

Közigazgatási interferenciák területei az élelmiszer-ellátásban¹

Tózsá István

Ahhoz, hogy az élelmiszer-ellátásnak lakossági, belpolitikai hangulatjavító szerepe legyen, fontos, hogy az élelmiszerek elérhetősége, minősége és az ára találkozzon a társadalmi elvárásokkal, és szükséges az állam beavatkozása a közigazgatás intézményrendszerén keresztül. Ennek a fejezetnek – célja szerint – arra kell rávilágítania, milyen szerteágazó állami irányítás és szabályozás, ellenőrzés és együttműködés érvényesül ennek az igen fontos ellátási területnek a biztosításában. Úgy is felfogható ez a fejezet, mint az élelmiszer-alapellátás közigazgatási szempontú feltérképezése, rendszerezése.

Az élelmiszer-ellátás pozicionálása a közigazgatáson belül

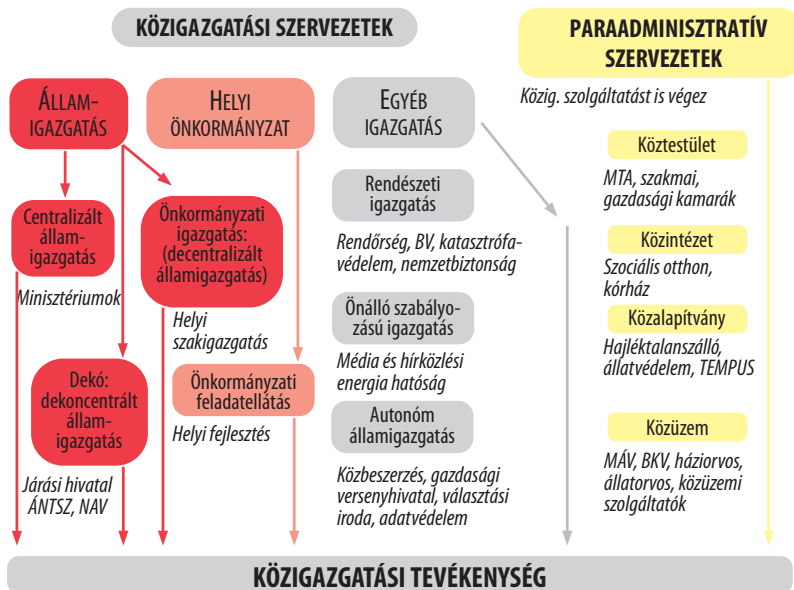
Az élelmiszer-ellátás, illetve -alapellátás a közüzemi, ezen belül a közmű, az energia- és a hírközlési alapellátáshoz hasonlóan kiemelt, stratégiai jelentőségű állami szolgáltatási terület, amely az ellátás színvonalát befolyásoló sokféle szakigazgatási illetékesség miatt olyan mértékben összetett, hogy a közigazgatás-tudomány eddig kevés figyelmet fordított rá.² A szakterületet inkább az üzleti szféra egyik területi manifesztációjának tekintik, az államtól e téren elvárt, a lakosság élelmiszer-alapellátását biztosító tevékenységet, kötelezettségeket a gazdasági szakirányítás gyűjtőfogalom alatt a kereskedelmi szakigazgatás tárgyalta. Látnivaló azonban ebből a tanulmánykötetből is, hogy a kereskedelmi igazgatás egymagában alkalmatlan lenne az élelmiszer-alapellátást érintő szakigazgatási feladatok ellátására. Ebben részt vállal – szervezeti szinten – például az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattól kezdve, az élelmiszer-gazdasági kamarákon és a közlekedési igazgatás szervezetén át a települési önkormányzatokig számos közigazgatási szervezet. Ennek a fejezetnek a célja, hogy ezeket áttekintse, s megpróbálja az élelmiszer-alapellátást a közigazgatási szervezetek illetékességében feltérképezni – természetesen csak vázlatosan.

¹ A szolgáltatásokban az alapellátás a lakosság mindennapi szükségleteit kielégítő szolgáltatás, míg a közép-, illetve felsőfokú ellátás a kínálat és választék egyre szélesebb skáláját biztosítja, és egyre nagyobb lélekszámú településekhez köthető; például: általános iskola, középiskola, egyetem; vagy: kisbolt, szakbolt, áruház. Ebben a fejezetben, bár a kötet az élelmiszer-ellátásra mint alapellátásra koncentrál, az államigazgatási beavatkozással kapcsolatos megállapítások általános érvényűek, ezért gyakran szerepel az élelmiszer-ellátás kifejezés az élelmiszer-alapellátás helyett.

² Az Államigazgatási Főiskola és jogutódai oktatási portfóliójában soha nem jelent meg önállóan az élelmiszer-alapellátás, csak mint a gazdasági és kereskedelmi szakigazgatás egyik területe.

Az információs társadalomban, az okosvárosok szolgáltatásszervezésében intelligens programok fogják irányítani a szolgáltatások elérhetőségét, s az ilyen minőségű és szintű szolgáltatásszervezés nem nélkülözheti a strukturális megközelítést és látásmódot.

Az 1. ábra a közigazgatás vázlatos szerkezetét szemlélteti, hogy milyen jellegű állami szervezetek milyen kapcsolati hálózatban tevékenykednek ezen a téren.



1. ábra

A közigazgatási szervezetek rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

Az élelmiszer-alapellátásban szerepet vállaló közigazgatási szervezetek és funkciók egy sor szakigazgatási területet érintenek. Az alábbi felsorolás vállalkozik ezek típusok szerinti csoportosítására.

Államigazgatási központi és dekoncentrált szervek:

- agrárigazgatás (élelmiszerlánc-felügyelet, élelmiszer-biztonság, élelmiszer-feldolgozás, vad- és halgazdálkodás, támogatási rendszerek);
- élelmiszeripari igazgatás (stratégiai tervezés és támogatások);
- növényegészségügyi hatóság;
- állategészségügyi hatóság;
- tisztiorvosi szolgálat (ÁNTSZ: járványügy, köztisztaság);
- munkaügy, munkavédelem;
- vidékfejlesztés (REL, szociális szövetkezeti támogatási rendszer);
- kereskedelmi igazgatás (kül- és belkereskedelmi);
- fogyasztóvédelmi hatóság;
- közlekedésigazgatás (tervezés, működtetés, fenntartás, rendészet);
- logisztikai igazgatás (raktározás, szállítás);
- adó- és vámigazgatás (NAV).

Paraadminisztratív szervek a köztestületek (agrár- és élelmiszergazdasági kamarák, élelmiszer terméktanácsok). Az autonóm és rendészeti államigazgatási szervek pedig a gazdasági versenyhivatal (piacfelügyelet, árhatóság) és a védelmi igazgatás (katasztrófaelhárítás, rendészet). A helyi önkormányzatok (közétkeztetés, szociális ellátás, élelmiszer-termelő szociális szövetkezetek) decentralizált szervek. Ezek egymással való interferenciája, egymáshoz kapcsolódó funkciói jelentik azokat az információkat, amelyek az okosvárosok intelligens szolgáltatásszervezési rendszereinek tervezéséhez elengedhetetlenek.



2. ábra

Az élelmiszer-alapellátás mint közigazgatási interferenciaterület. Az élelmiszer-alapellátást meghatározó, kialakító, befolyásoló közigazgatási szervezettípusok

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti tényezőknek az élelmiszer-ellátásban betöltött garanciális/kockázati szerepét kell meghatározni az okosváros, okosrégió mobilinformációs alkalmazásoknak, mégpedig nem gazdasági, piaci, hanem államigazgatási szervezési szempontból. Az okosalkalmazások fejlesztőinek tisztában kell lenniük az élelmiszer-alapellátás közigazgatási kapcsolataival és hálózatával (a stakeholderszervezetek és a köztük lévő funkcionális kapcsolatok felrajzolásával). Közigazgatás-tudományi kutatás szempontjából azonban jóval több potenciál van a témában. Amennyiben mérhető módon szeretné az állam látni az egyik legfontosabb alapellátásának az igazgatási kockázatát/biztonságát, akkor erre egy külön kutatást kell dedikálnia. Egy ilyen kutatás adatszolgáltatás útján mérhetővé teszi az ellátási lánc állami (igazgatási/hatósági) funkcióinak a működését fenntarthatósági, fogyasztóbaráti (állampolgári) szempontból, rávilágítva a biztonsági szűrők fontosságára, valamint a szervezési, szervezeti megoldásokból adódó diszfunkciókra, illetve az ellátási lánc működését befolyásoló (állami, igazgatási) stakeholderek szerepére, hatékonyságára.

A fenntartható élelmiszer-alapellátás modellje Magyarországon az ebben a fejezetben felrajzolt államigazgatási, önkormányzati és paraadminisztrációs szervezeti és működési ábrát fejleszti tovább a gazdasági, kereskedelmi, urbanizációs, katasztrófavédelmi, logisztikai aspektusokkal kiegészítve.

Államigazgatási kompetencia az élelmiszer-ellátás területén

Agrárigazgatás

Az agrárigazgatás az élelmiszer-alapellátás szempontjából a mezőgazdasággal, élelmiszeriparral, vadászattal és halászattal összefüggő tevékenységek állami szabályozási és felügyeleti rendszere, amely magában foglalja az ezekhez kapcsolódó szervezeteket és a hatósági feladatok ellátását is.

Élelmiszerlánc-felügyelet

Az élelmiszerlánc-felügyelet azon folyamatok hatósági felügyeletét jelenti, amelyek közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerekre. (Az élelmiszerlánc része például a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növénytermesztés, növényvédelem, állatgyógyászati termék előállítása, forgalomba hozatala.)

Élelmiszer-biztonság

Az élelmiszer-biztonság azt jelenti, hogy az élelmiszerek előállítása és forgalmazása egész folyamatában biztosítva van, hogy azok ne veszélyeztessék a fogyasztó egészségét – amennyiben azokat a rendeltetési célnak megfelelően készítik el és fogyasztják. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) 2012. március 15-én alakult meg. A hivatal a mindenkori agrárminisztérium háttérintézményeként országos hatáskörben felügyeli az élelmiszerlánc-biztonsági szabályok betartását, küzd az élelmiszer-hamisítások és a feketegazdaság ellen. „A hivatal küldetése a 2014-ben kidolgozott Élelmiszerlánc-biztonsági Stratégiában megfogalmazott célkitűzések megvalósítása, a magyar élelmiszerlánc-biztonság védelme és javítása a termőföldtől az asztalig, valamint hozzájárul ahhoz, hogy a vásárló minőségi élelmiszerral találkozzon. Ennek érdekében a hagyományosnak mondott hatósági intézkedések hatékonyságának javítása mellett a NÉBIH nagy figyelmet fordít az ellenőrzésekből, vizsgálatokból eredő információk gyűjtésére, feldolgozására és közérthető módon való megosztására, kommunikálására. A hivatal kiemelt fontosságúnak tartja, hogy a szakmai érdekeken túl mindenkor eleget tegyen a magyar lakosság elvárásainak. Teszi ezt a folyamatosan fejlesztett laborhálózatával és a szerteágazó szakértelemmel rendelkező szakemberei által alkotott tudásbázissal.” – fogalmazta meg Oravecz Márton, a hivatal elnöke (ORAVECZ é. n.).

Élelmiszer-feldolgozás

Az élelmiszer-feldolgozás a mezőgazdaság, vad- és halgazdálkodás által előállított, élelmiszercélú alapanyagok fogyasztásra történő előkészítését jelenti, amely során különféle feldolgozási technológiák alkalmazásával a népelelmezési elvárásokat és igényeket kielégítő, magasabb hozzáadott értéket képviselő élelmiszertermékek előállítására kerül sor.

Vadgazdálkodás, vadászat

A vadgazdálkodás a vad élőhelyének védelme, a vadállomány fennmaradásának és fenntartható hasznosításának hosszú távú biztosítása gazdálkodói érdek a vadászterületen folytatott különböző gazdálkodási tevékenységek és természetvédelmi célok közötti összhang megteremtésével. Ennek egyik eszköze a vadászat, amely a vadászati jog szakszerű gyakorlásával biztosítja a vadállomány fenntartható hasznosítását, a vadkár elfogadható szinten tartását, illetve a vadászatok értékesítésével jelenti az ágazat fő bevételi forrását, hozzájárulva ezzel a minőségi turizmushoz.

Halgazdálkodás

A halgazdálkodás az államot megillető halászati jog hasznosítására, a hálnak megengedett módon és eszközzel való fogására – ideértve a horgászatot is –, illetve gyűjtésére, a hal tenyésztésére, tartására, telepítésére, valamint a hal és élőhelyének védelmére, irányuló tevékenységek összessége.

Növényegészségügy

A szakterület a NÉBIH részeként a magyar és az európai mezőgazdasági takarmány- és élelmiszer-termesztést védi az idegen károsítók és káros anyagok bejutásától és hatásától. Ennek keretében vizsgálja a zöldség és gyümölcs, a borászat, valamint a takarmány és gabona termesztésének, tárolásának és forgalomba hozatalának biztonságosságát.

Állategészségügy

A szakterület a NÉBIH részeként mint területi igazgatóságokra osztott dekoncentrált igazgatási szerv foglalkozik az állatok tartásának, szaporításának, tenyésztésének, szállításának és forgalomba hozatalának állategészségügyi vonatkozásaival és az állatok állategészségügyi ellátásával és felügyeletével.

Élelmiszerpiaci felügyelet

„A piacfelügyelet célja, hogy a forgalomba szánt vagy forgalmazott termékek megfeleljenek a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, ne jelentsenek veszélyt a fogyasztók életére, egészségére, a környezetre és a közérdekre. A piacfelügyelet célja továbbá annak biztosítása, hogy a termények és termékek megfeleljenek a vonatkozó európai uniós és hazai jogszabályokban foglalt követelményeknek. A követelmények érvényesülését a piacfelügyeleti hatóságok ellenőrzik, akik rendelkeznek a tevékenységük ellátásához szükséges jogosultságokkal. A piacfelügyeleti hatóságok feladat- és hatáskörüket függetlenül, pártatlanul és elfogulatlanul, a jóhiszeműség és a tisztesség elvének figyelembevételével végzik, eljárásuk során

együttműködnek a gazdasági szereplőkkel, intézkedéseik hatékonyak, arányosak és kellően visszatartó erejűek.

A piacfelügyeleti hatóságok jogosultak bármely termék biztonságosságát, megfelelőségét, illetve dokumentációját ellenőrizni, továbbá jogosultak laboratóriumi vizsgálat céljából mintát venni, az érintett gazdasági szereplő székhelyére, telephelyére belépni, illetve a szükséges információkat, és dokumentációkat a gazdasági szereplőktől bekérni, illetőleg a gazdasági szereplőket nyilatkozattételre felhívni. A súlyos veszélyt jelentő terméket a piacfelügyeleti hatóságok lefoglalhatják, megsemmisíthetik, illetve elrendelhetik azok forgalomból történő kivonását és/vagy visszahívását.

Magyarországon elsődlegesen a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság felelős a piacfelügyeleti tevékenység ellátásáért, amelynek keretében a Hatóság a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségekkel együtt ellenőrzi a fogyasztási cikkek biztonságosságát és megfelelőségét” (fogyasztovedelem.kormany.hu).

Fogyasztóvédelem

Az élelmiszer-kereskedelemben a fogyasztók érdekében fellépő államigazgatást jelenti. Dekoncentrált (területi kirendeltségekkel működő) államigazgatási szerveket hoz létre ellenőrzés, elbírálás és bírság kiszabása céljából. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság az élelmiszer-ellátásban ellenőrzi a termékek és termények, illetve a vendéglátóipari szolgáltatások biztonságát; minőségét; ezzel kapcsolatban laboratóriumi vizsgálatokat végeztet el az NFH két akkreditált laboratóriumában. Amennyiben a hatóság megállapítja a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megsértését, akkor:

- előírhatja, hogy a gazdasági szereplő hagyjon fel a jogsértéssel;
- megtilthatja a jogsértő magatartás, reklám folytatását, a termék forgalmazását;
- kötelezheti a gazdasági szereplőt a hiányosságok megszüntetésére;
- elrendelheti a fogyasztók életére, egészségére és biztonságára veszélyt jelentő termék forgalomból történő kivonását, vagy megsemmisítését, az üzlet bezárását; továbbá:
- vehet mintát, tarthat próbavásárlást, valamint szabhat ki bírságot.

Hatásköre kiterjed az üzletek nyitvatartására, a vásárlók könyve ellenőrzésére, a minőségi kifogások, panaszok kivizsgálására, a hatósági árak betartásának, az elszámolások, számlák, nyugták helyességének ellenőrzésére, mérésére. Jogosítványai szerint bármely helyiségbe beléphet, iratba, nyilvántartásba betekinthez, felvilágosítást kérhet. Ellenőrizheti a mérőeszközök hitelességét, az élelmiszer-termékek minőségét, összetételét, előállítási módját, eredetét, csomagolásmódját, tárolását. A fogyasztóvédelmi hatóság egyben szabálysértési hatóság is, amely közigazgatási határozatot hoz. Eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai vonatkoznak.

A fogyasztóvédelmet ezenkívül a versenytörvény (a fogyasztók megtévesztésével kapcsolatban), a fogyasztóvédelmi törvény (a tájékoztatással és az áru minőségével kap-

csolatban),³ a polgári törvénykönyv (a szavatossággal kapcsolatban) és a reklámtörvény is szabályozza. Az élelmiszer-ellátás területén a fogyasztóvédelemben a tájékoztatáshoz való jog magában foglalja az áru árával, minőségével, összetételével és szavatosságával kapcsolatos információt. A jogi védelemhez való jog tartalmazza, hogy a fogyasztó milyen eszközöket vehet igénybe jogai érvényesítéséhez, ha megtévesztő információt kap az árurol, vagy megtévesztésre alkalmas árujelzős terméket vagy terményt vásárol.

Állami Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ)

Az ÁNTSZ állami költségvetésből működtetett, területi kirendeltségekkel és laboratóriumokkal is rendelkező dekoncentrált államigazgatási szerv, a központi igazgatás része. Az élelmiszer-kereskedelem és a vendéglátás területén az ÁNTSZ járványügyi és közegészségügyi szakigazgatási feladatai jelennek meg. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) az ÁNTSZ-ről szóló 1991. évi XI. törvényben foglalt népegészségügyi célok elérése érdekében a közegészségügy (ezen belül esetünkben az élelmezés- és táplálkozásügy), a járványügy (fertőző és nem fertőző betegségek epidemiológiája), az egészségfejlesztés (egészségnevelés, egészségvédelem), az egészségügyi igazgatás és koordináció, az egészségügyi és gyógyszerellátás területén ellátja az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat központi irányítási, összehangolási feladatait.

Az ÁNTSZ élelmiszer-ellátást közvetlenül érintő területei az alábbiak: közreműködik a magyar nemzeti élelmezés és táplálkozáspolitika kialakításában; elvégzi a táplálkozással összefüggő biokémiai összetevők laboratóriumi meghatározását; ellenőrzés során elvégzi az élelmiszerek, közétkeztetésben felszolgált ételek és kozmetikai termékek laboratóriumi vizsgálatait.

Adó- és vámügyi igazgatás

A pénzügyi igazgatás természetesen minden gazdasági szervezet, így az élelmiszer-előállítás, az élelmiszerimport, az élelmiszer-kereskedelem és a vendéglátás gazdálkodási kereteit is meghatározza, ezzel a könyvelésükre, számvitelükre, vám- és adófizetési kötelezettségeikre gyakorol olyan hatást, amely a szolgáltatás, ellátás színvonalán is szükségszerűen érződik. Fő közigazgatási szerve az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám és Pénzügyőrség (VP), jogutódja a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) a 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adóhivatalról értelmében.

A NAV államigazgatási, fegyveres, rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatalként működő központi államigazgatási szervezet, amely feladatait központi és területi (dekoncentrált) kirendeltségei útján látja el. Az adóigazgatás (általános forgalmi adó, jövedéki adó, visszaigénylések, behajtások) és a vámigazgatás (importvámok) mellett az élelmiszer-termelésben és -kereskedelemben, valamint a vendéglátásban érintett szervezetek helyi (iparüzési) adózás alanyai is, amelynek a települési önkormányzatok a kedvezményezettjei.

³ Az élelmiszer-ellátásban a címkézés: magyar nyelven feltüntetve az előállító neve címe, a termék származási helye, mennyisége, ára/egységára, pontos összetevői, szavatossági ideje.

Bel- és külkereskedelmi szakigazgatás

A 2005. évi CLXV. törvény szabályozza. Alanyi hatálya a kereskedelemmel – így az élelmiszer-kereskedelemmel is – kapcsolatos tevékenységet kifejtő személyekre és a kereskedelmi igazgatást végző szervekre, tárgyi hatálya pedig a kereskedelmi tevékenység folytatására és ellenőrzésére terjed ki. Élelmiszer-kereskedelmi tevékenységnek minősül a élelmiszer-kiskereskedelmi és -nagykereskedelmi, élelmiszer-kereskedelmi ügynöki tevékenység, a vendéglátás és a csomagküldő internetes (elektronikus) élelmiszer-kereskedelem.

Az élelmiszer-kereskedelmi tevékenység színterei: üzlet, piac, vásár, közterület, internetes tér. A kereskedelmi tevékenység feltétele a működési engedély, amely azonban nem szükséges a határon átnyúló kereskedelem, az automatából történő értékesítés, a piaci és vásári értékesítéshez. A kistermelői, üzleten kívüli termékértékesítésről külön jogszabály rendelkezik. Az élelmiszer-kereskedelmi tevékenység ellenőrzése az ÁNTSZ, a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség és a Gazdasági Versenyhivatal illetékességi körébe tartozik. Szankciói: ideiglenes vagy azonnali bezárás, nyitvatartás korlátozása, működési engedély visszavonása (azonnal végrehajtandó határozat formájában).

Az uniós csatlakozás után a közigazgatás a belkereskedelem és az Európai Unión kívüli országok esetén alkalmazott külkereskedelem mellett megkülönbözteti a közösségi kereskedelmet. A közösségi élelmiszer-kereskedelemben vám vagy egyéb korlátozás nem alkalmazható, kivéve az emberi, állati és növényi egészséget érintő termékeket, terményeket. A korlátozástól meg kell különböztetni az adóztatást. Az adóztatásra a tagállami szabályozás érvényesül. Az adókötelezettségek közül kiemelkedő az áfa, a jövedéki adó, regisztrációs adó, az energiaadó, valamint a környezetvédelmi termékdíj.

Az uniós országokkal folytatott kereskedelem a klasszikus külkereskedelem (az export mint kivitel, az import mint külföldről beszerzés). Az élelmiszer-ellátásban az utóbbi hatásával kell számolni. A külkereskedelemben importált/behozott élelmiszerekre vámkötelezettség érvényesül. Az importengedélyezés a kereskedelmi jelleggel forgalmazott, tételesen meghatározott élelmiszerekre terjed ki. A behozatali vám és az aktuális valutaárfolyam jelentősen befolyásolja a termék árát. A külkereskedelemben alkalmazott preferenciák: az exporthitel-támogatás és a fogyasztásihitel-kedvezmény.

Munkaügyi szakigazgatás

A munkaügyi szakigazgatás feladata a lakosság foglalkoztatási, jövedelemszerzési lehetőségeinek és megélhetési biztonságának megteremtése munkahelyek biztosításával, a munkaviszony szabályozásával és a munkaügyi viták eljárásrendjének kialakításával – az élelmiszer-ellátás területén is.

A foglalkoztatási feltételek befolyásolása mellett a munkaügyi igazgatás feladata a bérezés ellenőrzése, a munkanélküliek támogatása, képzése és a munkavédelmi, balesetvédelmi felügyelet ellátása. A központi igazgatás a munkaadók és munkavállalók érdekképviseleti fórumait, a területi munkaügyi tanácsokat és a helyi önkormányzatokat is bevonja a munkaügyi igazgatást érintő döntések meghozatalába. Ezek révén természetesen az élelmiszer-ellátás munkaerő-szükségletének megfelelő szinten tartása is a munkaügyi igazgatástól függ.

Az élelmiszer-alapellátásban az infrastruktúra működése, színvonala elsősorban a munkavédelem függvénye. Felelős szervei az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) területi felügyelőségei, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megyei igazgatóságai. Az 1993. évi XCIII. törvény munkavédelmi szabályainak hatálya kiterjed minden szervezett munkavégzésre, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik, így természetesen szabályozza az élelmiszer-ellátás és ehhez kapcsolódóan a vendéglátás működését, színvonalát. A munkavédelem feladata a szervezett munkavégzés biztonsági, valamint egészségügyi követelményeinek és feltételeinek a biztosítása, illetve a szabályok betartatása. A munkavédelmi közigazgatás hatósági tevékenysége az előírt feltételek és követelmények feletti őrködés, valamint a követelmények megszegésének szankcionálása. A vendéglátásban különösen fontos a munkavégzés higiéniai előírásainak a betartása, amelyet az ÁNTSZ ellenőriz. Az élelmiszer-kereskedelemben és a vendéglátásban a munkavégzés tárgyi és személyi feltételei szintén befolyásolják az ellátás, szolgáltatás színvonalát; ezen a területen az ellenőrzés az OMMF feladata.

A közlekedés szakigazgatása

A közlekedés, a személyek és áruk helyváltoztatása a környezetünkben, és ezáltal a személyek, valamint a javak közötti térbeli távolságok áthidalása mind meghatározza az élelmiszer-alapellátás minőségét is. A közlekedési közigazgatás feladatai közé tartozik a közlekedési infrastruktúra (közutak, vasutak, hidak, alagutak, felül- és aluljárók, parkolók stb.) kiépítésének és fejlesztésének menedzselése; a közlekedést érintő tulajdonrendszer meghatározása; a közlekedési szolgáltatás (tömegközlekedési járatok) finanszírozási rendszerének meghatározása; a közlekedési rendszer biztonságának meghatározása és a közlekedéssel kapcsolatos szolgáltatási tevékenység szabályozása.

Az alapvető közlekedésügyi igazgatási normák meghatározása az országgyűlés kompetenciája (például az 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről). A kormány terjeszti az országgyűlés elé a közlekedés hosszú távú stratégiai tervét és a közlekedés közigazgatási szervezeti rendszerének módosításait. A feladat- és hatáskör szabályozását a központi igazgatásban a 2006. évi LVII. törvény szabályozza. Eszerint a hatályos kormányrendeletekben megállapított jogosultságokat és hatásköröket a központi igazgatás az alábbi szervezetek közreműködésével gyakorolja: Polgári Légiközlekedési Hatóság, Közlekedésbiztonsági Szervezet, Magyar Vasúti Hivatal, Közlekedési Főfelügyelet, Központi Közlekedési Felügyelet, megyei közlekedési felügyeletek, a rendőrség közlekedésrendszete és az önkormányzatok hatósági jogkört gyakorló (jegyzői).

Területfejlesztés

A területfejlesztés forráselosztó funkciója, a fejlesztési operatív programok irányító hatásáigain keresztül az élelmiszer-alapellátás intézményrendszerét is alapvetően befolyásolhatja. Hol milyen ellátási infrastruktúrára miért van szükség, és ez milyen forrásokból valósulhat meg? A közigazgatás ilyen tevékenysége jó esetben kiegészíti a piac által kreált ellátási infrastruktúrát, az egyenletesebb területi fejlődés biztosítása érdekében.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) 8. §-a rendelkezik az Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum (OTÉF) működéséről, amely a kormány, a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti konzultáció és tárgyalások érdekegyeztető fóruma.

A területfejlesztés rendszerének megújítása során a regionális fejlesztési tanácsok és megyei területfejlesztési tanácsok megszüntetésével a megyei önkormányzatok hatáskörébe kerültek a területfejlesztési feladatok. A megyei önkormányzatok összehangolják a kormányzat, a települési önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit, miközben a tervezés és a végrehajtás során gondoskodnak a partnerség elvének érvényesítéséről. A megyei önkormányzatok a régió állam-, illetve megyehatárokon túlterjedő, továbbá a kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre.

Egyéb (védelmi és gazdasági) igazgatási kompetencia az élelmiszer-alapellátás területén

Rendészeti igazgatás

A rendészet a közigazgatási tevékenység egyik jellegzetes típusa, amely elsősorban – de korántsem kizárólagosan – a fegyveres testületek és egyéb rendészeti szervek tevékenységéhez kapcsolódik. A rendészeti igazgatás jelen van minden igazgatási ágazaton belül, amikor a jogok, kötelezettségek közvetlenül a jogszabályokból áramlanak a jogalanyokra, s ezért a jogszabályok érvényesítése nem a jogalkalmazás közbejöttével, hanem a rendészet eszközeivel történik. A katasztrófavédelem (árvíz, tűz, baleset alkalmával), valamint az ellátási tevékenység biztonságát garantáló rendőrség, polgárőrség, önkormányzati rendészet és biztonsági őrző-védő szolgáltatások jelenléte – természetesen – nélkülözhetetlen tényező az élelmiszer-alapellátás zavartalanságának biztosítása érdekében – is.

A gazdasági verseny felügyelete

A gazdasági versenyfelügyeleti igazgatás az élelmiszer-ellátás területén is magába foglalja a tisztességes piaci verseny biztosítását, a piac és az ár felügyeletét, valamint a hatósági ármegállapítást.

A Gazdasági Versenyhivatal

Központi államigazgatási szerv. Hatáskörébe tartozik, hogy közjogi eszközöket alkalmazva kiküszöbölje a versenyt korlátozó jelenségeket – többek között az élelmiszer-alapellátás üzleti szervezetei között is. Eljárása során hatósággént jár el, államigazgatási jogalkalmazó tevékenységet végez.

A versenyjog és az árupiaci verseny felügyelete

Versenyfelügyeleti eszközökkel biztosítja a piaci verseny fennállását úgy, hogy a monopol-helyzetek létrejöttét megakadályozza. Ilyen például a kartell tiltása és a fúziók ellenőrzése. Az élelmiszer-kereskedelemben is tetten érhető az erőfölénnyel való visszaélés: az ár tisztességtelen megállapítása; indokolatlanul előnyös feltétel kikötése; indokolatlan elzárkózás üzleti kapcsolat létrehozásától vagy fenntartásától; az ár emelése céljából az áru piacról való kivonása; túlzottan alacsony árak alkalmazása; etikátlan üzleti magatartás, a hírnévrontás, utánzás, titoksértés, bojkott, áruvisszatartás, nyereményvétel.

Árfelügyelet

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény szerint az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny az élelmiszer-alapellátás területén is. Kormányzati beavatkozás csak ott és akkor indokolt, ahol és amikor a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak nem elégségesek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására. Az árfelügyelet csak a vállalkozók üzletszerűen, ellenérték fejében, nyereségszerzés céljából folytatott termelő vagy szolgáltató tevékenységével kapcsolatos, belföldön érvényesített árakra terjed ki. A közigazgatási beavatkozást kritikus ellátási területekre (piacokra) korlátozza, tételesen felsorolt termékekre és szolgáltatásokra.

A hatósági ármegállapítás az ágazati miniszter, a pénzügyminiszter, illetve a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik. A törvény melléklete sorolja fel, mely termékek esetében kell hatósági árat megállapítani, és az mely szerv hatáskörébe tartozik. Kiszabható a kötelezően igénybe vett szolgáltatásokra az élelmiszer-ellátás területén is, megállapítható legmagasabb, illetve legalacsonyabb ár úgy, hogy az a vállalkozó ráfordításait fedezze. Az árat a hatóság megállapíthatja hivatalból, de a gazdálkodó szerv kérelmére is.

Paraadminisztratív kompetencia az élelmiszer-alapellátás területén

Élelmiszer-gazdasági kamara

A gazdasági kamarák olyan köztestületek, amelyek speciális szakigazgatási feladatokat és szakmai érdekképviseletet látnak el, valamint részt vesznek az illető terület gazdasági tevékenységét szabályozó jogszabályalkotásban. Az Országgyűlés az agrár- és élelmiszer-gazdaság, valamint a vidékfejlesztés ágazatainak erősítése, a gazdák és gazdálkodók piacra jutásának elősegítése, az agrár- és élelmiszer-gazdaság szereplőinek széles körű integrálása és közös érdekének képviseletének megoldására a 2012. évi CXXVI. törvényt alkotta a Magyar Agrár-, Élelmiszer-gazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról. E mellett az élelmiszer-forgalmazás és a vendéglátás területén működő gazdasági szervezetek kamarai képviseletét a Kereskedelmi és Iparkamara is ellátja.

Élelmiszer-terméktanácsok

A terméktanácsok olyan országos hatáskörű szakmaközi szervezetek, amelyek feladata, hogy az adott gazdasági ágazat részvételét elősegítse a hazai és a nemzetközi piacon, továbbá biztosítsák az illető szakterület szervezeteinek az eredményes gazdálkodását, biztosítsák a működés feltételeit és az érdekképviselést, részt vegyenek a szakpolitikai döntések, a szakigazgatási jogszabályok és tervezetek előkészítésében, véleményezésében.

Az élelmiszer-terméktanácsok szakterületei

Északkelet-magyarországi Alma és Egyéb Gyümölcs Szakmaközi Szervezet és Terméktanács; Magyar Ásványvíz Szövetség és Terméktanács; Baromfi (Tojás) Termék Tanács; Hegyközségek (Bor) Nemzeti Tanácsa; Országos Burgonya Szövetség és Terméktanács; Cukor Terméktanács; Éticsiga Terméktanács; Országos Fűszerpaprika Terméktanács; Gyógynövény Szövetség és Terméktanács; Magyarországi Hagymatermesztők, Feldolgozók, Forgalmazók Szövetsége és Terméktanácsa; Magyar Haltermelők és Halászati Vízterület-hasznosítók Szövetsége; Vágóállat- és Hús Szakmaközi Szervezet és Terméktanács; Juh Terméktanács; Nyúl Terméktanács; Magyar Szeszipari Szövetség és Terméktanács; Tej Szakmaközi Szervezet és Terméktanács; Konzervuborka Termelők, Forgalmazók és Feldolgozók Országos Szövetsége Terméktanács; Magyar Zöldség-Gyümölcs Szakmaközi Szervezet és Terméktanács.

Önkormányzati kompetencia az élelmiszer-alapellátás területén

Őstermelői, kistermelői piacterek

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), valamint a különféle ágazati jogszabályok az alapellátási láncokkal kapcsolatban nem határoznak meg kifejezett önkormányzati feladat- és hatásköröket, bár az Mötv. 23. §-ában felsorolt feladat- és hatásköri szabályok között szerepel a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, beleértve a hétvégi árusítás lehetőségét is.

Szociális étkeztetés

Az élelmiszer-alapellátás szociális dimenzióját illetően feltétlenül említést kell tennünk a szociális étkeztetés biztosítására vonatkozó kötelezettségről. A szociális igazgatásról és ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 62. §-ának értelmében a települési önkormányzatoknak a (szociális) étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodniuk, akik azt önmaguk, illetve eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Az ellátás lehetséges feltételeiként az Sztv. kiemeli a rászorultak korát; egészségi állapotát; fogyaté-

kosságát, pszichiátriai betegségét; szenvedélybetegségét vagy hajléktalanságát. A jogosultsági feltételek részletes szabályozását azonban a települési önkormányzatokra bízva, ezeket önkormányzati rendeletben kell meghatározni.

Gyermekétkeztetés

Az étkezési alapellátás egy másik speciális esetként értelmezendő a települési önkormányzatok (intézményi) gyermekétkeztetés biztosítására vonatkozó kötelezettsége,⁴ amely az ingyenes és kedvezményes gyermekétkeztetésen keresztül – feltételeit a törvény egyébként a gyermekek védelméről és a gyámügyi ellátásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 21/B. §-ában részletezi – a szociális alapellátások fogalomkörével is érintkezik. A Gyvt. 21/A. §-ának értelmében a települési önkormányzat biztosítja az intézményi gyermekétkeztetést az általa fenntartott bölcsődében, mini bölcsődében és óvodában, továbbá közigazgatási területén a tankerületi központ, valamint az állami szakképzési és felnőttképzési szerv által fenntartott nem bentlakásos nevelési-oktatási intézményben. Ami a bentlakásos intézményeket illeti, az intézményi gyermekétkeztetést a települési önkormányzatnak a közigazgatási területén a köznevelési fenntartó által fenntartott kollégiumban elhelyezett gyermekek részére kell biztosítania. A szünidei gyermekétkeztetés keretei között – Gyvt. 21/C. § alapján – a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére a bölcsődében, mini bölcsődében bölcsődei ellátásban, óvodai nevelésben részesülő gyermekek számára a bölcsődei ellátást nyújtó intézmény és az óvoda zárvatartásának időtartama alatt valamennyi munkanapon; míg egyéb gyermekek számára a nyári szünetben legalább 43 munkanapon kell ezt az ellátásformát biztosítani. Végül itt nevesítik az ingyenes és kedvezményes intézményes gyermekétkeztetés feltételeit is.

Élelmiszer-termelő szociális szövetkezetek

A közfoglalkoztatás, illetve leszakadó térségek esetében bizonyos társadalmi csoportok munka világába való visszavezetése a céljuk. A szövetkezet a Ptk. 3:325. § (1) bekezdésének definíciója alapján „a tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy, amelynél a tag kötelezettsége a szövetkezettel szemben vagyoni hozzájárulásának szolgáltatására és az alapszabályban meghatározott személyes közreműködésre terjed ki”. A szövetkezet egy speciális altípusaként értelmezendő szociális szövetkezeteket azonban nem csupán gazdálkodó szervezetekként kell számításba vennünk, esetükben „a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő

⁴ A fővárosban a kerületi önkormányzatokra hárul ez a kötelezettség azon nevelési-oktatási intézmények kivételével, amelyek a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működnek. Utóbbi esetekben a fővárosi önkormányzat válik kötelezetté.

elősegítése” kerül előtérbe, ami maga után vonja azok közhasznú jogállását is.⁵ A szociális szervezetek tagjai között nem természetes személyek között legalább:

- egy helyi önkormányzatnak vagy nemzetiségi önkormányzatnak, illetve ezek jogi személyiségű társulásának;
- vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tagjának kell lennie.

A nem természetes személyként definiálható tagok közé tartozó önkormányzatok nem csupán a vagyoni hozzájárulás erejéig segíthetik a szociális szervezeteket működésükben, de a Közfoglalkoztatási Törvény 4/A. § (3) bekezdésének értelmében arra is lehetőség nyílik, hogy a termőföldet, illetve az állatállományt haszonkölcsön-szerződés alapján ingyenesen használatukba adják. Az ilyen haszonkölcsön-szerződés esetében a termény és a szaporulat a szociális szervezet tulajdonába kerül.

A szociális szervezetek tagságának másik csoportját azok a természetes személyek képezik, akiktől a Szövetkezeti Törvény minden esetben elvárja a szervezet munkájában való személyes közreműködést. Ezeknek a hátrányos helyzetben lévő természetes személyeknek az esetében nem lehetséges elvárni az alapításkor a vagyoni hozzájárulást. Éppen ezért 21. § (1) bekezdésének értelmében a szociális szervezet alapszabálya a tagi munkavégzési jogviszonyban állók számára előírhatja, hogy a tag alapításkor, illetve belépéskor vagyoni hozzájárulást nem köteles szolgáltatni, hanem azt a tagsági jogviszonya keletkezésétől számított egy éven belül – például a szervezetben végzett munkavégzése során megtermelt és a tulajdonába kerülő javak szervezet részére történő átadásával – köteles a szervezet részére rendelkezésre bocsátani. Végül a Közfoglalkoztatási Törvény a szociális szervezeteket a lehetséges közfoglalkoztatók között sorolja fel, illetve lehetővé teszi azt is, hogy az említett közfoglalkoztatottak a szociális szervezetek tagjaivá váljanak.

A végcél mindezek alapján a valódi szövetkezetté válás, s ez által a tagok munka világába való visszavezetése. Feik Csaba azonban helyesen mutat rá arra is, hogy a szociális szervezet intézményén belül „egyesülnek a vállalkozási és a közösségfejlesztő funkciók” (FEIK 2017). Utóbbit elsősorban az annak adózott eredményéből képzett közösségi alap teszi lehetővé, amelyekből különféle szociális juttatások és más támogatások, étkezési hozzájárulás, nyugdíj-kiegészítés, üdülési hozzájárulás, oktatási, képzési támogatások, ösztöndíj, nyelvtanfolyam támogatása, közművelődési, kulturális és sporttevékenységek támogatása válik elérhetővé. A települési önkormányzat (a szociális szervezet egyik lehetséges alapítója mint nem természetes személy) „jóságának” megítélése során a szociális szervezetek alapítását, illetve azok működésének tapasztalatait tehát nem szerencsés pusztán helyi foglalkoztatási kérdéssé redukálni.

⁵ A szervezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szövetkezeti Törvény) 14. § (1) bekezdése alapján.

Közigazgatási interferenciák az élelmiszer-ellátásban

A hazai infrastruktúrában a különféle közüzemi,⁶ település-egészségügyi,⁷ humán szolgáltatási,⁸ közlekedési, kereskedelmi-pénzügyi, kulturális-szórakoztatási, sportolási és a személyes szolgáltatásokat biztosító rendszerek között az élelmiszer-ellátás az a terület, amely az energia- és az ivóvízellátáshoz hasonlóan, azokkal azonos súllyal, alapvető része a településen élő ember napi infrastrukturális szükségleteinek – hiszen enni kell. Abban a fenti ellátási területek közül egyedülálló, hogy míg az energia- és az ivóvízellátás egy-egy cég kezében összpontosul, és viszonylag kis számú közigazgatási szervezet vagy intézmény befolyásolja, szabályozza, irányítja az ellátás minőségét, addig az élelmiszerek előállítása és forgalmazása, minőségi és mennyiségi biztosítása számos (4 nagy területen legalább 28 konkrét szervezettípusban + 17 konkrét terméktanácsban testet öltő) közigazgatási stakeholdertől függ.

Figyelembe kell venni tehát azt a tényt, hogy az élelmiszer-ellátás – mint a közszolgáltatási alapellátás eddig méltatlanul kevés figyelmet kapó része – alaposabb kutatásra, rendszerezésre, működési mechanizmusának feltárására szorul a közigazgatás-tudományon belül. Az 1. és 2. táblázatban mutatkozik meg a stakeholderek beavatkozási területeinek interferenciája.

1. táblázat

Államigazgatási beavatkozási területek az élelmiszer-ellátásban, élelmiszer-kereskedelemben és vendéglátásban

Közigazgatási szakterületek	élelmiszer-előállítás				élelmiszer-forgalmazás	
	termesztés	tenyésztés	gyártás	import	szolgáltatás	ellátás
Agrárigazgatás:						
Élelmiszerlánc-felügyelet						
Élelmiszer-biztonság (NÉBIH)						
Növényegészségügy (NÉBIH)						
Állategészségügy (NÉBIH)						
Élelmiszer-feldolgozás						
Halgazdálkodás						
Vadgazdálkodás, vadászat						
Élelmiszerpiaci felügyelet:						
Fogyasztóvédelem						
ÁNTSZ						
Adó- vámügy igazgatás (NAV)						
Bel- és külkereskedelmi ig.						
Munkaügyi szakigazgatás						
Közlekedési szakigazgatás						
Területfejlesztés						

Forrás: a szerző szerkesztése

⁶ Ezen belül közmű (vezetékcső- és szennyvízelvezetés), energiaellátási és hírközlési szolgáltatás és ellátás.

⁷ Ezen belül: hulladékgazdálkodási, zöldterületkezelési, tűzvédelmi, temetkezési, köztisztasági és folyékony-hulladék-elszállítási szolgáltatások, illetve ellátás.

⁸ Ezen belül: oktatási, egészségügyi és szociális ellátás.

2. táblázat

Az önálló szabályozású rendészeti és gazdaságirányítási, valamint a paraadminisztratív és az önkormányzati beavatkozási területek az élelmiszer-ellátásban, élelmiszer-kereskedelemben és vendéglátásban

Közigazgatási szakterületek	élelmiszer-előállítás				élelmiszer-forgalmazás	
	termesztés	tenyésztés	gyártás	import	szolgáltatás	ellátás
Önálló szabályozású rendészeti és versenyfelügyeleti igazgatás:						
Rendőrség						
Őrző-védő						
Katasztrófaelhárítás						
Versenyfelügyelet:						
Verseny- és piacfelügyelet						
Árfelügyelet						
Gazdasági Versenyhivatal						
Paraadminisztratív:						
Gazdasági és Kereskedelmi Kamara						
Élelmiszer-terméktanácsok						
Önkormányzati igazgatás:						
Termelői piacterek						
Gyermekétkeztetés						
Szociális étkeztetés						
Szociális szövetkezetek						

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1. és 2. táblázat rávilágít arra, hogy Magyarországon az élelmiszerek előállításában átlagosan 8–9 közigazgatási szervezet játszik szerepet, ezzel szemben az élelmiszerek forgalmazásában már 14–15 a számuk. Mindez – amellet, hogy elég jelentős az interferencia (egy-egy munkamozzanatnak a hatósági, állami ellenőrzése, felügyelete, szabályozása) – azt is mutatja, hogy a fogyasztóhoz való eljutás „szabályozottsága”, netán túlszabályozottsága mintegy 40%-kal kifinomultabb, mint magának a termelői folyamatnak.

A táblázatokból az is kiderül, hogy az élelmiszer-ellátás biztonságának, elérhetőségének, minőségének a tervezése a legnehezebb. Nemcsak azért, mert a közigazgatás ezt előszeretettel a piac önszabályozó mechanizmusára hagyja, hanem azért is, mert nagyon sok illetékes igazgatási szereplő van jelen az élelmiszer-ellátás különböző szakaszainak az állami felügyeletében, irányításában és szabályzásában.

Mint alapvető ellátási területet, az élelmiszer-ellátás kérdését nem lehet kizárólag a piacra bízni. Ez sem területfejlesztési, sem belpolitikai szempontból nem kívánatos, hiszen a lakosság hangulatát ez az ellátás éppen úgy befolyásolja, meghatározza, mint az energia-, közmű- vagy az alapfokú oktatási és egészségügyi ellátások megléte, hiánya vagy minősége. Függetlenül attól, hogy ezen ellátások területén mekkora a piac meghatározó

szerepe és mekkora mellette az állam befolyása, irányító, szabályozó szerepe. Ugyanakkor ennek az ellátásnak a minőségét a többi ellátáshoz képest nagyon sok államigazgatási, önkormányzati, paraadminisztratív és független gazdasági versenyszabályozó, illetve rendészeti tényező befolyásolja. Teljes körű egyeztetésük szinte megoldhatatlan feladatot jelentene.⁹ A túlszabályozás és a jelentős interferenciaterület tehát nem biztos, hogy hatékonyabbá, jobbá is teheti a magyar élelmiszer-ellátást.

⁹ A rendszerváltás után, az 1990-es években Magyarországon gombamód szaporodtak a bevásárlóközpontok és hipermarketek. Ezek területi elhelyezkedését nem egyszerűen a piaci kereslet-kínálat határozta meg. Franciaországban például egy-egy ilyen központ megnyitása előtt akár egy évtizedes egyeztetés is lezajlott, hogy melyik polcon pontosan melyik (helyi!) termelőnek mennyi áruja lehessen, addig Magyarországon a „gördülékeny” igazgatás jegyében 1–2 hónapi egyeztetés után megindulhattak a beruházások. Az, hogy ez hány helyi kistermelőt tett tönkre, senkit nem érdekelt, de fordulhattak a terméktanácsok érdekképviselőihez, ha akartak, az is tudható, hogy milyen sikerrel.