



**SZERVEZETFEJLESZTÉS KISKUNLACHÁZA
NAGYKÖZSÉGI ÖNKORMÁNYZAT
POLGÁRMESTERI HIVATALÁBAN**

ÁROP-3.A.1/A-2008

**Szabályozási folyamatok átalakítására vonatkozó elemzés;
Rendeletalkotási audit
részterület**

Dr. Csonka Ernő Ügyvédi Iroda

2010.

Regulatory Impact Assessment (RIA) Jogszabályi – szabályozási - hatásvizsgálat Decision Impact Assessment (DIA) Döntési Hatáselemzés

Önkormányzatok döntéseinek (jogalkotásának) hatásvizsgálata

1. Bevezetés

Az Európai Unió „Better Regulation” („a jogalkotás minőségének fejlesztése”) szemléletének egyik kulcsterülete a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő gyakorlat fejlesztése, amely az uniós jogon túl egyre inkább kisugárzik a tagállamok nemzeti jogának területére is. Bár az európai Unióban a hatásvizsgálati körében kialakulóban lévő gyakorlat és módszertan elsősorban a jogalkotás körére összpontosít, nincs akadálya, hogy ezt a gyakorlatot és módszereket a jogalkotásnál szélesebb körben, a „Döntéshozatal” körére is kiterjesszük.

Az Önkormányzatok a közigazgatás olyan szereplői, amelyek viszonylag széles körben jogosultak – számos esetben kötelezettek - jogszabályalkotásra. Önmagában egy Önkormányzati jogszabály (rendelet) megalkotását is számos „Döntés” előzheti meg, mielőtt a megalkotott szabály normatív hatást fejtene ki. Sok esetben nem (önmagában) a jogászai vagy kodifikátori munka tesz egy rendeletet „jól alkalmazhatóvá” – bár kétséget kizáróan szükségszerű az is – hanem az annak megszületését megelőző helyes Döntések sorozata. Így megállapítható, hogy már a jogalkotás körében is vannak olyan hatásvizsgálati pontok, amelyek még nem a konkrét jogszabály hatásvizsgálatához tartoznak, hanem az azt tágabb értelemben előkészítő Döntésekhez.

Mindemellett megállapítható, hogy egy önkormányzat életében számos olyan nagy hatású, jelentős döntés van, amely nem tekinthető jogalkotásnak. Ezek a döntések egyaránt vonatkozhatnak a település/kerület helyi közügyeire, de konkrétan az Önkormányzat és hivatala működésére is. Pl.: a Képviselő testület határozatai, tisztségviselők döntései, a hivatal vagy a polgármester hatósági jellegű döntései, személyzeti kérdések, munkaszervezési kérdések, szervezeti átalakítási kérdések, pénzeszközök felhasználásának kérdései (pl. támogatások), településrendezés, adópolitika, kommunikáció... stb.

2. A jogszabály (önkormányzati rendelet)

Ma a jogforrás fogalma alatt mindenekelőtt a tárgyi jog számára keretet adó jogszabályt; másrészt a jogszabály létrehozóját, megalkotóját, azokat az állami szerveket tehát, amelyek a jogszabály kibocsátására jogosultak. A keletkező és alkalmazandó jogi normák mellett mindig megtaláljuk például a reájuk vonatkozó nézeteket, a velük kapcsolatos eszmerendszereket, filozófiákat, értelmezési mechanizmusokat, fogalmakat, melyek jogforrási jellegét szintén nem vitathatjuk, ezek azonban kikényszeríthetőséggel nem rendelkeznek.

A Magyar Köztársaságban a jogforrások rendszerét az Alkotmány és a Jogalkotásról szóló törvény határozza meg:

- az Országgyűlés alkotmányt és törvényt,
- a Kormány rendeletet,
- a Kormány elnöke és tagjai rendeletet,
- az önkormányzatok rendeletet bocsáthatnak ki.

A jogforrási rendszer részét képezik a Magyar Nemzeti Bank saját feladatkörében alkotott jogszabálya, valamint a rendszerváltást megelőzően, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által kibocsátott törvényerejű rendeletek, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint törvényi szintű szabályozásnak tekintendő.

Az eddigi felsorolt rendes jogforrásokkal szemben rendkívüli jogforrásoknak nevezzük a Honvédelmi Tanács rendeletét illetve a Köztársasági elnök által bevezetett rendeletet rendkívüli – illetve szükségállapot idején.

Jogforrásnak, de nem jogszabálynak minősülnek az ún. állami irányítás egyéb jogi eszközei, melyek csupán a kibocsátóval valamilyen jogi kapcsolatban lévő személyekre, szervezetekre irányadóak.

2.1 Az önkormányzati rendelet

„A helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.” [Alk. 44/A. § (1) bek.] „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.” [Alk. 44/A. § (2) bek.] „A helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.” [A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 1. § (3) bek.]

„A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” [Ötv. 16. § (1) bek.]

„A megyei önkormányzat közgyűlése saját feladatkörében rendeletet alkothat, a döntési hatáskörébe tartozó ügyekben megyei népszavazást rendelhet el.” [Ötv. 71. § (2) bek.]

Az Alkotmány a Jogalkotási törvény és az Önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései egyértelműek, a helyi képviselő testület a törvény által nem szabályozott kérdésekben rendeletet alkothat, amely azonban magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

3. Hatásvizsgálat

A szabályozások (döntések) hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok (döntések) hatékonyságának növelése egyrészt az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, másrészt az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján.

A szabályozás hatásvizsgálata lényegében egyik kulcseleme azon eszközöknek, amelyek fontos szerepet játszanak az említett cél elérése érdekében. A jogszabályok hatásvizsgálata, mint a jog szabályozó szerepének állandó „ellenőrzését”, és ezen keresztül folyamatos felülvizsgálatát, módosítását biztosító módszertan mind ez ideig nagyrészt kihasználatlan terület volt Magyarországon. Ennek látszólag ellentmond az a tény, hogy hazánkban (is) törvény szabályozza a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatának szükségességét:

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdek összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.

A jogalkotó a fenti rendelkezésben a jogszabályok előzetes hatáselemzését írja elő, később az utólagos vizsgálat szükségességére is utal:

44. § A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, és a legfőbb ügyésznek a jogkörét.

Az előzetes hatásvizsgálata esetén egy tervezett, tehát még hatályban nem lévő szabály majdani hatásait próbáljuk meg előre jelezni. Kiemelt szerep jut a becsléseknek, a hasonló társadalmi viszonyok szabályozása körében megvalósult megoldások, így a külföldi tapasztalatok alapul vételelének, azonban mindenképpen fel kell hívni a figyelmet az ilyen információk felhasználásának az egyes szabályozási helyzetek eltérő sajátosságaiból fakadó korlátaira. Az előzetes hatásvizsgálat kiemelten igényli a hatásvizsgálati munkacsoport lényeglátását és szakértelmét abban a vonatkozásban, hogy a várható releváns hatások minél teljesebb körben kerüljenek feltérképezésre már a kutatás kezdetén.

A hatásvizsgálat elvégzésének előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása. Minél korábbi, kiforratlanabb munkaanyagban jelenik meg a szabályozási szándék, és ennek alapján minél korábban kezdődik meg az előzetes hatásvizsgálat elvégzése, annál bizonytalanabb adatok állnak rendelkezésre a szabályozás tényleges tartalmának tekintetében. Ez nehezebb feladat elé állítja a hatásvizsgálatban részt vevő szakembereket, ugyanakkor a szabályalkotó számára ebben a fázisban még jelentősebb a mozgástér a szabályozás elfogadását vagy elvetését, majdani véglegesítését, illetve a különböző döntési változatok közötti választást tekintve. Előfordul, hogy átfogó programok tervezési szakaszában a majdani jogi szabályozás szempontjából is jelentős döntések előkészítésére kerül sor, ezért ajánlatos megteremteni a kétirányú kapcsolatot e programok előkészítése és a konkrét szabályalkotási tevékenységek között egyfelől a programokból fakadó szabályozási következmények vizsgálata, másfelől a szabályozás programmegvalósítás szempontjából jelentkező hatásainak elemzése útján.

Az előzetes hatásvizsgálat eredményét annak a döntéshozatal során való figyelembevételére még lehetőséget adó időpontban helyénvaló a döntéshozó számára bemutatni.

Minél korábban kerül sor az előzetes hatásvizsgálatra a szabályozás folyamatában, annál nagyobb az esély a szabályozási döntések érdemi befolyásolására.

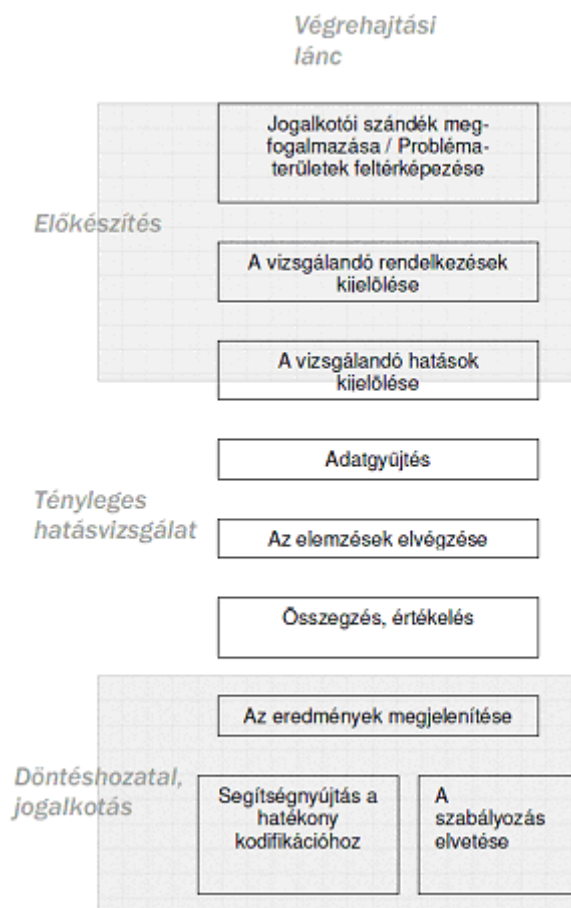
Az utólagos hatásvizsgálat feltételezi a meglévő szabályt, amelynek tényszerű következményeit vizsgáljuk meg. Segítségünkre lehet a szabályozást megelőző és a rendelkezések hatályosulása során előállt helyzet összehasonlítása adatgyűjtés

útján, illetve a szabályozással kapcsolatos problémák feltérképezése az érintettek széles körének bevonásával. Óvakodni kell attól azonban, hogy a vizsgált életviszony tekintetében bekövetkezett változásokat összefüggésrendszerükből kiragadva, erőltetett módon pusztán egyetlen szabályváltozás eredményeként tüntessük fel, illetve fordítva, az adott jogszabály szakmai minőségére és megfelelőségére nem feltétlenül utal egyértelműen az általa befolyásolt társadalmi viszonyok észlelt változási iránya. Az utólagos hatásvizsgálat eredményei visszacsatolhatók a jogalkotási folyamatba: az utólagos elemzéseknek kiemelt szerep jut az újraszabályozások, módosítások, hatályon kívül helyezések előkészítésében.

Az utólagos hatásvizsgálat az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető. Az adott szabályozás természetétől, az érintett életviszonyoktól függően - lehetőleg már a szabályalkotás során - tervezendő meg az utólagos hatásvizsgálat keretei annak érdekében, hogy az utólagos értékelés alapját képezhesse a szabályozási környezet folyamatos javításának. A már a jogszabály hatálybalépését megelőzően kialakított követéses vizsgálati rendszer jelentős erőforrásokat takaríthat meg a később kezdeményezett adatfelvételhez képest.

A hatásvizsgálat feladata tehát az, hogy minden előkészítés alatt álló vagy már hatályos jogszabály gazdasági, társadalmi és egyéb vetületeit az indokolt mértékben megvizsgálja.

A hatásvizsgálati projektet programozottan, a kiindulási feltételek ismeretében kialakított munkaterv szerint kell véghezvinni. Mindenekelőtt érvényesíteni kell a valamennyi hatásvizsgálatra irányadó, később bemutatásra kerülő alapelveket és a realitás-szemléletet. Ez utóbbi keretében egyebek mellett fel kell mérni a hatásvizsgálat célját és a szükséges, illetve a rendelkezésre álló erőforrásokat.



3.1 A hatásvizsgálat eszköztára

A hatásvizsgálat eszköztára tetelesen nem összegyűjthető. Valójában minden adat, információ, módszer eszközül szolgálhat, amely a jogalkotás (illetve bármely döntés) társadalmi hatékonyságát, érthetőségét, ésszerűségét elősegíti.

Az alábbiakban a legjellemzőbb módszerek kerülnek bemutatásra. Az egyes módszerek megválasztása értelemszerűen a döntéssel, jogalkotással érintett területtől függően eltérhetnek, vagy eltérő összetételben lehetnek hatékonyak.

3.1.1 Statisztikai adatszerzési módok

A szabályozás hatásvizsgálata általában társadalmi-gazdasági viszonyok megváltoztatásának a hatásait kutatja, ezért legtöbbször időről időre változó adatokat használ a kutatásaihoz (pl. lakosságszám, foglalkoztatottsági arány stb.) Az adott probléma vizsgálatához meg kell szerezni az adatokat, mégpedig a következő adatszerzési módok valamelyikével:

- adatfelvétel,
- adminisztratív források, illetve
- kísérletek.

3.1.2 Gazdasági hatásvizsgálat

A szabályozás hatásvizsgálatának egyik legfontosabb célja az, hogy a célkitűzések megvalósításához szükséges anyagi erőforrás-szükségletet meghatározzuk, továbbá megállapítsuk azt, hogy az egyes érintettek részére várhatóan (előzetes hatásvizsgálat) vagy a tapasztalatok szerint (utólagos hatásvizsgálat) mekkora pénzügyi és más dimenziókban kifejezhető haszonnal, illetőleg költséggel jár adott jogi norma alkalmazása. A szabályozás költség- és haszonvonzatainak feltérképezése tehát az egyes szabályokhoz kapcsolódó releváns költségek, illetve bevételek, hasznok vizsgálatát jelenti.

3.1.3 Társadalmi hatások vizsgálata

A társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlődés szempontjait minden szabályozási aktus során érvényesíteni kell. A társadalmi hatások vizsgálata választ adhat arra a kérdésre, hogy a tervezett vagy már hatályban lévő szabály biztosítja-e az igazságosság és a fenntarthatóság követelményét a társadalmat illetően. Az igazságosság követelménye azt jelenti, hogy a szabály által megtestesített jogok és kötelezettségek arányosan, diszkriminációmentesen oszlanak meg a különböző adottságú érdekelték között. A fenntartható fejlődés pedig ebben az esetben azt feltételezi, hogy a szabály által kreált jogintézmények legitimitása és a rendelkezésre álló erőforrások lehetővé teszik a folyamatos működést, alkalmazást.

3.1.4 A jog hatékonyságának vizsgálata

A hatásvizsgálati módszertan sajátos vizsgálati szempontrendszerrel gazdagítható a joghatékonyság jogszociológiai megközelítésű elemzése által. A jog hatékonyságára vonatkozó elméletek rendkívül szerteágazók, vizsgálati területük, fogalomrendszerük korántsem egységes. Egyesek a közgazdasági hatékonyság-fogalomnak megfelelően a hasznosság és a költségek megítélését tűzik ki célul, míg több irányzat a jog tényleges érvényre jutásával, illetve a társadalmat befolyásoló hatásaival összefüggő jelenségek vizsgálatán keresztül jut el a hatékonyság megítéléséhez.

A jogszabályok természetesen nem önmagukban, lezárt egészként alkothatók meg oly módon, hogy megfeleljenek a joghatékonyság ezen meghatározásában

megjelenő célnak: erőteljes társadalmi meghatározottságuk vitathatatlan. A valóságtól elszakított normavilág csupán formál logikai feltételezés. A normák eredetükben, tartalmukban és érvényességükben egyaránt a „valóság” világához tartoznak.

A jog hatékonyságának fogalma nem egyszerűsíthető le az adott jogszabály hatékonyságára. Amennyiben a társadalmi beágyazottság elismerése mellett a „jogi oldalt” szemléljük, az egymásra ható jogszabályok rendszere meghatározó sok olyan vonatkozásban, amelyek a jogalkotói szándék érvényesülésére befolyással rendelkeznek. Továbbá a jogrend egésze a jogalkotási folyamattól a jogalkalmazáson át a szankciók érvényesítéséig egységes tényezőként szerepelhet a jog által kiváltott hatások meghatározásában, ha például olyan pszicho-szociális körülményekre gondolunk, mint a jogrendbe vetett bizalom, a jogszolgáltatás iránti tisztelet.

Döntő jelentőségű a jogalkotói szándék pontos megfogalmazása. Nem a jogszabály megszövegezésének alapjául szolgáló szabályozástechnikai modulokról van szó, hanem a koncepcióalkotás végeredményeként létrejövő „szakmai tervezetről”, annak szándékolt hatásaival együtt. A jogalkotó által kívánt hatások és az egyéb következmények megítélése egészében nem más, mint maga a hatásvizsgálat. Hogy „az elérni kívánt társadalmi cél realizálódása” miként teljesül, és ennek mi az ára, a hatásvizsgálati eszközrendszer egészének szükség szerinti igénybevételével vizsgálható. Az, hogy a címzettek magatartása megfelel-e a jogi normában előírtaknak, szintén a szabályozás belső jellegzetességein túlmutató vizsgálati célterület: a jogkövetés sokkal inkább a szabályozás társadalmi beágyazottságára vonatkozóan informatív, mintsem hogy a jogszabály pusztán jogtechnikai értelemben vett értékét jellemezhetné.

Mindazonáltal a jogszabály-előkészítés során rendelkezésünkre állnak olyan szabályozás-technikai eszközök is, amelyek segítségével adott társadalmi viszonyrendszer mellett elérhető a jogalkotói szándék jobb hatályosulása.

3.1.5 Környezeti hatásvizsgálat

Előljáróban hangsúlyozzuk, hogy a környezeti hatások vizsgálata a fenntartható fejlődés szempontjából kiemelten fontos, ezért bármilyen releváns szabályozási aktus környezetre gyakorolt hatását szükséges tanulmányozni. A környezeti hatásvizsgálat alapvető eszköze valamennyi környezetünkkel kapcsolatos tevékenységnek: olyan elemző és döntés-előkészítő módszer, amelynek segítségével értékelhetjük az egyes emberi beavatkozások lehetséges környezeti hatásait. A környezeti szempontok döntéshozatalba történő integrálásával előre jelezhető, azonosíthatók és értékelhetőek (kvalitatív, illetve kvantitatív módon) a pozitív illetve negatív környezeti hatások. A környezetre gyakorolt hatások általában nem

vagy csak nehezen fejezhető ki pénzben, ugyanis nagyon hosszú távú hatásokról van szó, továbbá az ökológiai értékeknek elsősorban nem piaci, hanem sokkal inkább eszei értéket tulajdoníthatunk. Mégis egyre gyakoribb a törekvés ezen hatások piaci alapra történő helyezésére is. Elég, ha például a „szennyező fizet” elvre vagy a szennyezési jogok piacára gondolunk, amelyek a negatív externáliák internalizálását tűzik ki célul, azaz a gazdasági tevékenység keretein kívül keltett negatív hatásokat (zömükben környezeti károkat) kívánják költségekké átalakítani.

3.1.6 Egészségi hatások vizsgálata

Az egészség fogalmának általános meghatározása alapján akár minden emberi tevékenység legfontosabb céljaként is megnevezhető az emberek testi-lelki jóléte, és annak meghatározó tényezőiként szerepelhetnek egyebek mellett a természeti és társadalmi környezet, a munkavégzési feltételek, az anyagi háttér vagy a kikapcsolódási lehetőségek. Az egészséget azonban felfoghatjuk körülírtabban is: intézkedések, programok egészségre gyakorolt hatásai alatt érthetjük az egészségi állapotra befolyással bíró környezeti, gazdasági, közlekedési, infrastrukturális, képzési tényezők emberekre gyakorolt élettani, lelki, életmódbeli következményeinek körét. Az egészség ügyére továbbá tekinthetünk ágazatként, hiszen az egészségügyi szektor sajátos életviszony-rendszert, illetve önálló kormányzati szakfeladat-típust jelenít meg.

4. **Decision Impact Assessment (DIA) Döntési Hatáselemzés; Regulatory Impact Assessment (RIA) Jogszabályi – szabályozási - hatásvizsgálat**

A hatásvizsgálat nem új módszer. Annak elméleti rögzítése, - amint azt fentebb már láttuk - a jogalkotási törvényben is megtörtént. A cél, annak felismerése, hogy az elmélet gyakorlatba öntése, tényleges, kézzelfogható eredménnyel jár. Az Európai Unió részéről egyre erősebb igény mutatkozik a módszer alkalmazására. A bevezetett, nemzetközi egységesítést elősegítő fogalom keretet teremt arra, hogy a döntések és a jogalkotás pontos tételezések mentén (minél pontosabban) előre jelezhető eredményekkel számolhasson.

Az Unióban elterjedt RIA fogalomhoz tartozó, annak keretében kidolgozott módszerek, eszközök, vizsgálatok kiterjeszhetőek a DIA fogalomkörre. Mivel a RIA fogalomkör a DIA fogalomkör alá tartozik, így megállapítható, hogy a kettő (valójában egy) módszer általános döntés-előkészítési hatásvizsgálati metódust jelent.

Kezdetben a hatásvizsgálat, elsősorban a költséghatékonyság keretében alkalmazott módszer volt. Mára már nem pusztán szűk értelemben vett gazdasági hatásvizsgálatról beszélünk, hanem egy sokkal összetettebb közgazdasági, jogi, szociológiai, néplélektani... stb. rendszerről. A módszer legsikeresebben akkor alkalmazható (és eszközeinek mindinkább szélesedő köre is erre mutat), ha egyfajta értékmegvallást hordoz, és a döntések az általános célként, elvként meghatározott értékek mentén születnek.

Fontos, hogy hatásvizsgálati szempontból döntésnek tekinthető a „nem”-döntés, továbbá a döntés elmaradása is, függetlenül attól, hogy az szándékos, vagy szándékon kívüli volt-e. (Különösebb magyarázatot nem igényel, hogy a döntés elmaradása hatásvizsgálati szempontból ugyanúgy hatást vált ki, mint bármely meghozott döntés. Így legalábbis utólagos hatásvizsgáltra mindenképpen alkalmas.

4.1 Értékmegvallás

Az értékmegvallás, bár így nevesítve ez idáig elhanyagolt szempontnak számított, valójában a hatásvizsgálat és döntés-előkészítés egyik legfontosabb elemének tekinthető. Az értékmegvallás az a kiindulópont, amely megadja a soron következő vagy megtörtént döntés további formálásának irányát, legfőbb hangsúlyait, és végeredményben annak célja is csak ilyen szempontból tisztázható.

Minden hatásvizsgálat elemi részét kell, hogy képezze, a nemzeti (társadalmi és gazdasági) fejlődés, érdekérvényesítés, a jogrendszer (helyi, nemzeti, EU, nemzetközi) rendeltetésszerű működése; az emberi jogok, környezetvédelmi szempontok, esélyegyenlőség érvényesülése, a döntések (jogszabályok) ésszerűsége és hatékonysága, a reális döntési (jogalkotási) célok feltérképezése.

4.2 A hatásvizsgálattól elvárt eredmények

- A jogalkotó/döntéshozó döntési helyzetének és politikai felelősségének megalapozása;
- a kedvezőtlen hatású szabályozási eszközök kiküszöbölése;
- a jogszabályok/döntési eredményeinek hatékonyságának növelése;
- minőségi jogalkotás/döntéshozatal elősegítése;
- a jogalkotói szándékokat hívebben tükröző jogrend megteremtése;

- a deregulációs szemlélet érvényesülésének elősegítése: a jelentőségüket vesztett, alkalmazhatatlan, ellentmondó jogszabályok „kigyomlálása”, rossz döntések felismerése, kijavítása, következményeinek orvoslása
- a hatásvizsgálat számszerűsíti, konkretizálja a hatásokat, ezáltal jobban összehasonlíthatóvá tesz bizonyos elemeket (rámutat rövid, közép vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági és egyéb hatásokra;
- a jogszabályhoz/döntéshez közvetlenül nem kapcsolódó jelenségek feltárása: externális hatások;
- érdemi konzultációs lehetőség biztosítás a jogszabály előkészítés során.

4.3 Az „elemi szorzatos tábla” módszere

Valójában a gazdasági hatáselemzés körében kialakult módszer, viszont indokolt kiterjeszteni a hatáselemzés minden típusára. A döntés/jogszabályalkotás „előszobájában” elvégzendő olyan teszt aminek alkalmazása kihagyhatatlan. Lehet másképpen a józan „ész” módszerének is nevezni.

A hatáselemzések legegyszerűbb eszköze, alkalmazása nem tudományos vagy szakértői tevékenységen alapszik. Jellemzően annak a személynek, szervnek (irodát, csoportot, ügyosztályt) kell elvégeznie, aki/ami a döntést/jogszabályt ténylegesen előkészíti, vagy annak előkészítéséért felelős.

Ennek kertében azt kell vizsgálni, a lehető legegyszerűbb módszerekkel, hogy a tervezett döntés/jogszabály megalkotása ésszerű-e, illetve egyáltalán kivitelezhető-e.

Ebben a körben szűrendő szempontok:

- hatályos-e még a felhatalmazó jogszabály,
- nincs-e olyan jogszabály, vagy rövidezen elfogadásra kerülő és/vagy hatályba lépő jogszabály, ami szükségtelenné teszi a döntést/jogalkotást,
- megszülethet-e a döntés vagy jogszabály olyan időkeretben, hogy az még hatások kiváltására alkalmas legyen;
- a döntés előkészítéséhez, jogszabály megalkotásához szükséges ráfordítások arányban állnak-e az elérendő céllal;
- a döntés/jogszabály pénzügyi hatásainak egyszerű matematikai módszerekkel való ellenőrzése, józan becslések alkalmazása;
- stb.

Bár a módszereknek nincs úgymond tudományos alapja, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a hibás hatások 70%-ban kiszűrhetők a teszt alkalmazásával. Tehát ha a döntés meghozatala nem mellőzi a józan ész alkalmazását, a jogalkotás/döntéshozatal minősége már ezzel jelentősen javítható.

4.4 A hatásvizsgálatot ténylegesen végző szakember

a) A hatásvizsgálat elvégzéséről a döntéshozó köteles gondoskodni (saját maga vagy erre megfelelő személy bevonásával)

b) külső szakember bevonása (szükség esetén)

- annyiban a döntés/jogszabály jelentősége (pl. költségvonzata) indokolja,
- az Önkormányzatnál nincsen (belső) szakember.

c) A hatásvizsgálat koordinációjára érdemes a döntés/jogalkotás egészét átlátó személyt kijelölni

- aki nem feltétlenül szakember, de megfelelő rálátással (jogi, szervezési, költség oldal, ... stb.) rendelkezik, és elhivatott a megvalósítandó érték, eredmény megvalósulása tekintetében;
- a módszerek alkalmazásával tisztában van.

4.5 A konkrét hatásvizsgálatok elvégzésének alapelvei

a) a realitás-szemlélet

- az adott esetben mi a hatásvizsgálat reális előnye, hasznossága;

b) a hatásvizsgálat fedje fel az előnyöket és hátrányokat egyaránt;

c) pénzügyi tisztánlátás, kezelhető számszerűsíthető adatok;

d) több döntési változat esetében a várható hasznokat és költségeket valamennyi változat esetében ki kell mutatni;

e) gyakorlati eredményre törekvés szükségessége, az elméleti lehetőségeknek a konkrét döntéshozókészítésben már nincs szerepük, azokat már korábban ki kell szűrni. Csak az érdemi információ az információ;

f) a nem kívánt következmények megjelenítése, javaslat az elkerülésre;

g) az alkalmazott módszerek bemutatása (de csak a szükséges mértékben, amennyiben maga a módszerválasztás is hordoz magában releváns információt);

h) egységes módszertan (a célok, elvárt eredmények, megfogalmazott igények következetes végigvitele)

- i) a módszerválaszás bemutatása (nem releváns információk kerülése)
- j) a végeredménynek konkrétan, tömörnek kell lennie, a hatásvizsgálat döntés/jogalkotást könnyítő módszer.

5. Szabályozási folyamatok átalakítása a hatásvizsgálati módszerek alkalmazásával

Általános tapasztalat, hogy az Önkormányzatok döntési, jogszabályalkotási folyamataikat (a továbbiakban: szabályozási folyamat) a hatásvizsgálati szempontok beépítésének mellőzésével oldják meg.

A hatásvizsgálat fentiekben elemzett szempontjait, legalább utalásszerűen indokolt megjeleníteni a folyamatszabályozást tartalmazó dokumentumokban. Azon túl, hogy a hatásvizsgálat általános fogalmának bevezetése is indokolt, ennél konkrétabb hatásvizsgálati pontok beépítése is szükséges a fennálló és/vagy kialakítandó szabályozási rendszerbe.

Hatásvizsgálati pontnak a szabályozási folyamat olyan helyzetét nevezzük, amikor olyan döntés meghozatala szükséges, amelynek a jövőre nézve jelentős hatása lehet. Megjegyzendő, hogy sokszor a hatás jelentőségének a felmérése önmagában is hatásvizsgálati kérdés. A hatás természetesen igen sokféle lehet, éppen ezért minden folyamat esetén a legalkalmasabb hatásvizsgálati módszer kiválasztása a cél.

A hatásvizsgálati pont tehát olyan döntési helyzetben jelentkezik, amikor a döntés meghozatala igényli a releváns információk feltérképezését. A szabályozási folyamatban általában egy komplex hatásvizsgálat elvégzése szükséges amely a döntés következményeinek teljességét képes feltárni. Esetenként ez kiegészíthető további rész-hatásvizsgálatokkal. A rész-hatásvizsgálat különösen akkor indokolt, ha a megelőző komplex hatásvizsgálathoz képest a vizsgált szempontokban változás állt be, új szempontok merültek fel, vagy időközben a hatásvizsgáló megalapozatlanságára derült fény.

Az utólagos hatásvizsgálat - szemben az előzetessel - időben jobban elhúzódik, hiszen ritka - bár nem kizárt - eset, hogy valamely döntés hatása nyomban érzékelhetővé válik.

Míg az előzetes hatásvizsgálat főleg feldertítő, preventív jellegű, az utólagos inkább megfigyelő és nyomon követő. Az utólagos hatásvizsgálat kötelezettségét és - legalább jelzés szinten - annak módszereit indokolt beépíteni a szabályozási folyamatokba.

Az utólagos hatásvizsgálat, amennyiben egy meglévő szabályozást, döntést vizsgál, de eredményként egy új döntés/szabályozás alapjául szolgál, valójában etekintetben előzetes hatásvizsgálatnak minősül. Az utólagos hatásvizsgálat általában minősíti az előzetes hatásvizsgálatot. Amennyiben e kettő azonos eredményt mutat, akkor megállapítható, hogy a szabályozás a célját elérte, az megfelelően átgondolt volt.

6. Hatásvizsgálati felelős, folyamatszabályozás,

A hatásvizsgálat folyamatában kulcsszereplővé lép elő a hatásvizsgálati felelős személye. A személy kijelölése alapfeltétele a hatásvizsgálat folyamatba épített menetének. A felelősnek nem feltétlenül kell vezetői szinten megjelenie, bár nem kizárt, hogy az éppen a jegyző, aljegyző, polgármesteri kabinetvezető legyen.

A felelős személy fő feladata a hatásvizsgálatnak az aktuális kérdésben való szisztematikus és következetes alkalmazásának ellenőrzése. A hatásvizsgálat eredményeinek összegzése, azoknak a a döntést véglegesen meghozó, és érte jogi és/vagy politikai felelősséget viselő személy tájékoztatása, a meghozandó döntésnek a – hatásvizsgálaton alapuló – kritizálása, vagy támogatása.

6.1 A felelős személy feladatai:

- A döntést igénylő kérdés általános megismerése (olyan mértékben, hogy eredményes hatásvizsgálat legyen folytatható);
- a probléma (értsd jelentős kihatással bíró kérdések) meghatározása;
- a probléma felismerése során a hatásvizsgálati pontok kijelölése;
- a hatásvizsgálati pontoknál a belső szakemberekkel való konzultáció;
- a fenti ismeretek alapján a 1. hatásvizsgálat módszerének, 2. elvárt eredményének meghatározása (1. külső, belső szakértő bevonása, gazdasági, szűkebb társadalomtudományi, közlekedési, szociális...stb. illetve komplex hatásvizsgálat; 2. annak tételezése, hogy milyen információk várhatók a hatásvizsgálatától és az mennyiben segíti a döntést);

- amennyiben a hatásvizsgálat elvégzése költséggel jár, annak tisztázása, hogy milyen keretből történjen a fedezet biztosítása (a pénzügyi kötelezettségvállalóval a költségek tisztázása, jóváhagyatása), annak áttekintése, hogy a költségek és az elérni kívánt cél arányban állnak-e egymással;
- a konkrét hatásvizsgálat elvégzésének nyomon követése (határidők, eredmény);
- a hatásvizsgálati eredménytermék “begyűjtése”;
- az eredménytermékeknek a konkrét döntés előkészítője irányába történő prezentálása;
- a döntés meghozatalát követően, a döntés következményeinek összevetése a hatásvizsgálat alapján elvárt eredményekkel;
- utólagos hatásvizsgálat esetén az előzetes hatásvizsgálattal való összevetés.

Hangsúlyozandó, hogy az ebben a körben felelős személy nem a döntésért felelős, és nem is a hatásvizsgálat eredménytermékéért. Az előbbiért való felelősséget a jogszabályok megfelelően rendezik. Az utóbbi esetében pedig nyilvánvalóan a konkrét hatásvizsgálatot készítő személy (szakember!!!) felel.

6.2 A hatásvizsgálati felelős felelőssége:

- A hatásvizsgálat alkalmazása (kell-e egy döntéshez vagy nem);
- a hatásvizsgálat precíz lebonyolítása (határidőre készen legyen a végleges döntést segítő hatásvizsgálat, vagy anyagok összessége);
- a hatásvizsgálati eredmények megfelelő összefoglaló prezentálása.

Kisebb hivatalok esetében nyilvánvalóan gyakrabban előfordul, hogy a hatásvizsgálatért felelős személy maga a jegyző. Azonban amennyiben a személyi feltételek adottak indokolt, olyan személy kijelölése, aki egyébként az adott döntés meghozatalának, jogalkotásnak nem szükségszerű szereplője.

Szerencsés, ha a hatásvizsgálati felelős a folyamatra egyfajta külső szemlélőként tud tekinteni. Számos lehetőség közül a jegyzői referensi, polgármesteri tanácsadói, vagy képviselő-testületi irodai (valamely köztisztviselője) státuszban álló személyek tűnnek a legalkalmasabbnak.

A hatásvizsgálati folyamatban – a fentiekben írtak mellett – végeredményben mindenki hatásvizsgálati felelős, legalábbis az “elemi szorzatos tábla” módszere alkalmazása tekintetében. Mivel a hatáselemzések legegyszerűbb eszközének alkalmazása nem tudományos vagy szakértői tevékenységen alapszik bármely a döntést/jogszabályt ténylegesen előkészítő, vagy annak előkészítéséért felelős személynek indokolt alkalmaznia. Minél több szinten jelenik meg a módszer alkalmazása - amely nem időigényes, pusztán a nyugodt ésszerű átgondolás kötelezettségét rója az alkalmazójára - a hibák szűrésének annál nagyobb az esélye.

a)

Probléma, döntési helyzet felmerülése (változtatási igény)	
Források:	<ol style="list-style-type: none">1. lakossági igény,2. kötelezően meghozandó döntés,3. képviselői, testületi kezdeményezés,4. egyéb forrás
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> A jogszabályalkotás vagy egyéb döntés elhatárolása? <ul style="list-style-type: none">- Mi a kötelező forma?- Ha nincs kötelező forma, mi a leghatékonyabb forma?	<p style="text-align: center;">Döntési lehetőség</p> <ul style="list-style-type: none">- Jogszabály (rendelet)- KT határozat (nem jogszabály)- Bizottsági határozat (nem jogszabály)- tisztségviselői egyedi határozata (nem jogszabály)- nem önkormányzati hatáskör
Hatásvizsgálat elvégzése: <ol style="list-style-type: none">1. A forma megválasztása elsősorban jogi kérdés: jegyző (más jogi szakértő bevonása);2. Ha lehetőség van mindkét	<p><u>Megjegyzés: A nem jogszabályi formában megjelenő döntések esetében, a jogszabályi formára</u></p>

formára, célszerűségi kérdés (melyik a szabályozási tárgykörnek jobban megfelelő) jegyző (más jogi szakértő bevonása), tisztségviselő, jogalkalmazó (konkrét ügyintéző)	<u>kidolgozott minta megfelelően alkalmazható!</u>
---	--

b)

Rendeletalkotás elhatározása	
Források:	Amennyiben az adott probléma, döntési helyzet (változtatási igény) rendeleti úton oldható meg a korábbi hatásvizsgálat alapján, a rendeletalkotás elhatározása: az előterjesztésben és a rendeletalkotási javaslatban ölt testet.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> <ul style="list-style-type: none">- Egyszerűen új rendeletet kell alkotni?- Kell-e az új rendelt megalkotása miatt más rendelet(ek)et módosítani?- A cél már meglévő rendelet módosításával valósítható meg?	Döntési lehetőség <ul style="list-style-type: none">- új rendelet;- korábbi rendelet módosítása- korábbi rendelet hatályon kívül helyezése
Hatásvizsgálat elvégzése: <ul style="list-style-type: none">- A forma megválasztása elsősorban jogi kérdés: jegyző (más jogi szakértő bevonása); jogi szakértő bevonása), tisztségviselő, jogalkalmazó	

(konkrét ügyintéző)	
---------------------	--

c)

Rendeletalkotás elhatározása Döntéselőkészítés Komplex hatásvizsgálat	
Források:	A komplex hatásvizsgálat eredményeként a rendeletalkotási javaslat az előterjesztésben jelenik meg.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Komplex hatásvizsgálat	A hatásvizsgálat eredményeit az előterjesztés tartalmazza: <ul style="list-style-type: none">- a realis lehetőség felvázolása;- előnyök és hátrányok;- pénzügyi tisztánlátás,- több döntési változat (szövegjavaslat) esetében a várható hasznok és költségek valamennyi változatnál;- gyakorlati eredmény;- a nem kívánt kövekezmények megjelenítése, annak bemutatása, hogy azokat miként küszöböli ki a tervezet;- az alkalmazott módszerek bemutatása (szükséges mértékben);
Hatásvizsgálat elvégzése: Az alább részletezett speciális hatásvizsgálati tényezőket végső sorban az előterjesztést készítő önti végleges formába. Az előterjesztőnek (előterjesztést készítőnek kell a hatásvizsgálat szempontjait érvényesítenie)	

	<ul style="list-style-type: none">- a módszerválaszás bemutatása (nem releváns információk kerülése) - konkrétan, tömör, döntés/jogalkotást könnyítő módszer
--	---

d)

Rendeletalkotás elhatározása Döntéselőkészítés Komplex hatásvizsgálat	
Források:	A komplex hatásvizsgálat eredményeként a rendeletalkotási javaslat az előterjesztésben jelenik meg.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Komplex hatásvizsgálat	<u>Gazdasági hatáselemzés:</u> <ul style="list-style-type: none">- a célkitűzések megvalósításához szükséges anyagi erőforrás-szükségletek meghatározása- pénzügyi és más dimenziókban kifejezhető haszon meghatározása, megbecslése- A jogszabály hasznainak és költségeinek meghatározása- a jogok és kötelezettségek megállapításával keletkező szükségszerű terhek; (közvetlen és közvetett hatások)- a szabályozás költség- és haszonvonzatainak feltérképezése tehát az egyes szabályokhoz- (releváns költségek, bevételek,
Hatásvizsgálat elvégzése: Gazdasági hatáselemzés: <ul style="list-style-type: none">- jegyző, a hivatal gazdasági szakértője, a rendeletalkotás területének hivatali szakértője;- külső szakértő, gazdasági szakértő bevonása (függetlenség, külső rátekintés)	

	hasznok
--	---------

e)

Rendeletalkotás elhatározása Döntéselőkészítés Komplex hatásvizsgálat	
Források:	A komplex hatásvizsgálat eredményeként a rendeletalkotási javaslat az előterjesztésben jelenik meg.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Komplex hatásvizsgálat	<u>Társadalmi hatások elemzése</u> <ul style="list-style-type: none">- társadalmi igazságosság (jogok és kötelezettségek arányos, diszkriminációmentes megoszlása)- fenntartható fejlődés (jogintézmények legitimitása és a rendelkezésre álló erőforrások lehetővé teszik-e a folyamatos működést, alkalmazást),- támogatott vagy visszaszorítandó társadalmi jelenségek tételes számbavétele
Hatásvizsgálat elvégzése: Társadalmi hatások elemzése: <ul style="list-style-type: none">- jegyző, a hivatal adott társadalmi kérdésben szakértő alkalmazottja, a rendeletalkotás területének hivatali szakértője;- külső szakértő (függetlenség, külső rátekintés)- tisztségviselők (politikai szempont	

becsatornázható) - társadalmi szervezetek, egyházak, civil szféra, - más önkormányzatok	
---	--

f)

Rendeletalkotás elhatározása Döntéselőkészítés Komplex hatásvizsgálat	
Források:	A komplex hatásvizsgálat eredményeként a rendeletalkotási javaslat az előterjesztésben jelenik meg.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Komplex hatásvizsgálat	<u>Környezetvédelmi hatásvizsgálat</u> <ul style="list-style-type: none">- a fenntartható fejlődés;- szabályozási aktus környezetre gyakorolt hatásának vizsgálata- az egyes emberi beavatkozások lehetséges környezeti hatásának vizsgálata;- lokális és globális hatások;- hazai és nemzetközi példák
Hatásvizsgálat elvégzése: Környezeti hatások elemzése: <ul style="list-style-type: none">- jegyző, a hivatal környezetvédelem ekintetében szakértelemmel rendelkező szakértője; külső szakértő (függetlenség, külső rátekintés)- környezetvédelmi hatóság	

g)

Rendeletalkotás elhatározása Döntéselőkészítés Komplex hatásvizsgálat	
Források:	A komplex hatásvizsgálat eredményeként a rendeletalkotási javaslat az előterjesztésben jelenik meg.
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Komplex hatásvizsgálat	<u>Egészségügyi hatások vizsgálata</u> - egészségi állapotra befolyással bíró - környezeti, - gazdasági, - közlekedési, - infrastrukturális, - képzési tényezők emberekre gyakorolt élettani, lelki, életmódbeli következményeinek köre
Hatásvizsgálat elvégzése: Egészségügyi hatások elemzése: - jegyző, a hivatal egészségügy tekintetében szakértelemmel rendelkező szakértője; külső szakértő (függetlenség, külső rátekintés) - környezetvédelmi hatóság - ÁNTSZ - Az Önkormányzat területén működő háziorvosok véleménye	

h)

Rendeletalkotás elhatározása Rendelettervezet koherencia vizsgálata	
Források:	Jogszabály szerkesztési technikát leíró jogszabályok (kiinduló pont a jogalkotási tv.)
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Koherencia vizsgálat	A jogszabály külső és belső összhangja: 1. Külső összhang <ul style="list-style-type: none">- Az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó joganyaga- A Magyar Alkotmány- További magasabb szintű jogszabályok Szemponatok: <ul style="list-style-type: none">- A magasabb szint által szabályozott kérdéssel ellentétes jogalkotás tilalma;- A magasabb szinten nem szabályozott helyi közügyet érintő szabályozás lehetősége, adott esetben kötelezettsége;- A felhatalmazó jogszabály rendszerének figyelembevétele, a felhatalmazással érintett

	<p>szabályozandó kérdések körén való túlterjeszkedés tilalma;</p> <ul style="list-style-type: none"> - A magasabb szinten meghatározott elvek újrafogalmazásának tilalma; - A magasabb szinten megfogalmazott rendelkezés megismétlésének szükségtelensége; - A magasabb szinten megfogalmazott definíció, pontos átvétele illetve pontos visszautalás arra, amennyiben a definíciótól eltérés szükséges, úgy az elhatárolás pontos megtétele <p>Azonos szintű jogszabályok esetében</p> <ul style="list-style-type: none"> - A szabályozási tárgy duplikációjának tilalma; - Ellentétes rendelkezések tilalma; - Hasonló tárgykörű azonos szintű jogszabályok hatályának szövegszerű elhatárolása (pl. jelen rendelet nem alkalmazható a ...);
--	--

	<p>2. Belső összhang:</p> <ul style="list-style-type: none">- Definíciók, fogalmak, következetes alkalmazása;- Jogszabályok megjelölésének következetes alkalmazása;- A jogszabály időtállóságára törekvés- (minél kevesebb olyan fogalom legyen aminek a változása a jogszabály módosítását eredményezi)- Főszabály , kivétel, alkivétel pontos elhatárolása;
--	---

i)

Utólagos Hatásvizsgálat	
Források:	<ul style="list-style-type: none">• lakossági igény,• kötelezően meghozandó döntés,• képviselői, testületi kezdeményezés,• egyéb forrás,• az elérni kívánt cél (pl. bevételek növelése, környezetszennyezés csökkentése) nem valósul meg,• felügyeleti szerv jelzése,
<u>Hatásvizsgálati pont:</u> Az utólagos hatásvizsgálatnak elsősorban arra kell választ adnia, hogy az előzetes hatásvizsgálat során megfogalmazott célok az előzetes hatásvizsgálatban meghatározott hatások kiváltása mellett valósulnak-e meg. A jogalkotó és jogalkalmazó szervezetek figyelemmel kell kísérniük a jogszabály alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre	Eszközválasztás: <ol style="list-style-type: none">1. Hatályon kívül helyezés;2. Hatályon kívül helyezés új jogszabály (rendelet) megalkotása;3. Jogszabály (rendelet) módosítás A jog hatékonyságának vizsgálata (utólagos) <ul style="list-style-type: none">■ közgazdasági megközelítés

juttatásukat gátló körülményeket, és a tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell.

Felmerülő hatásvizsgálati helyzetek és okai:

1. Személyi, technikai feltételek hiánya miatt a végrehajtás ellenőrzése csak esetenként, hiányosan történik meg;
2. Nem minden esetben gondoskodik a jogalkotó a végrehajtás megszervezéséről, hiányzik a végrehajtásról történő beszámoltatás, ennek eljárási mechanizmusa kialakulatlan;
3. A címzettek igen kevés tényleges segítséget kapnak a jogalkotótól;
4. A normasértések felderítése az esetek jelentős részében elmarad;
5. Jogalkotási „roham”, nincs lehetőség az elmélyült megismerésre.

(hasznosság, költségek)

- jogsociológiai megközelítésű elemzés pszicho-szociális körülmények (jogrendbe vetett bizalom, jogszolgáltatás iránti tisztelet)
- rendszertani megközelítés egymásra ható jogszabályok rendszere
- Az utólagos hatásvizsgálat során az előzetes hatásvizsgálat minden módszere megfelelően alkalmazható

Hatásvizsgálat elvégzése:

3. A forma megválasztása
elsősorban jogi kérdés: jegyző
(más jogi szakértő bevonása);
4. A probléma felismerése, tehát a
nem jogtechnikai rész, minden
olyan szereplő bevonásával
történhet, aki az előzetes
hatásvizsgálatban részt vett

