professzionalizmus hiányosságai, az információ-menedzsment és a vállalaton belüli kommunikáció hiányosságai, stb.),
- **a közforgalmú személyközlekedés finanszírozása nem megoldott** (pénzügyi nehézségek az ellátásért felelős hatóságoknál, a veszteségtérítés tisztázatlansága, a vállalatok cselekvési szabadságának korlátozása, stb.),
- **a bevételek optimalása** (pl. hiányzó autonómia a tarifa/árpolitika területén: az árak politikailag determináltak; csak ritkán történik bevétel-optimalás: az árak kereslet szerinti rugalmasságának hiánya, stb.),
- **a szolgáltatási kínálat sok esetben nem versenyképes,**
- **az ellátásért felelős hatóság „vevőként” (vagyis utasként) viselkedik és ily módon – részben – a piaccal ellentétes kiindulási feltételeket ír elő,**
- **a vállalat nagysága nem megfelelő a jövőbeni piacképességhez.**

A magántulajdonú versenytársak előnyei a verseny során:

- a verseny evidens létformájuk,
- már megszervezték az eredményes vállalatirányítást,

⁸ Ld. az erős, nagy szolgáltatási múlttal és széles kínálattal rendelkező cégeket (pl. Bécs, Berlin, Karlsruhe, Köln, Zürich, stb.)

- megfelelő személyzettel rendelkeznek,
- a professzionális üzemgazdasági képességek és jártasság birtokában vannak, tevékenységük minden elemét az utasközpontúság vezérli,
- hatékony politikai-, és termékmarketing jellemzi tevékenységüket.

Megjegyzendő, hogy a közforgalmú személyszállító vállalatok „**versenyképessége**” – a speciális közhasznú tevékenység erőteljes politikai, szociális és gazdasági determinációi miatt – bonyolult, szerteágazó és (a piaci mozgásoknak megfelelően) térben és időben **változó kategória**.⁹

A **piac heterogenitását** demonstrálandó, 4. Táblázatban bemutatjuk a vizsgált 10 európai nagyvárosban tevékenykedő üzemeltetőket, külön megjelölve, hogy ezek közül melyek vannak magán-, illetve köztulajdonban.

Az 5. Táblázatban a szóbanforgó szolgáltatók üzletágait mutatjuk be.

A **3.sz. ábrán** az angol, francia és svéd piac vezető cégeit mutatjuk be, külön megjegyezve azokat a **külföldi piacokat**, ahol tevékenykednek.¹⁰

4.3 A szolgáltatási szerződések és a finanszírozás formái

A **szerződés-formáknak 9 alaptípusa** van. Ezek számos változatban léteznek, akár egyidejűleg is, pl. ott, ahol többféle üzletág működik. (Az egyes üzletágaknak más és más szerződéstípus felel meg.)

Az alaptípusokat a zárt piac felől a deregulált piac felé haladva mutatjuk be. A sorrendet az határozza meg, hogy ahogy a csökken a kormányzati (vö. állami, regionális és helyi önkormányzati) jelenlét, úgy kap egyre több teret az üzleti szféra.

Megjegyzendő, hogy a közforgalmú személyszállítási szolgáltatások az EU-ban (is) **általában veszteségesek**. Az indokolt veszteségeket a hatóságok általában **közpénzekből** finanszírozzák, melyek forrásait a különböző szintű kormányzatok **általános költségvetései**¹¹ és/vagy a közlekedési rendszer finanszírozására bevezetett **speciális (un. „célzott”) adók**¹² alkotják.

(1) Az állami monopólium

Ez a szerződéstípus a többivel összehasonlítva, **szinte mindig kisebb teljesítményre ösztönöz**. Okai a kormányzatnak való kiszolgáltatottságban, a különböző politikai

⁹ Az UITP és más szakmai grémiumok – leegyszerűsítő „recept” helyett – az elmélyült, strukturált **benchmarking elemzéseket**, azaz **az állandó konkurencia-analízist** ajánlják (kiindulva abból, hogy a piacvezető, jól prosperáló cégek egyúttal egymásnak versenytársai is). Az „**igazodás a legjobbakhoz**” elv gyakorlati alkalmazása komoly és időigényes elemző munkát jelent, különös tekintettel arra, hogy a vállalatok eltérő politikai, gazdasági és társadalmi keretek (preferenciák és diszpreferenciák) között működnek.

¹⁰ Csak példaként: a CGEA Transport (Connex) cég személyszállítási bevételeinek (1999-ben 2,5 Mrd euró, nettó) 75 %-a Franciaországon kívül keletkezett.

¹¹ Pl. Spanyolország.

¹² Közvetett haszonélvezők bevonása (pl. Franciaország), üzemanyagadó (pl. Németország), szabálysértések (pl. Franciaország), utcai fizető parkolási díjak és bírságok (pl. Olaszország).

interferenciákban, a konkurencia-nélküli helyzetből következő gyenge teljesítményösztönzésben, a szociális kötelezettségekben, stb. keresendők. Előnye viszont, hogy **erős hatósági ellenőrzés** gyakorolható a szolgáltatási kínálat és a tarifák fölött. **Segíti az integrációt** és általában véve a **közösségi szempontok** figyelembevételét.

(2) **Az irányítási (menedzsment) szerződés**

Ezt a szerződéstípust a valamivel **kevesebb központi szabályozás** jellemzi. Az **eszközök köztulajdonban** vannak továbbra is, a **vállalatvezetésbe azonban már bevonják a versenyszférát** (pl. az emberi erőforrás kezelése, beszerzések, stb.). Kis- és közepes méretű vállalkozások számára alkalmas szerződésforma, ti. olyan szakembereket tudnak foglalkoztatni, akiknek az alkalmazása más szerződésforma esetén nem lenne kifizetődő. Átfogó, magasan kvalifikált szakmai háttérhez lehet ily módon hozzájutni, miközben az eszközök tulajdonjoga a hatóságnál marad.

(3) **A bruttó költség típusú (gross cost) szerződés**

E szerződéstípus ott jelenik meg, ahol már **magánszolgáltatók működnek és viselik a szolgáltatásukhoz kapcsolódó kockázatokat** is. (Megjegyzendő, hogy az üzemeltetés **teljes kockázata** továbbra is a kormányzaté.) Előre rögzítenek egy várható költségszintet (pl. a férőhelykilométer teljesítmény alapján). Az illetékes kormányzati testület ezt mindenképpen megfizeti a szolgáltatónak. (Ha kevesebb lesz a szolgáltató bevétele, akkor ennek kockázata a megrendelőnél jelentkezik.) E szerződéstípus **előnye, hogy az integráció megvalósítása könnyebb lehet és a verseny kialakulására jótékony hatással lehet ott, ahol gyenge piaci viszonyok között régóta működnek állami, vagy önkormányzati tulajdonban lévő közlekedési vállalatok**. Ez a forma **kevés kockázatot hárít a szolgáltatóra**: lehetővé teszi a szigorú hatósági ellenőrzést és az integrációt, de kevés mozgásteret hagy az innovációnak. Sok európai városban (különösen az autóbusz szolgáltatásoknál) sikeres szerződéstípus.

(4) **A nettó-költség-típusú (net cost) szerződés**

Ennél a szerződéstípusnál **a szolgáltató már az összes kockázatot magára vállalja**. Előnye, hogy **ösztönzőleg hat a közlekedési vállalatok teljesítményére**. Hátránya viszont, hogy nehezíti az integrációt, ezért a hatóságnak óvintézkedésekkel kell elejét vennie, hogy a verseny ne vezethessen olyan helyzethez, ami már ellentétes az utasok érdekeivel. (A hatóságnak ugyanis ügyelnie kell arra, hogy a veszteséges szolgáltatásokat se hanyagolják el.) A hatóság és a szolgáltatók között mindkét irányban történnek kifizetések.

4. Táblázat: 10 európai nagyváros közforgalmú közlekedési hálózata, az üzemeltető cégek száma és tulajdoni viszonyai

VÁROS	A KÖZLEKEDÉSI HATÓSÁG	MÓDOK	ÜZEMELTETŐ VÁLLALATOK SZÁMA	MAGÁN-TULAJDON	KÖZTULAJDON
AMSZTERDAM	GVBA (Gemeente-vervoerbedrijf Amsterdam)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		HAJÓ	1		1
	ROA (Regionális hatóság)	REGION. BUSZ	1		1
		HELYI VASÚT	1		1
KOPPENHÁGA	HT (Copenhagen Transport)	AUTÓBUSZ	7	6	1
		HELYI VASÚT	6	5	1
		HAJÓ	1	1	
STOCKHOLM	SL (AB Storstockholms Lokaltrafik)	AUTÓBUSZ	3	3	
		METRÓ	1	1	
		VILLAMOS	1	1	
		HELYI VASÚT	2	2	
		HAJÓ	1	1	
LYON	SYTRAL (Syndicat Mixte des Transport pour le Rhône et L'Agglomeration Lyonnaise)	TROLIBUSZ	1	1	
		METRÓ	1	1	
		SIKLÓ	1	1	
		HELYI VASÚT	1		1
MANCHESTER	GMPTA/GMPTE (Great Manchester Passenger Transport Authority/Executive)	AUTÓBUSZ	Több, mint 50 üzemeltető	X	
		METROLINK	1	1	
		HELYI VASÚT	5	5	

VÁROS	A KÖZLEKEDÉSI HATÓSÁG	MÓDOK	ÜZEMELTETŐ VÁLLALATOK SZÁMA	MAGÁN-TULAJDON	KÖZTULAJDON
MILÁNÓ	ATM (Azienda di Transporti Milanese)	TROLIBUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		HELYI VASÚT	2		2
MÜNCHEN	MVV (Münchener Verkehrs-und Tarifverbund GmbH)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		REGION. BUSZ	51	50	1
		HELYI VASÚT	2	1	1
ZÜRICH	ZVV (Zürcher Verkehrsverbund)	VÁROSI KÖZFORGALMÚ KÖZLEKEDÉSI MÓDOK	6	1	5
		REGION. BUSZ	6	1	5
		HELYI VASÚT	2	1	1
		26 üzemeltető: 3 vasúti, 1 vízi, 19 autóbusz, 1 fogaskerekű, 1 függővasút, 1 drótkötélvasút		Több, mint 50% magántulajdonban van.	
MADRID	CRTM (Consortio Regional de Transportes de Madrid)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	2	1	1
		REGION. BUSZ	33	33	
		HELYI VASÚT	1		1
BARCELONA	ATM (Autoritat del Transport Metropolità)	AUTÓBUSZ	1		1

5. Táblázat:: 10 európai nagyváros közforgalmú közlekedési vállalatai

VÁROS	A KÖZLEKEDÉSI HATÓSÁG	MÓDOK	ÜZEMELTETŐ VÁLLALATOK SZÁMA	MAGÁN-TULAJDON	KÖZTULAJDON
AMSZTERDAM	GVBA (Gemeente-vervoerbedrijf Amsterdam)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		HAJÓ	1		1
	ROA (Regionális hatóság)	REGION. BUSZ	1		1
		HELYI VASÚT	1		1
KOPPENHÁGA	HT (Copenhagen Transport)	AUTÓBUSZ	7	6	1
		HELYI VASÚT	6	5	1
		HAJÓ	1	1	
STOCKHOLM	SL (AB Storstockholms Lokaltrafik)	AUTÓBUSZ	3	3	
		METRÓ	1	1	
		VILLAMOS	1	1	
		HELYI VASÚT	2	2	
		HAJÓ	1	1	
LYON	SYTRAL (Syndicat Mixte des Transport pour le Rhône et L'Agglomération Lyonnaise)	TROLIBUSZ	1	1	
		METRÓ	1	1	
		SIKLÓ	1	1	
		HELYI VASÚT	1		1
MANCHESTER	GMPTA/GMPTE (Great Manchester Passenger Transport Authority/Executive)	AUTÓBUSZ	Több, mint 50 üzemeltető	X	
		METROLINK	1	1	
		HELYI VASÚT	5	5	

VÁROS	A KÖZLEKEDÉSI HATÓSÁG	MÓDOK	ÜZEMELTETŐ VÁLLALATOK SZÁMA	MAGÁN-TULAJDON	KÖZTULAJDON
MILÁNÓ	ATM (Azienda di Transporti Milanese)	TROLIBUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		HELYI VASÚT	2		2
MÜNCHEN	MVV (Münchener Verkehrs-und Tarifverbund GmbH)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	1		1
		VILLAMOS	1		1
		REGION. BUSZ	51	50	1
		HELYI VASÚT	2	1	1
ZÜRICH	ZVV (Zürcher Verkehrsverbund)	VÁROSI KÖZFORGALMÚ KÖZLEKEDÉSI MÓDOK	6	1	5
		REGION. BUSZ	6	1	5
		HELYI VASÚT	2	1	1
		26 üzemeltető: 3 vasúti, 1 vízi, 19 autóbusz, 1 fogaskerekű, 1 függővasút, 1 drótkötélvasút		Több, mint 50% magántulajdonban van.	
MADRID	CRTM (Consortio Regional de Transportes de Madrid)	VÁROSI BUSZ	1		1
		METRÓ	2	1	1
		REGION. BUSZ	33	33	
		HELYI VASÚT	1		1
BARCELONA	ATM (Autoritat del Transport Metropolità)	AUTÓBUSZ	1		1

(5) A franchising szerződés

Ez a szerződéstípus – lényegét tekintve – bizonyos feltételekhez kötött **kizárólagos engedély**. Alkalmazható egyetlen vonalra, de vonalcsoporthoz is. A hatóság szerepe csökkenő: a tarifák megállapítására, bizonyos szolgáltatási paraméterekre és a működés felügyeletére korlátozódik. Ezzel arányosan nő a szolgáltató szabadsága. A szolgáltatás meghatározásának „fejében”, annak mértékéig a hatóság viseli a költségeket. Ez a szerződéstípus az üzemeltetőt a szolgáltatások és tarifák integrációjára ösztönzi.

(6) A koncessziós szerződés

Ez a szerződéstípus a szolgáltató részére – adott területen, adott szolgáltatásokra – **kizárólagos jogot** biztosít. A szolgáltató a **teljes üzemgazdasági felelősséget** viseli. A franchise szerződéstípushoz képest a legfontosabb különbség az, hogy ebben az esetben **a közsféra mentesül a műszaki, szervezési és pénzügyi felelősség alól**, másfelől viszont – ezzel párhuzamosan – **csökken a befolyása is a szolgáltatások kialakítására vonatkozóan**. Ez a forma ott alkalmazható sikeresen, ahol a közforgalmú személyszállítások piaca erős és az **üzleti alapon nyújtott szolgáltatások kielégítők a közösség számára is**. Ha a hatóság azt szeretné, hogy a tarifákra, a szolgáltatás tartalmára és minőségére több befolyása maradjon, akkor számára a franchise kedvezőbb forma, mint a koncesszió.

(7) A mennyiségi alapú (quantity licencing) engedély

Ennél a szerződéstípusnál több szolgáltató kínálja – egymással versenyben – a szolgáltatásait. (Itt már a „verseny a piacon” elv érvényesül.) A versenykörülmények folyamatos ösztönző erőként hatnak, az egymással versenyző szolgáltatók állandó nyomás alatt vannak. Ennek következtében az árakat alacsonyan, a szolgáltatás színvonalát pedig viszonylag magasan tartják. **A hatóságok csak a mennyiségi korlátozások révén avatkozhatnak be a piac alakításába**. A hatóság (mint a licenc birtokosa) abban a helyzetben van – egy adott területen – a kiadott engedélyek számán keresztül regulálja a versenyt.

(8) A minőségi alapú (quality licencing) engedély

Ennél a szerződéstípusnál a hatóság már mennyiségi korlátozást sem gyakorolhat. **A piac kialakítja a maga – az igények és az ajánlatok közötti – természetes egyensúlyát**, de egy, pl. szociális okokból elrendelt ármaximálás esetén fennáll a veszélye, hogy a költségek nem térülnek meg, ami viszont alacsonyabb színvonalú szolgáltatásokat eredményezhet. A minőségi kritériumok szerint kiadott engedélyhez a minőségi ellenőrzések (járművek állapota, üzemeltetési gyakorlat, stb.) is hozzátartoznak. Mivel a hatóság a felhíváskor nem alkalmazhat korlátozásokat, ez gyakorlatilag akadálytalan versenyt tesz lehetővé. Másfelől viszont a hatóságnak arra sincs lehetősége, hogy a szolgáltatókat az üzleti szempontból kevésbé vonzó szolgáltatások ellátására rábírja.

(9) A szerződés nélküli nyitott piac

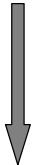
Ennél a szerződéstípusnál az ország általános jogszabályain túl semmilyen kötöttség nincs. **Minden a piaci viszonyokra van bízva**. Ez a forma akkor alkalmas, ha **a**

hatóságok úgy ítélik meg, hogy a piac bármiféle beavatkozás nélkül is képes előállítani azokat a szolgáltatásokat, amelyek kielégítik a közlekedési igényeket. Gyakoribb eset azonban, hogy a hatóság ezt a típust kényszerből választja, és csak azért bízta az egészet a piacra, mert – eszközök és források hiányában – nem képes beavatkozni.

Az egyes szolgáltatási szerződés-típusokat – a csökkenő közfinanszírozás függvényében – a 15. ábra mutatja be.

A 6. Táblázat az elemzett nagyvárosok üzemeltetési költségeinek és bevételeinek szerkezetét, illetve arányait mutatjuk be, külön kiemelve az állami, regionális és helyi kormányzati hozzájárulások arányait.

15. ábra: Szerződés-formák a közforgalmú személyszállításban

(1) Állami Monopólium		
(2) Menedzsment-szerződés	Csökkenő közfinanszírozás 	Verseny a piacért
(3) Bruttó-költség-típusú szerződés		
(4) Nettó-költség-típusú szerződés		
(5) Franchising szerződés		
(6) Koncessziós szerződés		
(7) Quantity Licensing		Verseny a piacon belül
(8) Quality Licensing		
(9) Nyitott piac		

4.4 A szerződés, mint a minőség biztosításának eszköze

A versenyképesség egyik pillére a hatékony költség szerkezet, a másik a szolgáltatás minősége.

A versenyhelyzetben létrejövő **szerződéskötési kötelezettség** rászorítja a vállalatokat a hatékony gazdálkodásra (és az ezt lehetővé tevő piac-konform belső reorganizációs folyamatokra), de **önmagában nem garantálja automatikusan a minőséget**, és miután minden prioritási sor élén az utas áll, **a szolgáltatás minőségén (is) áll vagy bukik a siker.**

A **minőségorientált szolgáltatás** feltétele a közforgalmú személyszállító vállalatok **küldetésének alapvető újradefiniálása.** Az egykor „tömegek szállítását” végző közlekedési vállalatok ma azzal a szükségzerűséggel találják szemben magukat, hogy **alkalmazkodniuk kell a közvélemény állandóan változó(!) elvárásaihoz, továbbá, hogy a súlypontot ezentúl a személyszállítási szolgáltatások vonzóbbá tételére, a szolgáltatások minőségére kell helyezniük.**

A minőség javítása **minden érintett félnek**: a hatóságoknak, az utasoknak, a szolgáltatóknak és a különféle partnereknek egyaránt fontos.

A **minőség folyamatos javítása** az érintett szereplők számára természetesen **nagyobb költségráfordítást** (is) jelent. Ezt olyan **befektetésnek** kell tekinteni, amelyet a közösség, az utasok és a szolgáltató cég számára hozott nagy haszon messzemenőleg igazol.

Az EU rendelet-tervezete **előíranyozza**, hogy

- a szolgáltatási szerződésekben elő kell írni **a szolgáltatások minőségét** (mértékét, ellenőrizhetőségét) és a biztosításukra beépített **ösztönzőrendszert**,
- a szolgáltatási szerződés odaítélésénél figyelembe veendő **„minimális követelményeket”**.

A „minimális követelmények” közül néhányat felsorolunk:

- a szolgáltatások gyakorisága, pontossága, megbízhatósága,
- a hálózat nagysága és az információsrendszer,
- az utasok különböző csoportjaira vonatkozó díjtételek szintje, a díjkorlátozás mértéke (a tarifa- és utazási kedvezmények),
- a különböző fajta közlekedési szolgáltatások integrációja (a közlekedési szövetségek létrehozása **legalább** az összehangolt tájékoztatás, a menetjegyek egységesítése, a menetrendek és az átszállóhelyek kialakításának összehangolásában),
- a mozgáskorlátozottak utazásának elősegítése,
- a környezetvédelmi előírások betartása,
- a városok, régiók kiegyensúlyozott fejlesztése, a területfejlesztési szempontok figyelembevétele,
- a közlekedés biztonsága,
- a személyzet képzettsége,
- az utasok egészsége és biztonsága,
- az utaspanaszok kezelése, a viták kezelése, stb.¹³

¹³ A minimum-kritériumok rendszere országonként több, vagy kevesebb. Ausztriában pl. **további kritériumok** is (utazási komfort, munka- és szociális jogok betartása, stb.) szerepet játszanak.

6. Táblázat: A bevételek és kiadások arányai, a kormányzati hozzájárulások megoszlása 10 európai nagyvárosban

millió euró (az 1998. pénzügyi évre vetítve)		Üzemeltetési bevételek		Egyéb bevételek	Üzemeltetési költségek	Költséghfedezeti mutató	A hozzájárulások megoszlása			
		Menetjegy-bevételek	Kompensáció				Allami	Regionális	Helyi	ÖSSZESEN
AMSZTERDAM (GVBA)	METRÓ, VILLAMOS, AUTÓBUSZ, TROLIBUSZ	91,7		37,7	306,5	30%	100%	-	-	100%
KOPPENHÁGA (HT)	VÁROSI BUSZ	143,5	3,9	2,8	265	54%	-	-	100%	100%
STOCKHOLM (SL)	HELYI VASÚT, METRÓ, VILLAMOS ÉS AUTÓBUSZ	310,7		76,2	746,3	42%	-	100%	-	100%
LYON (SYTRAL)	METRÓ, SIKLO, AUTÓBUSZ, TROLIBUSZ	97,8		13,1	227	43%	6%	47%	47%	100%
	HELYI VASÚT	103		n.a.	238,3	43%	100%	-	-	100%
MANCHESTER (GMPTA/GMPTE)	AUTÓBUSZ, HELYI VASÚT	n.a.	68,7	n.a.	n.a.	n.a.	86%	-	14%	100%
MILÁNÓ (ATM)	METRÓ, VILLAMOS, AUTÓBUSZ, TROLIBUSZ	210,1		48,9	537,2	39%	-	99,4%	0,6%	100%
MÜNCHEN (MIVV)	METRÓ, VILLAMOS, VÁROSI BUSZ	234,4		40%	n.a.	60%	-	-	-	-
	HELYI VASÚT	153,7		n.a.	n.a.	60%	100%	-	-	100%
	REGION. BUSZ	15,6		n.a.	44,5	35%	-	-	100%	100%
ZÜRICH (ZVV)	VÁROSI BUSZ	153,9		39,3	405,2	38%	12%	44%	44%	100%
MADRID (CRTM)	METRÓ	133,8		10,7	229,4	58%	45%	27,5%	27,5%	100%
	VÁROSI BUSZ	165		9,7	205,3	80%	45%	27,5%	27,5%	100%
	HELYI VASÚT	108,1		12	115,9	66%	100%	-	-	100%
BARCELONA (ATM)	METRÓ ÉS VÁROSI BUSZ	186		15,5	253,2	73%	45%	28%	27%	100%
	REGION. BUSZ	35,1		2,6	56,7	62%	45%	55%	-	100%
	HELYI VASÚT	70,7		6,8	115,9	61%	100%	-	-	100%

Következtetések

1. A közlekedési szolgáltatások üzemeltetési költségeinek kb. 30-70 %-át fedezik **jegybevételekből** (ideértve a szociális árkiegészítést is).
2. Az üzemeltetési veszteségek finanszírozására a különböző kormányzati szintekről érkező **hozzájárulások eltérő** képet mutatnak

- 2.1 a **központi kormányzat** részvétele dominánsabb a **helyi vasúti szolgáltatás*** finanszírozásában, mint az egyéb helyi közforgalmú közlekedési módoknál.
- 2.2 a **helyi és regionális kormányzat** a városi közforgalmú közlekedési módokat (autóbusz, villamos, metró) támogatja, de minden városban **eltérő mértékben.****

* Kivéve **Amszterdam** példáját, ahol **az összes közlekedési módot államilag finanszírozzák**, valamint **Manchester** esetét, ahol az állami hozzájárulás a vasút mellett kiterjed a helyi szolgáltatást nyújtó **városi vasútra** (Metrolink) is.

** Így pl. **Koppenhágában** a helyi, míg **Stockholmban** és **Milánóban** a regionális kormányzat adja a hozzájárulások többségét. **Zürichben** és **Lyonban** - az állami hozzájárulás után fennmaradó - hiányt a helyi és regionális kormányzat fele-fele arányban finanszírozza. Ugyanez a helyzet **Madridban** és **Barcelonában** is.

A „minimális követelményeket” és a szolgáltatási szerződéseket

- a **nemzeti és területi sajátosságok** figyelembevételével kell megállapítani, illetve megkötni,
- a „minimális követelmények” – adott esetben – **kompenzálását** a hatóság illetékességi területén belül valamennyi azonos jellegű szolgáltatásra megkülönböztetés nélkül alkalmazni kell.

Nyilvánvaló követelmény a **„minőség” egységes értelmezése**. Ehhez nyújt segítséget az **Európai Szabványügyi Hivatal** hivatalos szabványa.¹⁴

A szabvány a „minőséget” az un. **„minőségkör”** segítségével definiálja (ld. a **6.sz. ábra**). A „minőségkör” **elemei és egymás közötti összefüggései** a következők.

I. elem: az elvárt minőség

Az utas várja el explicit, vagy implicit módon. Az elvárt minőséget az igények, a tapasztalatok és egy harmadik személy ajánlásai határozzák meg.

II. elem: a tervezett minőség

A közlekedési vállalat törekszik arra, hogy az utas számára előállítsa. Függetlenül

- az elvárt minőségtől (az utasok igényeitől)
- az érintett utasok számától,
- a külső- és belső megkötésektől (jogi, műszaki, gazdasági, stb.)

Az elvárt és tervezett minőség közötti eltérés azt mutatja, hogy a közlekedési vállalat milyen mértékben képes megvalósítani az utasigényeket.

III. elem: a teljesített minőség

A szolgáltatás ténylegesen előállított minőségének szintje.

A tervezett és a teljesített minőség közötti eltérés a közlekedési vállalatok a célkitűzések elérése során mutatott teljesítőképességének mértéke.

IV. elem: a tapasztalt minőség

A minőségnek az utasok által érzékelt szintje, amely az utasok személyes tapasztalatától, beállítottságától és a szolgáltató által kommunikált minőségtől függ.

Gyakran eltér a ténylegesen teljesített minőségtől.

A négy minőség-elem bármelyikéhez számos (indikátorok segítségével konkretizálható) kritériumot lehet rendelni.

A CEN szabvány 8 **minőségi kritériumot** határoz meg:

¹⁴ „Transport-Logistique et services – Transport public de voyageurs – Définition de la qualité de service, objectifs et mesures” = „Szállítás-Logisztika és szolgáltatás – Közforgalmú személyszállítás – A szolgáltatás minőségének definiálása, célmeghatározása és mérése” (Comité Européen de Normalisation – CEN, Brüsszel, 2002. április). A CEN tagországok nemzeti szabványügyi hivatalai számára kötelező ennek a szabványnak az átvétele, azaz meg kell kapnia a **nemzeti szabvány státuszát**. Ez automatikusan azt jelenti, hogy az esetleg ellentmondó nemzeti szabványokat vissza kell vonni. (Az EU tagországai mind CEN-tagok.)

- (1) Rendelkezésreállítás.
- (2) Hozzáférhetőség.
- (3) Utastájékoztató.
- (4) Eljutási idő.
- (5) Vevőszolgálat.
- (6) Utazási kényelem.
- (7) Utasbiztonság.
- (8) Környezeti hatások.

A 6. Táblázatban a közforgalmú személyszállítási szolgáltatásoknak **az utasok szemszögéből(!) megállapított minőségi kritériumait** mutatjuk be. A részletes lista alkalmazóiban tudatosítani kell, hogy az utasok a minőséget a gyakorlatban nem érzékelik olyan részletességgel, mint ahogyan azt a lista tartalmazza. Azok a lehetőségek, amelyek a felsorolt minőségi kritériumok utasok általi érzékelésének befolyásolására állnak rendelkezésre, a közlekedési eszközök, a környezet és a szolgáltatók szerint variálódhatnak. A CEN a lista alkalmazóinak azt ajánlja, hogy a rendelkezésükre álló intézkedésekből összeállított listát használják. (A lista egyébként **minden utascsoportot lefed**, beleértve a mozgáskorlátozottakat is.)

Mivel a **helyi közforgalmú személyszállítási tevékenység természeténél fogva a városüzemeltetés része, a minőség biztosításához szükség van a partneri és/vagy szerződéses szempontok megvalósítására.** Jóllehet a szolgáltató cég – szakmai hozzáértésénél fogva – a szolgáltatási minőség számos tényezőjét irányítása alatt tartja, az összes folyamat fölött mégsem gyakorolhat kontrollt, így nem alkalmazhatja a minőségirányítást az összes teljesítményi tényezőre. **A minőség irányítását az összes, a személyszállítási rendszerben érintett félnek közösen kell megvalósítania.**

Mindez indokoltá teszi a „**minőségirányítás**” létrehozását. A minőségirányítás feladata, hogy a következő, a szolgáltatási ajánlathoz rendelt mértékű és gyakoriságú lépésekre sor kerüljön.

A **minőségirányítás lépései** a CEN szabvány szerint a következők:

1. Az explicit és implicit módon **elvárt minőség felmérése.**
2. Az aktuálisan **teljesített minőség** és a minőségjavítás lehetőségeinek **felmérése.**
3. A tárgyi és egyéb (jogi, politikai, gazdasági, stb.) **keretfeltételek felmérése.**
4. **A tervezett minőség** meghatározása és tervezése
 - minőségi kritériumok (teljesítmény indikátorok),
 - követelmény (a minőség szintje) minden egyes minőségi kritériumra vonatkozóan (pl. a pontosság kritériumának szintje: max. 3 perces késés),
 - a megvalósítás szintje (a megvalósítás mértéke, tűrése), általában az utasok arányában kifejezve, akik számára az adott követelményt teljesíteni kell (pl. az utasok 98 %-a nem akar 3 percnél nagyobb késést tapasztalni),
 - a „nem-megfelelőség” küszöbértéke: egy adott minőség-kritérium már nem akceptálható szintű teljesítésének mértéke,
 - a közvetlen korrigáló tevékenység módja és értéke (kártalanítás, pótszolgáltatás) a „nem-megfelelőség” küszöbértékének elérésekor,

- a kommunikáció módja és terjedelme.
5. A teljesítmény és a **teljesített minőség** mérése
 - a mérési módszerek kiválasztása (Mystery Shopping Survey, Direct Performance Measurement)
 - a mérési intervallum és gyakoriság megállapítása,
 - a kiértékelési és hitelesítési módszerek megállapítása,
 - a mérés,
 - az eredmények dokumentálása.
 6. A korrigáló tevékenységek és kommunikációjuk
 - közvetlen korrigáló tevékenység (kártalanítás, pótszolgáltatás) a „nem-megfelelőség” küszöb-értékének elérésekor,
 - közvetett korrigáló tevékenység, amikor a megvalósítás szintje nem teljesül (azaz a teljesítmény növelése, a tervezett és teljesített minőség közötti különbség csökkentése).
 7. **A tapasztalt minőség** és az utasok elégedettségének felmérése
 - a mérési módszer kiválasztása (Customer Satisfaction Survey)
 8. **Akció-tervek** felállítása és kivitelezése az eltérések csökkentése céljából
 - eltérés a **teljesített és a tapasztalt** minőség között → a tudatosság fokozása,
 - eltérés az **elvárt és a tapasztalt** minőség között → az utaselégedettség fokozása

4.5 A beruházások finanszírozási gyakorlata

A finanszírozási források a **pénzalapok eredete** szerint

- költségvetési forrásokra és
- költségvetésen kívüli forrásokra oszthatók.

A költségvetési típusú finanszírozásban – **általános költségvetési bevételeik révén** – az állami, regionális és helyi kormányzat vesz részt.

A költségvetési források felosztása a következő.

- **Adóbevételekből** eredő pénzalapok: a kormányzati szintek általános költségvetéseiből származnak. (Ezzel találkozunk a vizsgált nagyvárosok infrastrukturális beruházásainak többségénél.).
- **Államadósság, kormányzati kölcsönök** és a költségvetési hiány fedezéséhez szükséges **kötelezettségvállalások.**
- **Speciális adók és hozzájárulások:** a közlekedési rendszer finanszírozására lekötött speciális adókról van szó.

A különböző kormányzati hozzájárulások – hasonlóan az üzemeltetés finanszírozásához – a vizsgált nagyvárosokban **eltérő mintákat** követnek, de vannak **közös vonások**. A beruházások finanszírozása közpénzekből ilyen közös vonás, különbséget kell tenni azonban a **beruházások nagysága** szerint.

- **Nagyberuházások**

- vasúti infrastruktúra:** főleg az állami és regionális kormányzat finanszírozza. (A vizsgált nagyvárosok többségében a közlekedési nagyberuházásoknál az állam részvétele jelentősebb, mint a helyi-, és regionális kormányzatoké.),
- metró infrastruktúra:** az állam részvétele a finanszírozásban alapvető, a részvétel aránya azonban nagyvárosonként eltérő,¹⁵
- a vasúti-, és metró gördülő állomány:** az esetek többségében az üzemeltető vállalatok finanszírozzák saját forrásból és/vagy kölcsönből. (Ez a helyzet azokban az országokban, ahol a vasúti reform során a hálózatokat megnyitották a magántulajdonú üzemeltetők előtt. A versenysemlegesség miatt a köztulajdonban lévő üzemeltetőkre is ugyanazok a kritériumok érvényesek.¹⁶).

- **Egyéb beruházások:** alapvetően az autóbusz és villamosjármű beruházások tartoznak ide. (A pénzalapok széleskörű kombinációja jellemzi.¹⁷).

Költségvetésen kívüli forrásból való finanszírozás.

A '90-es évek közepétől két egyidejű tendencia érvényesül:

- egyre több és költségesebb közforgalmú közlekedési infrastruktúra létesül,
- mérséklődnek a közkiadások, gyakorivá válnak a költségvetési megszorítások.

Nemcsak Európában, hanem világszerte felismerték, hogy a társadalmi, gazdasági kapcsolatok kiépítésének és fennmaradásának előfeltétele a kielégítő közlekedés, melynek **externális hatásai az egyes projektek finanszírozásán túlmutató körben jelentkeznek és**

¹⁵ **Amszterdam és Milánó:** az állami hozzájárulás mértéke 100 %,

München: az állam hozzájárulás 60 %, a regionális és helyi kormányzati hozzájárulás 20-20 %.,

Madrid és Barcelona: az állami hozzájárulás 33 %, a regionális kormányzati hozzájárulás 66 %,

Lyon: állami hozzájárulás gyakorlatilag nincs, a regionális és helyi kormányzat hozzájárulása 50-50 %,

¹⁶ A közpénzekből származó hozzájárulások kamatmentes, vagy a piaci kamatláb alatti kamatozású kölcsönökből, vagy a pénzpiacból felvett kölcsönök költségeihez nyújtott támogatásokból állnak.

¹⁷ **Manchester, Zürich, Koppenhága:** vállalati források és kölcsönök,

München: állami támogatás 60 %,

Lyon: vállalati forrás és banki kölcsön + helyi-, és regionális kormányzati hozzájárulás ezekhez,

Barcelona és Madrid: a fenntartáshoz kapcsolódó beruházásoknál 45%, az értéknövelő bővítéseknél 33 % állami hozzájárulás; az állami hozzájárulás által le nem fedett kiadások 50 %-ánál a helyi-, és regionális kormányzat, fele-fele arányban.

így azok társadalmi hasznosulása, megtérülése nem ítéhető meg csupán az adott projekt cash-flow-ja alapján.

A **köz- és magánforrások kombinációján** alapuló finanszírozási technikák igen változatos képet mutatnak. (Bemutatásuk külön tanulmányt érdemel.)

Mivel a legnagyobb forrásigényt a **kötőtpályás rendszerek beruházásai** jelentik, a magánszféra bevonhatóságát e rendszerek finanszírozási kereteinek – csupán jelzésszerű - felvázolásával demonstráljuk.¹⁸

Az EU-ban megvalósult városi kötőtpályás fejlesztési projektek közül a magánforrások felhasználása szempontjából leginkább az **angliai – metró és RLT beruházási – tapasztalatok (London, Manchester, Birmingham, stb.)** bizonyultak előremutató jellegűnek.

A magánforrások bevonására két – alapvetően eltérő – **finanszírozási módszer** használatos.

- **„Design-Build-Operate-Manage (DBOM)”**

Ebben az esetben a magánépítető a **kivitelezéshez** von be közvetlenül közösségi forrásokat és ebből valósítja meg a projektet (kötőtpályás vonalat, hálózatot), amelyen az adott projekt üzemel.

- **„Design-Build-Finance-Operate (DBOF)”**

Ebben az esetben a privát fejlesztők által létrehozott hálózat **üzemeltetési díjából** származik a magánbefektetők megtérülése. (A közösségi forrásokat itt az üzemeltetéshez kapcsolódó támogatások jelentik.)

A magánszektorbeli kockázatvállalási, befektetési érdekeltség **alapja** lehet

- a szakmai (építési, járműgyártási, a kapcsolódó infrastruktúrát üzemeltető, stb.) érdekeltség,
- befektetési bankként megfelelő, előre jelezhető megtérülésben bízó pénzügyi befektetés,
- a hálózatfejlesztésben érdekelt ingatlanfejlesztő hozzájárulása (támogatás, vagy befektetés formájában).

Érdekes jogszabályi környezeti feltétel Angliában, hogy a közlekedésfejlesztés miatt kiváltott/megújított **közművek** cseréjének egy meghatározó részét az érintett közmuhszolgáltatónak kell fedeznie.

A 8. Táblázatban a vizsgált nagyvárosok beruházásainak finanszírozási gyakorlatát mutatjuk be, külön kiemelve a különböző szintű kormányzati hozzájárulások alakulását.

¹⁸ A helyi közforgalmú közlekedési rendszerek gerincét – az EU „fenntartható fejlődési” koncepciójának jegyében – a **városi és városkörnyéki kötőtpályás hálózatok** alkotják. E hálózatok – gyors ütemű – terjedésére utal, hogy ma a világ 94 városában közlekedik **metró**, 351 városban van **közúti villamosvasúti hálózat**, 89 településen és környékén a nagyvasúti hálózattól (részlegesen, vagy egészen) elkülönülő **hév** és 75 helyen épült ki **városi vasút** (vö. Stadtbahn, Metro Leger, Light Rail Train, a továbbiakban: RLT).

7. Táblázat: A helyi közforgalmú személyszállítási szolgáltatások minőségi kritériumai*

1. szint	2. szint	3. szint
1. Rendelkezésre állás	1.1 Közlekedési eszközök	
	1.2 Hálózat	1.2.1 Megállóktól való távolság 1.2.2 Szükséges átszállások 1.2.3 Kiszolgált terület
	1.3 Üzemelés	1.3.1 Üzemidő 1.3.2 Követési idők 1.3.3 A járművek kihasználtsága
	1.4 Alkalmasság	
	1.5 Megbízhatóság	
2. Hozzáférhetőség	2.1 Külső kapcsolódás	2.1.1 A gyalogosokhoz 2.1.2 A kerékpárosokhoz 2.1.3 A taxi-utasokhoz 2.1.4 A személygépkocsi-használókhoz
	2.2 Belső kapcsolódás	2.2.1 Bemenetek/Kimenetek 2.2.2 A rendszeren belüli mozgás 2.2.3 Átszállás más közlekedési eszközökre
	2.3 Jegyrendszer/ menetjegyek (rendelkezésre állás)	2.3.1 A rendszeren belüli vásárlás 2.3.2 A rendszeren kívüli vásárlás 2.3.3 Menetjegy-ellenőrzés
3. Információ	3.1 Általános információk	3.1.1 A rendelkezésre állásról 3.1.2 A hozzáférhetőségről 3.1.3 Az információforrásokról 3.1.4 A menetidőről 3.1.5 A vevőszolgáltatásról 3.1.6 A kényelemről 3.1.7 A biztonságról 3.1.8 A környezeti hatásokról
	3.2 Utazási információk szabályos üzemelés esetén	3.2.1 Utcai táblák 3.2.2 A megállóhelyek megjelölése 3.2.3 Útvonaljelzők a járműveken 3.2.4 A viszonylatokról 3.2.5 Az időadatokról 3.2.6 A menetdíjről 3.2.7 A menetjegy-fajtákról
	3.3. Utazási információk a szokásától eltérő üzemelés esetén	3.3.1 A hálózat aktuális/jövőbeni állapotáról 3.3.2 A rendelkezésre álló egyéb lehetőségekről 3.3.3 A visszatérítésről/ kártérítésről 3.3.4 Javaslatokról és panaszokról 3.3.5 Elveszett/talált tárgyakról
4. Idő	4.1 Menetidő	4.1.1 Az utazás megtervezése 4.1.2 Belépés a közlekedési

		rendszerbe, és kilépés a rendszerből 4.1.3 A megállóknál és átszállóhelyeken 4.1.4 A járművön
	4.2 A menetrend betartása	4.2.1 Pontosság 4.2.2 Rendszeresség
5. Vevőszolgálat	5.1 Elkötelezettség	5.1.1 Vevőközpontúság 5.1.2 Innováció és kezdeményezés
	5.2 Kapcsolat az utasokkal	5.2.1 Igények 5.2.2 Panaszok 5.2.3 Imázs (külső megjelenés)
	5.3 Személyzet	5.3.1 Rendelkezésre állás 5.3.2 Magatartás 5.3.3 Képességek 5.3.4 Imázs (külső megjelenés)
	5.4 Az utasok támogatása	5.4.1 Üzemzavar esetén 5.4.2 Segítségre szoruló utasok
	5.5 Menetjegyek/bérletek	5.5.1 Rugalmasság 5.5.2 Menetdíj-kedvezmények 5.5.3 Folyamatos utazást biztosító jegyek/bérletek 5.5.4 Fizetési lehetőségek 5.5.5 Egységes áralkuláció
6. Kényelem	6.1 Az utasokat szolgáló berendezések használhatósága	6.1.1 A megállóknál 6.1.2 A járműveken
	6.2 A használható tér	6.2.1 A megállóknál 6.2.2 A járműveken
	6.3 Utazási kényelem	6.3.1 Az utazás alatt 6.3.2 Induláskor/megálláskor 6.3.3 Külső hatások során
	6.4 A környezettel kapcsolatos feltételek	6.4.1 Időjárási körülmények 6.4.2 Időjárás elleni védelem 6.4.3 Tisztaság 6.4.4 Barátságosság/világosság 6.4.5 Torlódások/zsúfoltság 6.4.6 Zaj 6.4.7 Egyéb nem kívánatos hatások
	6.5 Kiegészítő berendezések/ létesítmények	6.5.1 WC/mosdók 6.5.2 Csomagok és más tárgyak 6.5.3 Kommunikáció 6.5.4 Frissítő (étel/ital) 6.5.5 Bevásárlási lehetőségek 6.5.6 Szórakozás
	6.6 Ergonómia	6.6.1 Mozgási szabadság 6.6.2 Bútor-design
7. Biztonság	7.1 Bűnesetek elkerülése	7.1.1 Bűnmegelőzést szolgáló design

		<ul style="list-style-type: none"> 7.1.2 Megvilágítás 7.1.3 Észrevehető felügyelet 7.1.4 Személyzet/rendőrség jelenléte 7.1.5 Jelzett segélykérő helyek
	7.2 Balesetek elkerülése	<ul style="list-style-type: none"> 7.2.1 Segédberendezések, mint pl. kapaszkodók megléte/láthatósága 7.2.2 Veszélyek elkerülése /láthatóvá tétele 7.2.3 A személyzet által biztosított aktív biztonság
8. Környezeti hatások	8.1 Szennyezés	<ul style="list-style-type: none"> 8.1.1 Kipufogógázok 8.1.2 Zaj 8.1.3 Vizuális rongálás 8.1.4 Rezgések 8.1.5 Por és pizsok 8.1.6 Szag 8.1.7 Hulladék 8.1.8 Elektromágneses interferencia
	8.2 Természetes erőforrások	<ul style="list-style-type: none"> 8.2.1 Energia 8.2.2 Tér
	8.3 Infrastruktúra	<ul style="list-style-type: none"> 8.3.1 A rezgések hatásai 8.3.2 A közutak/sínek elhasználódása stb. 8.3.3 A meglévő erőforrások igénybevétele 8.3.4 Más tevékenységekből származó akadályoztatás

* Ld. „Transport-Logistique et services-Transport public de voyageurs – Définition de la qualité de service, objectifs et mesures” (CEN, Brüssel, 2002.)

8. Táblázat: A beruházásokhoz nyújtott, különböző kormányzati szintű hozzájárulások 10 európai nagyvárosban

	AMSZTERDAM	KOPPENHÁGA	STOCKHOLM	LYON	MANCHESTER
ÁLLAM	Fontos, új infrastrukturális projektek finanszírozása, a Közlekedési Infrastruktúra Programjához igazodva Támogatások autóbuszok beszerzéséhez a regionális üzemeltetők számára, a ROA közreműködésével Felel a vasúti hálózati infrastruktúráért és a gördülő állomány beszerzéséért vagy fejlesztéséért.	Felel a vasúti infrastruktúra karbantartásáért és új beruházásaiért. 1999-ig az állami vasúttársaság beruházásait az állam finanszírozta (hitelekkel és támogatásokkal). Azóta, a magán-üzemeltetőkkel megegyezően, a DSB-nek kell ezeket fedezni bevételekből és külső költsönökből.	A vasúti infrastruktúrát kezelő állami vállalat (BV Banverket) végzi az infrastrukturális beruházásokat az állami költségvetés terhére, míg a City Pendeln magánüzemeltető cég felel az általa üzemeltetett hálózat állomásainak karbantartásáért.	Mint a vasúti hálózat tulajdonosa finanszírozza az ahhoz kapcsolódó beruházások többségét, a "Réseau Ferré de France" (RFF) nevű vállalatán keresztül.	A Railtrack felel minden vasúti infrastrukturális beruházásért (jelzőtáblák, állomások is), amelyhez a központi kormányzattól megkapja a szükséges hozzájárulást.
RÉGIÓ	A regionális hatóság (ROA) kezeli a regionális autóbusz-üzemeltetők járműberuházásainak finanszírozásához nyújtott állami támogatásokat.	-	Az SL által végzett beruházásokat az állomások, a metró járművek és létesítmények, valamint villamosvonalak esetében a hatóság (SL) finanszírozza, amely hozzájárulást kap az államtól, a régiótól és kölcsönökből is.	A SYTRAL hálózatán végzett beruházásokért a SYTRAL felel, amelyben részt vesz a regionális és a helyi kormányzat. A pénzalapok eredete a következő: 30% saját finanszírozás 60% kölcsön pénztézetektől 10% támogatás a kormányzattól A régió a regionális szolgáltatásokban használt járművekhez járul hozzá. A városi tanácsok hozzájárulnak az RFF vasúti hálózati beruházásaihoz.	-
HELYI KORMÁNYZAT	Finanszírozza a 250.000 guldennél kisebb értékű infrastrukturális beruházásokat, és az alapvetően a sebességet javító intézkedéseket. Finanszírozza a GVBA által üzemeltetett összes mód jármű -beruházásait.	Az állomásokhoz, buszmegállókhoz, tájékoztató rendszerekhez és a vágányokhoz kapcsolódó beruházásokat a Városi Tanács finanszírozza a HT-n keresztül. A járművek az üzemeltetőkhez tartoznak, akik felelnek a beruházásokért és a kocsiszínek biztosításáért.	-	-	Az autóbusz-üzemeltetők felelősek a járműberuházásokért, a GMPTE felel a megállókért, állomásokért és a forgalomért. A Metrolink a vonalak tulajdonosa, amelyeket franchise szerződéssel építettek, amely az építésre és az üzemeltetésre vonatkozik, egy magánrésztellel zajló konzorciumnak.

ROA = az amszterdami régió közlekedési hatósága

Gemeentevervoerbedrijf
Amsterdam = Amszterdami Közlekedési Vállalat

HT =
Copenhagen

SL = Storstockholms Lokaltrafik = Stockholmi Közlekedési Vállalat

SYTRAL = Syndicat Mixte des Transports pour le Rhone et l'Agglomeration Lyonnaise = Lyoni Közlekedési Hatóság

GMPTE = Great Manchester Passenger Transport Authority = Manchesteri Közlekedési Hatóság

	MILÁNÓ	MÜNCHEN	ZÜRICH	MADRID	BARCELONA
ÁLLAM	<p>Megadja a szükséges hozzájárulásokat az állami vállalatnak a vasúti infrastruktúra és a gördülő állomány finanszírozásához. A <u>Ferrovie dello Stato</u> és az állam közötti szerződéses program meghatározza az állam pénzügyi szerepvállalását a vállalat üzemeltetési költségeiben és beruházásaiban.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A városi közlekedési infrastrukturális beruházások 60%-át finanszírozza. A járműberuházások költségeinek max. 60%-át támogatja (városi autóbusz, villamos és metró). 	<ul style="list-style-type: none"> Közvetlenül nem ad hozzájárulást, de közvetve finanszíroz (értékcsökkenés az üzemeltetés elszámolásaiban). Hozzájárul a vasúti infrastrukturához, amelyet részben a kanton finanszíroz, és a nem fedezett költségeket a Szövetség és a ZVV viseli. 	<p><u>Jármű</u> Metró és EMT: A karbantartási beruházások 45%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. <u>Infrastruktúra</u> Metró: Az állam az infrastrukturális beruházások 33%-át állja. Helyi vasutak: A vonalak felújítását a költségvetésből, európai pénzalapokból és kölcsönökből végzik.</p>	<p>4.5.1.1.1.1.1.1 Jármű TMB és FGC: A karbantartási beruházások 45%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. RENFE: A beruházások 100%-a. Regionális autóbuszok: 1999-2001 között, 45%-ban részt vett a járműberuházásokban és az üzemeltetésben. <u>Infrastruktúra</u> Az összes beruházás egyharmada.</p>
RÉGIÓ	<p>1998-ban az ATM 171,3 millió líra értékben végzett beruházásokat (nem tartalmazza a metró "Società Metropolitana Milanese p. A." által finanszírozott infrastrukturális beruházásait). Ezeket a beruházásokat a következők finanszírozták:</p> <ul style="list-style-type: none"> A Városi Tanács (58,7 millió líra), Lombardia Régió (29,9 millió líra) Az állam (1,1 millió líra) ATM mérlegforrások (81,6 millió líra). 	<p>A vasúti beruházások pénzalapjait kezeli:</p> <ul style="list-style-type: none"> Az üzemanyagadók <u>regionalizációjának szövetségi pénzalapja</u>. A Szövetség általános költségvetése: <ol style="list-style-type: none"> <u>A vasúti hálózat fejlesztése és bővítése jogszabály alapján:</u> támogatások és kamatmentes kölcsönök formájában. <u>A helyi közlekedés finanszírozása jogszabály alapján:</u> a városi tanácsok pályázhatnak max. 60 %-os támogatásért a szövetséghez. <p>Kétféle saját forrása van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Pénzügyi kompenzáció jogszabály alapján:</u> a személyautókra kivetett adó 65%-a leköthető erre a célra. <u>A bajor jogszabályok alapján a közforgalmú közlekedés fejlesztési beruházásaira szánt pénzalapok</u> (általános költségvetés). <p>A metró, az autóbusz és a villamos infrastrukturális beruházásainak 20%-át állja.</p>	<p>A járműberuházásokra Zürich Kanton bankja megállapodásokat köt az üzemeltetőkkel. Mivel a ZVV egy kantoni szervezet, azért a ZVV területén működő üzemeltetők a piacnál kedvezőbb feltételekkel kapnak kölcsönt.</p>	<p><u>Jármű</u> Metró és EMT: A karbantartási beruházások 27%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. <u>Infrastruktúra</u> Metró: Az infrastrukturális beruházások 66%-át állja. Regionális autóbusz : A Közösség finanszírozza a megállókat, utasvárók beruházásait, és támogatást ad a CRTM járműbeszerzéseinek költségeihez.</p>	<p>4.5.1.1.1.1.1.1.1 Jármű TMB: A karbantartási beruházások 28%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. FGC: A karbantartási beruházások 55%-át és a bővítési beruházások 67%-át állja. Regionális autóbuszok: A vonalak 55%-ért felel. <u>Infrastruktúra</u> Az összes beruházás egyharmada.</p>

<p>HELYI KORMÁNYZAT</p>		<p>A metró, autóbusz és villamos infrastruktúrájának finanszírozásához 20%-ban járul hozzá, kiegészítve a szövetségi (60%) és a bajorországi (20%) pénzalapokat.</p>	<p>A helyi kormányzat alkalomszerűen támogatja a járműberuházásokat az üzemeltetőknek nyújtott hitelek formájában.</p>	<p><u>Jármű</u> Metró és EMT: A karbantartási beruházások 27%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. 4.5.1.1.1.1.2 Infrastruktúra EMT: Az utasvárók és a megállók beruházásainak 100%-át állja.</p>	<p><u>Jármű</u> TMB: A karbantartási beruházások 27%-át és a bővítési beruházások 33%-át állja. Regionális autóbuszok: A vonalak 55%-áért felel.</p>
--------------------------------	--	---	--	--	--

ATM = Azienda di
Transnortí Milanesi

CRTM = Consorcio
Regional de Transportes
de Madrid

5. A közforgalmú közlekedés szabályozásának és finanszírozásának lehetséges hazai elvei

5.1 Ellátási felelősség a személyszállításban

A **személyközlekedési ellátási felelősség** a társadalom szerveződéséből és munkamegosztásából a köz- ill. intézményei (hatóság) számára fakadó azon felelősség, amelynek alapján a hatóság teljes vagy részleges fizetés ellenében, vagy ingyenesen hatóságilag közvetlen módon, vagy a szolgáltatói piac által közvetett úton gondoskodik közösségi közlekedési lehetőségekről, infrastruktúra és szolgáltatások biztosításával ill. megszervezésével.

Az ellátási felelősség a személyszállításban nem követlen működtetési és szállítási felelősség, hanem a hatóságok társadalmi, gazdasági felelőssége, amelynek megvalósulása egyes feladatok (pl. szolgáltatási követelmények meghatározása, díjak, kedvezmények megalapítása, szolgáltatók kiválasztása, veszteségek fedezése) szabályozott keretek közötti ellátását jelenti. Az ellátási felelősséget ily módon jogszabály közvetlenül nem mondja ki, viszont több törvény implicite tartalmaz, így a vasútról, a közútról, az önkormányzatokról szóló törvények, de közvetve a koncesszióról szóló törvény is, amely a menetrend szerinti személyszállítást a koncesszió-köteles tevékenységi körbe sorolja és a koncesszióba adás jogát a helyközi vasúti és autóbusz-közlekedés esetében az állam képviselőjében a közlekedési miniszter, a helyi közforgalmú közlekedés esetében az önkormányzati közgyűlés hatáskörébe utalja. Abból is kiindulhatunk, hogy a koncesszióba adás egy jog átengedése, márpedig valamely jogot csak az a szervezet engedheti át, amelyik maga rendelkezik ezzel a joggal, vagyis a jog tárgyának felelőse.

Az ellátási felelősség igazodik a jelenlegi hazai kétszintű közigazgatási rendszerhez (központi kormányzat, helyi önkormányzatok), vagyis:

- a **településeken belül** a tömegközlekedés igény szerinti biztosítása a helyi önkormányzat, Budapesten belül a fővárosi önkormányzat feladata
- a **településközi** tömegközlekedés biztosítása állami feladat, amelyben a közlekedési és a pénzügyi tárcának van feladata.

Pillanatnyilag hiányzik egy közbülső közigazgatási szint (pl. régió), amely megfelelő jogokkal és forrásokkal rendelkezve képes részt vállalni a térségi igények kezelésében és feladatok ellátásában.

A későbbiekben a gazdálkodó régiók megjelenése lehetővé teheti az ellátási felelősség és finanszírozási források megfelelő részének a régiókhöz való delegálását és a szubszidiaritás elvének érvényre jutását.

5.2 Személyszállítási közszolgáltatás és egyes kérdései

Személyszállítási közszolgáltatás

A közforgalmú személyszállítás **közszolgáltatás**, amelybe beletartoznak mindazon menetrend szerinti, *közös igénybevételű* (pl. vonat, autóbusz stb.) szolgáltatások, amelyeket a felelős hatóság által meghatározott követelmények alapján, a köz érdekében szabályozott formában nyújtanak a szolgáltatók, függetlenül attól, hogy állami, vagy önkormányzati társaságként, vagy magánvállalkozóként végzik azt.

A közszolgáltatás a rendelkezésre állás, hozzáférhetőség, megfizethetőség, összehangoltság, állandóság, rendszeresség, teljesítőképesség tekintetében jobb az olyan szolgáltatásokhoz képest, amelyeket a piac – különböző hiányosságaiból adódóan – szokásos esetben nyújtana hatósági beavatkozás hiányában.

A köz érdekében végzett szolgáltatások esetében, amennyiben a szolgáltatások helyét, mennyiségét és minőségét, valamint díjait a **közellátásért felelős hatóság** határozza meg, és a használók igénybevétele után befolyt közvetlen és követett bevételek a szolgáltatások indokolt költségeit teljes mértékben nem fedezik, akkor a rendszer fenntarthatósága érdekében a **hiányzó költséghányadot** a szolgáltatók számára, közszolgáltatási szerződés alapján, **közforrásokból kell biztosítani**.

A közszolgáltatás tehát – mint korábban a definícióból is láttuk – nem jelent automatikusan közpénzből történő finanszírozást. Ezzel kapcsolatban gyakran találkozni azzal a nézettel, hogy ha valamely szolgáltatást „közszolgáltatássá nyilvánítják”, akkor az feltétlen számíthat közpénzből való finanszírozásra.

Ez egyáltalán nem így van, ugyanis valamely közszolgáltatás közpénzből való finanszírozása a szolgáltatások díjbevételek adta költségfedezeti viszonyaitól (és egyelőre a felelős hatóságok ezirányú hajlandóságától függ).

Fenti nézet feltehetőleg a helyi közforgalmú személyszállításnak az önkormányzati törvény „kötelező feladatok” közé való besorolási igényéből fakadhat, amelyekhez a költségvetésből a települések számára normatív juttatás társul. Belátható, hogy a helyi tömegközlekedés nem tehető kötelező feladattá, mivel a tömegközlekedés léte a település méretéből fakadó utazási igények alapján a helyi önkormányzat döntésétől függ és „vállalt” feladatnak tekintendő (ezért a helyi önkormányzatok tervezett tömegközlekedési célú „normatív” támogatása sem lenne automatikus, hanem a tömeg-közlekedés megléte alapján igényléssel történne).

Közszolgáltatási követelmények

Szolgáltatási követelmények: adott területen vagy hálózatrészekben és napszakokban közforgalmú (közösségi) közlekedési eljutási lehetőséget biztosító, menetrend szerinti (vagy egyéb rendszeres) szolgáltatások azon mennyisége és minősége, amit az ellátásért felelős testületek (központi kormányzat/önkormányzatok) társadalmi szempontból ellátásként teljesítendőnek és gazdasági szempontból teljesíthetőnek nyilvánítanak.

A „közszolgáltatási követelmények” olyan célkitűzéseket, vagy szinteket jelölnek, amelyeket a hatóság a köz érdekeit szem előtt tartva a szolgáltatóval szemben állít a rendelkezésre állás, a hozzáférhetőség, rendszeresség, teljesítőképesség, minőség, stb. tekintetében egy bizonyos

tevékenységgel kapcsolatban. A közszolgáltatási követelmények képezik az alapját a pályázati kiírásoknak és létrejövő szolgáltatási szerződés, vagy kötelezettség elrendelése által lehet betartatni őket.

A közforgalmú személyszállításban a **“szolgáltatási követelmények”** meghatározása **az összközlekedési igényekből kiindulva**, az utazási módokénti lehetőségek racionális kihasználása, az alágazati sajátosságok és nemzetgazdasági szempontok, valamint a költségvetési lehetőségek figyelembevétele alapján kell történnjen.

A szolgáltatási követelmények mellett, léteznek **"általános szabályok"** is, amelyek minden szolgáltatóra vonatkoznak, amelyek szerint egyes utascsoportokat azonos kedvezményezett ellátásban kell részesíteni. Ezen szabályok költségkihatásainak meghatározott részét minden szolgáltatónak az állam fedezi.

A közösségi/közforgalmú közlekedésre jutó igényeket tehát a közforgalmú közlekedés együttes kínálati lehetőségei, vagyis országosan a vonat-, autóbusz-közlekedés, rév- és komp-közlekedés kapacitásainak ésszerű össze-hangolásával szükséges kielégíteni (ezt különben hangsúlyossá teszik az állam éves terhei a MÁV deficitből adódóan).

Ebből következően országos szinten felmerül az igény annak vizsgálatára, hogy a kialakult közlekedés módokénti tevékenysége és teljesítménye mennyiben van összhangban a magyar közlekedés-politika céljaival, mennyiben felel meg a település-/területközi közösségi (tömeg-) közlekedési igények kielégítésének módja a nemzetgazdaság teherviselése szempontjából optimális feladatmegosztásnak, figyelemmel az együttes, a vasúti, közúti közösségi, valamint rév- és komp-közlekedési kínálati teljesítményekre, valamint az egyéni szgk-használat növekedéséből adódó körülményekre.

Az ellátási szintek központi számszerű és normatív megadása nem lehetséges (de nem is szükséges), hisz azok térben és időben változnak, úgyszintén az azokkal kapcsolatos területi felelősségek/lehetőségek is. Ezért a szabályozásban **csupán alapelvek** kerülhetnek rögzítésre, amelyekre épülve a hatóságok részéről a személyszállítási szolgáltatások megrendelése és finanszírozása történik.

Társadalmi, szolidaritási okokból ragaszkodni kellene ahhoz, és ki kellene mondani, hogy hazánkban egy település se maradjon menetrend szerinti közforgalmú közlekedési kapcsolat nélkül, és legalább egyfajta „alapfokú” ellátás valamilyen szervezett formában biztosított legyen (akár helyi alvállalkozók bevonásával), aminek minimális mértékét a „veszélyeztetett helyeken” közszolgáltatási követelményeknek tételesen kell tartalmaznia.

A szolgáltatási követelmények teljesítése érdekében el kell érni, hogy a helyközi utazási igényeket a vasúti és az autóbusz-szolgáltatók a jövőben tudatosabban együttműködve elégítsék ki, az állam munkamegosztásra vonatkozó döntése és elfogadott menetrendek alapján. Ílymódon a vasúti és autóbusz szolgáltatók közötti verseny térben és időben nem kívánatos, hanem szolgáltatásaik egymást segítő, irányítottan együttműködő szolgáltatási tevékenységek. Verseny az egyes alágazatokon (pl. autóbusz szolgáltatáson) belül a szolgáltatók között a felelős hatóságok által meghatározott szolgáltatási követelmények jobb teljesítéséért és a szolgáltatási jogosultság elnyeréséért lehet. A verseny a pályázat eldöntése és a szolgáltatási szerződés megkötésével megszűnik, annak lejártáig a szolgáltatási jogosultság birtokába jutott szolgáltatót a hatóság és az utasok ellenőrzik és ösztönzik a minőség tartására (ezt segítheti a következő időszakban a szolgáltatási lehetőség újbóli elnyerésének reménye is).

Figyelemre méltó, hogy e vonatkozásban „A menetrend szerinti (közúti) személyszállítás újraszabályozásának lehetőségei és feltételei, a szabályozás célszerű módja” c. Előterjesztés a Miniszteri Kollégium részére (2003. április) megállapítja:

*„Az ellátási felelősség természetesen nem vonatkoztatható önmagában az autóbusz-közlekedésre, az csak egy **integrált tömegközlekedési rendszerre** értelmezhető. Ebben a rendszerben pedig az autóbusz-közlekedésnek kettős rendeltetése van; kizárólagos szerepet játszik azokon a területeken, ahol más közlekedési mód, tömegközlekedési eszköz nem áll rendelkezésre, egyéb esetben – a körülményektől ugyan függően – kiegészítő, rásegítő funkciót tölthet be a kötőpályás közlekedés mellett, amelynek nemzetgazdasági és közlekedéspolitikai megfontolásokból mindenképpen prioritást kell adni. E tekintetben a szabályozásnak biztosítania kell, hogy az autóbusz-közlekedés ne jelenthessen konkurenciát a vasúti közlekedés számára, ideértve a városi vasutakat is.”*

Ennek a helyes szemléletnek még teret kell nyernie, amihez a hatóságoknak megelőző vizsgálatok és tervek alapján a megfelelő munkamegosztási ismeretekre szert kell tenniük.

Közszolgáltatási kötelezettség

Az EU-ban tulajdonképpen nem létezik egységes szabályozás a belföldi személyszállítási szolgáltatások módját illetően. Viszont az **EU 1191/69 (mód. 1893/91) sz. rendelete** tűnik a legfontosabb dokumentumnak, amely a tagállamokban a közszolgáltatás fogalmával összefüggő kötelezettségekre vonatkozó eljárásokat szabályozza, amelyhez minden tagország igazodni próbál, és amelynek leglényegesebb vonásai a következők:

Az EU rendelete értelmében a **közszolgáltatási kötelezettség** olyan szolgáltatásokra vonatkozóan értelmezhető, amelyeket a közlekedési szolgáltató saját gazdaságossága érdekében nem, vagy nem ugyanolyan méretekben és nem azonos feltételek mellett vállalna.

A közszolgáltatási kötelezettség a rendelet értelmében az üzemeltetési kötelezettség, a szállítási kötelezettség és a tarifakötelezettség szempontjait és kötelmeit öleli fel.

Ennek értelmében, amennyiben a szolgáltatási követelmények körébe sorolható (ill. ennek hiányában a szolgáltató által nyújtott) valamely szolgáltatást a szolgáltató csak veszteségesen tudja biztosítani, – ami legtöbbször az alapfokú ellátást nyújtó hálózatrészekben fordul elő – és ezt a szolgáltatást **öngazdaságossági érvek** alapján felhagyná, akkor ezt a **közösségi (társadalmi) hatékonyság** biztosítása érdekében **közszolgáltatási kötelezettségként** a hatóság által (egyoldalúan) elő lehet írni, így a továbbiakban az nem lehet üzleti mérlegelés tárgya. Amennyiben a szolgáltató a gazdálkodás veszteségességét igazolta, ill. kedvezőbb feltételekkel más szolgáltató nem található, akkor a szolgáltatót **veszteségtérítés** és méltányos nyereség illeti meg.

A veszteségtérítés tehát nem válik általánossá és automatikussá a menetrend szerinti személyszállításban, hanem a “kölségghiányos” szolgáltatásokon belül „csupán” az utazási igények és egyéb társadalmi szempontok alapján a hatóság által fenntartandónak ítélt veszteséges szolgáltatásokra korlátozódik.

Mindezekből adódóan az előttünk álló időkben halaszthatatlanul el kell dönteni, hogy a társadalom, a központi ill. települési költségvetés a jövőben milyen mértékű forrásokat tud biztosítani a tömegközlekedés szolgáltatási szintjének megőrzése, radikális visszaesésének elkerülése érdekében. Amennyiben az EU-rendelet átvételéhez megfelelő pénzügyi forrás nem párosul, úgy az ellátási felelősség nem érvényesíthető, a szolgáltatások szűkülése várható, ami társadalmi feszültségekkel párosulhat.

Koncesszió

A koncesszió valamely jogosultság átengedése meghatározott szabályrendszer alapján, a hatóság és az általa kiválasztott „üzemeltető” között, amelynek keretében a hatóság egy, a saját felelősségi körébe tartozó közszolgáltatás nyújtásának jogát átengedi az „üzemeltetőnek”, míg az „üzemeltető” a szolgáltatásért kilátásba helyezett, általa szedhető díjakért (és hozzájuk tartozó kiegészítésekért) vagy a kizárólagos, vagy részleges jogokért, esetenként külön térítés ellenében, végzi a tevékenységet. A koncesszióknak számos jogi formája lehet: általában szerződés, de mindig kétoldalú megegyezésen alapul, hiszen az üzemeltető beleegyezése is szükséges hozzá.

Hazánkban jelenleg a menetrend szerinti személyszállítás a koncessziós törvény, valamint a közúti és a vasúti törvény alapján koncesszióköteles tevékenység, amit erre a célra alapított állami vagy önkormányzati többségi tulajdonú vállalat végezhet. Ez a kitétel nem EU-konform és pillanatnyilag akadályozza a privatizációs elképzeléseket is.

A folyamatban levő hazai szabályozási munkák e téren hozhatnak változást a koncesszió értelmezésében.

Közszolgáltatási szerződés:

Olyan kétoldalúan aláírt dokumentum, amely valamely felelős hatóság és egy tömegközlekedési szolgáltató között jön létre, közszolgáltatási követelmények és egyéb feltételek alapján megállapodott személyszállítási szolgáltatások nyújtása céljából, beleértve a teljesítés pénzügyi vonatkozásait is. Szolgáltatási szerződés létrejöhet versenyeljárás keretében, vagy bizonyos szabályozott esetekben, közvetlen odaítélés alapján.

5.3 A veszteségtérítés mértékének meghatározása és kezelése

5.3.1 A személyszállítási szolgáltatások indokolt költségei

A szolgáltatók indokolt költségei a szolgáltatások létrehozásának és irányításának a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználása, ésszerű folyamatszervezés és hatékony gazdálkodás mellett keletkező költségei, amelyek a szolgáltatási szerződések pénzügyi részének meghatározó alapját jelentik.

A személyszállítási szolgáltatók indokolt költségei a szolgáltatási alaptevékenységek végzésével közvetlenül összefüggő és közvetve rájuk jutó teljes költségek, amelyek tartalmazzák a feladat ellátáshoz a járművek és létesítmények igénybevételehez (út-, ill. pálya használat), üzeméhez és irányításához szükséges éves költségeket, köztük a járművek és eszközök pótlását lehetővé tevő amortizációs költséghányadokat. Az indokolt költségek térítése kell, hogy fedezetet nyújtson az eszközök megújítására, amire részben az évek során felhalmozódó amortizációs forrás, részben az indokolt költségeken felül biztosítandó méltányos eredmény alapján képződő nyereségági forrás kell, hogy rendelkezésre álljon.

A megrendelő hatóság által támasztott szolgáltatási követelmények kielégítéséhez igazodó fejlesztésekre egy-egy új szolgáltatási időszak előtt, vagy alatt szintén a korábban képződött nyereségági forrás (vagy kölcsön) kell, hogy a szolgáltató számára lehetőséget adjon. A fejlesztésekre fordított összegek növelik a következő időszak indokolt (amortizációs) költségeit.

Ez a későbbiekben – versenykörülmények között – a szolgáltatói ajánlatok, ill. szerződések tárgya és függvénye. Az indokolt költségek elismertetése és érvényesítése a szerződés típusától függ.

Versenyalapú szolgáltatási szerződés esetén a szolgáltatási követelmények és általános szabályok ismeretében a pályázó a feladat teljesítésével összefüggően kalkulált indokolt költségek és elérhető bevételek figyelembevételével teszi meg pénzügyi ajánlatát, amely a költségek és bevételek egyenlegéhez igazodik, és amely tartalmaz egy méltányos eredményt is.

A verseny nélküli, közvetlen odaítélésű szolgáltatási szerződés esetén, mint amilyen, pl. a monopolhelyzetben levő MÁV-val kötendő szerződés is, az indokolt költségek tartalmát és mértékét célszerű a szerződéskötés előtt tisztázni.

Az indokoltnak feltüntetett költségek, amelyek óhatatlanul tartalmazhatnak indokolatlan költségelemeket is, a **szerződés típusától függően** különböző módon ismertethetők el:

- **versenyalapú szerződés esetén** a hatóság a költségek és egyéb szempontok alapján is legkedvezőbb ajánlatot tevővel fog szerződést kötni, amelyek alapján viseli a szolgáltatások biztosításához szükséges, általa nem ismert (indokolt) költségek alapján a szolgáltató által igényelt költségtérítés terheit;
- **verseny nélküli, közvetlen odaítélésű szerződés esetén** a hatóságnak vagy nincs más választási lehetősége a szolgáltatót illetően, vagy nincs kényszere a választásra, és ha egyébként megteheti, nem kíván változtatni a szolgáltatót; ebben az esetben a hatóságnak más ösztönző eszközök alkalmazásával kell a hatékonyabb gazdálkodás feltételeit elérnie.

Az indokolt költségek és a veszteségtérítés mértékének értelmezéséhez a tervezett új EU-szabályozás I. melléklete idevonatkozó tételeit is célszerű figyelembe venni:

Kompensációs szabályok versenypályázat mellőzése esetén

1. *Az e mellékletben található szabályokat kell alkalmazni minden pénzügyi kompenzáció esetén, amely az e rendeletbe foglalt olyan közszolgáltatási követelmény teljesítéséért jár, amelyet nem versenyeztetéssel ítéltek oda. ...*
2. *A kompenzáció összege nem haladhatja meg a szolgáltatást nyújtó szolgáltató többletköltségeinek és a szolgáltatónak a szolgáltatásból befolyt többletbevételeinek a különbségét, figyelembe véve a szolgáltató tevékenységeinek egészét, beleértve a nyereséges szolgáltatásokat is.*
3. *A következők vehetők figyelembe a szolgáltató többletköltségeinek kiszámításánál:*
 - i. *a közszolgáltatási követelmény teljesítéséhez kapcsolódó járulékos közvetlen költségek;*
 - ii. *a szolgáltató a szolgáltatás nyújtásából eredő általános költségeinek, eszközeinek és kötelezettségeinek arányos része;*
 - iii. *méltányos haszon;*
 - iv. *minden elmulasztott bevétel a közszolgáltatási követelmények alkalmazásának eredményeképpen.*

4. A következők vehetők figyelembe **a szolgáltató többletbevételeinek** kiszámításánál:

i. a szolgáltatóhoz a jegyárakból és más, a szolgáltatáshoz közvetlenül kapcsolódó tevékenységekből, például reklámból vagy az utastérben végzett frissítőárusításból befolyt többletbevételek;

ii. minden, a szolgáltatás révén elkerült költség.

5. ...megállapított díjkötelezettségért járó kompenzáció esetében a hasonló jellegű szolgáltatások valamennyi működtetőjének utazásonként azonos arányú kompenzációt kell fizetni. Ez az arány a kötelezettség valamennyi érintett szolgáltatóra gyakorolt átlagos pénzügyi hatásának becsült értékén alapszik.

6. A közszolgáltatási követelmények teljesítésével kapcsolatos költségek kiszámításának a szolgáltató hatékony gazdálkodásán, és a közlekedési szolgáltatások **megfelelő színvonalon való működtetésén** kell alapulnia.

A kompenzáció összegét a szerződés vagy a kompenzációs rendszer időtartamára előre kell rögzíteni. A szerződések vagy a rendszerek tartalmazhatják a kompenzáció sajátos, előre meghatározott tényezők vagy körülmények szerinti kiigazítását célzó eljárásokat. A kompenzáció összegét legalább egy éves időtartamra kell rögzíteni.

A közszolgáltatási követelmények teljesítéséért csak akkor jár kompenzáció, ha a kérdéses szolgáltató — saját üzleti érdekeit figyelembe véve — kompenzáció hiányában nem teljesítené, illetve nem ugyanolyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel teljesítené a követelményt.

5.3.2 A veszteségtérítés lehetséges kezelése a szerződésekben

A szolgáltatók az általuk nyújtott szolgáltatásokért különböző bevételekhez jutnak, amelyek együttesen kell, hogy fedezzék a szolgáltatások költségeit.

A bevételek a következők:

- a) a **teljes áru** utazási dokumentumokkal utazóktól származó **menetdíjbevételek**
- b) az "általános szabályok" alapján **kedvezményes áru** utazási dokumentumokkal utazóktól származó **menetdíjbevételek**
- c) a kedvezményes áru utazási dokumentumokkal utazók utáni **ár(díj-) kiegészítések** (beleértve a jogosultan díjmentesen utazók utáni (jelenlegi) átalány jellegű térítést)
- d) a fentebbi bevételek által nem fedezett költségek térítéseként a felelős testület/hatóság által fizetett **költségtérítési összegek (S)**, (a MÁV-val kapcsolatos szóhasználatban: "termelési árkiegészítés") amelyek egy méltányos eredményhányadot is tartalmaznak.

A bevételek utolsó d) tétele, a költségtérítés feltétlen pontja a szolgáltatási szerződésnek, míg a többi tétele az "általános szabályok", alapján az utasmennyiségek alapján kalkulálható, és így a szerződésben legfeljebb csak hivatkozással szerepel.

A költségtérítés különbözik aszerint, hogy közvetlen odaítélésű, avagy verseny eljárásban elnyert szerződésről van szó.

A szerződések tartalma mindkét esetben nagyrészt azonos, a legnagyobb különbség a szerződés létrejöttének körülményeiből adódik, és ebből fakadóan a kompenzáció módjában és mértékében mutatkozik.

Közvetlen odaítélésű szerződés esetén a költségtérítés mértéke (S) nem lehet több, mint a szolgáltató indokolt költségei (K) és az a, b, c alatti bevételek (B) különbsége, figyelembe véve a költségeket meghaladó méltányos eredményt (E) is, vagyis

$$S = K - B + E$$

A megengedett költségek és bevételek tartalmát a társaság számviteli rendszere alapján a két fél előre rögzíti.

Az ilyen esetben a költség- és bevétel-kalkulációt az üzemi év előtt a szolgáltatónak kell elkészítenie és bemutatnia, amelyet a hatóság az általa kiválasztott szakértővel (a szolgáltató költségére?) szintén elvégeztet, akár csak az év lejártá utáni tény-elszámolást.

A megállapodott költségtérítés éves összegét a hatóság havonta, 12 részletben folyósítja.

Szolgáltatási kötelezettség elrendelés esetén, amelyre az EU-jelenlegi szabályozásának megfelelően is akkor kerülhet sor, ha a szolgáltatónak valamely szolgáltatás nem "öngazdaságos" (veszteséges) és azt a saját gazdasági érdekei alapján nem végezné. Ebben az esetben miután versenyeztetés keretében sem talált a hatóság más szolgáltatót, elrendelheti a szolgáltatás végzését (az EU új szabályozástervezete az „*elrendelést*” már nem alkalmazza, ehelyett a veszteséges szolgáltatások kompenzációját a szolgáltatónak, a „**szolgáltatási követelmények**” alapján kidolgozott ajánlatában, a kért költségtérítési összegben kell figyelembe vennie).

A kötelező költségtérítés rendezésére a következő eljárás ajánlható:

- a szolgáltatónak részletesen be kell mutatnia az indokolt teljes költségeit és bevételeit mindkét esetre, nevezetesen a kérdéses szolgáltatás teljesítése (vele) és a szolgáltatás nélküli esetre,
- a kompenzáció mértéke (S) nem lehet nagyobb, mint a két eset közti többletköltségek és többletbevételek különbsége, azaz:

$$S = (K_{\text{vele}} - K_{\text{nélküle}}) - (B_{\text{vele}} - B_{\text{nélküle}})$$

A veszteségbizonyítási eljárásban a hatóságnak joga van (a szolgáltató terhére, vagy költség-megosztással?) szakértőt fogadnia, mely cég szintén elvégzi, ill. ellenőrzi a számításokat.

Versenyej eljárás alapján létrejött szerződés esetén a költségtérítés mértéke a "szolgáltatási követelmények" teljesítése esetére a szolgáltató verseny-ajánlata alapján elfogadott díj-összeg, amelynek kalkulációjánál a szolgáltató számolt a menetdíjbevételek és árkiegészítése összegével (a, b, c). A költségtérítés mértéke nyilván függ a szerződés típusától (bruttó-, vagy nettó költség típusú szerződés), amelyet a versenykiírásban a felelős hatóság határoz meg.

A felelős testület és a szolgáltató viszonyában a szolgáltatásokat szabályozó körülmények, valamint a költségek és bevételek meghatározottsága ill. kockázata szempontjából különböző típusú szerződések jöhetnek szóba:

- **bruttó-költség típusú szerződés:**

a felelős testület csak a költségek vonatkozásában vár el felelősséget a szolgáltatótól (a megajánlott ill. az indokolt költségek alapján kialakított költségszintet rögzítik (pl. férőhelykm alapon), amit a felelős testület térít a szolgáltatónak); a bevételek – a meghatározott viteldíjak alapján áttételesen a testületet illetik, így az viseli a veszteségek kockázatát is;

tehát a **szerződéses díj**: $S = K = T \cdot k$ (teljesítmény · km-költség) lehet;

ebben az esetben fokozottan kell ügyelni arra, hogy a megállapodott költségek fedezeteként adódó bevételek birtokában a szolgáltató ne hanyagolja el a színvonalat és esetleg megfelelő ösztönzőkkel (pl. bonus/malus-rendszerrel) lehet befolyásolni azt

- **nettó-költség típusú szerződés:**

a felelős testület nagyobb felelősséget és több játékkeret enged át a szolgáltatónak; a költségek mellett a bevételi kockázat is a szolgáltatónál jelentkezik, ily módon a szerződés tárgya a költség-bevétel-különbség,

vagyis a **szerződéses díj**: $S = K - B$ lehet;

a nem fedezett költségvesztés, amely ha a különbség (vesztés) eltér az előzetesen megállapodottól, akkor az a szolgáltató kockázata (kedvező esetben haszna).

Valószínűsíthető, hogy legtöbbször nettó-költség típusú szerződés kötésére kerülhet sor, kombinálva esetleg különböző premizálási feltételekkel (bonus) a költségtérítési összeg 1%-os csökkentése fejében.

A szerződésbe foglalt díj éves összegét a hatóság havonta, 12 részletben folyósítja.

Az éves költségtérítési összegek illetve díjak évenkénti, teljesítményfüggő változtatásának módját és rendjét a szerződésben szintén rögzíteni szükséges.

5.4 A helyi közforgalmú közlekedés normatív támogatásának szempontjai

5.4.1 Indoklás a támogatásra és módjára

A helyi közforgalmú (a tömeg-) közlekedés az önkormányzatokról szóló törvény alapján a helyi önkormányzat felelősségi körébe tartozik. A közforgalmú közlekedés biztosítását az önkormányzatoknak nem teszi kötelező feladatává, így normatív támogatást sem rendel hozzá. A tömegközlekedés biztosítása egy-egy településben a település mérete, intézmény-hálózata, gazdasági egységei által keltett utazási igények alapján az önkormányzat szervei által vállalt feladat, amelynek (részleges) finanszírozásáról is az önkormányzatnak kell(ene) gondoskodnia, amit a települési önkormányzatok költségvetési forrásai csak korlátozottan tesznek lehetővé.

A helyi tömegközlekedés finanszírozása egyre több nehézséget jelent, ugyanis az utasoktól származó jegybevétel és az állam által biztosított árkiegészítés, a szociális alapon nyújtott kedvezményes bérletekhez, egyre kisebb mértékben fedezik az üzemköltségeket, amelyek kiegészítő fedezése az önkormányzatok feladata lenne. Igen gyakran fordul elő vidéki városokban, hogy a hiányzó összegeket a szolgáltató (döntően Volán-) társaságok a helyközi személyszállításból származó bevételekből "kereszt-finanszírozzák". Ilyen körülmények között az esetek döntő többségében a járműállomány pótlását szolgáló amortizációs források is az üzemköltségek fedezésére fordítódik, ami megnehezíti a járműállomány megújítását és ezért évek óta fokozatos állagromlás figyelhető meg.

Egy-egy ilyen településben az intézményi, munkahelyi, iskolai, kereskedelmi, egészségügyi és kulturális létesítményi koncentráció, – a helyi lakosságon kívül – esetenként jelentős nem helyi ingázó munkavállalót, bejáró tanulót, alkalmi vásárlót és látogatót vonz, ami a helyi önkormányzattól a tömegközlekedésben is többletkapacitások fenntartását és szolgáltatások nyújtását kívánja meg, amihez többletforrások felhasználása szükséges.

Ez a körülmény teszi indokolttá, a nem helyiek érdekében vállalt többletterhek kompenzálásaként, állami (a későbbiekben regionális) támogatások nyújtását.

A támogatások biztosítása több módon lehetséges:

- **közvetlen módon, a szolgáltatók támogatásával;** a támogatást azon szolgáltatók kaphatnák, amelyek valamely településben helyi tömegközlekedési szolgáltatást végeznek; a támogatás legkézenfekvőbb formája lehetne például a helyi közforgalmú közlekedésben felhasznált diesel- ill. gáz-üzemanyag jövedéki adójának visszaigényelhetővé tétele (ezt az egyébként az EU-tagországok némelyike által is alkalmazott lehetőséget, az ország az EU-csatlakozási tárgyalások időszakában elmulasztotta, amikor az adózási fejezet lezárása előtt nem vezette be); a villamos üzemű járművek hátrányos megkülönböztetését más módon lenne célszerű ellensúlyozni;
- **közvetett módon, a helyi önkormányzatoknak normatív, kötött felhasználású hozzájárulás ill. támogatás nyújtásával;** a támogatás azon települések körére vonatkozik, amelyekben helyi tömegközlekedés működik; tekintettel arra, hogy nehezen határozható meg a település egyetlen olyan mutatója, amely a támogatás mértékének megállapításához a normativitás alapjául szolgálhat, és figyelemmel a támogatásnak nem a helyiekhez kötődő indoklására, ezért a normativitás alapjául "képezett mutatók" szolgálhatnak; a következőkben erre teszünk javaslatot.

Megjegyzés: az a település tekinthető **helyi tömegközlekedéssel** rendelkezőnek, ahol az önkormányzat döntése alapján legalább egy (három?) helyi viszonylat működik, amelynek menetrendjét a település jegyzője hagyja jóvá, viteldíját a közgyűlés határozza meg (a PM egyetértésével) és dönt a szolgáltató(k) kilétéről.

Helyi viszonylat az, amelynek mindkét végállomása adott település határán belül van (kivéve a vasút-, vagy komp-állomásokhoz vezető viszonylatokat) és helyi viteldíj-szabással működik.

A helyi önkormányzatok normatív, kötött felhasználású támogatása a közforgalmú közlekedés üzemének fenntartásához a költségvetési törvény 8. sz. mellékletének megfelelően lenne kezelhető.

Igénybevehetik azon települések önkormányzatai, amelyek a helyi és nem helyi lakosok utazási igényeinek kielégítéséhez helyi közforgalmú (tömeg-) közlekedés működtetését határozták el, függetlenül attól, hogy a közforgalmú személyszállítást az önkormányzat, vagy az állam többségi tulajdonában levő, vagy más magántársaság szolgáltatásainak igénybevitelével biztosítják.

A támogatások igénybevitelének lehetséges mértékéről, amely függ a települések funkciójától (Budapest, megyeszékhelyek, egyéb települések), valamint a helyi személyszállításban résztvevő tömegközlekedési eszközök (busz, trolis, villamos, metró)

férőhelykm-teljesítményétől, a GKM, a PM és a BM tájékoztatót jelentet meg a tárgyév január 31-ig.

Az önkormányzatoknak szóló támogatási javaslattal kapcsolatban a következőket célszerű figyelembevenni:

- A javaslatba kerülő állami támogatás nem kívánja az önkormányzatok felelősségi körébe tartozó helyi közforgalmú (tömeg-) közlekedés teljes körű veszteség-finanszírozását biztosítani, csupán méltányos és arányos hozzájárulás kíván lenni a költségek fedezéséhez.
- A javaslat nem kíván beavatkozni a helyi önkormányzatok és szolgáltatók viszonyába, ezért a támogatás odaítélésének kritériumai közt nem szerepelnek ösztönző elemek, ezeket célszerűen az önkormányzat és a szolgáltató(k) közti szerződés tartalmazza.
- A javaslat a támogatás alapjául szolgáló településenkénti mutatókat úgy kívánja meghatározni, hogy azok hivatalos statisztikai, vagy igazolt adatok alapján viszonylag könnyen legyenek számíthatók!

5.4.2 Felosztási módszer

A költségvetésben erre a célra meghatározandó egy támogatási keretösszeg (T), amely igénylés alapján kerülhet odaítélésre. A helyi tömegközlekedés teljes költségeinek mintegy 10%-a arányos és méltányos támogatási összegnek számítana.

A támogatási keretösszeg felosztása településenkénti (i) súlyarányok (p) képzésével történhet, amelyek alapja **a település tömegközlekedési férőhely-teljesítménye (FH_i)**; valamint a helyi tömegközlekedésben résztvevő eszközök a település szintjének (r) megfelelő, az üzemeltetési **körülményekkel és költségekkel arányos súlytényezők (s_r)** és a következőképpen számítandók:

$$F_{i(r)} = FH_i \cdot s_{r(i)}$$

táblázat

Települési szint (r)	Teljesítmény FH (millió fhkm)	Körülmény -súly (s)	Szorzat (F)	Támogatási arány p(%)	Támogatás T (mdFt/év)
Budapest	20.978	3,80	79.716,4	68,26	7,88
Megyeszékhelyek	9.000*	2,95	26.550,0	22,73	2,63
Egyéb települések	3.968	2,65	10.515,2	9,01	1,04
Együtt:	33.946	3,40	116.781,6	100,00	11,55

* A felosztás a megyeközpontok és egyéb települések között becslés alapján történt. A "körülmeny-tényezők" ráfordítás-arányosak, amelyeket a rendelkezésre álló társasági adatok alapján vezettünk le (ld. 2. és 3. táblázat).

A felosztáshoz a települési relatív súlyarányok (p) meghatározása a következőképp történik:

$$p_i = F_i / \sum_j F_j \quad [-] \quad (i,j=1 \dots \text{települések indexe}).$$

A rendelkezésre álló támogatási keretből (T) egy-egy településre, tehát a relatív súlyoknak megfelelő összeg jut:

$$T_i = T \cdot p_i \quad [\text{Ft/év}]$$

A helyi tömegközlekedésre vonatkozóan elvégzett próbaszámítások (ld. 1. táblázat) a három településtípusra vonatkozóan – ahol a helyi tömegközlekedési teljesítmények (33,95 mrd fhkm) előállítására évente 115,5 mrd Ft-ba kerül (ld. 2. és 3. táblázat) – azt mutatják, hogy a szolgáltatói ráfordítások 10%-ának megfelelő, 11,55mrd Ft-os támogatásból 68,26 % (7,88 mrdFt) jutna Budapestnek, 22,73% (2,63 mrd Ft) a megyeközpontoknak és 9,01 (1,04 mrd Ft) az egyéb tömegközlekedéssel rendelkező településeknek.

Valamely településre jutó támogatási összeg nem lehet nagyobb, mint a településen a helyi tömegközlekedésben résztvevő szolgáltatók személyszállítási tevékenységének előző évi mérlegkimutatása, ill. elkülönített költség-nyilvántartása szerinti együttes költségösszegének 10%-a. A támogatás ilyenkor való maximálása a veszteséges szolgáltatású településeken sem készíthet felesleges teljesítmények kibocsátására, tekintettel arra, hogy az újabb teljesítményegységek határköltsége meghaladja a 10%-os mértéket. A nem veszteséges szolgáltatókkal rendelkező településekben az esetlegesen a férőhely-teljesítmény növelésére irányuló törekvéseket csupán maximum 3%-os mértékig ajánlatos elismerni.

A helyi tömegközlekedés támogatására a költségvetésben rendelkezésre álló összeget célszerű a 2004. évi induló összeg alapján a tömegközlekedési üzemeltetési költség-kosár árindexével évente megnövelni.

Az egyes településekben a szolgáltatók közlekedési eszközönkénti megelőző évi férőhely-teljesítményei az önkormányzat és a megyei/fővárosi közlekedési felügyelet (?) által igazolt menetrendi teljesítmények alapján veendő figyelembe.

Megfontolandó, hogy a településtípustól függő, költségarányos körülménytényezőket (s) több évre rögzítsék és évente csupán a változó férőhelykm-teljesítményeket vegyék a támogatási arányok kiszámításánál figyelembe.

A súlyszámok alapján adódó támogatási összegek (T_i) egyes esetekben nem elegendők a szolgáltatók díjbevételekkel és árkiegészítés által nem fedezett költségeinek térítésére, ebben az esetben az önkormányzatnak egyéb saját forrásaiból kell fedezni azokat.

Azokban az esetekben, ha a támogatási összeg meghaladja a szolgáltató(k) nem fedezett költségeit, akkor a többletet az önkormányzat a szolgáltatóktól színvonalasabb, vagy jobb ellátást biztosító szolgáltatás megrendelésére fordíthatják.

Ezen körülményből fakadóan az átlagosnál magasabb költségszinten működő szolgáltatókat az önkormányzatok költségtakarékosságra készítenék, míg az átlagosnál alacsonyabb költségszintű szolgáltatások esetében a támogatás magasabb finanszírozási forrásszintet biztosítana az önkormányzatok számára.

A szabályozásnak ez az önkormányzatokat és szolgáltatókat "összekapcsoló" megoldása ösztönözné a települési önkormányzatok és a szolgáltatók közötti szerződések megkötését is.

Ezt a problémát kívánja orvosolni a 2375/2002. (XII.13.) sz. kormányzati határozat alapján született tárcaszintű javaslat, amelynek lényegét adják vissza az eddig leírt gondolatok.

A közforgalmú közlekedést működtető önkormányzatok "normatív támogatása" nem közlekedési, hanem költségvetési ügy, ugyanis a költségvetésben ezideig figyelmen kívül hagyták, hogy azon települések, amelyek közforgalmú közlekedést működtetnek és az

veszteséges, ahhoz hogy felelős hatóságként a szolgáltatónak a bevételek által nem fedezett költségeit megtérítsék, csak az egyéb feladatokra juttatott költségvetési források terhére tudják kigazdálkodni.

Ez különösen azon települések esetében jelent problémát, amelyek nem rendelkeznek jelentősebb külön, helyben maradó adóbevételekkel (pl. iparüzési adó, ingatlanadó).

Az előkészítő munkák és viták során azonban legalább két nézet kapott hangot:

- a szolgáltatók veszteségei fedezésére irányuló elképzelések,
- a szolgáltatók költségeihez való hozzájárulást jelentő megoldások (a “javaslat”).

Az ma már nagy valószínűséggel mondható, hogy az erre a célra fordítható költségvetési források nagysága a kormányzat szándékától, ill. lehetőségeitől függ, és csak részleges megoldásra lehet számítani.

A két nézet közti különbség a rendelkezésre bocsátandó összeg települések közötti felosztásában mutatkozott.

A hazai helyi közforgalmú közlekedés éves üzemköltségeinek összege mintegy 115-118 mrd Ft, amiből a legnagyobb szolgáltató BKV költségei mintegy 75 mrd Ft-ot tesznek ki.

A helyi közforgalmú közlekedés éves fedezetlen költségeinek (veszteségeinek) összege mintegy 30 mrdFt, amiből a BKV veszteségei mintegy 28 mrdFt-ot tesznek ki.

A közelítő számok, ill. arányok is felvetnek néhány fontos szempontot, amelyeket a költségvetési források “igazságos” felosztásánál célszerű figyelembe venni:

- ugyanazon teljesítmény létrehozása közlekedési eszközönként és a helyi körülmények következtében eltérő költségszinten valósíthatók meg (pl. járműállomány műszaki állapota, forgalmi körülmények, forgalomtervezés és vállalatvezetés hatékonysága függvényében stb.)
- a bevételi lehetőségeket nagymértékben befolyásolják a helyi hatóságok által a pénzügyminiszter egyetértésével megállapított, a szociális terhelhetőséghez – nem a költségekhez! – igazodó viteldíjszintek; ebből a szempontból lényeges a díjszint (pl. bérletár) és az igénybevehető szolgáltatástömeg aránya (pl. bérletár/hálózati férőhelykm-teljesítmény).

Mind a költségkörülményekben, mind a bevételi esélyekben településenként különbségek vannak. Budapest funkciójából és méretéből adódóan egyedi, de a megyeközpontok (és megyei jogú városok) is külön kategóriát jelentenek a többi közforgalmú közlekedéssel rendelkező települések között.

A költség- és bevételi körülmények olyan adottságok, amelyeket az erre szánt állami költségvetési források felosztásánál célszerű figyelembe venni, bár arra is tekintettel kell lenni azonban, hogy a támogatást a települések kapják. Ebből adódóan a támogatás ne akarjon a szolgáltatókra közvetlenül hatni (pl. a ténigatést a hatékonyság növeléshez kötni, mivel az nem a költségvetés dolga), hisz az a helyi tömeg-közlekedés felelőse a helyi önkormányzat hatásköre és így ő szabja meg a tömegközlekedésben való felhasználás szempontjait.

9. Táblázat: Az önkormányzati tulajdonú társaságok 2002. évi várható adatai (millió Ft-ban)

Megnevezés	Budapest	Debrecen	Kaposvár	Miskolc	Pécs	Szeged		Öt város együtt
	BKV Rt.	DKV és HV Rt.	KT Rt.	MVK Rt.	PT. Rt.	SzK kft.	TV Rt.	
Bevételek összesen	66 908	3 955	584	4 938	2 821	3 639	15.937	
<i>ebből: menetdíjbevétel</i>	27 404	2 056	318	2 293	1 392	1 553	7.612	
<i>fogyasztói árkiegészítés</i>	16 798	1 462	199	1 757	1 188	1 202	5.808	
<i>önkormányzati hozzájárulás</i>	15 905	153	42	606	87	585	1.473	
Nettó ráfordítások összesen	79 588	3 834	584	5 066	2 792	3 971	16.247	
Eredmény	-12 680	121	0	-128	29	-332	-310	
<i>Férőhelykilométer (millió fhkm)</i>	20 978	1 357	215	1 665	1 102	1 198	5.537	
Fajlagos ráfordítások összesen (Ft/fhkm)	3,79	2,83	2,72	3,04	2,53	3,31	2,93	
<i>Fajlagos menetdíjbevétel árkiegészítéssel együtt (Ft/fhkm)</i>	2,11	2,59	2,40	2,43	2,34	2,30	2,42	
<i>Fajlagos önkormányzati hozzájárulás (Ft/fhkm)</i>	0,76	0,11	0,20	0,36	0,08	0,49	0,27	
<i>Fajlagos menetdíjbev.+ árkieg. és ráfordítások aránya (%)</i>	55,5	91,8	88,5	79,9	92,4	69,4	82,6	
<i>Fajlagos önkorm. hozzájárulás aránya (%)</i>	0,2	0,04	0,1	0,1	0,03	0,1	0,09	
<i>Ráfordítás arányos veszteség (%)</i>	15,9	-	-	2,5	1,0	8,4	1,9	
<i>Bevétel arányos nyereség (%)</i>	-	3,1	-	-	-	-	-	

Forrás: BKV Rt

10. Táblázat: A személyszállító VOLÁN-társaságok helyi tömegközlekedésének 2001. évi főbb adatai

Társaság	Utaskilo- méter (1000)	Férőhely- kilométer (1000)	Menet-jegy bev. eFt	Bérlet- bevétel eFt	Utazó által fiz. Bev. össz. eFt	Fogy. árkieg. eFt	Önkorm. Támog. eFt	Összes bevétel eFt	Amorti- záció eFt	Össz. más ktg. eFt	Összes ráfördít- és eFt	Üzemi eredm. eFt	Bev/fhkm Ft/fhkm	Ráf/fhkm Ft/fhkm
Agria Volán Rt.	100 489	226 212	104 009	265 074	369 083	254 724	0	642 104	78 367	609 556	687 923	-45 819	2,76	3,04
Alba Volán Rt.	216 017	689 789	308 543	685 999	994 542	568 866	0	1 571 585	145 413	1 564 153	1 709 566	-137 981	2,27	2,48
Bakony Volán Rt.	35 588	114 719	42 436	397 423	439 859	279 611	23 304	743 300	73 115	763 095	836 210	-92 910	6,27	7,29
Balaton Volán Rt.	99 432	281 686	134 570	6 464	141 034	87 724	0	228 758	21 449	236 501	257 950	-29 192	0,81	0,92
Bács Volán Rt.	12 544	49 005	23 679	31 518	55 197	40 519	20 000	115 906	5 750	114 368	120 118	-4 212	1,95	2,45
Borsod Volán Rt.	49 582	101 517	45 701	141 999	187 700	144 910	0	332 610	28 599	227 566	256 165	76 445	3,28	2,52
Gemenc Volán Rt.	36 712	84 749	70 963	100 138	171 101	112 619	0	285 672	13 740	274 585	288 325	-2 653	3,35	3,40
Hajdú Volán Rt.	391 010	1 131 301	341 709	1 190 354	1 532 063	1 010 086	0	2 609 876	228 963	2 438 191	2 667 154	-57 278	2,25	2,36
Hatvani Volán Rt.	7 361	23 136	6 905	22 838	29 743	16 945	1 000	48 581	4 980	43 052	48 032	549	2,02	2,08
Jászkun Volán Rt.	117 699	314 993	198 184	400 981	599 165	355 096	0	1 000 793	105 694	889 089	994 783	6 010	3,03	3,16
Kapos Volán Rt.	12 192	35 980	42 775	26 892	69 667	35 381	6 192	111 240	17 502	97 883	115 385	-4 145	2,92	3,21
Kisalföld Volán Rt.	230 470	829 375	388 703	899 612	1 288 315	771 895	0	2 060 210	254 778	2 025 858	2 280 636	-220 426	2,48	2,75
Körös Volán Rt.	67 637	222 438	90 300	187 902	278 202	246 181	0	524 728	66 042	517 840	583 882	-59 154	2,36	2,62
Kunság Volán Rt.	108 331	283 434	175 534	311 050	486 584	312 964	0	803 332	58 764	769 763	828 527	-25 195	2,82	2,92
Mátra Volán Rt.	5 753	25 292	8 876	13 376	22 252	14 532	6 347	43 131	1 694	34 508	36 202	6 929	1,45	1,43
Nógrád Volán Rt.	85 161	284 406	57 393	246 009	303 402	287 806	0	623 226	60 774	585 333	646 107	-22 881	2,08	2,27
Pannon Volán Rt.	40 524	107 184	39 232	126 984	166 216	132 694	835	299 745	27 623	279 416	307 039	-7 294	2,79	2,86
Somló Volán Rt.	31 091	71 554	32 972	86 988	119 960	82 906	24 000	234 949	8 442	230 322	238 764	-3 815	2,84	3,34
Szabolcs Volán Rt.	142 454	386 274	248 468	461 010	709 478	486 028	6 604	1 208 707	88 254	1 138 129	1 226 383	-17 676	3,09	3,17
Tisza Volán Rt.	356 596	905 605	279 148	780 307	1 059 455	790 518	6 320	1 899 383	319 735	1 825 637	2 145 372	-245 989	2,04	2,37
Vasi Volán Rt.	67 293	214 996	91 687	208 482	300 169	237 727	11 807	557 750	75 443	531 673	607 116	-49 366	2,50	2,82
Vértess Volán Rt.	141 843	438 667	178 964	408 029	586 993	403 507	1 381	995 636	117 185	946 894	1 064 079	-68 443	2,26	2,43
Volánbusz Rt.	68 437	202 810	62 131	197 518	259 649	198 477	72 159	538 625	38 725	719 448	758 173	-219 548	2,26	3,74
Zala Volán Rt.	117 991	406 125	153 033	437 731	590 764	341 682	0	932 608	107 429	836 115	943 544	-10 936	2,30	2,32
Összesen	2 542 207	7 431 247	3 125 915	7 634 678	10 760 593	7 213 398	179 949	18 412 455	1 948 460	17 698 975	19 647 435	-1 234 980	2,42	2,64

Forrás: Volán Egyesülés

6. Szervezeti kérdések a személyszállítás működtetésével kapcsolatban

6.1 Személyszállítási koordinációs szervezet kialakítása

Az EU-tagságunk után a hazai közforgalmú személyszállításban is az EU-ban érvényes szabályozás lép életbe. Pillanatnyilag ugyan még kérdéses, hogy **melyik EU-rendelet**, a jelenleg érvényben levő "közszolgáltatási kötelezettség"-alapú, vagy már a tervezett a "közszolgáltatási követelmény"-alapú rendelet lesz-e érvényben.

A két eset között – a tartalmi különbségek mellett – a legfőbb eljárásbeli különbség, hogy az EU jelenleg érvényben lévő szabályozása szerint csak a **szolgáltatási kötelezettség-elrendelés** esetén van szerződési kényszer, amikor a hatóság a bizonyítottan veszteséges szolgáltatások nem fedezett költségeiért kompenzációt fizet a szolgáltatóknak. Míg a valószínű új EU-szabályozás, amihez **szolgáltatási követelmények** szolgálnak alapul, minden esetben, így a verseny és közvetlen odaítélés esetén (de még a minőségi összehasonlítás esetén) is, akkor ha közpénzek kerülnek kompenzációként kifizetésre, vagy a szolgáltató kizárólagos jogosultságot élvez, szerződés létrehozását kívánja meg. Ennek pénzügyi következményei a versengő szolgáltatók "ajánlatától" függenek, és amely szerint a nyertes pályázónak vagy van költségtérítési igénye, vagy nincs, az adott területen, vagy hálózatrészen elvállalandó szolgáltatásokért.

Bármely szabályozási mód lesz is ránk nézve érvényes, a megfelelő hazai szolgáltatás-működtetési gyakorlat kialakítása várhatóan jelentős változásokkal és új feladatokkal jár. A változások egyaránt érintik a felelős testületek szerveit (hatóságokat) és a szolgáltatókat:

- **az ellátásért felelős testületek szerveinél;** ahhoz hogy a „gazda” funkciójának meg tudjanak felelni maguknak is jobban kell ismerniük az utazási igényeket, valamint a költség- és bevételi viszonyokról is részletesebb képük kell, hogy legyen; ha elképzeljük a jövőbeli többszolgáltatós környezettel kapcsolatos feladat-elvárásokat, döbbenünk rá, hogy milyen „mulasztásban” vannak jelenleg a testületek, és hogy mennyire a döntően „legális monopóliumként” működő szolgáltatók jóindulatán ill. feltételein múlik a személy-szállítási közszolgáltatás;

a feladatok a jelenlegi, centralizált közigazgatásból fakadóan és megfelelő minisztériumi létszám hiányában nehezen valósíthatók meg; a regionalizálás ebből a szempontból is előnyös lenne

- **a szolgáltatóknál;** a szándékolt versenyeztetés következtében a szolgáltatóknak méginkább saját érdeke is lesz a költség- és bevételszámítás, valamint -nyilvántartás megfelelő, vonali részletességű kezelése, a határköltségek ismeretén alapuló jó ajánlatok készítéséhez, de ezt kívánja meg a költségtérítési igények elismertetésekor a hatóság is (ennek módját az EU-rendelet is szabályozza); a szolgáltatóknak is nagyobb gondot kell fordítaniuk az utazási igények megismerésére és felmérésére, hisz a hatékony szolgáltatás alapja a kapacitások gazdaságos kihasználása; továbbá a minőség javítása érdekében a versenykörnyezet hatására a szolgáltatók feltehetőleg az utas elégedettségi vizsgálatokra is nagyobb hangsúlyt kell, hogy fektessenek.

A szabályozásból származóan a szolgáltatási szerződések létrehozásával és a rendszer működtetésével kapcsolatban főbb, **jogszabályban is rögzített hatósági feladatok** a következők:

- az utazási igények és egyéb szempontok alapján az alágazatonkénti szolgáltatói hálózat(rész) a szolgáltatási gyakoriságok, valamint egyéb **követelmények meghatározása**,
- **a szolgáltatók kiválasztása**, a szerződéskötés előkészítése és a teljesítés figyelemmel kísérése,
- **a viteldíjak és kedvezményértékek megállapítása** és alkalmazása,
- a szolgáltatásért (esetlegesen) járó **költségtérítések** indokoltságának igazolása és biztosítása.

Ezek a feladatok az országos helyközi menetrendszerinti személyszállítás, feltehetőleg osztódó piacon, minden vasúti, közúti, rév- és komp-szolgáltatással kapcsolatban megjelennek, miközben a szolgáltatók számának növekedésével is számolni lehet.

Az új környezetben a közlekedési tárca, mint szakmailag felelős hatóság, elsődleges feladata az igazgatási feladatok mellett célszerűen a szabályozás és a szabályozás betartásának felügyelete lenne.

A szabályozásból adódó fenti feladatok gyakorlati ellátása megkívánhatja, hogy erre, vagy a tárcán belül egy, az alábbi feladatok ellátására megerősített egység, vagy a közlekedési tárcához közvetlenül rendelt külön, **koordináló szervezet** (pl. Közlekedési Szervezési Kht) jöjjön létre, amely a régiók létrehozása után regionális szinten is működne.

A **szervezet fő feladatait** a következőkben lehet körvonalazni:

- az országos helyközi **összközlekedési utazási igények és szokások felmérése és előrejelzése**, amelyek a közlekedéspolitikai, az átfogó közlekedésfejlesztési intézkedések, valamint a szolgáltatási követelmények tendenciávaloztatásának alapjául szolgálnak,
- a közforgalmú személyszállítási igényáramok, a közlekedési rendszer gazdasági és környezeti adottságai, valamint a településhálózat és területfejlesztés szempontjai alapján, a nemzetgazdasági szempontból kívánatos **közlekedési munkamegosztás** figyelembevételével, a meglévő menetrendi kínálatból kiindulva **alágazati szolgáltatási területek és szolgáltatási gyakoriságok** meghatározása **szolgáltatási követelmények** számára,
- ezek alapján a beérkező alágazati **menetrendi javaslatok** véleményezése és hatósági jóváhagyásra való előkészítése (ehhez a meglévő menetrendek szintén jó kiindulási alapot jelenthetnek).
- a **viteldíjrendszer** továbbfejlesztésének, valamint **a viteldíjszintek és (helyi) kedvezmények** változtatásának előkészítése és hatósági döntésre való felterjesztése,
- szolgáltatási szerződéseket megelőző **(verseny) eljárások** előkészítése, lebonyolítása és értékelése, ezután a hatósági döntésre való előterjesztése; döntés után a szerződéskötés előkészítése és adminisztratív bonyolítása,
- a közforgalmú közlekedési **szolgáltatások folyamatos felügyelete és ellenőrzése**, a szolgáltatók közti vitás esetekben vizsgálatok lefolytatása, a szolgáltatási szerződések módosítási igényeinek vizsgálata és felterjesztése,

- a szolgáltatásokkal kapcsolatos **adatgyűjtés és nyilvántartás**, jelentéskészítés a hatóság és az EU számára,
- területfejlesztési és közlekedés-hálózatfejlesztési **konceptiók és tervek véleményezése**, a közlekedéspolitika és a rendszer-integráció segítése; pályázatok közlekedési munkarészeiben való közreműködés,
- **javaslatok készítése** a közlekedéspolitika karbantartásához, a közforgalmú közlekedés szabályozó rendszerének finomításához, a díjpolitika elveinek és irányainak alakításához, a területfejlesztés és környezetvédelem közlekedési vonatkozásainak figyelembevételéhez.

Az már ma látható, hogy a közlekedési tárca jelenlegi apparátusa nem képes a stratégiai szintű politika-csinálási, igazgatási és szabályozási feladatok mellett a felsorolt, számos gyakorlati tervezési-, szervezési feladatot is ellátni, ezért szinte elengedhetetlen a hatóság és a privatizáció után egyre növekvő számú szolgáltatók közé egy, a felmerülő feladatokat végző, összehangolóan működő, a **döntéseket előkészítő szervezet** kialakítása.

Mint látható, a szervezet egy, a szabályzóhatóság (tárca) által irányított szakterület operatív feladat-végrehajtást előkészítő és koordináló szervezet, amely szélesebb tevékenységi kört fed le, mint a minisztérium ágazati főosztályok mai tevékenysége, hisz összközlekedési szemléletben az alágazati elkülönültségen túllépve, és a kereszt-összefüggésekre is jobban ügyelve végezné feladatát. Ugyanakkor, hogy feladatait mérsékelje, továbbra is nagymértékben támaszkodna a piac (szolgáltatók) információira és az igényekhez igazodó magatartásával kapcsolatos visszajelzéseire.

Vannak olyan nézetek is, hogy nem koordináló, hanem hatósági jogosultságokkal rendelkező, gazdálkodó típusú szervezet kialakítása lenne célszerű, amely a költségvetés döntése után a jelenlegi hatósági feladatelosztás helyett, maga döntene hálózati, menetrendi, viteldíj- és koncessziós ügyekben. Erre ma nem sok esély van, nem csupán a dolog politikai kockázata miatt, hanem a jogszabályi keretek teljes átalakítási igénye miatt.

A szóbanforgó koordináló szervezet **a jelenlegi helyzetben**, amíg a régiók ki nem alakulnak, központi szerepkörben a tárcához közel működhetne, szervezetében természetesen igazodna a tervezett régiók területi rendszeréhez, továbbá szakemberekkel lefedné a vasúti, a közúti, a rév- és kompközlekedési területeket is.

Majd a **régiók létrejötte után**, amikor az ellátási felelősség és a megfelelő költségvetés a regionális önkormányzatokhoz kerül telepítésre, az önkormányzatok döntése alapján létrejöhetnének a regionális szervezetek is, a központi szervezetben fokozatosan megszűnő régiós egységek (személyi) támogatásával.

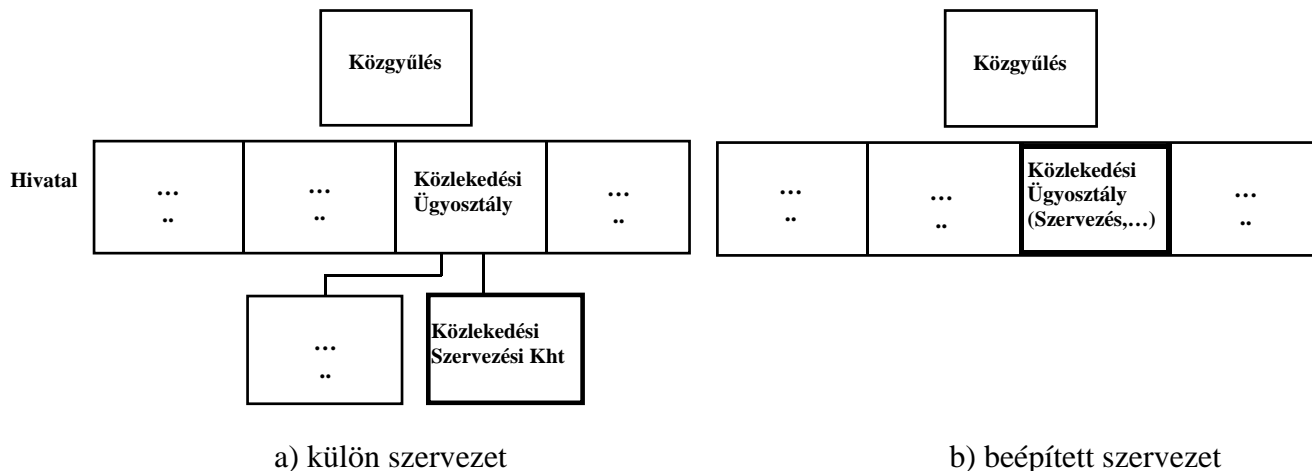
A központi szervezet – kisebb létszámmal – azután is fennmaradna az országos és inter-regionális ügyek intézésére, valamint a regionális szervezetek koordinatív és módszertani támogatására.

A régiók számáról, méretéről és létrehozásuk időpontjáról ma még biztosan nem lehet tudni. Az mindenesetre elmondható, a helyi közlekedés szervezése szempontjából a nagyobb régiók kedvezőbbnek tűnnek, mivel a kisebb egységek több szervezetközi koordinációt igényelnek.

A **regionális önkormányzatok** létrejötte után – a *közgyűlés*, mint politikai testület mellett – *közigazgatási hivatalok* is alakulnak, amelyek a regionális szintre telepített szakterületeket, pl. oktatás, egészségügy, közlekedés stb. igazgatják és finanszírozzák.

A kérdés az, hogy a meglévő területi intézmények, pl. a közúti közlekedés területén a közútkezelő Kht-k a regionális közigazgatási hivatalokkal milyen viszonyba kerülnek. Különálló szervezetként is elképzelhetők. Amennyiben besorolódnak a hivatal szervezetébe, úgy ez a közlekedésszervezési szervezetek esetében is elképzelhető (ld. ábra).

Ennek megfelelően a **következő regionális szervezeti elrendezés** képzelhető el:



Alapelveként fenn kellene tartani, hogy a politikai-szabályozási, az igazgatási, a végrehajtási és a felügyelő hatósági funkciók és szervezetek, valamint a szolgáltató szervezetek a jövőben még inkább elváljanak egymástól.

Az EU tagországokban a területi jellemzők, a politikai és közigazgatási szervezeti keretek **eltérései** ellenére **közös jellemzők és trendek** is megfigyelhetők¹⁹.

Bár a közforgalmú közlekedés **szervezeti rendszerének nem létezik közös európai modellje**, több helyütt létezik „független koordinációs hatóság” gyakorlatilag a **közlekedési hatóság (transport authority, vagy mobility agency)**, amely az állami, regionális és helyi kormányzatok által **átruházott jogokkal** rendelkezik (ld. a közlekedési rendszerek tervezésével, irányításával és finanszírozásával kapcsolatos felelősségek).

A közlekedési hatóságok többségének széleskörű felelőssége van úgy az egyéni-, mind a közforgalmú személyközlekedés tekintetében (beleértve a forgalomszabályozást, parkolást, bírságokat, stb.), amelyek célja:

A regionális szervezetekkel kapcsolatban egy további lényegi kérdés is felmerül: hogyan érintenék ezek a szervezetek az egyes nagyvárosok térségében a későbbiekben kialakuló **közlekedési szövetségek** szervezeteit.

Első gondolatként azt lehetne mondani, hogy a regionális koordinációs szervezetek elláthatnák a közlekedési szövetségek létrehozásával, működésével kapcsolatos hasonló előkészítő és koordinációs feladatokat is.

¹⁹ Ld. Comparative Study of the Finance Systems of the Public Transport in Different Metropolitan Areas of Europe (ATM-Autoritat del Transport Metropolità/EMTA-European Metropolitan Transport Authorities, 2001.)

A dolog azonban nem ilyen egyszerű, ugyanis az állami/regionális koordinációs szervezetek csupán a helyközi személyközlekedés ügyeiben kompetensek, márpedig a közlekedési szövetségek egy-egy térség nagyvárosának (esetleg több városának) helyi közlekedését is magukba foglalják, és így a szövetségben felelős hatóságok (az állami/regionális és a helyi települési önkormányzatok) „egyenrangú” képviselője nem biztosított.

Ez a kérdés elsősorban Budapest esetében merülhet fel, ahol a tervezett szövetségben a főváros tulajdonában levő BKV a szolgáltatások mintegy 70-75%-át adja.

Valószínűsíthető, hogy Budapesten is – a későbbiekben várható több szolgáltató esetén – hasonló szervezet létrehozása válik szükségessé.

Ennek ellenére el kellene kerülni a szervezeti kettőződést és az érdekek megfelelő képviselőt, résztulajdonlás alapján, kettős delegált vezetéssel és kötelező egyetértési feltételekkel meg lehetne oldani.

6.2 A térségi szolgáltatási és finanszírozási integráció a közlekedési szövetségekben

A közlekedési szövetségek az ellátási felelősséget és közforgalmi szolgáltatások finanszírozását **a hatóságok között megosztó „szerződéses társulások”**, amelyek a mindenkori jogszabályi keretek között szabályszerűen működnek. Ez az új EU-szabályozási környezetben is lehetséges, sőt sok esetben kívánatos lesz.

Az ezzel kapcsolatos elképzeléseket a legvalószínűbben létrejövő **Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSz)** esetén keresztül szemléltethetjük, amelynek szervezete a résztvevő szereplők feladatai a tömegközlekedési ellátási felelősségek tisztázása alapján válnak érthetővé.

Budapesten és környékén - a hazai kétszintű közigazgatási rendszer (központi kormányzat, Budapest helyi önkormányzat) következtében - a tömegközlekedés biztosításával kapcsolatos **ellátási felelősségek** is megoszlanak, amelyek elsősorban a következő **szabályozott feladatokban** jutnak kifejezésre: a hálózatok és szolgáltatások (menetrendek) elfogadása, a viteldíjak és kedvezmények megállapítása, az üzemeltetők kiválasztása, koncessziók odaítélése, díjkiegészítések és költségtérítések fizetése (ld. 16. ábra).

A közigazgatási adottságokból levezethető ellátási felelősségekből következően a Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSz) szereplői a következők (ld. 17. ábra):

- **az alapítók:** az *állam/kormányzat* és a *fővárosi önkormányzat*, akik egy alapszerződésbe foglalják abbéli szándékukat, hogy a térségben közlekedési szövetséget hoznak létre, vállalva az üzemeltetésből és a fejlesztésből rájuk háruló anyagi következményeket is (az állam képviselőjét a szakmai és pénzügyi tárca látná el),
- **a szövetségi társaság** (mint önálló jogi személyiségű társaság): az ellátásért felelős tulajdonosok által aláírt alapszerződésre támaszkodva az alapítók társaságot hoznak létre, amely a szövetség működtetésével kapcsolatos irányító és koordinációs feladatokat és a bevételfelosztást ellátja,
- **szolgáltató vállalatok:** a társaság által előkészített és a tulajdonos testületek által jóváhagyott keretek (menetrendi igények, viteldíjrendszer, feladatmegosztás) alapján

adódó feladatokat szerződéses viszonyban, a szövetségi viteldíjrendszer alkalmazása mellett, a szolgáltató vállalatok (BKV, MÁV és Volánbusz) látják el.

A Budapesten kívüli települések – az állami kompetenciákból adódóan – településközi viszonylatban "elviselik" a szövetségi szolgáltatásokat, amelyeket különböző érdektársulási formákon keresztül maguk is befolyásolhatnak. Egy-egy település helyi közlekedése vonatkozásában „társulhat” a szövetségbe, ha elfogadja a működési szabályokat és arányos részt vállal a terhek viselésében.

A szövetségi társaság döntés-előkészítő, koordináló szerepét és a felelős testületek kompetenciáit, valamint az üzemeltetők feladatait szemlélteti a **18.** ábra, amelyből jól kiolvashatók a munkamegosztás elvei:

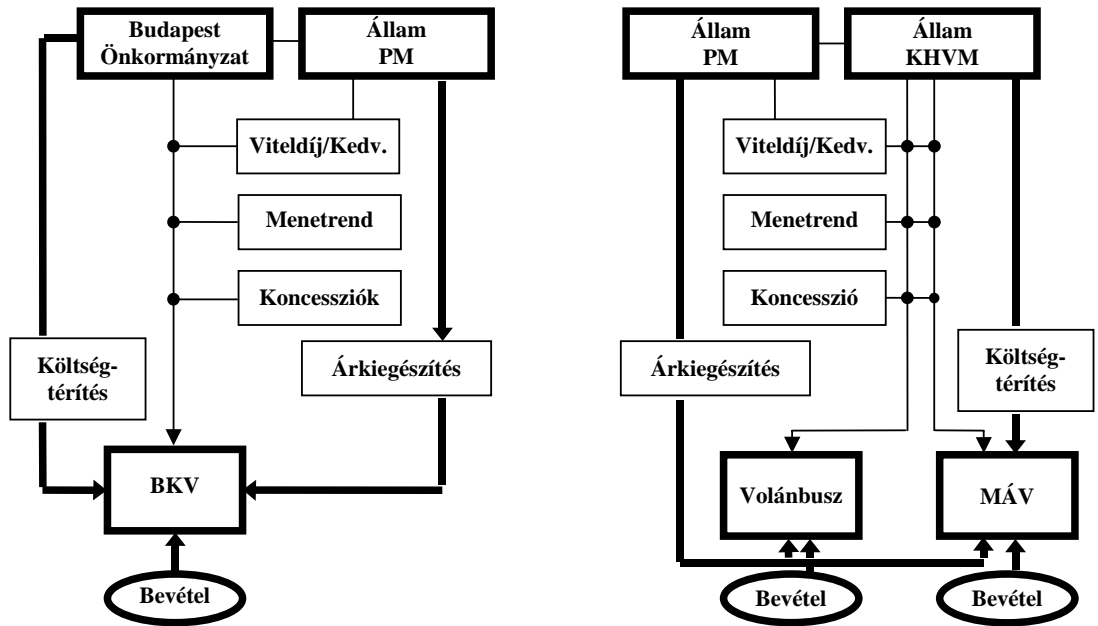
- a szolgáltatások hálózati kiterjedésének, a szolgáltatások gyakoriságának, a viteldíjszinteknek és a koncessziók eldöntése továbbra is az ellátásért felelős testületek (kormányzat, fővárosi önkormányzat) hatásköre, amelyek feladata marad a szolgáltatások “kiegészítő” finanszírozása,
- az utazási igények figyelemmel kísérése, a hálózatfejlesztési és szolgáltatási igényterv előkészítése, a teljesítmény- és bevétel-elszámolás intézése, az üzemeltetői szolgáltatások koordinálása, az utas-tájékoztatás szervezése a szövetségi társaság fő feladata,
- az üzemeltető vállalatok feladata a szolgáltatások megszervezése, feltételeinek hatékony biztosítása.

A szövetségi szolgáltatásokat a térségben eddig is működő társaságok végezhetik, amelyek jelenleg **eltérő működési körülmények** között üzemelnek, ami elsősorban a következőkben jut kifejezésre:

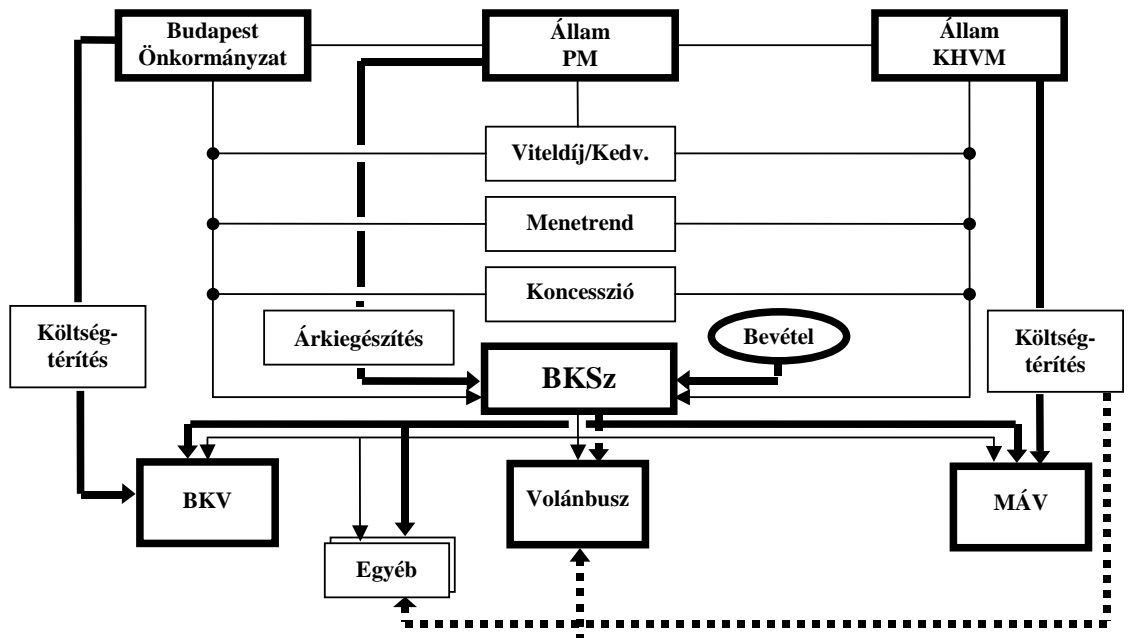
- eltérő tulajdonviszonyok (a BKV Rt a főváros, míg a MÁV és a Volánbusz Rt az állam tulajdonában van)
- eltérő viteldíj- és kedvezményrendszer (különösen a Budapesten belüli és a helyközi viteldíjrendszerben)
- eltérő gazdálkodási és finanszírozási viszonyok (szolgáltatási szerződése a tulajdonossal csupán a BKV Rt-nek és a MÁV Rt-nek van, amelynek alapján költségtérítésben részesülnek)

Mindezek ellenére a közlekedési szövetség a fennálló törvényi keretek között, nagyobb módosítások nélkül is létrehozhatónak tűnik.

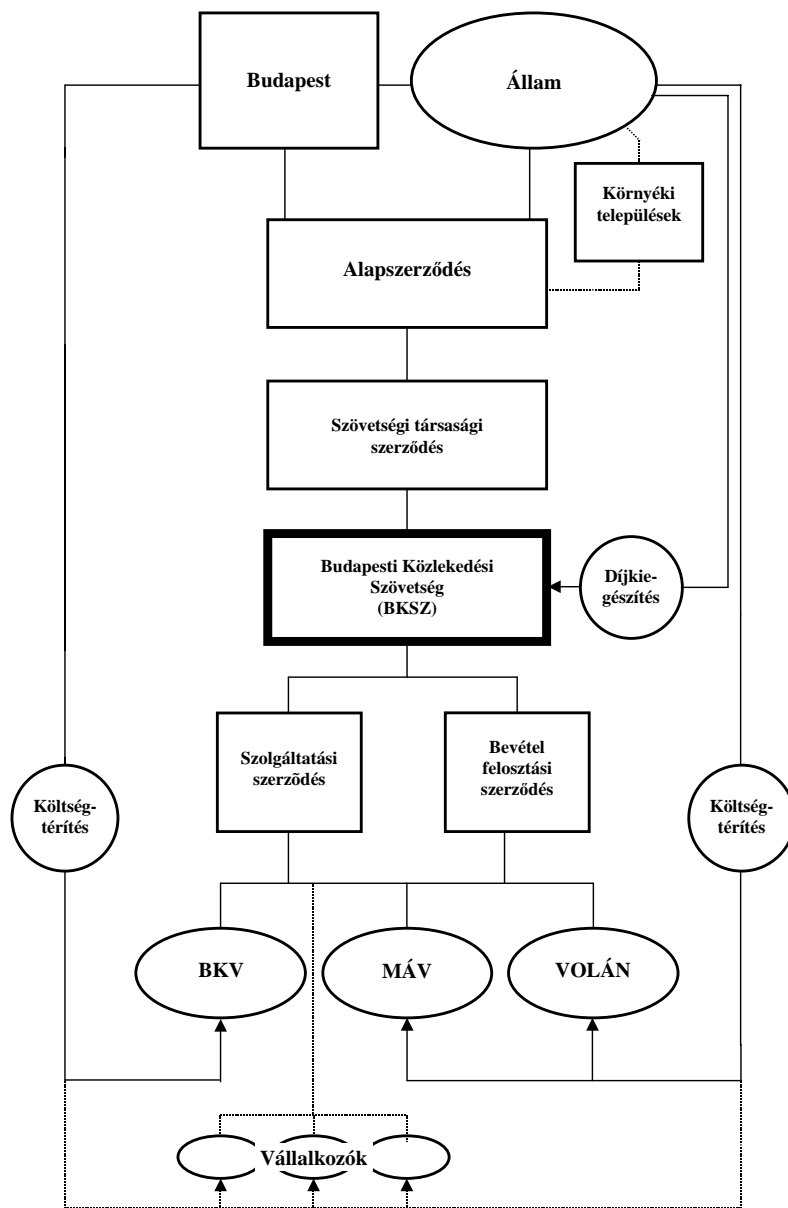
JELEN



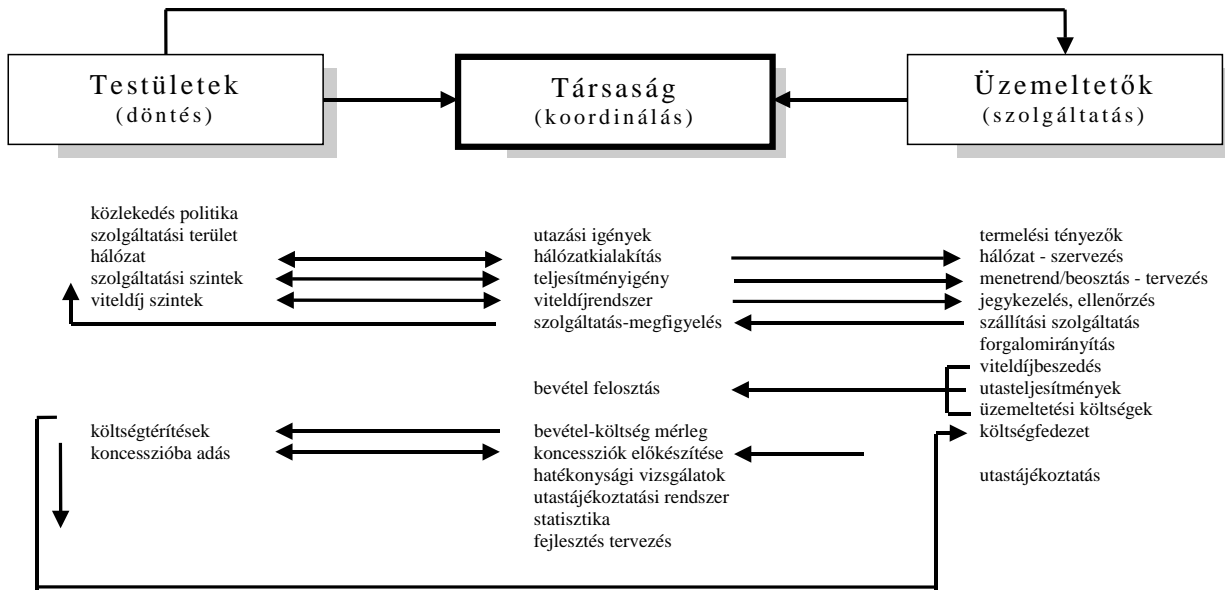
SZÖVETSÉG



16. ábra: A személyszállítás intézményi kapcsolatai a jelenben és a szövetség bevezetése után



17. ábra: A BKSz lehetséges szervezeti modellje



18. ábra: A kormányzati testületek, a társaság és az üzemeltetők felelősségi körei és elvi tervezési funkciói

A fentiekben említett felelőségek a szövetség létrehozása után sem kellene, hogy változzanak. A szövetségi társaság megfelelő előkészítő tevékenysége után a fővárosi önkormányzati és a központi kormányzati szervek külön-külön, szuverén módon döntenének a közös szövetségi szolgáltatások köréről, a viteldíjakról és adott esetben a koncessziók odaítéléséről.

A Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSz) jelenti egyfelől a teljes együttműködési formát az alapítókkal és együttműködő vállalatokkal, másfelől viszont a létrehozandó szövetségi társaságot (Kft, Kht), amely a szövetség koordinatív szervezete.

A szövetségi **társaság feladatai tehát két területről** származnak (ld. 18. ábra):

- egyfelől az ellátási felelősséggel rendelkező testületek bizonyos közlekedéstervezési, szervezési és irányítási feladatainak átvállalásából,
- másfelől az ellátást biztosító közlekedési vállalatok tevékenységének összehangolását biztosító szervezési és tervezési feladatok átvételéből.

A testületek és vállalatok között összekötő kapocsként elhelyezkedő társaság csak akkor tud eredményes lenni, ha megfelelő munkakapcsolat és ügyrendi munkamegosztás alakul ki a partnerek között.

A BKSz, mint szervező, koordináló **társaság legfontosabb feladatai** a következőképp foglalhatók össze:

- **a közlekedési igények meghatározása**

(a területfelhasználásból, a közlekedési szokások változásából a közlekedési igények, a forgalmegoszlás vizsgálata, a tömegközlekedési kereslet vizsgálata, a hálózat és forgalomfejlődés hatásainak (kiemelten a környezeti hatások) vizsgálata, marketing, forgalomfelvételek alapján az operatív tömegközlekedési feladatok megalapozása)

– **a tömegközlekedési hálózat tervezése**

(az utazási igények alapján a viszonylatok vezetése, a megállóhelyek elhelyezése, kialakítása, közös csomópontok, P+R parkolók létesítésének előkészítése)

– **a menetrend kialakítás, összehangolás**

(az utazási igények és egyéb szempontok alapján a tömegközlekedési kiszolgálás gyakoriságának megadása napszakonként és viszonylatonként? a menetrendi csatlakozások tervezése, egyeztetése)

– a tarifarendszer kialakítása, továbbfejlesztése

(a szövetségi tarifarendszer és tarifaszint változások, valamint kedvezmények rendszerének előkészítése, karbantartása, bevételszámítások végzése, jegyértvényesítési rendszer továbbfejlesztése)

– **bevételfelosztás, gazdasági számítások**

(a bevételfelosztás arányainak kialakítása, költség- és ráfordítás-elemzés, koncessziók előkészítése, párhuzamos viszonylatok gazdasági vizsgálata)

– **közlekedésstatisztika**

(az utasszámok, a vállalati kínálat (üzemi teljesítmények, jármű-, pálya, személyzeti állomány) adatai, forgalmi teljesítményi adatok gyűjtése, elemzése)

– **a közönségkapcsolat, utastájékoztató**

(a szövetség egységes arculatának alakítása, utastájékoztatói rendszer fejlesztése, ismertető anyagok készítése, a szövetség sajtóképviselője)

A közlekedési szövetség a működési területén – mint közösségi érdekek átruházott hordozója is – az operatív működtetési feladatok mellett a tömegközlekedést érintő fejlesztési tervezési kérdésekben fontos koordináló partnere a területi testületeknek, önkormányzatoknak, állami szervezeteknek) a következő kérdésekben:

- a településhálózati és területfelhasználási szerkezet, valamint a közlekedési infrastruktúra és kiszolgálás közötti közlekedésgazdasági összefüggések és környezetvédelmi szempontok figyelembevételének biztosítása a város- és területrendezési tervekben,
- a közlekedéspolitikai koncepció kívánatos közlekedési munkamegosztásának alakításában forgalmi, környezeti és gazdasági szempontból,
- a közlekedésfejlesztési tervek kidolgozásában és felülvizsgálatában, a megfelelő tömegközlekedési kiszolgálás biztosítása érdekében.

Az eddigiekben felvázolt szövetségi az „összehangoló-előkészítő”-típusú megoldást jelenti, azonban lehetnek „gazdálkodó” típusú szövetségek is, hatósági jelleggel, amelyek a felelős testületektől átruházott jogosultságok és költségvetés alapján nagyfokú önállósággal szervezik, működtetik és finanszírozzák egy-egy térség tömegközlekedését. Ilyen típusú megoldásra az ügy társadalmi érzékenysége (pl. díjemelés), ill. politikai kockázata miatt (pl. elválás az operatív és politikai felelősség) hazánkban egyelőre nem lehet számítani.

A szolgáltatók működési körülményei közül a szövetség létrehozása szempontjából a viteldíj- és a kedvezményrendszer mindenféleképpen egyfajta egységesítést kíván, a többi körülmény szabályozása a tulajdonosok és társaságok között a szövetség létrehozásától függetlenül is megoldandó feladat.

A Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSz) kialakuló kapcsolati rendszerét - a jelenlegi helyzettel való összehasonlításban - a 16. ábra, és a 17. ábra, amelyből jól kivehető a felelősségi és finanszírozási kapcsolatok alakulása.

A szövetség működése szempontjából lényeges körülmény, hogy csak a menetdíjbevételek és az azokhoz kapcsolódó díj/árkiegészítések kerülnek egy közös "gyűjtőbe", amelyeket aztán meghatározott szabályok alapján, a felek számára elfogadható módon felosztanak.

A menetdíjbevételek és árkiegészítések felosztott összegei által nem fedezett költségeket az egyes vállalatok számára, az alapító szerződés szellemében, a tulajdonos testületek viselik.

Az egységes viteldíjrendszerrel kialakítandó szövetség létrehozásának egyik fontos jogszabályi feltétele a verseny szabályozása, hisz a „verseny törvény” általában tiltja a monopólium (árkartell) kialakítását, de a használók számára előnyt biztosító esetben ez alól felmentést biztosít.

A szövetség létrehozásával kapcsolatban a tömegközlekedés elsőbbségének és a személygépkocsi-forgalom vissza-szorításának érdekében az összehangolt és szabályozott utat követve célszerű gondolkodni. Ez a személygépkocsi-közlekedést tekinti legfőbb versenytársnak, és amely nem engedi meg a szolgáltatások között a szabad versenyt, viszont nem zárja ki (a későbbiekben) a szolgáltatók előzetes versenyeztetését és osztársadalmi szinten a legkedvezőbb ajánlatot tevő szolgáltatások kiválasztását.

Elsőrendű érdek, hogy az összehangolt rendszerben is meg legyenek az eszközök a szolgáltatók hatékonyságának fokozására.

Az Európai Unió előírásainak szempontjai a kialakítandó szövetség szervezetét és működését annyiban érintik, hogy az „előzetes versenyeztetés, majd összehangolt szolgáltatás az utazóközönség felé” elv alkalmazása a javasolt szövetségi rendszer keretein belül is lehetségessé válik.

A közlekedési szövetségek létrehozása más városi térségekben is előtérbe kerülhet, ugyanis az EU szabályozás elvei nem teszik lehetővé a különböző típusú szolgáltatások között a keresztfinanszírozást. Ma viszont több helyütt keverednek a helyközi és a helyi szolgáltatások, ugyanis ugyanaz a helyközi járat a város határain belül helyi tarifával, helyi járatként is működik.

Tekintettel arra, hogy a két szolgáltatás-típus felelőssége elkülönül (állam, ill. helyi önkormányzat), az előírások szerint a működtetés költségeit és bevételeit is elkülönülten kell, hogy kezeljék, márpedig ez csak igen nehezen lehetséges. Éppen ezért kézenfekvő megoldásnak tűnik, ha a felelős hatóságok (kormányzat (később régió-kormányzat) és helyi önkormányzat) előzetesen megállapodnak a közös működtetésében, azaz „szövetséget” hoznak létre, amelynek keretében közösen viselik az esetleges finanszírozási terheket is.

7. A személyszállítás működtetésének és finanszírozásának jövőbeli kérdései

7.1 A közúti személyszállítás kezelése és finanszírozása a jövőben

7.1.1 A jelenlegi gyakorlat és a végrehajtandó változások fő problémái

A **jelenben** nincs közvetlen kapcsolat az utazási igények, a szolgáltatások mennyisége, az előállításukhoz szükséges költségek nagysága és az erre szánt költségvetési pénzek összege között. Részleteiben az utazási igények nagysága (ki, miért, honnan, hova, mikor utazik) az esetek döntő többségében nem kellően ismert a szolgáltatások inkább a "hagyományokhoz" igazodnak (egy országos összközlekedési igényfelmérést és erre épülő tervezési modellt már régóta ki kellett volna alakítani, amely az igények távlati alakulásának becslését is lehetővé tenné, amire a szgk-állomány és -használat növekedése miatti problémák és közlekedéspolitikai törekvések kezelése miatt ill. elősegítése érdekében nagy szükség lenne).

A szolgáltatások költségei fedezéséhez, amelyek a menetdíjbevételek és árkiegészítések felett fennmaradnak, a (központi és helyi) költségvetések nem igazodnak, hanem a "maradványelv" alapján juttatnak pénzt a közforgalmú közlekedés finanszírozásához. Ebből adódóan a közlekedési társaságok – mivel a menetrendekben meghatározott, a szolgáltatási feladatoktól nehezen tudnak eltérni – gyakran eszközállományuk rovására, azt fokozatosan felélve és eladósodva működnek.

E vonatkozásban azt is fel kell említeni, hogy a társaságok sem mindig kellő hatékonysággal működnek, amiről azonban a tulajdonosok, ill. felelős testületek megfelelő szakismeret nélkül nem tudnak meggyőződni.

Ezek alapján azt lehet mondani, hogy **a jelenlegi rendszer ezen "anomáliák" hallgatólagos tudomásul vételével működik**, mert ez így kényelmesebb a hatóságoknak és a szolgáltatók menedzsmentjeinek.

Ennek az állapotnak a megváltoztatásánál, a szolgáltatások fenntarthatóságára való hivatkozással, esetenként elvtelen kompromisszumokra való késztetéssel is találkozni lehet.

A majdani EU-szabályozás adaptációjából, a versenyeztetésből és szerződéskötési kötelezettségből adódó legjelentősebb változások abban fognak mutatkozni, hogy pontosabb képünk alakulhat ki az igényekről, a szükséges szolgáltatásokról és a költségvetési igényekről, mely utóbbiak biztosításának elmaradása vissza fog hatni a nyújtható szolgáltatások mértékére. Ez lesz az az időpont, amikor a közforgalmú közlekedést árának és jelentőségének megfelelően kell kezelni és fontos társadalmi hangulati elemmé lehet, amely a választások egyik fő politikai témájává válhat, ahogy az a nyugati országokban és városokban gyakran tapasztalható.

Ebből a megfontolásból kellene megközelíteni, például több, a közforgalmú közlekedéssel kapcsolatos fontos kérdést.

Versenyszerkezet

A majdani EU-rendeletnek megfelelően, Magyarországon is "szabályozott verseny" bevezetése a cél, amely a "közszolgáltatási kötelezettség" helyett a "közszolgáltatási követelményekre" és "általános szabályokra" épülő "közszolgáltatási szerződés" alkalmazását

írja elő (bizonyos jelentős kivételek megengedésével) és amely rendelkezik a teljesítésekért járó "kompenzációkról" is.

A szolgáltatások versenyeztetés keretében való odaítélése a közpénzek hatékonyabb és átláthatóbb felhasználásával a lehető legjobb szolgáltatási szint elérését célozza. A verseny eljárás csupán akkor lehet eredményes, ha kellő számú versengő szolgáltató van a piacon, mert különben kölcsönös "álajánlatokkal" verik fel az árakat. Az EU-képviselői monopolisztikus környezetben is hasznosnak tartják a versenyeztetést, mert a szolgáltató(ka)t költségeik átgondolására készítik, ezáltal is segítve az átláthatóság javítását.

E vonatkozásban a piaci kínálat bővülését is hozhatja az állami társaságok privatizációja.

EU-tagságunk esetén a versenyeztetés esetén külföldi szolgáltatók megjelenésével is számolni kell, akik először kisebb, majd a piac megismerése után, nagyobb feladatokra is vállalkozni fognak. Ehhez magyar partnerekkel társulva, vagy esetleg őket részben vagy egészben megvásárolva léphetnek fel, amennyiben esélyt látnak arra, hogy a szolgáltatási követelmények mennyiségi és minőségi elvárásaival kapcsolatos költségeiket megtérítik. Ellenkező esetben magyar szolgáltatókkal lehet számolni mindaddig, amíg a korlátozott pénzügyi keretek, egyre romló eszközállománnyal a szolgáltatások előállítása számukra lehetséges.

A "versenyeztetés" mellett számos esetben van lehetőség "közvetlen odaítélésre" (ld. 2. táblázat) is, ami az átmeneti időszakban megkönnyítheti a kialakult magyar helyzet (legális monopóliumok) kezelését is, főleg a kisebb városokban.

A lehetséges "versenyszerkezet" sok tényezőtől függ. A területi/regionális/megyei szolgáltatások esetében, ha az autóbusz-szolgáltatásokat "egyben" kívánják szerződésbe adni, akkor a 3 milliós EUR összeghatár miatt versenyeljárásra van szükség. Ennek előnyei vannak, mert azon túl, hogy egy nagyobb területnek egy szolgáltatója van, a hatóságokat számos koordinációs feladattól tehermentesíti, továbbá így könnyebben lehet érvényesíteni azt a kívánatos elvet, hogy "egy település se maradjon a térségben közforgalmú ellátás nélkül", ugyanis az ajánlattevő számolhat ezzel a követelménnyel és ennek megoldási módjával, valamint az esetleg veszteséges szolgáltatások költségei kompenzációs igényével az "ajánlati csomagja" pénzügyi részében (adott esetben keresztfinanszírozással is kalkulálhat a szolgáltatási területének más helyközi vonalairól).

A későbbiekben, a jelentkező szolgáltatók nagyobb száma esetén, a megelégedettség hiánya, vagy a költségek leszorításának igénye vezethet egy-egy területi ellátás szétszedéséhez; ebben az esetben is törekedni kellene kisebb összefüggő területek megtartására, ahol lehet a fonódó szolgáltatások elkerülésére.

A szaporodó szolgáltatások adta szolgáltatói piacnak a verseny kedvező hatása mellett hátránya is van, ugyanis a szolgáltatási (rész) területek a hatóságok számára nehezebben átlátható, a szolgáltatási követelmények és költségek vonatkozásában (ezért lenne elképzelhető egy személyszállítási koordináló szervezet létrehozása).

A közforgalmú közlekedést hazánkban sem lehet (egyelőre) költségfedező módon biztosítani, ezért az állam (később régiók) ellátási felelőssége és ebből fakadó megrendelői és társfinanszírozói szerepe fenntartandó. A szolgáltatások az EU törekvéseivel összhangban **szabályozott piac** körülményei között biztosítandók (sem nem monopolisztikus zárt rendszerben, sem nem liberalizált szabad versenyben).

A csatlakozással kapcsolatos főbb feladatok

Az EU-csatlakozás után a közösségi közlekedés szabályozásában követnünk kell az EU előírásait, azonban szabályozás hazai adaptációja (a végrehajtási rendelet kidolgozása és alkalmazása) megoldandó feladatot jelent az országos, regionális és helyi személyszállításra vonatkozóan, így pl. a felelőségek rögzítése, a szolgáltatások odaítélése (versenyeztetés, közvetlen odaítélés) a szolgáltatási követelmények és általános szabályok alapján való szerződéskötés feltételeinek és tartalmának kidolgozása, a költségterítés és finanszírozás rendszerének kialakítása, adatközlés a szerződésekről az EU-nak stb.

A legfontosabb feladat a koncesszióba adás feltételeinek módosítása és a koncessziós jogosultság "határidőzése", szemben a jelenlegi "időtlen" szabályozással.

A jelenlegi jogszabályi keretek, így a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény és a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, inkább az állami és önkormányzati szolgáltatókat látszik védeni, mint magukat a tulajdonos és felelős hatóságokat, ami nehezíti a korábban "e célra alapított gazdálkodó szervezetek" (gyakorlatilag a szolgáltató társaságok teljes mezőnye, néhány tendereljárás után jogosultságot nyert vállalkozástól eltekintve) legális monopol-helyzetét megváltoztatni, és versenykörnyezetet kialakítani. Egy ilyen változás csak átgondoltan és nem egyik napról a másikra történhet, mert magában hordozza a szolgáltatási rendszer visszaesését, ami társadalmilag érzékeny üggyé válhat.

A két törvényben rögzítettek nem felelnek meg az EU elvárásoknak, a legfontosabb problémák a következők:

- a koncessziós pályázat alapján létrejövő szerződés adott időre szóló, a már működő társaságok szolgáltatási jogosultságának viszont nincsen határideje
- a korábban "e célra alapított" társaságok működési területe nincs meghatározva, vagyis hogy hol végezheti a szolgáltatást (az alapító okiratokban általában az áll "egyéb szárazföldi közlekedés"), pedig ez az állami és önkormányzati ellátási felelőségek szétválása óta lényegi kérdés,
- a privatizáció lehetősége megszüntetheti az állami vagy önkormányzati többségi tulajdont a társaságokban, ami kizárja számukra a menetrendszerű személyszállítás végzését,
- a törvények szándékából adódóan nem azonos módon kezelik az állami/önkormányzati társaságokat és az egyéb vállalkozásokat,
- az állami és önkormányzati szolgáltató társaságok esetében (kivételektől eltekintve) a hatóság és szolgáltató viszonyát nem foglalják szerződésbe, és így az sincs szabályozva, hogy a teljesítésből adódó veszteségeket ki és hogyan fedezi.

Ezek alapján felvetődik a kérdés, vajon kellő mozgásteret biztosítanak-e a törvények a felelős hatóságoknak, és hogy a közforgalmi közlekedés hatékonyabb ellátásának biztosításánál fontosabb-e az állami/önkormányzati tulajdonban levő társaságok védelme?

Ezen a helyzeten egy, az EU törekvéseinek (majdani rendeletének megfelelő) személyszállítási törvény segíthetne, amelynek kidolgozása idő és az EU-követelmények pontos ismerete hiányában most nem lehetséges. A következő fejezetben ezért egy előremutató, de

átmenetinek szánt megoldást javasolunk, amely jogszabályi módosítás nélkül és jelentősebb pénzügyi terhek nélkül jelentős lépést tesz az EU-konformitás irányába.

Ha nem is jogszabályi "kötelezettség", de fontos feladat a testületek/hatóságok részéről a "gazda" szerepének ellátása: így az utazási igények megismerése, szolgáltatások mennyiségének, minőségének megrendelése, versenyeztetés lebonyolítása, költségek elemzése a szerződéskötéshez, közpénzek takarékos elköltése stb. Ezek a feladatok jelentős új kötelezettségeket rónak mind a hatósági emberekre (pl. igényismeret, feladat-meghatározás stb. vonatkozásában), mind a szolgáltatók munkatársaira (pl. ajánlattétel).

Jövőbeli tulajdonformák, privatizáció

A többségi állami tulajdon magánosításával kapcsolatban az ellátás biztosításának követelménye mellett vagyongazdálkodási és bevételi szempontok is szólhatnak. A privatizációval bekövetkező változások közül egy nagyon kézenfekvőnek tűnik: egy állami tulajdonú cégre könnyebb informális úton hatni, mint egy magán cégre. Bár igazi versenyhelyzetben elvileg mindegy lenne, hogy szerződés alapján ki nyújtja a szolgáltatást, az a lényeg, hogy hatékonyabban tegye azt. A Volán-társaságok a 2003. év költségvetési törvény elfogadásával együtt a privatizálandó portfólióba kerültek, ezzel eldőlt az a kérdés, hogy (többségi) állami kézben akarják-e tartani az autóbusz-társaságokat, mert akkor még az EU-csatlakozás előtt az eszközállományukat fel kellett volna javítani, különben később csak (egy ideig) költségekben lettek volna versenyképesek, minőségben nem és félő volt, hogy a szolgáltatások fenntartása érdekében megteendő privatizációs lépések eredményeképpen, messze áron alul hullottak volna a (külföldi) befektetők ölébe.

Valószínű, hogy az állam nem kívánja/tudja a társaságok eszközállományát felújítani, és a részvények eladása után az új tulajdonostól várja a megújítást. A vevőkör két területről kerülhet ki. A munkavállalók (MRP), vagy külföldi szakmai befektetők köréből. A döntést feltehetőleg érzékeny politikai mérlegelés alapján hozzák meg.

A helyi és a helyközi közlekedés szétválasztása, finanszírozása

Az EU elvei szerint és az igazgatási felelősségek elkülönültsége okán is (a koncessziós törvény is ezt sugallja) a szolgáltatási tevékenységek jellege szerint elkülönített könyvvitelre, vagy külön társaságok létrehozására van szükség a helyi és helyközi személyszállítás vonatkozásában, így itt a keresztfinanszírozás sem megengedett; ennek fő oka, hogy a helyi önkormányzat és a (regionális) kormányzat különböző szolgáltatásokat rendel meg, ezeknek különböző a költségtérítési igénye, ezért nem szabad, hogy a pénzügyek keveredjenek.

A helyi és helyközi szolgáltatások együttes ellátásának előnyei is lehetnek (pl. egy külső járat a városhatáron belül külön helyi tarifával helyiként közlekedik), mert jobb kapacitáskihasználást tesz lehetővé. Ez csak úgy lehetséges, ha a két testület megegyezik és "szövetséget" köt a közös finanszírozásra, ami a viteldíjak harmonizációját is maga után vonhatja. A viteldíjak ill. az árkiegészítések vonatkozásában ma még léteznek "átjárási és kijátszási" lehetőségek, ezeket az EU az egyes érintett hatóságok érdekében, ki kívánja iktatni.

A finanszírozás feltehetőleg továbbra is többszörös marad, melynek elemei: az utastól származó menetdíjbevételek, az államtól jövő árkiegészítések, költségtérítések a nem fedezett költségek után a felelős testülettől. Tehát minden hatóság azért fizet, amiért felelős; ehhez a költségvetésben megfelelő forrásokat kell biztosítani, beleértve az önkormányzatok megfelelő

forrásokkal való ellátását a város- és közlekedés-működtetéshez, függetlenül attól, hogy saját tulajdonú társaság, vagy idegen társaság biztosítja a szolgáltatásokat.

7.1.2 *Javaslat a hazai személyszállítás szabályozása átalakítási folyamatára*

Illeszkedési kérdések

A közforgalmú személyszállítás szabályozásának továbbfejlesztésével kapcsolatban az a kérdés, hogy a hazai szabályozás **melyik EU-rendelet**hez, a jelenleg érvényben levő "közszolgáltatási kötelezettség"-alapú, vagy már a tervezett a "közszolgáltatási követelmény"-alapú rendelethez igazodjon-e?

A két eset között – a tartalmi különbségek mellett – a legfőbb eljárásbeli különbség, hogy az EU jelenleg érvényben lévő szabályozása szerint csak a **szolgáltatási kötelezettség-elrendelés** esetén van szerződési kényszer, amikor a hatóság a bizonyítottan veszteséges szolgáltatások nem fedezett költségeiért kompenzációt fizet a szolgáltatónak. Míg a valószínű új EU-szabályozás, amihez **szolgáltatási követelmények** szolgálnak alapul, minden esetben, így a verseny és közvetlen odaítélés esetén (de még a minőségi összehasonlítás esetén) is, szerződés létrehozását kívánja meg, amelynek pénzügyi következményei a versengő szolgáltatók "ajánlatától" függ és amely szerint a nyertes pályázónak vagy van költségtérítési igénye, vagy nincs, az adott területen, vagy hálózatrészen elvállalandó szolgáltatásokért.

Azt lehet mondani, az EU-szabályozás rendezett és átlátható viszonyok elérését kívánja a hatóságok és szolgáltatók között, amelynek kulcsa **szolgáltatási szerződés** létrehozása. Az új **EU-szabályozás életbelépésének időpontja** – a nemzeti érdekkellentétek és kialakult viták miatt – továbbra is **bizonytalan**.

A leendő hazai szabályozás is a szabályozott verseny keretében, szerződéses viszonyok között képzelhető el. A jelenlegi szabályozásunkból egy lehetséges új, szerződésekre alapozott szabályozási rendszerre való átmenetnek a jogszabályi feltételek mellett **pénzügyi feltételei és következményei** is lehetnek.

A leendő szabályozás legfőbb elvei a következőkben foglalhatók össze:

- az ellátásért felelős testületek (kormányzat, önkormányzatok) jogszabályokból levezethető **ellátási felelőssége fenntartandó**, nevezetesen a szolgáltatási kör- és gyakoriság-jóváhagyás, a viteldíj-megállapítás, és a koncessziós/engedélyezési joggyakorlás, valamint az esetleges veszteségek viselése vonatkozásában
- **a szolgáltatások nyújtása, a szolgáltatók kiválasztása, szabályozott verseny** keretében, döntően a **szolgáltatási követelmények** alapján kezdeményezett pályázat alapján létrejövő szerződés, vagy bizonyos esetekben közvetlen odaítélésű szerződés is lehetséges,
- **szolgáltatási szintek és mennyiségek, valamint a költségtérítések szabályozása is** célszerűen a hatóság és a szolgáltató közötti szolgáltatási szerződésben történik, amely magába foglalja az „**általános szabályok**” (pl. szociálpolitikai kedvezmények) követelményeit is.

Javaslat a hazai átmeneti szabályozásra

A hazai szabályozást illetően több körülményt is figyelembe kell venni, nevezetesen:

- a 2004. május 1-i csatlakozásunkig szabályozásukat EU-konformmá kell tenni (ez a munka a GKM-ben folyamatban van)

- a Volán-társaságok a privatizálandó portfólióba kerültek, ami azt jelenti, hogy bennük megszűnhet állami többségi tulajdon, ami által
 - jogszabályi módosítással biztosítani kell, hogy új jogállásukban is végezhesék a szolgáltatást
 - a privatizációhoz célszerű kedvező körülményeket teremteni, akár külföldi, akár belföldi befektetők veszik át a társaságokat, a pica átmeneti időre szóló biztosításával.

A jelenlegi szabályozás átalakításának szükségességéből, valamint az érzékelhető pénzügyi korlátok adottságaiból kiindulva teszünk javaslatot egy átmeneti szabályozási folyamatra célszerűségi okokból a következők szerint (ld. 19. ábra).

- előzetes "felhívás" alapján **területi szerződéseket** kellene kötni a hatóságoknak a helyközi autóbusz-közlekedésre a szolgáltatókkal (pl. 8 évre), a jelenleg érvényes menetrendekben foglalt szolgáltatás-mennyiségre vonatkozóan és feltételekkel (döntően térítésmentesen), továbbra is fenntartva a menetdíjak hatósági árrendszerét és az árkiegészítések további biztosítását,
- amennyiben valamelyik szolgáltató **ezekkel a feltételekkel nem kíván szerződni**, mert az általa kiszolgált hálózat egy részét veszteségesnek ítéli, és az egyeztető tárgyalások során, a keresztfinanszírozás lehetőségeinek figyelembevételével sem vállalja a szolgáltatásokat, vagy azok egy részét, akkor a hatóság – a koncessziós törvény időkeretei figyelembevételével – pályázat alapján, a kérdéses vonal környezetében levő **vonalcsoportra versenyeztetéssel** fog új szolgáltatót keresni,
- ha nem sikerül új szolgáltatót találni – és a hatóság továbbra sem akar/tud költségterítést fizetni – akkor vagy a kérdéses **szolgáltatások beszüntetésére is sor kerülhet**, ami társadalmi feszültségekkel járhat,
- ha az esetleges feszültségek hatására a hatóság mégis tud a szolgáltató által **veszteségesnek kimutatott és elrendelt szolgáltatásokért** járó költségek térítésére forrásokat biztosítani, akkor ezeket az eseteket a **szerződésben külön pontba foglalva** szükséges kezelni,
- **a szerződések legalább 1 éves időtartamra változatlanok** maradnának, a felvetődő szolgáltatás-mennyiségi és veszteségtérítési kérdések a következő menetrend egyeztetési időszakban, a szerződéskötés előttihez hasonló módon lennének kezelhetők,
- az ily módon létrejövő határidős szerződések, ebben a formában akár **a jelenlegi (1191/69 ill. 1893/91) EU-rendelet** szempontjából is **megfelelőnek** tekinthetők, és jó alapot jelenthetnek a későbbi, EU-tagságunkig elfogadásra kerülő új szabályozás esetén alkalmazandó gyakorlathoz;

Az elkövetkező időszak (hónapok) alatt bizonyára megtörténik az EU-szabályozás módosítása/véglegesítése és ez **esélyt adhat a hatóságainknak**, hogy annak és a szerzett hazai tapasztalatok alapján elkészüljön a magyar adaptáció (végrehajtási rendelet).

Ez a megoldás ugyancsak időt adna a magyar hatóságoknak/tulajdonosoknak, hogy kialakítsák **stratégiai álláspontjukat** a szolgáltatók jövőjét illetően, nevezetesen, hogy

- szánnak-e megfelelő **forrásokat az eszközállomány felújítására**, a magyar társaságokat a jövőbeli versenyre kívánva felkészíteni,
- vagy a közeli jövőben **végrehajtandó privatizáció** mellett döntenek, és már nem kívánnak különösebb forrásokat biztosítani az eszközállomány megújítására,
- vagy nem születik stratégiai döntés a felújításra vonatkozóan és a szolgáltatások fenntarthatósága érdekében a **későbbi "kényszerprivatizációtól"** várják a majdani szolgáltatói körnek a kialakulását.

A szerződések alkalmazásának a hazai személyszállítási gyakorlatban – különösen, ha költségvetési következménnyel nem járnak, azaz nem igényelnek többletforrásokat az esetleges veszteséges szolgáltatások költségtérítésére – nincs különösebb jogszabályi akadálya, mint ahogy ezt egyéb példák sora bizonyítja (pl. állam-MÁV szerződés, Bp-BKV szerződés, valamint több vidéki város esete).

Sem a koncessziós törvény, sem a közúti közlekedésről szóló **törvény nem tiltja**, hogy a felelős állam/önkormányzat szerződést kössön saját vállalatával, különösen, hogy szolgáltatási jogosultságait sem kívánja korlátozni.

Ebben a folyamatban szerződéskötésre **elsőként az állami felelősségi körbe tartozó helyközi autóbusz-közlekedés esetében** kerülne sor, amikor is a közlekedési tárca, mint az ellátási felelősség hordozója, kezdeményezné (rendelné el) egy előre meghirdetett időpontban (pl. 2004. január 1.) a szerződéses viszony létrehozását a Volán társaságokkal.

Ez nyilvánvalóan maga után vonná, hogy több vidéki városban a helyi közlekedésben is szerződéskötésre kerülne sor, főleg ott ahol már ma is sor kerül költségtérítésre az önkormányzatok részéről a Volán-társaságok, ill. az önkormányzati tulajdonú társaságok felé.

Az akció végén **minden közforgalmú személyszállítási szolgáltatás szerződéses keretek közé kerülne**, elsősorban nem is azért mert a szolgáltatók közpénzekből költségtérítésben részesülnek, hanem mert erre, a tervezett EU-rendelet szerint a kizárólagos szolgáltatási jogosultságok odaítélése esetén is szükség van.

A társaságok egy része lehet, hogy ezt a szerződéskötési megoldást valószínű zsarolásszerű megoldásnak fogná fel, másik része megértené, hogy ez egy kényszerű átmeneti megoldás a versenyalapú szerződéses időszak irányába, amikor lehet, hogy versenyszerű körülmények között, de egyenrangú(?) szerződő felek fognak szembeállni egymással, és ahol a megrendelő – a kialakított feltételek között – fizet a nyújtott szolgáltatásokért.

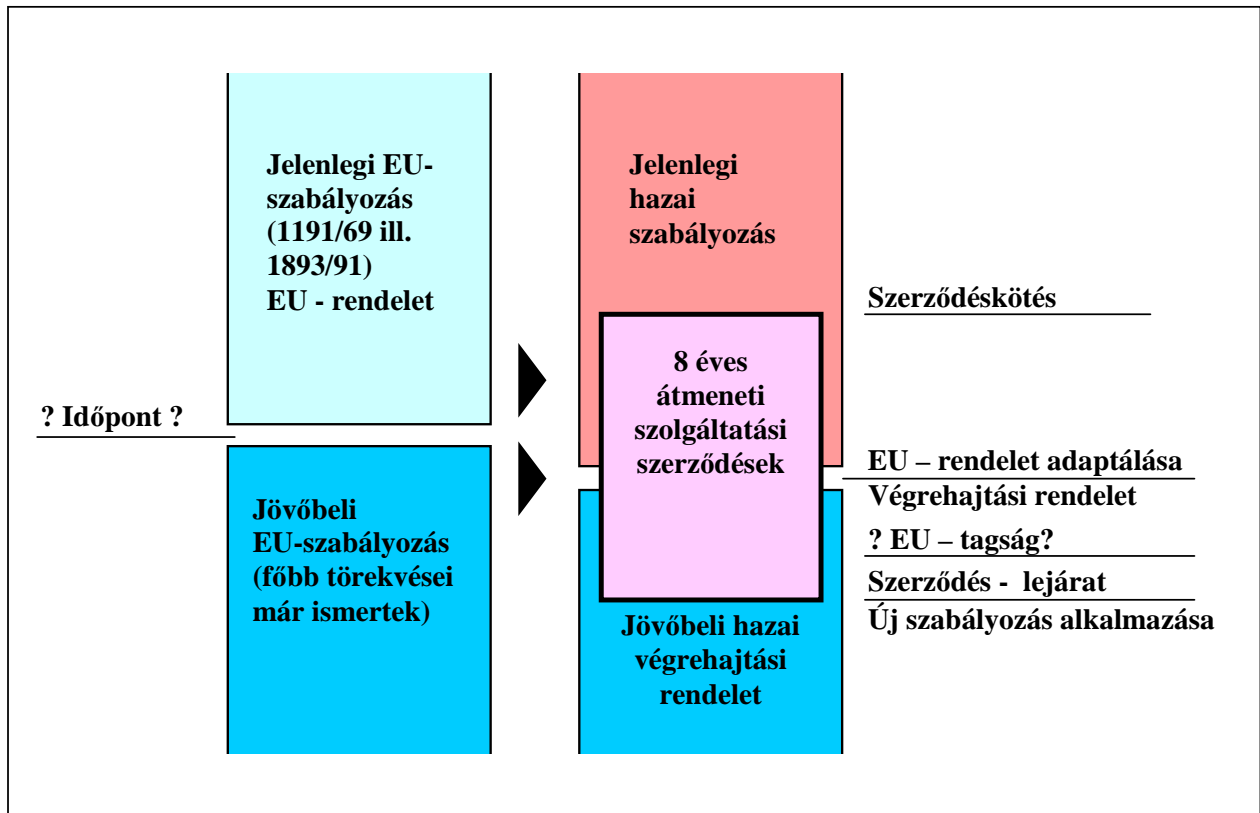
Amennyiben valamely szolgáltató a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (vagy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény) alapján mégis úgy gondolná, hogy az addigi viszony rendezését, a szerződéskötést egy adott időponttól határozott időtartamra az állam változatlan feltételekkel nem teheti meg, akkor végképp kiderül a törvényi szabályozás tarthatatlansága, és feltétlen módosítani szükséges.

Azt sem lehet persze kizárni, hogy a piacra kerülni kívánó más vállalkozók támadják ezt, a jelenlegi helyzetet konzerváló szerződéskötési lépést, még ha az nem is ad új jogosultságokat a piacon belüli szereplőknek.

Ha jogilag végképp aggályosnak tűnik ez a szándék, akkor nem marad más hátra, minthogy a két, ma már egyébként sem összhangban levő törvényt módosítani szükséges a következő értelmű kiegészítéssel: **az állam (közlekedési miniszter), vagy az önkormányzat képviselőtestülete az adott területen közforgalmú személyszállítást végző, tulajdonukban vagy "befolyásukban" levő és korábban alapított (nem tender-eljárásban jogosultságot szerzett) szolgáltatókkal szolgáltatási szerződés kötését kezdeményezheti az általuk nyújtott**

szolgáltatási körre, egy átmeneti időszakra (max. 8 év) vonatkozóan, változatlan feltételekkel (a szolgáltatási jogosultságok és költségtérítések változatlanul hagyásával).

Ha lehetséges, ezt a módosítást, mint kényszerlépést, időkímélés céljából, el kellene kerülni, hisz ez csak egy ideiglenes eljárás alkalmazhatóságát szolgálja, és mindaddig maradna érvényben, míg az új EU-szabályozás alapján a hazai végrehajtási adaptáció meg nem történik.



19. ábra: Az EU-s és a hazai szabályozás átmeneti időszakának lehetséges időrendje

Ez az eddigi gyakorlatot "legalizáló" lépés arra is felhívna a figyelmet, a szolgáltatásokat a megrendelők szerint szét kell tudni választani. Ez azt jelenti, hogy az a Volán társaság, amelyik a helyközi személyszállítással kapcsolatban szerződést köt az állammal, és esetleg több más szerződést is köt különböző önkormányzatokkal a helyi személyszállításuk ellátására, a helyi közlekedés keresztfinanszírozását a helyközi közlekedés eredményeiből, csak az állam további "ráhagyó" beleegyezésével, vagy a piac-megtartás szempontjai alapján, a társaság maga vállalja, ha az önkormányzat nem képes fizetni. Ez a gyakorlat legfeljebb még nyolc évig maradna fenn, amíg az új EU-szabályozás életbelépésével ill. hazai alkalmazásával meg nem szűnik és a finanszírozás új alapokra nem helyeződik.

Ez az átmeneti, egyrészt az eddigi "szokásjogra", másrészt a leendő gyakorlatra hivatkozó, de határozatlanságokat tartalmazó kényszermegoldás tehát időt adna egy megalapozottabb szabályozás kialakításához. Ennek a megoldásnak – bár az üzemeltetési költségtérítésekkel kapcsolatban a mai "költség-térítésmentes" gyakorlatra épít – egy-egy esetben, az esetleges szolgáltatásbeszüntetés miatti társadalmi hangulatromlást fékezni akarván, már lehetnek

penzügyi kihatásai is, amelyeket a következő évek költségvetésében biztosítani kellene (az eszközállomány fejlesztésének ügye ezzel a megoldással ugyan összefüggő, de külön ügy, amit a jelenlegi tulajdonosi jogokat gyakorló ÁPR Rt-vel lenne célszerű tisztázni).

A 24 Volán-társasággal (vagy részegységeivel) megkötendő szerződés, ami az EU-gyakorlat előiskolája lenne, felveti a jelenlegi gyakorlat fonákságait, nevezetesen, hogy mindent jogszabályban kívánunk szabályozni (ezt az EU-rendelet sem teszi), a teljesítendő feladatokat formálisan intézzük (pl. menetrend jóváhagyás), másfelől, hogy a hatóságok nem képesek a regionális sajátosságokat kezelni és a szállítási igények és a valós költségek ismerete nélkül szakmailag nincsenek is abban a helyzetben, hogy "szolgáltatási követelményeket" állítanak fel, ill. közvetítsenek, és igazi szerződéskötési partnerei legyenek a társaságoknak. Pedig az ilyenfajta felkészültség elengedhetetlen a felmerülő finanszírozási igények érdemi megítéléséhez, esetenkénti elfogadásához/elutasításához, a költségvetési közpénzek takarékos felhasználásához.

A nyolcév alatt az EU-szabályozás életbe léphet, ennek alapján megszülethet a hazai végrehajtási szabályozás, majd amikor már tagjai leszünk az EU-nak, a három éves szerződések lejártával – jelentős tapasztalatgyűjtések után – beléphet az EU-konform szabályozási gyakorlat.

Ennek megfelelően a későbbiekben, a versenyeztetés időszakában a finanszírozási kérdések valószínűsíthetően nettó-költségtípusú szerződések keretében kerülnek rendezésre, amelynek alapja a költség-bevétel-különbség,

vagyis **a szerződéses díj:** $S = K - B$ lehet;

a nem fedezett költségvesztés, amely ha a különbség (vesztés) eltér az előzetesen megállapodottól, akkor az a szolgáltató kockázata (kedvező esetben haszna).

A jó szabályozáson és a pénzügyi feltételek biztosításán túl – az eddigiekből is láthatóan – a megfelelő szakembergárda kiképzése, a hatóságok megerősítése és a feladatok szakszerű ellátása jelenti az elkövetkező idők egyik legfontosabb feladatát.

7.2 A vasúti személyszállítás kezelése és finanszírozása a jövőben

7.2.1 A vasúti személyszállítás egyes sajátos szabályozási kérdései

A vasúti személyszállítás szabályozásának továbbfejlesztésével kapcsolatban is az a kérdés, hogy a hazai szabályozás **melyik EU-rendelet**hez, a jelenleg érvényben levő "közszolgáltatási kötelezettség"-alapú, vagy már a tervezett a "közszolgáltatási követelmény"-alapú rendelethez igazodjon-e?

A leendő hazai szabályozás is a szabályozott verseny keretében, szerződéses viszonyok között képzelhető el.

Abból kell kiindulni, hogy hazánkban a vasúti közlekedés is, bizonyára a jövőben is a társadalom és gazdaság működése szempontjából fontos közszolgáltatási rendszer marad, (egyelőre állami kompetenciában és monopóliumként), amelynek szabályozása továbbra is **a következő területeken szükséges** (ahogy ez egy "személyszállítási törvény" hiányában, hazánkban "mozaikszabályozásként" a jelenben is van)

– **a hálózati kínálat és szolgáltatási gyakoriság megállapítása** (menetrendek jóváhagyása a miniszter által történik);

- **a viteldíjak és kedvezmények meghatározása** (a közlekedési miniszter ill. a pénzügyminiszter egyetértésével történik, az árkiegészítések állami viselése miatt)
- **a szolgáltatók kiválasztása** (a koncessziós jogok odaítélése a miniszter jogosultsága; a MÁV az állami alapítás jogán "legális monopóliumként" közvetlen odaítélés alapján a jövőben is működhet, de a tervezett EU-szabályozás szerint mód lenne ajánlat tételre más szolgáltatók által is),
- **a nem fedezett költségek térítése** (ezt a kérdést jogszabály jelenleg nem kezeli; a költségtérítések ügyét esetenként szolgáltatási szerződés rendezi, pl. állam-MÁV-szerződés, amelyről tudjuk, hogy nem a megrendelés és szolgáltatás-teljesítésen, hanem évente egy alku folyamaton alapul).

Az elkövetkező szabályozásbeli változások szempontjából a **nem fedezett költségek térítése** továbbra is kulcskérdés marad.

A közszolgáltatás definíciójából adódóan mondhatjuk, hogy jelenleg a MÁV teljes menetrend szerinti szolgáltatásai közszolgáltatásnak számítanak, e vonatkozásban még a nemzetközi szolgáltatások sem kérdésesek.

A fő kérdés az, hogy a MÁV személyszállítási szolgáltatásai közül melyeket végzi elrendelt „közszolgáltatási kötelezettségként”.

Véleményünk szerint erre egyértelmű válasz nem adható, ugyanis ahhoz, hogy a kötelezettségként való elrendelés megtörténjen, a szolgáltatónak közölni kell, hogy mely szolgáltatásrészek nem „öngazdaságosak” számára. Ez nem történt meg, mert az a gyakori érv, hogy a „MÁV személyszállítás egésze veszteséges”, nem elegendően konkrét a lehatárolt kötelezettség elrendeléshez és veszteség-finanszírozáshoz.

Ehelyett mégis úgy tűnik, hogy a MÁV teljes személyszállítási tevékenysége elrendelt „kötelezettségként” működik (még a nemzetközi szolgáltatások is, hisz a MÁV vezetése ebben a kérdésben nem lehet szuverén, hisz a nemzetközi forgalom is az állam tudtával és beleegyezésével a vasutak bilaterális megállapodásain alapul).

Ennek megfelelően jelenleg a MÁV mint társaság kerül finanszírozásra, ráadásul a többi üzletág szempontjainak együttes figyelembevételével.

EU-tagságunkkor 2004. május 1-jén az EU rendeleteket tekintve tehát két eset lehetséges, amelyek szempontjából a MÁV lehetőségei a következők:

- **a közszolgáltatási kötelezettség elrendelésének** lehetőségét jelentő szabályozás marad fenn; ebben az esetben a MÁV saját költség- és bevételi elemzései és vizsgálatai alapján kéri a veszteséges szolgáltatásai felhagyását, a veszteségösszeg közlésével együtt (ezért van nagy jelentősége a megfelelő „termékközpontok” kialakításának és költség-bevételi viszonyaik alakulása ismeretének); ennek alapján és az elvégzett „vele/nélküle” saját számítások után az állam/kormány eldöntheti, hogy vállalja-e a veszteségfinanszírozást, vagy a vonalak bezárásáról és az autóbusz-közlekedéssel való felváltásáról dönt; a megmaradó szolgáltatások közül a veszteségtérítésben részesülő szolgáltatásokat külön szerződésben (vagy a szolgáltatási szerződés külön pontjában) kell rögzíteni,

- **az új, a közszolgáltatási követelményeken alapuló szabályozás lép életbe;** ebben az esetben az államnak/kormánynak kell (nyilván a MÁV előkészítő támogatásával) az általa kívánt és finanszírozhatónak tartott szolgáltatásokat és elvárásokat megfogalmaznia, amelyekre válaszul a MÁV ajánlatot tesz az indokolt költségek és bevételek alapján, a kért költségtérítési összegre vonatkozóan, aminek alapján a (közvetlen odaítélésű) szolgáltatási szerződés is létre jöhet (úgy véljük, még idő telik el, míg a vasút területén is megjelennek a versenytársak).

A két megoldás között a tekintetben látszik különbség, hogy míg az első esetben a MÁV-tól várható el nagyobb kezdeményezőkézség, addig a második esetben az állam/kormány kell, hogy meghatározóbb szerepet játsszon.

Az EU-szabályozási szemléletének megvalósulásával a jövőben egyébként is több, tudatosabban határozó államra van szükség az eddigi inkább „jövőhagyó” állam helyett!

A vasúti személyszállítás veszteségének (nem fedezett deficitjének) a finanszírozására elképzelhető egy alapján véve bruttó-típusú szerződés keretében egyfajta normatív alapú veszteségtérítés a következő módon:

- az állam által elvárt szolgáltatási mennyiségre és típusra vonatkozóan a vasút „terv ajánlatot” tesz, amelyben bemutatja éves üzemköltségeit (K), különböző bevételeit (B) és veszteségeit (K-B=V)
- a veszteségösszeg finanszírozása, mint állami veszteségkiegyenlítés (S) különböző teljesítménymutatókhoz kötődően történhet, így pl. a S összeg x %-ban a tervezett utaskm teljesítmény (UT) és fajlagos költsége (u), illetve y %-a a tervezett férő(ülő)helykm teljesítmény (FT) és fajlagos költség (f) szorzataként kerül megállapításra;

$$S = V \cdot (x+y) = UT \cdot u + FT \cdot f \quad (Ft/év)$$

Hangsúlyozni kell, hogy a finanszírozási modell alapját a tervezett teljesítmények és (fajlagos) költségek jelentik. A férőhelyteljesítmények (FT) egy adott időszakra rögzítettek, azokat a vasúttársaság – esetleg az állami többletbevétel reményében – nem növelheti.

Az utasteljesítmények (UT) és ezzel a bevételek terven felüli növekedése kívánatos, ám ezek is csupán a tervszámok mértékéig képezhetik alapját a térítésnek. A terven felüli teljesítmények (bevételek), támogatás nélküli összege a társaság többletbevételét jelentik.

Ez a megoldás az állam által szabályozott (korlátos), de ugyanakkor ösztönző is a társaság számára, ugyanakkor többszolgáltatós modell esetén is alkalmazható.

7.2.2 Regionális vasutak létrehozásának lehetősége

Az előzőekben ismertetett felelőségek alapján a helyközi vasúti személyszállítás az állam ellátási felelőségi körébe tartozik. Pillanatnyilag nincs jogszabályi lehetőség, hogy ettől a felelőségtől szabaduljon, erre csak a tervezett közigazgatási régiók létrehozása után van esély, amikor a központi kormányzat bizonyos feladatokat /így a regionális közforgalmú közlekedés felelőségét is) és az ellátásukhoz szükséges költségvetési forrásokat a regionális önkormányzatokhoz rendeli.

Az által azonban, hogy a régiók átveszik az ellátási felelőséget és az abból fakadó feladatokat (szolgáltatási követelmények és viteldíjak/kedvezmények meghatározása, szolgáltatók

kiválasztása és a veszteségek finanszírozása), még nem jelenti azt, hogy a régiók a vasút régiójukba tartozó részeit is átveszik, hisz a kívánt szolgáltatásokat más tulajdonban levő szolgáltató is nyújthatja (ez történik Budapest környékén a Budapesti Önkormányzat tulajdonába tartozó HÉV-ek által végzett helyközi szolgáltatások esetében);

A **kisforgalmú vasútvonalak** „regionális vasútként” való értelmezése és az érintett térség települései számára való átadása ill. velük való közös társaság alapítása, abból a célból, hogy ők vegyék át az üzemeltetést, **több szempontból is aggályos**, ugyanis

- az ellátási felelősség és a költségvetés újraszabályozását kívánná, ami a jogszabályok egész sorának megváltoztatását kívánná meg (ezt lehetne kezdeményezni, ha egy hosszabb távon is célszerű ügyet szolgálna);
- az önkormányzati törvény ugyan lehetővé teszi az önkormányzatok számára önkormányzati társulások létrehozását olyan feladatokra, amelyeket számukra a törvény kötelező feladatként előír (pl. vízellátás, hulladékgazdálkodás stb.), de a helyközi személyszállítás nem ilyen (sőt a helyi tömegközlekedés biztosítása sem kötelező, hanem az igények és lehetőségek figyelembevételével az önkormányzat döntése alapján vállalt feladat); a települési önkormányzatok költségvetése nem tartalmaz olyan forrásokat, amelyekből ezt a feladatot át tudnák vállalni, és egyébként is igazságtalan lenne a gazdaságilag legesendőbb kistépüléseket megsarcolni, (pl. Szeged sem fizet azért, hogy oda vonatok közlekednek),
- feltehetőleg nem is lesz olyan önkormányzat – még esetleges állami támogatás kilátásba helyezése esetén sem –, amelyik ezt a gondot, akár a MÁV-val alapítandó társaság tagjaként magára vállalná,
- a MÁV szempontjából az átadás szándéka érhető, de be kell látni, hogy nemzetgazdasági szinten ez nem megoldás, sőt az esetlegesen átadandó eszközállomány és létszám bizonytalanabb helyzetbe kerül, mint a MÁV keretein belül,
- az állam ellátási felelősségéből s a MÁV szolgáltatói szerepéből adódóan az effajta „regionalizálás” csak egy látszatsmegoldásnak tűnik, és a végső döntés meghozatala nem is a MÁV feladata; az államnak kell eldöntenie, hogy kívánja-e ezeket a szolgáltatásokat továbbra is a vasút által biztosítani, vagy ha nem tudja a veszteségeket finanszírozni az esetleges vonalbeszüntetésről és a szolgáltatások autóbusz-közlekedéssel való kiváltásáról is, megfelelő körültekintéssel, az állam döntsön (az EU szóhasználatával: az állam állapítsa meg a „szolgáltatási követelményeket” ezekben a térségekben, amelyeket aztán a szolgáltatók teljesítenek).

8. A városi és környéki közlekedés lehetséges finanszírozási alapjai

8.1 Finanszírozandó feladatok és finanszírozási források

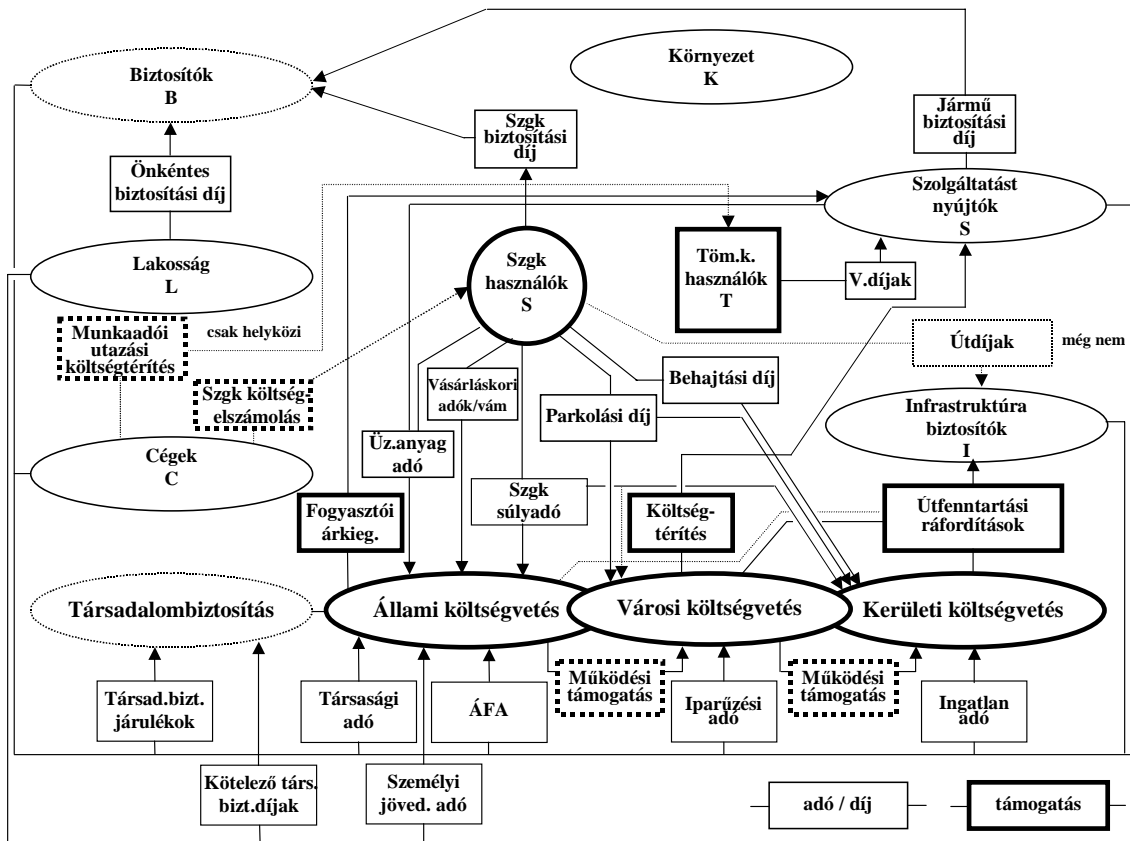
A városi közlekedés finanszírozása a közlekedés költségei fedezetének biztosítását jelenti. A városi közlekedéssel kapcsolatos valós költségek főbb csoportjait az X. fejezetben vázlatosan ismertetünk.

A vázlatosan felsorolt költségtípusokkal kapcsolatban a 6. ábra szellemében ismételtelen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a „költségekben” társadalmi és magán forrás-költségek és transzferelemek (adók, díjak) keverednek, amelyek helyes elkülönítése és kezelése a költségesítésnél, a kettős számbavétel elkerülése szempontjából is alapvető fontosságú.

A finanszírozási forrásokat a belső és külső költségek vonatkozásában – a hazai körülményeknek megfelelően – a következőképpen csoportosíthatjuk [12,16]:

- **Használói hozzájárulások**
 - szgk-üzemeltetők/használók
 - vásárláskori adók, vámok
 - évenkénti súlyadó
 - biztosítási díjak
 - üzemanyagárba épített adók
 - parkolási díj/behajtási díj/útdíj (ld. 8.2 fejezetben külön is)
 - tömegközlekedés használók
 - teljesáru viteldíjak
 - kedvezményes viteldíjak
- **Munkáltatói hozzájárulások**
 - tömegközlekedési támogatás (csak helyközi bérletek esetén)
 - szgk-költség elszámolás
- **Költségvetési hozzájárulások**
 - tömegközlekedési hozzájárulás
 - árkiegészítés
 - költségtérítés (ennek egyik forrása lehet az állami „normatív” támogatás)
 - közúti infrastruktúra finanszírozás
- **Keresztfinanszírozás**
 - különböző közszolgáltatók közötti veszteség fedezés (nem létezik)
 - közlekedésen belül egyes üzletágak között (helyközi→helyi) megszüntetendő
- **Lefölözés** ingatlan érték-forgalomnövekedésből (ezideig nem alkalmazzák)
- **Magántőke részvétel/Privatizáció**
 - önkéntes hozzájárulás (ritkán előfordul)
 - vállalkozói befektetés (eddig nem történt)

Az első három forrást a szgk-használók és a tömegközlekedés használók szempontjából a 20. ábra mutatja, amely nem csupán a közlekedéssel közvetlen kapcsolatban álló pénzáramokat (díjak, adók) tartalmazza, hanem a tágabb „adótájat” is, a közlekedési szektoron kívülről származó, de a költségvetési forrásokhoz kapcsolódó egyéb adóelemeket is megmutatja.



20. ábra: A városi közlekedés finanszírozási keretei

A **szgg-használók** a járműveik beszerzése, üzemeltetése (forrásköltségeinek fedezése) közben a különböző adók/díjak révén jelentős hozzájárulásokat tesznek a közlekedés (?) finanszírozásához, amelyek jelenleg döntően a központi költségvetésbe folynak be. A központi költségvetésbe befolyó összegekből csak egy hányad kerül vissza a városokba, amiből megint csak egy rész szolgálhat a közlekedés finanszírozására. Csupán a helyi jellegű adók jelenthetnek valós többletfinanszírozási forrást. Azt mondhatjuk, az adójellegű központi befizetések csak részlegesen alkalmasak a helyi közlekedés finanszírozására és a helyi közlekedési környezeti problémák enyhítésére.

A **tömegközlekedést használók** a viteldíj megfizetésével járulnak hozzá a szolgáltatási költségek egy részéhez. Az eseti utasok városainkban általában egységszámú vonaljegyeket használnak.

A tömegközlekedést használók jelentős csoportjai (tanulók, nyugdíjasok) kedvezményes bérletet használhatnak, sőt a 65 éven felüliek ingyenesen utazhatnak. A kedvezményes bérletek díj(ár-) kiegészítését az állam viseli.

A díjmegállapítást, amelyet a szorító finanszírozási gondok mellett is, szociális szempontok alakítják, a helyi önkormányzat hatásköre és – a kedvezmények, árkiegészítések miatt – a pénzügyi tárca egyetértését igényli, ami esetenként vitára adhat okot, ezért célszerű lenne egy normatív díj (ár-) kiegészítést megfontolni.

Nem túl nagy a valószínűsége – pl. francia mintára – a kifizetett bértömeghez kapcsolódó, helyi adó jellegű **munkaadói járulékok** bevezetésének, a tömegközlekedés támogatása céljából. A helyi tömegközlekedési bérletek támogatásának költségként való elszámolhatósága a munkaadók részéről, szintén évek óta megoldhatatlannak tűnő kérdés a központi kormányzat

és a városok között. Ezt akár a tömegközlekedést használók negatív diszkriminációjának is tekinthetjük, ha figyelembe vesszük a szgk-költség-elszámolás területén működő gyakorlatot.

Ma a költségfedezeti arányok városainkban igen különbözőek, amit a költséggazdálkodás mellett a jövedelem viszonyok által behatárolt viteldíjak bevételtermelő képessége is befolyásol. A bevételi helyzetet rontja a bliccelők viszonylag magas aránya, amely helyenként a 10%-ot is meghaladja, így jelentős bevételtől esnek el a szolgáltatók, amit aztán a közösségnek kell viselnie.

A díjbevételek, árkiegészítések és egyéb bevételek által nem fedezett költségeket az ellátásért felelős önkormányzatnak meg kell(ene) térítenie, de a teljes költségtérítésre még azokban az esetekben sem kerül sor, ahol a hatóság és a szolgáltató között szolgáltatói szerződés létezik (ld. pl. BKV esetét).

A városok döntő részében – szerződéses viszony és költségtérítés hiányában – az autóbustársaságok a helyközi (környéki, távolsági) üzletáguk bevételeiből „keresztfinanszírozzák a helyi tömegközlekedést (a kérdéskör újragondolása és szabályozása egy EU-konform személyszállítási törvény keretében történhetne meg [31, 32]).

A magyar városokban nem léteznek olyan „városi művek”, amelyek a különböző szolgáltató társaságok (közlekedési társaság, villamos művek, vízművek stb.) holdingjaként az egyes társaságok nyereségét a mások veszteségének pótlására fordíthatnák, és az ílymódon a „megtakarított” adókból keresztfinanszíroznák a tömegközlekedést is.

Keresztfinanszírozásról beszélhetünk viszont az egyes használói csoportok vonatkozásában, ugyanis a jegyes utasok mintegy kétszer annyit fizetnek egy út során, mint a bérletes utasok.

Már többször felvetődött egy „**városi közlekedési alap**” létrehozásának gondolata, amely az állam aktív anyagi részvételét kívánja, ugyanis nagyrészt a központi költségvetésbe befolyó összegek részleges átcsoportosításából származik. Korábban a kormányzat megszüntette a „célalapokat” és most sem sok esély van egy ilyen létrehozásának, a későbbiekben ez az álláspont változhat (hasonló alap működik az NSzK-ban is, ahol a gépjármű-üzemanyag bevételből különítenek el egy bizonyos összeget; az így létrejövő alapból a kommunális úthálózat fejlesztésére, valamint a közforgalmú közlekedési infrastruktúra és a közforgalmú közlekedési járművek beszerzésére lehet pályázni és a beruházási összeg 30. ill. 60%-át lehet megszerezni).

A **magántőke részvételét** a közlekedés finanszírozásában csak mint időleges „kölcsonadást” tekinthetjük, tekintettel arra, hogy nem végső költségviselésről van szó. A magántőke bevonását akár mint a hitelszerzés egy módjának tekinthetjük, mely befektetett összegeket és kamatait végül is a használók, vagy a költségvetés fizetik vissza.

Szemben az országos közlekedési infrastruktúra beruházások magántőkés példáival (pl. autópálya fejlesztés, vasútvonalak villamosítása) városainkban még nem igen léteznek magántőkés közlekedési beruházások, legfeljebb más jellegű létesítményekhez csatlakozóan készülnek kiegészítő beruházások (pl. nagybevásárló-központok esetében).

Budapesten a tervezett 4-es metrót is hitelfelvételből kívánják finanszírozni.

Pedig történelmi példáink vannak a magántőke bevonására: a Lánchíd építése híd-díjakkal készült és a fogaskerekű építését részben a pálya-menti ingatlanérték növekedésből nyert összegből fedezték.

A legnagyobb esély a magántőke bevonására az olyan létesítményeknél van, ahol az üzem ill. a bevételek jól elkülönülnek környezetüktől (pl. parkoló-garázsok építésénél).

A tömegközlekedési rendszeren belül egy „magánvonal” önálló tarifával megbontja az integrált rendszert, ezért inkább „árnyékárak” alkalmazása javasolható.

A kormány 2002. év végi döntésével napirendre került a Volántársaságok privatizációja.

A privatizáció célja:

Az állami (önkormányzati?) tulajdonban levő autóbustársaságok egészének vagy részeinek magánkézbe adása oly módon történjen, hogy a hatóságok által követelményként támasztott szolgáltatások mennyisége és minősége továbbra is biztosítható legyen, a költséghatékonyság tovább javuljon és az állam, az eladásra kerülő vagyon és az indulásnál átengedett szolgáltatási jogosultságok (piac fejében, bevételekhez jusson).

A finanszírozási feladatok szempontjából a fő kérdés, hogy az állam (önkormányzatok?) mekkora bevételhez kíván jutni, és ebből mennyit szándékozik a közforgalmú közlekedés finanszírozására visszafordítani. Egyébiránt a bevételi lehetőségeket illetően jelentős különbség adódhat a menedzsment, ill. a szakmai befektetők általi privatizáció esetében.

A privatizációt a kialakítandó EU-konform szabályozásis keretek között szükséges végrehajtani, amelyek kialakítása szintén az elkövetkezendő időszak feladata. A 6. fejezetben javasolt átmeneti megoldás (8 éves szerződés) csak 2004. május 1-je előtt lehetséges.

8.2 A közforgalmú közlekedés finanszírozását segíthető megoldások

Az externális hatásokkal kapcsolatban általában a legkényesebb politikai kérdés azok megfizettetésének (**internalizálásának**) ill. a **beszedésének lehetséges módjai**, amelyek a következők lehetnek:

- **adók:** olyan központi, vagy helyi befizetések, amelyeket az adófizetők határozott ellenszolgáltatás nélkül tesznek, és amelyek mint általános vagy célhoz kötött közösségi fedezeti eszközök kerülnek kiszabásra,
- **díjak:** igénybevett teljesítmények és javak ellentételezéseként fizetendő különdíjak
- **hozzájárulások:** potenciális előny vagy lehetőség fejében kivetett összegek, amelyek esetében a szolgáltatás igénybevétele nem szükséges, már maga az igénybevétel lehetősége is elegendő a hozzájárulási kötelezettség fennállásához
- **bírságok:** adott szabály, határérték be nem tartása miatt fizetendő tétel.

Ezen formák közül – szempontunkból - az adók és a (külön) díjak a lényegesek, miközben figyelembe kell venni azt az alapvető tételt, hogy általános érvényű adóval nehéz lokális befolyásolást elérni.

A díjasítás és annak gyakorlati megvalósítása során az „okozói” elvet és az összközlekedési szemléletből fakadóan a „kisebb rossz” elvét célszerű követni.

A díjasítás célja tehát: a közlekedési külső költségek megfizettetése, de egyéb szempontokat is szolgál, így a forgalmi folyamatok és következményeinek (költségeinek) befolyásolását, valamint társadalmi „újraelosztási” szempontok érvényesítését.

Ez utóbbi szempontok figyelembevétele egyúttal akadálya is a költségfedező díjak alkalmazásának, (pl. a tömegközlekedésben). A fedezetlen költségek viselője a társadalom (pl. a

szgk-használók megfizetetlen külső költségeivel kapcsolatban, ami a romló állagú infrastruktúrában, természeti javaink felélésében stb. jelentkezik; a tömegközlekedés használók esetében a társadalom/költségvetés támogatás/térítés formájában viseli a szolgáltatás fedezetlen költségeit (ha erre nem kerül sor, akkor az évenként jelentkező deficitet is általában előbb-utóbb, a szanálás során a közösség viseli).

A díjasítás során általában a következő **díjtípusokat** alkalmazzák:

- **egységdíj:** az igénybevett szolgáltatás mértékétől, vagy az okozott költségtől független díj (pl. a helyi tömegközlekedésben alkalmazott vonaljegyek ára)
- **teljesítmény arányos díj:** a díj arányos az igénybevett szolgáltatással, vagy okozott költséggel (pl. zárt rendszerű autópályadíjak, övezetfüggő tömegközlekedési díjak)
- **többrészes díj:** a díj tartalmaz egy állandó költségekkel összefüggő „alapdíjat” és az igénybevétellel arányos díjrészt (pl. ilyenek a taxi díjak, vagy a vasúti tarifa említhető, ahol az első 10 km-övezetben fajlagosan magasabb a díjszint, mint a további övezetekben)
- **időarányos díj:** az igénybevett szolgáltatás időtartamától függő díjak, behajtási díjak (pl. parkolási díjak, Budapesten a Várnegyedben behajtási díjak)
- **határkölségekhez igazodó díj:** a határkölség a közlekedésben egy újabb egység (jármű, utas) okozta többletkölség, amely változó relatív kölség és mértéke attól függ, hogy a használó mekkora forgalomnál, ill. milyen kapacitáskihasználtságnál csatlakozik; a határkölségekhez igazodó díjak problematikájával külön foglalkozunk.

A díjak sajátossága, hogy egy adott szolgáltatásra, vagy annak bizonyos körére érvényesek és egy-egy használói csoporton belül mindenkire egységesen vonatkoznak. Az egyes használók reakciója (díjfelfogadási szintje) a díjakkal kapcsolatban különböző: vannak, akik elfogadják, vannak, akik a díjak miatt korábbi közlekedési szokásaikat megváltoztatják (pl. ritkábban utaznak, nem oda utaznak ahova eddig, más időpontban, más módon, vagy más útvonalon utaznak). A díjak bevezetése előtt a használók várható reakciói is a kinyilatkoztatott (stated) preferencia módszerével vizsgálhatók, ahogy ezt az útdíjas autópályák létesítése előtt is általában teszik.

A díjak kölségfedező képessége, mint láttuk, különböző, a befolyó bevételek a közforgalmú közlekedésben általában nem fedezik a belső költségeket sem. Az egységdíj és a teljesítményfüggő díjak esetében lenne esély egy korábbi időszak átlagkölségeihez (Ft/felszállás vagy Ft/utaskm) igazodó díj megállapítására és így az összkölségek fedezésére. A határkölségekkel arányos díjak esetében, ahol nem a kölségfedezés, hanem az „igazságos” befolyásoló díjszabás a fő cél, ez csak véletlenül történhetne meg. Ugyanakkor ez a díjtípus követendő, mert ez társadalmilag igazságosabb (ott és akkor fizessenek többlet, amikor a kölségek nagyobbak) és a szándékolt irányba való befolyásoló hatása kedvezőbb.

A díjasítás leginkább a közúti forgalommal kapcsolatban merül fel, mégpedig két indokból:

- az útéptés kiadásainak megfizettetése,
- a külső torlódási többletkölségek megfizettetése.

A **torlódás és következményeinek díjasítása** tulajdonképpen az egyik legtöbbet vitatott kérdés, és különösen mostanában a Londonban történt bevezetés kapcsán került előtérbe, amelyet a „jóléti elméletből” származó összefüggések segítségével alapozhatunk meg.

A hálózati forgalmi mennyiségek/terhelések befolyásolják mind a közlekedési kínálatot/kölségeket, mind a keresletet.

A 21. ábra a közlekedési kölség és kereslet közti alapösszefüggéseket szemlélteti: növekvő kölség csökkenő keresletet eredményez. A közlekedési kölségeken belül, amelyek a

forgalmi mennyiségek függvényében az egymást zavaró haladás következtében a lineárist meghaladó mértékben változnak, elkülönítve ábrázoltuk a használói **magánköltségeket** (forrás- és időkölségek+adók) és a torlódási többletidő- és környezeti költségekkel megnövelt **társadalmi költségeket**.

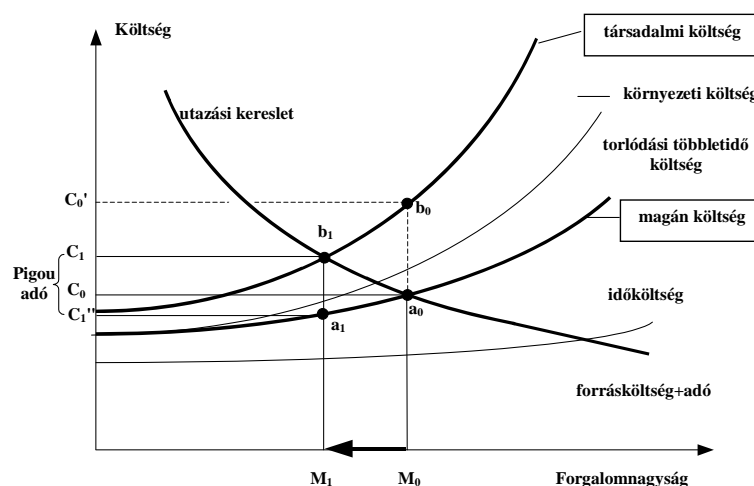
Ma a városi közúti gépjárműforgalomban általában csak a magánköltségeket fizetik meg (C_0), amelyek alatta vannak a társadalmi költségeknek. Abban az esetben, ha pótlólagos díjfizetéssel a külső költségek fedezésére a társadalmi költségeket (C_0') kell megfizetni, akkor a megnövelt magánköltség-szinten az utazónak már nem éri meg az utat megtennie, ill. adott területen átmenő útvonalat választania, ami miatt a terhelések is csökkennek ($M_0 \rightarrow M_1$) és a költség-kereslet egyensúly alacsonyabb költség szinten (C_1) alakul ki. Az így beálló forgalom nagyság mellett adódó elméleti társadalmi- és magánköltség-különbséget ($C_1 - C_1''$) az okozott külső hatások Pigou-féle adójának is hívják.

A külön díjak bevezetésénél a díj szempontjából a társadalmi költség görbének azt a pontját (költség szintjét) célszerű választani, ahol a marginális költségek és a keresleti előnyök megegyeznek egymással.

Azt mondhatjuk egy városra, vagy városrészre vonatkozóan egyetlen optimális marginális díj nem vezethető le.

A gyakorlatban a határköltségek elvét közelítő díjmegoldások jöhetnek csak szóba.

A díjazás tárgyköréhez a díjszint-meghatározáson (árképzésen) túl tulajdonképpen szorosan kapcsolódik a díjszedés technikája is, hisz a differenciált díjszintek alkalmazásának ma még nagyon sokszor a hiányzó műszaki feltételek is az akadályai.



21. ábra: Utazási kereslet – költség összefüggések

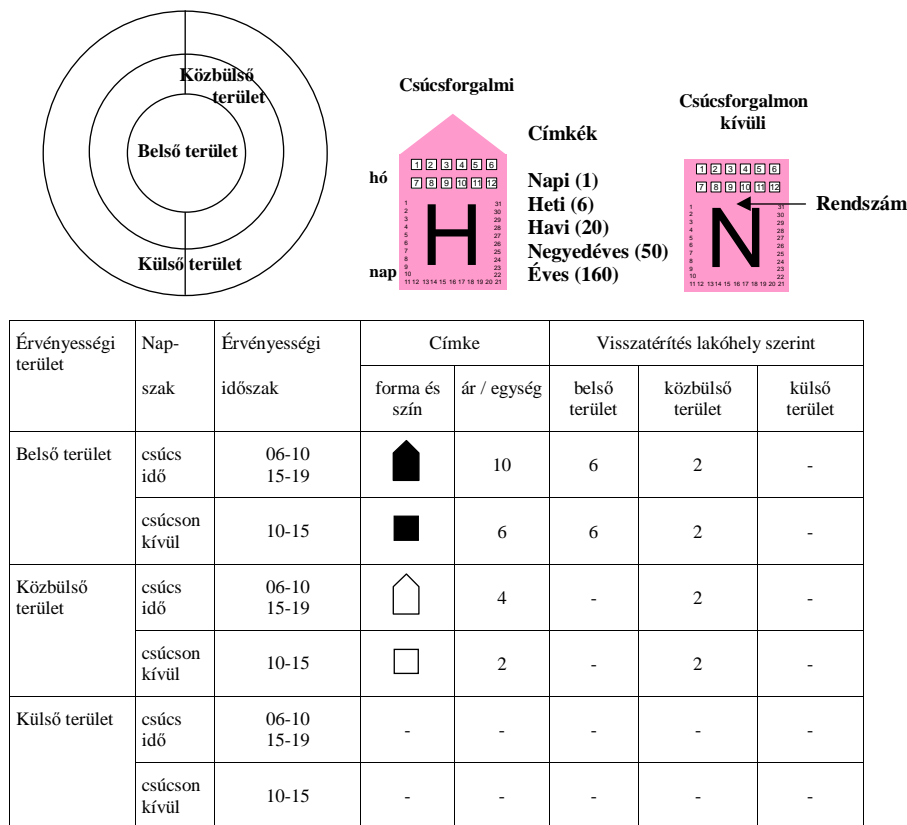
A változó relatív költségekhez igazodó díjakat megállapítani és beszédni már csak azért is nagyon nehéz, mivel erre csupán egy teljesen ellenőrzött, elektronikus rendszerben lenne esély, amire egyelőre nem nagyon van lehetőség és nem is kívánatos, ugyanis egy szolgáltatás díját előre kell ismerni, az nem lehet a körülmények függvényében változó és kiszámíthatatlan; ehelyett inkább a marginális költségekkel arányos, területileg és napszak szerint differenciált díjak jelenthetnek megoldást, amelyek beszédése városi körülmények

között célszerűen megállítás nélkül történhet, vagy elektronikus úton (chipkártyával), vagy előre vásárolt matricával.

Tekintettel arra, hogy a belső nagy laksűrűségű területeken és a csúcsidőszakokban a forgalmi terhelések okozta külső (torlódás, légszennyezés, zaj stb.) költségek is nagyobbak, a 22. ábrán látható elvi városban a felvázolt matricás rendszerben a díjak a belső területeken és csúcsidőben a legmagasabbak, amelyek a közbülső területeken és csúcsidőn kívüli időszakokban arányosan alacsonyabbak (az ott lakók a csúcsidőn kívüli időszakra visszatérítés révén ingyenesen jogosultak). A különböző időtartamra váltható az „önkezelés” napjától érvényes matricák ellenőrzése a jelzőlámpás csomópontoknál, vagy álló helyzetben történhet.

Gyakran még ennek a viszonylag logikus és egyszerű elvnek a megvalósítása is nehéz és egyszerűbb megoldásokat alkalmaznak, mint ahogy az például a 2003. február 23.-án (?) bevezetett „torlódási díj” esetén is történt. A kijelölt viszonylag kis belső területre történő behajtás 6:00 és 18:30 között 5 fontba kerül, ami korlátlan számú ki-/behajtást tesz lehetővé az adott napon.

A napi bevételek nagysága mintegy ... £, amit a közforgalmú közlekedés fejlesztésére kívánnak fordítani. Hasonló modellszintű vizsgálatra már Budapestre vonatkozóan is sor került (EUROPRICE).



22. ábra: Marginális költségekkel arányos matrica díjak, terület és napszak szerinti differenciálási lehetőséggel (elvi példa)

Gyakran merül fel a kérdés, hogy csupán a forgalom mértékétől függő változó külső közlekedési költségeket, vagy az állandó költségeket (pl. infrastruktúra) is a közlekedés

használókkal kívánják-e megfizettetni? Ez, szemben a torlódási díjakkal, az infrastruktúra létesítéssel és bővítéssel összefüggő hosszútávú díjak megállapítását jelenti.

Abban az esetben, ha egy új infrastruktúra létrehozásának finanszírozása céljából vezetnek be útdíjat, akkor a fizetendő útdíj a befektetett tőke visszatérítéséhez igazodik és a díjak által képződő bevételek nagyobbak is lehetnek, mint az infrastruktúra és tőke költségei, (+nyereség). Magántársaságok esetében a tőke-költségek a használók számára érzékelhetőbbé válnak, mint állami részvétel/társaság esetében, ahol ezeket a költségeket a költségvetés útján az egész társadalom viseli.

Városi környezetben a közvetlen szgk-használattal kapcsolatosan a parkolási díjak (pl. Budapest belvárosában), a behajtási díjak (pl. a Várnegyedben) és külföldön helyenként az úthasználati díjak a leggyakrabban alkalmazott pénzügyi szabályozó eszközök.

Az, hogy milyen díjat és díjszintet alkalmaznak, döntően a politikától függ, különösen a tömegközlekedésben. Abban az esetben, ha a díjszintet a tehetősebb használói csoportok fizetőképességéhez igazítják, akkor többletbevételre tehetnek szert azoktól a csoportoktól, amelyeknek kereslete viszonylag merev, pl. a munkába járó forgalomban (Ramsey-típusú díjszabási stratégia [12]), de keresletcsökkenéssel, vagy díjelkerüléssel (blicceléssel) is fokozottabban kell számolni.

Magyarországon, a meglévő adó- és díjtípusok mellett, a városokban egyelőre nem tervezik újabb díjformák, így útdíjak bevezetését sem, aminek oka: hogy még messze nem merítették ki az egyéb forgalomtechnikai lehetőségeket, továbbá az országos autópályák finanszírozását szolgáló útdíjak a szakmát és a közvéleményt is felkészületlenül érték és számos régi beidegződésből fakadó politikai feszültséget keltettek, így a városi alkalmazások szempontjából visszatartó erejük van; éppen ezért kezdeti áttörésnek kell tartanunk, hogy Budapest Közlekedési Rendszerfejlesztési Terve [3] bizottsági és közgyűlési vitája kapcsán felmerült az útdíjasítás vizsgálatának igénye.

9. A közforgalmú személyszállítás támogatási rendszere és finanszírozási rendszere átalakításának összefoglaló szempontjai

A városi és regionális közforgalmú személyszállítás támogatásának és finanszírozásának – az EU-tagságunkból fakadó – körülményváltozásait megfelelő módon „A menetrend szerinti személyszállítás újraszabályozásának lehetőségei és feltételei, a szabályozás célszerű módja” Minisztériumi Kollégium előterjesztésének megalapozó – KTI – tanulmánya alapján adhatjuk meg:

„A közszolgáltatási kötelezettségek hatályos, és a közszolgáltatási követelmények tervezett közösségi szabályozása, ha megfogalmazási módjában eltérően is, egyaránt abból indul ki, hogy bizonyos tömegközlekedési szolgáltatások üzleti alapon nem végezhetőek, nem nélkülözhetik a közpénzekből való pótlólagos finanszírozást. Mindkettő kiemeli ugyanakkor, hogy a szabályozás szerinti pénzügyi ellentételezés nem tartozik abba a kategóriába, amelyet előzetesen be kellene jelenteni a Bizottságnak. Ennek a kitételnek kiemelt jelentősége van az Európai Unió támogatáspolitikája tükrében.

Köztudott, hogy a Római Szerződés értelmében a közös piaccal összeegyeztethetetlen minden olyan tagállami támogatás, legyen az közvetlen pénzügyi kifizetés, vagy fizetési kötelezettség mérséklése, elengedése útján történő közvetett támogatás, avagy vállalkozások bármilyen más módon történő előnyben részesítése, amely versenytorzító hatású. Kivételt ez alól a Szerződés eltérő rendelkezése és azok az esetek képezhetnek, amelyet a Szerződés taxatívum rögzít. Minden más támogatásról a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot, amely „összeférhetetlenség” esetén kötelezheti az érintett tagállamot a támogatás megszüntetésére vagy módosítására.

A Római Szerződés általános érvénnyel mindössze a következő támogatásokat tartja elfogadhatónak:

- ✓ magánszemélyeknek szociális alapon biztosított terméktámogatások,*
- ✓ katasztrófhelyzetek okozta károk helyreállításának támogatása,*
- ✓ az egykori NDK felzárkóztatását segítő támogatás,*
- ✓ elmaradott térségek fejlődését előmozdító támogatások,*
- ✓ közös európai érdekeket szolgáló projektek támogatása, vagy komoly gazdasági zavarok megszüntetésére irányuló támogatások,*
- ✓ egyes gazdasági tevékenységek, területek fejlődését előmozdító támogatások, amennyiben azok nem befolyásolják hátrányosan a kereskedelmi feltételeket,*
- ✓ kulturális örökségek megőrzését biztosító támogatások, s*
- ✓ minden olyan támogatás, amelyről a Tanács határozatban dönt.*

A felsoroltak a tömegközlekedés számára sok lehetőséget nem hordoznak magukban. A közlekedésre vonatkozó fejezet egyik rendelkezése azonban kimondja, hogy a Szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására

irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

E rendelkezést konkretizálja a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK tanácsi rendelet, amely a közúti személyszállítást (is) érintően rendkívül leszűkíti a támogatás lehetőségét.²⁰⁾ Alapvetően csak **a közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó 1191/69/EGK rendelet szerinti veszteség-kiegyenlítést** tartja elfogadhatónak, azzal a külön kitéttel, hogy támogatás adható az abban foglalt tarifakötelezettségeken túli díjszabási kötelezettségek esetén is, továbbá olyan közlekedési vállalkozásoknak is, amelyekre annak hatálya nem terjed ki.²¹⁾ Ezen túlmenően támogatás mindössze a köz számára gazdaságosabb közlekedési formák és eszközök kutatásához és fejlesztéséhez adható, de kizárólag a kutatás-fejlesztési fázisban, továbbá kivételesen és ideiglenes jelleggel a súlyos piaci strukturális zavarok kiküszöbölését célzó kapacitás-leépítéshez.

A rendeletben engedélyezettekén túl a tagállamok számára a közlekedési közszolgáltatások támogatására még egy út járható. Ennek jogalapját a Római Szerződés teremti meg azzal az előzőekben már szereplő szabállyal, mely szerint a közös piaccal összeegyeztethető minden olyan támogatás, amelyről a Tanács határozatban dönt. Ilyen döntést jelenít meg a tömegközlekedést érintően a 2001/224/EK tanácsi határozat bizonyos különös célokra használt ásványolajok engedélyes jövedékiadó-mértékeiről és a jövedéki adó alóli mentességeiről.

E határozat alapján az egyes tagállamok az abban foglalt esetekben és feltételekkel az üzemanyagoknál (is) **jövedéki adó** mentesítéssel, vagy mérsékléssel élhetnek, ahhoz képest, mint amire kötelezi őket az ásványolaj-termékekre vonatkozó jövedéki adók mértékének közelítéséről szóló 92/82/EGK tanácsi irányelv, a jövedéki adó minimális mértékének rögzítésével. Ez tehát egy közvetett támogatási lehetőség.

A tanácsi határozat nyilvánvalóan tagállami kérelmen alapul, hisz országonként meglehetősen differenciált a kivételezett kör. A rendszer nem új keletű, a Tanács 1999 óta időről-időre döntött a tagállami igényekről, a hatályos határozat azonban 2006. december 31-ig szóló érvényességgel rögzíti a szabályokat.²²⁾

A folyamatot nyomon követve megfigyelhető, hogy egyre bővül azon tagállamok köre, amelyek az általánostól eltérő jövedéki adó tehertétellel kívánják élni a tömegközlekedésben. A jelenlegi határozat szerint már 8 tagállam (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Görögország, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország) számára engedélyezett, hogy a helyi tömegközlekedésben üzemeltetett járművek üzemanyag jövedéki adóját mérsékelje vagy elengedje az üzemanyag fajtájától függetlenül. Portugália a helyi tömegközlekedésben a folyékony gázzal, földgázzal vagy metánnal, Ausztria és Spanyolország pedig a folyékony gázzal üzemeltetett járművek esetében élhet ilyen lehetőséggel. Franciaországban a gázüzemű, Hollandiában pedig a folyékony gázzal üzemelő járművekre terjed ki a lehetőség, de nem csak a helyi, hanem a teljes tömegközlekedésben. Mindössze 2 tagállam (Finnország,

²⁰⁾ A rendeletet – az időközben hatályon kívül helyezettéken kívül – módosította az 1658/82/EGK, a 3578/92/EGK, a 2255/96/EK és az 543/97/EK tanácsi rendelet.

²¹⁾ Megjegyezzük, hogy a közszolgáltatási követelményekre vonatkozó rendelet-tervezet magában foglalja a külön kitétel hatályon kívül helyezését is, minthogy az általa szabályozott pénzügyi ellentételezés minden díjkötelezettségre és minden kompenzációban részesülő vállalkozásra kiterjed.

²²⁾ A határozat 3 tagállam esetében a közúti árufuvarozást érintően is hozzájárult mérsékelt jövedéki adó alkalmazásához, de csak 2002. december 31-ig.

Svédország) esetében nincs külön nevesítve a tömegközlekedés, de mindkét állam alkalmazhat olyan jövedéki adó kedvezményeket – üzemanyagfajta vagy környezetvédelmi kategória szerint – amelyek a személyszállításra is érvényesek lehetnek.

A jövedéki adókedvezmény, vagy mentesség tömegközlekedésben való egyre szélesebb körű alkalmazása arra enged következtetni, hogy a tagállamok ebben látják az igen szigorú közösségi támogatáspolitikai kivédésének eszközét. Ez a támogatásnak olyan célszerű módja, amely

- ✓ a vállalkozások normatív támogatását biztosítja,*
- ✓ megkímélheti a tagállamokat a közszolgáltatások fejében fizetendő kompenzációs összegek közösségi szabályozás szerinti bonyolult számításától, s*
- ✓ lehetővé teszi olyan általános érvénnyel nem engedélyezett támogatások kiváltását, mint pl. a tömegközlekedési járművek beszerzésének segítségét, amelyek egyébként csak a Bizottság külön engedélyével, egyedi procedúrával, vagy elutasítás esetén egyáltalán nem lennének adhatók.*

A tanácsi határozatból természetesen az is kitűnik, hogy a tagállamok kivételezett jövedéki adó alkalmazásával alapvetően csak a helyi tömegközlekedésben, vagy környezetvédelmi szempontból különösen kedvező járművek esetében élnek.

Az uniós támogatási szabályok valójában már visszaköszönnek a hazai jogrendben. A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet értelmében az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére a szárazföldi személyközlekedés területén kizárólag

- ✓ infrastrukturális beruházásokra (a gördülőeszköz-beszerzés kivételével),*
- ✓ környezetvédelmi célra,*
- ✓ kapacitás-csökkenést eredményező szerkezetátalakításra, és*
- ✓ adott térség tömegközlekedésének minőségét javító járműrekonstrukcióhoz*

adható támogatás. Egyedüli további lehetőség a társadalom közszolgáltatásokkal történő ellátását biztosító támogatás, amennyiben az a közszolgáltatás ténylegesen felmerült költségei tekintetében indokolt.

A hazai szabályozás már igyekszik figyelembe venni, hogy a járműbeszerzések támogatása a Közösségben általában tilos. Ezt a fejlesztési adókedvezményről szóló, a csatlakozás napján hatályba lépő 162/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet is megerősíti, amely szerint közúti és vasúti jármű beruházás csak kombinált áru fuvarozás esetén támogatható.

Kérdéses ugyanakkor, hogy az előző felsorolásban szereplő járműrekonstrukció, mint térségi támogatás megfelel-e a közösségi szabályoknak. A Római Szerződés szerint az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás tekinthető összeegyeztethetőnek a közös piaccal, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság. Az „adott térség” nem biztos hogy kielégíti ezeket a feltételeket, főként ha Magyarország teljes területére kívánjuk értelmezni. Ellenkező esetben viszont problémát jelenthet, hogy a „szegényebb” térségekben, ahol esetleg az utazási igények is alacsonyok,

nyabbak, a szolgáltatók részesülhetnek rekonstrukciós támogatásban, míg más területeken, ahol nem kevésbé támogatásra szoruló a tömegközlekedés, elesnek ettől a lehetőségtől.

Más oldalról az előző pontban ismertetett új közösségi szabályozás vet fel aggályokat. Annak értelmében ugyanis kompenzációnak minősül a piaci árnál olcsóbb eszközhasználat lehetősége is, így az ingyenesen vagy kedvezményesen kapott jármű is, s arra ugyanazon ellentételezési szabályok vonatkoznak, mint a közvetlen pénzügyi kifizetésekre.

Mindezek tükrében még inkább sajnálatos, hogy hazánk a csatlakozási tárgyalások során nem kérte a jövedéki adó kedvezményeket, mentességeket szabályozó tanácsi határozat kiterjesztését Magyarországra. Ez különösen indokolt lett volna azt figyelembe véve, hogy nálunk valamennyi szomszédos országhoz képest jóval magasabb az üzemanyagok jövedéki adója; e tekintetben messze túlteljesítjük az uniós követelményeket, meglehetősen megterhelve ezzel a tömegközlekedést is.²³⁾

Az új szabályozás bevezetésének kulcskérdése a veszteség-kiegyenlítés. A közlekedési társaságok pénzügyi helyzete meglehetősen kedvezőtlen, a helyközi közlekedésben a fizetéseképtelenség a fejlesztések, járműcserék elhalasztásával és vagyonfeléléssel még elkerülhető, a helyi közlekedés az önkormányzatok támogatása ellenére is sok helyütt veszteséges.

A jelenlegi problémákat csak felerősíti a 1191/69/EGK rendelet csatlakozáskori hatályba lépése hazánkban is, amellyel megszűnik a közszolgáltatásra való kötelezés lehetősége pusztán felügyeleti ráhatással. A bevezetésre kerülő versenyeztetésnek természetesen alapvető célja a szolgáltatók hatékonyabb működésre való ösztönzése, kényszerítése, ennek pozitív hatása azonban csak később, a rendszer kiteljesedésével várható. Átmenetileg sokkal inkább az állam kivonulása válik majd érzékelhetővé, hisz a magánszféra számára az állami cégek mai jövedelmezősége elfogadhatatlan. A privát szolgáltatók befektetéseik megtérülése érdekében nem fognak visszariadni a közösségi rendelet biztosította jogokkal való éléstől, felmentésüket kérve egyes feladatok alól. A 8 éves kötelező pályázat egyik oldalról jelenthet ugyan visszatartó erőt, más oldalról viszont magában hordozza azt a kényszert, hogy a szerződéses időszakban ki kell termelni a befektetés értékét.

Ma felmérni, hogy a Volán-társaságok privatizációja és az új szabályozás pontosan milyen pénzügyi konzekvenciákkal jár, nem lehetséges. Az azonban bizonyos, hogy e lépésekkel a nem rentábilis feladatok egyik napról a másikra jövedelmezővé válnak. A közforgalmú személyszállítás az Európai Unió egyetlen tagállamában sem önfinanszírozó tevékenység, mindenütt támogatásra szorul. Hazánkban pedig azt is figyelembe kell venni, hogy az életszínvonal és a motorizáltság alacsonyabb szintjéből következően jóval nagyobb a lakosság ráutaltsága a tömegközlekedésre, annak visszaszorulása kevésbé engedhető meg, de közlekedéspolitikai szempontból sem kívánatos.

Mindezekből adódóan elodázhatatlan, hogy döntés szülessen abban a kérdésben, a társadalom, a központi költségvetés milyen mértékű ráfordítást tud felvállalni a tömegközlekedés, s ezen belül a menetrend szerinti autóbusz-közlekedés szolgáltatási szintjének megőrzése, radikális visszaesésének elkerülése érdekében. **Amennyiben a 1191/69/EGK rendelet átvételéhez pénzügyi forrás nem párosul, úgy az ellátási felelősség**

²³⁾ Egy liter gázolaj jövedéki adója Ukrajnában 15,1 Ft, Horvátországban 31,7 Ft, Romániában 45,2 Ft, Szlovákiában 63,7 Ft, Szlovéniában 69,1 Ft, Ausztriában 69,3 Ft, Magyarországon 85,0 Ft. [Forrás: Autóközlekedés, 2002/25-26. szám]

nem érvényesíthető, pusztán tudomásul vehető a szolgáltatók minden járatmegszüntetési kezdeményezése. Mindez nem jelenti azt, hogy ne kellene továbbra is élni a keresztfinanszírozásban rejlő lehetőségek kiaknázásával, a társadalom szempontjából legkevésbé költséges megoldások megkeresésével. Abban reménykedni azonban nem lehet, hogy ezek mindig és mindenütt megoldják a problémákat.

A finanszírozás módja szempontjából külön kell kezelni a helyi és helyközi közlekedést, több okból is.

A helyi tömegközlekedés biztosítása a települési önkormányzatok kompetenciájába tartozik, beleértve a tömegközlekedés szintjéről való döntés jogát is. Az önkormányzatok döntési szabadsága azonban tarifaoldalról korlátozott, s nincs beleszólásuk az utazási kedvezményekbe se. A szolgáltatás költségeihez mérten alacsony díjszínvonal és a széles körben biztosítandó, jelentős mértékű kedvezmények befolyással bírnak az utazási igényekre, amihez az önkormányzatoknak igazítaniuk kell a szolgáltatási szintet, a kínálatot. Ez óhatatlanul növeli a támogatási igényt, amelyet jelenleg az önkormányzatok központi forrást nélkülözve, saját, amúgy is szűkös költségvetésükből más területük terhére tudnak kielégíteni, korlátozott mértékben.

A helyi tömegközlekedésben mások az utazási szokások, mint a helyközi autóbusz-közlekedésben, ez más forgalom-szervezést igényel. A szolgáltatások kevésbé igazíthatók a csúcsidőszakokhoz, és a járatok fenntartásának kényszerét erősíti a személygépkocsi-forgalom teljes ellehetetlenülésének elkerülése is. Ezekből adódóan a helyi tömegközlekedésben mindig is nagyobb veszteségekkel kell számolni, s a veszteség mérséklésének lehetősége is korlátozottabb.

*A helyi közlekedésben általános finanszírozási problémák megoldása normatív központi támogatást igényelne. Erre jó példát szolgáltató számos tagállam, amelyek **jövedéki adó mentesítéssel** vagy **visszatérítéssel** élnek a helyi autóbusz-közlekedésben. Az Unió szigorú támogatáspolitikája azonban ezt automatikusan nem teszi lehetővé, az ilyen gyakorlatot folytató tagállamok tanácsi határozatban kaptak felhatalmazást a megkülönböztetett kezelésre.²⁴⁾ A csatlakozási tárgyalások során hazánk nem kérte e határozat Magyarországra való kiterjesztését, így jövedéki adó kedvezménnyel külön engedély nélkül nem élhetünk. Utóbbi megszerzésének lehetőségét azonban a Római Szerződés nem zárja ki.*

Minden más megoldás kedvezőlenebb lenne. Az önkormányzatok ilyen célú normatív támogatása nem azonos a tömegközlekedés normatív támogatásával, ha az nem teljesítményfüggő. Ez az egyes önkormányzatok és a szolgáltatók közötti differenciálódáshoz vezetne. Teljesítményfüggő konstrukció kialakítása esetén pedig a jövedéki adó visszatérítéstől annyiban különbözne a helyzet, hogy a szolgáltatók nem a tényleges üzemanyag-felhasználásuk, hanem átlagszámítások, becsült értékek alapján részesülnének támogatásban, külön adminisztrációs kötelezettség mellett.²⁵⁾

Mindezekhez hozzá kell tenni, hogy a nem kizárólag helyi, elővárosi és regionális személyszállítást végző szolgáltatóknál a 1191/69/EGK rendelet előírásai a szolgáltatók normatív támogatását nem teszik lehetővé, a kompenzációs összeget cégre vonatkozóan kell

²⁴⁾ 2001/224/EK határozat

²⁵⁾ Jövedéki adó visszatérítés esetén ezt a konstrukciót a nem kizárólag helyi személyszállítást végző szolgáltatóknál kellene alkalmazni, a visszatérítés összegét a helyi forgalomban megtett menetrendi kilométer-teljesítményhez és egy jellemző városi autóbusz átlagos üzemanyag-fogyasztásához kötve.

kiszámítani. Ez alól adhatna felmentést, ha hazánk is élhetne a jövedéki adó visszatérítés lehetőségével.

Más a helyzet a finanszírozás kérdését illetően a helyközi közlekedésben. Itt a támogatást egyedi esetek vizsgálatához kell kötni, mérlegelve a szolgáltatás fennmaradásának szükségességét, más közlekedési móddal való kiváltásának, vagy más, kompenzációt nem igénylő szolgáltatóval való teljesítésének lehetőségét. A pénzügyi ellentételezés szükségessége azonban itt sem zárható ki.

Ez mindenképpen egy e célra **elkülönített forrás** biztosítását teszi szükségessé a központi költségvetésben. A szükséges összeg előzetesen nem mérhető fel, csak abból lehet kiindulni, milyen tehertételt tud felvállalni ilyen célra a költségvetés. Célszerű egy olyan megközelítés lenne, amely a helyközi autóbusz-közlekedésből befolyó jövedéki adó meghatározott hányadához kötné az annak fenntartására visszaforgatható összeget.

Az elkülönített forrás természetesen csak keretként funkcionálhat, abból kifizetés csak a 1191/69/EGK rendelet előírásainak megfelelően történhet; a felhasználás mértékét az indokolt igények döntenek el. A felhasználásra nem kerülő összeg esetlegesen forrása lehet a környezetvédelmi célú járműberuházások támogatásának.

A pályázati rendszer beindulásával a szükséges pénzügyi ellentételezés összegét a legkedvezőbb ajánlat dönti el, az elkülönített forrást ez sem nélkülözheti.

A hazai szabályozás kialakítása kapcsán célszerű a többszolgáltatós, nem állami/önkormányzati tulajdonú szolgáltatók esetére elveinket kialakítani, ugyanis a tevékenységi körök és nem a tulajdoni formák szerint szükséges a szabályokat megalkotni.