

JAVASLAT

BUDAPEST FŐVÁROS ÚJ KÖZLEKEDÉSI KÖZSZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRÁJÁNAK KIALAKÍTÁSÁRA

I. BEVEZETÉS

Budapest Főváros Önkormányzata – felismerve, hogy a Főváros közlekedési rendszereinek szervezett, összehangolt működése nélkül korszerű, hatékony városüzemeltetés nem képzelhető el – a Nemzet Fővárosa Program keretében 2010. október 27-én hozott 1823/2010. (X.27.) Főv. Kgy. határozatával elfogadta a budapesti közlekedési intézményrendszer átalakítására vonatkozó koncepciót. A koncepció értelmében a BKK Zrt. látja el a megrendelői feladatokat a közlekedési ágazatok üzemeltetési feladataira megkötött közszolgáltatási szerződések tekintetében, működteti az elszámolási rendszereket, továbbá közlekedésfejlesztési feladatokat lát el. A koncepció mind a közlekedési infrastruktúra (ideértve a közutak kezelése, üzemeltetése, forgalomtechnikai kezelésén felül a kötöttpályás közösségi közlekedéshez kapcsolódó infrastruktúra fenntartását és fejlesztését is), mind a közutakon, illetve a közlekedési közszolgáltatások (tömegközlekedés, parkolás, taxidroszt-üzemeltetés, stb.) tekintetében a BKK Zrt-t jelöli meg integrált szervezőként, kiindulva abból, hogy az infrastruktúra működtetése és fejlesztése nem választható szét a nyújtott szolgáltatásoktól; egységes közlekedésirányítás, közlekedésszervezés és integrált fejlesztéspolitika nem alakítható ki anélkül, hogy egy kézben összpontosulna az összes közlekedési feladat végrehajtásának irányítása. A koncepció előirányozza továbbá a kerékpáros és gyalogos forgalom szempontjainak érvényesítését és a hazai és nemzetközi Duna-stratégiához illeszkedve a hajózási személyszállítás fejlesztését is. Mindezen intézményrendszer-átalakítási célok a város fenntartható fejlődését, környezetének védelmét, élhetőségének javítását, gazdasági versenyképességének fokozását és a közlekedési szolgáltatásokat használók elégedettségének növelését, továbbá a környezetbarát közlekedési módok versenyképességének javítását szolgálják.

E célok közlekedésszakmai, jogi és pénzügyi megvalósíthatósága érdekében került kidolgozásra a jelen koncepció, mely a 2012-től bevezetendő új közszolgáltatási rendszert mutatja be.

II. JELENLEGI INTÉZMÉNYRENDSZERI KÖRNYEZET

A.) Tömegközlekedés

Budapesten a közösségi közlekedés részaránya az európai nagyvárosokhoz képest magas és várospolitikai célkitűzés a környezetbarát közlekedési mód részarányának fokozása. Jelenleg a Főváros területén és egyes agglomerációs körzetekben a közösségi közlekedést a BKV Zrt. biztosítja a 2004. április 30-án a Fővárosi Önkormányzattal kötött szerződés alapján. A szolgáltatási szerződés 2012. április 30-án lejár, változatlan tartalommal történő meghosszabbítására az 1370/2007/EK rendelet alapján nincs jogszerű lehetőség.

A szerződés lényeges feltételeinek megváltozását indokolja az időközben kötelezően alkalmazandó 1370/2007/EK rendelet, amely a finanszírozás transzparenciáját alapelveként rögzítve meghatározza a közlekedési közszolgáltató részére nyújtott kompenzáció számításának elveit és a közszolgáltatás megrendelésének, szervezésének kereteit. Ezen szabályozás során elválasztja egymástól a megrendelői („Illetékes Hatóság”) és a szolgáltatói szerepeket, melyek elválasztása gyakorlati értelemben Budapesten mindeddig nem történt meg. Az EK-rendelet és az Európai Unió által támogatott közösségi közlekedési minőségügyi szabványok világosan meghatározzák, hogy a közszolgáltatás minőségi és mennyiségi jellemzői alapján történhet a finanszírozás – ez a BKV mai gyakorlatában nincs így.

A BKV Zrt. feladatait a jelenlegi szolgáltatási szerződés autóbusz, metró, villamos, trolibusz, HÉV és földalatti bontásban, csúcsidei és csúcsidőn kívüli utasférőhely/kilométer paraméterekkel definiálja, ehhez azonban nem rendel világos és átlátható finanszírozási modellt. (A szolgáltatási szerződés lakonikusan annyit tartalmaz: a díjakat évről évre meg kell állapítaniuk a feleknek.)

A hosszú távon tervezhető finanszírozási modell és a kontroll hiánya miatt:

- a BKV Zrt. gazdálkodása kiszámíthatatlan és tervezhetetlen, lehetetlen az üzleti tervezés, különösen stratégiai és középtávú kitekintéssel, ez pedig önmagában megalapozza a felesleges kiadásokat és a hatékonyság hiányát, melynek eredményeként fordulhat elő a BKV Zrt-nél pazarló gazdálkodás (lásd pl.: a korábbi BKV működés botrányai), és ez felesleges közkiadásokat okoz;
- a BKV Zrt. gazdálkodása feletti ellenőrzés korlátozott mértékű, sem a teljesítményt, sem a közszolgáltatási ellentételezés mértékét meghatározó kiadások ellenőrzése nem biztosított, ahogy erre az Állami Számvevőszék vonatkozó vizsgálatai is utalnak;
- a BKV finanszírozási rendszere nem igazodik a valós kiadásokhoz, sem egy elrendelt többlet-teljesítmény, sem egy rendkívüli vágányzár miatti megtakarítás vagy éppen egy tervben szereplő, de megtakarított kiadás, vagy egy várton felüli jelentős bevételnövekedés nem jelenik meg érdemben és nem hat vissza ez év elején

meghatározott, lényegében mára már csak kerekített milliárdokban hivatkozott kompenzációigényre;

- a BKV Zrt. részére az elavult eszközparkra tekintettel nem térül meg az eszközök amortizációja, így beruházási célokra forrás nem képződik, ebből következően az infrastruktúra közép- és hosszútávú fenntartásához szükséges fejlesztések elmaradnak, a pályák és a járművek egyre rosszabb állapotúvá válnak;
- a BKV Zrt. jelenlegi költségeinek kevesebb mint 40%-át fedezi menetdíjbevétel, azaz működési költségei fedezetének majdnem 60 %-át külső (elsősorban állami és önkormányzati) forrásból kell biztosítani, tekintettel az egyéb bevételekre is (reklám, stb.). A fogyasztói árkiegészítést figyelembe véve is 50-50% körüli arányokat kapunk. E források nyújtását a szolgáltatási szerződés eddig nem garantálta, emiatt a BKV Zrt. a mindenkori (állami és önkormányzati) költségvetési döntéseknek kiszolgáltatottan működik, ez pedig a rendszert kiszámíthatatlanná teszi, az üzleti tervezést elbizonytalanítja, végeredményben pedig számon kérhetetlenné teszi a gazdálkodást és elporlasztja a felelősséget, amely mind a szolgáltatás színvonalának javítását és ellenőrzését, mind a gazdálkodási fegyelem felügyeletét megnehezíti vagy ellehetetleníti;
- a finanszírozás eshetőleg, időben és összegében nem tervezhető, így a BKV Zrt. folyamatos működéséhez szükséges forrásokat bankhitelek biztosítják, amelyek költségeire a rendszer ugyancsak nem biztosít fedezetet;
- az alulfinanszírozottság hatására a BKV Zrt.-nél folyamatos veszteség keletkezik, amelyet időről időre konszolidálni kell – ennek összköltsége a bankhitelek költségeire figyelemmel mindig magasabb, mintha a közösségi közlekedés időben hozzájutna a megfelelő forrásokhoz, így nemzetgazdasági szinten a jelenlegi rendszer többletveszteséget okoz, ráadásul a kiszámíthatatlanság és a tervezhetetlenség káros hatásai is érvényesülnek.

A BKV Zrt. jelenlegi szolgáltatási szerződése továbbá nem ír elő lényeges minőségi követelményeket:

- a közlekedési eszközök műszaki színvonala,
- az utaselégedettség,
- az utastájékoztatás
- a tisztaság, stb.

tekintetében. A meghatározott minőségi követelmények köre szűk, ellenőrzésük nem megoldott és nem hatnak vissza sem a finanszírozásra, sem a vezetők javadalmazására. A BKV Zrt. jelenlegi szolgáltatási szerződése továbbá nem megfelelően szigorú, számon kérhető minőségi követelményeket tartalmaz:

- a pontosság,
- a biztonság, balesetek
- a járatkimaradás, stb.

tekintetében, továbbá nem ösztönzi a BKV Zrt-t innovatív megoldások keresésére, a jelenlegi rendszer javítható hibáinak kiküszöbölésére sem. A hatályos bonus-malus rendszer olyan követelmények mellett biztosít többletforrást a BKV Zrt. részére, amelyek még a laikus számára is érzékelhetően könnyen teljesíthetőek (a közvélemény érzékelése ellenére és az átlagon felüli járatkimaradások mellett is rendszeresen megfelelnek a szerződéses követelményeknek), így betartásuk lényegében evidensnek tekinthető, a nyolc éves időszakra kötött szerződésben pedig nincs folyamatos szigorítás, azaz a 2004-es szolgáltatási színvonal és hatékonyság javítását 8 éves időtávon sem várta el a Főváros a BKV Zrt-től.

A szolgáltatási szerződés ugyan lehetővé teszi a Főváros számára a szerződésben foglaltak végrehajtásának ellenőrzését, hatékony mechanizmus azonban nem jött létre, így a BKV működése felett nem működik megfelelő tulajdonosi, megrendelői kontroll. Ez önmagában is azt jelenti, hogy a kiadások kontrollja kizárólag menedzsment-oldalon jelenik meg, ami még a legjobb szándék mellett is igen eltérő érdekrendszerhez társul, mint a tulajdonos vagy a megrendelő esetében, erre jó példa a tízéves távlatban jelentős, tízmilliárdos kiadást jelentő kollektív szerződés, melynek elfogadása rendszerint a tulajdonos-megrendelő erre vonatkozó határozata nélkül történt. Míg a Főváros más közszolgáltatási szerződéseiben számlánként ellenőrzi a kiadások megfelelőségét és a kompenzáció jogosságát, addig a BKV Zrt. eddigi gyakorlatában tízmilliárdos tételek kompenzációja történt meg érdemi kontroll nélkül.

Összességében megállapítható, hogy a jelenleg érvényesülő szolgáltatási rendszer nem szolgálja sem az utasok, sem a megrendelő Főváros, sem a közlekedési szolgáltató BKV érdekeit, ezáltal a közösségi közlekedés versenyképességét korlátozza. Nem vesz figyelembe fenntarthatósági, környezetvédelmi szempontokat és nem utolsó sorban transzparens módon, az európai uniós jogszabályokkal összhangban nem is finanszírozható. Ezekből következően az intézményrendszer átalakítása, a megrendelői és üzemeltetői-szolgáltatói szerepek szétválasztása szükséges, a kontrollmechanizmusok, az 1370/2007 EK rendeletnek megfelelő közszolgáltatási rendszer és a közösségi közlekedés színvonalának javításához szükséges motivációs és működési filozófia kialakítása érdekében.

B.) Közútkezelés

A főváros területén lévő főutak vonatkozásában a közútkezelés több szinten és más-más feladatokhoz kapcsolódó feladatellátást jelent:

- a Fővárosi Önkormányzat látja el a saját tulajdonában álló utak vonatkozásában a közútkezelést, az üzemeltetést és a forgalomtechnikai kezelést;
- a Fővárosi Önkormányzat látja el a kerületek tulajdonában álló, de tömegközlekedési útvonalként használt közutak tekintetében az üzemeltetést és a forgalomtechnikai kezelést, míg a közútkezeléssel kapcsolatos egyéb feladatokat a kerületi önkormányzat látja el;

- a Fővárosi Önkormányzat látja el az összes többi közút forgalomtechnikai kezelői feladatait, míg ezen közutak további kezelésével és üzemeltetésével járó feladatainak ellátása a tulajdonos kerületi önkormányzatok kötelezettsége.

A közútkezelés – az üzemeltetési, fenntartási jellegű feladatokon túl – magában foglalja többek között a közúthálózat fejlesztéséhez szükséges stratégiai tervezési feladatokat, a beruházásokhoz kapcsolódó tevékenységeket, a tulajdonos helyett és nevében gyakorolt különböző hozzájárulások kiadását, a közút forgalmi rendjének kialakítását és az ehhez szükséges infrastruktúra fenntartását (közlekedési táblák, jelzőlámpák, forgalomirányító berendezések, detektorok, stb.), a Főváros területén azonban egyedi módon a közútkezelés forgalomtechnikai és egyéb feladatai a fent leírt módon megoszlanak a kerületek és a Főváros között az utak többsége esetében.

A közútkezelő feladatai ellátásáért jogszabály és a Fővárosi Önkormányzat belső szabályozása szerint a Főváros esetében jelenleg Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalának (a továbbiakban: BFFH) Városüzemeltetési Főosztálya a felelős. A jelenlegi FKF Zrt. közúti ágazata (hamarosan a BKK Közút Zrt.) látja el a BFFH által elvi szinten meghozott döntések végrehajtásából eredő tevékenységeket, azaz a közutak fizikai üzemeltetését és karbantartását, a forgalomirányítási eszközök telepítését és karbantartását, leegyszerűsítve a közút üzemeltetését. Ezen üzemeltetési feladatokhoz tartozik a közutak tisztán tartása is. Az FKF Zrt. jelenlegi közszolgáltatási szerződése 5 fő feladatcsoportot tartalmaz:

- a közútkezeléssel kapcsolatos igazgatási feladatok
- a közútkezeléssel kapcsolatos üzemeltetési feladatok
- a közútkezeléssel kapcsolatos fenntartási feladatok
- a közútkezeléssel kapcsolatos ellenőrzési és vizsgálati feladatok
- a közútkezeléssel kapcsolatos fejlesztési feladatok.

A fentiekén túl az FKF Zrt. végzi a szintén közútkezeléshez kapcsolódó a közutak tisztán tartásával kapcsolatos feladatokat is. A gyakorlatban a BFFH és az FKF Zrt. feladatai között a kapcsolódások mellett több átfedés mutatható ki, illetve a döntési és végrehajtási szerepkör sem teljesen elkülöníthető. A széttagolt intézményrendszer és a szervezetek gyakori kapacitáshiánya azonban azzal jár, hogy az ágazat nem rendelkezik megfelelő központosított irányítással, ezáltal az egységes közlekedéspolitika nem érvényesül megfelelően, a Főváros gyakran csak a beérkező kérelmek elbírálását és követést végez, a közlekedéspolitika érdemi, beavatkozó alakítása helyett.

Az FKF Zrt. intézményén belül a közútfenntartási ágazat kiválását megelőzően meglévő keresztfinanszírozási problémák, az egyes szakmai feladatok eltérő színvonalú kezelését az ágazat kiválása, a BKK Közút Zrt. létrehozása rendezhetővé tette.

Az FKF Zrt. jelenlegi közszolgáltatási szerződésében fellelhető feladatok részben megegyeznek a BFFH által ellátott feladatokkal, hiszen a BFFH lényegében minden

közútkezelői feladat irányításában, illetve szervezésében részt vesz. A közútkezelés tekintetében összesen három téren szükséges a feladatellátási rendszer felülvizsgálata:

- A 2010. október 27-én elfogadott koncepciónak megfelelően az egységes és aktív közlekedéspolitikai irányítás megvalósítása érdekében a hivatali közútkezelési funkciók integrált közlekedésszervező által történő ellátása javasolt, ennek törvényi feltételrendszere mára biztosított.
- Az FKF Zrt. szétválása szükséges, részben a városüzemeltetési és közlekedési holdingokhoz egyaránt tartozó feladatrendszerének szétválasztása, részben a közútkezeléshez kapcsolódó feladatok egységes közlekedéspolitikai irányítás alá vonásának megvalósítása miatt.
- A hivatali és FKF által ellátott közútkezeléshez kapcsolódó feladatok átfogó felülvizsgálata és az együttműködés fokozása, a feladatelhatárolás átalakítása szükséges oly módon, hogy a közútkezelést irányító szervezet végezze a közlekedéspolitika érdemi alakítását és irányítását, míg az üzemeltető az elvárt minőségi paraméterek és szolgáltatási jellemzők alapján az üzemeltetésre koncentrálhasson. Ma ez a világos elválasztás nem biztosított.

C.) Parkolás

A várakozóhelyek fenntartása és üzemeltetése kötelező önkormányzati közfeladat, amelyet – szemben a korábbi magántársaságok általi üzemeltetéssel – jelenleg már csak közszolgáltatás keretében lehet ellátni. Parkolási közszolgáltatás ellátásával kizárólag önkormányzati tulajdonban álló társaság bízható meg. A fővárosi közutak tekintetében parkolási közszolgáltatást a Parking Kft. és az V. kerületben a helyi kerületi önkormányzattal közös Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás (FKPT) látja el.

A fizető parkolóhelyeket fenntartó kerületek – mint ugyanezen közfeladat címzettjei – részben a korábban kötött, még le nem járt szerződések alapján magánvállalkozásokkal, részben saját önkormányzati társaságaikkal látják el a parkoltatási feladatokat.

A feladat-ellátás fentiek szerinti széttagoltsága miatt jelenleg a Főváros területén 8-10 parkolással foglalkozó társaság üzemeltet automatákat, a szükséges háttér-infrastruktúrával (ügyfélszolgálat, ellenőrzés, pénzszállítás és -számlálás, karbantartás, pótdíj-ügykezelés, stb.). A rendszerek összehangolatlansága miatt az üzemeltetés nem kellően hatékony, ráadásul – közismert tény - az eltérő rendszerek a parkolási szolgáltatást igénybe vevő autósok számára folyamatos bosszúságforrást jelentenek.

A jól kialakított és megszervezett parkolási rendszer forgalomcsillapítási, forgalomszervezési feladatok megoldását is lehetővé teszi. Jelenleg a főváros összeforgalom-irányítási feladatainak ellátásában a parkolás még mindig kiaknázatlan lehetőségeket hordoz, amelyek csak egységes közlekedésirányítás szervezés mellett használhatóak ki.

E problémakör megoldása a jelenlegi jogszabályi környezetben nem lehetséges; lényeges változás csak az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításával érhető el. A jelen koncepció a törvénymódosítás nélküli helyzetet modellezi, bár tekintettel arra, hogy a rendszer felülvizsgálatához szükséges törvénymódosító-javaslatot a BKK Zrt. és a Főváros előkészítette, ezek elfogadása esetén a koncepció kiegészíthető.

A Parking Kft. – mint a Főváros parkolási közfeladatot ellátó, saját tulajdonú társasága – a parkolóhelyek üzemeltetésén kívül több, a parkoláshoz szorosan kapcsolódó feladat mellett egyéb tevékenységeket is végez, így részt vesz a Főváros parkolási stratégiájának előkészítésében, ellenőrzi a tehergépjárművek behajtását, kiadja az ehhez szükséges engedélyeket és beszedi az ezért járó díjakat, kialakítja és üzemelteti a közlekedési csomópontokban létesített P+R parkolókat. A Parking esetében – hasonlóan az FKF-nél leírtakhoz – a stratégiaalkotási és előkészítési szerepkör keveredik az üzemeltetőivel, ami nem szerencsés.

E feladatok kapcsán is rögzíthető, hogy az egységes közlekedésstratégia létrehozása és megvalósítása érdekében a stratégiai döntéseket egyértelműen el kell különíteni az üzemeltetési feladatoktól.

A 2010. október 27-i koncepció szerint a BKK Zrt. a Parking Kft. teljes feladatkörét átveszi. Ezt a folyamatot a Parking Kft. tervezett beolvadása lényegesen felgyorsítja, illetve megkönnyíti, hiszen a beolvadás folytán a BKK Zrt. a Parking Kft. általános jogutódaként lép a feladatellátás kötelezettjének helyébe. A BKK a feladatok átvétele után az üzemeltetési feladatokat a közútkezeléshez kapcsolódóan szét kívánja választani a stratégiai közlekedéspolitikai irányítási feladatoktól. .

A Parking Kft. jelenlegi közszolgáltatási szerződése szerint a Parking Kft. a Főváros nevében szedi be a feladatai szerinti díjakat (behajtási engedélyek díjai, parkolási díjak), e forrásokat a Fővárosnak átadja és a feladatok ellátásának költségeit közszolgáltatási ellentételezés formájában kapja vissza.

D.) Taxiállomás-üzemeltetés

A jelenleg hatályos 59/1999. (XI.18.) Főv. Kgy. rendelet alapján a Fővárosi Taxiállomásokat Üzemeltető Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság látja el a főváros közterületein létesített taxiállomások üzemeltetésével és fenntartásával járó feladatokat. A társaság által ellátott feladatok köre részben a taxiállomások létesítésére (hely kijelölése, az érintett közterület tulajdonosával történő megállapodás, táblázás, útburkolati jelek elhelyezése, utcabútorok kialakítása), részben az állomások folyamatos fenntartására, továbbá az igénybevétel jogszerűségének ellenőrzésére és a taxi-vállalkozásokkal az állomások használatára vonatkozó megállapodások megkötésére, illetve a megállapodások teljesítésének ellenőrzésére is kiterjed.

A tevékenység folytatásához szükséges bevételt a taxi-vállalkozások által fizetett taxiállomás-használati díj biztosítja.

A taxiállomások létesítésének és fenntartásának műszaki hátterét jelenleg jelentős részben az FKF Zrt. közúti ágazata biztosítja, azaz a jelzőtáblák, útburkolatai jelek, utcabútorok kihelyezésében, felújításában, cseréjében, pótlásában, az állomások körüli forgalmi rend kialakításában a közútüzemeltetési feladatokat egyébként is ellátó szervezet aktívan részt vesz. Ez a körülmény és a feladatrendszer méretéből fakadóan az önálló feladatellátás hatékonyságának hiánya indokolja a feladatok integrálását, azon túl, hogy a Fővárosnak kitűzött célja a taxiközlekedés szabályozásának átfogó felülvizsgálata, melyre a BKK javaslatai nyomán várhatóan a személyszállítási törvény biztosítja majd a szükséges felhatalmazást.

A fentiek alapján a taxiközlekedés irányítását az integrált közlekedéspolitikai irányító szervezet, a BKK kereteiben javasolt megtenni, míg a taxiállomások üzemeltetését nem javasolt különválasztani a közútüzemeltetési feladatoktól és az azokhoz kapcsolódó forgalomtechnikai üzemeltetéstől. A taxiállomások üzemeltetésével kapcsolatban a Fővárosi Közgyűlés már az átalakításhoz szükséges döntéseket meghozta, így 2012. január 1-jétől a BKK Zrt. látja el ezen feladatokat.

E.) Jelenlegi finanszírozási keretek

A fővárosi közlekedésben a finanszírozás az ágazatok között nem egységes szemléletű, hiányoznak a várospolitikai megfontolások a díjpolitika, a működési és fejlesztési forrásallokáció mögül, illetve esetlegesen bukkannak csak fel. A közszolgáltatások finanszírozásának rendszere nem egységes, az elszámolás, az indokolt költségek megállapítása és a finanszírozás pénzügyi alapelvei jelentősen eltérnek egyazon ágazaton belül is.

A finanszírozás emellett az üzemeltetők költségtervezésén alapul, ezen tervek kellő mélységű és rendszerességű ellenőrzésére, felülvizsgálatára, az évközi változások nyomon követésére azonban hiányzik a megfelelő tulajdonosi-megrendelői kapacitás. Az ágazat hosszú távú finanszírozási stratégiája hiányzik, ezért az üzleti tervezés túlzottan rövid távú.

Az ágazat egységes finanszírozási koncepciójának hiánya azzal is együtt jár, hogy rendszerszinten a közlekedéspolitikailag egyébként indokolt többletbevétel realizálást szolgáló fejlesztések (teherforgalmi ellenőrzés rendszerének fejlesztése, parkolási zónák kiterjesztése, dugódíj bevezetése, stb.) nem történt meg, helyette a közösségi közlekedés díjszintjének emelése valósult meg, az egységes ágazati szemlélet híján.

A finanszírozási rendszer nem ösztönzi a szolgáltatókat a hatékonyságjavításra, a bevételek növelésére, a szolgáltatási színvonal javítására, lényegében a szerződések a tervezett költségek teljesülését és a költségek igazoltságának formai megfelelőségének

ellenőrzését jelentik, ahol egyáltalán ilyen típusú ellenőrzés működik (a BKV Zrt. esetében még ez a mélységű ellenőrzés sincs meg).

A BKK létrejöttéig a közlekedési ágazat az elérhető uniós források lehívásában is jelentős nehézségekkel küzdött, a komplex gondolkodásmód és a projektgenerálási és –menedzsment képesség hiánya jelentősen korlátozta a közlekedésfejlesztési források elérését.

A közszolgáltatások jelenlegi elszámolási rendszerében a közszolgáltatások finanszírozása a Szolgáltatónál felmerült költségek alapján, nem feladatalapon történik: bár a Közszolgáltatási Szerződésekben megjelennek az elvégzendő feladatok, a finanszírozás alapja többnyire nem ezek mennyisége és minősége, hanem a Szolgáltatónál felmerült költségtömeg. Ez még tervezési szakaszban elfogadható, de a tényleges finanszírozás során már rendkívül szerencsétlen, ha a működés ezen az elven zajlik.

A fejlesztéseket meghatározza az éves szemlélet, melynek hatására jellemzővé vált, hogy a BKV fejlesztései vagy az útfelújítások a költségvetés után, jellemzően a nyári iskolaszünet utánra csúszva kezdődnek meg, míg az év első felében nem zajlik beruházás. A fejlesztési források a Főváros költségvetésében ma is szereplő hét éves tervezéséhez igazodóan a közlekedési ágazatban is szükséges – ha nem is a teljes forrástömeget lekötve, de – a hosszú távú megállapodások megkötése.

Ágazatonkénti áttekintésben:

A tömegközlekedésben a BKV Zrt. finanszírozásának alaplogikája az, hogy a jegy- és bérletbevételek által nem fedezett költségeket a BKV megtéríteti a Fővárosi Önkormányzattal és a Magyar Állammal, vagy ennek sikertelensége esetén bankhitelekkel fedezi működését. A finanszírozási rendszer fenntarthatatlan, nem felel meg az európai uniós jogszabályi követelményeknek, egyéb negatív következményeit pedig a fejezet A. pontjában részletesen bemutattuk. A jelenlegi rendszer – fentiekből is adódó – legfőbb problémája az utasorientáltság hiánya, a finanszírozás átláthatóságának hiánya és a hatékonysági szempontok mellőzése.

A közútkezelésben a finanszírozás a költségek megtérítésén alapszik, mely részben a hivatali működési költségekben, részben az FKF Zrt. közszolgáltatási szerződésében jelenik meg. Bár a szolgáltatás színvonala elmarad a műszakilag indokolttól, a feladatok finanszírozása a vállalt szinten megoldott. A közútkezelésből keletkező bevételek (közút nem közlekedési célú igénybe vétele, teherforgalmi behajtási díj, stb.) közvetlenül vagy áttételesen (a Parking beszedése nyomán) a Fővárosi Önkormányzatnál jelentkeznek, de a közútkezelés BKK általi ellátása esetén ez a BKK finanszírozásában természetesen bevételként figyelembe vehető és a kompenzációigényt csökkenti.

A parkolásban a bevételek beszedése az üzemeltető Parking Kft. feladata, a bevételek közvetlenül a Fővárosi Önkormányzathoz futnak be, a költségeket a szolgáltató számára ellentételezi a Főváros. Az FKPT esetében a költségek levonását követően megmaradt

bevételek felosztására kerül sor előre meghatározott elvek alapján a kerület és a Főváros között. A rendszer nem motiválja a szolgáltatókat a bevételek maximalizálására, és költségcsökkentésére sem. A parkolásüzemeltetés finanszírozási rendszerének felülvizsgálata elkerülhetetlen, a szükséges ösztönzőket a szerződéses rendszerekbe be kell építeni.

A taxiállomások üzemeltetése a használati díjbevételekből történik.

A fenti problémákra, az európai uniós jogszabályokra és a BKV Zrt. adósságátvállalásával kapcsolatos kormányhatározatban megfogalmazott elvárásokra tekintettel a finanszírozási rendszer és a közszolgáltatási szerződésekbe épített ösztönzők egyaránt felülvizsgálatra szorulnak, melyet a közlekedési intézményrendszer tervezett átalakítása szolgál.

III. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

A koncepció kidolgozása a 842/2005/EK határozat, az 1370/2007/EK rendelet, az 1/2010. (IV.16.) KHEM tájékoztató, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban „Ötv.”), a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban „Kkt.”), az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. tv, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény, és a személyszállítási törvény tervezete alapján történt.

A 842/2005/EK határozat alapján ahhoz, hogy egy közszolgáltatással járó ellentételezés ne minősüljön állami támogatásnak, az ellentételezésre vonatkozóan teljesülnie kell a következő kritériumoknak. Az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket objektív és átlátható módon előre meg kell határozni. Az ellentételezés összege nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításához szükséges, ebből fakadó elvárt bevételekkel csökkentett elismert költséget, ahol az elismert költségek között figyelembe kell venni a tevékenység ésszerű nyereségét is. Az ésszerű nyereség számítása során egy adott elfogadott időszak alatt elért termelékenység javulást is figyelembe kell venni. Amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget végző vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történt, az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell meghatározni, amelyek fejében egy átlagos, jól vezetett és megfelelő eszközökkel rendelkező vállalkozás biztosította volna e kötelezettségeket.

Az 1370/2007/EK rendelet szerint a személyszállítási közszolgáltatásokat a lakosság igényeihez minél jobban igazodva kell nyújtani. Ennek egyik biztosítéka, hogy a közszolgáltatási szerződéseket határozott idejűek és meghosszabbításuk a felhasználók pozitív visszajelzéseire kötődik. A Rendelet szerint a Szolgáltatónak nyújtott ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatás végrehajtása során felmerült nettó pénzügyi hatás fedezéséhez szükséges összeget, beleértve az ésszerű nyereség fedezését is.

Az 1370/2007/EK rendeletnek megfelelő működés feltételezi, hogy az ellátási felelős oldalán olyan „illetékes hatóság” van, amely képes szakszerűen és felelősen ellátni a megrendelő oldalán jelentkező feladatokat, így különösen a szolgáltatás mennyiségi és minőségi jellemzőinek megállapítását, a teljesítés ellenőrzését, a költségek indokoltságának vizsgálatát, a közszolgáltatási szerződések megfelelő kezelését. E nélkül a 1370-es rendelet betartása érdemben nem lehetséges.

A budapesti közszolgáltatási szerződési struktúra és intézményrendszer tervezett változtatása ezzel teljes összhangban van, mivel a koncepció megvalósításával létrejön mind a megfelelő feladatellátásra alkalmas közlekedésszerző intézmény, mind a megfelelő működésre, fejlesztésre, ellenőrzésre és ösztönzésre alkalmas közszolgáltatási szerződési rendszer.

A szolgáltatónak fizetett ellentételezés kalkulálásához olyan módszertant kell kidolgozni, amely ösztönöz a hatékony gazdálkodásra és a szolgáltatás minőségének növelésére.

Az 1/2010. (IV.16.) KHEM tájékoztató az 1370/2007/EK rendeletre épül. A tájékoztató szerint az ellentételezés összegét a bevételekkel nem fedezett indokolt költségek és az ágazatban szokásos ésszerű nyereség összegeként kell meghatározni. A túlkompensáció elkerülése érdekében minden, a közszolgáltatással kapcsolatban felmerült bevételt figyelembe kell venni a kompenzáció számításakor.

A bevételekkel nem fedezett indokolt költség meghatározása során olyan kalkulációs módszert kell alkalmazni, amely ösztönzi a hatékony gazdálkodást, a közszolgáltatások fejlesztését és biztosítja a közszolgáltatások fenntarthatóságát.

A tájékoztató a bevételek között figyelembe veszi a közszolgáltatás teljesítésével felmerült jegyből, bérletből és pótdíjból befolyó menetdíjbevételeket, a kedvezményes bérletek és az ingyenes utazások után igénybevett fogyasztói árkiegészítéseket, a közszolgáltatás nyújtásával összefüggésben realizált egyéb bevételeket és az állami, önkormányzati és egyéb működési célú támogatásokat, kompenzációkat a helyi közlekedés támogatása keretében állami forrásból juttatott támogatás kivételével.

A tájékoztató a költségek között vesz figyelembe minden, a közszolgáltatás teljesítésével összefüggésben felmerült, az elkülönített számviteli nyilvántartásokban szereplő szükséges és indokolt költséget.

A tájékoztató az ésszerű nyereséget az indokolt költség 1-5%-ban határozza meg.

A készülő új személyszállítási törvény a Kormány honlapján közzétett tervezet szerint a fenti jogszabályokra épül. A törvénytervezet alapvető célkitűzése, hogy egy szolgáltatóközpontú, átlátható támogatási módokon keresztül ellentételezett, a társadalom és a költségvetés teherbíró képességét figyelembe vevő egységes közszolgáltatási személyszállítási rendszer jöjjön létre, amely megfelel az Európai Unió által támasztott követelményeknek és amely biztosítja a hatékonyan működő, folyamatosan javuló szolgáltatást megtestesítő, egységes menetrendi és hálózati szerkezet kialakítását és fejlesztését.

Az ellátásért felelős a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggő ellentételezés során a közszolgáltatások ellátásának gazdasági ellenőrizhetősége érdekében – az érintett közlekedési szolgáltató működőképességének fenntartására vonatkozó megalapozott érdekek figyelembevételével – olyan finanszírozási rendszert köteles kialakítani, amely biztosítja a szolgáltatás nyújtásához igénybe vett közlekedési infrastruktúra költségei, a közlekedési szolgáltató bevétellel nem fedezett indokolt költségei, továbbá a személyszállítási közszolgáltatások keretében megvalósuló utazások során az állam által, jogszabályban biztosított utazási kedvezmények ellentételezéséhez nyújtott támogatások egyértelmű elkülönülését.

A törvény tervezete szerint közszolgáltatási kötelezettség csak akkor tartható fenn, ha a megrendelő a szolgáltatónak kiegyenlíti a közszolgáltatási kötelezettségből eredő bevételekkel nem fedezett indokolt költségeit.

Az 1370/2007/EK rendelet alapján 2012. évben már csak a rendelet előírásainak megfelelő közszolgáltatási szerződés köthető meg, így a jelenlegi rendszer fenntartására akkor sincs jogi lehetőség, ha annak gazdasági vetületei figyelmen kívül maradnának. Az EK-rendelet figyelembe vétele az uniós támogatások igénybe vételéhez is elengedhetetlen, erről több projekt kapcsán már a Fővárost tájékoztatta az Európai Bizottság.

Az Európai Bizottság az ellentételezést bármikor megvizsgálhatja abból a szempontból, hogy az megfelel-e a Rendelet előírásainak. Az ellentételezési módszernek ösztönöznie kell a hatékony gazdálkodás és a megfelelően magas minőségű személyszállítási szolgáltatások nyújtásának fenntartását vagy fejlesztését.

Az újonnan megalkotásra kerülő Személyszállítási törvény várható következményein túl, a leírt struktúra jogi háttérének megalapozója az Ötv. 63/A. § g) pontja, amely lehetővé teszi, hogy a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatait a fővárosi önkormányzat 100%-ban köztulajdonban álló, közlekedés-szervezési feladatot ellátó gazdasági társaság útján is gyakorolhatja.

A közútkezeléssel kapcsolatos jogi pillért a Kkt. 9/B. § (2) bekezdése biztosítja:

„(2) Az önkormányzat a törzsvagyományának részét képező közutak és műtárgyaik működtetése céljából önkormányzati intézményt, vagy saját többségi befolyásával (Ptk. 685/B. §) e célra gazdálkodó szervezetet működtethet, a feladatot a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságra ruházhatja, vagy a működtetést koncesszióba adhatja.”

Az idézett jogszabály a struktúra közútkezeléssel kapcsolatos jogi alapvetését képezi, megteremtve a feladat elvégzéséhez szükséges jogosítványt.

Ugyancsak hozzájárul a homogén jogszabályi környezethez, hogy a kialakított koncepció mindenben megfelel az Ötv., az autóbusszal végzett menetrendszerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. tv és a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvények vonatkozó jogszabályi követelményeinek.

IV. AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLTATÁSI STRUKTÚRA

A közlekedési közszolgáltatás új rendszerében az októberben elfogadott koncepció alapján a BKK Zrt. látja el az üzemeltető cégek felett mindazon megrendelői-tulajdonosi feladatokat, amelyek jelenleg a Fővárosi Önkormányzat kompetenciájába tartoznak. Ezzel megteremthető a hatékony szolgáltatásmenedzsment, magasabb színvonalú szolgáltatás biztosítható. Az átalakulás nyomán a teljes közlekedési intézményrendszer közszolgáltatási rendszere a BKK összefogásával és a Főváros-BKK jogviszonyon alapulva működik majd. A Fővárosi Önkormányzat az előzőekkel összhangban álló, hosszú (javasoltan 10-15 éves) időtávra szóló feladatellátási és közszolgáltatási keretszerződést köt a BKK Zrt-vel. E szerződésben garanciákat kell teremteni a teljes közlekedési közszolgáltatási rendszer hosszú távú, kiegyensúlyozott, tervezhető finanszírozásának biztosítására.

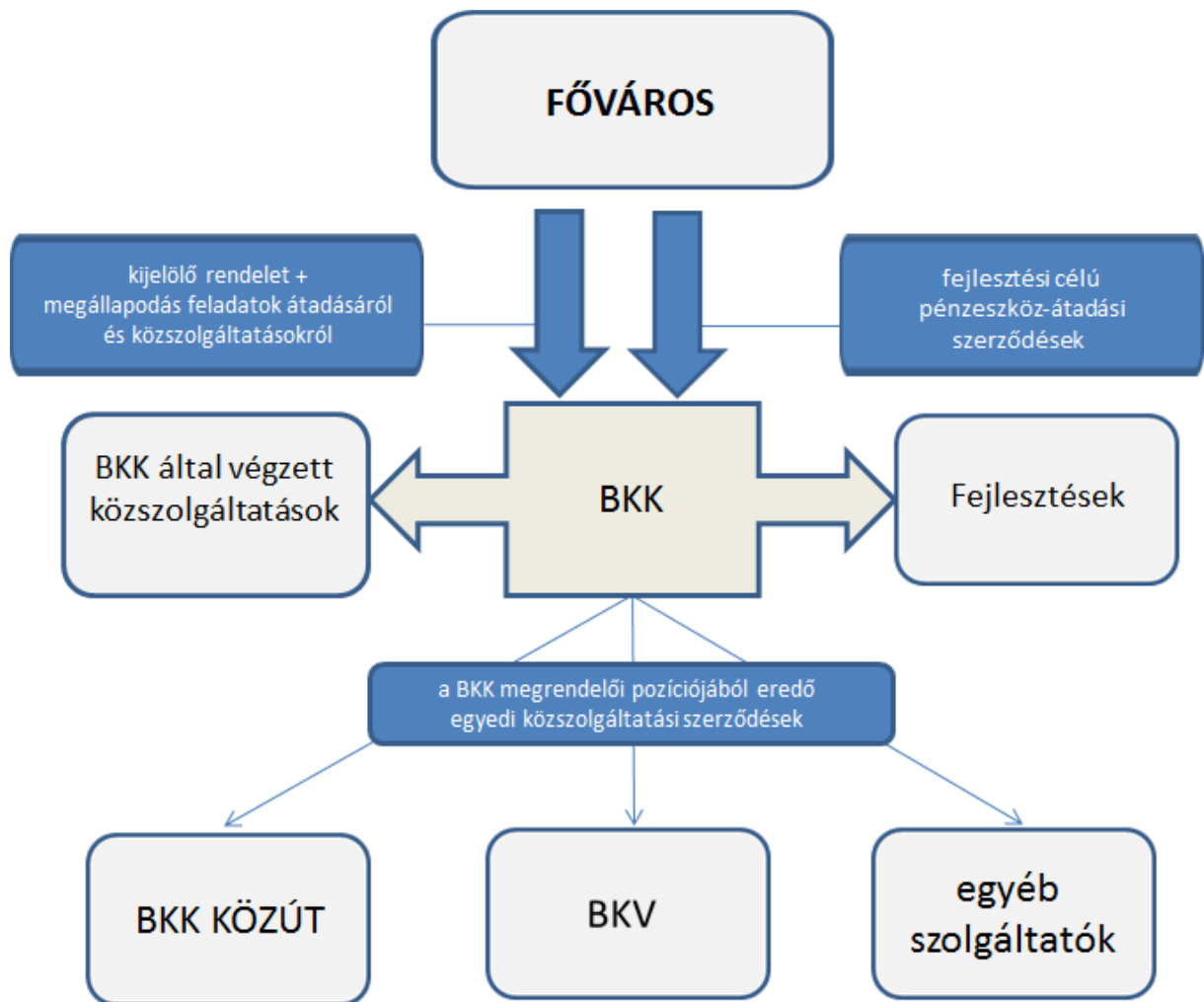
A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek kétszintű szerződésrendszerben kerül rögzítésre:

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény tervezete szerinti módon, a Fővárosi Önkormányzat kijelölő rendelete megteremti a jogalapját annak, hogy a Közgyűlés a BKK részére delegálja a jelen koncepcióban rögzített feladatokhoz kapcsolódó megrendelői jogokat. A kijelölő rendelet alapján megköthetővé válik az a feladatátadási megállapodás, amely kvázi közszolgáltatási szerződésként tartalmazza a BKK-ra átruházott megrendelői jogok és a BKK által elvégzendő közszolgáltatásokból eredő kötelezettségek körét, a budapesti közösségi közlekedési szolgáltatásokkal szembeni főbb elvárásokat, volument, mennyiségi és minőségi mutatókat. Szintén ez, a számos közlekedési feladatra kiterjedő komplex szerződés tartalmazza a közösségi közlekedésen kívüli ágazatok feladatellátásához szükséges közszolgáltatási jogviszonyt is, tekintettel a parkolásra, közútkezelésre, taxiállomás-üzemeltetésre, közlekedésfejlesztési és –szervezési tevékenységre.

A delegált megrendelői és közszolgáltatói pozícióból fakadóan a BKK bizonyos feladatokat integrált módon saját maga fog ellátni (pl. közlekedésszervezési feladatok, megrendelői feladatok (utastájékoztató, tarifarendszer működtetése, stb.), parkolástratégia kidolgozása), míg más tevékenységekre (pl. kötöttpályás közösségi közlekedés üzemeltetése, közút-üzemeltetés, stb.) további belső szolgáltatási és közszolgáltatási szerződéseket köt a BKV-val, vagy a BKK Közút Zrt.-vel.

Ennek megfelelően létre fog jönni a kétszintű közszolgáltatási szerződésrendszer, amely a Főváros és a BKK, illetve a BKK és irányítása alá tartozó közszolgáltatók közti jogviszonyokat hivatott rendezni.

A Főváros, illetve a BKK között létrejövő feladatátadási szerződésben a BKK részére átadott feladatok körét gyarapítják a fejlesztési projektek is. Ezeket a projekteket a BKK maga irányítja és bonyolítja, mindazonáltal az egyes fejlesztésekhez kapcsolódóan további különálló megállapodások kerülnek megkötésre a kapcsolódó pénzeszközátadások vonatkozásában.



Az új közszolgáltatási szerződés struktúra legfőbb célja, hogy a Főváros és a BKK közötti jogviszony kellő jogalapot teremtsen az egyes közlekedési közszolgáltatások megrendelői, szolgáltatói és fejlesztési integrációjára. A kötelek ilyenén történő rendszerezése alkalmat ad arra is, hogy a fővárosi közlekedés kapcsán a vevő (utas, illetve a közlekedésben résztvevő bármely személy) érdekei egyformán, és a lehető leghatékonyabban érvényesüljenek az gazdaságossági, önkormányzati és nemzetgazdasági érdekekkel, egyszersmind

megfelelve az Európai Unió előírásainak. A kétszintű szerződéses rendszer alkalmat ad rá, hogy az egyes közszolgáltatásokhoz fűződő, előre rögzített mutatók szolgáltatásonként részletesen kidolgozásra kerüljenek, ezzel biztosítva, hogy a megrendelő és a szolgáltató is ellenőrzött mérhető teljesítményt nyújtson a Főváros céljainak leghatékonyabb elérése érdekében.

A feladatok és közszolgáltatások átlátható finanszírozása eleget tesz az uniós követelményeknek, így a Főváros továbbra sem esik el azoktól az uniós pénzügyi forrásoktól, amelyek nélkül közlekedési fejlesztésekre aligha lenne lehetőség.

A közlekedésszervező BKK Zrt. egységes arculata, egységes ügyfélszolgálat a szolgáltatást igénybe vevők részére könnyebb eligazodást, egyszerűbb ügyintézészt jelent. Szakmai szempontból a döntések előkészítése egy helyen, minden érintett ágazat aktív részvételével történik, így gyorsabb és hatékonyabb rendszer építhető ki, a város egységes, stratégiai távlatokban is gondolkodni képes közlekedéspolitikája és az ebből eredő hasznok (környezetvédelem, gazdasági versenyképesség, stb.) elérhetőek.

1. Közösségi közlekedés

Az 1370/2007/EK rendelet értelmében személyszállítási közszolgáltatást ún. illetékes hatóság rendelhet meg a közszolgáltatótól (ez lehet köz- vagy magánvállalkozás), illetve az illetékes hatóság maga is elláthatja a közszolgáltatási feladatokat. Illetékes hatóság az a szerv, amely a személyszállítás területén való beavatkozásra hatáskörrel rendelkezik.

A 2011. augusztus 1-én hatályba lépett, az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XCI. törvény lehetőséget nyújt a Fővárosi Önkormányzatnak arra, hogy az Ötv. 63/A. § g.) pontja szerinti, közlekedésszervezéssel járó feladatokat a BKK Zrt-re átruházza. Ugyanakkor a jelenleg még hatályos, autóbusszal végzett személyszállításhoz szorosan kapcsolódó feladatok (közszolgáltató kiválasztása, minőségi követelmények meghatározása, ellentételezés, közszolgáltatásra kötelezés) nem adhatóak át.

A Kormány honlapján közzétette a személyszállításhoz szorosan kapcsolódó egyes törvény tervezetét, amelyet a Parlament várhatóan idén ősszel fog megtárgyalni. A törvénytervezet elfogadása esetén bevezeti a közlekedésszervező fogalmát; a közlekedésszervezőre átruházhatóak lesznek mindazon közszolgáltatással összefüggő megrendelői feladatok, amelyek az ellátásért felelőst terhelik. A törvény a jelenlegi elképzelések szerint 2012. január 1-én lép hatályba.

A BKK Zrt. a bevezetőben említett koncepció szerint integrált szervezetként lép a Főváros megrendelői pozíciójába. A közlekedéssel összefüggő egyéb feladatok (pl. parkolás) ellátásából eredő bevételeket ilyen módon vissza lehet forgatni a közösségi közlekedésbe, illetve egységes szemléletű pályázatok nyújthatók be uniós források igénybevételére. A BKK Zrt. képes arra a tulajdonosi-megrendelői ellenőrzésre, amelyet a Főváros jelenleg nem tud teljeskörűen megvalósítani, így a rendszer működése hatékonyabb lehet.

Az integrált rendszer kiépítése tehát kettős célt szolgál: egyrészt a közösségi közlekedésbe visszaáramoltatható bevételek növelését, másrészt a hatékonyság javítását megcélözva közép- és hosszútávon szervezettebb, nagyobb hatékonyságú, ezzel javuló minőségű közszolgáltatás nyújtható.

A BKK a megrendelői feladatokat azonban csak abban az esetben láthatja el, ha a Rendelet 5. cikke szerinti ellenőrzési lehetőség a BKV felett a BKK-t illeti meg. Ennek indokai:

- nincs arra vonatkozó elképzelés, hogy a Főváros a Rendelet szerinti teljes piacnyitást már most megvalósítsa (erre vonatkozóan kötelezettség sincs), azaz 2012. május 1-től nem pályázat útján kerülne sor a megfelelő közszolgáltató kiválasztására (kivéve az autóbusz-ágazatban, ahol a készülő koncepció alapján még vizsgálat alatt áll ilyen megoldás)
- ebből következően a Rendeletet alapul véve csak egy lehetőség van: belső szolgáltató útján kell eleget tenni a közszolgáltatási kötelezettségnek
- belső szolgáltató csak abban az esetben jelölhető ki, ha a megrendelő a szolgáltató felett saját főosztályához hasonló ellenőrzési jogot gyakorol (azaz lényegében teljes irányítási/ellenőrzési joggal rendelkezik)
- a BKK és a BKV viszonylatában a teljes irányítási/ellenőrzési jogosultság célszerűen tulajdonosi jogként jelentkezik
- mindezek miatt a BKV feletti ellenőrzést a BKK-nak kell gyakorolnia legalább az új közszolgáltatási struktúra életbelépésétől kezdődő időponttól.

A jelen dokumentum fentiek összegzésével arra tesz javaslatot, hogy a Főváros helyett a jövőben a BKK Zrt. lássa el a tömegközlekedési közszolgáltatás megrendelői feladatait.

Az intézményrendszeri módosításokkal, valamint a leendő új közszolgáltatási szerződési rendszerrel a következők célok megvalósítása a kítűzött feladat:

- Szükséges a középtávú, az 1370-es rendeletnek is megfelelő közszolgáltatási szerződésekkel a működés jobb tervezhetőségének biztosítása. Ezáltal csökkennek azok a veszteségek (pl. kamatráfordítások, a tervezhetetlenség miatt halogatott

műszaki beavatkozások, emiatti kapacitástartalékok, irányítási költségek stb.), amelyek a jelenlegi nem tervezhető működésből fakadnak. A tervezhető gazdálkodás egyúttal keretet ad a középtávú fejlesztési tervezésre, a fejlesztési projektek megalapozására, és ha nem is oldja meg önmagában a fejlesztések finanszírozását, de mindenképpen olyan keretet teremt, amelyben a fejlesztések elhelyezhetők, hatásuk és megtérülésük kalkulálható.

- Az európai uniós támogatások lehívásának is fontos feltétele a középtávú, az uniós jogi elvárásoknak megfelelő közszolgáltatási szerződési és intézményi rendszer működtetése. E nélkül a támogatások megszerzésének lehetőségei lényegesen beszűkülnek, ami a fejlesztési projektek finanszírozása szempontjából elkerülendő.
- Az új közszolgáltatási szerződési rendszerben szükséges a működés hatékonyságát és a szolgáltatás minőségét ellenőrizhetővé tenni, amely magában foglalja a minőség mérését, az érintett működési adatok transzparenciáját, a mért minőségi paraméterek kibővítését és szigorítását, valamint az ellenőrzése alkalmas mérőrendszerek és kapcsolódó intézményi háttér biztosítását.
- Az így megkövetelt és mért minőségi paraméterek közé felvételre kerül a tisztaság, az utastájékoztató, az utaselégedettség és egyes műszaki minőségi (komfort és környezetvédelmi) elemek, amelyek az eddigi közszolgáltatási szerződés mérési, ellenőrzési és ösztönzési rendszerében egyáltalán nem szerepeltek.
- Az új közszolgáltatási szerződési rendszerben ugyancsak biztosítani kell a finanszírozás ténylegesen ellátott feladat év közbeni, illetve évek közötti változásaihoz történő igazítását, azaz a finanszírozást kifejezetten érzékenyvé és függővé kell tenni a ténylegesen nyújtott mennyiség és minőség év közbeni, a szerződés keretein belül elfogadásra kerülő változásaihoz, és ezzel biztosítani kell, hogy „kis változások” (mennyiségi, minőségi, hatékonysági módosulások) is hatást gyakoroljanak a finanszírozásra, ezáltal minden szakterület kellő képen ösztönzött legyen mikró szinten a hatékony költséggazdálkodásra.

2. Közútkezelés és parkolás

A közútkezelői feladatok átadása az eddigi jogi környezetben nem volt lehetséges. 2011. augusztus 1-én hatályba lépett az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2011. évi XCI. törvény, amely az alábbi változásokat eredményezi:

- 2.1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) vonatkozó módosítása

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § g) pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép:

[A fővárosi önkormányzat feladat és hatásköre különösen]

„g) ellátja a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatait, kijelöli a főútvonalakat, a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalakat, ellátja Budapest területén a fővárosi önkormányzat tulajdonában levő országos közutak, közúti hidak, alul- és felüljárók – az autópályák és autóutak kivételével – üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését, valamint a kerületi önkormányzatok tulajdonában levő tömegközlekedés által igénybe vett utak üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését. Az e pontban meghatározott feladatok – a fővárosi közutak útosztályba sorolása kivételével – az önkormányzat által kijelölt, 100%-ban köztulajdonban álló, közlekedés-szervezési feladatot ellátó gazdasági társaság útján is elláthatók.”

Az Ötv. módosításával megnyílt a lehetőség, hogy az eddig kizárólagos fővárosi önkormányzati feladatkörbe utalt közfeladatok közül a fővárosi közutak útosztályba sorolása kivételével a közlekedési, közlekedésszervezési feladatokat az önkormányzat által kijelölt, 100 %-ban köztulajdonban álló gazdasági társaság lássa el. Fentiekre tekintettel a BKK Zrt. a jogszabály-változtatás hatálybalépését követően megfelelő közgyűlési felhatalmazással elláthatja a közútkezelői feladatokat, de a tömegközlekedési megrendelői feladatok átadásának megkezdésére is lehetőséget ad a törvényi rendelkezés, a személyszállítási törvény hatályba lépésétől függetlenül is.

2.2. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény kiegészítése

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 92. § (10) bekezdése a következő c) ponttal egészül ki:

[A közút kezelőjén a helyi közutak tekintetében]

„c) Budapest Főváros Önkormányzata esetében a b) pontban foglaltaktól eltérően a fővárosi közgyűlést kell érteni. A fővárosi közgyűlés ezen bekezdésben foglalt feladatait az önkormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaság útján is elláthatja.”

A törvény kiegészítése a kétszintű önkormányzati rendszerből fakadóan és az országban betöltött speciális szerepére tekintettel a Fővárosi Önkormányzat Ötv.-ből következő vegyes közútkezelési feladatainak köztulajdonban álló gazdasági társaság útján történő ellátását célozza, összhangban a budapesti közlekedési intézményrendszer átalakítására vonatkozó, az európai uniós irányelveknek megfelelő koncepcióval, illetve az Ötv. 63/A. § g.) pontjának módosításával.

2.3. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosítása:

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 9/B. § (2) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(2) Az önkormányzat a törzsvagyonának részét képező közutak és műtárgyaik működtetése céljából önkormányzati intézményt, vagy saját többségi befolyásával (Ptk. 685/B. §) e célra gazdálkodó szervezetet működtethet, a feladatot a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságra ruházhatja, vagy a működtetést koncesszióba adhatja.”

A jogszabály 9/B. § (2) bekezdésének módosítása lehetővé teszi a fent írtakkal összhangban, hogy az önkormányzat a törzsvagyonának részét képező közutak és műtárgyaik működtetése, kezelése céljából közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló gazdálkodó szervezetet működtessen, a feladatot külön jogszabályban a közvetett vagy közvetlen többségi tulajdonában álló gazdasági társaságra ruházassa. Ezzel elhárult az újonnan alakuló BKK Közút Zrt. részvényeinek apportálására vonatkozó jogszabályi akadály, illetve a közútkezelési feladatok BKK útján történő ellátásának szakágazati törvényi feltétele is biztosított.

Fentiek alapján nincs törvényi akadálya annak, hogy a BKK Zrt. váljon a fővárosi tulajdonú útvonalak közútkezelőjévé, illetve a fővárosi és a kerületi tulajdonú útvonalak forgalomtechnikai kezelőjévé. A közútkezelői feladatok integrált ellátása lehetővé teszi a jelenleg két helyen párhuzamosan ellátott feladatok kiszűrését (pl. egyes forgalomtechnikai feladatok) és centralizált ellátását, másrészt a közútkezelő közvetlenül, tulajdonosként és szakmailag is felügyeli a közút üzemeltetőjét (BKK Közút Zrt.). Ebben a konstrukcióban a BKK Közút Zrt. üzemeltetési-fenntartási feladatainak megrendelése, ellenőrzése és elszámolása a BKK Zrt. kompetenciájába tartozik, így a közútkezelés és az annak részét képező üzemeltetés lényegesen szorosabb kapcsolatba kerül, mint a jelenlegi rendszerben, lehetővé téve a gyors és megbízható információáramlást, ezzel segítve a sikeres közlekedéspolitikát.

A BKK Zrt. által ellátandó feladatok körét részben a jelenlegi BFFH fenti feladatai határozzák meg (ezeket a jelen anyagban nem tárgyalt hatósági ügyek kivételével a BKK Zrt-nek célszerű ellátnia), ugyanakkor a jelenleg FKF Zrt. által ellátott feladatok egy részét is a BKK Zrt-hez kell delegálni. Ilyennek tekintendő az FKF Zrt. jelenlegi közszolgáltatási szerződésében igazgatási jellegű feladatként meghatározott tevékenységek köre, az ellenőrzési tevékenységek, a forgalomirányítás, veszélyhelyzet esetén a forgalomkorlátozás, -elterelés elrendelése, ügyfélszolgálat és készenléti/ügyeleti szolgálat fenntartása. A fentiekből következően a BKK komplexen a teljes közútkezelési és parkolás-üzemeltetési feladatra vonatkozóan vállal majd kötelezettséget, melynek üzemeltetési feladataival bízza majd meg a BKK Közút Zrt-t.

3.) Taxiállomásokkal kapcsolatos feladatok

A Fővárosi Taxiállomásokat Üzemeltető Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. feladatait 2012. január 1-től a BKK Zrt. veszi át a Budapest főváros közterületein a taxiállomások létesítéséről, használatának és üzemeltetésének rendjéről szóló 39/2011. (VII.7.) Főv. Kgy. rendelet értelmében.

A feladatátvétellel egyidejűleg a díjszedés joga is átszáll a BKK Zrt-re és a komplex elszámolási, közszolgáltatási rendszer, üzleti tervezés részévé válik.

V. A KÖZSZOLGÁLTATÁS ÚJ FINANSZÍROZÁSI MODELLJE

Az új elszámolási rendszer kiépítésének célja az ismertett anomáliák kezelése, illetve megszüntetése, továbbá a jelenleg hatályos és várhatóan hatályba lépő jogszabályokhoz való alkalmazkodás.

Az új elszámolási rendszer alkalmazásának fő célja, hogy jelenjen meg a közszolgáltatásban az erre szánt közpénzek felhasználásában az érdekeltség és az ösztönzés, mint teljesítmény-kritérium, tovább tükrözze a céltól eltérő felhasználás következményeit, vagyis tartalmazzon szankcionálási elemeket. E célok elérése érdekében mérhetővé kell tenni a gazdálkodás, a közpénzfelhasználás elemeit. Az eddigi gyakorlattól eltérően erősíteni szükséges az önkormányzat tulajdonosi érdekeinek képviselését, a közszolgáltatás színvonalának emelésére vonatkozó természetes és pénzügyi mérőszámokat és azok teljesítését, illetve értékelését, továbbá ezzel párhuzamosan a szolgáltatás felhasználóinak érdekérvényesülését.

Az új elszámolási rendszer a szolgáltatók által nyújtott közszolgáltatásokat a szolgáltatás mennyisége, minősége és hatékonysága alapján számolja el és finanszírozza, vagyis az új rendszer a finanszírozást a szolgáltatást igénybe vevő szempontjai és érdekei mentén határozza meg a rendszer növekvő hatékonysága mellett. Ehhez a megrendelő a közszolgáltatási szerződésben előre definiál a szolgáltatóra, illetve annak tevékenységére vonatkozó mennyiségi- minőségi- és hatékonysági mutatószámokat, amelyek lehetnek a szolgáltatóra vonatkozó általános és cég-specifikus mutatószámok, illetve a feladatok elvégzésére vonatkozó feladat-specifikus mutatószámok. A szolgáltató és a közszolgáltatás finanszírozásának összege e feladatokhoz kötött mutatószámok szerződésben rögzített szintjének teljesítéséhez kötődik, a közszolgáltatási szerződésben előre rögzített módon.

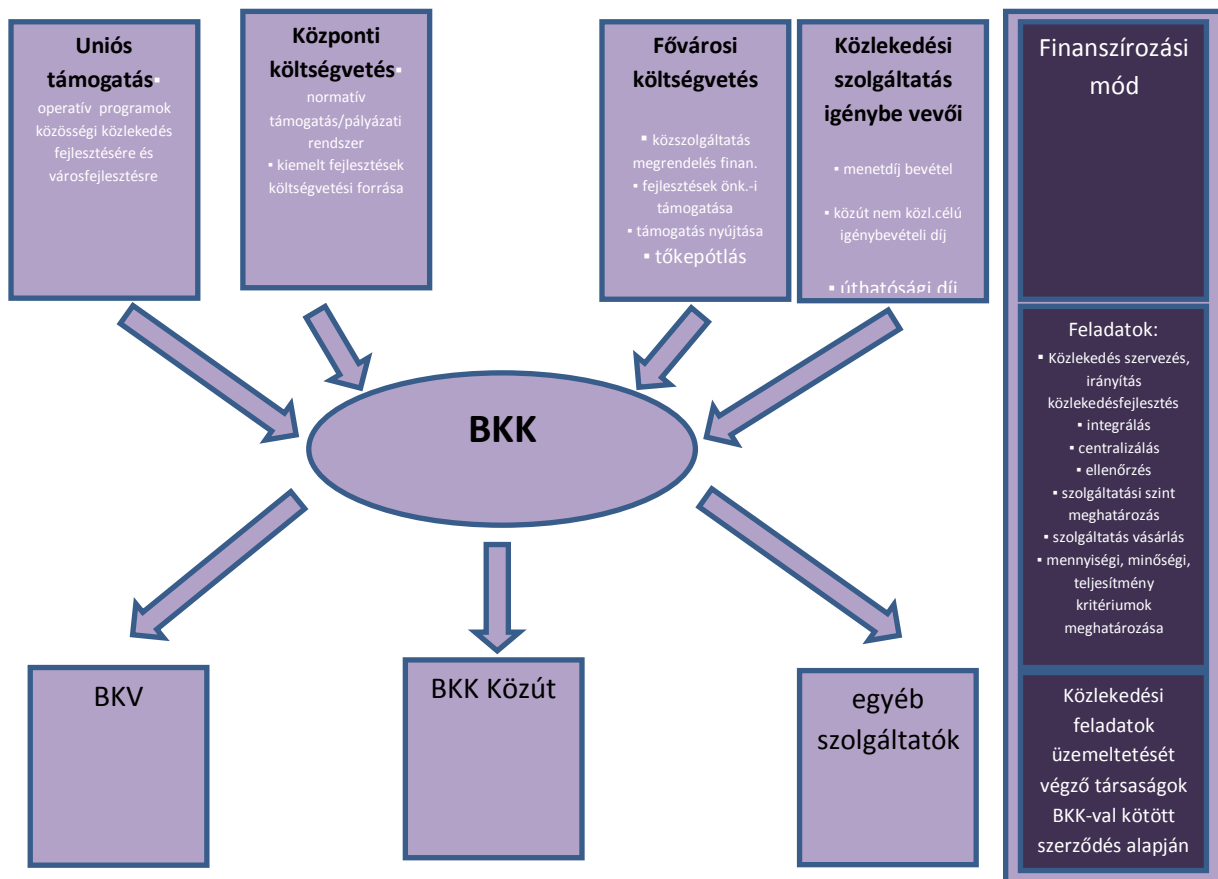
A mutatószámok teljesítésére vonatkozó adatszolgáltatás és teljesítés értékelés rendjét kialakítva, periodikus értékelés végzendő, amely egyfelől folyamatos nyomon követést és beavatkozási lehetőséget biztosít, másfelől a tulajdonosi kontrollfunkciókat kielégíti, továbbá a szolgáltatást nyújtók számára is folyamatos jól-teljesítési elvárást jelenít meg.

Az értékelés ad lehetőséget az államháztartási szabályokban is megfogalmazott, az önkormányzati gazdálkodásra is vonatkozó, a közpénzekkel szemben előírt transzparencia és elszámoltathatóság két alapvető követelményeinek teljesítésére.

Az új rendszer legjelentősebb előnye, hogy bekerülnek a finanszírozási szempontok közé a szolgáltatás igénybevevőjének szempontjai és érdekei, ami által a rendszer utas- és használó-orientálttá válik. A finanszírozás mennyiségi és minőségi mutatókhoz való

kötésével, illetve e mutatók nem teljesítésének pénzügyi szankcionálásával a szolgáltató érdekeltté válik a közszolgáltatás megfelelő mennyiségi szinten való tartására és minőségének folyamatos javítására, így az új rendszer végén a szolgáltatást igénybevevők magasabb minőségű szolgáltatáshoz jutnak. Mindemellett átláthatóvá, kiszámíthatóvá és ellenőrizhetővé válik a finanszírozási struktúra, amely mind a megrendelő, mind a szolgáltató részére növeli a gazdálkodás biztonságát, hosszabb távra való tervezhetőséget biztosít és megteremti a közszolgáltatások hatékonyságának növeléséhez szükséges feltételrendszert. A hatékonysági mutatók rendszerbe való beépítése pedig érdekelté teszi a szolgáltatót a hatékony gazdálkodásban, a rendelkezésére álló források vevők igényeit minél magasabb szinten kielégítő felhasználásában.

A BKK létrehozásával alkalmazandó új finanszírozási modell



A leírt rendszer nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a fővárosi érdekkörben a közlekedéssel kapcsolatos közszolgáltatásokra és fejlesztésekre költött közpénzek transzparens módon kerüljenek felhasználásra, majd elszámolásra. A transzparencia és a mérhető teljesítményen alapuló elszámolás megnyitja az utat a Főváros számára a meglévő források hatékonyabb felhasználásához, megszüntetve a pazarló gazdálkodást, szem előtt tartva az uniós és hazai jogszabályi követelményeket, bevezetve egy új felhasználó-, illetve utas-barát szolgáltatási struktúrát.