



COMITATUS • 2018. nyár



Önkormányzati Szemle

A COMITATUS Társadalomkutató
Egyesület tudományos folyóirata

2018.
nyár
XXVIII. évfolyam
229. szám

COMITATUS

Alapító elnök: Zongor Gábor

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Agg Zoltán, †Csalogovits István,
Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,
Mandel Miklós, Lőrincz Katalin, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre,
Oláh Miklós, Papp Ferenc, Pálné Kovács Ilona, Szegvári Péter, Szilágyi István

Főszerkesztő: Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

Rovatszerkesztők:

Oláh Miklós (Civil társadalom)
Lőrincz Katalin (Turizmus)
Szilágyi István (Kitekintés)
Fekete Károly (Területfejlesztés)
Hudi József (Önkormányzati múlt)

Műszaki szerkesztő: Csalogovits István jr.

Lapunk mottója:

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásaikat a
Kinizsi Bank 73200189-11102041
számlára kérjük átutalni

Tartalomjegyzék

Tanulmányok

- Dobai Attila*: A szakrális tér, mint városi térkategória..... 3
- Tózsza István – Gáspár Mátyás*: Jó állam – jó önkormányzat –
A jó helyi önkormányzás jellemzői..... 12

Előadások

- Farkasné Gasparics Emese*: Magyarország helyi önkormányzatairól
szóló törvény születéstörténete és jelene 24
- Zöld-Nagy Viktória*: Elektronikus közigazgatás az államigazgatásban 31

Európai Unió

- Kaiser Tamás*: A kohéziós politika 2020 utáni perspektívái..... 36

Vita

- Papp-Váry Árpád Ferenc – Farkas Máté*: Magyar települések szlogenjei –
Egy lehetséges csoportosítás..... 46

Műhely

- Kozma Dorottya Edina*: A fejlettség környezeti aspektusai
a közgazdaságtanban elterjedt mutatószámok esetén I..... 56
- Makszim Györgyné Nagy Tímea*: A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci
eszköz fejlődése 64
- Pató Gáborné Szűcs Beáta–Kopácsi Evelin–Kreiner Barbara–Kiss Fanni*:
A beszállító minősítés és értékelés szerepe az SCM-ben..... 73

Visszatekintő

- Agg Zoltán*: A magyar (vár)megyerendszerről szóló viták
a 19. és a 20. században 83

Recenziók

- Agg Zoltán*: Utópia vagy szociográfia? Lehetséges-e az egyházreform
Magyarországon?..... 89
- T. J.*: Hagyományok és innovációk a Dorogi Ipartestületben..... 92

Hozzászólás

- Balás Endre*: Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál 94

Címlapunkon és hátlapunkon: Brüsszel, életképek (fotó: Bittman Tamás)

Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával



A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.

E számunk szerzői

Dobai Attila, doktorandusz, ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszék, prof Tózsá István, intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE), Budapest, Gáspár Mátyás címzetes egyetemi docens, PhD-hallgató, NKE, Farkasné Gasparics Emese, igazgató, Önkormányzati Kutatóintézet, NKE, Zöld-Nagy Viktória, helyettes államtitkár, Miniszterelnökség, Kaiser Tamás, intézetvezető egyetemi docens, NKE. Papp-Vári Árpád Ferenc, főiskolai tanár, dékán, Budapesti Metropolitan Egyetem, Farkas Máté, PhD-hallgató, Kozma Dorottya Edina, doktorandusz, Pannon Egyetem (PE), Veszprém, Makszim Györgyné Nagy Tímea egyetemi oktató, PhD hallgató Nyíregyházi Egyetem, (Doktori Iskola: Miskolci Egyetem), Pató Gáborné Szűcs Beáta, egyetemi docens, PE GTK, Kiss Fanni alapszakos egyetemi hallgató, PE GTK, Kopácsi Evelin, okl. műszaki menedzser, Kreiner Barbara, okl. logisztikai menedzser, Agg Zoltán adjunktus II, PE MFTK, Balás Endre jegyző, Jánosháza.

Tanulmányok

A szakrális tér, mint városi térkategória

Jelen rövid tanulmányban szeretnék betekintést nyújtani egy tudományterületileg komplex, többféle módon és célzattal vizsgálható térkategória leírásába. A szakrális térrel összefüggő tudományos diskurzus rendkívül tagolt. A néprajztudomány, vallástudomány, kulturális antropológia, pszichológia, szakrális építészet, valamint egyes teológiai részdiszciplínák mind más és más metszetét tárják fel a kérdésnek. A legtöbb tudományterület a vallási élményt, a vallásgyakorlás módozatait az ember és Isten közötti kapcsolatot, többnyire a szakrális kommunikáció¹, különböző formáit vizsgálja. A regionális tudomány az egyetlen olyan diszciplína amely módszerei és karaktere szerint transzdiszciplináris, a térelmélet (Nemes-Nagy, 2003) segítségével a problémát több tudományterület csomópontján keresztül, nagyobb összefüggésben képes szemlélni és leírni a térrel kapcsolatos jelenségeket, a szakrális térbeliségét is.

A téma aktuális, a XX. század második felében világszerte elindult egy markáns szekularizációs folyamat, amelynek hatásai máig érezhetőek Magyarországon is. Az 1989-es politikai átrendeződés és a jogi szabályozás liberalizálódása új kapukat nyitott a szakrális célú térhasználat számára. A történelmi egyházak korábbi szerepe átértékelődött, az egyházakon belül is végbementek megújulási folyamatok, a megváltozott politikai struktúra következtében, új hitek és meggyőződések kaptak teret.

A vallásgyakorlás, a spirituális élet új típusú, a korábitól eltérő térigényekkel lépett fel. A közterek intenzív használata, alapvetően nem szakrális célra szánt épületek és helyek időleges birtokbavételét jelenti. Kutatómunkám során kísérletet teszek arra, hogy leírjam azt a folyamatot, amely Budapest városi

szakrális terében ment végbe a rendszer-változást követően, valamint meghatározom a város, mint megélt tér szakrális célú használatának új formáit, a használat során kialakuló konfliktusokat.

A szent és profán tér dichotómiája

Az ember számára a mítoszteremtés alapvető ősi szükséglet, az ausztráliai nagamani törzs eredetmítoszának leírása ezt jól szemlélteti. Az elbeszélés szerint az égbolt egy sátor, amely az ősök által lenyúzott kenguru kifeszített bőrből készítették, széleit faékekkel kifeszítették, majd felemelték. Az ősök a munka végeztével mondták: *“Mostantól kezdve az emberek egyenesen járhatnak, s nem kell elrejtőzniök, attól félve, hogy az ég leesik.”* (Howitt-Siebert, 1994)

A teret és annak részeit többféle kategóriába lehet sorolni. A materiális profán és az immateriális szent kettősének konstrukciójaként leírt tér a mai ember számára többnyire ellentétpárok. Az archaikus kultúrákban a „szent” jelentése a mindennapokban sokkal kézzelfoghatóbb volt, a ciklikusan ismétlődő cselekmények, is jelentőségteljes rítusokként struktúrálták a mindennapokat. A hívő ember életében ennek az archaikus létnek a maradványa az ételért történő hálaadás étkezések előtt. Az ember imája a fizikailag létező ételt kiemelni a materiális világ egyneműségéből és megemlékezik a teremtőről. A keresztény hagyományban a termények évenkénti megáldása, az esőért való imádkozás, a víz megáldása visszautal erre az ősbibb létállapokra, gyökereinkhez vezet.

A fentiekből következik, hogy a primitív népek gondolkodás módjának, hiedelemvilágának megértése közelebb vihet a modernitás spiritualitásról, szentről való elképzelésének jobb megértéséhez. A nyugati ember kissé kényelmetlennek érzi magát a szentség nem egy megnyilvánulásmódjával szemben, nehezen képes felfogni, miként nyilvánulhat meg bizonyos emberi lények számára a szent kövekben vagy fákban. (Eliade, 1957) A fákban lévő szentség megnyilvánulása a gaudya vaisnava kultúrában mai napig megtalálható²

Olyan tapasztalatok ezek, amelyek az emberi érzésvilág és gondolkodás alapstruktúráját biztosítják (Jung, 1995) Az archaizmusok számos formában velünk élnek, a pszichikum elválaszthatatlan

részei. Legelőször C. G. Jung tárta fel az úgynevezett „kollektív tudattalan” funkcióit, mint az általános emberi archetipusok és ezek szimbólumainak végtelen területét *Wandlungen und Symbole der Libido* (1911) című munkájában.³ Ezek igazolják, hogy az emberi lélekben vannak olyan őslenyomatok, amelyek velünk születnek, meghatározzák választásainkat, értékítéleteinket.

Minden történelmi kor a transzcendenshez való viszony egyedi mintázatát mutatja. A területi kutatásokban a folytonosság-osztottság több ízben előkerül, a lehatárolások és határmegvonások örök kérdések (Nemes-Nagy, 2009). A szent és profán ezekben az egyedi mintázatokban többféle hangsúlyt kap, de kimutathatóak univerzálék is, ilyen a hierofánia⁴ A szent megnyilatkozása „szilárd pontot” nyújt az embernek, s ezáltal lehetővé teszi számára, hogy tájékozódjék a kaotikus homogenitásban, „megalapítsa a világot” és valóban éljen. (Eliade, 1957) Ez a középpont, *világtengely* is egyben, nem csupán az egyéni ember belső útja, hanem a Földnek a gerince.

A hitbéli meggyőződések kivétel nélkül azt tartják, hogy a „szent” van előtérben a „profán”, csupán a szentből következő annak köszönhető empirikus valóság. A premodern társadalom számára a szent az erővel és végső soron a valósággal feleltethető meg. (Eliade, 1957)

A materialista⁵ ember számára a tér homogén, és nem hasad két részre.

Az euklideszi geometria szabályai szerint a tér minden irányban osztható és körülhatárolható, de struktúrájából nem

következik semmiféle differenciálódás (Eliade, 1957).

A tér elkülönítése erre a két térrészre egyben kétféle létszemléletet is takar, a világban benne létet alapvetően határozza meg. A nem hívő emberek számára a tér homogenitása egyben azt is jelenti, hogy a fizikai világ törvényszerűségei számítanak, minden körülmények között, az érzékleti modalitásokba érkező információk a pszichikus világ valóságában élve a „szent” közömbös, vagy éppen elutasított. A felekezeti (szándékosan kerülöm a vallás szót, mert nem kizárólag az öt világvallás/kisegyházak összefüggésében tekintek a témára, hanem a ma tapasztalható spirituális sokféleség felől) *elkötelezetek* egész életét, cselekedeteit átszövi a meggyőződés a kettős világrend érzete, élménye, amelynek a mindennapi térhasználat során is vannak jól meghatározható jellemzői. A tér kétféle szemlélete szorosan kapcsolódik az idő megéléséhez is. A hívő ember életében az idő, nem végesként jelenik meg, csupán a jelenleg megélt tapasztalati időt fogja fel a múltó időnek, az indiai kultúrában *Kala*⁶ az örök idő a nyugati kultúrától teljesen eltérő időfelfogást tár elénk, a jelenvalóságban is, sokkal nagyobb több ezer éves időegységekre tagolja a jelenlegi időt, sokkal diffúzabban és nem lineárisan él meg, a 2000 évvel ezelőtti történések is olyanok, mintha ma történtek volna. Témánk tekintetében az idő két jól elkülöníthető típusra osztható: a *profán időre* és a *szent időre*. A szent idő, mint időrész ami a transzcendens számára felajánlott, vele

töltött idő. A vallások/hitek többnyire ünnepkörökre osztják az évet, ezzel jól meghatározva, kijelölve azokat a különleges időszakokat amikor előtérbe kerül az ünnepre tekintettel a szent. Ennek különböző megnyilvánulási formái vannak, az egyes ünnepekhez a térhasználat más és más módozatai kapcsolódnak. A világvallásokban kiemelkedő szerepet kapnak az imaidők, ezzel a nap megszentelése. Az imádkozó ciklikusan azonos időben és alkalommal imádkozik, felemelkedik, a jelenvalóságban felveszi a kapcsolatot a transzcendenssel. A napi imaidő jól példázza a hívő ember viszonyát a tér inhomogenitásához is. A hívő lélek számára így az tér-idő kontinuum a transzcendenssel való viszonyban struktúrálja a napokat, heteket, hónapokat éveket. *Profán időként* jelenik meg minden olyan idő ami nem szent, nem különleges, bár a szent a profán időben is jelen van a hívők számára, ekkor az intenzitása kevésbé markáns a hétköznapiokból kiemelkedő *szent időhöz* képes.

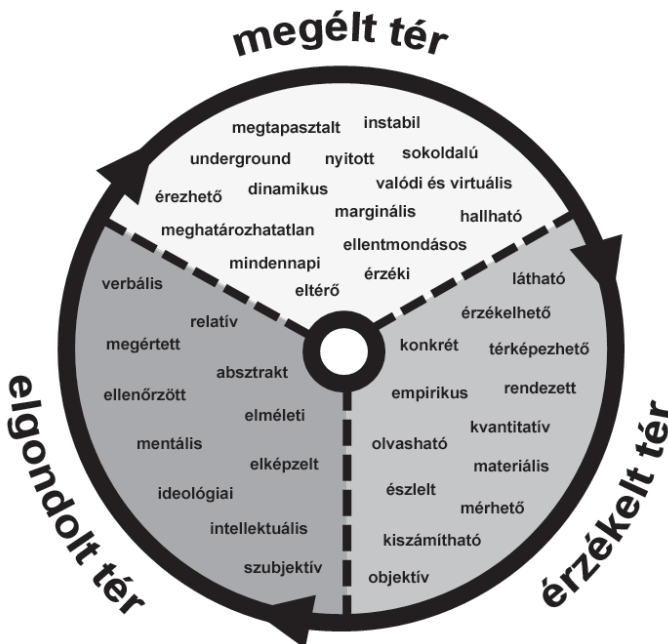
A tér trialektikája és a szakrális városi tér

A városi szakrális tér mint *érezkelt tér*; az ahogyan a külső fizikai tér láthatóvá válik az észlelő számára, térbeli formák konkrét megjelenése, a materiális világ megnyilvánulása (Soja 1996) A második tér a térről alkotott koncepciók együttese (Soja 1996) az *elgondolt tér*. A szakrális tér kapcsán ez a komponens jelenti az összes prekonceptiót a szakrális térrel kapcsolatban, ezek lehetnek tényszerű információk, vagy

személyes élmények, interakciók során összerakott mozaikok. Mindkét folyamat pszichikus háttere a tér kognitív műveletek segítségével történő észlelése és kiértékelése. A harmadik tér, a *megélt tér* koncepciójával Soja megteremtette a kapcsolatot az első két komponens között és megalkotta a megélt tér eszméjét, hiszen addig az „átjárás” nem volt biztosított a két térfelfogás között. (Berki 2015) A megélt tér mindenkinek más és más, hiszen az egyén narratív identitása jelentősen hozzájárul a tér egyéni felfogásához, interpretációjához.

A szakrális tér a hívő számára más jelentéseket hordoz, a találkozások helyévé válik, nem csupán műalkotás, építészeti remekmű, több annál, minőségileg más.

A szent megélése nem csak zárt térben lehetséges, a *Szekérfesztivál* minden évben az Andrassy úton halad végig, a hétköznapiságból, ünnepivé válik a sugárút a hívők számára a hitélet tekintetében jelentős esemény, míg másoknak látványosság, az autóvezetőknek a forgalom elterelését jelentheti. A szakrális tér termelése (Lefebvre,1991) a rendszerváltást követően intenzív és látványosabbá vált Magyarországon is, a szocialista ideológia béklyóiból felszabadult társadalmi gondolkodás és cselekvés az 1950 előtti létformák, mint pl. a szerzetesközösségek felélesztését, a nyitott és sokféle egyháznak teret adó jogi szabályozás bevezetését eredményezte. A globális folyamatok, az új spirituális gyakorlatok újszerű fejlődési irányt jelöltek ki Budapest város szakrális tereinek.



1. ábra A tér trialektikája Berki Márton szerkesztése

A szakrális tér mint identitásképző tényező

A tér szakrális célú használata identitásképző tényező is, fontos szerepet játszik az identitás kialakításában, megerősítésében és fenntartásában. A közösségek sajátos szabályrendszerei viszonyításpontot adnak a bizonytalanná váló világban, kijelölik az utat ami az adott hitbéli meggyőződés szerint a földi létformában bejárható (kívánatos és erkölcsileg helyes), előre vetítik egy másik világ eljövendő létállapotát, a halál után. A szabályrendszerek követése szükséges a megfelelő eredmények (célok, végcélok) eléréshez. A budhizmus az egyedül gyakorlónak is kijelöli az utat pl. a Tibeti halottaskönyv, a *Bardot*⁸, ennek ellenére nem köti szorosán közönséghez a budhista identitás kialakítását.

A budhizmusban a közösségi létforma lehetőség, de nem szükségszerűség. A fentiek ellenére elmondható, hogy a közösség, megújuló formában de mai is markáns szerepet kap az egyes felekezetek gyakorlatai során. A fizikai terek mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az online közösségek, az információ átadása elsődlegesen a virtuális felületeken zajlik.

A szakrális események közvetítésével a földrajzi távolságok is legyőzhetőek, élöben nézhető a római pápa, ahogy áldást ad, nem kell a tévét nézni, visszanézhető és letölthető a különböző videómegosztók segítségével. Vannak szakrális helyek, például Indiában, ahonnan folyamatos az élő közvetítés, és a földrajzi távolsá-

gok nem akadályozzák meg a hívőket a szertartásokban, élményekben való részvételben. Az utóbbi időben egyre intenzívebb diskurzus van arról, hogy lehessen interneten gyónási lehetőséget biztosítani a katolikusoknak, de ezzel a lehetőséggel, elsősorban teológiai okból a katolikus világegyház nem kíván élni. A személyes identitás alkotóelemei az emberi test, a tudat elemi struktúrái és a társas interakció alapvető formái a faj „biogrammjában” adott. (Csabai-Erős, 2000)

A közösségi találkozások terei alkalmasak arra, hogy a szakrális hely sajátosságai és a társas interakciói által a kialakuló meggyőződés formálódjon, vélemények tanácsok kérésében a társas légkör segítség. A közösség az, ahol a személyes élettörténet íródik, egyes esetekben az egyén meggyőződése változik közösséget is válthat, mindenképpen elmondható, hogy Önmagunk maradhatunk akkor is, ha véleményeink, meggyőződéseink az idővel változnak, hiszen az ipszeitás⁹ nem más, mint a *narratív identitás*. (Csabai-Erős, 2000)

Ameddig az információ nem volt könnyen hozzáférhető az átlagember számára, nem léteztek közösségi felületek, a vélemények megismerése elsősorban a fizikai térben zajlott, egy egyén a személyes identitás megerősítéséhez és fenntartásához a felekezeti irodalomhoz, sajtótermékekhez tudott nyúlni, de a közösség megtapasztalása kizárólag a fizikai térben történhetett. A személyes identitáshoz már elemi szinten is hozzátartozik a „világ” és a „történet”.

(Csabai-Erős, 2000) Az információk széleskörű elérhetőségével a virtuális tér új utakat nyitott a közösségépítéshez, a személyes identitás formálásához, egyes hitbéli meggyőződések újra- és átírására.

Az egyén narratív identitása a fizikai világban és a virtuális térben termelődik, ebben nagy szerepe van pl. a történelmi emlékezésben az emlékhelyeknek.

Emlékhelyek szerepe

Az emlékhelyeknek szakrális funkciójuk van, hiszen a közösség és az egyéni emlékezés helyei is ezek. *A magyar történelmi emlékhelyek főképp a veszteségekről* szólnak, elsősorban az elnyomó rendszerek kegyetlenségeinek mementói. Az emlékhelyeknek a hiteles interpretációja mindig az adott kor uralkodó szellemi áramlatától, történelemszemléletétől is. A történelmi emlékezet, a tudatos emlékezetpolitika kialakítása a poszt szocialista országokban a közösség és az egyéni élet és családtörténetek tekintetében is fontos tényezővé vált. A legtöbb XX. századi történet elmeséletlen maradt, a II. világháború borzalmai a államszocializmus kártételei, családok egyéni történetei egészen a legutóbbi időkig nem voltak megismerhetőek.

A tabuk feloldásához a múlt tudatos feldolgozásához zsenge demokráciánk tesz figyelemreméltó próbálkozásokat. Az ideológiai átrendeződés 1989 után meghozta a köztéri szobrok, az emlékezés helyeinek sajátos reformját Budapesten is. Az államszocialista relikviaként ránkmaradt köztéri szobrok kiköltöztek

a városi térből a Mementó Parkba, megszűntek mint a tájékozódás referenciapontjai, a közterek új ideológiai tematikákat kaphattak, amelyben hangsúlyos tudott lenni a történelmi emlékezet.

Budapest belvárosában több holokauszt emlékhely létesült, a legutóbbi időben épült meg a málenkij robot-emlékmű, a katinyi mártírok emlékműve, a sok vitát kiváltott német megszállás áldozatainak emlékműve. Az értelmiségi diskurzusban évtizedek óta jelen van a történelmi emlékezés kutatása, az események, és helyek értelmezése. Az objektivitásra törekvő párbeszéd ellenére, a politika sok esetben kisajátítja az emlékezetpolitikát így átpolitizált diskurzusok alakulnak ki lényeges kérdésekben

A felekezeti térhasználat formái és határai a városi térben

A hitgyakorlás és hittérítés egyre több módon használja a városi teret. *Kommunikációnak tekinthető a tér belakásának, birtokbavételének módja is.* (Császár, 2008) A nagy világvallások szimbólumrendszerei közismertek, a városi világ szerves részét képezik a felekezetek központi helyei, a város lényege a központiség. A földrajztudomány szerint a „város célja” összegyűjteni, közelíteni, kapcsolatba hozni (Boris B. et al, 2011). Budapesten ilyennek tekinthető a Szent István Bazilika, a Kálvin téri Református Templom, a Ferenciek tere és a Petőfi tér, Váci utca által határolt terület, ahol koncentráltan van jelen a Magyar Katolikus Egyház. A budapesti zsidó negyed meghatározó része

a városmagnak, ahol szintén számos, a zsidóság vallásgyakorlásával, illetve a kósersággal kapcsolatos intézmény található koncentráltan. A Magyarországi Krishna Tudatú Hívók többfunkciós központja a III. kerületben van. A fenti városkomponensek hosszan tartó városfejlődési folyamatok eredményeként alakultak ki, a múlt pályáiként tűnnek fel (Enyedi, 2012)

Az épületek, ismert intézmények mellett a rendszerváltás után megjelentek új, addig hazánkban nem ismert, vagy nem látható felekezetek is.

A rendszerváltozást követően elkezdődött a városi tér meghódítása, az épületekből kiköltözött, a profán térbe is átkerült a szent. A felekezetek célja elsősorban a meggyőzés, tájékoztatás, információ átadása és a térítés, de sok esetben karitatív célból nyilvánulnak meg, ételt osztanak, felkeresik az elesetteket, vagy épp a hitgyakorlás részévé válik a város, pl. körmeneteket tartanak, a templomból imaházból kilépve szertartásokat végeznek, a Duna vizét megáldják, vagy keresztelkednek benne.

A nyilvánosság számára hozzáférhető szakrális térhasználat mellett az utóbbi időben-elsősorban globális hatásra-megjelentek a lakóter berendezésének és elredezésének új formái, mint pl. Feng-Shui¹⁰ és az utóbbi időben egyre többen alkalmazáák az indiai kultúrából ismert Vasztu-sásztrát¹¹ Az utóbbi időkben ezek az új irányzatok hangsúlyosan jelentek meg a mindennapokban, számtalan szakkönyv és tanfolyam foglalkozik a tér berendezésének és megélésének új irányzataival.

A térben észlelt másság

A kulturális másik megjelenése a városi térben konfliktushoz vezethet, *ahol nincs megértés, ott fájdalom lesz.* A városokon belül kialakult negyedek, pl. a zsidónegyed, ennek a régen ismert jelenségnek az elaborációjaként jöttek létre. A városi vallási és etnikai szegregáció egy olyan jelenség, amely kioltja, tompítja a konfliktusokat a felszínen, illetve az adott csoportot jól definiálható szegregátumba kényszeríti. *A városi világ párhuzamos valóságok olvasztótégléje.* A globalizációval együtt hazánkban is megjelenő hittérítés/felekezeti meggyőzés az egyes (jellemzően kisebb felekezetek) részéről a város forgalmas csomópontjain történik. Van, hogy egy időben több felekezet pozicionálja magát egyazon téren.

A multikulturális világ újratermeli az elfogadott és elutasított tereket a városban. A városi térben több párhuzamos életforma, értékrend van jelen, a tér használatának módja és gyakorisága könnyen válhat ideiglenes vagy tartós konfliktusok forrásává. A szólásszabadság, a vélemények szabadsága mellett a lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlásához is hozzátartozik a városi tér nagy összefüggő területeinek használata. A Szent István körmenet, húsvéti körmenetek a város több pontján, az Élet menete rendezvény, Ratha-Yatra Fesztivál olyan események példái, amikor a városi tér egy földrajzilag jól definiálható területét átveszik, hitgyakorlás céljaira. Az utóbbi időben

megjelent A Felház nevű új mozgalom is, jellemzően nagy épületekben, sportcsarnokban, egyetemi aulában, kulturális központokban szervezi meg az újkeresztény együttléteket, ott tartanak hitszónoklatokat, a városi tér meghatározó helyeit felekezeti célból veszik birtokba, amely szintén lehet konfliktusok forrása.

Következtetések

A városi térrel kapcsolatos diskurzus meghatározó területe a városi szakrális térrel összefüggő jelenségek feltárása. A térhasználat új formáinak megjelenése: a közterek szakrális célú használatának egyre gyakoribbá válása, új közösségek megjelenése, teszik aktuálissá a kérdés feltárását, és többszemponútú vizsgálatát. A tér kettős felosztása szentre és profánra az ősi kultúrákban már megjelent, a társas tanulás és szociális igazodás alapmotívuma volt.

A középpont keresése, a biztonságra törekvés a globális világban újra előtérbe került az egyre plasztikusabb és bizonytalanabb világ ellenpólusaként. A különböző meditációs technikák és a rekreációs céllal is használt jóga (és más gyakorlatok) sokak mindennapjaivá váltak. A nagy világvallások mellett megjelennek új hitek és meggyőződések, amelyek képviselői a városi tér használatának igényével láthatóvá kívánnak válni.

Tekintettel arra, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányos alapjog, annak bármilyen korlátozása a hatalom részéről az alapjog sérelmével járna.

Ennek köszönhetően a határok kérdése a térhasználat terjedelme A szekularizáció hazánkban is többirányú, a városfejlődés tekintetében is meghatározó folyamat, amely az 1989-es rendszerváltozás és a globális hatások következtében felgyorsult, átformálta a korábbi szakrális helyekről és a tér felekezeti célú használatáról alkotott elképzeléseinket.

DOBAI ATTILA

Hivatkozott irodalom

Berki Márton: A térbeliség trialektikája, In: Tér és társadalom, 29. évf. 2. szám. 2015, 1-18 pp.

Boris Bove - Carolin Bourlet - Yvonne Héléne Le Maresquier: Közel és távol: kísérletek a késő középkori megélt tér rekonstrukciójára, In: Korall Társadalomtörténeti folyóirat XX. sz. Budapest.

Csabai Márta és Eröss Ferenc: Testhatárok és énhatárok az identitás változó kereteit: Jószőveg Műhely Kiadó, Budapest, 2000

Császár Krisztina: A szakrális tér Csíkrákoson, Erdélyi Múzeum LXX. kötet, 2008, 3-4 füzet.

Edward Soja: Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places, Blackwell Oxford, 1996

Henri Lefebvre: The production of space: Blackwell Oxford, 1991

Eliade Mircea: Szent és profán: Helikon Kiadó, Budapest 2014

Enyedi György: Városi világ: Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012

Howitt Siebert: Elementary Structures Reconsidered, 1904

Jung Carl Gustave: Az ember és szimbólumai: Göncöl Kiadó Kft., Budapest, 2000

Nemes-Nagy József: A regionális tudomány dualitása és paradigmái-hazai tükröben Tér és Társadalom 17.évf. 2003/1 1-17 p.

Nemes-Nagy József: Terek, helyek, régiók: Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009

Internetes hivatkozások

B. Swami Thirta Az idő problematikája az indiai filozófiában: <http://www.kagyloktur.hu/3409/orientacio/az-ido-problematikaja-az-indiai-filozofiaban.html>

A halál és az újjászületés útja <https://terebe.hu/keletkultinfo/bardo.html>

<http://www.c3.hu/scripta/thalassa/96/2/szondi.htm#jegyzetek>
Deák Katalin fordítása

A szerző: Dobai Attila, doktorandusz, ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszék

Kulcsszavak: megélt tér, felfogott tér, érzékelt tér, szent és profán, városi tér

Jegyzetek

1. ld. Lovász Irén Szakrális kommunikáció c. munkáját.

2. A reggeli imádság alkalmával körbejárják az indiai bazsalikom szent fát a Tulsit, és közben meghatározott imákat mondanak.

3. <http://www.c3.hu/scripta/thalassa/96/2/szondi.htm#jegyzetek>

4. Mircea Eliade fogalma, a szent megnyilatkozása

5. Minden olyan ember materialista, aki elutasítja a szent létezését.

6. A vízkerék mozgásához hasonlóan az **örök** és mindenható **idő** kiméri (kalajati) a dolgok részleteit (kaláh), s innen kapja a nevét: kála (B.K. Thrita, 2005).

7. Berki Márton doktori értekezéséből: <http://docplayer.hu/1944945-Berkimarton-doktori-ertekezes-temavezetodr-habil-izsak-eva-egyetemi-docens.html>

8. A Bardo a halál és az újjászületés közötti létforma, egyben felkészülés a halálra

9. Riceur fogalma, az ipszeitás az amely megengedi, hogy önmagunk legyünk, belső változásaink ellenére

10. A lakótér és kert elrendezésének ázsiai irányzata

11. A Vasztu az indiai élettér rendezésének formája

Jó állam – jó önkormányzat

A jó helyi önkormányzás jellemzői¹

„Aki felhagy azzal, hogy jobb akarjon lenni, megszűnik jónak lenni” (Bosch, 2014)

A Jó Állam Index (JÁX) kutatása és alkalmazása magától értetődővé tette a közigazgatás szerves részét képező helyi önkormányzatok hasonló értékelési rendszerének kidolgozását. A jó helyi önkormányzás (good local government/governance) mérése nemzetközi szinten ismert gyakorlat (lásd: *UNDP*). E megoldások általánosítható tapasztalata, hogy – bár számos elemükben az indikátorok megegyeznek – nincs általánosan alkalmazható mérési rendszer. A helyi közigazgatás országokénti helyzete, sajátosságai jellemzően egyedi eljárásokat igényelnek. A Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem (NKE) 2017 szeptemberében partner intézetek és külső kutatók együttműködésére számítva közel 2 éves kutatást indított a Jó Önkormányzás Index (JÖX) kidolgozására egy tágabb összefüggés rendszerben. A menedzsment kompetenciákat és a technológiai alkalmazásokat – mint a jó önkormányzás meghatározó garanciális elemeit – is bevonja a vizsgálatba.

Tanulmányunk a jó önkormányzás jellemzőinek hipotetikus rendszerét – mint a kutatás alapját – mutatja be, amelyet további tudományos elemzésnek és a gyakorlat próbájának vetünk alá. Ezt követően lehet hozzájuk – a kapcsolódó teljesítményeken keresztül – a JÖX részét képező indikátorokat rendelni.

Kutatási logika

A jó államnak jók az önkormányzatai. Magyary a jó közigazgatásról gondolkodva a helyi viszonyokkal kezdi a felsorolást: *„jó-e a községi közigazgatás, jó-e a műszaki osztály, hogyan dolgozik az árvaszék, helyén van-e a polgármester, a mostani vagy az előző főispán volt-e megfelelőbb ember, emelkedett*

vagy esett-e a minisztérium színvonala az utolsó tíz évben, hivatása magaslatán áll-e egy miniszter, a miniszterelnök, a kormány, stb.?” (Magyary, 1942).

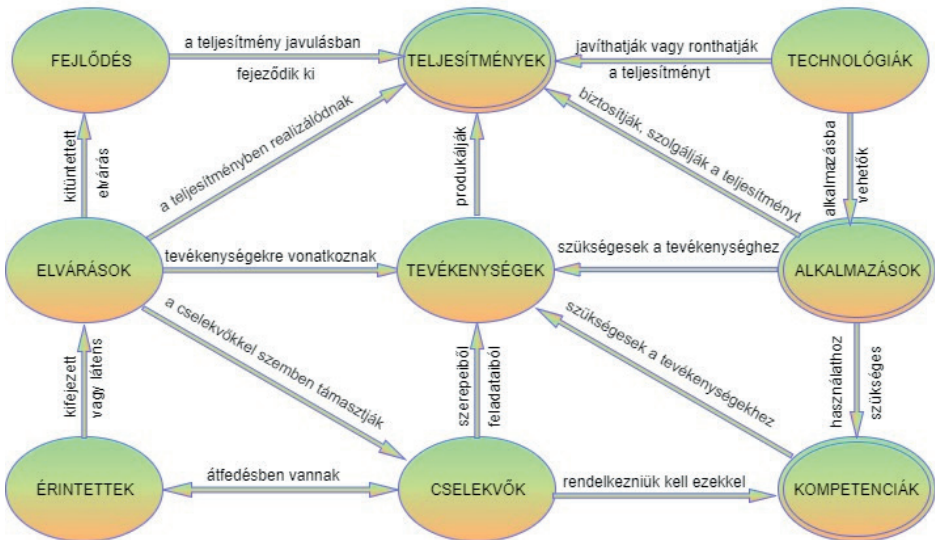
A Jó Állam Jelentés (2016) tükrözi az önkormányzatok e meghatározó szerepét számos konkrét összefüggésben. A Jó Állam Index mutatórendszerében a helyi közigazgatás számos összefüggésben megjelenik. A közbizalom, az átláthatóság, a társadalmi párbeszéd, a civil szervezetekkel való együttműködés, a demokratikus részvétel, a közkiadások célszerű és hatékony felhasználása, az ügyfél- és közönségkapcsolatok, az egészségügyi és szociális védőháló működtetése indikátoraiban az önkormányzatok „saját jogon” szerepelnek.

Szükségszerű volt, hogy a jó állam mérését követően – a hazai igényeket és egyben közigazgatás menedzsment nemzetközi trendjeit követve – a jó önkormányzás mérésének kérdése is napirendre kerül. Az NKE „*Jó Önkormányzat - a jó állam részét képező teljesítőképés és intelligens önkormányzati menedzsment*” c. kutatásnak hármass célja van. A jó helyi önkormányzás

- indikátor és mérési rendszerének kidolgozása,
- menedzsment kompetenciáinak meghatározása,
- jelen és jövő technológiai alkalmazásainak feltárása.

Az egymással szorosan összefüggő részterületek – a kutatás három pillére – belső logikai rendszerét az 1. ábra mutatja be. Az *első pillér* kulcsfogalma az önkormányzati teljesítmény, ill. az azt kifejező indikátorok, amelyekhez a helyi közigazgatás érintettjeinek elvárásaitól jutunk el. A *második pillérben* meghatározandó, a jó önkormányzáshoz szükséges menedzsment kompetenciákat a helyi közigazgatás „cselekvőin”, azok szerepein keresztül ragadjuk meg. S, végül a *harmadik pillérben* az önkormányzati működést támogató, kiszolgáló, a teljesítményekre döntő hatást gyakorló technológiákat azonosítjuk, különös tekintettel a jövőben várható alkalmazá-

A jó önkormányzás kutatás logikai rendszere*



*A dupla keretben lévő logikai elemek a három pillér - kutatási célterület - kulcsfogalmai.

1. ábra: A jó önkormányzás kutatás logikai rendszere

Saját szerkesztés.

saikra. Magyaró óta bizonyított tények vesszük, és ma aktuálisabbnak tartjuk, mint valaha, hogy a gyorsuló technológiai fejlődés – a digitális transzformáció! – döntő, katalizáló hatású tényező a közigazgatás átalakulásában.

A jó önkormányzás index

A jó önkormányzat lényege az érintettek által *elvárt eredményeket és teljesítményeket* hatékonyan produkáló működés. Ezért teljesen jogos és egyenértékű a *jó önkormányzattal* kapcsolatban *jó önkormányzatról* beszélni. A jó önkormányzást a tömör definíció alapján két alapvető összefüggésben ragadhatjuk meg (lásd a 2. ábrát):

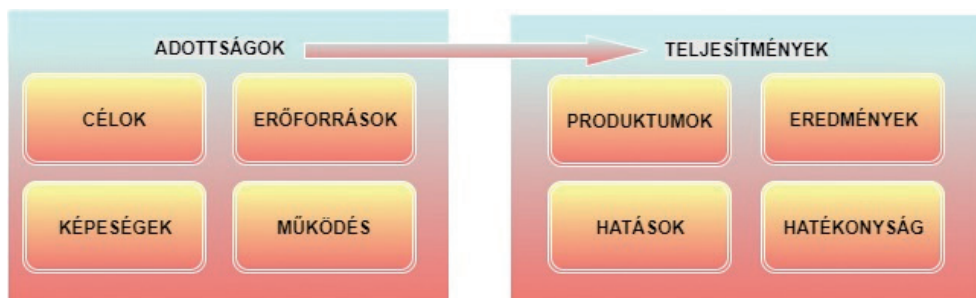
Adottságok – az ezeket produkáló jó működés, annak képességei.

Teljesítmények – az elért eredmények és hozzáadott értékek, hatások,

A jó önkormányzás indikátor rendszerének elemei e két meghatározó tényező különféle, az érintettek által

elvárt tulajdonságait – *attribútumok* – kell, tükrözzék. Az értékelés e minőségi jellemzőit, dimenzióit, tényekkel, ill. számszerűen kifejező mércék a *JÖX indikátorai, mutatói*. Egyes esetekben bizonyos tényezők egyszerre utalhatnak a működésre és az eredményre. Ilyen pl. a már fentebb említett, a JÁX-ban is megjelenő *demokratikus részvétel*, mint működés (a közügyek eldöntésében való közreműködés lehetősége), de lehet eredmény is (aktivitás, mennyire élnek az érintettek a közreműködés lehetőségével, mennyire sikeres, eredményes az érintettek bevonása). Ilyen esetekben a mutatóban nyilvánvalóvá kell tenni, hogy működési vagy eredményességi dimenziót vizsgálunk. A legáttekinthetőbb megoldás az, ha fogalmilag elhatároljuk a jelenségeket. A részvétel esetében a működési összefüggést pl. nyitottsággal (a részvétel lehetősége), az eredményt pedig a részvétellel (tényleges, aktív közreműködés) fejezzük ki.

Az üzleti szervezetek minőségmenedzsmentjében alkalmazott EFQM modell (az 1991-ben alapított *European Foundation of Quality Management*



2. ábra: Az adottságok és teljesítmények elhatárolása

Saját szerkesztés.

szervezet dolgozta ki), majd az ugyanazon alapelvekre épülő, 2000-ben alkalmazásba vett – később az ISO 9001-ben 1994-től nemzetközileg szabványosított – közigazgatási CAF (*Common Access Framework*) minőségértékelési modell ugyanezt a lényegi megkülönböztetést alkalmazza.

A jó önkormányzás jellemzői 1. Működési attribútumok

Az attribútumok az önkormányzat, ill. önkormányzás minőségi jellemzőit határozzák meg, amelyeket követelményekként lehet velük szemben támasztani. Az alábbi minőségi elvárásokat tulajdonságokként kell meghatározni a „milyen, milyennek kell lennie” kérdésre válaszolva. Számos lehetséges rendszerezés közül az Európa Tanács 12 helyi önkormányzási alapelveinek (ELoGE) osztályozását követjük (*12 Principles*).

Részvételi alapelv (1)

A részvétel átfogó tulajdonság, amely a demokratikus működés követelményeinek sorát foglalja magában. A *ELoGE - 1 Választás és részvétel (Election and Participation)* alapelveinek érvényesítése és a gyakorlatban elért színvonala módszeresen leírható Arnstein részvételi létra modellje (*Gáspár, 2014*) segítségével.

Az önkormányzati rendszer egészének jellege és minősége külső adottság, az Alaptörvény, önkormányzati törvény és egyéb – pl. gazdálkodási feltételeket előíró – jogszabályok meghatározottsága

által. Az azonban az egyes önkormányzatokon múlik, hogy mennyire képesek kitölteni, kihasználni a rendelkezésre álló jogi, anyagi, együttműködési és egyéb lehetőségeket. Ezt fejezi ki az *autonómia, mozgástér* kihasználtságának jellemzője. *A szabad és korrekt választás* kifejezetten a helyi önkormányzati képviselők és polgármester megválasztására vonatkozik. *A politikai stabilitás* pedig azt jellemzi, hogy a helyi hatalom „váltógazdasága”, annak helyben működő egyes mechanizmusai mennyire tudják biztosítani az önkormányzat nyugodt, zökkenőmentes működését.

Az együttműködés, partnerség általános, szintetikus mutató – részvétel, közreműködés (lásd: *jarokelo.hu*), kezdeményezés, önkéntes tevékenység, igénybe vétel – amely tevékenységekbe, programokba, együttműködésekbe, szolgáltatásokba, ügyekbe, stb. való bekapcsolódással fejezi ki az egyetértést, elfogadást, elismerést, helyeslést azzal kapcsolatban, amire az aktivitás irányul. A civil társadalom összefüggésében szorosán kapcsolódik a társadalmi tőkéhez, mint összekapcsoltság, társadalmi szervezethez pl. civil szervezetekben, a helyi demokrácia fórumainak működésében. Megkülönböztethetjük a polgárok politikai, társadalmi és gazdasági (közszolgáltatási) közösségi részvételét, együtt-, ill. közreműködését, öntevékenységet.

Szolgáltató alapelv (2)

Az *ELoGE - 2 Igényorientáltság (Responsiveness)* elvét az angol kifejezéssel fogékonyásként, érzékenységgént

nevezi meg, amely a magyar értelmezésben az érintettek igényeire fókuszáló szolgáltató szellemnek felel meg, polgár- és ügyfélközpontúságként is megfogalmazódik. Az alábbi résztulajdonságok körébe beemeltünk néhányat az ELoGE 10. alapelvől a közszolgáltatásokra vonatkozóan: a közszolgáltatások teljessége, minősége, érintett-, polgár-, ügyfélközpontú, szükséglet-, igényorientált, akcióorientált, gyorsreagálású, kezdeményező, hozzáférhető, megfizethető, versenyelvű, versenyképes, hozzáférés hátrányos helyzetekben, probléma érzékeny (visszajelzések hasznosítása (panaszok, elutasítás, tiltakozások, konfliktusok kezelése). Ez a tulajdonság összességében a szolgáltatásként értelmezett működés egészére, magára a *közszolgáltatás-szervezésre* vonatkozik. A helyben releváns közszolgáltatások és egyéb szükségletek kielégítése teljességének és minőségének értékelése a működéstől elkülönítve, az eredmények és teljesítmények vizsgálata körében történik.

Hatékonysági alapelv (3)

Az ELoGE - 3 *Hatásosság és hatékonyság (Efficiency and Effectiveness)* alapelve a hatékonyságot tágan értelmezi – eredményes, az erőforrásokat racionálisan, gazdaságosan felhasználó. Az ilyen tartalmú hatékonyság fogalomhasználat a magyar terminológiában is létezik (pl. költséghatékony az eredményesség az anyagi ráfordításokra vetítve). Ebbe a tulajdonság körbe vonjuk a következőket, átvéve néhány elemet az ELoGE 10. alapelvől az anyagi erőforrásokra vonat-

kozóan, egységben értékelve az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság követelményeit: eredményes, teljesítményorientált, értékteremtő, értékörző, erőforrás tudatos (megfontolt), gazdaságilag hatékony és kiegyensúlyozott, forrásteremtő, költséghatékony.

Nyitottsági alapelv (4)

Az ELoGE - 4 *Nyitottság és Átláthatóság (Openness and Transparency)* alapelvei azonos értelmezésben jelen vannak a hazai gyakorlatban, mint a demokratikus helyi kormányzás nélkülözhetetlen feltétele. A következő résztulajdonságokat sorolhatjuk a nyitottság résztulajdonságainak körébe: átláthatóság, nyilvánosság, lakossági tájékoztatás, kétirányú kommunikáció, párbeszéd, hozzáférés a közérdekű információkhoz

Jogkövető alapelv (5)

Az ELoGE - 5 *Jogrend (Rule of Law)* alapelvét a hazai viszonyok között jogszerűségként, törvényességként, jogtisztelteként fogalmazzuk meg, amelynek lényege a jogi előírások tiszteletben tartása. Ide sorolható a szabályozott körülmények között megvalósuló működés valamennyi követelménye: törvényesség, szabályozottság, integritás (korrupciómentesség), jogérvényesítés.

Etikai alapelv (6)

Az ELoGE - 6 *Etikus viselkedés (Ethical Conduct)* alapelv is ismert követelmény a hazai közigazgatásban, amelyet az etikai

kódexek fogalmazznak meg. Itt egy tágabb értelmezést adunk a fogalomnak, ill. elvárásnak, amennyiben a jogi előírásnál túli (lásd 5. Jogkövető) etikai normák teljes releváns körét ide soroljuk (egyben átutalva a jogsértésként megvalósuló korrupciót és szabálytalanságokat az előző alapelvhez): a közjó iránti elkötelezettség, közérdekűség, etikai felelősség, etikus magatartás, összeférhetetlenség kizárása.

Kompetencia alapelv (7)

Az *ELoGE – 7 Kompetencia és teljesítőképesség (Competence and Capacity)* alapelv a jó működés feltételét képező képességeket és adottságokat foglalja magában egyéni, szervezeti és közösségi szinten. A kompetens szervezet attribútum a körbe vonjuk a következő – a teljesítő képességeket kifejező – résztulajdonságokat: szerepek, azok meghatározottsága tudatos vállalása, kompetenciák, azok kontrollja, szakszerűség, kiválasztás, tanulás, képességfejlesztés, továbbképzés, tudásmenedzsment, minőségi foglalkoztatás és foglalkoztatási komfort. A kompetencia követelménye minden személyre, szervezetre és közösségre kiterjed, akik, ill. amelyek közreműködnek az önkormányzásban. A foglalkoztatás minősége és komfortja fontos feltétele a kompetenciák megszerzésének, megőrzésének és fejlesztésének. Ez a munkatársak szervezeteken belüli elégedettségével mérhető.

Innovációs alapelv (8)

Az *ELoGE – 8 Innováció és Változás (Innovation and Openness to Change)* alapelve jelen van a hazai közigazgatási

és helyi önkormányzati gyakorlatban is az innovativitás, a folyamatos fejlesztés és változásmenedzsment tartalommal. Olyan résztulajdonságokat vonhatunk ebbe a körbe, mint: modernizálódó, újító szellemű, innovatív, kísérletező, kreatív, tanuló, jó gyakorlatok átadása-átvétele, példaadó, változásra képes, technológiai fejlődés követő, digitális transzformációval számoló. Az önkormányzat mennyire képes gazdasági, társadalmi, környezeti fejlődést generálni, megfelelni a folyamatos megújulás és modernizáció követelményeinek? Léteznek-e, hatékonyan működnek-e azok a mechanizmusok, amelyek a fejlődést garantálják. Még a legkisebb önkormányzatok esetében is releváns ez az elvárás, s léteznek erre alkalmas mechanizmusok.

Fenntarthatósági alapelv (9)

Az *ELoGE - 9 Fenntarthatóság és hosszú távú orientáció (Sustainability and Long-term Orientation)* alapelv természetesen része a hazai közigazgatási és önkormányzati működésnek és fejlesztésnek. A helyi közösség fenntarthatósága a működés minden elemét átható követelmény. Itt általános, komplex szemléleti követelményként értelmezzük ezt az alapelvet, ugyanis beszélhetünk környezeti, gazdasági, társadalmi és intézményi/strukturális fenntarthatóságról a fejlesztések szinte minden területén. Továbbá a természeti környezetre, erőforrásokra, a környezeti és gazdasági fenntarthatóságra külön „kihegyezve” is értelmezzük ezt az alapelvet. Figyelni kell a hosszú távú és a közvetett, később-

bi hatásokra, a jövő generációk érdekére, a környezeti, energetikai, gazdasági fenntarthatóságra, versenyképességre, gazdaságfejlesztésre, a fenntarthatóság komplex összefüggésrendszerére.

Jó menedzsment alapelv (10)

Az *ELoGE – 10 Erős pénzügyi menedzsment (Sound Financial Management)* a komplex menedzsment rendszer egyik funkcióját ragadja ki ebben az alapelvben, ami a hazai viszonyok között is nagyon fontos. Ugyanakkor a magyar helyi közigazgatás menedzsment rendszerének átfogó minőségfejlesztése szükséges a jó önkormányzás előmozdításához. Ezért annak komplex értékelésére van szükség, aminek szerves része a pénzügyi egyensúly, a források biztosítása és a gazdaságosság, takarékoság, „a pénzért érték” elvei szerint történő felhasználása. Ezt az alapelvet ki kell szélesíteni – a menedzsment egészét magába foglalóan. A jó menedzsment legyen közmenedzsment-szemléletű; legyen térségtudatos, területfejlesztő és rendelkezzen térségi kapcsolatokkal. Adjon helyet a külső, tágabb szerepvállalásnak. Legyen stratégiaileg menedzselte, előretekintő, jövőképes, célkövető, fejlődő, zárt menedzsment ciklust működtető, minőség-tudatos, folyamatosan szervezett, fejlesztett. Jelenjen meg benne az intézményi demokratizmus, legyen bevonó, kulturálisan rögzült, erősödő, mintaadó, értéktudatos. Legyen meg benne a célok, kompetenciák és erőforrások összhangja, legyen megbízható, következetes, biztonságos, kontrollált és kockázattudatos. A

részvétel szervezeteken belüli formája a munkatársak bevonása, a működés belső demokratizmusa, az információk belső szabad áramlása, ami a jó menedzsment és szervezeti kultúra, HR menedzsment fontos eleme, amitől a szervezet vonzó munkahellyé válik.

Közösségi alapelv (11)

Az *ELoGE – 11 Emberi jogok, kulturális diverzitás és társadalmi kohézió (Human Rights, Cultural Diversity and Social Cohesion)* alapelve a társadalmi/közösségi elemet hozza be komplex módon a követelményrendszerbe. Leginkább az egészséges közösség (*Healthy Community*) fogalmával azonosíthatjuk be átfogó módon mindazokat a minőségi jegyeket, amelyeket szervesen ebbe a körbe lehet illeszteni. Amiket összefog ez az alapelv, az a közösséghez, közösségekhez való tartozás, a beintegrálódás és maga a közösségi lét. Ennek megnyilvánulásai a humanitás (az emberi jogok) és a szolidáris (esélyteremtés, befogadás, méltányosság), a tolerancia (a másság elfogadása, a diszkrimináció mentesség), a kulturális diverzitás értékelése, az integratív közösségi identitás, a társadalmi/közösségi tőke, a közösségfejlesztés, a helyi kultúrafejlesztés, a helyi lakosság képességfejlesztése, a bizalom, a devianciakezelés, valamint a történelmi, kulturális beágyazottság.

Felelősség alapelv (12)

Az *ELoGE – 12 Elszámoltathatóság (Accountability)* alapelve a magyar viszonyok között egyértelműen és kifeje-

zöbben a felelősség szinonim fogalmával ragadható meg, amelyhez képest az elszámoltathatóság magyarázó fogalommal válik. A felelősség lényege a politikai, jogi, anyagi, etikai, társadalmi stb. elszámoltathatóság, felelősségre vonás lehetősége. A felelősség érvényesítés területei az önkormányzati működésben igen sokrétű. Egyfajta „felelősségi piramissal” írhatók le az önkormányzat felelősségi viszonyai, amelynek „tetején” a társadalmi közfelelősség (Gáspár, 2016) helyezkedik el. A résztulajdonságok ebben a körben azt jelzik, hogy mennyire működőképesek az egyes szintek, mennyire valósulnak meg az alábbi követelmények: a felelősségek (egyéni, kollektív) meghatározottak, a döntések ismertsége, magyarázata, szankcionálása, a felelősség érvényesítése hatékony (büntet, helyrehoz), a felelősség társadalmi kiterjesztése (lásd: PSR = *public social responsibility*, azaz közszolgálati felelősségvállalás).

A jó önkormányzás jellemzői 2. Eredmény, teljesítmény attribútumok

A jó kormányzás jellemzőinek második csoportját az egyéni, szervezeti (pl. vállalkozások, intézmények), közösségi (pl. civil szervezetek) szükségletekkel, igényekkel, elvárásokkal kapcsolatos eredmények és teljesítmények képezik. Ezek a tulajdonságok nem az önkormányzat működésével, annak módjával, hanem *produktumaival, hatásaival, végső eredményeivel kapcsolatosak*. Esetenként a kettőt nehéz elkülöníteni, mert az elért eredmény egyben működési tényező, erőforrás is (pl. társadalmi

tőke, ami egyben szükséglet is a társas kapcsolatok, valahová tartozás, másokba, intézményekbe vetett bizalom formájában). Az ilyen jellemzők besorolása az 1. vagy 2. attribútum csoportba azonosul, hogy melyik szempontból tartjuk azt fontosabbnak, de nem zárható ki az sem, hogy mindkét oldalon megjelenik eltérő – az adott tulajdonság csoport szempontjából fontos – a indikátorokkal. Az alábbi – lényegében életminőség – jellemzők nem fedik le az e tárgykörbe tartozó attribútumok összességét. Azokat emeljük ki ebből a körből, amelyekre az önkormányzatok jogi vagy általánosabb – társadalmi – felelősséggel tartoznak, ill. tartozhatnak és ennek megfelelő befolyással (kompetenciával!) is bírnak, ill. bírhatnak.

A jellemzőknek ezt a csoportját kevésbé részletezzük, mint a fentieket, mert az nagyobb részt szakterületi kutatók és kutatások tárgykörébe tartozik, ezért többségüket lényegében szinte csak felsoroljuk, esetenként szűkszavúan jellemezzük.

Települési élmény. Nagyon összetett jellemző, amely választ ad a kérdésre, miért szeretünk egy települést, miért ragaszkodunk hozzá annak az érzésnek az alapján, amely eltölt bennünket, amikor ott jelen vagyunk, mozgunk benne, élvezzük a helyeit. Ezt az élményt leginkább a városépítészet, a településrendezés határozza meg túl azon, ami a helyi közösséghez való tartozásból, ragaszkodásból fakad.

Helyi társadalmi tőke és kulturális közösség. A helyi társadalmi kohézió és a vele szorosan összefüggő sajátos helyi

kultúra egyszerre erőforrás és eredmény (pl. a közösségfejlesztésnek, a bevonásnak, a részvételi lehetőségeknek, a civil szervezetek támogatásának). A helyi közösség fontos minősége, amely a társas szükségletek, valahova tartozás, a kölcsönös bizalom, szolidaritás, biztonság, öngondoskodás, önkiteljesítés, lelki egészség, mások általi elismerés és egyéb, a közismert Maslow szükségleti piramisban magasabban elhelyezkedő szükségletek kielégítésének rendkívül fontos feltétele.

Közigazgatási ügyintézés és közönségszolgálat. Az önkormányzati közigazgatási ügyintézés a delegált kormányzati, saját hatósági igazgatási, s végül az ügyintézés közvetítési feladatokból áll és általában szolgáltatásként szerveződik az ügyfélkiszolgálásra szolgáló specializált helyszíneken. Az önkormányzatok egy része működteti a kormányablakokat, az utóbbi években fokozatosan integrálódó kormányzati igazgatási ügyintézés színtereit. Az igénybevevői szükséglet lényege az ügyek mögötti élethelyzetek jogi rendezése, megoldása, feltételeinek megteremtése a lehető legegyszerűbben, legkényelmesebben, legolcsóbban, legkulturáltabban. Fontos látni, hogy az állampolgár ügyfél számára az állam és a közigazgatás rendszere kevésbé differenciált, s az önkormányzatot tekintve a vele való kapcsolat első és legfontosabb „állomásának”. Akkor tekintve jónak – ebből a szempontból – az önkormányzatot, ha ezt a szerepet a lehető legteljesebben magára vállalja és a legjobb minőségben tölti be. A polgárok természetesen

nem csak hatósági ügyekben kerülnek kapcsolatba az önkormányzatokkal. A közigazgatási közönségszolgálat korszerű felfogásában minden – bármely lehetséges, erre alkalmas szintér, csatorna igénybe vételével – megvalósuló kapcsolat a helyi közigazgatás szervezetei és az ügyfelek, igazgatási és közszolgáltatási ügyek érintettjei között a tágran értelmezett ügyfél-kiszolgálási rendszer részét képezi.

Egészség és életmód. Kutatások sora bizonyítja (lásd: *World Economic Forum, 2015*), hogy amikor az embereket megkérdezzük, mi számukra a legfontosabb, akkor nagy valószínűséggel legtöbben első helyen az egészséget jelölik meg. Ez a jóllétnek egyfajta küszöbfeltétele.

Lakhatás és lakáskörülmények. A lakhatás feltételeinek biztosítása a jelen helyzetben, alapmegoldásként magánszükséglet, üzleti kategória. Az emberi méltósághoz való joghoz szorosan kapcsolódik a lakhatás minimális feltételeinek biztosítása, amely maga is része az alapvető emberi jogoknak. A közvélemény-kutatás adatai szerint az élethez való jog után másodikként ez és a tulajdonhoz való jog a legismertebb emberi alapjog Magyarországon. Az önkormányzatoknak jogszabály által nem előírt feladatok a lakhatás megoldása, mégis számos módon kapcsolódik a működésük a lakhatás feltételeihez, szélsőséges esetben pedig a megoldás is felelősségükké, feladatukká válhat.

Szociális biztonság, egyes társadalmi csoportok sajátos szükségletei, helyzete, védelme. A szociális védőháló

megléte, jó működése a társadalmi felzárkózás esélye, lehetősége. Az esélyegyenlőség tényleges megvalósulása a helyileg releváns hátrányos helyzetű csoportok számára. Ezt a jellemzőt az érintettek konkrét köreinek áttekintésével, nagyjából az egyenlő bánásmód törvény kategóriái (lásd: *jogtar.hu*) által reprezentált csoportokat sorra véve és kiegészítve egyéb aktuálisan fontos helyzetekkel.

Oktatás, tanulás, tehetség gondozás.

Az iskolai oktatás rendelkezésre állása, minősége, eredmények, továbbtanulás, valamint az iskolán kívüli oktatás, tanulási lehetőségek. A tehetségek felfedezése, gondozása, kibontakoztatása. Szakképzés elérhetősége, különösen a helyi gazdasághoz kapcsolódóan. A felsőfokú képzésbe való bekapcsolódás és sikeresség, s az élethosszig tartó tanulás kibontakozása, elérhetősége, sokfélesége, igénybevétele.

Kultúra, közművelődés. Kulturális és közművelődési szolgáltatások, azok sokszínűsége, szinterei, igénybevétele, alkotási lehetőségek és alkotóközösségek, kulturális öntevékenység.

Helyi közösségi média, információ, tájékozottság. Helyi médiumok, közösségi média, a helyi sajtó szabadsága, az önkormányzat megjelenése és a közönség hangja helyi, közösségi médiában.

Sport és mozgás. A sportolás lehetősége, szinterei, eseményei, sportszervezetek és sportaktivitás.

Kikapcsolódás, szabadidő eltöltés, szórakozás. A szórakozás, a társas együttlét egyéb lehetőségei, játszóterek,

események rendezvények, szabadidős szervezetek és részvételi aktivitás.

Helyi gazdaság. Foglalkoztatás, annak minősége, kezdő és működő vállalkozások, jövedelmek, kereskedelem, helyi termék, az üzleti szolgáltatások minősége és hozzáférés, a verseny és a piac működése, közösségi és szociális gazdaság, adóerő, helyi iparüzési adó, a pénzforgalom helyben tartása, önkormányzati társadalmi szerepvállalás a helyi gazdaságban.

Természeti környezet. A környezetre vonatkozó információk rendelkezésre állása, környezettudatosság, környezetállapot, környezetterhelés (veszély-, károsító, szennyező források, klímavédelem (klímaváltozás).

Közlekedés, mobilitás. Egyéni és közösségi közlekedés, annak minősége, korszerűsége, alternatív lehetőségei (kerékpár), a közlekedési csomópontok elérése, távolsági közlekedés, forgalom-szervezés.

Távközlés, infokommunikáció, digitális transzformáció. Internet, mobilkommunikáció, a digitális transzformáció fogadása, fizikai és anyagi hozzáférés, mentorálás a technikai eszközökhöz, digitális szolidaritás.

Közrend, közbiztonság, közterületek fenntartása, rendje. A települési élmény fontos része, a közterületek rendezettsége, ápoltsága, funkcionális jellege, rendeltetésszerű használata, felügyelete. Közbiztonsági, védelmi szolgáltatások, bűnmegelőzés, biztonságérzet, köznyugalom, zajforrások, önvédelmi rendszerek, közbiztonsági eredmények.

Energia, közvilágítás. Energiaellátottság, energiatudatosság, energiafogyasztás, takarékoság, önellátás mértéke, a megújuló energia használat (lásd: jogtar.hu) aránya. Közvilágítás ellátottság, a közvilágítás minősége és korszerűsége

Ivóvíz, szennyvíz. Ivóvíz ellátás és minőség, víztakarékosság, a fogyasztás mérése, csatornázottság, szennyvízkezelés, szennyvíz újrahasznosítás.

Levegő. Levegőtisztaság, szennyező források és annak rendszeres vizsgálata, a szennyezések megelőzése.

Köztisztaság, hulladékkezelés. Hulladékszállítás és –kezelés, szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosítás, veszélyes hulladék kezelése.

Településen túli szerepvállalás. Térségi, hazai, és tágabb nemzetközi, globális szerepvállalás felelőssége, települési versenyképesség, településmarketing, ennek érdekében partnerségi és hálózati működés.

Összegzés

Ez a tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyik kiemelt Ludovika Kutatóműhelyének a témájában arra keresi a választ, hogy a jó önkormányzatot milyen működési és eredmény/teljesítmény tulajdonságokkal lehet jellemezni? Ezeknek az attribútumoknak a feltárása jelenti azt az alapot, amelyre a jó önkormányzat kompetenciái, valamint a vele szemben támasztott elvárások mérhetővé válnak, és egy olyan indikátor rendszer alakítható ki a kutatás során, amellyel tervezhető és megvalósítható egy olyan önkormányzat, amely mind az állam, mind az állampolgár szemszögéből jónak tekinthető!

**TÓZSA ISTVÁN –
GÁSPÁR MÁTYÁS**

Jegyzetek

1.(Twelf) 12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE) [http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#{„25565951”:\[0\]}](http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#{„25565951”:[0]})

2. Bosch, R. 2014. idézi prof. dr. Wolfgang Schuster, Fenntartható városok – a jövő életterei, Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 20. old. A mű online elérése: <http://docplayer.hu/426054-Prof-dr-wolfgang-schuster-fenntarthato-varosok-a-jovo-eletterei.html>

3. Gáspár M. 2014. A közigazgatás társadalmasítása, videókurzus <https://popedu.hu/#!/sempage/14/view> és tananyag: https://popedu.hu/k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20api/static/seminar_pages/14/A%20t%C3%A1rsadalmas%C3%ADt%C3%A1sa.pdf

4. Gáspár M. 2016. Public Social Responsibility (PSR), amely ezekben az években bontakozik ki a közigazgatásban külföldön és itthon egyaránt. Lásd erről részletesebben: Gáspár Mátyás, Társadalmi közfelelősség, Van-e közigazgatás a bürokrácián túl? Az önkormányzatiság újraértelmezésének egy lehetséges gondolati kerete, Új Magyar Közigazgatás, 2016/3. sz.

5. Ld.:jarokelo.hu. Ennek szép példája a lakosság segítése a közterületi problémák feltárásában, dokumentálásában, bejelentésében mobil applikáció segítségével: <https://jarokelo.hu/>

6. jogtar.hu. Lásd: 8. § https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0300125.TV

7. Jó Állam Jelentés, 2016. http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf

8. Magyary Z. 1942. Magyar közigazgatás, Budapest, 1942, 23. old. A mű online elérése: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf

9. UNDP Oslo Governance Centre: Users' Guide to Measuring Local Governance c. kézikönyve 22 szervezet/ország értékelési rendszerét ismerteti. Elérése: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance/LG%20Guide.pdf>

10. World Economic Forum 2015. Egy nagyon fontos példa: WEF, How's Life? 2015 Measuring Well-being. A dokumentum online elérése: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/how-s-life-2015_how_life-2015-en#page1

Jegyzetek

1. „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.” „

„Úgy írj, mintha az lenne az utolsó írásod!”

(Márai Sándor nyomán),

„Ha valami nincs ott, ahol van, ott kell keresni, ahol nincs!”

(Esterházy Péter)

Előadások

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény születéstörténete és jelene

A Kormány 2010 őszén - a közel két évtizedes önkormányzati törvény működésének értékelését követően, az önkormányzati rendszer működésében bekövetkezett problémákra válaszul, a társadalmi szabályozórendszerek reformjának részeként a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. (Ötv.) törvényt felváltó új önkormányzati törvény megalkotását javasolta az Országgyűlésnek. Nem kisebbítve az Ötv-nek a rendszerváltás demokratikus alapjainak megteremtésében meglévő mindenkori érdemeit, ez a lépés valóban szükségszerű volt, hiszen az önkormányzati rendszer 20 éves működése során 2010-re olyan helyzetbe került, hogy már nem, vagy csak nagy nehézségek révén tudott megfelelni a szakmai közgondolkodás, a szabályozás és a társadalmi-gazdasági- közszolgáltatási környezete kihívásainak és az állampolgári elvárásoknak. Az Ötv-t olyan sokrétűen kellett volna módosítani – az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó új közjogi felfogása, a tapasztalatok, és a körülmények miatt – hogy ésszerűbb volt új törvényt alkotni. Így került elfogadásra – majd egyéves előkészítés után - a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, az Möt.

Abban a szerencsés helyzetben voltam, hogy részt vehettem az új törvény megalkotásában. Szakmai pályafutásomban a közigazgatás különböző oldalát megtapasztalt munkatársként (ügyfél, jogi képviselő, önkormányzati tisztségviselő és tisztviselő, illetve állami vezető¹) vettem részt a jogalkotás eme fontos részének folyamatában.

Az MTA VEAB Közigazgatási Munkabizottsága megújulásakor zászlajára tűzte azt a nagyon is figyelemre méltó elképzelést, hogy a legfontosabb társadalmi kérdések elméleti és gyakorlati vonatkozásait szembesíti, megvizsgálja az egyes területeken kitűzött célok megvalósítását szolgáló szabályozást és annak végrehajtását, egyúttal elemezve az adott területen felmerülő problémák okait és mélyebb társadalmi összefüggéseit, alkalmazva a tudomány eszközeit és más korszerű elemző módszereket.²

Az Möt. megalkotása, célkitűzései

Az Möt. megalkotásánál az általános szempontok meghatározása volt a legkönnyebb. Fontos volt, hogy megőrződjenek az Ötv. eredményei, érvényre jussanak az Alaptörvényben a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések, valamint iránymutatásként szolgált az 1997. évi XV. törvénnyel a magyar jogrendszer részévé vált Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is.

E szerint az Möt. vázát a következők képezték:

- Minden településnek joga van önkormányzatot létrehozni.
- Magyarországon kétszintű önkormányzati rendszer működik, amely a hagyományok tisztelete és a konzervatív értékek képviselése, érvényesülése okán – különösen a megyei önkormányzatok tekintetében – megőrzendő. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás ki kell terjedjen középszinten a megyei ön-

kormányzatokra, valamint a települési önkormányzatok szintjén a községekre, városokra, megyei jogú városokra, fővárosi kerületekre és különleges kettős státusszal a fővárosra is. A fővárosra nem külön törvényben, hanem a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényben kell meghatározni a speciális szabályokat is, egyértelműen megadni, hogy milyen általános és milyen egyedi rendelkezések vonatkoznak a főváros önkormányzatára, illetve a fővárosi kerületekre.

- Az egyes önkormányzati szintek nincsenek egymásnak alárendelve.
- Az önkormányzás jogát egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló módon választott testületek gyakorolják. A választás és választhatóság joga törvény alapján mindenkit megillet, sőt települési szintre beépült az EU tagállamainak állampolgárait megillető jogosultság is.
- Az önkormányzatok – a vonatkozó törvények által biztosított keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek feladataik ellátásában, a közügyeket és a törvény által meghatározott körben biztosítandó közszolgáltatásokat saját hatáskörükben szabályozzák és intézik a helyi lakosság érdekében.
- Az önkormányzatok feladat- és hatáskörére vonatkozóan rendelkezést csak törvény állapíthat meg és azt más közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha azt törvény lehetővé teszi.
- Az önkormányzatok feladataik ellátásához – a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül – jogosultak saját pénzügyi forrásokra (helyi adóztatás joga), a pénzügyileg gyengébb önkormányzatok védelme érdekében pedig kiegyenlítő eljárásokat és intézkedéseket kell működtetni, foganatosítani.
- Az önkormányzati feladatok ellátásához új típusú finanszírozási rendszert kell bevezetni, az un. feladatfinanszírozást.
- Az önkormányzatok feladataik megoldása érdekében szabadon társulhatnak, viszont szükségessé vált a társulások jogállásának rendezése.
- Az állam az önkormányzatok tevékenysége felett – az Alaptörvény, jogszabályok, illetve a jogszabályok szabályai szerint – nem törvényszerű ellenőrzést, hanem szabályozott tar-

talommal – erőteljesebb kontrollként - törvényszerű felügyeletet gyakoroljon.

- Rendezni kell a választott önkormányzati szereplők összeférhetlenségi kérdéseit. Mely tisztségeket betöltő személyek esetén áll fenn az önkormányzati döntéseket befolyásoló lehetőség az önkormányzati képviselői munka vagy polgármesteri tisztség ellátása között? A „köztiszteltetle méltóság” milyen feltételek mellett valósul meg. Ez a nemleges köztartozásra is vonatkozott. Így került sor a választott tisztségviselők esetén az adóhatósági igazolás bevezetésére.

Mindezek alapján a jogalkotó által megfogalmazott dilemmák a következők voltak:

a) Mekkora lehet a legkisebb település lakosságszám szerint? Hogyan lehet a településeket kategorizálni? Hogyan jöhet létre önálló település? A településszervezés mely szabályai kerüljenek be a sarkalatos törvénybe?

b) Mekkora legyen a települméretre igazodó képviselőtestület? Hány fő alkothatja azt? Hogyan kell/lehet az optimális képviselőtestületi nagyságot megállapítani? Mekkora legyen a legnagyobb képviselőtestületi létszám? A testületek létszámának meghatározásánál mindenekelőtt érvényesüljön a takarékoság és a hatékonyság, azaz csökkenteni kell a létszámot, azonban ez semmiképpen nem mehet a demokratikus működés és az érdemi döntéshozatal rovására!

c) Az önkormányzati rendszer átfogó megújításának legfontosabb kérdése a közigazgatási reformmal, a Jó Állam megalapozásával összhangban, a területi közigazgatás megteremtésére tekintettel, mind megyei, mind települési szinten az önkormányzati feladatok újragondolása volt. Ez új, differenciált feladatmeghatározást igényelt, amelynek során figyelemmel kellett lenni a szubszidiaritás követelményére és arra, hogy csak olyan feladatok ellátását tegye kötelezővé, melyet valóban helyi szinten kell ellátni. Újra kell gondolni, szét kell választani és szabályozni az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztást. A feladat- és hatáskörök telepítése tekintetében melyek az ágazati (szakmai) szabályozás részei és melyeket kell a sarkalatos törvényben meghatározni? Melyek azok a feladatok, amelyek a lakosság széles körének közszükségleteit elégítik ki, amelyek biztosításában nem szükséges

országosan egységes megoldás, továbbá a helyi szükségletekhez igazodva a helyi önkormányzat határozza meg a feladatellátás módját. Melyek legyenek azok a kötelező feladatok, amelyeket valamennyi helyi önkormányzat köteles ellátni?

d) Meg kell teremteni a lehetőségét a nagyobb teljesítőképességű, lakosságszámú önkormányzat részére, hogy ha a lakossági igények indokolják és az ellátást többlet-támogatás nélkül biztosítani tudja – elsődlegesen önkéntes alapon – átvállalhasa a kötelező feladat- és hatáskört más települési önkormányzattól. (Differenciált feladatellátás) E tekintetben tudomásul kell venni azt, hogy „a lakosság a lábával is szavaz”, vagyis elsősorban oda megy az ügyeit intézni, ahol jobbak a feltételek.

e) Rendet kell teremteni abban a mintegy 4500 tételből álló önkormányzati feladat- és hatáskörben, amit közel 300 törvény szabályoz. Külön indokolt foglalkozni az állam által átengedett, államigazgatási és hatósági feladatokkal, amit jellemzően a jegyző lát el.

f) Újra kell gondolni a jegyző szerepét és feladatkörét.

g) Hogyan lehet és kell optimális módon megszervezni és működtetni az egyes önkormányzatok mellett a képviselőtestület és a polgármester munkáját segítő és kiszolgáló adminisztrációt, az önkormányzati (polgármesteri) hivatalt? Milyen az önkormányzati/polgármesteri hivatalok működésének költséghatékonysága?

h) Átfogóan értékelni kell az önkormányzatok gazdálkodási helyzetét és ennek megfelelően kell új, arányos finanszírozási, vagyongazdálkodási rendszert kialakítani, az általános költségvetési támogatások és a kiegyenlítés vonatkozásában.

i) A feladattelepítést hogyan kell és lehet arányosan finanszírozni, milyen költségvetési támogatásokat (átengedett bevételeket) kell biztosítani? Biztosítani kellett, hogy adott költségvetési éven belül a kötelező feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások összege nem csökkenthető.

j) Hozzá lehet-e nyúlni a helyi adók rendszeréhez? Különösen: lehet-e módosítani a helyi iparüzési adó bevételi- felhasználási szabályain?

k) Új elemként meg kell jelenjen az önkormányzati rendszerben, elsősorban települési szinten a helyi választópolgárok közösségének kötelezettségét jelentő szabály, miszerint a lako-

sok a helyi önkormányzás alanyaiként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, valamint betartani a közösségi együttélés alapvető szabályait.

l) A törvényességi felügyelet kiterjesztése nemcsak a szabályszerű működésre, hanem a gazdasági ellenőrzésre is vonatkozzon-e?

Az állam és az önkormányzati feladatok szétválasztása

A feladatok átcsoportosításának keretét meghatározta, hogy azokon a területeken, ahol országosan egységes ellátás és területileg azonos színvonalú működés, működtetés indokolt az államhoz kerüljön. Ezek a feladatcsoportok a következők voltak:

- államigazgatási (hatósági) feladatok
- oktatási feladatok
- egészségügyi feladatok
- szociális feladatok
- katasztrófavédelmi feladatok
- közfoglalkoztatási feladatok
- egyes közszolgáltatások (víz, környezetvédelem stb.)

Az egyes feladatcsoportokba tartozó ügyek, feladatok tekintetében azonban vannak tisztán állami, tisztán önkormányzati és vegyes (állami és önkormányzati) feladatok.

Nem volt vitatott kérdés, hogy egyes önkormányzati feladatok, és a hozzájuk kapcsolódó intézmények, amelyek fenntartása, működtetése és XXI. századi szintre történő fejlesztése jelentős tőkeigénnyel jár, átkerüljön állami feladatkörbe.

Ilyen volt az elsősorban megyei önkormányzatok által fenntartott egészségügyi szakellátást végző intézményi hálózat: a kórházak, a kórházakkal együttesen funkcionáló rendelőintézetek, majd a szakrendelők és más speciális ellátást biztosító intézmények.

Ebbe a körbe tartozott a klasszikus állami feladatoknak az a része, amely jelentős technikai háttérrel és szakmai felkészültséget igényel, és amelyet csak meghatározott területi/körzeti ellátásban szükséges megszervezni. Így kerültek vissza az állami feladatkörbe az okmányirodák és váltak kormányablakként a megyei kormányhivatalok részévé.

A párhuzamos feladatellátás megszüntetése indokolta a katasztrófavédelem egységes állami feladatrendszerbe történő szervezését is, azzal, hogy a települések önszervező, öngondoskodó hatáskörének megtartása is érvényesüljön a helyi tűzoltóságok és más a közbiztonságot elősegítő szervezetek (polgárőrség, városőrség stb.) működtetésével, valamint a polgármesterek helyi polgári védelmi, honvédelmi és katasztrófa-elhárítási jogkörének megmaradása érdekében.

Csak lassabban – második, harmadik lépcsőben került sor a szociális ellátórendszer állami-önkormányzati feladatainak újra-elosztására. A kisebb gondot a 2010 előtt a megyei önkormányzatok által fenntartott szociális intézményhálózat állam általi átvétele jelentette. Ezen intézmények állami fenntartásba vétele a megyei önkormányzati konszolidáció keretében megvalósult, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézethez (GYEMSZI) kerültek.

A szociális ellátórendszer egészének átalakítása, amely a foglalkoztatást helyettesítő támogatástól, a közfoglalkoztatásig és a családtámogatástól a gyermekvédelmi ellátásig, a rendszeres és eseti szociális segélyezéig sokféle, különböző élethelyzetben igényelhető támogatások sorát jelentette, csak fokozatosan volt újraosztható. Mindenekelőtt a jogi szabályozást kellett rendbe tenni a több, mint 52 féle segélytípust, annak feltételeit, jogosultsági rendszerét és finanszírozását kellett rendezni, majd ezután meghatározni ebből az önkormányzatokra háruló feladatokat.

A szociális ellátórendszerben az önkormányzatokra háruló feladatok tekintetében eredményént könyvelhetjük el a közfoglalkoztatás megszervezését és a települési segélyezést, ennek részeként pedig a tűzifa-programot.

Az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztásban a legnagyobb vitát és mindmáig tartó átalakítási folyamatot a közoktatás és a szakképzés ügye jelentette.

Azon célkitűzés, mely szerint a közoktatás egységes színvonalú legyen, a források hiánya ne legyen akadálya megfelelő képzettségű és megfelelő számú pedagógus foglalkoztatásának és oktató-nevelő munkájukat a lehető legjobb feltételek között végezhesék – indokolta, hogy az ál-

lam átvegye ezt a feladatot és hozzá kapcsolódva az intézményeket is fenntartsa.

Megítélésem szerint a közoktatás és szakképzés ügyének átpolitizáltsága miatt nem lehet igazságot tenni, hogy a megvalósított centralizáció a megfelelő megoldás-e. Valamennyi kormányzati és önkormányzati szereplő, önkormányzati érdekképviselő számára nagy kihívást és jövőbeni feladatot jelent egyensúlyt találni az iskolarendszer fenntartása és működtetése kérdésében arra vonatkozóan, hogy ezen helyi közfeladat megfelelő ellátásába milyen módon kapcsolódhatnak be az önkormányzatok, milyen jogaik lehetnek és milyen kötelezettségeket kell vállalniuk a helyi lakosság jól- léte érdekében, hogyan kapcsolódhatnak össze az önkormányzati ifjúsági feladatok és a helyi iskolaügyek, miként érvényesíthetők a helyi közösség igényei az egyik legfontosabb kérdésben.

Az önkormányzati gazdálkodás problémái és megoldási lehetőségei

Az Ötv. újrászabályozásának legfontosabb kényszere gazdasági-pénzügyi jellegű volt. Az állami eladósodottsághoz hasonlóan az egyes helyi önkormányzatok –a községektől, a városokon, nagyvárosokon keresztül a megyei önkormányzatokig - eladósodása volt, amelyben a feladatellátás anomáliái mellett a gazdálkodás, az adósságszolgálat fenntarthatatlansága is a rendszer működésképtelensége felé mutattak.

Az önkormányzati feladatellátásra vonatkozó szabályozás újragondolását követően pedig újra kellett teremteni az önkormányzati rendszer pénzügyi alapjait is, és kiegészítő, támogató intézkedéseket tenni. Ezt alapozta meg az adósságkonszolidáció 2013-2015-ben.

Az Möt. előkészítése során elkészített „Helyzetelemzés” az 1990-től érvényben lévő feladatellátás gazdasági vonatkozásai tekintetében nagyon súlyos megállapításokat tartalmazott. Míg a rendszerváltás első Kormányának néhány héttel a megalakulása után benyújtotta az önkormányzati rendszer létrehozását megalapozó Ötv-t, majd szinte teljeskörűen biztosította a vagyont az önkormányzatok feladatellátásához, működéséhez az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény révén. Az önkormányzatok tulajdonába kerültek a belterü-

leti földek megváltásáért járó társasági részvnyek, és kft. üzletrészek, a (bér)lakások, továbbá az szja, illetékek átengedésétől kezdve a mindenkori éves központi költségvetésben meghatározott címzett és céltámogatásokig - a felsorolás nem teljeskörű – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény megalkotásáig számtalan bevétel, támogatás révén nyújtott segítséget az önkormányzati szervezet- és intézményrendszer gazdasági alapjainak biztosításához.

Az önkormányzatok vagyongazdálkodása és közfeladat ellátása nagyon differenciáltan működött, és nehezen alkalmazkodott a piactgazdasági feltételekhez.

1990-től olyan forrásorientált (nem feladatfinanszírozó) normatív szabályozási rendszer állt fenn, amely megosztotta a közszolgáltatások és közszükségletek biztosításának felelősségét az állam és az önkormányzatok között. A helyi bevételek növekedése nem járt a központi támogatások csökkentésével, hanem a kiadások növelését generálta. A normatív szabályozás kevésbé volt figyelemmel az önkormányzatok eltérő földrajzi és gazdasági adottságaira, jövedelemtermelő képességére. Ugyanakkor az állam az önkormányzati feladatok finanszírozását az első két évet kivéve meglehetősen alultervezte, mindeközben folyamatosan növelte az önkormányzatok által ellátott feladatok számát. Az önkormányzatok sokszor a lakossági igényekhez igazodva erejükön felül vállaltak intézményfenntartást, -fejlesztést, ami ugyancsak a kiadások mértékét növelte, és amelyek finanszírozását hitelből kellett biztosítani.

Az önkormányzati vagyon 2010-re részben elfogyott, a részben a forgalomképtelen illetve a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon befagyott, még azt a szintet sem érte el, hogy pótolni tudja a vagyon rendeltetészerű használatát biztosító amortizációt. Az önkormányzatok helyi adóbevételei – az általános gazdasági válság miatt - jelentősen lecsökkentek, így a rendszer strukturális és működési ellentmondásokkal küzdött.

Az önkormányzati gazdálkodási, finanszírozási rendszer átalakításának legfőbb célja az volt, hogy a rendszer nem termelhet több működési hiányt!

Az átalakítás legfontosabb elemei következők voltak:

– a normatív támogatási rendszer helyébe a fel-

adatfinanszírozás lépjen, amely az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz igazodik;

- a központi költségvetésből nyújtott támogatásokkal biztosítható legyen a kötelező feladatok ellátása (kiszámítható bevétel);
- az önkormányzatok önként vállalt feladataikat elsősorban a saját bevételi forrásokból biztosítsák, feladatot csak annak terhére vállaljanak;
- az önkormányzat éves költségvetése működési hiányt nem tartalmazhat;
- az önkormányzatok adósságkezeléséhez a Kormány engedélyére van szükség;
- egyértelművé kell tenni az önkormányzati vagyongazdálkodás megszerzésére, elidegenítésére és megterhelésére vonatkozó szabályokat (összhangot kell teremteni a *nemzeti vagyonról* szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel);
- garanciális elemként kerüljön kimondásra, hogy az önkormányzatok számára törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges a forrást is megjelölni és biztosítani;
- az egyes települések adóerőképességének elterése miatt kiegyenlítő rendszert kell működtetni, és az önkormányzati adóbevételek beszámításának mindenkor mértékét a központi költségvetés határozza meg;

Az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó szabályozás szigorítása megkövetelte az önkormányzatok pénzügyi alapjainak megerősítését is. Az önkormányzati rendszer adósságállományát több lépcsőben – és meghatározott keretek között – az állam átvállalta.

Az adósságkonszolidáció 2012-2015 között történt meg több lépcsőben, a következő kategóriák szerint:

- Megyei önkormányzatok 194 Mrd Ft
- 5000 fő alatti települési önkormányzatok adósságának kifizetése, átvállalása 78 Mrd Ft
- 5000 fő feletti települési önkormányzatok pénzügyintézetekkel szemben fennálló adósságának részbeni átvállalása 670 Mrd Ft
- 5000 fő feletti települési önkormányzatok pénzügyintézetekkel szemben fennálló adósságának 100 %-os átvállalása 400 Mrd Ft

Az adósságkonszolidációval párhuzamosan az el nem adósodott települések számára a költségvetés kiegészítő fejlesztési forrást biztosított, amely településkategóriánként 3 év alatt 2 rész-

letben került kifizetésre. Ennek összege kb. mindösszesen 200 Mrd Ft volt.

Az önkormányzati/polgármesteri hivatalok átalakítása

A közigazgatási reform végrehajtásaként az önkormányzati feladatok csökkenése az önkormányzat működését segítő, kiszolgáló hivatali szervezet átalakítását is magával vonta, mivel a lecsökkent feladatokhoz a kormányzati szándék szerint 25 ezer főre csökkentett köztisztviselői személyzet társult.

A hivatali működés racionalizálásakor nem volt kérdés, hogy továbbra is meg kell őrizni a települések önkormányzatait, de a költséghatékonyág érdekében – törekedve optimális hivatali szervezeti méretre – át kell szervezni azok együttműködési körét.

A város státuszú önkormányzatokban – lakosságszámtól függetlenül megtartandók voltak a polgármesteri hivatalok.

A meghatározott lélekszámot meg nem haladó települések polgármesteri hivatalai tekintetében viszont kimondásra került, hogy azokat egy közös hivatalba kell szervezni, az Möt. által előírt, kötelező jelleggel. Az önkormányzati közös hivatal több községi önkormányzat által fenntartott egy hivatal. A közös önkormányzati hivatali rendszer figyelembe vette az addig működő körjegyzőségi rendszer tapasztalatait is. Tulajdonképpen a közös önkormányzati hivatal egyfajta kötelező önkormányzati társulási formát jelent, amelyet az Alaptörvény szabályozása lehetővé tett.

A közös önkormányzati hivataloknak a következő szabályok mentén kellett létrejönni:

- egy járáson belüli községek hozhatták létre;
- a közös önkormányzati hivatalt alakító községek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatta el;
- csak olyan községeknek kellett kötelezően társulniuk, amelyek lélekszáma nem érte el a 2000 főt, illetve legalább hét községből álló társulást hoztak létre. Az irányadó 2000 fő megállapítások a KSH 2010. évi népszámlálási adatai szerinti települési lakosságszám volt az irányadó. Kivételt képeztek azok a települések, amelyekben a nemzetiségi lakosság létszáma nemzetiségenként elérte a 20%-ot, 1500 fő lélekszámmal vagy 5 község részvételével is

létrehozhatták a közös önkormányzati hivatalt;

- a települések – az előzőekben meghatározott feltételek betartása mellett – szabadon megválaszthatták, kivel társuljanak; amennyiben azonban meghatározott idő alatt nem tudtak dönteni, úgy a közös önkormányzati hivatalt a megyei kormányhivatal vezetője jelölte ki. Megjegyzendő, hogy a községek meglehetősen jól éltek a társulási szabadságukkal, nem volt jelentős számú a kijelölések száma.

- a közös önkormányzati hivatalt alkotó települések másik közös önkormányzati hivatalhoz csak az önkormányzati választást követő év január 1-ével csatlakozhatnak;

- a közös önkormányzati hivatalok az egyes községi önkormányzatok közötti megállapodással jöttek létre.

Egyéb módosítások – dióhéjban

Az Möt. -ben az előzőekben részletesebben értékelt változtatásokon túl további jelentős, érdemi szabálmódosításokra is sor került, így az önkormányzati választási ciklus 5 évre történő emelése; – a polgármesterek szerepkörének megerősítése és ezzel egyidejűleg a jegyző feletti munkáltatói jog gyakorlásának biztosítása; – az önkormányzati társulásokra vonatkozó szabályozás, amely jól átgondoltan valóban biztosítja a helyi önkormányzatok számára a társulás szabadságát, a törvényben meghatározott, illetve az önkormányzatok saját döntésén alapuló feladatok közös ellátásának lehetőségét; a törvényességi felügyeletnek az önkormányzati működés átfogó kontrollját biztosító rendelkezések.

Kiemelésre érdemes, hogy az állam segítő beavatkozási lehetőségének új formájaként biztosított rendelkezésként került be az a paragrafus³, miszerint ha az önkormányzatok által vállalt feladat vonatkozásában az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. – Ennek alapján került sor a Belügyminisztériumban az egészséges ivóvíz programot segítő Koordinációs Iroda létrehozására és az önkormányzatok ivóvíz programjának kormányzati segítő megvalósítására.

Nagyon jelentős változás történt a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörének a területfejlesztés, vidékfejlesztés, területrendezés és koordináció körében való megállapítása révén. A megyei önkormányzati feladatok átrendeződése és azoknak a középszintű kormányzással összefüggésben való végrehajtása, kiépítése az elkövetkezendő időszak önkormányzati és kormányzati kihívásai közé sorolható.

Végül pedig meg kell említeni a főváros és a fővárosi kerületek, valamint a megyei jogú városok tekintetében elfogadott szabályozást, amely új lehetőségeket nyitott mind a területszervezések, mind a településfejlesztések tekintetében és áthangolhatja hazánk várospolitikai elképzeléseit a fenntartható fejlődés útján.

Az önkormányzati rendszer átalakításának szabályozásában résztvevő állami vezetőként talán érthető és elfogadható, hogy elfogult vagyok az új törvény értékeivel kapcsolatban. Ugyanakkor nem csupán a pályamódosításom⁴ miatt, fontosnak tartom, hogy megalapozott kutatásokon alapulva sor kerüljön a törvényi szabályozás finomhangolására, illetve az önkormányzati

szférával történő egyeztetések figyelembevételével a szabályozás módosítására. Bízom benne, hogy az új típusú önkormányzás következtében tovább erősödnek a helyi közösségek és a helyi demokrácia.

FARKASNÉ GASPARICS EMESE

Jegyzetek

1. A szerző ebben az időszakban a Belügyminisztérium helyettes államtitkára volt 2016. február 1-ig. A tanulmányban a szerző a törvényre vonatkozó kormány előterjesztésre és korabeli jegyzeteire támaszkodott. (A szerkesztő megjegyzése)

2. A tanulmány MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága 2017. május 5-ei Állam, Közigazgatás, Önkormányzatok című tudományos konferencián elhangzott előadásán alapul.

3. Lásd: Möt.v. 16.§ (1) bekezdését.

4. A szerző időközben az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Önkormányzati Kutatóintézetének mb. igazgatója (A szerkesztő megjegyzése)



Elektronikus közigazgatás az államigazgatásban

2018. január 1-jével hatályba léptek az általános közigazgatási rendtartásról szóló a 2016. évi CL. törvény, valamint alkalmazandóvá váltak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) elektronikus ügyintézésre vonatkozó rendelkezései. A hivatkozott változások, az új hatósági eljárásjogi szabályozás, továbbá az elektronikus ügyintézés bevezetése nagy kihívás elé állították a magyar államigazgatás szervezetrendszerét, különösen a hatósági feladatellátást végző államigazgatási szerveket. A 2017. január 1-jére megvalósított, a központi államigazgatást érintő szervezet átalakítás, továbbá a járási hivatalok megerősítése keretében végrehajtott hatáskör-racionalizálás eredményeként az államigazgatási ügyek meghatározó részében első, illetve másodfokon a járási (fővárosi kerületi) hivatalok, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatalok) járnak el, mely szervek az E-ügyintézési tv. 1. § 17. pont a) alpontja alapján szintén elektronikus ügyintézés bízósító szervnek minősülnek.

Jelen írásban¹ az e-közigazgatás fejlesztés szempontjából irányadó fejlesztési stratégia kereteit, valamint az e-közigazgatási fejlesztések célszerűségét és indokoltságát; végezetül az e-közigazgatás fejlesztéshez kapcsolódó egyes uniós projekteket kívánom bemutatni és ismertetni.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 és az elektronikus ügyintézési szolgáltatások bemutatása

A Kormány – összhangban a 2014-2020-as kohéziós politikai tervezéssel, 7 éves időtartamra – készítette és fogadta el a Stratégiát, melynek feladata a magyar közigazgatás további megújítása és konszolidálása. A Stratégiában meghatározott egyes célokhoz igazodnak, azok elérését szolgálják a szintén ezen időtartamra elfogadott, azt lefedő Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program intézkedései.

A Stratégia legfőbb célja a „SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM” modell megvalósítása. Ahogy a közzöntő rögzíti: *„A közigazgatásnak tehát elő kell segítenie a gazdaság versenyképességének javítását, a vidék és a főváros közötti társadalmi, fejlettségbeli különbségek csökkenését, és olyan, a kor elvárásainak megfelelő szolgáltatásokat kell nyújtania, amelyek arányban állnak az állampolgárok által értük fizetett díjakkal.”*

Az ehhez kapcsolódó három általános alcél, hogy a **közigazgatási szervezet legyen: költséghatékony, professzionális és szervezett.** A három alcél elérését intézkedések szolgálják, melyek az egyes alcélok között részleges átfedést mutatnak. Az „elektronikus támogatások fejlesztése, szakrendszerek egységesítése, a „Digitális Állam” felépítése” megnevezésű intézkedés azonban mindhárom alcél eléréséhez szükséges. A célrendszert az alábbi ábra szemlélteti:

A „Digitális Állam” felépítéséhez szükséges az informatikai rendszerek interoperabilitásának javítása, a nyilvántartások korszerűsítése, az adat- és folyamatredundanciák megszüntetése, továbbá a belső folyamatok informatikai támogatása (belső rendszerek fejlesztése) és a biztonságos működés feltételeinek biztosítása. **Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások,** valamint az egyes adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések valósulnak meg, és a közszolgáltatások egyéb területén is biztosítottá válnak az elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások.

SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM

Alcél	SZERVEZETT	KÖLTSÉGHATÉKONY	PROFESSIONÁLIS
Stratégiai cél	<i>Integráció</i>	<i>Bürokráciacsökkenetés Állami rezsicsökkentés</i>	<i>Menedzsment erősítése</i>
Intézkedés	A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése		A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése
	Közszolgáltatások színvonalának javítása		
	Elektronikus támogatások fejlesztése, szakrendszerek egységesítése („Digitális Állam” felépítése)		

Az elmúlt időszakban az elektronikus ügyintézés területén a korábbi, papír alapú, illetve a papír alapú folyamatot elektronikus leképező szabályozások helyét egy modern, de a biztonságot szem előtt tartó szabályozás vette át. A kapcsolódó célok: a közfeladatok hatékonyságának növelése, a szervek az ügyfelek terhelése nélkül, egymással együttműködve intézzék ügyeiket, valamint, hogy az adminisztratív terhek csökkentése nem elektronikus ügyintézés esetében is, több szervet érintő ügyek mögöttes eljárási folyamatainak elektronikus útra terelésével valósuljon meg.

Az E-ügyintézési tv. 3. § (1) bekezdése alapján Magyarországon az ügyfelet megilleti a jog, hogy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtti ügyét a törvényben meghatározott módon, elektronikusán intézze. Továbbá az E-ügyintézési tv. az állami szervek széles körénél egységes elvek szerint szabályoz. Ezek intézkedések, továbbá a 2010-2017 között végrehajtott adminisztratív tehercsökkentések a közfeladatok ellátása hatékonyságának növelését, valamint az előző bekezdésben meghatározott célok elérését szolgálták, illetve szolgálják.

Az elektronikus ügyintézés lehetőségének biztosítására köteles szervek körét a korábban már hivatkozott E-ügyintézési tv. 1. § 17. pontja sorolja fel, mely alapján ilyen szervnek minősül valamennyi államigazgatási szerv, helyi önkormányzat, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírósági Hivatal, a bíróságok, az ügyészségek, a közjegyzők, bírósági végrehajtók, közüzemi szolgáltatók és a hegyközségek kivételével a köztestületek is.

A Stratégia 4. Helyzetelemzés pontjának 4.1.8 Az e-közigazgatás fejlesztése megnevezésű alpontjának meghatározása szerint a hatékony szervezeti működésnek nem elhanyagolható feltétele a működés fizikai és informatikai infrastruktúrája. Az eljárások és szervezeti folyamatok egyszerűbbé és gyorsabbá tétele érdekében a Stratégia fontos elemei az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása, valamint a közigazgatás ügyfelei és a közigazgatásban feladatot ellátók munkájának könnyítése.

Az új jogszabályi környezet, az E-ügyintézési tv. és végrehajtási rendelete, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 451/2016. Kr.) új e-ügyintézési modellt határozott meg, melyben rögzítésre kerültek a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök). A Stratégia az alábbi követelményeket határozza meg: Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások keretében az ügyfelek vonatkozásában legyen lehetőség:

- az ügyfél ügyintézési rendelkezéseinek lekérdezésére (Rendelkezési Nyilvántartás)
- elektronikus azonosításra (Központi Azonosítási Ügynök)
- az ügyintézésre a személyre szabott ügyintézési felületen
- az állami adatvagyon nyilvántartások elérése érdekében a Központi Kormányzati Busz szolgáltatásainak igénybevétele
- a dokumentumok kézbesítése a biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül
- az általános célú elektronikus kérelemürlap szolgáltatás (a továbbiakban: e-Papír szolgáltatás) igénybevétele.

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra (SZEÜSZ), valamint a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokra (KEÜSZ) vonatkozó, illetve az azok nyújtásával kapcsolatos szabályokat az E-ügyintézési tv. VI. és VII. Fejezete tartalmazza. A 29. § (1) bekezdése alapján SZEÜSZ az elektronikus azonosítási szolgáltatás, a biztonságos kézbesítési szolgáltatás, az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható, jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatás, valamint az E-ügyintézési tv. alapján kiadott kormányrendeletben szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásként nevesített szolgáltatás.

A **biztonságos kézbesítési szolgáltatásként** a természetes személyek a Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás regisztrációhoz kapcsolódó tárhelyet, a gazdálkodó szervezetek a gazdálkodó szervezetek számára biztosított tárhelyet, azaz a Cégekapt, míg a közfeladatot ellátó szervezetek a Hivatali tárhelyet vehetik igénybe. A NISZ Zrt. adatai szerint a gazdasági társaságok 92 %-a használja (minimum regisztrált a szolgáltatásra) a Cégekapt. Azonban ezeket az adatokat nem tekinthetjük teljes mértékben pontosnak, ugyanis a gazdálkodó szervek köre ennél szélesebb, a cégképviselők pedig sok esetben magánszemélyként, e-Papír szolgáltatáson keresztül kezdeményezik a ténylegesen az általuk képviselt gazdálkodó szervezetet érintő ügyek megindítását is.

A 451/2016. Kr. 38. § (1) bekezdése szerint KEÜSZ többek között ide tartozik:

Az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása (RNY), az általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás (e-Papír), az össze- rendelési nyilvántartás ÖNY), az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (AVDH), központi azonosítási ügynök (KAÜ), személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF). Csakúgy mint (most jönnek a rövidítés nélküliek! - a szerk. megj.) az elektronikus fizetési és elszámolási rendszer, a papír alapú irat átalakítása hiteles elektronikus irattá és az elektronikus irat hiteles papír alapú irattá alakítása, az űrlapbenyújtástámogatási szolgáltatás, és a központi dokumentumhitelesítési ügynök.

A teljes körű elektronikus ügyintézés bevezetéséhez szükséges kiindulópontokat a szervezetrendszer a 451/2016. Kr. kihirdetését követően, 2016 decemberében ismerte meg. A kormányhivatalokban nagyságrendileg 300 szakrendszert használnak. A szakrendszerek nagy része központi szerveknél (minisztériumok, megmaradt központi hivatalok) maradt fejlesztés és felelősség szempontjából, csupán néhány került át a kormányhivatalokhoz, így például a Pest Megyei Kormányhivatalnak és Budapest Főváros Kormányhivatalának saját szakrendszere is van (az ingatlan-nyilvántartás, valamint a műszaki biztonsági és mérésügyi rendszereket a fővárosi, a szakképzési igazgatással összefüggő szakrendszert a Pest Megyei Kormányhivatal üzemelteti). A 18 megyei kormányhivatalnak 2018. január 1-jéig csak az e-Papír-hoz és a rendelkezési nyilvántartáshoz való csatlakozást kellett megoldania, míg a korábban említett két hivatalnak a SZÜF a KAÜ és az ÖNY integrációkat is el kellett indítaniuk.

A két legalapvetőbb SZEÜSZ-re - az e-Papír és az RNY használatára - fel tudtak készülni a kormányhivatalok, a csatlakozások is megtörténtek. Az e-Papír csatlakozáshoz meg kellett határozni a témacsoportokat és az ügýtípusokat, ennek keretében készült egy felmérés is, ami megközelítőleg 600 ügýtípus vonatkozásában jelezte, hogy már rendelkezésre áll elektronikus űrlap. Ezek nagyobb része alapvetően ÁNYK típusú nyomtatvány. A felmérés továbbá 1.800 kormányhivatali ügykör esetében az elektronikus űrlap hiányát jelezte, ezen ügyekben ezért e-Papíron keresztül lett benyújtható a kérelem. Az eltérő hatásköri szabályok miatt ez a 20 kormányhivatal és a 197 járási hivatal tekintetében nem egységes. Az átláthatóság érdekében az ügyeket a Miniszterelnökség 41 témacsoportba osztotta be, amelyek közül az ügyfelek választhatnak.

A SZÜF-ön ugyan megjelentek a korábbi elektronikus felületek ügyintézési lehetőségei, azonban a kormányhivatali visszajelzések alapján **még kevesen használják ezeket az ügyintézési lehetőségeket**. 2018. január közepéig 440 kérelem érkezett e-Papíron a 20 kormányhivatalhoz, ami a kormányhivatali szervezetrendszerben évente intézett, megközelítőleg 22 millió éves ügyszámhoz képest elenyésző szám.

E tekintetben érdemes megemlíteni, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal koordinálásával, a Szolgáltató Kormányhivatali modell kialakítása érdekében közel 50 000 ügyfél körében végeztünk felmérést 2017 nyarán. Ebből 13442 természetes személytől és 849 vállalkozástól kérdezték rá a kollégák az elektronikus ügyintézési elvárásokra, szokásra is (azon egységeknél megjelenő ügyfelektől, ahol alapvetően az összes ügyfélkapcsolat történik: Kormányablak, foglalkoztatási osztály, földhivatali terület, családtámogatási terület). A felmérés eredménye alapján:

túlnyomó többség által preferált ügyintézési forma: személyes (természetes személy 80 %, vállalkozás 77 %),

a telefonos ügyintézés iránti igény minimális, sikerrel próbálkozott elektronikusan ügyet intézni természetes személy: 29,2 %, vállalkozás 44,5 %. Ehhez kapcsolódva az elektronikus ügyindítást gátló tényezők között legmagasabb arányban azt jelezték, hogy azért, mert továbbra is személyesen szeretnék intézni az ügyüket (53,9 %, 49 %)

bár ez alapján jelenleg nincs túlzott elvárás, hogy minden ügy elektronikusan intézhető legyen. de a virtuális térhez és mobilalkalmazások-

hoz szokott generációk ügyfélként való megjelenése a közigazgatási ügyek intézésében 8-10 éven belül drasztikusan megváltoztathatja az ügyintézési preferenciákat, amire fel kell készülni.

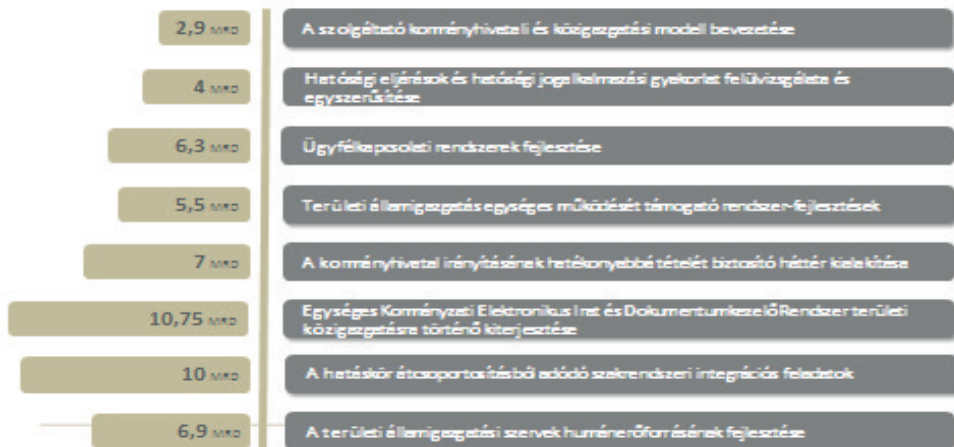
A Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága által irányított KÖFOP projektek bemutatása

Míg a szakmai irányításért a Miniszterelnökség, addig a projektmenedzsment feladatok ellátásáért és a szakmai tartalom megvalósításért az egyes fővárosi és megyei kormányhivatalok felelnek. Az 1. prioritásba tartozó 7 db projekt esetében a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség minőségbiztosítási feladatokat lát el. Emellett több projekt esetében – szakmai megvalósítóként - további államigazgatási szervek, vagy állami tulajdonban lévő gazdasági társaság vesz részt a projektekben, mint konzorciumi partner (pl.: NISZ Zrt.).

A felsorolt, folyamatban lévő kormányhivatali KÖFOP projektek közül e-ügyintézési szempontból is fontos fejelesztéseket tartalmaz



A Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága által felügyelt KÖFOP projektek



az Ügyfélszolgálati Rendszerek Fejlesztése - ÜRF projekt, mely magában foglalja a kormányhivatali belső help desk funkciók, valamint a jogosultságkezelő rendszerek fejlesztését, valamint az egységes közigazgatási Tudástár kialakítását;

az Egységes központi elektronikus irat- és dokumentumkezelő rendszer területi közigazgatásra történő kiterjesztése - EKEIDR2 projekt, melynek része az elektronikus ügytípusok bevezetésének és ügykezelésének meghatározása, egy belső folyamattámogató rendszer létrehozása, valamint legalább 200 ügytípus esetében a munkafolyamat fejlesztése;

hatósági eljárások és hatósági jogalkalmazási gyakorlat felülvizsgálata és egyszerűsítés - HATÓSÁGI projekt, melynek céljai között szerepel a közigazgatási eljárások egységesítése, újrászervezése (jogi, módszertani, informatikai megoldások);

a kormányhivatalok irányításának hatékonyabbá tételét biztosító háttér kialakítása - IRHAT projekt, melynek részeként egységes információátadási szabályzat minta készül a kormányhivatalok számára, továbbá egységes gazdálkodási

rendszer kerül kialakításra a kormányhivatalokban; valamint

a KÉPZÉS projekt, amely lehetőséget biztosít a mintegy 36 ezer fős területi (megyei, járási) közigazgatási személyi állomány képzésére, ügyintézési ismereteinek folyamatos megújítására.

A fenti KÖFOP projektek mindazonáltal alapvetően a kormányhivatalok belső működésére hatnak, ezért eltérő ütemezésük közvetlen módon nem befolyásolta az ügyfelek elektronikus kapcsolattartásának 2018. január 1-jei kiterjesztését, a jövő tekintetében azonban alapvető hatással bírnak nem csak a jelenlegi elektronikus kapcsolattartás, hanem a teljeskörű elektronikus ügyintézés megvalósítása tekintetében.

ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA

Jegyzet

1. A cikk az MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága 2017. október 13-i ülésén elhangzott előadás összefoglalása, figyelembe véve az időközben bekövetkezett változásokra figyelemmel.



Európai Unió

A kohéziós politika 2020 utáni perspektívái

A 2020 utáni kohéziós politikáról szóló viták 2017 folyamán új lendületet vettek. A különféle vitaanyagok, előterjesztések azonban még alapvetően nagyobb, átfogóbb problémákra koncentrálnak, mint az EU jövőbeni működése és szerepvállalása, a gazdasági és monetáris unió elmélyítése, valamint a 2020 utáni költségvetés kereteinek kialakítása (European Commission 2017a, European Commission 2017e, European Commission 2018). A kohéziós politika tervezése ebből adódóan a korábbi időszakokhoz képest szélesebb felületen történik.

Most sem megkerülhető kérdés, hogy miként tudja az EU egyszerre támogatni az egymással helyenként ellentmondásba kerülő, de egymást mégis kölcsönösen feltételező versenyképesség és szolidaritás (kohézió) koncepcióját, illetve célkitűzéseit. Egyáltalán: szükség van-e uniós szintű kohéziós politikára, amely fejlettségétől függetlenül, valamilyen mértékben minden tagállamot és régiót támogat, vagy pedig csak a legszegényebb tagállamok legszegényebb régiói részesülnek – ráadásul a jelenleginél szigorúbb feltételek mellett - a felzárkózást szolgáló uniós forrásokból.

Emellett a kohéziós politikának reagálnia kell – akár horizontális célkitűzések, akár dedikált források

formájában – olyan új kihívásokra, mint az éghajlatváltozás, a menedékkérés és a migráció, a digitalizáció, a szociális dimenzió, valamint a globalizáció hatásai.

Mindezt úgy, hogy a jelenlegi, 2014-2020 közötti programidőszak „örökségként” még szorosabbra kell vonni a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás kapcsolatát, ami az EU strukturális reformjaiba ágyazódva nyeri el végső működési kereteit.

A 2020 utáni kohéziós politika megalapozásának alapját a 2017. március 1-jén megindult, ún. „Fehér Könyvfolyamat” jelenti, de legalább ennyire lényegesek a „belső”, azaz az uniós intézmények által kiadott, illetve a „külső”, azaz a különböző közpolitikai intézetek, think-tankek, valamint transznacionális érdekszövetségek által kiadott szak- és vitaanyagok (European Commission, 2017d, European Parliament, 2017, CPMR, 2017). Az Európai Bizottság a tervek szerint 2018. május 2-án hozza nyilvánosságra a többéves pénzügyi keret (multiannual financial framework, MFF) első változatát, amit hamarosan követni fog a kohéziós politikára vonatkozó jogszabály javaslat¹.

A hátralévő idő rövidege miatt azonban nyugtalanságra ad okot, hogy az EU jövőbeni működését kialakító reformok jelenleg még csak vitaanyagok

és alternatívák formájában léteznek, nem született, nem született az Európa 2020 helyébe lépő stratégia, továbbá a költségvetés prioritásait és szerkezetét is számos bizonytalanság övezi. Az sem jó előjel, hogy – különösen a jelenlegi, 2014-2020-as periódust megalapozó időszakokkal összehasonlítva – nem foly-
nak igazán érdemi viták a kohéziós politika jövőjéről.

A jelen tanulmány feltevése szerint az EU jövőbeni működését és a 2020 utáni költségvetést érintő szülő döntéseket számos „nagypolitikai” (politics) tényező befolyásolhatja és késleltetheti, így erősen kétséges a Jean Claude Juncker által 2017 szeptemberében javasolt, 2019. március végén záruló ütemterv tartása. A késői megállapodás csúszást okozhat a következő időszak programjainak kezdetében, így a kohéziós jogszabálycsomag várhatóan csak az MFF rendelettel együtt kerül majd benyújtásra. Mindez kettőzött erőfeszítést követel meg az uniós intézményektől, mivel egyszerre és egymásra tekintettel kell végső formába önteni a jövőképekből kikristályosodó intézményi reformokat, emellett pedig kompromisszumokra épülő, de hatékony és végrehajtható döntésekre van szükség az egyes közpolitikák, így a kohéziós politika szabályozásának kérdéseiben.

Jövőképek és forgatókönyvek a „Fehérkönyv” folyamathoz kapcsolódó vitaanyagokban

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén, a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója alkalmával kiadta az EU jövőjére vonatkozó forgatókönyveket felvázoló Fehér Könyvet (European Commission, 2017). A Könyv megvizsgálja, milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben, az új technológiák társadalmat és

munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a bizton-
sági aggályokig és a populizmus térnyeréséig. Mindezek alapján **öt forgatókönyv** alapján mutatja be, miként alakulhat az Unió 2025-ig attól függően, hogy milyen utat választ. Hangsúlyozni kell, hogy a forgatókönyvek számos különböző lehetőséggel számolnak, de egyik sem zárja ki a másikat, és a forgatókönyvek nem meritik ki teljesen a döntési lehetőségek teljes tárházát.

Az 1. forgatókönyv: meg minden tovább – a 27 tagú Európai Unió az eredményközpontú reformprogramjának végrehajtására koncentrálna. A 2. forgatókönyv: csakis az egységes piac – a 27 tagú EU-ban fokozatosan előtérbe kerül az egységes piac, mivel a tagállamok egyre több szakpolitikai területen nem képesek közös nevezőre jutni. A 3. forgatókönyv: aki többet akar, többet tesz – a 27 tagú EU a mai módon halad tovább, de az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken (védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. A 4. forgatókönyv: kevesebbet hatékonyabban – a 27 tagú EU arra összpontosít, hogy meghatározott szakpolitikai területeken többet és gyorsabban valósítson meg, miközben kevesebbet tesz ott, ahol úgy érzi, hogy nem tud hozzáadott értéket biztosítani. Az 5. forgatókönyv: sokkal többet együtt – a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, kiterjed, és uniós szinten felgyorsul a döntéshozatal és a végrehajtás.

A Fehér Könyvhöz kapcsolódóan az Európai Bizottság még öt vitaanyagot tett közzé annak érdekében, hogy különböző elképzeléseket, javaslatokat, lehetőségeket és forgatókönyveket mutatsanak be arra vonatkozóan, hogy hogyan fog kinézni Európa 2025-ben.²

E vitaanyagok nagyon fontos irányokat és forgatókönyveket alakítottak ki, de több mint egy év elteltével még nem látszanak a körvonalai sem egy olyan hosszú távú növekedési és egyben erős területi dimenziót megjelenítő stratégiának, ami az Európa 2020 stratégia helyébe léphetne.

Valójában a viták legfontosabb forrását a 2020 utáni költségvetés kialakítása jelenti, minden más csak utána következik. A költségvetés hagyományosan az egyeik legérzékenyebb kérdés az EU-ban, de a jelenlegi helyzet sokkal bonyolultabb a

korábbiaknál. A 2020 utáni költségvetés a Fehér Könyvben elindított reformfolyamat „teszt pályája” és egyben megvalósításának – a tagállamok politikai akaratképzése mellett – legfontosabb eszköze.

A feladat egy egyszerű paradoxonnal írható le: az EU költségvetése azzal a kemény kihívással néz szembe, hogy a korábbi program-időszakokhoz képest több területet kellene finanszírozni, miközben a rendelkezésre álló források – lényegi, „reformerejű” változások nélkül – csökkenni fognak. Röviden: többet kell(ene) teljesíteni – kevesebért. Ez pedig komoly veszélyekkel fenyeget: ha a költségvetési torta változatlan nagyságú marad, még több, az eddigiekhez képest vékonyabb szeletekre kell vágni, akkor az EU szükségszerűen – a magas elvárásokhoz képest – aluteljesít, ami tovább erodálja az Unió alapvetően teljesítményhez kötött legitimitációját.

Nem sokkal jobb a helyzet akkor sem, ha a **költségvetés által támogatott területek között szelektálni kell.** Különösen a jelenlegi költségvetési kiadások mintegy 70%-át kitevő közös agrárpolitika és a kohéziós politika pénzügyi forrásainak megnyirbálása, vagy a jogosultsági kritériumok radikális átalakulása ütközne erős ellenállásba, miközben nehezen vonható kétségbe az új prioritások (éghajlatváltozás, migráció, digitalizáció, belső és külső biztonság, demográfiai trendek) támogatásának jelentősége.

Összességében az EU számára csakis az előremenekülés látszik az egyetlen jó megoldásnak, ám ehhez első lépésként az alapjaiban megreformált költségvetésen keresztül visz az út. Emellett fontos lenne, hogy a tagállamok állást foglaljanak a Fehér Könyvben kifejtett prioritások valamelyike mellett – ami az előbbi gondolatmenet alapján aligha lehet más, mint a „sokkal többet együtt” opció –, majd ennek bázisán kidolgozzák az Európa 2030 vagy akár ennél nagyobb időtávot átfogó stratégiát, összhangban az EU egész működését átfogó reformok intézményi tervrajzával. Ehhez azonban be kellene tartani azt a menetrendet, amit Jean-Claude Juncker mutatott be 2017. szeptember 13-án, az Unió helyzetéről tartott beszédében. Ennek két legfontosabb mérföldköve egyrészt a többéves költségvetési keret tervezetének 2018 májusában történő bemutatása a Bizottság részéről, másrészt

2019. március végén, a Nagyszébenben tartandó rendkívüli csúcstalálkozó keretében kerülne sor az EU jövőjére (azaz a reformokra) vonatkozó első, egységes állásfoglalás közzétételére.

Az érdemi vitát a 2017. június 28-án megjelent költségvetési vitaanyag indította el, ami egyike annak az öt dokumentumnak, amelyekben a Bizottság pénzügyi-költségvetési szempontból bontja ki a Fehér Könyvben tárgyalt öt különböző opciót. Az egyes forgatókönyvek eltérő következtetésekre jutnak arra nézve, hogy mely célokra kellene költeni és menyt, továbbá milyen elemekből fog összeállni a forrásoldal. A legrosszabb forgatókönyv az lenne, amelyik egyszerre számol több prioritással és kevesebb pénzügyi forrással. Éppen a fordítottja lenne kívánatos, mivel a Brexit-hatás kezelése és egyidejűleg az újabb prioritások felvállalása ennek megfelelő méretű költségvetést igényel.

Az opciók a jelenleg működő támogatási politikák finanszírozásnak csökkentésétől az új bevételi források bevezetéséig terjednek, de köztük egyedül az ötödikből („sokkal többet együtt”) olvasható ki olyan szándék, ami többet kíván fordítani a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítésére. Mindez azt mutatja, hogy a kohéziós politika 2020 utáni működésének előkészítése mindenképp a többéves pénzügyi keret tervezéséhez kapcsolódó folyamatokba ágyazva zajlik és válik nyomon követhetővé, értelmezhetővé.

A 2020 utáni uniós költségvetést meghatározó tényezők

Először is világosan kell látni, hogy a nagyrészt közszolgáltatásokat és szociális biztonsági rendszereket finanszírozó nemzeti költségvetésekkel szemben az uniós költségvetés elsősorban beruházási célokat szolgál. Méretét tekintve a tagállamok közkiadásainak csak kis részét, az EU 28 összesített bruttó nemzeti jövedelmének 2014-2020 között mintegy 1,03%-át, az uniós közkiadásoknak mintegy 2%-át teszi ki (European Commission, 2018: 2).

Nézzük először a költségvetés bevételi oldalát. Ez azért is megkerülhetetlen kérdés, mivel a 2007-2013 közötti időszakhoz képest már a 2014-2020 közötti pénzügyi időszakban mintegy 3,5%-kal csökkent az uniós költségvetés, ami a Brexit miatt éves szinten nettó 10-13 milliárd

euró bevételtől fog majd elesni. Ebből következően a 2020 utáni költségvetésről nehéz képet alkotni mindaddig, amíg nem sikerül tisztázni a brit kilépés pénzügyi feltételeit. A teljesség kedvéért itt meg kell jegyezni, hogy a Brexit által előidézett bevételecsökkenésből le kell vonni a még Margaret Thatcher által kialakított, és azóta is minden tagország által fizetett visszatérítés („British rebate”) összegét. Ez akár maga után vonhatja azokat a visszatérítéseknek a megszüntetését, amelyeket több nettó befizető harcolt ki időközben. A visszatérítések teljeskörű eltörlése összességében akár 5 milliárd euróval is kompenzálhatja a brit kilépés költségvetési veszteségét.

A költségvetés méretének jelentősebb mértékű csökkenése viszont aligha fogja érintetlenül hagyni a kohéziós politika és a közös agrárpolitika területét. Mindez komoly érdekkülönbségeket és vitákat vetít elő, ami azért is lényeges, mert minden jel arra mutat, hogy a közös költségvetés sorsa a tagállamokban, mindenekelőtt Berlinben dől el. A költségvetési tárgyalásokat még több, bizonytalansággal teli külső- és belső hatótényező befolyásolhatja, így a Brexit feltételeinek véső kimenetele, vagy egyes, a programjuk alapján nyíltan euro-szkeptikus tagállami kormányok álláspontja. Mindent összevéve, a költségvetés további csökkentése következtében az MFF nem tudná a fejlesztési, beruházási funkcióit teljesíteni.

Ezek után tekintsük át, melyek a legfontosabb jövőbeni prioritások:

- a külső és belső biztonság (a meglévő Európai Határ- és Part Őrség maximális kihasználásától a teljes uniós határigazgatási rendszer kiépítéséig);
- európai védelmi unió létrehozása (Európai Védelmi Alap felállítása);
- éghajlatváltozás elleni közdelem;
- európai szociális piacgazdaság modellje;
- fiatalok mobilitásának támogatása (Erasmus + programban részt vevő uniós fiatalok számának megkétszerezése);
- digitális egységes piac megvalósítása (a jelenlegi kiadások megkétszerezése);
- kutatás és innováció (a jelenlegi kiadások megkétszerezése).

A továbbiakban azt a feltételezést vesszük alapul, hogy az EU a már sokat emlegetett ötödik forgatókönyvet kívánja megvalósítani, azaz meg akarja tartani a korábbi prioritásokat (különös tekintettel az agrár- és kohéziós politikára), de a fent említett jövőbeni célokat (amelyek csak egy része új, inkább a feladatok bővítéséről és ennek megfelelően többletfinanszírozásról van szó) is támogatni kívánja. Ehhez szükséges a jelenlegi bevételi források összegének megemlése, új tételek bevonása, valamint a jelenlegi támogatási rendszer (részleges vagy radikális) átalakítása, feltételekhez kötése.

A jelenlegi források megnövelésére és saját források bevezetésére tesz javaslatot az Európai Parlament első változatban közzétett jelentése, ami az MFF kiadási plafonértékét az összes tagállam GNI-jének 1,3%-ában állapítaná meg (European Parliament, 2018:6). Ebbe az irányba mutatnak az Európai Bizottság pénzügyekre és a 2020 utáni költségvetésre vonatkozó anyagai (European Commission 2017c, 2017e, European Commission 2018). A nettó befizetők egy része – mindenekelőtt Németország – egyelőre nyitottan mutatkozik a befizetések növelésére.

A nettó kedvezményezettek részéről fontos üzenetnek tekinthető, hogy a visegrádi négyek és négy térségi ország (Románia, Bulgária, Horvátország, Szlovénia) hajlandó a bruttó nemzeti jövedelme eddigi 1%-áról legalább 1,1%-ra, de akár 1,2%-ra is emelni a tagállami befizetési kötelezettségét a 2020 utáni uniós költségvetésbe. Ez nyilvánvalóan azt is jelenti, hogy a kiadási oldalon az érintett országok ragaszkodnak ahhoz, hogy a közös agrárpolitika és a kohéziós politika terén minél több költségvetési forráshoz tudjanak jutni. Érzékelhető tehát a szándék a tagállami befizetések növelésére, de a végső számok kialakítása minden bizonnyal számos vita és kompromisszum eredményeként fog kialakulni.

Az Európai Parlament azzal húzná ki a viták méregfogát, hogy a tagállami befizetések összegének emelése helyett az uniós költségvetést inkább saját forrásokból egészítené ki (European Parliament, 2018: 4). Ehhez az uniós alapszerződés teremti meg az alapot, ugyanakkor jelenleg a nemzeti jövedelmekhez mért bevételek, amelyeket eredetileg csak kiegészítésnek szántak, a bevétel kétharmadát adják. Saját forrás lehet: a

kibocsátás kereskedelmi rendszer, a hozzáadott érték alapú adók, a közös konszolidált társasági adó-alap, valamint a pénzkibocsátásból származó haszon (European Commission, 2018: 21). Itt azonban komoly akadályt jelent, hogy a tagállamok ragaszkodnak a saját adópolitikához, és jelenleg erősen kérdésesnek tűnik, hogy mennyire készek annak bármilyen szinten történő harmonizálására.

Az Európai Bizottság „félhivatalos” anyagi és – különösen Günther Öttinger költségvetés összeállításáért felelős biztos nyilatkozatai alapján – a Brexit és az új feladatok növekvő forrásigénye miatt két programot kivéve (a kutatás-fejlesztési keretprogram és az Erasmus program) minden egyéb uniós kiadási területnél fennáll a kiadáscsökkentés lehetősége, eszközként pedig a programok tartalmának és főként finanszírozásának átalakítása.

Tartalmi értelemben kulcsfontosságú lehet annak az elvnek a következetes képviselése, miszerint **csak azok a projektek válhatnak támogathatóvá, amelyek bizonyíthatóan az EU alapító szerződésben foglalt célok megvalósítását segítő „európai hozzáadott értékkel” rendelkeznek**, azaz olyan közjavakat képesek előállítani, amelyek nemzeti kiadások révén nem lehetségesek (European Commission, 2018: 6). Ezzel jelentősen szűkíthető a támogatható tevékenységek köre, ami – elvileg – a kiadások csökkentését vonhatja maga után.

Ezt még az is fokozhatja, ha a kohéziós politika által támogatott projektekben a válság előtti állapotra áll vissza, netán növekszik a tagállami önrész aránya (ha nem is 50-50%, de 70-30, vagy 75-25% mértékéig).³ Hasonlóan kedvezőtlen hír lenne a kedvezményezett számára az úgynevezett n+3-as szabály megszüntetése és háromról két évre való csökkentése, ahogy azt a német kormány is szeretné. Jelenleg az adott évre odaitélt támogatási összeg felhasználására, lehívására legfeljebb 3 év áll rendelkezésre. A jövőben ez is lerövidülne, ami a kedvezményezett számára nehezítő körülmény lehet, és növelheti a fel nem használt (így adott esetben rugalmasan átcsoportosítható) támogatások arányát.

Végül külön kell szólni a feltételeesség (conditionality) elvének alkalmazásáról, mert egyre több jel mutat arra, hogy 2020 után is foly-

tatódni fog, sőt megerősödhet az a trend, ami **több és szigorúbb feltételekhez köti a költségvetési támogatások – mindenképp a kohéziós politika területén – való felhasználását.**⁴

A hetedik kohéziós jelentés célkitűzései

A Bizottság 2017. október 9-én tette közzé a hetedik kohéziós jelentést (továbbiakban. Jelentés), amelynek célja az volt, hogy a társadalmi és területi kohézió tükrében megvizsgálja az EU régióinak állapotát, a válság és a válságkezelés tanulságait összekapcsolja a kohéziós kiadásokkal, ezek alapján pedig felvázolja a kohéziós politika 2020 utáni képét.

A Jelentés nem tekinthető a Bizottság végső javaslatának, ugyanakkor fontos szempontokat fogalmaz meg a 2020 utáni kohéziós politikáról zajló viták számára. A jelenés uniós szintű politikát javasol, amely három fő célt szolgál: a globalizáció kiaknázása, a „senkit sem szabad hátrahagyni” elv és a strukturális reformok támogatása.

A kohéziós politika uniós szintű relevanciáját a Jelentés szerint a bizonyítja, hogy a kohéziós politika **az elmúlt két évtizedben valamennyi uniós régióban kézzelfogható eredményeket hozott**, és jelentős beruházási forrást jelentett.⁵ A kohéziós forrásoknak komoly szerepe van abban, hogy a munkanélküliségi ráta 2008 óta nem volt ilyen alacsony, a gazdasági hangulatindex a 2000 óta mért legmagasabb értékeket mutatja, az Eurobarométer 2017. decemberi felmérése szerint a válaszadók 64%-a jó dolognak tartja az eurót a saját hazájában, ami elvileg megadja a szükséges bizalmat és hitelt a reformok bevezetésére.

A globalizáció kiaknázása terén az európai régiók erős lemaradásban vannak, csupán néhány ország néhány régiója – például Stockholm, Koppenhága, Prága, Pozsony, Baszkföld - tudott eddig élni a lehetőségekkel. Ennek következtében további beruházásokra van szükség az innováció, a digitalizálás és a dekarbonizáció terén. A finanszírozás mellett elő kell mozdítani a kutatóközpontok, a vállalkozások és a szolgáltatások közötti hatékony kapcsolatokat.

A Jelentés megállapítja, hogy a globalizáció kontextusában senkit sem szabad hátrahagyni: Egyes régiók a tömeges elvándorlással küzdenek, sok város számára viszont épp az jelent nagy terhet, hogy az újonnan betelepülők ott keresik

a jobb kilátásokat. Bár az uniós foglalkoztatási arány ismét magas szintre emelkedett, a munkanélküliségi ráta – különösen a fiatalok körében – még mindig meghaladja a válság előtti szintet. Ebből adódóan a munkanélküliség leküzdéséhez, az emberek készségeinek fejlesztéséhez, valamint a kirekesztés és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemhez további beruházásokra van szükség.

A Jelentés által megfogalmazott harmadik fő célkitűzés a strukturális reformok támogatása a versenyképesség és a növekedés elősegítése, valamint elősegíti a beruházások maximális hatásának kihasználása érdekében.

A 2020 utáni MFF előkészítésének egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kohéziós politika szorosan összekapcsolódik az európai szemeszterrel és az EU strukturális reformjaival. 2017 decemberében a Bizottság felvázolta arra vonatkozó elképzelését, hogy miként erősíthető meg az euróövezet és az Unió egésze az EU költségvetésének segítségével (European Commission, 2017f). Ezek közül a kohéziós politika szempontjából a legfontosabb az új költségvetési eszközről szóló anyag. Ennek fő javaslatai:

- a stratégiai szintű stabilitási funkció biztosítása.

A strukturális reformokat elindító programok támogatása érdekében a Bizottság egy új eszközt kíván javasolni azon tagállamok számára, amelyek kötelezettséget vállalnak az európai szemeszter keretében tett reformvállalásokon alapuló strukturális reformok megvalósítására az alábbi területeken: termelési és munkaerő piac, adóreformok, tőkepiaci fejlesztések, üzleti környezet fejlesztése, befektetés a humán erőforrás és a közigazgatási reformok fejlesztésébe.

A reformok végrehajtását segítő eszköz bevezetését a Bizottság 2018 és 2020 között pilot jelleggel tervezi, a 2020 utáni bevezetés tesztelése érdekében. A szükséges forrásokat a jelenlegi európai strukturális és beruházási alapokba beépített eredményességi tartalék részleges vagy teljes felhasználása biztosítaná. E célból a Bizottság a kohéziós politika végrehajtásáról szóló 1303/2013/EU rendelet módosítását javasolja (Európai Bizottság, 2017:1).

A stabilizációs funkció két szempontból is érthető a 2020 utáni kohéziós politika működését. Egyrészt a Strukturális és Befektetési Alapok-

nak önmagukban is potenciális stabilizációs hatása van, amely kifejeződik az EU által biztosított társfinanszírozás mértékének átmeneti megnövekedésében vagy a körülményektől függően az alapok előfinanszírozási rátájának „mozgásában”. Másrészt az EU korlátozott mértékben kiegészítheti az arra rászoruló tagállamok éves költségvetését a rendelkezésükre álló kohéziós források terhére, azaz a kohéziós politika támogatásai bizonyos esetekben a költségvetési egyensúly stabilizálása érdekében is felhasználhatók.

A Bizottság decemberi tervezete mindenesetre azt vetíti elő, hogy a kohéziós politika jövőbeni működése három, egymásra rétegződő szintre fog épülni. Az eredeti felzárkóztató, kiegyenlítő funkciókhoz már a 2007-2013-as időszakban társult a versenyképesség erősítése, ami most kiegészülhet a gazdasági és monetáris unió elmélyülését szolgáló reformok támogatásával.

Pénzügyi forgatókönyvek és régiókatégoriák 2020 után: így állunk most

Az előkészítő tárgyalások és nyilvánosságra került javaslatok közül figyelmet érdemel a Bizottság Regionális és Városfejlesztő Főigazgatóságának anyaga, ami a **kohéziós költségvetés 15-30%-os csökkenésével számol**. A redukció mértékét az határozza meg, hogy csak a legkevésbé fejlett régiók (15%-os csökkenés), vagy a kohéziós országok régiói (30%-os csökkenés) részesülnek támogatásban. A Főigazgatóság nem veti el annak a lehetőségét, hogy az EU valamennyi régiója legyen jogosult –annyi különbséggel, hogy az ún. átmeneti vagy fejlettebb régiók jogosultsága az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75-100%-a közötti sávra terjedne ki -, ám ez a variáció a jelenlegihez képest mintegy 15%-al megnövelné a kohéziós politika összesített költségvetését.

A Bizottság költségvetési főigazgatóságának biztosa, Günther Oettinger 2018. november 23-án az Európai Parlament regionális fejlesztésért felelős bizottságában **túlzásnak és romboló hatásúnak minősítette a kohéziós költségvetés 30%-os csökkentését, de 10% körüli vágás már reálisnak tűnik**. Azt viszont Oettinger nem részletezte, hogy ez a „fűnyíró-elv” alapján, horizontálisan érinti a kohéziós költségvetést, vagy csupán annak bizonyos elemeire vonatkozik.

A legmerészebb tervezettel a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság állt elő. Álláspontjuk szerint az ESZÁ-t teljes mértékben ki kell emelni a kohéziós politika köréből. Helyette egy uniós szintről irányított, kizárólag a humán erőforrás fejlesztésre irányuló „esernyő-alapot” kellene létrehozni. A cél az lenne, hogy a tervbe vett Európai Szociális Pillér saját forrásokkal rendelkezzen. Ez egyben azt is jelenti, hogy **a kohéziós politika köréből kikerülne a szociális- és foglalkoztatási prioritások közvetlen támogatása**⁶ (CPMR, 2017:3).

A támogatásban részesülő régiókatörési kategóriák tekintetében irányadó az uniós vezetők 2018. február 23-i informális ülésére a Bizottság által készített részletes szakanyag (közleményt) tervezett besorolása (Európai Bizottság, 2018).

Az anyag három régió kategóriát alkalmaz: a kevésbé fejlett, (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-a; átmeneti régiók (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-ánál magasabb és a 100%-nál kisebb; és fejlettebb régiók (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 100%-a vagy annál magasabb. Ez alapján három forgatókönyv rajzolódik ki. Az első **valamennyi európai (NUTS) régiót támogatásban részesítene**, ami a támogatási intenzitás differenciálásával és a támogatás célzottabbá tételével valósulhat meg. Ez a jelenlegi, a többéves pénzügyi keret csaknem 35 %-ának megfelelő mintegy 370 milliárd EUR-s kiadási szint fenntartását jelenti.

A második eset **a kevésbé fejlett régiók és a kohéziós országok támogatását jelenti**. Ez megközelítőleg 95 milliárd EUR összegű csökkentést jelentene, amely az említett alapokból származó jelenlegi keretösszegek több mint negyedének felel meg. Ez a jelenlegi többéves pénzügyi keret körülbelül 8,7 %-át kitevő összeg. Ezen forgatókönyv szerint Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, a kontinentális Franciaország, Németország, Írország, Hollandia, Svédország régiói mellett számos olaszországi és spanyolországi régió támogatása megszűnne. A harmadik forgatókönyv **kizárólag a kohéziós országok támogatását** irányozza elő. Ebben az esetben megszűnne Franciaország, Olaszország és Spanyolország kevésbé fejlett régióinak támogatása is. Ez a teljes időszakra vetítve megközelítőleg 124 milliárd EUR összegű csökkentést jelentene, amely a

mostani keretösszegek mintegy 33 %-ának felel meg. Ez a jelenlegi többéves pénzügyi keret körülbelül 11 %-át kitevő összeg.

A 2. és a 3. forgatókönyv esetében **a szubsidiaritás elvével összhangban a nemzeti, regionális és helyi hatóságoknak kellene átvenniük a gazdasági, társadalmi és területi kohézió támogatásának feladatát** (Európai Bizottság, 2018: 12). Más szóval ebben az esetben – ellentétben a hetedik kohéziós jelentésben megfogalmazott célkitűzéssel – a kohéziós politika immár nem számít „első vonalbeli”) uniós politikának.

Következtetések

A kohéziós politika jövőjét illetően **egyelőre a kérdések és a kérdőjelek dominálnak**. Ebben az esetben ugyanis nem egyszerűen egy uniós közpolitika kereteinek (célok, jogosultsági kritériumok, eljárások, finanszírozási feltételek) kialakításáról van szó. Az elkövetkező hónapok történései elsősorban az EU jövőbeni működését fogják meghatározni a 2020 utáni költségvetés bázisán, a kohéziós politika pedig egyszerre esz-köze és eredménye a jelenleg még viták kereszt-tüztében álló tervezeteknek és forgatókönyveknek. Mivel az idő szorítja az uniós intézményeket és a tagállamokat, ezért várhatóan a reformokról (mindenekelőtt a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről), a költségvetésről, valamint az egyes közpolitikák szabályozásáról szóló döntések egymásra torlódásával kell számolni.

Jelenleg az látszik, hogy **a sok szempontból képlékeny, belső és külső politikai változásoknak erősen kitett folyamatban a költségvetés vált az előrehaladás leginkább meghatározó fókuszpontjává**.

Az egyik legfontosabb kérdés, hogy **változik-e a költségvetés elvi alapvetése**, azaz marad beruházási költségvetés, vagy redisztribúciós funkciókat is felvállal. Ennek az opciónak akkor lehet esélye, ha átfogó, a közismert legitimációs és a demokratikus deficit csökkentésére alkalmas intézményi reformokkal kapcsolódik össze. De még ebben az esetben megoldandó feladatot jelent azoknak az új bevételi forrásoknak az előteremtése, amelyek elengedhetetlenek a Brexit-hatás és az új prioritások kezelésére, miközben komoly döntéseket kell hozni a jelenlegi két legnagyobb, és politikailag különösen érzékeny kiadási tétel, a kohéziós politika és a közös agrár-

politikai jövőbeni működéséről. Szinte biztosra vehető, hogy lesznek-e olyan költségvetési funkciók, amelyek az euró övezeti stabilitást és az oda történő csatlakozást szolgálják, különös tekintettel a tagállamokon belüli strukturális reformok támogatására, amiben a kohéziós forrásoknak is szerepük lehet, amint ezt a 2017 decemberében a Bizottság által beterjesztett pénzügyi csomagterv is előre vetítette.

Mindebből arra lehet következtetni, hogy a kohéziós politikát az ismert intézményi és pénzügyi forgatókönyvek között elképzelhető „hibrid” formák valamelyike fogja 2020 után meghatározni, amelyek közül **a legrealisabbnak a „tegyünk sokkal többet valamivel többért” opció tűnik.**

Ennek keretében minden tagállam részesedik valamilyen mértékben a – részben már visszatérítendő - támogatásokból, ami megteremti az alapját az elengedhetetlen kompromisszumoknak. A jogosultsági kritériumokra és a támogatások lebonyolítására vonatkozó szabályok még formálódhatnak, de jól látszik, hogy a korábbiakhoz jóval erősebben fog érvényesülni az ún. makrogazdasági kondicionalitás, ami már jelenleg is létezik, de a Bizottság mindeddig nem alkalmazta. **Az átmeneti régiók kategóriájának kiszélesítése** egyrészt egyfajta válasz a „közepes jövedelem csapdjába” esett régiók problémájára, továbbá biztosítja a nettó befizető országok támogatását, ezzel jelezve, hogy az „európai hozzáadott érték” stratégiai célja mellett erősen hat a „nettó egyenleg” elérésének realpolitikai logikája is.

Összességében az optimista forgatókönyv szerint 2020 utáni kohéziós politika megtartja eddigi, felzárkóztatást és versenyképességet szolgáló célkitűzéseit, ami az európai szemeszterrel, a gazdasági kormányzással és a strukturális reformokkal való szorosabb kapcsolat révén az európai gazdaság modernizálásának eszközévé válik.

Ha azonban a támogatott régiók köre és ezáltal költségvetési részesedése rádiálisan csökken, ennek eredményeként **a kohéziós politika jelentősége és befolyása, hovatovább értelme is megkérdőjeleződik.** Holott vannak specifikus területek, amelyekre a kohéziós politikának az új prioritások belépése mellett is különleges figyelmet kell fordítania: ilyen a városok és város-régiók sajátos problémáinak kezelése, a határon átnyúló- és makro-régiós fejlesztések

fenntartása és bővítése, a területi-földrajzi adottságok becsatornázása.

Ezért megítélésünk szerint **nem lenne szerencsés a Strukturális és Befektetési Alapok jelenlegi rendszerének bárminemű meg-bontása** különös tekintettel az ESZA tervezett „kiemelésére” és „központi” irányítására. A kohéziós politika az európai integráció komoly és megbecsült értéke, amellyel a minden tagállam nyer, mivel egyszerre eszköze az európai növekedésnek és versenyképességnek, valamint a tagállamok közötti szolidaritásnak, a fejlettségbeli különbségek mérséklésének.

Ezért tehát **a pozíciójának megtartása, hatékonyságának erősítése valamennyi tagállam érdeke és elemi kötelezettsége.**

KAISER TAMÁS

Felhasznált irodalom

Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)(2017): *Potential budgetary cuts for Cohesion policy: analysis by the CPMR.* December. Forrás: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/12/Budgetary-cuts-for-Cohesion-Policy-an-analysis-from-the-CPMR.pdf>

European Commission (2015): *Completing Europe's Economic and Monetary Union.* Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

European Commission (2017a): *White Paper on the Future of Europe.* Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. COM (2017) 2025 of 1 March. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

European Commission (2017b): *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union.* 31 May https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf

European Commission (2017c): *Reflection paper on the future of EU finances.* 28 June https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

European Commission (2017d): Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report. Commission Staff Working Document. Brussels, 10. 4. 2017 SWD (2017) 132 final

European Commission (2017e): My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion. 9 October http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

European Commission (2017f): Completing Europe's Economic and Monetary Union-policy package. 6 December https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en

European Commission (2018): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020. The European Commission's contribution to the Informal Leader's meeting on 23 February 2018. European Parliament (2017): Draft Report on the next MFF: Preparing the Parliament's position on the MFF post-2020. 10 January <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-615.478%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

European Committee of the Regions (2018): Draft Resolution on changing the ESI Funds Common Provisions Regulation to support structural reforms. 127th plenary session, 31 January-1 February 2018, RESOL-VI/29

European Parliament (2016): Financial instruments in cohesion policy. Briefing, December, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595863/EPRS_BRI\(2016\)595863_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595863/EPRS_BRI(2016)595863_EN.pdf)

European Parliament (2017): Draft Report on the next MFF: Preparing the Parliament's position on the MFF post-2020. 10 January <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-615.478%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

Európai Bizottság (2017): Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETÉNEK az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a tagállami strukturális reformok támogatása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2017. 12.6. COM (2017) 826 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0826>

A szerző: Kaiser Tamás PhD⁷ intézetvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet

Jegyzetek

1. A jelen tanulmány még az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló 2018. május 2-án megjelent bizottsági javaslat előtt íródott, így azokra az időbeli korlátok miatt nem tud reflektálni.

2. Az öt vitaanyag: 1. Európa szociális dimenziója. 2. A globalizációban rejlő lehetőségek kiaknázása. 3. A gazdasági és monetáris unió elmélyítése. 4. Az európai védelem jövője. 5. Az uniós pénzügyek jövője. Az anyagok magyar nyelven elérhetők: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu

3. Egyes radikális javaslatokban az is felmerült, hogy a tagállami önrész biztosítását a közös agrárpolitikában is alkalmazni kellene.

4. A feltételeesség körébe úgy tűnik, nem tartozik bele az uniós támogatások jogállamisági feltételekhez kötése, miután úgy tűnik, hogy a jelenlegi uniós alapszerződés keretein belül nincsenek olyan lehetőségek, hogy ezt meg lehessen tenni, és a gyakorlati megvalósítás is számos akadályba ütközik.

5. Magyarország esetében az arány 2015 és 2017 között 55,46%, a visegrádi országok közül Lengyelországban 61,7%, Szlovákiában 54,59%, Csehországban 42,5 %. A kohéziós támogatások aránya az EU-ban Portugáliában a legmagasabb, 84,20%. European Commission (2008): European Structural and Investment Fund. Data.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/Country-Level/-of-cohesion-policy-funding-in-public-investment-p/7bw6-2dw3/data>

6. Az ESZA kikerülése a kohéziós politika köréből Magyarország esetében - a 2014-2020-as költségvetés számait alapul véve - mintegy 22%-kal csökkenti a kohéziós források volumenét. A többi visegrádi országnál a veszteség a következőképpen alakulna: Csehország 16%, Szlovákia 15%, Lengyelország 17%.



Vita

Magyar települések szlogenjei – Egy lehetséges csoportosítás

A szlogen (a logó mellett) talán a legkézzelfoghatóbb elem egy település marketingjében, kommunikációjában. Akkor igazán jó, ha megragadja a város karakterét, sztoriját, megkülönbözteti más településektől, valamint inspirálni tudja a turistákat, befektetőket, és nem utolsósorban helyieket. Ha viszont átlagos, semmitmondó, az akár többet érthet, mint használ, és inkább gyengíti a marketingkommunikációt.

Jelen tanulmány ezért először röviden körüljárja: mitől lesz jó egy szlogen? Milyen szempontokat kell figyelembe venni kialakításakor?

Ezután magyar városok szlogenjei kerülnek terítékre. Az ország turisztikai adottságai induló pontként szolgálnak, de vajon a hagyományosan kijelölt fő irányvonalak, mint a kulturális-, egészség-, aktív-, bor és gasztroturizmus mennyire jelennek meg a magyar települések jelmondataiban? Összesen 91 város 133 szlogenjének kategóriákba sorolásának követően képet kaphatunk, hogy e szlogenek is inkább a kliséket erősítik, vagy jó példát szolgáltatnak.

Bevezetés: A jó szlogen

Ha a szlogen szó eredetét keressük, **Galliába kell visszautaznunk** térben és időben. A sluaghghairm ott a csatakiáltást jelentette (Healey, 2009). Manapság, ha csatakiáltásként már nem is tekintünk rá, annyi biztos, hogy „a márkanévhez hasonlóan a szlogen is a márkaérték-építés rendkívül hatékony eszköze.” – írják Kotler, „a marketing pápája” és Keller, a branding egyik leg-

ismertebb szakértője „Marketingmenedzsment” című közös könyvükben (2006, 378.o.). „A szlogen feladata, hogy kapaszkodót vagy támpontot adjon a fogyasztónak annak megértéséhez, hogy mi rejlik a márka mögött, és mi teszi különlegessé.” – emelik ki (Kotler-Keller, 2006, 378-379.o.)

Nem könnyű azonban rá válaszolni, hogy mitől lesz jó egy szlogen. Papp-Váry „A márkanév ereje” című könyvében (2013) a következőképp foglalta össze a szempontokat:

- A pozicionálás „megragadása”
- Egyértelmű üzenete van, átadja a termék „sztoriját” (Itt és most a város sztoriját.)
- Vonzó, benne van a „fogyasztói, vevői” előny
- Pozitív konnotációt hordoz (vagy legalábbis nem negatív)
- Inspiráló: hogy megvásároljuk, illetve hogy többet akarjunk megtudni róla
- Aránylag rövid (max. 5 szó)
- Megkülönböztet: egyedi, eredeti, más, mint a versenytársaké
- Hosszú távon használható, fenntartható, nem kell cserélgetni
- Könnyű megjegyezni és ismételni
- Jól működik együtt a logóval
- Blickfangos, frappáns
- Tetszik az ügyfeleknek – és a munkatársaknak is! (Városok esetében a lakóknak.)

Magyar települések szlogenjei: egy lehetséges csoportosítás

A fentiek fényében érdemes megnézni, hogy jelenleg néhány nagyobb magyar település milyen szlogent használ és milyen csoportokba rendezhetők ezek. Vizsgálatunk keretében a Magyarország legfontosabb turisztikai régióiban található **összesen 91 település 133 szlogenjét soroltuk kategóriákba a legjellemzőbb előfordulásuk szerint.**

Előzetesen megjegyzendő, hogy **a lista nem teljes**, ugyanakkor a meghatározó turisztikai régiókat átfedi. Másrészt a szlogenek sem biztos, hogy minden esetben pontosak, aktuálisak. Sok

település ugyanis rövid időközönként változtatja szlogenjét, ld. például Győr esetét. De ez is lehet, hogy egy város a különböző anyagain más-más jelmondatot használ, a szerint, hogy a turistákat vagy a befektetőket célozza, netán más csoportot. Az is előfordul, hogy egy EU-projekt erejéig lesz egy szlogenje a városnak, mint Nyíregyháza és Nyírbátor esetében a „Hit és egészség”. Az sem mindig pontosan azonosítható, hogy az adott szlogen a település hivatalos jelmondata, vagy a turisztikai desztinációs menedzsment (TDM) szervezeté, vagy éppenséggel csak ilyen egy szlogennel lett feltöltve a Youtube-ra egy később népszerűvé váló videó. De vizsgáljuk meg és csoportosítsuk ezeket a jelmondatokat!

1. kategória: A „város” szót tartalmazó szlogenek

Először is érdemes azon is elgondolkodni, hogy egy város esetében feltétlenül szerepelnie kell-e a szlogenben a „város” szónak. Ez ugyanis az az egy dolog, amit (szinte) biztosan tudunk róla: vagyis, hogy egy város. Épp ezért nem kell feltétlenül használnunk a város szót? Vagy épp ezért igen? Mindkét érvelés mellett van logika.

A vizsgált magyar példák közül összesen 45 település 57 szlogenjében fordul elő a város szó, tehát a vizsgált 91 település fele használja a kifejezést. A városá minősítés során Magyarországon számos komoly feltételt szükséges teljesíteni, melyek közül a legfontosabb, hogy a lakosság számának el kell érnie legalább a 10.000 főt.

A jelenlegi trendek, a belföldi és külföldi emigráció, a fiatalok elvándorlása miatt egyre kevesebb községnek van esélye a szintlépésre, a települések ezért – egyfajta kiváltságként – nagy büszkeséggel alapoznak a „város” szóra szlogenjeikben.

A város szó önmagában természetesen kevés lenne a márkázáshoz, a megkülönböztetés rendszerint a hozzárendelt további 2-3 szó feladata. A magyar „piacon” is találhatóak jó és kevésbé ötletes példákat a pozicionálás megvalósítására.

Gyula szlogenje ('A történelmi fürdőváros') az előbbi csoportot erősíti. A város nevezetességeire épülő, kidolgozott és „ernyőt nyújtó” üzenet, melyhez kapcsolódóan további kommunikációs alüzenetek képezhetők. A város fő látnivalói

a vár, a várszínház, a kastély a gazdag történelemből maradt meg, emellett fürdőjével a pihenni vágyóknak is komoly élményígéretet nyújt.

A középkorból megmaradt emlékművekre és nevezetes eseményekre sok település épít. Ezen belül érdekesség, hogy a királyok és a királynék városa is létezik Magyarországon: Székesfehérvár az Árpád-házi királyok ('A királyok városa'), Veszprém pedig a királynék temetkezési helyszíne volt ('A királynék városa').

Szigetvár a törökök elleni helytállásról híres, 'A leghősiesebb város' szlogen is erre emlékeztet. Sopron 'A hűség és a szabadság városa' jelmondata is a történelemhez kapcsolódik.

Történelminek hangzik, de Kecskemét 'Hírös város' szlogenje elsősorban a térségben jellegzetes nyelvjárás miatt alakult ki. Mivel sok évtizede használják ezt megkülönböztetésre a legkülönbözőbb fórumokon, rendezvényeken, az emberek is ez alapján tudják azonosítani várost.

Alcsoportok: Kertváros és főváros

Gyál és Érd a budapesti agglomerációs körzetben a „kertváros” szót birtokolná, és egyértelműen a fővárosi forgatagból kitelepülni kívánó, de valószínűleg ott dolgozó fizetőképes keresletre épít. Gyál az 'Az innovatív kertváros'-sal a gyors fejlődést, Érd 'A virágzó kertváros' szókapcsolattal a térségben vezető szerepét hangsúlyozza.

A kategóriába sorolhatók a „főváros” szót tartalmazó szlogenek is: Magyarországon ez alapján jelenleg 10 főváros létezik – és egyik sem Budapest! A Balatonnak rögtön kettő is van: Keszthely és Siófok is bejelentkezett a címre, igaz utóbbi szintet lépve a nyár fővárosa titulust is megcélozza.

A földrajzi elhelyezkedésen túlmutatóan (pl. Karcag – 'A Nagykunság fővárosa') olyan különleges példák is akadnak a települések szlogenjeire, mint a gasztronómiára fókuszáló Békéscsaba, ami 'A kolbász fővárosa', vagy pedig Pécs, aki 'A tudomány fővárosa' szlogennel nem feltétlenül a turistáknak, sokkal inkább az ide települő cégeknek kíván imponálni.

Pécs az egy városra jutó szlogenek számában is az élmezőnyben szerepel: a már említett tudományon kívül a település egyszerre a modern művészetek, a mediterrán hangulatok és a kultúra

városa is. Talán ezt összefoglalva született meg az ötödik szlogenjük, 'A határtalan város', amellyel viszont egy olyan kulcsszó birtoklásának esélyét veszítették el, ami a marketingkommunikációban kiemelten fontos.

Győr a szlogenjei szerint a találkozások és folyók városa is, egyúttal a jövőt is itt építik. A kommunikációs problémát legújabbban az 'Egy város, ezer élmény' jelmonddal oldanák fel, ám Pécshez hasonlóan talán itt is abba a hibába estek, hogy **túl általános, a város attrakcióit kevésbé összefoglaló üzenetet fogalmaztak meg.** (Azért „talán”, mert ha egy jó marketingkommunikációs koncepciót tudnak rendelni a szlogenhez, az még sikeres is lehet.)

Budapest, az ország „valódi” fővárosa is hasonló kihívással küzd. Jelenleg 'A város, amely egyesít' szlogenben találta meg a megoldást számos előnyének és ígéretének kommunikálására. Az ország közigazgatási, közlekedési, politikai, kulturális, kereskedelmi és ipari központjaként differenciált szlogenhasználat esetében valószínűleg átlépné a tíz szlogenes határt is, azaz ennyiféle jelmondat kering Budapestről.

A fejezetben említett példákon túl **a borra és a vízre épített szlogeneket gyakori előfordulások miatt külön kategóriában vizsgáljuk.**

1. táblázat: A „város” szót tartalmazó szlogenek

Település	Szlogen
Balatonfüred	'A kultúra városa'
Békéscsaba	'A kolbász fővárosa'
Budapest	'A város, amely egyesít'
Csorna	'A Rábaköz fővárosa'
Debrecen	'A Napba öltözött város'
Dunakeszi	'A mi városunk'
Eger	'A fürdőváros' 'A barokk város'
Érd	'A virágzó kertváros'
Fertőd	'A muzsika városa'
Gödöllő	'A megújuló értékek városa'
Gárdony	'A Velencei-tó fővárosa'

Település	Szlogen
Gyál	'Az innovatív kertváros'
Gyöngyös	'A szőlő és a bor városa'
Győr	'A találkozások városa', 'A folyók városa', 'Egy város, ezer élmény'
Gyula	'A történelmi fürdőváros'
Kaposvár	'A lehetőségek városa', 'A legvirágosabb magyar város'
Karcag	'A Nagykunság fővárosa'
Kazincbarcika	'Színes város'
Kecskemét	'Hírös város'
Keszthely	'A Balaton fővárosa'
Kiskunhalas	'A csipke városa'
Makó	'Virágos, vendégszerető kisváros a Maros partján'
Miskolc	'A nyitott kapuk városa'
Mosonmagyaróvár	'Virágzó város'
Nagykőrös	'A megújuló város'
Paks	'Az együttműködés városa'
Pécs	'A kultúra városa', 'A mediterrán hangulatok városa', 'Határtalan város', 'A tudomány fővárosa', 'A modern művészetek városa'
Sátoraljaiújhely	'A Zemplén fővárosa'
Siklós	'A vár városa'
Siófok	'A nyár fővárosa', 'A Balaton fővárosa'
Sopron	'A hűség és a szabadság városa', 'A Kékfrankos városa'
Szécsény	'A fejedelmi város'
Szeged	'A napfény városa'
Székesfehérvár	'A királyok városa'
Szekszárd	'A jövő városa', 'Az élhető város',
Szigetvár	„A leghősiebb város”

Település	Szlogen
Szolnok	'A Tisza fővárosa'
Szombathely	'Szent Márton városa'
Tapolca	'A barlangok és vizek városa'
Tata	'A vizek városa'
Tiszakécske	'A napfény és a vizek városa'
Tolcsva	'A kastélyok városa'
Verpelét	'Bor és a nóta városa'
Veszprém	'A királynék városa'
Villány	'A bor városa'

2. kategória: A város nevét magukban foglaló szlogenek

David Ogilvy a reklámszakma egyik legnagyobb alakjának tanácsát (Ogilvy 2001), vagyis, hogy a **márkanévvel lehetőleg valamilyen formában tartalmazza a címsor**, jelenleg 12 település 14 szlogenjében alkalmazzák.

Ötletes példa a rímelő **'Hívja, várja, visszavárja Aranygombos, Telkibánya'**. A település népszerű kiránduló helyszín, egyfajta üdülőparkként, igazi vendéglátóként áll a megfáradt túrázók rendelkezésére finom ételekkel, borokkal.

A játékos vonalat erősíti Nagykanizsa példája is: a 'Nagy álmok, nagy lehetőségek, Nagykanizsa', ami egy kicsit a 'Today, Tomorrow, Toyota' szlogentre hasonlít. A 'Szabadság, Szentes, Szeretem' az alliterációra épít, a figyelemfelkeltésen kívül azonban a település pozicionálását nem feltétlenül támogatja, hiszen ebből a szlogenből nem sok derül ki a városról, inkább a helyieknek fontos üzenet.

A szlogenek között a klasszikusan rossz példának tekintett 'több mint' szókapcsolat több magyar város esetében is megjelenik. Az ország keleti felének egyik legnagyobb települése, Nyíregyháza alkalmazza a 'Nyíregyháza többet ad, mint gondolnád' szlogent, ami elsőre túl általánosnak hat. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a város az utóbbi évtizedben indult rohamos fejlődésnek, így ezt az erősödésüket igyekeznek kommunikálni a befektetők és a turisták felé is.

Győr 'Én, Te, Győr!' szlogenje talán szintén túl általános, bár nyelvilag kétségkívül szellemes, mint ahogy Debrecen 'Abszolút Debrecen' és 'Debrecen hív!' üzenetei sem teljesítik a jó szlogen ismérveit. Sopron város 'Sopronban mindig történik valami' szlogenje sem árul el sokat, sőt, azon is lehet vitatkozni, hogy **tényleg annyi minden történik-e** a településen.

Hajdúszoboszló 'Az egészséges élet csak három szó: Gyógyvíz, Napfény, Hajdúszoboszló' szlogenje a település három ígérteit sűrítette egy bővített mondatba (egészség, gyógyvíz, napfény), emellett rímel is.

Az **'Egy kicsit mindenki pápai'** szlogen pedig azzal mindenképpen kivélt képez, hogy nem tartalmaz semmilyen konkrét ígérteit, és gondolkodásra késztet: vajon mi lehet Pápan, amiből mindenkinek van valami, illetve miért lenne az illető is pápai, aki a szlogent olvassa/látja?

2. táblázat: A város nevét tartalmazó szlogenek

Település	Szlogen
Debrecen	'Abszolút Debrecen', 'Debrecen hív!'
Győr	'Én, Te, Győr!'
Dombóvár	'Természetesen Dombóvár!'
Hajdúszoboszló	'Az egészséges élet csak három szó: Gyógyvíz, Napfény, Hajdúszoboszló'
Nyíregyháza	'Nyíregyháza többet ad, mint gondolnád'
Miskolc	'Miskolc, a te helyed' 'Hello Miskolc' 'Ez is Miskolc'
Nagykanizsa	'Nagy álmok, nagy lehetőségek, Nagykanizsa'
Pápa	'Egy kicsit mindenki pápai'
Sopron	'Sopronban mindig történik valami'
Szentes	'Szabadság Szentes Szeretem'
Telkibánya	'Hívja, várja, visszavárja Aranygombos, Telkibánya'
Zalaegerszeg	'Zalaegerszeg, a Göcsej kapuja'

3. kategória: Nagyobb földrajzi egységhez köthető szlogenek

Gyakori még szlogenek esetében, hogy egy nagyobb földrajzi egységhez, megyéhez, régióhoz, folyóhoz, tóhoz, stb. képest helyezik el a települést, arra építve, hogy előbbi ismertebb, mint maga a város.

Az előzőekben taglalt „főváros” megoldás mellett négy település használja a „szív” kifejezést, hogy demonstrálja a város adott térségben betöltött központi szerepét. Mezőkövesd kulturális vonatkozásban 'Matyóföld szíve', a matyók évtizedes néphagyományát itt ápolják. Parád esetében is hasonló gondolat mentén születhetett meg a 'Palócok központja' és a 'Palócok földjén' szlogen.

Az egyes tájegységek szélén fekvő települések előszeretettel használják a „kapu” szót a pozicionálásra. Felsőtárkány 'A Bükk nyugati kapuja'-ként egyfajta kiindulópontként funkcionál a túrázók számára, de Gyöngyös ('A Mátra kapuja'), és Zalaegerszeg ('Zalaegerszeg, a Göcsej kapuja') is nagyon hasonló ígérettel rendelkezik. Szigetvár szlogenje ('Az ország déli kapuja') a város történelmi jelentőségére épül, a középkori Magyarország törökök elleni harciban több alkalommal hősiessen állították meg a túlerőben lévő ellenfél északra haladását. A település most is a hőstettre alapozva építi márkáját.

3. táblázat: Az adott várost nagyobb földrajzi egységhez kötő szlogenek

Település	Szlogen
Balf	'Egészség a Nyugat kapujában'
Felsőtárkány	'A Bükk nyugati kapuja'
Gyöngyös	'A Mátra kapuja'
Kaposvár és Zselic	'Kultúra a Zselic ölelésében... ahol az élmény szembe jön!'
Karcag	'A Nagykunság fővárosa'
Kiskőrös	'Élmény a Kunság szívében'
Komlóska	'A Zemplén gyöngyszeme'
Mátrafüred	'A Mátra nálunk kezdődik'
Mezőkövesd	'Matyóföld szíve'

Település	Szlogen
Parád	'Palócok központja', 'Palócok földjén'
Sátoraljaújhely	Zemplén fővárosa
Sümege	'A Pannon táj szíve'
Szigetvár	'Az ország déli kapuja'
Vásárosnamény	'A Bereg szíve'
Zalaegerszeg	'Zalaegerszeg, a Göcsej kapuja'

4. kategória: Nagyobb vízrajzi tájegységhez köthető szlogenek

A földrajzi egységekhez kötődő szlogenekben külön csoportot képeznek a vízre épített jelmondatok, közülük is leginkább a Balatonra építő városok dominálnak. Habár Magyarország legnagyobb állóvíze mellett a Duna is alkalmas lenne a márkázásra, egyelőre leginkább a Balaton-környéki települések igyekeznek kihasználni földrajzi fekvésüket, a turistákért folytatott verseny miatt. Keszthely és Siófok például egyaránt a Balaton fővárosaként pozicionálja magát, sőt, Siófok – a szomszédos településeket kissé alábecsülve – úgy véli, hogy a Balaton igazából ott kezdődik. Balatonberény a fürdőzés és a vízi élmények helyett a „zöld” szóra helyezi a hangsúlyt, 'A Balaton zöld sarka' üzenettel a környéken túrázók, biciklizők vagy éppen csak a tiszta levegőt értékelők réspiacára szeretne betörni.

Gárdony a Velencei-tó fővárosaként a környező településekhez viszonyított vezető szerepét erősíti. Szarvas városa a 'Kőrösök szívében, legendák földjén' összetett szlogennel a történelmi gyökerekre és a földrajzi adottságra is ígéretet tesz, míg Szolnok a Tisza fővárosaként szeretne megragadni a köztudatban.

4. táblázat: Az adott várost nagyobb vízrajzi egységhez kötő szlogenek

Település	Szlogen
Balatonberény	'A Balaton zöld sarka'
Csorna	'A Rábaköz szíve', 'A Rábaköz fővárosa'
Gárdony	'A Velencei-tó fővárosa'

Település	Szlogen
Keszthely	'A Balaton fővárosa'
Siófok	'A Balaton fővárosa', 'Itt kezdődik a Balaton'
Szarvas	'Körösök szívében, legendák földjén'
Szolnok	'A Tisza fővárosa'

5. kategória: A vizet mint élményt hangsúlyozó szlogenek

Külön alcsoportot képeznek a „vizes élmények” ígérétét hordozó szlogenek – ezt 9 település alkalmazza jelenleg a vizsgált 91-ből. Mivel a vízpart rengeteg városban adott, a településeknek meg kell oldaniuk, hogyan kommunikálják magukról a városhoz kötődő többi élményígérteket.

Ahogy már utaltunk rá, Gyula a víz mellett a történelmi látnivalókkal vonzaná a turistákat ('A történelmi fürdőváros'). Balatonalmádi egyszerűen csak a barátságossággal tűnne ki a kommunikációs szempontból rendkívül zajos térségből ('A barátságos fürdőváros'). Balatonfűzfő kreatívabb megközelítést alkalmazott: a 'Tengernyi lehetőség' szlogenjével gondolja újra a megszokott kommunikációt, és a város sokoldalúságát hangsúlyozza, egyben utal a „magyar tengerre”. Bogács ugyanezt a kevésbé ötletes „nem csak” kifejezéssel oldaná meg ('Ahol nem csak a fürdőzés élmény'), tény viszont, hogy ezzel többet mutat magából a város.

5. táblázat: A vizet mint élményt hangsúlyozó szlogenek

Település	Szlogen
Balatonalmádi	'A barátságos fürdőváros'
Balatonfűzfő	'Tengernyi lehetőség'
Bogács	'Ahol nem csak a fürdőzés élmény'
Gyula	'A történelmi fürdőváros'
Hajdúszoboszló	'Az egészséges élet csak három szó: Gyógyvíz, Napfény, Hajdúszoboszló'
Tapolca	'A barlangok és vizek városa'
Tata	'A vizek városa'

Tiszakécske	'A napfény és a vizek városa'
Zalakaros	'Titkunk vizünk'

6. kategória: Bor- és gasztro szlogenek

Magyarország jelenleg 22 borvidékkel rendelkezik, ehhez képest mindössze 7 település építi erre szlogenjét, legalábbis a vizsgált 91 közül – azaz lehetséges, hogy a mintavétel nem volt tökéletes, még több települést kellett volna vizsgálni.

A kategória sajátossága, hogy habár a borok izvilágukban jelentősen különböznek egymástól, a szlogenek nagyon hasonlítanak egymásra, és nem segítik a versenytársaktól való megkülönböztetést. Villány ('A bor városa'), Gyöngyös ('A szőlő és a bor városa'), és Verpelét szlogenje is ('Bor és a nótá városa') csak 1-1 szóban tér el, és nem utal arra, hogy miben lehet más, miben ad többet az ide látogatóknak.

Etyek szlogenje ('Budapest szőlőskertje') viszont jó példa: utal a fővároshoz való közelségre, és a szőlőskert szóval a vidéki életérzésre, lazításra és a finom borokra is. Sopron a bor helyett egy, a térségre jellemző és híres szőlőfélé, a kékfrankost választotta, ami még úgy is jó lépés, hogy nem ezt használja fő üzenatként a város: 'A Kékfrankos városa'.

A borfogyasztásra épített szlogenek alcsoportjába is besorolható a gasztronómia: némileg meglepő, hogy kulináris élvezetekre gyakran támaszkodó országmárka-kommunikáció mellett ezzel csak pár város, köztük Békéscsaba él: az 'Ahol a kerítés is kolbászból van' és a 'A kolbász fővárosa' szlogenek egyaránt a híres csabai kolbászra reflektálnak. Nagykőrű a cseresznyét emeli ki ('Magyarország cseresznyés kertje'). A hagymájáról híres Makó pedig 'Nem csak hagyma' szlogenjével szeretne többet ígérni az ide látogatóknak.

6. táblázat: Bor- és gasztro szlogenek

Település	Szlogen
Békéscsaba	'Ahol a kerítés is kolbászból van', 'A kolbász fővárosa'
Etyek	'Budapest szőlőskertje'

Település	Szlogen
Erdőbénye	'Bor, mámor, Bénye'
Gyöngyös	'A szőlő és a bor városa'
Makó	'Nem csak hagyma'
Nagykőrű	'Magyarország cseresznyéskertje'
Sopron	'A Kékfrankos városa'
Tokaj	'Fehér borok, színes kultúra'
Verpelét	'Bor és a nóta városa'
Villány	'A bor városa'

7. kategória: Családos szlogenek

A turizmusban rengeteg wellness szálloda, hotel, desztináció kínál „élményeket az egész családnak”, vagy „családbarát szállást”, így némileg meglepő, hogy mindössze három település alkalmazza a család szót a szlogenjében a vizsgált 91 közül. Balatonboglár ezzel kiemelkedik a versenytárs balatoni települések közül, Igal és Sárvár pedig elsősorban csendességével, nyugodtságával kínál kiutat a sűrű hétköznapokból.

7. táblázat: Családos szlogenek

Település	Szlogen
Balatonboglár	'Ahol a család nyaral'
Sárvár	'Együtt pihen a család', 'Gondtalan pihenés'
Igal	'Velünk gyógyul a világ, nálunk pihen a család'

8. kategória: Időcentrikus szlogenek (múlt és jövő)

Az üzeneteiben a jövőt kiemelő városok elsősorban a betelepülő lakosság és befektetők számára ígérek. Győr ebből a szempontból kiemelkedően sokszor alkalmazza, az Audi gyár által biztosított folyamatos munkalehetőség és a nyugati határ közelsége miatt a letelepedés egyik kedvelt célpontja a fiatalok körében. Szekszárd egyik üzenete, 'A jövő városa' ugyanakkor meglehetősen általános és elhasznált. A szlogent egyébként egy 2008-ban elindított városi gazdaságélénkítő intézkedés-sorozat hívta életre, és

a – szintén nem túl kifejező – 'Élhető város'-sal együtt alkalmazták.

A jövő mellett a gazdag történelmi múltnak köszönhetően természetesen a múltra utaló szlogeneket is előszeretettel használnak a magyar települések. Ópusztaszer a magyarság történelmének fő emlékhelye. A városban található skanzen és Nemzeti Történelmi Emlékpark indokoltá teszi a 'Lépj be a múltba' szlogent, amelyet tovább erősítenek a 'Történelmi időutazás' alüzenettel. A múltat helyezi a középpontba Sárvár és Tokaj is: habár egymástól távol fekszik a két település, közös bennük, hogy régen alapított, gazdag kulturális örökséggel rendelkező városok. Az idősíkokat ötvözve alkotta meg szlogenjét Hatvan: a 'Jövünk öröksége' ugyanakkor egyfajta „biztonsági megoldás” is. Ezzel ugyan nem adják meg a város specifikusságait, de bármerre elindulhatnak belőle.

8. táblázat: Időcentrikus szlogenek (múlt és jövő)

Település	Szlogen
Hatvan	'Jövünk öröksége'
Ópusztaszer	'Lépj be a múltba'
Sárvár	'Évszázadok vonzásában' 'Élmény és tradíció'
Szekszárd	'A jövő városa'
Tokaj	'Ezer éves történelem'
Győr	'Egészség, Kultúra, Innováció – A jövő Győrben épül'

9. kategória: Az egészséget központi értéként megjelenítő szlogenek

A gyógyfürdők és az egészségturizmus komoly hagyományára az erre specializálódott városok is gyakran támaszkodnak: jelenleg 7 város használja fő üzenetként a gyógyulást és az egészséget a vizsgált 91 közül.

Ezt a kategóriát Hajdúszoboszló dominálja, három szlogent is alkottak a tematikában. Hévíz és Harkány a gyógyulni vágyókat szólítaná meg az üzeneteiben, Igal a családokra számít, Nyírbátor és Nyíregyháza pedig a vallásgyakorlókat is célozza. Mórahalom települése az emocionáli-

sabb vonalat erősíti a 'Mártózzon meg az egészségben!' szlogenjével.

9. táblázat: Az egészséget központi értéként megjelenítő szlogenek

Település	Szlogen
Hajdúszoboszló	'A reumasok Mekkája, a strandolók paradicsoma' 'Az egészséges élet csak három szó: Gyógyvíz, Napfény, Hajdúszoboszló' 'Hajdúszoboszló, a felüdülöhely'
Harkány	'A gyógyító ölelés'
Hévíz	'Az élet forrása'
Igal	'Velünk gyógyul a világ, nálunk pihen a család'
Mórahalom	'Mártózzon meg az egészségben!'
Nyírbátor	'Hit és egészség'
Nyíregyháza	'Hit és egészség'

10. kategória: Nem besorolható szlogenek

A vizsgált 133 magyarországi városzlogenek 90%-a a fenti kilenc csoportba besorolható, mindössze 16 olyan példa maradt, amely nem tartozik egyik csoportba sem.

A kategóriában Szilvásvárad és Villány mutat közös metszetet a természet közelségének hangsúlyozásában. Debrecen és Hortobágy a földrajzi nevezetességre építve használja a 'Pusztán csodálatos' összetételt. Tihany a félsziget jellegét emeli ki 'Az élmények szigete' jelmondatával. Szigetvár latin szövege 'Civitas invicta' a gyűjtés egyetlen idegennyelvű szlogenje – abban az értelemben, hogy a magyar piacon is ebben a formájában használják.

A kategória többi szlogenjének többsége (pl. Eger – 'A Te történeted'; Orfű – 'Színezd újra az életet'; Kistar – 'Vendégül látjuk'; Nagykanizsa – 'Mindig egy lépéssel előrébb') sajnos talán túl általános üzenetet fogalmaz meg, a tanulmány első részében kifejtett szempontok alapján a pozicionálásra és a megkülönböztetésre sem igazán alkalmasak. (De még egyszer le kell szögezni, hogy ha ezekhez átgondolt marketingkommunikációs koncepció társul, még egy általánosabb szlogenből is sokat lehet kihozni.)

10. táblázat: Nem besorolható szlogenek

Település	Szlogen
Debrecen and Hortobágy	'Pusztán csodálatos'
Eger	'A Te történeted'
Hollóháza	'Hollóháza, ahol alkothatsz!'
Kistar	'Vendégül látjuk'
Nagykanizsa	Mindig egy lépéssel előrébb
Nyírbátor	'A Sárkányok földjén,'
Orfű	'Színezd újra az életet'
Sátoraljaújhely	'A megvalósuló álmok otthona'
Sárvár	'Kristálytisza élmény'
Szekszárd	'... ahol feltöltödsz!'
Szigetvár	'Civitas invicta'
Szilvásvárad	'Otthon a természetben,' 'Ahol a természet átölel'
Tihany	'Az élmények szigete'
Villány	'Villány, természetesen!'
Zalaegerszeg	'Első látásra szeretem'

Összefoglalás, következtetések

A tíz kategóriát összefoglalva a települések többsége előszeretettel alkalmazza a 'város' szót a márkázása során: ebbe a csoportba tartozik a vizsgált szlogenek majdnem 50%-a. A városok nevei is minden ötödik település esetében megjelennek, és népszerű megoldás a nagyobb földrajzi egység központjaként (vagy fekvéstől függően kapujaként) való pozicionálás is. Jelentős hatással van a településmárkázásra a víz is, a vizsgált városok 17,7%-a kiemelt helyen használja a kommunikáció során, 10% élményígéretként, 7,7% pedig nagyobb egység megjelöléseként. A turisztikai kategóriák közül a bor- és az egészség „döntetlenre végzett”, 7,7-7,7%-os eredménnyel, előbbi kategóriát a gasztro üzenetek egészítik ki, 3,2%-kal. Az időre vonatkozó szlogenek 6,5%-át teszik ki a gyűjtésnek, és a múlt és a jövő fele-fele arányban osztozik ezen.

11. táblázat: Tipikus elemek megjelenése a városzlogenekben

Jellemző elem a szlogenben	Használatának aránya (a vizsgált 91 település százalékában)
A 'város' szó	49,4%
A város neve	19,6%
Nagyobb földrajzi egység	16,4%
Főváros	10,9%
Víz mint élményigéret	10%
Víz mint földrajzi egység	7,7%
Egészség	7,7%
Bor	7,7%
Idő (múlt, illetve jövő)	6,5%
Étel/Gasztro	3,2%

Vizsgálatunk végéhez érve természetesen fontos elmondani, hogy a szlogen, bár a város verbális identitásának első számú eleme, a város-márkázás, city branding nem pusztán ennek megalkotásáról szól, hanem lényegesen összetettebb feladat.

Robert Govers, a téma szakértője a Place Branding and Public Diplomacy (2013) folyóiratban publikált 'Why place branding is not about logos and slogans' cikkében úgy fogalmaz: „Mivel a településeknek van (az esetek többségében értelmes) neve és ismeretőjele, a logók és szlogenek kidolgozására szentelt idő és befektetés pazarlásnak tűnik a település érdekében végzett érdemi hírnévmenedzsmenthez képest.”

Jeremy Hildreth, a téma másik neves szakértője ugyanebben a folyóiratban azt írja ('The joys and sorrows of logos and slogans in place branding', 2013): „Ideális esetben a település arculatára szánt költségvetés maximum 10 százaléka menne el logók, szlogenek és más megkülönböztető elemek kidolgozására, míg a büdzsé 90 százalékát arculatfejlesztő tevékenységekre és arculati anyagokra fordítanak, amelyek hatékonyabbak, mint a szavak, vagy logók.”

Jelen tanulmány szerzőinek véleménye inkább Hildrethéhez áll közel, semmint Goverséhez. Összességében ugyanis tényleg fontos

kiemelni, hogy nem szabad túlbecsülnünk a szlogenek (és a logók) jelentőségét a városmárkázásban. De nem is szabad alábecsülnünk! Igenis lényeges szerepük lehet abban, hogy a települést, a településmárkát többen ismerjék meg, többen kedveljék, többen vásároljanak innen és hűségesebbek legyenek.

Épp ezért nagyon fontos odafigyelni azokra a szempontokra, melyeket a cikk bemutatott.

A szlogen választásakor:

A szó eredeti jelentése csatakiáltás – azaz érdemes olyat választani, ami valóban mozgósít.

A szlogen feladata, hogy kapaszkodót, támpontot adjon, mi rejlik a márka (város) mögött, mi a fő előnye, értéke.

Ha a márkanév (városnév) a szlogen része, nagyobb rá az esély, hogy megjegyzik – mind a szlogent, mind a márkát.

A jó szlogenek tényekre épülnek vagy muzikálisak – ideális esetben akár mindkettő jellemző rájuk.

A magyar szlogenek átfogó vizsgálatát követően kijelenthető, hogy a fent kijelölt négy gyakorlati tanácsot sok város esetében is alkalmazni lehetne. Habár vannak jó példák (Gyula – 'A történelmi fürdőváros', Etyek – 'Budapest szőlőskertje'), melyek elsősorban az attrakciókra építve igyekeznek megkülönböztetni magukat versenytársaiktól, még mindig sok a túl általános, az adott város értékeit nem tartalmazó szlogen (a jobb megoldások ezek közül talán: Orfű – 'Színezd újra az életed', Pápa – 'Egy kicsit mindenki pápai').

A magyar városok közül nagyon sokan küzdenek azzal, hogy szlogenjük nem eléggé hívogató a turistáknak (Paks – 'Az együttműködés városa') vagy nagyon hasonlít a versenytársára (Villány – 'A bor városa', illetve Gyöngyös – 'A szőlő és a bor városa'). A legnagyobb városok, mint például Győr, Pécs, Debrecen vagy Miskolc pedig a túlzott diverzifikáció hibájába esnek: a gazdag attrakció-kínálatuk miatt túl gyorsan cserélgetik szlogenjeiket vagy akár egyszerre 3-5 szlogent használnak. Így viszont nem tudnak egy-egy szó birtoklására fókuszálni, a fogyasztó fejében pedig zavar keletkezik.

A jó példák rendszerint a szlogenalkotást kreatívan kezelő és a város karakterisztikáját reprezentáló üzenetek közül kerültek ki, mint például a népszerű fürdőjéről híres Mórahalom ('Mártózon meg az egészségben!'), a történelmi hőstetteré építő Szigetvár ('A leghősiesebb város') vagy a kirándulók réspiacát célzó Balatonberény ('A Balaton zöld sarka'). A sikeres pozicionálás emellett Sopronban és Kecskeméten a szájhagyományra építve sikerült: előbbi a Hűség városa, utóbbi a Hírös város címet érdemelte ki, és évtizedek óta használják a márkázás során.

A hazai városok szlogenhasználata összességében tehát nagyon diverzifikált képet mutat, sok közülük kiválóan teljesíti a jelmondat funkcióit, de többségüknél az identitást jobban támogató verzió is megalkotható lenne.

Ennek ellenére le kell szögezni, hogy jelen elemzés egyáltalán nem kritikai céllal született. A jó szlogen megalkotása az egyik legnehezebb feladat a marketingkommunikációban, legyen szó városokról vagy „klasszikus” termékekről. Azt sem szabad elfelejteni, hogy egy elsöre kevésbé jónak hangzó szlogent is megtölthet tartalommal egy konzekvens kommunikációs koncepció.

Ilyen szempontból a városoknak mindennek előtt gratulálni kell, hogy a márkázás útjára léptek, hogy szlogent választottak, ami segíthet abban, hogy vonzóbbá váljanak a turisták (és adott esetben a befektetők) számára, valamint növeljék a helyiek lokálpatriotizmusát.

Kulcsszavak: Márkázás, városmárkázás, szlogen, turizmus, marketingkommunikáció

**PAPP-VÁRY ÁRPÁD FERENC –
FARKAS MÁTÉ**

Felhasznált irodalom:

Govers, Robert (2013): Why Place Branding is Not about Logos and Slogans. *Place Branding and Public Diplomacy*, ISSN: 1751-8040, Volume 9., Issue 2., pp. 71-75.

Healey, Matthew (2009): Mi az a branding?. ISBN: 9789632440682, Scholar Kiadó, Budapest

Hildreth, Jeremy (2013): The Joys and Sorrows of Logos and Slogans in Place Branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, ISSN: 1751-8040, Volume 9., Issue 4., pp. 217-222.

Kotler, Philip - Keller, Kevin Lane (2006): *Marketingmenedzsment*. ISBN: 9789630583489. Akadémiai Kiadó, Budapest)

Ogilvy, David (2001): *Ogilvy a reklámról*. ISBN: 9789635305223, Park Kiadó, Budapest

Papp-Váry, Árpád (2013): *A márkánév ereje – Szempontok a sikeres brandépítéshez*. ISBN: 9786155376184. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs-Budapest

Köszönetnyilvánítás:

A tanulmány a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programon belül a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közzolgáltatás-fejlesztés című projekt keretében készült, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem koordinálásával, a Budapesti Metropolitan Egyetem „Versenyképesség a köz szolgálatában” alprojektjében.

Műhely

A fejlettség környezeti aspektusai a közgazdaságtanban elterjedt mutatószámok esetén I.

A „fenntartható fejlődés” napjaink egyik legismertebb – az életminőséget is jellemző – fogalma. A fenntartható fejlődés a környezet megőrzésével járó fejlődést jelent, sok esetben azonban a közbeszédben, a kutatásokban vagy akár a gazdasági döntésekben is a gazdasági fejlődéssel azonosítják. A tanulmány az egyik legfontosabb, az emberek mindennapjait érintő problémát, a fenntarthatóság gazdasági vonatkozásait vizsgálja. A fenntarthatóság egyik fontos kérdése a környezetszennyezés, amely – mint externália – a bruttó hazai terméket (továbbiakban GDP) pozitív irányba is befolyásolhatja.

A tanulmány célja tehát az, hogy megvizsgáljuk: Vajon a GDP megfelelő mutató-e arra, hogy közvetetten a fenntartható fejlődés és a társadalmi haladást is mérje? (Válasz természetesen nemleges, és hogy miért is; ennek részletes bemutatását folyóiratunk két részben közli – a szerk.)

A GDP és jellemzői

Napjainkban a modern árutermelés mellett a jólét mértékét az áruk összegével, a monetarizált értékösszeggel azonosítják, a társadalom fejlődésének pedig a hozzáadott érték növekedését tekintik. Itt a „hozzáadott értéken” azt értjük, hogy bizonyos növekedés vehető észre a megtermelt és elérhető gazdaság

és jólét mennyiségében. Mivel magyarázható ez a közgazdaságtani szemlélet? Sokak megítélése alapján az ipari forradalom is a közgazdaságtan terméke. Ahogy növekedett, fejlődött az ipar, bővült az árutermelés, a monetarizált érték teljes jólét növelésének részévé vált. A piaci mechanizmusban éles aszimmetria alakult ki. Ugyanis egyik oldalról jól ösztönzi az erőforrások feltárását, ezek elosztását és feldolgozását. A másik oldalról viszont hatástalan. Abban az esetben, ha az ipari gazdaság értékeit szeretnénk megkapni, korrigálni kell a hozzáadott értéket (Szlávik, 2011).

A GDP (Gross Domestic Product – Bruttó Hazai Termék) egy adott területen, adott idő alatt előállított végső felhasználásra szánt javak (termékek és szolgáltatások) összességének értéke. Gyakran használják az országban élők átlagos életszínvonalának mutatójaként, ami azonban túlzott leegyszerűsítésnek tekinthető. Valójában a GDP nemcsak egy adott időszakbeli termelés értékét mutatja, hanem a jövedelemazonosságának megfelelően, a gazdaság szereplőinek az adott időszakhoz kapcsolódó összes jövedelmét, illetve kiadásait is. A GDP-nek, mint más makrogazdasági mutatóknak is vannak előnyei és hiányosságai. Ezen belül is az előnyök:

- segít megbecsülni az összes termelési erőforrás nagyságát nemzeti szinten,
- segít kiszámítani a nemzeti jövedelmet,
- az erőforrások felhasználása és elérhetősége a GDP által van mérve,
- mérni tudja a teljes, gyárak általi kibocsátást,
- össze lehet hasonlítani az országok termelékenységét gazdaságilag és egészségügyi szempontból.

A GDP hiányosságainak az alábbiak tudhatók be:

- a GDP csak a piaci tevékenységet veszi számba (aminek nincs ára: önkéntes munka, háztartási tevékenység, gyermeknevelés, idősök gondozása, szabadidő),
- a nemzeti számlák nem veszik számba a vagyonelemek használatát – negatív hatások elensúlyozására termékek, szolgáltatások születnek pl. környezet és nyersanyagok,
- a beruházás/fogyasztás mérése a társadalmi haladás szempontjából nem megfelelő,
- a nemzeti számlákban mért jövedelmek nem tükrözik a jövedelemelosztás egyenlőtlenségeit,
- az emberek jólétét rontó tényezők növelhetik a GDP-t pl. háborúk, természeti katasztrófák, súlyos betegségek vagy akár a forgalmi dugók.

Láthatjuk, hogy a gazdaságstatisztikai rendszerrel egyre több probléma van, ugyanis éles viták középpontjába került. Ezt támasztja alá az a feltételezés is, miszerint a GDP pozitívan reagálhat a környezetszennyezésre, környezeti károokra. A GNP (Gross National Product – Bruttó Nemzeti Termék) és a GDP egyre jobban eltér a jólét jelzőszámától. Mivel mindkét mutató, a GDP és a GNP is hasonló, ezért észrevehető, hogy a szakirodalom hol az egyiket, hol a másikat használja. Az észrevett hiányosságok mindkét mutatónál észrevehetőek. Azok a tanulmányok, mint pl. „Greening the National Accounts”, amik a mutatórendszer „zöldülésével” foglalkoznak, a GDP-t helyezik előnyben. A kutatók arra a tényre mutattak rá, hogy a nemzeti, illetve a hazai termék növekményeinek számításakor nem veszik figyelembe az okozott környezeti kárt, viszont a környezetvédelemre fordított munkát mind a GNP, mind a GDP növekményeként számolják el (Stiglitz et. al, 2010).

A makrogazdasági mutatók, ezen belül is a GDP – mérési szempontból – három szempontból kifogásolható:

Elsőként, a nemzeti elszámolások nem mutatják a környezeti minőségben és a természeti erőforrás készletekben bekövetkezett változásokat. A GDP információt közöl a politikai és gazdasági döntéshozóknak arról, hogy az ország hogyan kezeli tőkétjét. Ez a nyomon követés a GDP-n belüli beruházások és az amortizáció alapján történik, azonban információ a természeti tőke változásáról ezen mutatószám keretében sem áll rendelkezésre

Másrészt, a GDP-ben nem jelenik meg a természet nyújtotta szolgáltatások értéke. Ezek a szolgáltatások még akkor sem „fellelhetőek”, amikor azok hatással vannak az életminőségre. Továbbá azon természeti szolgáltatások is rejtve maradnak, amelyek a gazdálkodásból fakadó szennyezés mértékének minimalizálása érdekében merülnek fel. Ezek a természeti szolgáltatások közvetlenül befolyásolják az eladott áruk termelését és ezen keresztül a GDP-re is hatnak.

Harmadrészt, a környezetvédelmi kiadás a GDP növelőjeként jelenik meg. Ez ugyan nem probléma, hogy növeli a GDP-t, de ez esetben nem az előzményeket vizsgáljuk, hanem az utólagos kiadásokat. Itt az a furcsa helyzet áll elő, hogy a környezetvédelem produkciójából, ráfordításaiból többségében azokat figyelik, amelyek az ún. „end of pipe” utólagos gyógyító környezetpolitikát szolgálják (Atkinson, 2005).

Így a környezetszennyező tevékenység a környezetvédelemmel párosulva kettősen növeli a GDP-t. Elsőként, amikor számba vesszük a szennyező tevékenység GDP-hozadékát, másodszor pedig beleszámítják a szennyezést csökkentő tevékenységeket. A megfelelő tevékenység azonban negatívan hat a GDP-re. Elképzelhető, hogy a GDP csökkenésével jólétnövekedés következik be (Szlávik, 2011).

Az emberek többségének egyértelmű, hogy a szennyezés rontja környezetünk minőségét, azonban a gazdaság és a gazdasági mutató esetén mégis növekedés tapasztalható, tehát a szennyezés ebben a tekintetben gazdaság növekedéséhez járul hozzá (Németh-Péter, 2016). A későbbiek folyamán a tisztítás esetén is nő az értéke. Ezt talán úgy tudjuk a legkönnyebben megmagyarázni,

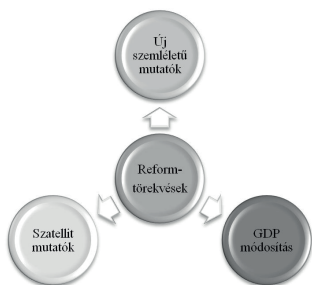
hogy a GDP-hez hozzáadják a levegőt szennyező, hulladékot termelő egységeket, majd hozzáadják a légtisztítók, hulladéklerakók, égetők stb. költségeit (Szlávik, 2007).

Jóléti mutatók

Bár a GDP-t nagyon sok kritika illeti, azonban makrogazdasági szinten nem mellőzhető, a gazdasági és társadalmi növekedés szempontjából egyáltalán. A jelenlegi irányvonalak azt mutatják, hogy a GDP továbbra is a legfontosabb növekedési mutató marad, de mindenképpen kiegészítésre kerül olyan társmutatókkal, amelyek a társadalmi haladást és a környezet fenntarthatóságát is tükrözik, pl. HDI mutató (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosi Hivatala, 2010).

A jólét és a jól-lét fogalma tehát igencsak összetartozik. Azonban ezeknek a szinonimáknak a kettéválasztása nehéz. A jólét fogalmát sokszor a gazdasági fejlettség mutatószámaként vagy a gazdasági fejlődés eredményeként mutatják be. Az elmúlt időszakban sok jól-léttel kapcsolatos mutatószám került napvilágra. Bemutatásra azok a mutatószámok kerülnek, amelyek a hazai és nemzetközi szakirodalmakban a legtöbbször előfordulnak (Papp-Molnárné Barna, 2013), illetve azok, amelyeket Szigeti (2011) a reformok hatására alternatív mutatóknak nevez. A GDP megújítására, leváltására törekvő reformok a 20. századtól kezdtek megjelenni, amelyben a közgazdászok, statisztikusok és a politikusok is felismerték a változtatás szükségességét. A reformok alapján három fő irányzatot tudunk megkülönböztetni, amelyek a következők: a GDP módosítása, új szemléletű mutatók kidolgozása, szatellit mutatók (Szigeti, 2010). Ezeket mutatja be a következő ábra (1. ábra).

1. ábra: A reformtörekvések irányai



Forrás: Szigeti, 2011.

Az úgynevezett „szatellit” mutatók

Elsődleges jellemzőjük, hogy érintetlenül hagyják az eredeti elszámolási rendszert és kiterjesztik a nemzeti elszámolások hatáskörét. Segítségükkel a vizsgálatok bemutatják, hogy milyen hatásai vannak a gazdaságnak a környezetre vetítve és mérik a környezet gazdaságban játszott szerepét. Adatbázisa segítségével a stratégiai elemzésben és tervezésben is fontos szerepet képvisel. A szatellit mutatók vizsgálatok a végső következtetés az, hogy a hiányosságok miatt nem vagyunk képesek teljes megbízhatósággal használni (Szigeti, 2011).

Új szemléletű mutatók

Talán a legfontosabb jellemzőjüknek tekintetjük, hogy ezek már pénzügyi jellegű mutatók. Ellentétben a szatellit mutatókkal, ezek beépülnek egy komplex mutatóba, nem a hagyományosnak mondható elszámolási rendszer része. A legfontosabb mutatók a következők: ISEW, GPI, NEW, MEW.

Az ISEW-et (Index of Sustainable Economic Welfare – Fenntartható gazdasági jólét indexe) H. Daly és John Cobb alkotta meg. Összehasonlítva a NEW-t és az ISEW-et, meg kell állapítanunk, hogy az ISEW is flow típusú, vagyis a folyamatokat követő mutató. A mutató célja, hogy reálisabb képet adjon a valóságos jólétről, gazdaságról (Szlávik, 2007). A mutatószám kiindulási pontja a lakosság körében lévő fogyasztás, amelyet számos tényezővel kell korrigálni, ilyenek például: az egészségügyi és oktatási kiadások bizonyos része, háztartásban végzett munka, tartós fogyasztási cikkek fordított éves összeg (Somogyi – Dániel – Rédey, 2012).

A GPI-t (Genuine Progress Indicator – Valódi fejlődési indikátor) 1995-ben publikálta egy amerikai kutatócsoport. Tulajdonképpen az ISEW továbbfejlesztése a figyelembe vett mutatószámok és a módszertan tekintetében. A GDP által számításba vett személyes fogyasztásból indul ki, azonban a különbség közöttük, hogy korrigálja a jövedelemelosztás alakulásával. A kapott eredményekből levonja vagy hozzáadja az ökológiai, társadalmi költségeket és hasznokat (Szlávik, 2007). A GPI mutató megalkotói a számbavételi nehézségekkel kapcsolatban a következőképpen vélekednek: „Csak azt állítjuk, hogy a családok és közösségek felbomlása, a természeti erőfor-

rások kimerülése és az ehhez hasonló dolgok jelentős gazdasági következménnyel járnak, ezekre egy ésszerű becslést adni azért mégis sokkal pontosabb eljárás, mint kijelenteni, hogy gazdasági következményeik a nullával egyenlők, amint az a GDP-ben kimondatlanul megjelenik” (C. Cobb et al, 1995).¹

A NEW (Net Economic Welfare – Nettó gazdasági jólét) mutatót W. Nordhaus² és J. Tobin³ dolgozták ki 1970-ben. A mutató kidolgozóinak legfontosabb célja, hogy a nemzeti jövedelmet kiterjesszék és megreformálják. Bizonyos tételeket hozzáadtak a GNP-hez, ilyen pl. a szabadidő, házi munka valamint a „csinálnád magad” tevékenységek. Levonják belőle a környezetszennyezést, a modern urbanizáció költségeit (Szlávik, 2007). A mutatószám „élete” sajnos nem volt túl hosszú, mivel a vizsgálat évében korrelált a GNP-vel (Somogyi – Dániel – Rédey, 2012).

MEW (Measure of Economic Welfare – Gazdasági Jólét Mutató). Hasonlóan a többi alternatív mutatóhoz, a GDP hiányosságainak pótlására alkotta meg William D. Nordhaus és James Tobin. Céljuk az volt, hogy egy olyan mutatót alkossanak, amely a GDP-t kiegészítve, jól tükrözze az gazdasági jólétet. Három ponton javasoltak kiegészítést:

- számbavett állományok határait terjesztették ki;
- kiadásokat új kategóriákba sorolták és
- bizonyos kiadásokat ún. „köztes” kiadásnak értelmeznék (Szigeti, Borzán, 2010).

Harmadik irányzat

A harmadik irányzatban a nem pénzügyi jellegű mutatók kaptak helyet. Az alapjuk egy olyan jellemző tulajdonság, amely alapján össze tudjuk hasonlítani a mutatókat, ilyen például a mértékegység. Innen is látható, hogy nem a pénzügyi jelleg a fő meghatározó tényező. Ebben az összehasonlítási csoportban a legfontosabb mutatók a következők:

A HDI-t (Human Development Index – Humán Fejlettségi Mutató), az egyik legnagyobb múlttal rendelkező mutató, sokszor a GDP alternatívájaként emlegetik. A GDP-nél viszonylag tágabb körben értelmezik (Józan, 2007). A HDI értékét, amely 0 és 1 között található, úgy kapjuk meg, hogy 3 mutatószámot átlagolunk (Havasi,

2007). Ez a három mutatószám a következő témakörök köré csoportosul:

- egészséges és hosszú élet (születéskor várható élettartam),
- tudás (várható iskolai évek –iskolában eltöltött átlagos évek),
- tisztességes életszínvonal (vásárlóerő-paritáson számított 1 főre jutó GNI (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>)).

A tanulmány további részében a mutatószámok vizsgálatakor a HDI indikátort a GNI-al fogom jellemezni.

GII (Gender Inequality Index – Nemenkénti Egyenlőtlenségi Index). Három adatot használunk a nemenkénti egyenlőtlenségi mutató meghatározásakor: „felhatalmazás”, amelyet úgy kapunk meg, hogy megvizsgáljuk, mekkora a nők aránya a politikai döntéshozatalban; egészségügyi- és munkaerő-piaci adatok. Meghatározza az emberi fejlődés költségét a nemenkénti egyenlőtlenség alapján, minél magasabb a GII értéke, annál nagyobb a nők és a férfiak közötti egyenlőtlenség (<http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>).

HPI (Happy Planet Index – Boldog Bolygó Index), segítségével a bolygó „boldogságát” lehet előre jelezni. Az eddig kidolgozott mutatószámok nem nézték, hogy a vizsgálatba bevont emberek mennyire boldogok illetve, milyen mértékű egészséges életre van szükségük (happyplanetindex.org).

MPI (Multidimensional Poverty Index – Többdimenziós Szegénységi Index), először 2010-ben lett publikálva. A HDI-hoz hasonlóan, három dimenzió segítségével (iskolázottság, egészségügy, jövedelem) mutatja be a szegénység alakulását, a szegénységben élők számát és azok legfontosabb tulajdonságait. Dekonstruálható a régió, etnikai hovatartozás és más csoportosítási lehetőségek szerint, mint például a dimenzió. A többi pénzügyi jellegű mutatóval ellentétben már megjelenik benne a környezeti dimenzió is (<http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>).

EPI (Environmental Performance Index – Környezeti Teljesítmény Index) A mutatószámot a Yale és a Columbia Egyetem kutatói alkották meg együttműködve az Európai Bizottsággal

(ezen belül is a Világgazdasági Fórummal és a Bizottság Közös Kutatócsoportjával). Az EPI-re úgy tekinthetünk, mint az ESI (Environmental Sustainability Index – Környezetvédelmi Fenntarthatósági Index) utódjára. A közegészségügyet, a környezetvédelmet és az ökoszisztéma egészségét is magába foglalja, mintegy 163 országot vizsgál 25 teljesítményindikátor alapján (Szigeti, 2011).

CCPI (Climate Change Performance Index – Éghajlatvédelmi Teljesítmény Index) 56 ország klímavédelmi teljesítményét hasonlítja össze és értékeli, pontosabban úgy is nevezhetjük ezeket az országokat, mint azok, amelyek az energiatermelésük alapján, a kibocsátásuk szén-dioxid mérteke meghaladja a 90%-ot (Szigeti, 2011).

Ökológiai lábnyom (Ecological Footprint), egy olyan mutatószám, amely megmutatja, mekkora hatást gyakorol az ember vagy egy meghatározott terület népessége a természetre, amit hektárban fejezünk ki. Összességében az ökológiai lábnyomnak hat részét különböztetjük meg, ezek a következők: szén, legelő, szántó, erdő, halászati lábnyom és a beépített terület (Csutora, 2011).

Jobb élet mutató (Better Life Index), az OECD által kidolgozott mutatószám, amely bemutatja a szervezet tagjainak jólétét és elégedettségét. 36 országot hasonlít össze 11 tényező alapján, például: környezet, oktatás biztonság, egészségügy, jóvedelem (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

A GDP, a jólét és a környezeti mutatók összefüggései

A szerző a kutatást statisztikai, illetve ökonometriai módszerek – korrelációs és regresszió analízis – segítségével végezte, Microsoft Excel, SPSS és Gretl programok segítségével. A fent említett módszerekkel az elemzésbe bevont változók közötti összefüggés mértékét és irányát valamint a vizsgált jelenségek között fellelhető törvényszerűségek megléte vizsgálható. (Molnár, 2015) A kiválasztott mutatószámok esetében lineáris-, exponenciális-, hatvány- és parabola függvények illesztésére került sor, amelyek közül a szignifikáns és a legjobban illeszkedő – tehát a legkisebb illeszkedési hibával terhelt függvény kerül bemutatásra.

Az elemzésbe bevont változók az EUROSTAT (Európai Unió Statisztikai Hivatala), az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szer-

vezet) és a WORLDBANK (Világbank) adatbázisából származnak 36 országra vonatkozóan. A változók az alábbiak: levegőszennyezés, vízminőség, szén lábnyom, GDP, GNI, HDI, HPI.

A GDP mellett a GNI (Bruttó Nemzeti Termék) is bekerült a vizsgálatokba annak okán, hogy a Bruttó Hazai Termék kritikája miatt napjainkban a GNI egyre jobban előtérbe kerül, mint a jövedelmeket nemzeti szinten prezentáló mutatószám.

Mint ahogyan a jóléti mutatók fejezeténél bemutatásra került, a jólét és jól-lét fogalma igencsak eltér egymástól. Michalkó (2010) kétpilléres modelljében szubjektív és objektív csoportra különíti el őket. Objektív pillére az angol „welfare” kifejezésre épül, amely tartalmazza az életkörülményeket, melyek a jólét anyagi, gazdasági oldalával kapcsolatosak. A szubjektív oldalon pedig a jól-lét (well-being), mint egyéni értékrend alapján megfogalmazott mutató szerepel. Elemzésemben az objektív pillérrel foglalkoztam, ezen belül is azzal, hogy elfogadhatjuk e továbbra is a GDP-t, a jólét és ehhez kapcsolódóan a környezet fenntarthatóságának kifejezésére (Papp; Dr. Molnárné Barna, 2013.).

A szerző azt vizsgálta, mennyire korrelál a GDP a jobb élet indexben található levegőszennyezéssel, vízminőséggel, az ökológiai lábnyomban található szén lábnyommal, a társadalmi fejlettséget kifejező HDI-vel és a környezet fenntarthatóságát jellemző HPI-vel. Ehhez hasonlóan a GNI és HDI mutatók esetén is sor került a regressziós modellek megalkotására. A kiválasztott mutatószámok jelzik az elemzés három aspektusát:

- a GDP és jóléti, környezeti mutatók összefüggésének elemzése,
- a GNI és jóléti, környezeti mutatók összefüggésének elemzése valamint
- a HDI és a jóléti, környezeti mutatók összefüggésének elemzése.

Az elemzések kiinduló hipotézise az volt, hogy amennyiben a jóléti és környezeti mutatók – mint magyarázó változók – hatása „érvényesül” a GDP, GNI illetve/vagy HDI mutatószámokban, akkor a környezet fenntarthatósága is kellőképpen érvényesül ezekben a mutatókban. Ellenkező esetben a felsorolt mutatók „csak” a gazdasági

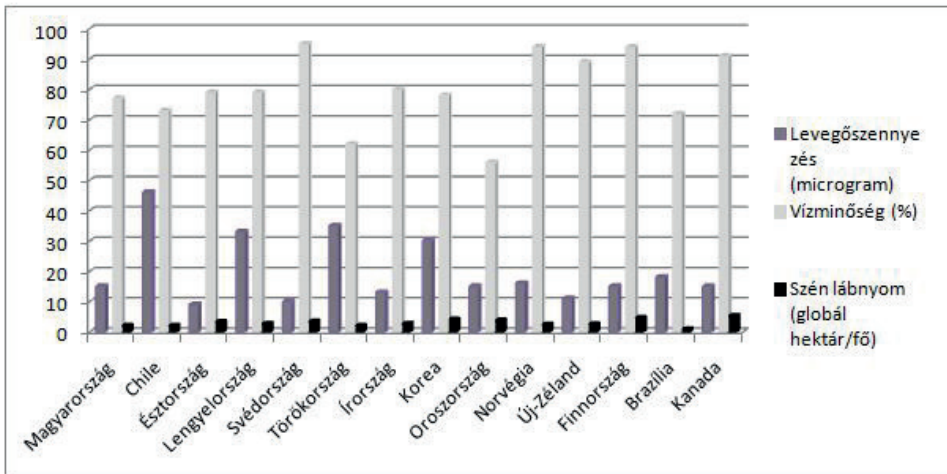
növekedés illetve a HDI esetében társadalmi növekedés kifejezésére alkalmasak.

A környezeti-, makrogazdasági és jóléti mérőszámok jellemzői 2015-ben

A levegőszennyezés (mikrogramm), vízminőség (%) és a szén lábnyom (globál hektár) adatait vizsgálva látható, hogy vannak országok, amelyeknek kifejezetten magasak az értékeik, azonban találhatóak olyanok is, melyek alig szennyezik a környezetet. Hazánk többségében a közép-hátsó mezőnyben található (2. ábra). A levegőszennyezés csökkentése nemcsak a környe-

zet fenntarthatósága, hanem az emberek egészségi állapota és életminősége miatt is kiemelten fontos. A levegőszennyezés 5,3 %-kal csökkent 2011-hez képest, Chile, Dél - Korea és Norvégia esetében figyelhető meg erőteljesebb csökkenés, míg Írország esetén növekedés figyelhető meg. A további országoknál stagnálás tapasztalható, így Magyarország esetében is a 2015-ös évben. A levegőszennyezés növekedése illetve csökkenése leginkább a gazdaság kibocsájtásának mértékével hozható összefüggésbe.

2. ábra: A levegőszennyezés, vízminőség és szén lábnyom kapcsolata 2015-ben



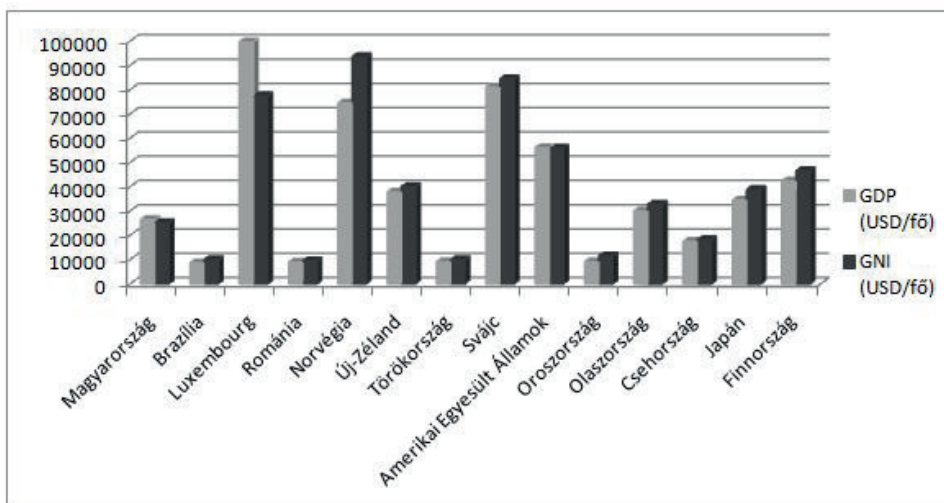
Forrás: A szerző saját szerkesztése

A vízminőséggel kapcsolatban hasonló megállapítások tehetők. Az utóbbi években világszinten, így EU-s szinten is javult a vízminőség, ez utóbbi köszönhető az Unió szigorodó vízügyi politikájának köszönhetően. A szénlábnyom esetén az országok tekintetében szintén enyhe csökkenés figyelhető meg, ez azonban látványosan csak 2009-től jellemző az országokra, véleményünk szerint ez a gazdasági válság hatása, azaz zömében a csökkenő gazdasági kibocsátás eredménye.

A GDP (USD/fő) és a GNI (USD/fő) Luxembourg és Norvégia tekintetében mutat jelentős különbségeket a többi országhoz viszonyítva. Ha-

zánkban az egy főre eső GDP összege 26.457,6 USD/fő, ami GNI-hoz képest minimálissal alacsonyabb (25.220 USD/fő) 2015-ben. A 2011-es évvel összehasonlítva ez azt jelenti, hogy kevesebb olyan külföldi befektetés volt hazánkban, amelynek jövedelmét a külföldi vállalatok „hazavitték”. Ahogy azt a 3. ábra is mutatja, továbbra is erős a jövedelem differenciáltság az egyes országok között. A GDP világszinten 2010 után újra, bár lassú növekedésnek indult, amely egyébként a közepesen fejlett országoknál volt erőteljesebb (pl. Brazília, Kína).

3. ábra: A GDP (USD/fő) és GNI (USD/fő) alakulása 2015-ben



Forrás: A szerző saját szerkesztése

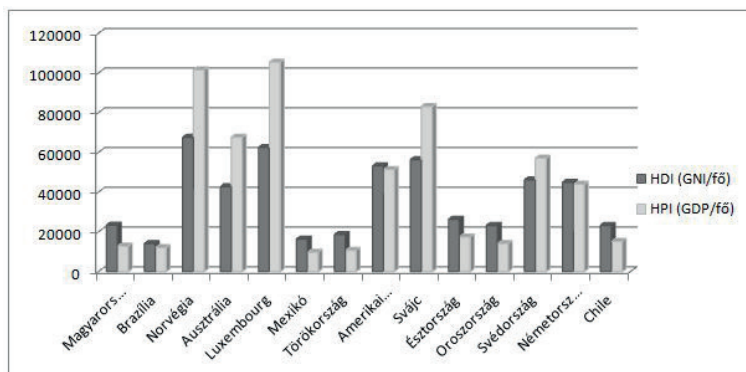
A jóléti mutatók tekintetében érvényesülnek ugyanazok a kiemelkedő esetek, mint a GDP-GNI-nál. Itt is Luxembourg és Norvégia vezetnek az élvonalat, a magas humán fejlettségű országok között (4. ábra). A HDI mutató általában jól követi a GDP mértékét, azaz a társadalmi haladás és a GDP között erős korreláció mutatkozik, amelyre még a későbbiekben utal a szerző. Ez az együttmozgás érthető, hiszen a GDP a Humán Fejlettségi Index részét képezi. Magyarország a legfejlettebb országok csoportjába tartozik, akár-

csak az Európai Unió többi országa is Bulgária és Románia kivételével.

Magyarország kedvező helyezése meglepő lehet, hiszen a gazdasági növekedés tekintetében és a lakosság egészségi állapota alapján is az EU utolsó harmadába tartozik. Az iskolázottság tekintetében azonban igen jó potenciállal rendelkezünk, és ez okozza azt, hogy hazánk a ranglista 38. helyén áll (4. ábra).

KOZMA DOROTTYA EDINA

4. ábra: A HDI (GNI/fő) és HPI (GDP/fő) alakulása, 2015



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Hivatkozások

- Atkinson, A.B. (2005): Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts. Palgrave Macmillan, London.
- Barna K; Nagy M. Z; Molnár T (2007): Egyyszerűen statisztika 2. Perfekt Kiadó. Budapest, 2006.
- Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosi Hivatala (2010): Az egészséges társadalom fejlődés indikátorai a GDP-n túl.
- C. Cobb et al. (1995): If the GDP is up, why is America down? In: Szlávik J. – Valkó L. – Kósi K. – Kerekes S. (2011): Környezetgazdálkodás. „Az anyag készült a HEFOP 3.3.1-P-2004-0900152/1.0 téma keretében készült a Pannon Egyetemen”
- Csutora M. (2011): Az ökológiai lábnyom ökonómiája. Aula Kiadó, Budapest
- Havasi É. (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. Statisztikai Szemle, 85. évfolyam, 8. szám.
- Michalkó G. (2010): Boldogító utazás. A turizmus és az életminőség kapcsolatának magyarországi vonatkozásai. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest
- Molnárné Barna K: Makrogazdasági statisztikai adatok és elemzések kurzus előadásai, ppt. (2012)
- Molnár T. (2007): Egyyszerűen statisztika. Perfekt Kiadó, Budapest, 2007
- Molnár T. (2015): Empirikus területi kutatások. Akadémiai Kiadó, 2015
- Papp Zs. – Molnárné Barna K. (2013): Siker és jólét – kéz a kézben? In: Michalkó G. – Rázt T. (szerk.): Jól(l)ét és turizmus – Utazók, termékek és desztinációk a boldogság és a boldogulás kontextusában. (Turizmus Akadémia sorozat, 6.) Kodolányi János Főiskola, MTA Földrajztudományi Intézete, Kodolányi János Főiskola, Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. 191-210. o.
- Somogyi V. – Dániel Z. A. – Rédey Á., (2012): Fenntartható gazdaság.
- Megtalálható: <http://mkweb.uni-pannon.hu/tudastar/ff/03-fgazdasag/FGazdasag.xhtml>
- Németh K. – Péter E. (2016): Szemléletformáló tevékenységek az energia- és környezet-tudatosság területén. In: Lőrincz Ildikó (szerk.) XX. Apáczai Napok Nemzetközi Tudományos Konferencia Absztraktkok: Semper reformare. 56 p. Győr, Magyarország, 2016.10.26-2016.10.27. pp. 4-6.
- Stiglitz, J.E. – Sen, A. – Fitoussi, J-P. (2010): Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up? The New Press: New York, London.
- Sziget C. – Borzán A. (2010): Ökológia lábnyom mutató számítása. Gazdasági Élet és Társadalom 3 (1-2): 272–279.
- Szigeti C. (2011): Alternatív mutatók, jólét és fenntarthatóság Magyarországon. Polgári Szemle, 7. évf. 3. sz.
- Szlávik J. (2007): Környezet-gazdaságtan. Typotex Kiadó, Budapest
- Szlávik J. (2011): Környezetgazdálkodás. Pannon Egyetem, Veszprém
- („Az anyag a HEFOP 3.3.1-P-2004-0900152/1.0 téma keretében készült a Pannon Egyetemen.”)
- Józan P. (2007): A módosított humán fejlettségi mutató (MHFM) és alkalmazhatósága az életminőség mérésében. In: Statisztikai Szemle (2007) 85. évfolyam 8. szám. pp. 949-969.
- Elektronikus források
- www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
- www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_tax_statistics
- www.happyplanetindex.org
- <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>
- <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- <http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>
- <http://klima.kvvm.hu/index.php?id=29>
- <http://ksh.hu>
- A szerző: Kozma Dorottya Edina, doktorandusz
- Pannon Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Veszprém
- Jegyzetek
- in Szlávik J. – Valkó L. – Kósi K. – Kerekes S. (2011): Környezetgazdálkodás.
 - William Nordhaus (1941. május 31-) amerikai közgazdász
 - James Tobin (1918. március 5. – 2002. március 11.) amerikai közgazdász

A közfoglalkoztatás, mint munkaerő-piaci eszköz fejlődése

Az elmúlt mintegy 200 évben sokféleképpen értelmezték Magyarországon a közmunka jelentését, sőt az elnevezése is korszakonként, illetve kormányonként változott. Kezdetben az állam és a köz érdekében végzett árvízi munkákat, a szegénység enyhítését célzó szociálpolitikai eszközöket, továbbá a dolgozni nem akarók munkára szoktatását értették alatta. Valamennyi közfoglalkoztatási formában megfigyelhető az a közös vonás, hogy a legszegényebb, a legelnyomottabb népcsoportok számára szervezett állami munkavégzést jelentette.

Vitathatatlan tehát, hogy a közfoglalkoztatás vizsgálata minden időben aktuális, hiszen a gazdasági és társadalmi folyamatok dinamikus változásai mindig tartogatnak újabb és újabb nyitva hagyott kérdéseket, elemzési területeket a közfoglalkoztatás szabályozása területén. A téma aktualitását tovább fokozza, hogy az elmúlt két évben egyfajta paradigmaváltás következett be a munkanélküliség kezelésében, amely elsősorban a közfoglalkoztatás fokozottabb állami szerepvállalásában mutatkozott meg.

Célom, a munkaerőpiac és a közfoglalkoztatás fejlődésének, napjainkban tapasztalható fontosabb tendenciáinak, összefüggéseinek – hazai szakirodalmak, folyóiratok, szakcikkek, jogszabályok és a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban KSH) adatbázisa alapján történő – elemzése, értékelése. Későbbi kutatásaim során lényeges szempontnak tartom a területi dimenzióval való bővítés lehetőségét.

A közfoglalkoztatás kialakulása és fejlődéstörténete

A közfoglalkoztatás megjelenése hazánkban a folyószabályozásokhoz és Mária Terézia uralkodásához (1700-as évek vége) köthető. A folyószab-

bályozási munkák célja az árvizek pusztításainak megakadályozása, a folyami kereskedés fejlesztése, emellett újabb művelés alá vont területek kialakítása volt. A folyószabályozási munkák a Dunán és a Körösökön kezdődtek állami irányítással. A költségeit az állam, a vármegyék és azok a földbirtokosok fedezték, akiknek birtokain a munkák megvalósultak. A folyószabályozás fizikai munkáit jobbágyok és zsellérek végezték, azonban Mária Terézia 1767-től kötelezővé tette a vármegyék és a földesurak számára, hogy a folyószabályozási munkákért a jobbágyok számára bért fizessenek. A törvényi szabályozás azonban annak mértékére már nem terjedt ki. A korabeli krónikák a folyamat visszaélésekről és csalásokról számolnak be a közmunkások terhére.

1844-ben a magyar reformországgyűlés törvényben szabályozta a folyószabályozásokon való ingyen munkavégzés mértékét a visszaélések elkerülése érdekében. A közmunka ekkor az állam számára a közösség javára való ingyen munkavégzést jelentette. A folyószabályozási munkák a 48-as forradalmat követően is folytatódtak, a robotot azonban fokozatosan átvette a bérmunka.

A polgári kapitalista társadalom kialakulásával párhuzamosan Magyarországon is megjelentek a városi szegények, csavargók és koldusok. Megregulázásukra, átnevelésükre hozták létre a dologházakat, abból a megfontolásból, hogy munkavégzés nélkül senkinek nem jár segély. Dologházak már a középkorban is léteztek, azonban a 19. századtól új funkciót kaptak: a munkára való nevelést. A dologházak a börtönökhöz hasonló, zárt intézmények voltak, ahol a nők és a férfiak külön zárva, a családok szétválasztva éltek ételért és szállásért dolgozva. A dologházak szigorú munkarendben működtek napi 12 órás munkanappal. Magyarországon 1841-ben egyleti keretekben hozták létre az első dologházakat, majd a későbbiekben állami fenntartásban működtek egészen a második világháború végéig. E korai

közmunka már nem csak szociális és rendvédelmi célokat, hanem érték teremtést is célzott úgy, hogy közben teljesítményfüggő jövedelmet biztosított. Az akkori gazdasági válsághelyzet idején a közmunka a foglalkoztatás bővítésének egyik eredményes formája volt. (*Kulinyi, 2012*)

Az 1929-ben kirobbant világgazdasági válság következtében Magyarországon soha nem látott mértékben megnőtt a munkanélküliek és nincstelenek száma. Az országban ekkor több mint három millió éhező szegény ember élt. A beruházások leálltak, cégek, vállalatok mentek tönkre, csökkent a fogyasztás, és napról napra nőtt a szegények száma. A szegénység mérséklésének segélyezéssel történő kezelését a korabeli kormány határozottan elutasította. Helyette a munkaalapú társadalom kiépítése került az akkori kormányzati politika (Nemzeti Munkaterv – Gömbös kormány) középpontjába. Ennek megfelelően kezdetét vette az ínség és szükségmunka programja, melynek célja a segély fejében való munkavégzés volt.

A Horthy rendszer vezetői körében a szegénység egyet jelentett a lustaság, valamint a dolgozni nem akarás fogalmával. Ekkor az ínségmunka a városok infrastruktúrájának fejlesztésén, folyószabályozások területén végzett fizikai munkát valamint egyéb földmunkákat és építőmunkákat jelentette. Az ínségmunkában a szakképzettséggel nem rendelkező korábbi mezőgazdasági munkások, kubikosok és segédmunkások vettek részt. A későbbiekben a menhelyeken ellátottaknak, a hajléktalanoknak is részt kellett venni az ínségmunkában: a szállásukat és az ellátásukat le kellett dolgozni. Az ínségmunka mellett létezett a szükségmunka, amely a diplomás munkanélküliek ínségmunkája volt. Ők elsősorban a Statisztikai Hivatalnál kérdezőbiztosként és a szegénygondozás területén népjóléti biztosként dolgoztak. Az ínség és a szükségmunkában dolgozók a korabeli bérezésnek megfelelő javadalmat kapták. A tömeges szegénység kezelésében azonban nem bizonyult hatékonynak elsősorban drágasága és az értelmel munkalehetőség hiánya miatt.

Munkaerő-piaci helyzetkép

Hazánkban a gazdasági szerkezet változása a rendszerváltást követő kezdeti években a foglalkoztatottság nagymértékű csökkenésével járt. Rövid idő alatt mintegy másfél mil-

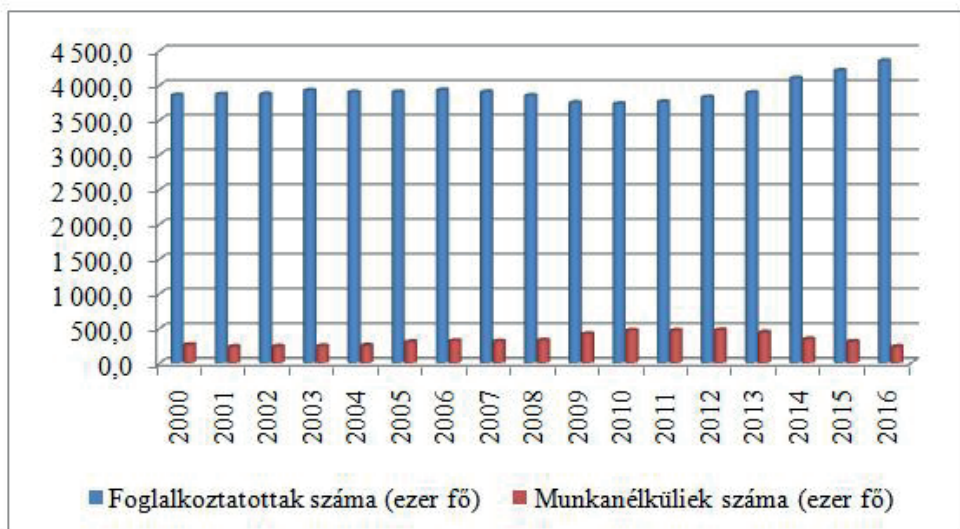
ió ember vesztette el munkáját, mely óriási társadalmi problémát okozott az országban. A gazdaság élénkülése az évtized második felében azonban jelentős javulást hozott, ami a 2000-es évek első két évében is folytatódott. Ezt követően a foglalkoztatottak száma stabilizálódott, amiben szerepet játszott a nyugdíjkorhatár korábban elkezdődött lépcsőzetes emelésének hatása. A gazdaságilag inaktívok száma hol kisebb, hol nagyobb mértékben csökkent, ami a munkanélküliek számának eltérő mértékű emelkedését okozta (*lásd 1. ábra*). A munkanélküliek nagy számában jelentős szerepet játszott a rokkantsági nyugdíjazás feltételeinek szigorodása is. A foglalkoztatottság – utóbbi két évben tapasztalható javulása ellenére – uniós összehasonlításban változatlanul alacsony, a munkanélküliségi ráta az EU átlagát kissé meghaladó, az ország területi egységei közötti jelentős fokozódó eltérésekkel.

Az 1. ábra (lásd a következő oldalon) alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatottak 2000-es évek közepétől stagnáló létszáma – a munkaerőpiacra 2008 végén begyűrűző pénzügyi válság hatására – 2010-ig mintegy 130–140 ezerrel csökkent. A 2010. évi mélypontot követő rekonstrukciós időszak után a foglalkoztatás színvonala 2013-ra állt vissza a válság előtti szintre, azóta egyenletes növekedés jellemzi. Ehhez szükség volt az állami szerepvállalás erőteljes növelésére, ami leginkább a közmunka kereteinek kiszélesítésében öltött testet. Így sikerült az inaktívak egy részét is visszaterelni a munkaerőpiacra, melyben jelentős arányt képeztek az alacsony iskolai végzettségűek, a hátrányos térségekben élők, a romák, tehát azok, akik számára reménytelenül kevés állás kínálkozott a nyílt munkaerőpiacon.

Közfoglalkoztatás ma

A munkanélkülivé vált lakosság munkához juttatása és a munkaerőpiacra való visszavezetésük céljából indultak újra az országban a közmunka programok. A rendszerváltás óta a közmunka különböző módokon folyamatosan jelen volt/van a magyar foglalkoztatáspolitikai rendszerében. 1989-től 2000-ig a kormányok viszonylag kevés figyelmet fordítottak a foglalkoztatáspolitikára, bár megszülettek a szükséges törvények és intézmények. Az intézkedéseket nem egy jól felépített stratégia jellemezte, hanem sokkal inkább ad hoc történetek a dolgok. Céljaiban azonban 2000-ben

1. ábra Az aktív lakosság megoszlása a foglalkoztatottak és munkanélküliek száma alapján Magyarországon (2000-2016)



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

az első Fidesz kormány idején változás történt, a munkaerőpiacra történő visszavezetés helyett, a „*segély helyett munkát*” elve került előtérbe. Ekkortól csak az részesülhetett a tartós munkanélkülieknek járó segélyben, aki a számára felajánlott közmunkát elvállalta. 2009-ben a Gyurcsány kormány „*Út a munkához*” néven indította el nagyszabású közmunka programját. A program célja ismét a munkához nem jutó emberek munkaerőpiacra való visszavezetése volt, azonban a „*segély helyett munkát*” gondolat továbbra is központi eleme volt a programnak. A Bajnai kormány a rendelkezésre állási támogatást - mely a tartós munkanélküliek segélye volt - egy családban egy főre korlátozta, hogy ezzel is ösztönözze a munkaerőpiacra való visszatérést.

2010-ben a második Orbán kormány megszüntette az „*Út a munkához*” programot és helyette saját közfoglalkoztatási, közmunka programot alkotott. E program új elemeként jelent meg, hogy a közmunkások már nem tartoznak a Munka Törvénykönyve alá, hanem munkavégzésüket külön törvény¹ szabályozza. Tartós munkanélkülieknek járó segélyben, pedig csak az részesülhet, aki egy évben legalább 30 nap munkaviszonyt tud

felmutatni. Fontos azonban kiemelni, hogy a segély továbbra is egy családban egy embernek jár.

A munkanélküliség kezelésében bekövetkezett paradigmaváltás (segély helyett munka) eredményeként 2013-ban éves átlagban 132 ezren, 2014-ben viszont – részben az oktatással kombinált speciális formával, a téli közmunkaprogrammal összefüggésben – már 175 ezren dolgoztak közfoglalkoztatottként (lásd 2. ábra). Mivel a programokban jellemzően 6–8 hónapig vesz részt egy-egy érintett, a 2014-ben közfoglalkoztatásban részt vevők száma az átlagosnak közel kétszerese volt. Mindez nemcsak a foglalkoztatási trendre volt jelentős hatással, de az összetétel-jellemzők (pl. iskolai végzettség, nem, munkanélküliség átlagos időtartama stb.) alakulására is. A tipikus közfoglalkoztatott igen képzetlen. A létszám több mint felét a legfeljebb általános iskolai végzettségűek teszik ki, arányuk a három év során kis mértékben, 52-ről 54%-ra nőtt. Ezen belül 7–8 százalékpontnyi részt az általános iskolát sem végzettek képviselnek. További 30%-ot tesznek ki a szakmunkások. (Cseres-Gergely – Molnár, 2014)

2. ábra Az aktív lakosság és a közfoglalkoztatottak számának összehasonlítása Magyarországon (2000-2014)



Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

A közfoglalkoztatás egyik legfontosabb hozadéka, hogy nagy számban olyanokat is rendszeres munkához juttatott, akiknek erre évek óta esélyük sem volt. A rendszeres munkavégzés formái követelményeihez történő alkalmazkodás segíti a munkaerő-piaci szocializációt, ami különösen a már hosszabb ideje állástalanok esetében fontos tényező. További fontos hozadéka a közfoglalkoztatásnak, hogy jelentősen csökkenti azoknak a gyermekeknek a számát, akik dolgozó nélküli háztartásban élnek. Az ilyen gyermekek aránya a 2013. évi 14,7 %-ról 10,9 %-ra, számuk mintegy 66 ezerrel csökkent. (KSH, 2014)

Emellett persze a közfoglalkoztatás jelentős terhet ró az állami költségvetésre, hiszen a munkanélküliség csökkentésére jutó erőforrások jelentős részét leköti (2014-ben a Nemzeti Foglalkoztatási Alap 57,9%-át).

A közfoglalkoztatás munkajogi szabályai

A közfoglalkoztatás az az atipikus munkaviszony, amely a közéletben is gyakran elemzett, többféle megközelítésben vizsgált rendszert jelent. A közfoglalkoztatás jelenlegi formájában 2011. szeptember 1-től működik, jogszabályi háttérét a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: közfoglalkoztatási törvény), illetve az alanyi körhöz kapcsolódó egyéb törvények,

és azok végrehajtási rendeletei adják. A közfoglalkoztatás a tipikus munkaviszonytól nagymértékben eltér, mind alanyai, mind a munkavégzés tárgya, mind a munkabér tekintetében. A közfoglalkoztatás az atipikus munkaviszonyok közül a tranzit foglalkoztatáshoz áll a legközelebb, mivel mindkettő jelentős állami befolyás mellett működő, támogatott munkaviszony. (Ferencz, 2014)

A jogviszony alanyai

A munkáltatói oldalon állók, azaz a közfoglalkoztatók körét a közfoglalkoztatási törvény 1. § (3) bekezdése határozza meg, így például közfoglalkoztató lehet (a teljesség igénye nélkül) helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, közhasznú jogállású szervezet, civil szervezet stb. A munkáltató számára a közfoglalkoztatás működtetéséhez az ösztönzést elsősorban a járulékos állami támogatás adja. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a Nemzeti Foglalkoztatási Alap nyújthat támogatást az alábbi formákban:

rövid időtartamú (legfeljebb 4 hónap, napi 4 órás munkavégzés), valamint

hosszabb időtartamú (legfeljebb 11 hónap, napi 6-8 órás) közfoglalkoztatás támogatása (lásd I. táblázatot).

A közfoglalkoztatás támogatása mellett létezik országos közfoglalkoztatási program támogatása; közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás; valamint vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (bérpótló jutásban) részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatás.

A támogatások közös jellemzője, hogy azokról az illetékes szerv mérlegelési jogkörében dönt.

1. táblázat A rövid és a hosszabb időtartalmú támogatások összehasonlítása

Támogatás	
rövid időtartalmú foglalkoztatás esetén	hosszabb időtartalmú foglalkoztatás esetén
a közfoglalkoztatási bér, a közfoglalkoztatási garantált bér (ideértve a közfoglalkoztatottat az állásidőre megillető bért és a munkavezetőt megillető bért is), a teljesítménybér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó legfeljebb 95%-ának mértékéig nyújtható.	a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének 70-100%-áig terjedhet.

Forrás: Közfoglalkoztatási törvény 2. § (4) bekezdése alapján saját szerkesztés

Munkavállaló, közfoglalkoztatott az:

- a 16. évet betöltött természetes személy lehet,
- aki a Munka Törvénykönyve (a továbbiakban Mt.) szabályai alapján munkaviszonyt létesíthet, és
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fogalommagyarázata alapján álláskeresőnek minősül az a személy:

- aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik,
- oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban vagy megváltozott munkaképességük ellátásában nem részesül,
- az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem

áll, és

- egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, illetve akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilván tart.

Rehabilitációs ellátásra jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 4. §-a alapján a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése alapján a komplex minősítés keretében megállapított rehabilitációs ellátás mellett 2013. január 1-től legfeljebb heti húsz órában lehet kereső tevékenységet folytatni. Az ezt meghaladó időtartamú kereső tevékenység ideje alatt az ellátás szünetel, azonban a rehabilitációs ellátás melletti keresetnek nincs korlátja.

A hazai közfoglalkoztatói rendszer sajátossága, hogy mivel a kiválasztásra kiközvetítéssel kerül sor, a közfoglalkoztatottnak nincs döntési, választási lehetősége abban, hogy részt kivan-e venni a közfoglalkoztatásban, és abban sem, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül. E szabály különösen azokban az esetekben méltánytalan, amikor a munkavégzés helye viszonylag távol van a munkavállaló lakóhelyétől. (Zemplényi, 2013)

A felek munkaszerződésének specifikumai

A közfoglalkoztatási jogviszonynak a Munka Törvénykönyvétől való lényeges eltéréseit a közfoglalkoztatási törvény 2. §-a tartalmazza, amely szerint a munkaviszonyra az Mt. szabályait kell alkalmazni a törvényben rögzített (nem kevés számú) eltéréssel. Az eltérések egy része a munkavállalók személyi köréből adódik, a másik része az elvégezhető munka jellegéből. Az eltérésekből néhány konkrét példát kiemelve:

A támogatási elem szükségszerű következménye, hogy közfoglalkoztatotti munkaviszony csak határozott időre jöhet létre, amely nem lehet hosszabb, mint a támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam;

Tilos a próbaidő kikötése;

Szintén a támogatási elem következménye a munkaszerződés módosításának az a tilalma, mely alapján a munkaviszony tartamát a támogatott időszakon túlra hosszabbítaná;

A közfoglalkoztatottak speciális alanyi körére tekintettel alkalmazandók, a munkavállalók érdekeit védő azon szabályok, amelyek a munkahely és a lakóhely közti utazáshoz (pl. utazási idő, utazás költsége, étkeztetés stb.) kapcsolódnak.

A fenti szabályok alkalmazása az Mt. szabályaitól és a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályoktól idegenek. Az eltérések oka elsősorban a közfoglalkoztatás kiemelt céljában keresendő. Ez a cél nem más, mint a munkavállalók visszavezetése a nyílt munkaerőpiacra. Így az általánostól idegen szabályok az elérni kívánt céllal aranyosnak tekinthetők, főleg azokon a területeken élők szempontjából, akik helyben nehezen találnak munkát.

A közfoglalkoztatásban a munkaidő szabályozása függ a támogatásról szóló hatósági szerződésben foglaltaktól, így attól a munkaviszony alanyai nem térhetnek el. A közfoglalkoztatási törvény a munkaidőre vonatkozó szabályokat keretjelleggel határozza meg. Ennek értelmében a napi munkaidő maximuma 12 óra, a heti munkaidő maximuma 48 óra, amely munkaidő-keretben is meghatározható. A közfoglalkoztatókra és a munka jellegére tekintettel a közfoglalkoztatott társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás nyújtásához vasárnapra is beosztható. A munkaközi szünet mértéke 6 óra után 20 perc, 9 óra után további 25 perc. A közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap, vagy annak időaranyos része.

A közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatott számára fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott legalább 3 nap, legfeljebb 90 nap tartamú határozott idejű munkaviszonyt létesít. A jogszabályok alapján erre az időszakra a foglalkoztató másik személylyel létesíthet munkaszerződést. Azt a helyzetet ugyanakkor nem rendezi a jogszabály, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a máshol elhelyezkedő munkavállalónak a felfüggesztés ideje alatt megszűnik a „külső” munkaviszonya, és kérni visszavételét a közfoglalkoztatóhoz, aki közben másik munkavállalót alkalmazott.²

A bérezés szabályai a közfoglalkoztatásban

A közfoglalkoztatotti bér a közfoglalkoztatási rendszer legvitatottabb pontja a szakirodalomban és a közéletben egyaránt. A hatályos szabályozás szerint a közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a közfoglalkoztatási bérrrel.

2015 januárjától a közfoglalkoztatottak számára kifizetett közmunkás minimálbér az infláció várható mértékével, azaz 2,4%-kal emelkedett (lásd 2. táblázat). (2014-ben bruttó 77.300,- Ft/hó volt a közmunkás minimálbér.)

2. táblázat A közfoglalkoztatási bérek alakulása 2015-ben

Közfoglalkoztatási bérek, illetmények 2015-ben (Fortint, bruttó érték)			
	Havi bér	Heti bér	Napi bér
Közfoglalkoztatási bér	79155	18200	3639
Garantált közfoglalkoztatási bér (Szakképzett közfoglalkoztatott garantált bére)	101480	23330	4666
Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér	87090	20020	4004
Munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási garantált bér	111660	25670	5134

Forrás: <http://officina.hu/gazdasag/58-kozmunka?jji=1444729334016> (2015. október 12.) alapján saját szerkesztés

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegét a közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többletjelzés esetén haladhatja meg. Az Mt. szabályaihoz hasonlóan részmunkaidős foglalkoztatás esetén a bér arányos része jár, illetve a bérpótlékokra vonatkozó részeket is megfelelően alkalmazni kell. A közfoglalkoztatási bért készpénzben vagy átutalással kell teljesíteni úgy, hogy a közfoglalkoztatott a bérével a bérfizetés napján rendelkezessen.

A támogatott közfoglalkoztatás egyik lényeges eleme az, hogy amennyiben a közfoglalkoztató a foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget, a közfog-

lalkoztatottat a kormányrendeletben meghatározott összegű közfoglalkoztatási bér illeti meg, vagyis a munkaadó felróható magatartása miatt a munkavállalt nem éri kár. A szabadság tartamára a bér összege, a betegszabadság tartamára a bér összegének 70%-a jár (teljesítménybérezés esetén a megelőző 4 hónap átlagában).

A munkaviszony megszűnésének sajátosságai

A munkaviszony megszűnésével kapcsolatos szabályok meglehetősen rendezetlen jogi helyzetet mutatnak, amelyre a fentebb nevezett 2012. évi ombudsmani jelentés (AJB-4162/2012. számú) is felhívta a figyelmet.

A szerződés megkötése és a közfoglalkoztatási jogviszony kezdete közötti időszakban a felek nem állhatnak el a szerződéstől arra hivatkozva, hogy körülményeikben olyan lényeges változás állott be, amely a teljesítésre nézve aránytalan sérelemmel járna. A közfoglalkoztatási törvény e szakasza a munkaszerződésre vonatkozik, ugyanakkor érinti a hatósággal kötött támogatási szerződést is, amely időben megelőzi a munkaszerződés megkötését.

Mivel a közfoglalkoztatotti jogviszony kizárólag határozott időre jöhet létre, a jogviszonynak felmondással történő megszűnésére az Mt. 66. §-a alkalmazható azzal a kiegészítéssel, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetését köteles bejelenteni az illetékes munkaügyi központnak, továbbá a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni, amennyiben jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatottat a közfoglalkoztatásból kizárta. A munkavállalói felmondásra az Mt. szabályai alkalmazandók.

Amennyiben a közfoglalkoztató a jogviszonyt a határozott idő lejárta előtt megszünteti, a közfoglalkoztatott nem tarthat igényt a hátralévő időre járó távolléti díjra, és nem alkalmazhatók az Mt. végkielégítésre irányadó szabályai sem.

Kritikai észrevételek a szakirodalomban a közfoglalkoztatásról

Az Állami Számvevőszék 2013-as jelentésében bírálja a közmunka hatékonyságát és eredményességét. Azt ugyan megállapítja, hogy közmunka stratégiai célja teljesült, az erre fordított összeg felhasználása megfelelő volt, azonban

a közmunka hatékonyságának mérése elmaradt. Megállapította, hogy a támogatási rendszer a források pazarló felhasználását eredményezte. Bírálta továbbá a közfoglalkoztatási monitoring-, illetve információs rendszer hatékonyságát és megbízhatóságát. *(ÁSZ jelentés)*

Szabó Andrea PhD-értekezésében saját primer kutatásai alapján megállapítja, hogy „a közfoglalkoztatás eszköztárának nem lehet érdemi mennyiségi vagy minőségi fejlődését kimutatni az elmúlt két évtized alatt. Ennél fogva nem volt képes hatékony megoldást nyújtani a megcélzott tartósan munkanélküliek és a segélyezettek társadalmi rétegének, sokkal inkább konzerválta őket a már jól kiépült passzív ellátási formák és az átmeneti foglalkoztatás közti csapdában.” *(Szabó, 2013)*

A Szabó Máté alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető ombudsmani jelentés³ szintén több hiányosságot állapított meg a közfoglalkoztatással összefüggésben 2013-ban. Rámutatott arra, hogy a magyar közfoglalkoztatás egy olyan rendszer, amelyben a közmunkás nem mellé-, hanem alárendelt helyzetbe kerül az öt alkalmazó közfoglalkoztatóval, munkáltatóval szemben. Ebben a viszonyban hatósági, közhatalmi elemek is vannak, ezért a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. A munkaügyi és munkavédelmi szabályok tekintetében kiemelte, hogy számos panasz érkezett a hivatalhoz, amelyben a panaszos szerint a munkavédelmi kötelezettségeknek a munkáltató nem tett eleget, és több esetben a munkavállaló személyes biztonságát is veszélyeztető jogsértésről, mulasztásról számoltak be.

A közfoglalkoztatás további problémája, hogy sokszor nem valós szükségletet elégít ki, nem hatékony, finanszírozása a költségvetést terheli, ezért hosszabb távon nem életképes munkahelyeket jelent. Sőt gyakran a munkaerőpiacra való visszavezetés nehezen értelmezhető következményeinek teljesülését is számon kéri rajta. *(Artnér, 2013)*

A fenti megállapítások ellentmondásossága is jól mutatja, hogy a közfoglalkoztatás és annak hatékonysága a szakirodalomban igencsak vitatott. A közfoglalkoztatás közgazdasági-jogi vonatkozásai tekintetében megállapítható, hogy a hangsúlyos állami támogatási elem lényeges be-

folyással bír a felek között kialakított jogviszonyra, valamint az Mt. szabályaitól való eltérés igen nagymértékű.

Összefoglalás

A hazai foglalkoztatás kilátásait elemezve szembe kell nézni azzal, hogy Magyarországon a rendszerváltás után, egy emberöltő óta nem javul érdemben a foglalkoztatás, az egymást követő kormányok különféle beavatkozásainak hatásaira sem. Tudomásul kell venni, hogy a munkaerőpiac tendencia-szerűen szűkül, ahonnan a lakosság nagy és növekvő arányban szorul ki. Mindezek ellenére a munkapiaci aktivitást ösztönözni kell. Személy szerint minden egyes ember foglalkoztatható, vagy azzá tehető, de csak megfelelő feltételek között, amely belátható időn belül nem biztosítható társadalmi méretekben. Illúzió az, hogy minden munkára képes és kész ember számára a piacról legyen megszerezhető a minimálisan elégséges, legális jövedelem.

Tény, hogy ma már Magyarország „a következő évek időszakában” van. A nem megfelelő jövedelem-újraelosztás híján, a jövedelmi különbségek ugrásszerűen megnöttek, a társadalmi kirekesztettség és a lecsúszástól való jogos félelem tömegjelenséggé duzzadt, s mindez szétszakítja a társadalmat és negatívan befolyásolja a gazdaságot is. Ezeket a negatív folyamatokat természetesen a közfoglalkoztatásban megmutató fokozottabb állami szerepvállalás sem képes önmagában megoldani. Jóllehet 2012-től javulás figyelhető meg a hazai munkaerőpiacon, azonban a kedvező statisztikai adatok mögött rejlő valóság már korántsem ilyen kedvező.

Egy ténylegesen romló gazdasági helyzetet ugyanis részben a statisztikai számítások megváltozása fedí el: így például a rövid ideig közmunkát végző személy ma már aktívnak számít, míg korábban nem számított annak, másrészt a közmunkaprogram növekedése, harmadrészt pedig a mind nagyobb mértékű külföldi munkavállalás, amely jelen pillanatban inkább tűnik demográfiai veszteségnek, mint gazdasági nyereségnek. Azt is látni kell, hogy minél kiterjedtebb a közmunkaprogram, az annál kiterjedtebb és súlyosabb szociális helyzetet jelez. Eközben pedig tényleges javulást, perspektívát nem kínál, ellenben szűkíti a nyílt munkaerőpiacot, ahogy a munkáltatók mind nagyobb arányban állnak rá arra, hogy közmun-

kást foglalkoztassanak „állami pénzből”, és nem vesznek saját bért munkást igénybe a munkaerő-szükségletük fedezésére.

Kulcsszavak: közfoglalkoztatás, munkaerőpiac, munkanélküliség

MAKSZIM GYÖRGYNÉ NAGY TÍMEA

Felhasznált irodalom

Artner A. (2013): Közfoglalkoztatás és versenyképesség. Munkaügyi Szemle, 57. évf., 2013/1., 6-16.

Cseres-Gergely Zs. – Molnár Gy. (2014): Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. Társadalmi riport, 215.

Csoba J. (2010): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere, Útközben az „Út a munkához” programban. Esély, 2010/1., 4-24.

Csoba J. (2010): Segély helyett közmunka, A közfoglalkoztatás formai és tartalmi sajátosságai. Szociológiai Szemle, 2010/1., 26-50.

Fazekas K. – Scharle Á. (2010): Nyugdíj, segély, közmunka, A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede 1990-2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és az MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest

Ferencz J. (2014): Atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése. PhD. értekezés, Szent István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 158.

Gyulavári T. – Kártyás G. (2010): A munkajogi szabályozás szerepe a foglalkoztatás bővítésében. In: Koltai Luca – Simonyi Ágnes – Gyulavári Tamás – Kártyás Gábor: Foglalkoztatáspolitikai dilemmák. LIGA Szakszervezetek, Budapest

Kulinyi M. (2012): „Kígyónak lábsó” avagy utazás a közfoglalkoztatás céljai körül. Munkaügyi szemle Stúdium, 2012. november

Szabó A. (2013): A közfoglalkoztatás a gazdasági ciklusok kontextusában. PhD. értekezés, Debreceni Egyetem, Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Debrecen, 150.

Zemplényi A. (2013): A munka méltósága projekt. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 120.

Egyéb:

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben.

Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben

ÁSZ jelentés 20103. 15. o.

KSH: Munkaerő-piaci helyzetkép 2014, Statisztikai Tükör 2015/45. (2015. augusztus 24.), 3. oldal

Felhasznált törvények, rendeletek:

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvről

2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban közfoglalkoztatási törvény)

2011. évi CXCI. törvény a rehabilitációs ellátásra jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról

Internetes hivatkozások:

www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf (2015. október 14.)

<http://officina.hu/gazdasag/58-kozmunka?jji=1444729334016> (2015. október 12.)

Jegyzetek

1. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban közfoglalkoztatási törvény)

2. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4162/2012. számú ügyben. Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201208250.rtf (2015. október 14.), 15. oldal

3. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3025/2012. számú ügyben



A beszállító minősítés és értékelés szerepe az SCM-ben

Manapság a sikeres üzleti élethez, nélkülözhetetlenek a jó partneri kapcsolatok, a megbízható üzleti partnerek, és a piaci szereplők, valamint az állam – mint a gazdasági élet keretrendszerének meghatározója (Molnár, Vancsik, 2016:26) - közötti bizalmi légkör megalapozása, kialakítása és fenntartása. A versenyképességhez nemcsak a vevők, hanem a beszállítók is jelentősen hozzájárulnak. Így nagyon fontos, az üzleti partnereket, nemcsak a vevői oldalon, hanem a beszállítói oldalon is megbecsülni, fejleszteni.

Ezeknek a sikeres, jó kapcsolatoknak a kialakításához járulhat hozzá beszállítói oldalon a megfelelő beszállító minősítés és a beszállító értékelés alkalmazása is. Mind a beszállító minősítés, mind a beszállító értékelés, a vállalat beszerzési tevékenységéhez kapcsolódik. A beszerzés alatt értünk minden olyan tevékenységet, ami a vállalatok igényeit kielégíti, amit nem tud megtermelni. (Kummer, Grün, Jammernegg, 2009:90), vagy ami nem áll a 7M szerint számára rendelkezésre.

A Demeter-Szász (2017:194-195) szerint, a vevői kapcsolatok a beszállító minősítésével, majd kiválasztásával kezdődik. (Demeter, Szász, 2017:194-195)

A szerzők megkülönböztetik egymástól a beszállító minősítést és a beszállító értékelést.

A **beszállítói minősítés** során a vállalatok megvizsgálják a beszállító alkalmaságát a meghatározott beszállítói feladat elvégzésére. A potenciális beszállítókat a vállalat számára fontosnak tartott szempontok szerint rangsorolják és ezen értékelés alapján döntenek, hogy számukra melyik beszállító lesz a legalkalmasabb a feladat ellátására.

Tehát a minősítés eredménye attól függ, hogy a vizsgált beszállító mennyire felel meg a vállalat által meghatározott követelményeknek. (Vörösmarty, Tátrai, 2010:140)

A **beszállító értékelés** a tényleges, adott vállaltnál nyújtott teljesítmény alapján történik. „A beszállító értékelést a saját tapasztalataik alapján készítik el a vállalatok. Az értékelést minden vállalat a számára fontosnak ítélt szempontok szerint állítja össze.” (Disselkamp, 2004:15 in Pató, Kopácsi 2017)

Összefoglalva, a kiválasztás során – még a tényleges üzleti kapcsolatot megelőzően - történő megítélést „**beszállítói minősítésnek**” nevezzük; míg az üzleti kapcsolat létrejöttét követően, a tényleges teljesítmény teljesítményértékelését, a „**beszállító értékelésnek**” nevezzük.

Tehát egy sikeres üzleti kapcsolat kialakításhoz éppoly fontos a beállító minősítése, mint a beszállító értékelése, de még ezt követően is vannak meghatározó feladatok, a megfelelő üzleti kapcsolat fenntartása érdekében. A létrejött üzleti kapcsolat „karbantartására”, fejlesztésére is nagy hangsúlyt kell fektetni. A

1. ábra: Beszállítói menedzsment lépései (saját szerkesztés Demeter, Szász, 2017:194 alapján)



vevők életében a beszállítóknak fontos szerepük van, ezért a fejlesztésükre kiemelt figyelmet kell fordítani. (Demeter, Szász, 2017:194-195)

Ahhoz, hogy megfelelő beszállítói kapcsolatok alakuljanak ki, először a beszállító kiválasztásának folyamata során, meg kell találni az alkalmas

2. ábra: Beszállítói menedzsment lépései (Demeter, Szász, 2017:194) alapján



beszállítót. A cél a legjobb beszállító kiválasztása. Tehát a beszerzési folyamat lényeges része a megfelelő beszerzési forrás felkutatása és biztosítása, annak érdekében, hogy a vállalat igényeit megfelelően kielégítse a kiválasztott beszállító. (Chikán, Demeter, 1999:444) A 2. ábrán látható a beszállító kiválasztási folyamat felépítése.

A beszállító keresést a vállalati igény generálja, amelynek meghatározását követően a piac feltérképezése, a beszállítók vizsgálata, ajánlatok kérése, szerződési feltételek meghatározása áll. Ezek alapján készíthető el a beszállítói minősítés, a potenciális beszállítók kiértékelése, kiválasztása, majd a szerződéskötés és végzetül a beszállítás lefolytatása.

Tehát a megrendelést követően a kiválasztott beszállító ellátja a feladatot, amelynek az értékelése a megbízó részéről megtörténik a beszállító értékelésben. A beszállító értékelés alapján kerülhet sor a beszállító fejlesztésére.

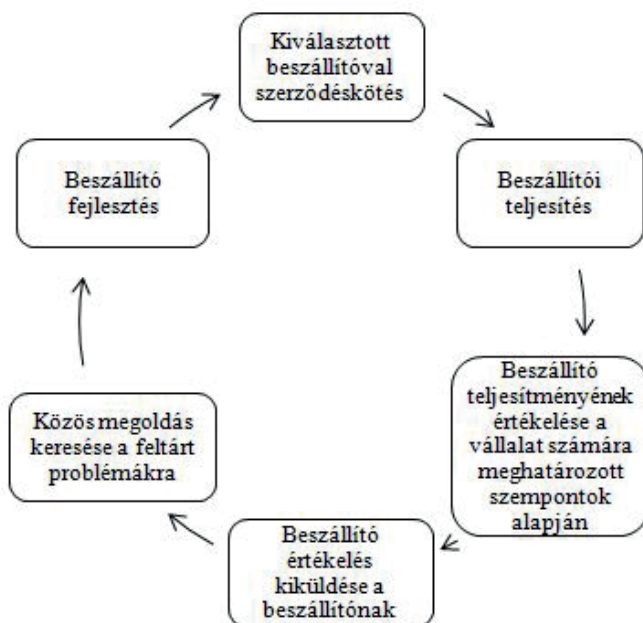
A beszállítók fejlesztése nemcsak a közvetlen velük kapcsolatban álló partnerekre, hanem a teljes ellátási lángra (szolgáltatókra, vevőkre, beszállítók beszállítóira, állami szerepvállalókra, gyártókra, stb.) is hatást gyakorol. Amennyiben a vezetőség ezt felismeri, a vállalat előnyt szerezhet magának a piacon. (Kotler, Caslione, 2011:67)

Beszállító értékelés folyamatát a 4. ábra mutatja be.

3. ábra: Beszállító kiválasztásának lépései (Koppelman, 2000:47, in. Irlinger, 2012:16 alapján saját szerkesztés)



4. ábra: Beszállító értékelés folyamat ábrája (Pató, Kopácsi, Kreiner, 2015:66 alapján saját szerkesztés Pató, Kopácsi, 2018)



Ha létrejön a két fél között az üzleti kapcsolat, akkor nyílik lehetőség a teljesítést követően a beszállító értékelés elvégzésére. A kutatói tapasztalat az, hogy sajnos nem minden vállalat alkalmaz beszállító értékelést. A beszállító értékelés a megbízó számára fontos értékelési tényezőket tartalmazza. A beszállító értékelést követően, annak eredményei, tapasztalatai megküldésre kerülnek a beszállítónak. Ez fogja az alapját jelenteni a fejlődésnek és a szorosabb üzleti kapcsolat kialakításának. A feltárt hibákra az ellátási lánc szereplőinek közösen kell megoldást keresni. Tehát a beszállító értékelés fontos momentuma a beszállító fejlesztésnek.

Az 1. táblázat szemlélteti a beszállító MINÓSÍTÉS és beszállító ÉRTÉKELÉS során fontosnak tartott szempontokat a kutatás során vizsgált vállalati eredmények alapján.

A kutatásban véletlenszerű mintavételezés során 9 vállalat került megkeresésre, ahol strukturált interjút folytattak a szerzők, a beszállító minősítés és beszállító értékelés értékelési tényezőire vonatkozóan.

A szakirodalomban számos kutatási eredmény (Vörösmarty-Tátrai, 2010:140; Karmazin, 2016:81, Vörösmarty-Dobos, 2012:6; Dobos –Vörösmarty, 2014) újabb és újabb tényezők számbavétele és csoportosítás található ezek áttekintésére.

Ezen értékelési tényezők közül kulcsfontosságúak az ár, a minőség, a szállítási teljesítmény és a rugalmasság.

A 7CS (Competency, Capacity, Commitment, Control, Cash, Cost, Consistency) néven ismert a Carter féle beszállító értékelési modellt, amely később három új értékelési tényező (Culture, Clean, Communication) felvételével 10 CS-re bővült.

(<https://www.mindtools.com/pages/article/10-cs.htm>).

Rogers (2009 in Lammi, 2016) nevéhez fűződik, a SOCCER elnevezésű beszállító értékelési modell. Ennek elemei a stratégia, operatív képesség, ügyfelek, költség struktúra, gazdasági teljesítmény és a K+F.

Ebben a tanulmányban a kutatási fókusz a magyar KKV-k jelentették.

S	O	C	C	E	R
Stratégiai Irány	Működési képesség	Vevői megközelítés	Költségek	Gazdasági teljesítmény	Kutatás & Fejlesztés
Menedzsment Üzleti struktúra Vállalati irányítás Vállalati stratégia Menedzsment csapat	Termékminőség Emberi erőforrások Admin rendszerek Logisztikai képesség IT	Kulcsfogasztók Piaci pozíció Vevőkapcsolat Reklám Külső kapcsolatok	Béreköltség Önköltség Beszerzési alapköltségek Termékköltség Szállítási költség	Profit szint Profit központok Pénzügyi struktúra Felfedési kockázat Cash Flow	Mag-kompetenciák Kutatás hatékonysága Projekt-menedzsment Szellemi tulajdon

1. táblázat: A beszállító minősítés és beszállító értékelés értékelési tényezőinek összehasonlítása (saját szerkesztés)

Vállalatok Szempontok	Beszállító minősítésre vonatkozó szempont vizsgálat					Beszállító értékelésre vonatkozó szempont vizsgálat			
	1. Vizsgált vállalat	2. Vizsgált vállalat	3. Vizsgált vállalat	4. Vizsgált vállalat	5. Vizsgált vállalat	„A” vizsgált vállalat	„B” vizsgált vállalat	„C” vizsgált vállalat	„D” vizsgált vállalat
<i>Értékelési rendszer</i>	1. Minőség 2. Kapacitás 3. Határidő 4. Ár	1. Minőség 2. Ár 3. Kiegészítő termékek 4. Határidő	1. Szállítói megbízhatóság 2. Minőség 3. Határidő 4. Ár	1. Ár 2. Tanúsítvány 3. Határidő 4. Minőség	1. Rugalmasság 2. ABC elemzés 3. Határidő 4. Minőség 5. Ár	1. Minőség 2. Határidő 3. Szubjektív	1. Minőség 2. Ár 3. Határidő 4. Számlaprobléma 5. Készedelmes rendelés visszaigazolás	1. Minőség 2. Feltételek (fizetés, szállítás) 3. Alkatrész utánpótlás 4. Visszakövethetőség 5. Garanciavállalás	1. Minőség 2. Feltételek (fizetés, szállítás) 3. Alkatrész utánpótlás 4. Visszakövethetőség 5. Garanciavállalás

— Minőség
— Ár
— Határidő
— Feltételek (fizetés, szállítás)
— Alkatrész utánpótlás
— Visszakövethetőség
— Garanciavállalás

A táblázat bal oldala a **beszállító minősítés** szempontrendszerére vonatkozik. Azt vizsgálták a szerzők, hogy a beszállító kiválasztását megelőzően, a minősítés során, milyen szempontokat vesznek figyelembe a vállalatok és ezeket az értékelési tényezőket hogyan rangsorolják.

A táblázat jobb oldalán a **beszállító értékelés** szempontjait láthatjuk, ami a már meglévő partner teljesítményére vonatkozik. Ebben az esetben is a legfontosabb szempontok kerültek meghatározásra és rangsorolásra.

A táblázat **beszállító minősítésére** vonatkozó szempont rendszerénél jól látszik, hogy a megkérdezett vállalatból 2-nél a beszállító minősítésnél a legfontosabb szempont a minőség. A 4. vizsgált vállalat az árat tette az első helyre, ez a szempont a megkérdezett vállalatok többségénél a rangsor vége felé szerepel. A 3. vállalatnál a szállítói megbízhatóság az 5.-nél pedig a rugalmasság került az első helyre.

A táblázat **beszállító értékelésére** vonatkozó szempont rendszerénél a vállalatoknál a már meglévő partnerek értékelési szempontjai kerültek feltárásra. Ebben az esetben nagyobb az egyezés az első helyen megjelölt értékelési tényezők esetében. Valamennyi megkérdezett vállalat a minőséget tartotta a legfontosabbnak az értékelés során.

Összességében megállapítható, hogy mind a **beszállító minősítésnél**, mind a **beszállító értékelésnél** a minőség volt az a szempont, amit nagyon fontosnak tartottak a vizsgált vállalatok. (vállalati anyag)

A szerzők kutatási eredményeikre támaszkodva, kidolgoztak egy beszállító értékelő lapot, amelynek az elektronikus változatának tervezetét a 7. ábra szemlélteti. A szerzők kutatási tapasztalati szerint, az értékelés menetét megkönnyíti és felgyorsítja az elektronikus formában történő beszállító értékelés. (Pató, Kopácsi, Kreiner, 2016:266)

7. ábra: Beszállító és szolgáltatásértékelő lap

Menü

- Új értékelő lap
- Értékelő lap
- Visszajelzések
- Oldaltérkép
- Impresszum

Új beszállító és szolgáltatás értékelő lap

-- xyz Kft. --

Beszállítás

Beszállító név:

Beszállító elérhetősége:

Telefon:

Email:

Beszállítás dátuma:

Beszállító eszköz:

Beszállítás száma:

Beérkezett termék neve / cikkszám:

Kontakt személyek:

Értékelés

Szemponatok: Termék Szolgáltatás Termék és szolgáltatás

Termék minősége mennyiségi átvételre vonatkozóan: %

Termék minősége minőségi átvételre vonatkozóan: %

Szolgáltatás minősége szállítás alatti minőségromlásra vonatkozóan: %

Határidők betartása: %

Rugalmasság: %

Kapacitás: %

Kommunikáció: %

Partnerkapcsolat: %

Csomagbiztonság: %

Összesített százalék: %

Minősítés: A B C

Profil

- Profil szerkesztése
- Kijelentkezés

(Forrás: Pató, Kopácsi, Kreiner, 2015:73)

Az elektronikus termék és szolgáltató beszállító értékelés, értékelési tényezőit, a szerzők a kutatási eredményeik alapján vették számba és határozták meg.

Az egyes értékelési tényezőkre maximumisan 100% adható, amit az értékelés végén átlagolnak az értékelők. Az értékelő lap különösen fontos jellemzője,

hogy az beszállító értékelés elvégezhető termékre és szolgáltatásra is. Rendkívül fontos ez napjainkban, amikor a verseny tényezők már nem is a termékekben rejlenek, hanem egyre inkább az azokhoz kapcsolódó szolgáltatásokban. A szerzők a „szolgáltatások” beszállító értékelő lapon való feltüntetésével arra

is fel kívánták hívni a figyelmet, hogy nemcsak a termékek, hanem a szolgáltatások vagy a termékekhez kapcsolódó szolgáltatások értékelése is nagyon fontos egy beszállító értékelése esetében. Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy a terméket és a termékhez kapcsolódó szolgáltatást más beszállító végzi, ekkor a teljesítményértékelés szétválasztása is roppant indokolt. Az értékelés tehát történhet külön termékekre, illetve külön szolgáltatásra vagy termékekre + szolgáltatásra együttesen. Az összesített %-os értékek alapján a beszállítókat A, B, vagy C kategóriába lehet sorolni. A kategóriák jelentése: A – jó, B – javítandó, C – javítandó és további problémák esetén az üzleti együttműködés felbontandó. Minden vállalatnak a saját mérlegelési körébe tartozik, hogy az egyes kategóriák milyen %-os intervallum közé kerülnek. (Pató, Kopácsi, Kreiner, 2016:266)

A szerzők nagyon fontosnak tartják az egyes értékelési tényezők definiálását, ugyanis az egységes gondolkodás fog csak alapot adni a ellátási lánvban résztvevők közös fejlődéséhez.

Természetesen más-más értékelési tényezők és azok meghatározásai is kerülhetnek a beszállító értékelő lapra. A lényeg az, hogy azok egységesen értelmezettek, hasznosak, a fejlődést támogatóak legyenek az együttműködés során.

A beszállító értékelés a sikeres üzleti együttműködés egyik alapját képezi. Az előbbieken felsorolt beszállítói értékelési szempontok, kiemelkedő jelentőséggel bírnak a beszállítói partnerkapcsolatok fejlesztésében. A beszállítókkal kialakított kapcsolat fontos szerepet játszik az üzleti siker, együttműködés szempontjából is.

A beszállító fejlesztése mellett különösen fontos szerepe van a beszállító értékelésnek a marketingben is. A marketing az ellátási lánc valamennyi résztvevője számára nagyon fontos. A jó üzleti kapcsolatokban az egyik fontos tényező a jó hírnév megszerzése és megtartása. Az üzleti életben a beszállító kiválasztása sok esetben ajánlás útján történik. A korábbi partnerkapcsolatokból származó beszállító értékelések és azok tapasztalatai reális képet nyújtanak a vizsgált beszállító teljesítményéről és egy jó alapot adnak az estleges további jó együttműködéshez. (Pató, Kopácsi, 2018)

A beszállító értékelésben feltárt hiányosságok, problémák kiküszöbölésére közösen kereshetnek megoldást a partnerek, amely annál eredményesebb lehet, minél jobb a partnerkapcsolat a vevő és a beszállító között. A beszállító értékelés, alapját képezi - és ösztönző hatással lehet a beszállító fejlesztésére, a még jobb teljesítmény elérésére, amely magasabb szintű kiszolgáláshoz vezet. A minőségi teljesítéssel szerzett jó hírnév több lehetséges üzleti partnert eredményezhet. (Pató, Kopácsi, Kreiner, 2016:262)

A beszállító egyik fontos feladata közé tartozik, hogy a vevők (potenciális partnerek) „érdeklődését” felkeltsék és tényezővé váljanak a piacon, amikor beszállítót keresnek. Ehhez, nagy segítséget nyújt a marketing és értékesítési funkcionális területek összehangolt

munkája. A leendő partnerek igyekeznek magukról megbízható képet festeni, amelyet különböző csatornákon keresztül juttatnak el egymáshoz, például: vevőmegkeresések, termékbemutatók, online tevékenységek, public relations, rendezvények, levelek és ajánlások. (Kotler, Keller, 2012: 232.-233) A kevésbé jó hírnévvel rendelkező beszállítóknak, nehéz a piacon versenyképesnek maradniuk. A jó hírnév főként minőségi teljesítéssel szerezhető meg, ami a beszállító értékelésekben dokumentálható. A tanulmányban felsorolt beszállítói értékelési szempontok közül kiemelkedő jelentőséggel bír a beszállítói partnerkapcsolatok fejlesztése is, mivel a beszállítókkal kialakított kapcsolat, fontos szerepet játszik az üzleti siker, a hatékonyság szempontjából.

Az eddigi kutatási eredményeket is figyelembe véve a beszállító minősítéshez és beszállító értékeléshez kapcsolódva is megerősíthető, az a gondolat, miszerint a vállalati partnerkapcsolatok sikerességéhez több tényező is szükséges. (Mohr, Spekman, 1994 in Majoros, 1999 in Komáromi, 2006:101), úgy mint:

- az elkötelezettség: mindkét fél hajlandó áldozatot hozni a jó kapcsolat kialakításának érdekében;
- a koordináció: a saját és a másik fél célkitűzésének megismerése és elfogadása;
- a bizalom: egymás iránti kölcsönös bizalom az ígéreték és a kötelezettségek terén;
- a kommunikáció: a partnerek arra törekednek, hogy az egymás közti infor-

mációáramlás mindig pontos és problémamentes legyen;

- a konfliktuskezelés: a problémák közös, együttes megoldása. (Mohr, Spekman, 1994 in Majoros, 1999 in Komáromi, 2006:101)

Ezeknek a sikeres partnerkapcsolati jellemzőknek a jelenlétét tükrözi egy gondosan, igényesen és szakszerűen elkészített beszállító minősítés és beszállító értékelés is. A beszállító minősítés és beszállító értékelés szerepe, a teljes ellátási láncban is fontos szerepet játszik. Az ellátási láncok, ugyancsak nemcsak globálisan, hanem lokálisan is értelmezhetők szinte valamennyi szektorban, ami a fejlődés és fejlesztés kiindulópontja lehet. Így fontos felhívni a figyelmet, hogy a sikeres partnerkapcsolatot megalapozó, beszállító minősítés és beszállító értékelés, versenyelőnyt jelenthet nemcsak a multinacionális, hanem a KKV-k és az e szemléletben, helyi szinten működő, helyi termelőknek szolgáltatóknak és akár az önkormányzatoknak, vagy magának az államnak is. Tulajdonképpen a helyi gazdaságfejlesztés egyik kitörési pontjaként, számos már kutatott és azonosított terület mellett (Czuppon, Csajka, Molnár, 2015; Czuppon, Dániel, Harta, 2017), a beszállítókkal való ellátási láncokban való gondolkodás, az ezt dokumentáló és támogató beszállító minősítés és beszállító értékelés határozható meg. Ezek empirikus vizsgálata, a kutatók további kutatási fókuszát is meghatározzák.

**PATÓ GÁBORNÉ SZÜCS BEÁTA-
KOPÁCSI EVELIN-
KREINER BARBARA-KISS FANNI**

Szakirodalom:

- Ahlemeier, R., G. (2002): Ressourcen orientierte Bestell mengenplanung und Lieferantenauswahl, Modelle und Algorithmen für Supply Chain Optimierung und E-Commerce, Books und Demand Verlag, 2002:9
 Letöltve: https://books.google.hu/books?id=ApN83pwYh-IC&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
 Letöltve: 2017.05.01
- Busse, C., Margraf, B. (2016): Risikofaktor Lieferant, Controlling & Management Review, Sonderheft 2, 2016:32
- Chikán A.- Demeter K. (2017): Az értékteremtő folyamatok menedzsmentre; Termelés, szolgáltatás, logisztika, Aula Kiadó, Bp., 1999:444
- Cs. Czuppon V., S. Csajka E., Molnár T. (2015): Potential of Local Economic Development in Aspect of Tourism Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development 7:(2) pp. 175-187.
- Cs. Czuppon V., Dániel Z. A., Harta A. (2017): Field Trip and More - Initiation of Local Economic Development and Knowledge Transfer. In: Jonathan Batten ,Ugur Can (szerk.) 22nd EBES Conference - Rome Program and Abstract Book. 219 p. Rome, 2017.05.24-2017.05.26. Rome: University of Rome, 2017. pp. 104-105. ISBN:978-605-84468-9-2.
- Demeter, K. (2014): Termelés, szolgáltatás, logisztika; Az értékteremtés folyamatai, Wolters Kluwer Kft, Budapest, 2014:295
- Demeter, K., Szász, L.: Ellátási lánc menedzsment, Akadémia Kiadó Zrt., Budapest, 2017: 194-195
- Disselkamp, M., Schüller, R., (2004): Lieferantenrating, Instrumente, Kriterien, Checklisten, Gabler Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media, 2004:15
- Dobos, I., Vörösmarty, G. (2014): Green supplier selection and evaluation using DEA-type composite indicators. International Journal of Production Economics, 157, 273-278.
- Irlinger, W. (2012): Kausalmodelle zur Lieferantenbewertung, Gabler Verlag, 2012:16.
- Karmazin Gy. (2016): A logisztikai szolgáltatók stratégiai sikertényezői. Budapest, Akadémiai Kiadó, pp. 81.
- Komáromi N. (2006): Marketinglogisztika, Akadémiai Kiadó, Budapest, p.96., 100.-101.
- Kotler, P., Caslione, J., A. (2011): Kaotika, Menedzsment és marketing a turbulencia korában, Manager Könyvkiadó, Budapest, 2011:67
- Kotler, P., Keller, K.L.,(2012) Marketingmenedzsment, Akadémiai Kiadó, Budapest, p.232.-233.
- Körmendi, L., Pucsek, J., (2008): Logisztika elmélete és gyakorlata, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., 2008:61
- Kummer, S., Grün, O., Jammernegg, W. (2009): Grundzüge der Beschaffung, Produktion und Logistik, Pearson Studium, 2009:90, ISBN: 978-3-8273-7351-9
<https://books.google.hu/books?id=9xC1BgAAQBAJ&pg=PA1&dq=Helmut+Wannenwetsch&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKewiWwdaRIPHPA hVSb5oKHTuuAL0Q6AEIMjAD#v=onepage&q=Helmut%20Wannenwetsch&f=false>
 Letöltve: 2016.09.01
- Lammi H. (2016): Supplier Evaluation and Selection Process. Thesis, pp. 17 – 18.
 Megtalálható: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/105758/Lammi_Hannele.pdf?sequence=1 (Letöltve: 2018.02.01.)
- Molnár T., Vancsik, J. (2016): Az állam szerepe a gazdasági életben. Comitatus: Önkormányzati Szemle 25: (22), pp. 26-38.
- Pató, G., Sz., B., Kopácsi, E., Kreiner, B. (2015): Beszállító értékelés folyamatának elemző kutatása, Vállalkozásfejlesztés a XXI. században, Óbudai Egyetem 2015:57-76.
 Letöltés: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/04_Pato_Kopacsi_Kreiner.pdf
- Pató, G., Sz., B., Kopácsi, E., Kreiner, B. (2016a): Beszállító értékelés vizsgálata SWOT analízis segítségével. in Vállalkozásfejlesztés a XXI. században VI. tanulmánykötet, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/19_Kiss-Kopacsi-Pato.pdf, 2016:253-270
- Pató, G., Sz., B., Kopácsi, E., Kreiner, B. (2016b): A beszállító kiválasztás és értékelés kapcsolata, avagy egy ötlet az „együtt a közös cél” megvalósításhoz, Legal, Economic, Managerial

and Environmental Aspects of Performance Competencies by Local Authorities, Slovak University of Agriculture in Nitra, 2016, ISBN 978-80-522-1450-4

Pató, G., Sz., B., Kopácsi, E., (2018): Gondolatok a beszállítói minősítésről és értékelésről, Legal, Economic, Managerial and Environmental Aspects of Performance Competencies by Local Authorities, Slovak University of Agriculture in Nitra megjelenés alatt

Vörösmarty Gy., Tátrai T. (2010): Beszerzés, Stratégia, folyamatok, információ, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2010:140

Vörösmarty Gy., Dobos I. (2012): Supplier selection and evaluation decision considering environmental aspects, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 149. sz. Műhelytanulmány, pp. 6. http://edok.lib.uni-corvinus.hu/471/1/Dobos_Vorosmarty_149.pdf (Letöltve: 2018.02.01.)

<https://www.mindtools.com/pages/article/10-cs.htm>, (Letöltve: 2018. 02. 01)

A szerzők: **Pató Gáborné Dr. Szűcs Beáta**, Egyetemi docens, Pannon Egyetem, patog@vnet.hu

Kopácsi Evelin, Okl. műszaki menedzser, kopacsievelin@gmail.com

Kreiner Barbara, Okleveles logisztikai menedzser / Hr asszisztens Napcsillag Kft. kreiner.barbara@gmail.com

Kiss Fanni, Kereskedelem és marketing alapszakos hallgató, Pannon Egyetem, kfanni0125@gmail.com

Jegyzet

1. A tanulmány az EFOP 3.6.2-16-2017-00017 Fenntartható, intelligens és befogadó regionális és városi modellek projekt keretében készült.



Visszatekintő

A magyar (vár)megyerendszerről szóló viták a 19. és a 20. században

Az 1867-es Kiegyezés 150. évfordulójához kapcsolódóan felkérés kaptam hogy beszéljek a magyar közigazgatás helyzetéről egy VEAB-konferencián. (Köszönet érte Garaczi Imrének!) Előadásomban elsősorban a magyar területi közigazgatási modellel, közelebbről a vármegyerendszerrrel foglalkoztam. Főbb kérdések lettek volna: Hogyan sikerült fennmaradnia a vármegyerendszernek a regionalizációs törekvések ellenére, miképp változott a vármegyék területe és hatásköre, milyen ellentét feszült a nemzeti törekvések és hagyományok illetve a „modernizációs” törekvések között. Centralisták és municipalisták harca a Kiegyezés előtt, illetve a Kiegyezés után. A nemzeti érzelmek és a történelmi hagyományok szerepe a területszervezési kérdésekben. Hivatkozási pontok a huszadik századi szakmai-politikai vitáknál, különös tekintettel a megye vagy régió vitára. Mennyiben minta, illetve mennyiben érték a vármegyerendszer a mai magyar közigazgatásban?

E sok kérdés közül most csak néhányat, először is a vármegyei tradíciókkal foglalkozunk.

A régió vagy megye vitában a megyék melletti legfontosabb érv: a létezésük ténye és tradicionális történeti szerepük. Egyben a legfontosabb kétely

is ehhez kapcsolódik: a megváltozott viszonyok között a megyerendszer léte és hagyománya önmagában elégséges érv-e a fennmaradásához?

Magyarországon a megyei – s azon belül a járási – közigazgatásnak is erősek a hagyományai, a tartományi jellegű tagoltság csak sajátos elemekben bukkan fel történelmünkben (Horvátország–Szlavónia, Erdély mint társországek, később a Vajdaság(ok), a különféle bánóságok stb, stb.). A megyénél nagyobb területeket összefogó adminisztratív kerületek, vagy a ma használt meghatározás szerint „NUTS 2. szintű” régióknak megfelelő tartományok, ezért általában negatív visszhangot keltettek az ország függetlensége iránt elkötelezett politikai közvéleményben. (Lásd pl.: II. József kalapos kerületi beosztása, vagy az I. Ferenc József császár alatt 1850-60 között fennálló „Bach-rendszer” tartományait. Vö.: AGG 2005.)

A magyar államisággal egyidős megyerendszer 2000-ben ünnepelte millenniumát. A magyar királyi vármegye a maga korában az egyik legszervezettebb közigazgatási intézmény volt, tisztán közjogi jellegű, országos kiterjedésű, a közigazgatási ügyek minden ágára kiterjedő hatáskörű, kizárólagos középhatóság volt. A vármegye kormányhatósági jellege nálunk századokon át annyira előtérben állt, hogy a sokszor idegen

központi hatóságokkal szemben a megye volt a törvénynek az egyetlen magyar állami szervezete.

A kezdetben kizárólag királyi vármegye már a XIII. században autonóm volt. Ennek első fennmaradt írásos emléke 1232-ből az úgynevezett Kehidai Oklevél, amelyben a Zala megyei szerviensek írásba foglalták: a királytól ők engedélyt kaptak arra, hogy „a hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bírászkodjanak. A királyi vármegye helyén így a XIII. század második felében mindenütt létrejöttek a nemeseknek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék. Ekkortól – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzatiság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is 785 éves múltat tekintenek vissza 2017-ben. A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiság fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett. *A (vár)megye fontos szerepet játszott a magyarság fennmaradásában.*

A Habsburg-dinasztia trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvényhatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette. Minthogy a magyarság alkotmányos felfogása az idegen uralkodónál és a kormánynál nem mindig talált kellő

megértésre, ezért a közélet az országgyűlés működésének szüneteltetése idején a vármegyei szervezet sáncai mögé szorult, s ott folytatta nemzeti életét. Így lett az idegen kormány abszolutisztikus törekvései ellen megingathatatlan erővel küzdő vármegye a nemzeti élet központja, a magyar államiság védőbástyája, a nemzeti érzés iskolája és a jogfolytonosság megmentője.

A vármegye privilegizált helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg. A népképviselési rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, és ezzel jóformán elveszett az ország politikai életében betöltött hatalmas politikai jelentősége. 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elvesztette igazságszolgáltatási jogkörét is, tisztán közigazgatási hatóság maradt. Ez a közigazgatási hatáskör is csorbult a külön állami intézményrendszer létrehozása, a közigazgatás államosítása folytán.

Hogyan történhetett meg mindez? Mik voltak e változások eszmetörténeti alapjai? Ehhez Eötvös Józsefnek a megyerendszerről alkotott nézeteit érdemes külön is megvizsgálni.

Mint író és mint a centralisták vezére, Eötvös József, gúnynevén, Pepi báró (Széchenyi István a Naplójában említi így Eötvös Józsefet, feltehetően az akkori közkeletű becenevén) közismerten az egyik legélesebb nyelvű kritikus volt a feudális megyerendszernek. 1845-ben jelentette meg „A falu jegyzője” című regényfolyamát, amit sokan ma is a nemesi vármegye elleni valóságos

vádiratnak tekintenek. Ebben az évben a Pesti Hírlapban, amit Kossuth után immár Szalay László szerkesztett, egymás után jelentette meg vitacikkeit a megye ellen. (KÓKAY 770.)

Véleménye szerint *a vármegye képtelen betölteni az alkotmány biztosítékának szerepét*, és a „végre nem hajtáson” alapuló, sokat emlegetett passzív ellenállása sem sokat ér. Épp ezért nem a nemesi önkormányzatot, nem az azt megtestesítő megyerendszert, hanem a törvényhozást kell erősíteni. Véleménye szerint a népképviselő és a közteherviselés egyaránt kikényszeríti a megyei szervezet megváltoztatását.

A Pesti Hírlap tehát a megyék ellen fordult.

Bekövetkezett az, amitől Kossuth tartott. Ismerve Szalay László politikai álláspontját a megyékről és az alkotmányos központosításról, 1844 nyarán egyik utolsó vezércikkében ismét kiállt a megyerendszer mellett: „a megyei institutio, ha képviselői rendszerre alapítva a népszabadsággal összhangba hozatik, ... nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szobatudós papíros gondolatért cserébe nem adható, becses, drága kincs.” (KÓKAY 759.o. Idézi a fejezet szerzője, Kosáry Domokos.)

Szalay szerint ugyanis az „eddig formáknak” a nemesi vármegyével együtt „meg kell szünniök”. „Municipális státusrendszer és felelős kormány együtt” olyan, mint a kör négyyszögese. (KÓKAY 765.o.)

Amit a centralisták támadtak, az a megye politikai és igazgatási túlsúlya volt. Eötvös szerint „... miután megyei rendszerünk egész politikai életünket elnyel s jelenleg oly dolgokkal is foglalkozik, melyek vagy a törvényhozás, vagy a községi rendszer teendőihez tartoznak: ha a megyei rendszert - mint olyat - biztosítani akarjuk, a törvényhozás megszilárdításáról s erős községi rendszer teremtéséről kell gondolkodnunk (EÖTVÖS, 1903. 208.o.). A Pesti Hírlap elveiről című cikkében megfogalmazza azt az alapelvet, amit a megyei önkormányzattal kapcsolatban ma is érvényesnek tartanak: „a megye csak azon tárgyakkal foglalkozzék, melyek egy községnél többet, vagy az egész megyét, de nem az egész országot érdekelik.” (Uo.)

(Érdekes, hogy lényegét tekintve szinte szó szerint ez az alapelv érvényesült az 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló törvényben, amikor az intézményfenntartó megye feladatkörét próbálták behatárolni.)

Szinte látnoki volt az a gondolatmenet is, hogy a megyerendszer a szabadság bástyájából az elnyomás eszköze is lehet.

„Szent Istvánhoz vezetjük vissza megyei szerkezetünket; ám legyen, nem fogja tagadni senki, hogy e király hazánkat megyékre osztá. De nem jut-e eszünkbe, hogy a megyei szerkezet akkor kizárólag a királyi hatalom növelésének szolgált eszközül? S mégis nem vált-e abból, mit István Nagy Károly példája szerint korlátlan hatalma megalapítására behozott, később a szabadság

legfőbb, sőt egyetlen garantiája? S mi e rendszerrel a szabadság érdekében egyszer történt, nem történhetné-e ismét ellenkező irányban? A megyei szerkezet nem térhetne-e vissza első rendeltetéséhez?” (EÖTVÖS Im. 33.o. Alkotmány és megye c. cikk)

A Szent István által létrehozott megyerendszer végét jósolta Pozsgay Imre is Sopronban az 1990-es választások előtt, s mint később elmondta ő is a központosított államigazgatásról beszélt, hiszen az önkormányzati megyék létét támogatta. (Személyes közlése a veszprémi Petőfi Színház kávézójában egy klubdelutánon feltett kérdésemre 1993-ban. Tanúként szólítom az akkori vendéglátó Zongor Gábort!))

A centralizált megyék veszélye a XIX. század közepén is fennállt. Kosáry Domokos értékelése szerint Apponyi György alkancellár az 1845 tavaszán bevezetett adminisztrátori rendszerrel fél év alatt bebizonyította, „hogy a megye, ha úgy fordul a helyzet, lehet, a reformellenzék helyett ellenfeleinek bástyája is”. (KÓKAY 771.o.) A Pesti Hírlap új szerkesztője, Csengery Antal ugyan előbb, még úgy vélte, hogy a községek és a városok önkormányzatának erősítése révén a nemesi vármegye helyébe e „szabad községek egyesülete” léphetne. (Im. 767.o.) Később azonban éppen ő volt, aki az ellenzék egysége érdekében vállalta, hogy felhagynak a lapban a megyerendszer támadásával. Erre szorította őt Batthyány Lajos vezetésével az ellenzéki vezetők többsége. „Nehéz volna utólag lemérni - írja Kosáry, hogy ebben mi játszott nagyobb szerepet: Kossuth

híveinek saját megyepártisága, vagy talán az az aggodalom, hogy a „mérsekelt” nemesek még inkább a megyét védelmező konzervatívok oldalára állnak...” (Im.771.o.)

Eötvös azonban nem mondott le eszméiről. 1846-ban megjelentette Reform c. kötetét, s ebben átdolgozva szerepelteti a Pesti Hírlapban megjelent cikkeit is. Továbbra is kitart amellett, hogy a nemesi vármegye nem megfelelő közigazgatási rendszer, a sok visszaélés, a községek erős függése, s így az igazi önkormányzat hiánya miatt.

Eötvös József nézeteiben később fordulat következett be.

„Saulusból lett Paulus volt Eötvös, aki a reform-országgyűléseken még a „centralisták” vezetője volt, a megyei önkormányzatokkal szemben a központi kormány hatalmát akarván erősíteni.” - írta K. Havas Géza 1941-ben Eötvös József, avagy a magyar liberálszocializmus c. cikkében. „Gondolkodását azonban a szabadságharc és a rákövetkező abszolutizmus tanulságai, éppúgy, mint a társadalom és a társadalombölcseleti irodalom tanulmányozása, alapjaiban változtatta meg.” E változás egyik jele témánkhoz kapcsolódóan, hogy „az egyéni szabadságot a központi hatalommal szemben az önkormányzatok kiépítésével, hatáskörüknek az állam rovására történő kiszélesítésével próbálta megvédeni”. (K. HAVAS 99-100.o.)

Ha a változás a megyei önkormányzatok kérdésében nem is volt annyira gyökeres, mint azt a maga korában urbanusként ismert publicista feltételezte, de igazodott a kor követelményeihez.

„Senki sem vonhatja kétségbe azon állítást, hogy az alkotmányos szabadság helyhatósági közigazgatás nélkül a polgárok legnagyobb részére nézve mindig csak írott malaszt marad” - fogalmaz Eötvös 1865-ben a Helyhatósági szerkezetünk c. cikkében a Politikai Hetilap hasábjain. Ezután megteszi a szokásos tiszteletkört a megyei szerkezetéről: „hogy a legkedvezőtlenebb körülmények között alkotmányunk fenntartását s az egyéni szabadság nagy mértékét csak e rendszernek köszönjük”. A magyar önkormányzatiság szellemét Anglia és Svájc állapotaival tartja azonosnak, előbbre téve hazánkat Franciaországnál.

„S ezért teljesen igazságuk van azoknak, kik hazánkban a decentralisatio szükségét hirdetik, s azt állítják, hogy a parlamentáris kormány és a főbb tisztviselők felelőssége erős megyei s helyhatósági szerkezet nélkül az ország szükségének soha nem felelhet meg s a nemzet kívánatait nem elégítheti ki.” (EÖTVÖS 1903. 272. o.)

Ez azonban nem jelenti a régi megyei rendszerünk teljes helyreállítását!

A „megyék körét”, vagyis a hatásköröket, mind a kormány, mind az egyes helyhatóságok „irányában” korlátozni javasolta, hiszen a kérdés az, hogy „mit bízunk a kormányra s mit a helyhatóságra?” (Im. 273.o.)

Kitartott azon nézete mellett, hogy „megyei rendszerünk az 1848-iki átalakulás után csak úgy felel meg feladatának, ha főleg közigazgatási szerkezetnek tekintik.” (Im. 274.o.)

Pepi báró tehát nem adta fel nézeteit, csupán alkalmazkodott az új helyzet-hez. Gondolatai még ma is aktuálisak, ezért közöltük több beszédét és cikkét a Comitatus Önkormányzati Szemle Források c. rovatában.

Ami a megszívlelendő fordulat, az a kormány és az önkormányzatok viszonyának megítélésében történt. Eötvös feladta doktriner nézeteit a centralizáció üdvös voltáról, és az önkormányzatok, oldalára állt. Ő a feudális, nemesi megye ellen küzdött, de támogatta a polgári önkormányzatokat.

Felismerte, hogy *a központosított államhatalommal szemben az önkormányzatok a gyengébbek*, még a helyi ügyek szabályozásában is. Ugyanakkor *a helyi ügyeket gazdaságossági szempontból is célszerűbb az önkormányzatokra bízni*.

Így érvelt Eötvös József báró:

„azon kiadásoknál, melyek szigorúan véve a község, a megye, a vallási, vagy másnemű társulatok körét illetik, ezek jóval nagyobb igényekkel állnak elő, ha ezen kiadásokat az állam vállalja magára. A község, ha önállóan rendelkezik, sohasem veszi szem elől a költségpontot, s ennél fogva gazdálkodik; de ha az állam a vállalkozó, akkor kívánatainak tökéletes kielégítését követeli tőle.” (EÖTVÖS 1979. 216.o.)

A mai megyerendszer viszont sokkal inkább az eredeti centralista elveket követi, de ez már egy másik történet... (Ld. még AGG-ZONGOR 2016) Az európai értelemben vett önkormányzati megye jogi kritériumai pedig, amint azt Balázs István professzor – többek között

– a COMITATUS hasábjain is kifejtette (BALÁZS 2017) a mai választott megyei képviselő-testületekre nem lehet alkalmazni. (Lényegében szinte csak egy megyei területfejlesztési bizottságnak tekinthetők, plusz megyei értéktár és még néhány kevésbé jelentős funkció és feladat.)

AGG ZOLTÁN

Abstract

One of the controversy question of the change of regime: Is there a real need for counties? I have to admit that I'm biased in this subject. I, as an editor of the Comitatus magazine, am on the side of county councils. Why is this interesting? The counties found themselves in the role of scapegoat in 1990. One half of the political forces have also attempted to eliminate the county governments altogether. However, this was an unsuccessful attempt. Previously: During the decades of autocracy in the 18-19th century, the powers of the counties (in Latin comitatus) could not be broken. Yet by then, the counties were trying to overcome the resistance of the nation by organizing counties in districts. (Between 1780-90, Joseph II, the uncharted „hat-kings”, who did not swear by the Hungarian Constitution, between 1849 and 60, in the name of Emperor Franz Joseph, I., Bach, the Minister of the Interior.) The theory of centralism by Eötvös was one of the most important idea in the 19th Century.

:

„A szerkesztő a legnagyobb sajtóhibákat már csak a megjelenés után, a kinyomtatott lapban fedezi fel...”

(Borváró Zoltán nyomán)

Keywords: Centralism, Eötvös, Hungarian County-system

Források és hivatkozások

AGG, Z. (2005) COMITATUS (Önkormányzati Szemle) XV. évf. 13. szám: különszám (A megyék védelmében) 1-80. pp. (Közreműk. Oláh M. 20-21 pp.)

AGG, Z. (1994): Eötvös József és a megyerendszer (Eötvös and Hungarian County-system), COMITATUS IV. évf. 6. szám 38-40 pp.

AGG, Z. – ZONGOR, G. (2016): Közigazgatási tanulmányok, COMITATUS XXVI. évf. különszám 120 p.

BALÁZS, I. (2017): Helyi önkormányzatok változóban (Local governments are transforming), COMITATUS XXVII. évf. 225. szám (2017. ősz-tél) 3-13. pp.

EÖTVÖS, J. (1903): Kisebb politikai czikkek, (Short political articles) Révai testvérek Bp. 1903.

EÖTVÖS, J. (1981): A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra I. (Influence of mainstream theories in 19th Century by State) Magyar Helikon, Bp. 1981.

K. HAVAS G. (1990) Talpra halottak! (Stand up, Deadmen!) Gondolat-Nyilvánosság Klub-Századvég, Bp.

KÓKAY GY. (szerk.) (1979): A magyar sajtó története I. (History of Hungarian Press 1st part) Akadémiai Kiadó, Bp. Elektronikusán elérhető: <http://mek.oszk.hu/04700/04727/html/1.html>

Recenziók

Utópia vagy szociográfia? Lehetséges-e az egyházreform Magyarországon?

Kamarás Istvánt, a neves szociológust, akinek a Magyarország felfedezése c. sorozatban is jelent meg kötete (nekem dedikálta is!), mi veszprémiek, elsősorban, mint a Pannon (akkor még Veszprémi) Egyetem Antropológia és Etika tanszékének alapítóját ismerhetjük. Legutóbbi könyvéről is először azt hittem, hogy egy szociográfia. Belelapozva azonban egyre inkább az a benyomásom támadt, hogy egy valódi szépirodalmi műről van szó, melyben többségében utópisztikus gondolatokat olvashatunk.

Figyelmesebben, immár olvasószemüveggel, ismét megnéztem a 3. oldalt, a belső címlapot, s ott – alcímhez képest szokatlanul apró betűvel – felfedezhetjük, hogy valóban **UTÓPIÁT** írt a szerző.

A kötet, a mai aktuálpolitika egyik legfontosabb kérdésével indít, a **menekültüggyel**. (Vagy, ahogy a sajtóban elterjedt: a „migránskérdéssel”.) A szerző egyáltalán nem fél egy esetleges konfliktustól, amikor megírja, hogy 8 szíriai család befogadását a többségi társadalom – és regénybeli püspöki kar örültségnek tekintette, és az azt kezdeményező Mikó atyát bizonytalan ideig tartó betegszabadságra kárhoztatta. (Akár elmegyógyintézetbe is zárathatná a szerző az atyát, de akkor már a keserű szatíra műfajába tévedne, provokációnak ez is elég.)

A szerző, **dr habil Kamarás István OJD** (a rövidítés megfejtéséhez ld. www.kamarasistvan.eoldal.hu), aki egyben DSc (az MTA doktora is), már a

bevezető fejezetben átfogó reformjavaslattal él, a nagyméretű magyar egyházmegyéket 3-5 részre osztaná (emiat vág a könyv a lapunk profiljába – a szerk.) , hogy így a püspökök közelebb kerülhessenek papjaikhoz és híveikhez. Itt rögtön hiányérzetem támad.

Szívesen látnék egy térképet a helyszínről, és mivel létező személyekről, illetve **létező társadalmi konfliktusokról van szó**, ehhez fotóanyagot is lehetne találni. Tudom, hogy igazságtalan vagyok, hiszen a kötetet feltehetően saját finanszírozásban adta ki a szerző, és valószínű, hogy egész egyszerűen nem teltt nagyobb formátumra. Nem volt se pénz, se kapacitás az általam igényelt fotó- vagy akár rajzos illusztrációkra.

A kötet azt a látszatot kelti, mint-hogyha valamiféle dokumentumokat tartalmazna, **az eseményeket jegyzőkönyvek formájában lendíti tovább**, melyben a szereplők a drámákban szokásos módon mondják a saját szövegeiket és a leíró, magyarázó részek kissé

háttérbe szorulnak. Mint minden jó irodalmi műben, **keveredik a valóság és a művészet**, s a szerző az utópia műfajával kicsit megemeli a téma jelentőségét.

A kötetet önmagában is érdemes kézbe venni, **nagyon szép a borítója**, s ezért is fáj, hogy magában a főszövegen belül nincsenek már illusztrációk. Igaz, ezzel lehetőséget ad, hogy magunk képzeljük el, hogy miként nézhet ki az elképzelt térség. (Bár ebben segíthetne az ifjabb generáció nagy barátja, az Internet világhálója, hisz akár ki is „guglizhatjuk”, amit tudni akarunk.)

Kedvem támad utánanézni, hogy valóban létezik-e olyan című kötet, hogy **Cigánynak lenni Magyarországon**. Melyik lehet az a perencshelyi kistérség? Mert, hogy szegregáció valóban van, és nem csak ezen az imaginárius (képzeltbeli) helyen. A mű egyben vitairat is, és nem csak szociális, hanem oktatási kérdésekkel is foglalkozik. A szerző kiáll a **cigányság felemelése** mellett, és egyedüli kiútként az integrált oktatást jelöli meg.

„De mára spontán kialakultak ezek az elgettósodott települések, melyek rendszerint egymást érik, így kisebb-nagyobb gettórégiók jöhetnek létre. Bizonyos vagyok benne, hogy az integrált oktatás lehetne a kivezető út. A kisiskolák támogatása a gettóiskolák fönnmaradását jelenti, ezek pedig éppen az Imre atya által áhított középosztálynak kínálnak lehetőséget, hogy a mélyszegénységben élő családok gyerekeit elkülöníthessék az övéiktől.” (Az idézet arra is példa lehet, hogy milyen finoman érvel a szerző az igazsággal.)

A kötet **akár botránykönyv is lehetne**, hiszen oly mértékben eltér a hivatalosság álláspontjától. Félő azonban, hogy az értékes gondolatokat tartalmazó komoly könyvek sorsára jut, lehet, hogy felteszik a polcra, de nem nagyon lapoznak bele. A polcon ezután csak egy színes folt lesz, hiszen a kötet gerincén nem olvasható a cím: **Ferencpápista egyházreform Csereháton**.

Pedig, ha szándékosan félreértik, akkor e cím mindhárom szavából lehetne „botrány”. Mert például mi az, hogy ferencpápista? Pápistának a protestánsok szokták csúfolni a katolikusokat. (Legalábbis az én ifjúkoromban evangélikus unokatestvéreim pápistának csúfoltak, holott református volnék. Ez egyébként csak azt mutatja, hogy milyen hiányosságok voltak az 1970-es évek elejének hitoktatásában egy Vas megyei nagyközségben.)

Másik oldalról nézvést, hogy is kerül Ferenc neve a pápista szó elé? Képes lesz-e megújítani a katolikus egyház eszmeiségét a mai pápa? Egy korábbi korban lehet, hogy őt is **eretneknek bélyegeznék?**

Egyáltalán: Mi az, hogy egyházreform? Nem lesz ebből forradalom? Képes lesz-e valóban megújulni a katolikus egyház?

A harmadik botrány maga a **Cserehát**. Az a nyomor és elmaradottság, amiről a szerző beszámol. S itt valóban érdemes ráguglizni a nevekre, hogy kiderüljön mi a valóság és mi az utópia.

A kötet végén, óhatatlanul is **ke-resem az irodalomjegyzéket**, de egy valódi irodalmi műben természetesen

nincs ilyen. Ha lenne erre elegendő pénz, akarat és szellemi erő, akkor akár valódi szociológiai kutatásokkal is ki lehetne egészíteni az egyes fejezeteket.

Izgalmassá tehetnénk egy leendő, s immár nagyalakú formátumban megjelenő, kibővített második kiadást, sok-sok térképpel (valódi és elképzelt helyekkel). Ha valamelyik alapítvány vagy pénzalap (az se baj, ha a Norvég Alap vagy a Soros Alapítvány, bár ez utóbbira már nem sok esélyt látok) adna rá pénzt, akkor szívesen látnék egy térképekkel és fotókkal (esetleg karikatúrákkal, vagy csak művészi rajzokkal) kiegészített kötetet, esetleg a témához kapcsolódó riportokkal, publicisztikákkal is kibővítve. (Tudom ez is csak utópia, épp ezért passzol e ferencpálista vitaregényhez.)

Amit tehát a leginkább hiányoltam, az az említett (kihajtós!) térkép mellett, a karikatúra. Nem csak kereskedelmi szempontból lendítene nagyot a könyvön, hanem talán elősegítené a „bostránykönyv” státusz elérését is.

Ma ugyanis, **ha valamiről nem beszélnek, akkor az eltűnik a süllyesztőben**. Ha nem lehet képileg ábrázolni, akkor nem lehet bekerülni a televízióba. Ma már videoblogokban népszerűsítik a szerzők a nézeteiket, a hagyományos irodalom, a nyomtatott könyv nem elég, összművészetre van szükség. (A gyönyörű borító, **Kamarás Bálint, Milán és Zorka** munkája, ehhez egy jó első lépés.)

Kellene valamiféle **gerillakampány**, hogy felfigyeljen a sajtó a kötetre, mert a mondanivalója igen korszerű, és a pro-

vokatív kérdésfeltevés is lehet, hogy elvinne minket a jó irányba. S talán akkor elgondolkodnánk azon, hogy a leegyszerűsítő propagandával szemben, mennyire is sokszínű a valódi élet.

A könyv **nemcsak bölcsészeknek**, szociológusoknak, drámapedagógusoknak, nemcsak középiskolai, egyetemi-főiskolai oktatóknak, tanároknak és diákoknak, hanem minden, közélet iránt kicsit is érdeklődő magyar embernek ajánlható, mert érdekes, szórakoztató, ráadásul gondolatébresztő olvasmány.

Nem lehet letenni! (Idősebbek feltehetően használják az olvasószemüveget – tehát nem a szemellenzőt! Konzervatív és begyöpösödött gondolkodásúak iganak előtte egy kis nyugtató hatású citromfű teát, és kezeljék a szerzőt úgy, mint egy humoristát, vagy mint egy udvari bolondot...)

Kamarás István OJD: Ferencpálista egyházreform Csereháton (Beer Miklós váci püspök ajánlásával). Egyházfórum, Budapest, 2017.
AGG ZOLTÁN

Irodalomjegyzék helyett

Kamarás István néhány további témába vágó művét ajánlom:

Reformvár (utópia), társszerző Varga Csaba, JAK-füzetek 7. Bp. 1984. (hozzáférhető a MEK-ban <http://mek.oszk.hu/13000/13003/13003.pdf>)

Egyházközség építők, Szent Gellért Kiadó, Szeged 1992. (bővebben róla: <https://moly.hu/konyvek/kamaras-istvan-egyhazi-kozseg-epitok>)

Ipiapi atya: egy legenda dokumentumai, Budapest, 2000. (hozzáférhető a MEK-ban <http://mek.oszk.hu/14000/14032/14032.pdf>)

Kis magyar relográfia Pro Pannonia, Pécs 2003 (bővebben róla: <https://moly.hu/konyvek/kamaras-istvan-kis-magyar-relogiografia>)

Hagyományok és innovációk a Dorogi Ipartestületben

Nemzetközi, és nagyon hangsúlyosan hazai gazdasági, közgazdasági és oktatáspolitikai törekvés, hogy a gyorsan változó, folytonos átalakulás közepette működő uniós országokban a termelő és szolgáltató ágazatokban biztosítani lehessen a szakképzett munkaerőt annak ellenére, hogy a robotizáció átrendezte az ipar termelési technológiáját.

Magyarország az utóbbi években – számos törvény, kormányzati, oktatáspolitikai rendelet, ajánlás alapján –, megértve a munkaerő-piaci anomáliákból (is) adódó problémákat és a változtatások szükségességét, nagy erőfeszítéseket tett/tesz azért, hogy – amennyiben lehetséges –, a hazai népességből ne csak pótolja, hanem növelje is a szakmunkások számát. Ennek többek között feltétele a képző intézmények optimális felszereltsége, az oktatók kiválósága, a képzés minősége, és nem kevésbé: a szakmai karrier olyan előrevetítése, amely anyagi vonatkozásban is biztosíthatja majd az ifjú, leendő szakmunkásoknak a személyes egzisztenciát, a komfortos életmódot, s az iparban és a szolgáltatásban több évszázadra visszavezethető szakmai-kollegiális közösségi együttműködést, az elvégzett munka társadalmi hatékonyságát.

Ezért is figyelemre méltó, hogy a jól iparosodott Pilis-Vértes-Gerecse hegységek által lefedett földrajzi térségben működő nagy múltú, jelentős hagyományokkal rendelkező Dorogi Ipartestület nem csak a korábbi évtizedeiben, hanem napjainkban is egyike azoknak, amely nem csak regisztráló és segítő munkájával, hanem innováció-ösztönzésével, a szakmunkásképzésben történő feladatvállalásaival nem csak kiemelkedő szakmai sikereket tud felmutatni, hanem – vezető személyiségei által is – hatása van az országos testület működésére.

Az 1923-as alapítása óta bár – a kényszerű társadalmi változások miatt – különböző megnevezésekkel többször is átalakult –, célja mindig az volt, hogy a helyi és a környékbeli iparosok, vállalkozók érdekeit képviselje, segítséget adjon

ne csak az egyéni, hanem a közös problémák, feladatok megoldásában is. Ez tükröződik abból a kötetből, amelyet az ipartestület a Dorog és környéke iparosai, vállalkozói a gazdaság szolgálatában 1923-2018 címmel jelentetett meg az alapítás 95. évfordulójára.

Példaértékű, hogy nem ez az első kiadványuk: 1995 és 2015 között hét kötetben mutatták be tevékenységüket, a középpontban tagjaik munkásságát. 2013-ban (az alapítás 90. évfordulójára) olyan emlékezetes művet adtak tagjaiknak, s juttattak el önkormányzatoknak, különböző hivataloknak, amellyel nem csak a reprezentatív nyomdai kivittel, hanem a benne foglaltakkal is széles körben szereztek számukra elismerést.

A mostani kötetük „...a Dorogi Ipartestület volt és jelenlegi tagjainak állít emléket és a jövőbeni tagjaihoz is szól. Üzen a múltból a jövőnek, a térségben működő nem tagvállalkozóknak és a lakosságnak is az elődök példáját idézve.” – olvasható a kötet köszöntő lapjain. Szűcs György, aki maga is iparos, fémműves, s évtizedek óta jelentős szerepe van az ipartestületben, ennek egykori titkáráként, elnökeként, jelenleg ügyvezetőjeként, valamint az Országos Fémipari Ipartestület elnökeként dolgozott/dolgozik. A könyv céljáról többek között így ír az Előszóban: „*Szándékunk az önkormányzatok és a helyi vállalkozók kapcsolatát e kiadvánnyal is erősíteni. Hiszen a gazdaság meghatározó szereplői – hitünk szerint a kézműiparosok és kereskedők azok –, az adott település formálói, alakítói is egyben.*” S mintegy meggondolással teszi hozzá: „*Egy háromnegyed évszázaddal ezelőtti hasonló összeállításban olvasható a következő mondat: Minden megszűnő kisipari műhellyel egy-egy nemzeti polgári pillér dől ki.*”

A könyv első részében két történeti visszatekintés olvasható: először a hazai iparszervezet kialakulásának kezdeteitől, a céhrendszer kialakulásától az ipartestületek létrejöttéig tartó időszakról, majd a testületi szervezet tevékenysége 1884 és 1945 közötti főbb eseményeiről. Egy

másik rész mutatja be a térségi (az Esztergom megyei és a Dorog és vidéke) ipar és az ipartestület múltját. Ez utóbbiban – történeti, történelmi vonatkozásokkal – valamennyi település iparosai, kereskedői név és foglalkozás szerint szerepelnek – ezzel megörökítve őket nem csak a jelennek, hanem a jövőnek, egyben mint példaképeket is az elkötelezetten végzett kisipari, kiskereskedői munkára.

A Dorog és vidéke iparosai, iparos szervezete 1948 utáni történetét több kisebb fejezet tartalmazza, amelyeket a különböző szervezeti formációk alapján jelenítettek meg: 1948-1990 a Dorog és Vidéke Ipartestület megszűnése és a Kisiparosok Országos Szabadszervezete (KIOSZ) működése olyan programokkal, mint gondoskodás a rászorultakról, társadalmi munkavégzés, tanoncoktatás; 1990-1994 a Dorogi Ipartestület megalakulása és működése; 1990-1995 a kézműves ipar új típusú munkaadói, szakmai érdekvédelmi-képviseleti szervezetei, amelyekben kiemelt feladatok voltak a piackomfort pénzügyi-szabályozás kialakítása, a szakmai oktató-nevelő munka erősítése, a nemzetközi kapcsolatok, valamint a nyilvánosság, az információs és propagandamunka fejlesztése, a korszerű informatikai rendszer kialakítása az Ipartestületek Országos Szövetségén (IPOSZ) belül.

Amikor 1990-ben újra megalakult a Dorogi Ipartestület, olyan új társadalmi-gazdasági környezetben végezték a munkájukat, amelyben a széles körű kapcsolatrendszer elengedhetetlen

feltétele volt a hatékony, pénzügyileg is rentábilis a vállalkozásoknak. Olyan szolgáltatásokat nyújtottak a tagjaiknak, mint a továbbképzés, a pénzügyekkel kapcsolatos ismeretek, kapcsolattartások a sokszereplős környezettel, a munkaadói érdekképviselet ellátása, iparosköri gyűlések szervezése a településeken, hagyományörző tevékenységek, kapcsolat a nyugdíjasokkal, kulturális rendezvények stb.

A kötet további, jelentős részében az ipartestület tagjai (egyéni és társas vállalkozások) munkásságáról olvashatnak az érdeklődők, a lapok között táblázat tartalmazza a vezetőséget, valamint a tagság névsorát a foglalkozásuk megnevezésével, valamint egykori és közelmúltbeli dokumentumokban idéződnek fel relikviák, fényképek.

A könyvvel kapcsolatos szakmai szándékot így fogalmazták meg, ami nem csak az észszerű iparos gondolkodást, hanem a jövőbe vetetet hitet is tükrözi: *„A 95. éves emlékkönyvünktől azt reméljük, hogy ösztönzőleg hat a vállalkozások ifjú nemzedékére, arra, hogy ilyen nagy múltú gazdaságot segítő érdekképviselet nem tűnhet el nyomtalanul, a benne rejlő lehetőség ma is adott a mai modern kori eszközökkel maguk, családjuk, közösségük boldogulásának, fejlesztésére, összefogására, a vállalkozók gyarapodására.”*

A kötet olyan példaértékű mű, amely méltó Dorog és térsége iparosai szellemiségéhez, munkájuk eredményeihez. (A kötet felelős kiadója Szűcs György, az ipartestület elnöke.)

T. J.

Hozzászólás

Fluktuáció az önkormányzati hivataloknál

Az MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága 2018. május 4-én, Veszprémben tartott munk ülésén vetette fel dr. Soós Lőrinc, hogy érdemes lenne megvizsgálni az önkormányzati hivatalokat az elmúlt években sújtó és egyre nagyobb mértékűvé váló fluktuáció okait. A kérdés Pálffy Ilonának, a Nemzeti Választási Iroda elnökének egyik, az országgyűlési képviselőválasztások után tett nyilatkozata nyomán merült fel, miszerint a gördülékenynek nem nevezhető módon lezajlott választások során az anomáliák egy részét az okozta, hogy – a választások lebonyolításában jegyzőkönyvvezetőként és helyi választási irodai tagként kulcsszerepet játszó – köztisztviselők közül iszonyúan sokan kicserélődtek az elmúlt években¹.

Az elnök asszony állítását saját tapasztalataimmal is alátámaszthatom. A választási irodánkhoz tartozó 14 szavazókörből 5-ben, vagyis a szavazókörök több, mint harmadában olyan jegyzőkönyvvezető segítette a választási bizottság munkáját, aki választásokon még egyáltalán nem vett részt. Az alábbi írásban bemutatom, hogy a munkaerő-vándorlás milyen mértékben érintette az általam közel nyolc éve vezetett Jánosházi Közös Önkormányzati Hivatalt, és megkíséreltem azt isfelvázolni, hogy szerintem milyen kvantitatív okok vezettek ide – előrebocsátva, hogy az okok kapcsán túl sok meglepetést nem fogok okozni a kedves olvasónak, talán azok számszerűsítése kelthet majd némi megdöbbenést. A bemutatott folyamatok tapasztalataim alapján egyébként a hivatalunkhoz hasonló léptékű illetve annál kisebb hivatalokra jellemzőek, a fluktuáció tudtommal a nagyobb hivatalokat nem érinti ilyen drámaian – bár erről adatokkal nem rendelkezem.

A hivatal alapítása

Jánosháza Vas megye délkeleti szegletében, a celldömölki járásban található, lakossága 2 500 fő körül mozog, 2013. óta visel városi címet. A hivatal 2013-ig, az önkormányzati hivatali struktúra átalakításáig a város mellett négy kistelepülés jegyzőségi feladatait látta el (illetékességi területének lakosság száma összesen 3 392 fő volt), majd 2013-tól további hét település csatlakozott a hivatal működtetéséhez. A hivatalhoz tartozó települések száma így tizenkettőre, a lakosság szám pedig 5 825 főre emelkedett 2013. január 1-én. (A települések lakosság száma egyébként masszívan csökken, 2017. január 1-én már csak 5 689-en éltek a hivatal illetékességi területén, és a korfa sem mutat biztató képet a jövőre nézve.²) A 12 önkormányzat egyébként 2012 végéig hat különböző polgármesteri hivatalhoz illetve körjegyzőséghez tartozott. Az a kérdés, hogy miért ilyen szokatlanul magas számú³ településsel alapítottuk meg akkoriban a hivatalt, és hogy ebből származtak-e kézzelfogható előnyök vagy hátrányok az önkormányzatok és azok lakossága számára, nem képezi jelen írás tárgyát. Ezzel kapcsolatban csupán annyit jegyeznek meg, hogy ennek elsősorban finanszírozási okai voltak. A költségvetési törvény – 2013. óta is változatlan – szabályai alapján, ha a város öt községgel alapított volna hivatalt az elismert hivatali létszáma 12,9 fő, a finanszírozás pedig 58 981 556 Ft, a fennmaradó hat község önálló hivatalának elismert hivatali létszáma 7,2 fő, finanszírozása pedig 32 908 216 Ft lett volna.

Ezzel szemben a tizenkettő település hivatalának elismert hivatali létszáma 28,4 fő, éves finanszírozása pedig 129 884 219 Ft. Így az önkormányzatoknak az elmúlt években nem kellett forrásokat biztosítani a hivatal működéséhez, azt fedezte az állami támogatás. Míg az állam a finanszírozás szempontjából ösztönözte az önkormányzatok koncentrációját, egyéb tekintetben ez a mai napig nem mondható el. Az önkormányzati ASP rendszer alapegysége például a hivatal helyett az önkormányzat, így hiába látja el a hivatalunk tizenkét önkormányzat igazgatását, minden

feladatot tizenkétszer kell elvégezni a rendszerben: tizenkettő tenántot kellett létrehozni, tizenkettő hivatali kaput kell üzemeltetni.

A hivatali létszám alakulása

A hivatal létszáma 2012. december 31-én – amikor még öt település tartozott a hivatalhoz – 16 fő volt, ugyanakkor a munkatársak átlagosan 16 év közszolgálatban töltött szolgálati idővel rendelkeztek. 2013. január 1-én négy további munkatársat vettünk át a jogelőd körjegyzőségektől, majd a létszám fokozatosan emelkedett: 2018. június 1-re 27 főre. A munkatársak ma átlagosan 8 év közszolgálatban töltött szolgálati idővel rendelkeznek úgy, hogy a 27 főből *nyolcan az elmúlt egy éven belül kezdték meg közszolgálati pályafutásukat!* A munkatársak között különösen drámaian csökkent a pénzügyi, gazdálkodási feladatokat ellátó munkatársak átlagos közszolgálatban töltött ideje: 14 évről 4 évre.

A hivatali dolgozók, majd külön a pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó munkatársak létszámának és arányának alakulását a közszolgálatban töltött idő alapján 2012. december 31. és 2018. június 1. között a következő két táblázat mutatja.

2012. és 2018. között összesen 27, vagyis a hivatal jelenlegi létszámával megegyező számú, köztisztviselő jogviszonya szűnt meg a hivatalnál az alábbi jogcímeken:

- Nyugdíjba vonulás miatt
- Pénzügyi, gazdálkodási munkakörben: 3
- Egyéb munkakörben: 3
- Rendes felmondással a köztisztviselő részéről
- Pénzügyi, gazdálkodási munkakörben: 8
- Egyéb munkakörben: 3
- Próbaidő alatt Felmondás munkáltató részéről
- Pénzügyi, gazdálkodási munkakörben: 6
- Egyéb munkakörben: 4

Ebben az időszakban évente legalább kettő jogviszony megszüntetésre került sor, és több, mint kétszer annyi pénzügyi, gazdálkodási munkakörben dolgozó munkatárs mondott fel, mint egyéb munkakörben dolgozó. Ugyanakkor az érdeklődés is csökkent a hivatal által meghirdetett munkakörök iránt: egy 2014 januárjában a profession.hu honlapon közzétett, könyvelői munkakörre vonatkozó álláshirdetést 744-en tekintették meg, és 14-en jelentkeztek rá, ugyanezt az álláshirdetést 2018 áprilisában 770-en tekintet-

Közszolgálatban töltött idő	2012. december 31-én		2018. június 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3 év	2	13%	11	41%
4-8 év	1	6%	9	33%
8-36 év	13	81%	7	26%

1. táblázat: A hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban

Közszolgálatban töltött idő	2012. december 31-én		2018. június 1-én	
	Dolgozók száma	Dolgozók aránya	Dolgozók száma	Dolgozók aránya
0-3 év	0	0%	6	55%
4-8 év	1	17%	4	36%
8-36 év	5	83%	1	9%

2. táblázat: A pénzügyi, gazdálkodási területen dolgozó hivatali dolgozók aránya a közszolgálatban töltött átlagos idő alapján 2012-ben és 2018-ban

ték meg, és mindössze egy alkalmatlan jelentkezés érkezett.

Okok

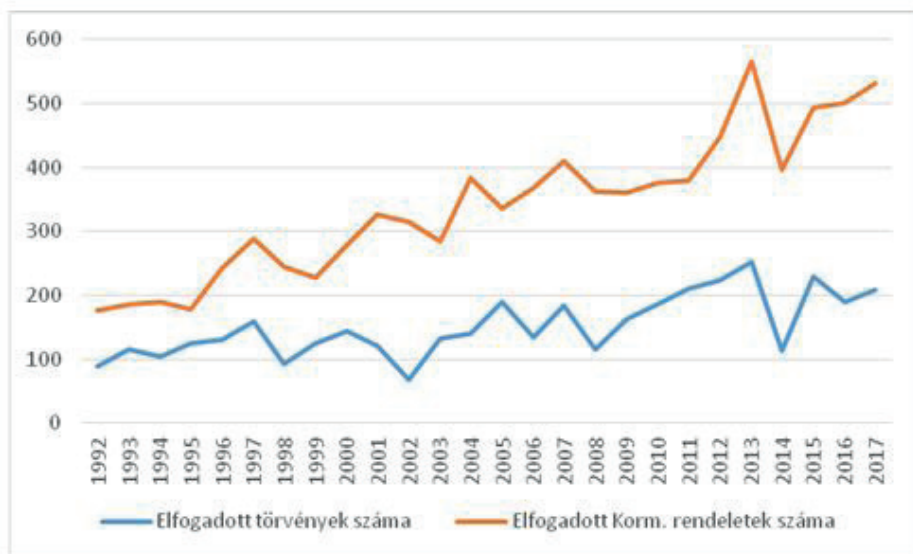
Az eddigiekben bemutatott tendencia okát egyrészt – másokkal egyetértésben – a köztisztviselők csekély megbecsülésében, elsősorban az alacsony illetményekben látjuk. Közhely, hogy a köztisztviselői illetményalap 2008. óta változatlanul 38.650,- Ft. Ugyanakkor kevesebb figyelem esik egy másik tényezőre: az egyre magasabb elvárásokra. Amellett ugyanis, hogy a köztisztviselők illetménye csupán a garantált bérminimum emelkedésének, és az illetményemelésre fedezetet biztosító egyes önkormányzatoknak köszönhetően emelkedett, a közigazgatás személyi állományának egyre bonyolultabb és rapid módon változó jogi környezetben kell ellátnia a feladatait. Az alábbiakban az alacsony bérszínvonal kialakulását, és a jogi környezet kvantitatív változásait szemléltetem 1992. – a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálybalépése – és 2017. között grafikonok segítségével.

Az első diagram az 1992. óta évente elfogadott törvények és kormányrendeletek számát szemlélteti:

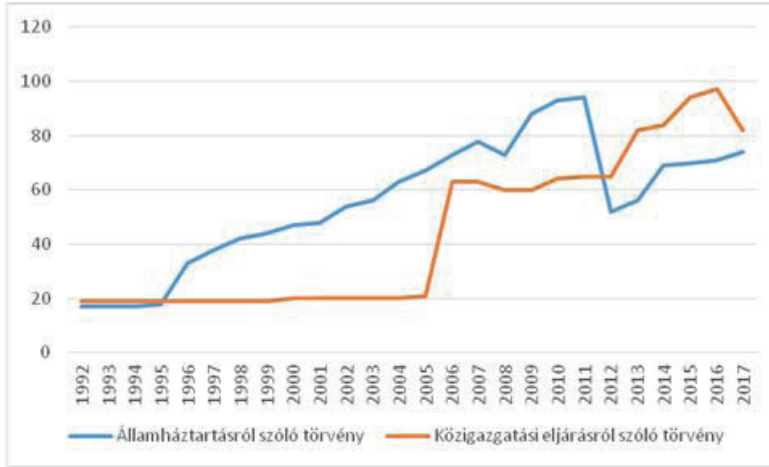
Míg a kilencvenes években átlagosan 120 törvény és 220 kormányrendelet született egy évben, ez az átlag a kétezres évekre 143-ra illetve 352-re emelkedett, 2011-től pedig már átlagosan több, mint 200 törvény és több, mint 470 kormányrendeletet hirdettek ki egy év alatt. 2017-ben háromszor annyi kormányrendeletet és kétszer annyi törvényt született, mint 1992-ben. (Tovább árnyalhatná a képet az egyes törvények és kormányrendeletek oldalszámának, illetve a módosító jogszabályok által foganatosított módosítások számának vizsgálata valamint a jogszabályokkal érintett szabályozási tárgyak elemzése.) Egyébként az állami szabályozás minősége Világbank által publikált Worldwide Governance Indicators (WGI) index szerint nem követte a mennyiségi bővülést⁵. Az index 2016-ban 71,6%-os értékkel 15,4%-kal volt alacsonyabb az 2002-es értékénél⁶.

Nézzük meg ugyanakkor a hivatalok működését legalapvetőbben: pénzügyi és hatósági eljárásjogi szempontból befolyásoló két jogszabály: az államháztartásról szóló törvény és a közigazgatási eljárási törvény kvantitatív mutatóinak (oldalszámának és éves módosítások számának⁷) alakulását is 1992. óta.

1. diagram: Az 1992. és 2017. között elfogadott törvények és kormányrendeletek száma



2. diagram: Az államháztartásról szóló törvény és a hatósági eljárásról szóló törvény oldalszámának alakulása 1992. és 2017. között

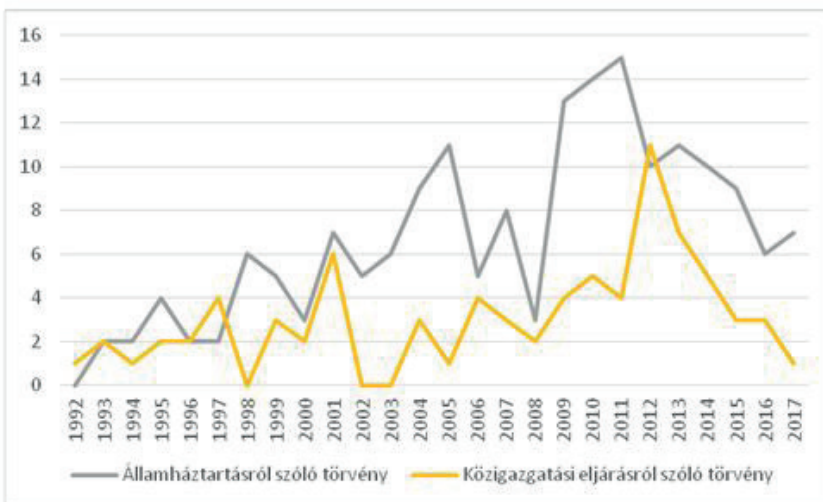


Természetesen úgy az államháztartásra, mint a hatósági eljárásra több más törvény és végrehajtási rendelet is vonatkozik, továbbá anyagi jogszabályok tömkelege is alkalmazandó. Elképzelhetjük, hogy ha a legalapvetőbben ismerendő és alkalmazandó törvénykönyvek vastagsága megnégyszereződött, a

joganyag többi része is hasonló mértékű bővülésen ment keresztül az elmúlt huszonöt évben.

Megfigyelhető ugyanakkor az is, hogy a joganyag mennyiségének bővülése mellett a fenti két törvény évenkénti módosításának gyakorisága is jelentősen megnőtt.

3. diagram: Az államháztartásról szóló törvény és a hatósági eljárásról szóló törvény évenkénti módosításainak alakulása 1992. és 2017. között



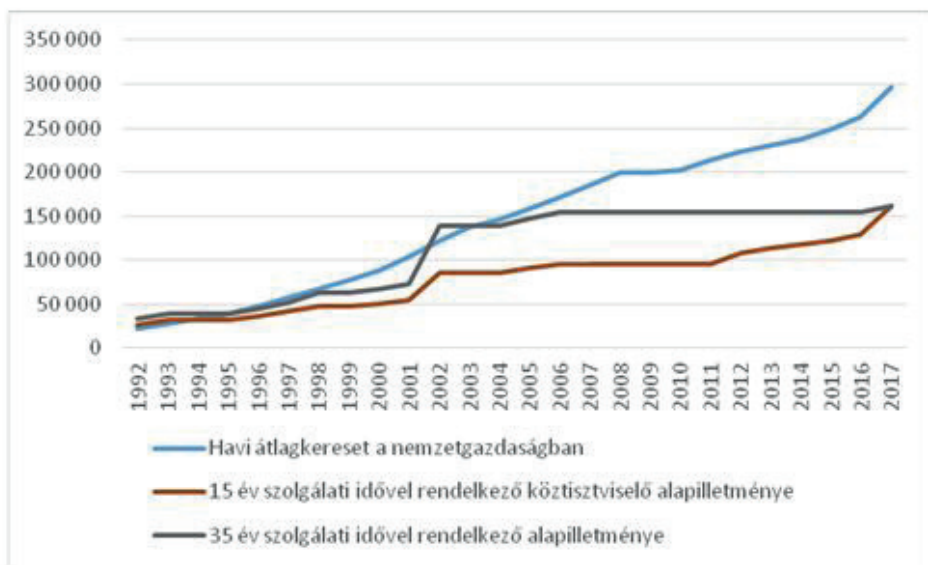
A kilencvenes években a két törvényt átlagosan évi 2,4, a kétezres években már 5,3 alkalommal módosította az Országgyűlés, 2011. óta pedig évente átlag 9 módosítást kellett nyomon követnie a jogalkalmazóknak. És itt ugyancsak nem említjük az ezekkel összefüggésben módosított további törvények és rendeletek, ágazati jogszabályok mennyiségét. (A szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény például hatálybalépése óta 2018. június 1-ig összesen 117 alkalommal módosult. A gyakoriság e törvény módosításainak tekintetében is az elmúlt években tetőzött: a kilencvenes években átlagosan évente kétszer, a kétezres években átlagosan évi 4,7-szer, 2011 óta pedig átlagosan 8-szor módosult minden évben a törvény, vagyis a módosítások évi átlagos száma évtizedenként hatványozódott: a 2020-as évekre így átlagosan évi 16 módosítás várható.)

A szabályozás részletesebbé, és ezáltal terjedelmesebbé válásának természetesen objektív okai vannak, az elmúlt huszonöt évben végbe ment változások miatt a kilencvenes évek elején hatályos szabályok nem lennének alkalmazhatók napjainkban. Az államháztartási törvény bővü-

lésének oka például a közpénzekkel való felelős gazdálkodás biztosítása, a költségvetési szervek gazdálkodási tevékenységének részletes szabályozása (pl. költségvetési szervek alapítása, költségvetés elfogadása, végrehajtása, közpénzekből nyújtott támogatások feltételei, ellenőrzés, számviteli rend). A hatósági eljárási törvény pedig például az ügyféli jogok széleskörű definiálása, érvényesülésük garantálása érdekében továbbá az elektronikus eljárások lehetővé tétele miatt bővült ilyen nagy mértékben. A szabályozás terjeszkedése mindkét törvény tekintetében az állami szereplők korlátozásának szándékára (a közpénzekkel való felelős gazdálkodás biztosítására és az állammal hivatalos ügyintézés során kapcsolatba lépő állampolgárok jogainak szavatolása céljára) vezethető vissza. A módosítások gyakoribbá válásának oka pedig talán az, hogy a kormányzat rövid idő alatt próbál alkalmazkodni az életviszonyok változásához, és igyekszik a társadalmi igényekhez igazítani a jogi szabályozást.

A két kódex – és az azok végrehajtásával kapcsolatos részletszabályok – változásait pedig elsősorban az apparátusnak kellett lekövet-

4. diagram: A havi nemzetgazdasági átlagkereset és a 15 valamint 35 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletményének alakulása 1992-2017. között



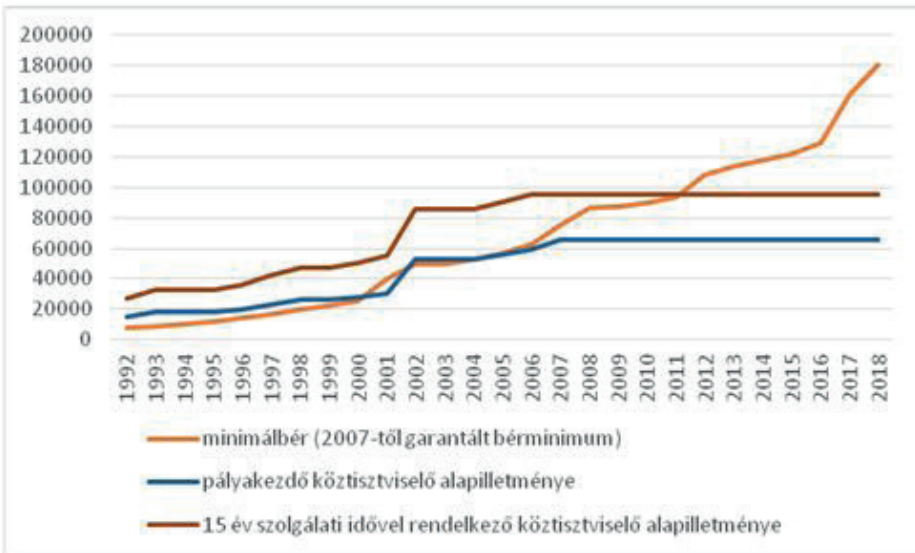
ni, elsajátítani és alkalmazni az újdonságokat. E tekintetben nem csupán a mennyiségi bővülés, hanem a gyakori módosítás nyomán követése is nagyobb terhet jelent a huszonöt évvel ezelőtti helyzethez képest, és nyilván a változásokhoz jól alkalmazkodó, felkészült köztisztviselői kart is feltételez. Ha viszont megnézzük a köztisztviselői alapilletmények alakulását az elmúlt két és fél évtizedben, meglepve tapasztaljuk, hogy míg azok a kilencvenes évek elején meghaladták a nemzetgazdasági átlagkeresetet, napjainkra jelentősen elmaradnak attól. Az alábbi diagram egy 15 éves és egy 35 éves szolgálati idővel rendelkező középfokú végzettségű köztisztviselőt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (2012-ig a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény) alapján megillető alapilletményének és a teljes munkaidőben foglalkoztatottak átlagkeresetének⁸ alakulását szemlélteti.

Látható: míg 1993-ban egy 15 éves szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő havi – pótlékok nélküli – alapilletménye 20%-kal haladta meg a nemzetgazdasági átlagkeresetet, 2012. óta e köztisztviselőnek csupán a garantált bérminimum emelkedése miatt nő az illetménye évről

évre, 2017-ben pedig az alapilletménye 46%-kal volt alacsonyabb, mint a nemzetgazdasági átlagkereset. A 35 éves szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletménye 1995-ig volt magasabb a nemzetgazdasági havi átlagkeresetnél, a garantált bérminimum pedig 2017-ben érte utol, lett így neki is 46%-kal alacsonyabb alapilletménye, mint a nemzetgazdasági átlagkereset. Nem tévedés: a pályakezdő és a 35 éves szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletménye is a garantált bérminimummal, havi 161.000,- Ft-tal egyezett meg havonta.

Megjegyzendő, hogy helyesebb lenne a közszolgálatban dolgozók havi átlagkeresetének összehasonlítása a nemzetgazdasági átlagkeresettel – a közszolgálati tisztviselőket az alapilletményen felül ugyanis további illetménypótlékok illethetik meg, és a foglalkoztatónak lehetősége van személyi illetmény megállapítására is – erre vonatkozó statisztikai adatok viszont nem állnak rendelkezésre, de a fenti adatok is beszédesek. Nem vettem ugyanakkor figyelembe a köztisztviselőket 2008-ig megillető 13. havi bér kivezetését sem. A tendenciát – vagyis, hogy míg az átlagkeresetek a nemzetgazdaságban majdhogynem egyenesen

5. diagram: A minimálbér illetve garantált bérminimum és a pályakezdő valamint a 15 év szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő garantált bérminimumra való kiegészítés nélküli alapilletményének alakulása 1992-2017. között



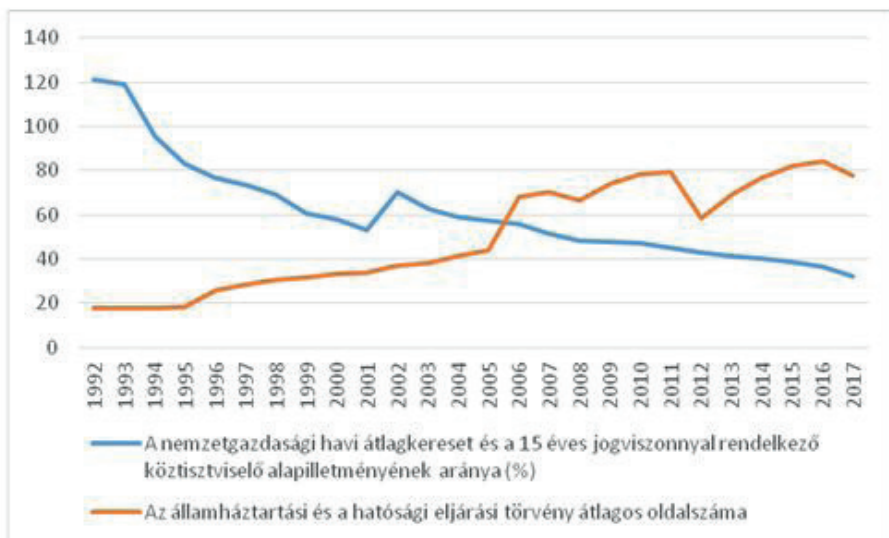
emelkedtek az elmúlt huszonöt évben, a köztisztviselői illetmények növekedése 2006-tól megállt, sőt 2009-ben a 13. havi illetmény eltörlésekor még csökkent is – mindezek mellett jól szemlélteti a diagram: míg 1992-ben a 35 éves szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő alapilletménye a nemzetgazdasági havi átlagkereset közel másfélszerese, 2017-ben már mindössze fele volt.

Akik a közszférában eltöltöttek néhány évtizedet – bár mint láhattuk feladataik egyre összetettebbé váltak – a béremelkedés elmaradása ellenére sem hagyják el feltehetően a szektort (hacsak létszámleépítés következtében nem válik meg tőlük a munkáltatójuk). A problémát a hivatal működtetésének hatékonysága szempontjából az jelenti, hogy egy jól képzett, tehetséges pályakezdőnek nem jelent perspektívát a helyi közigazgatás. Ennek egyik oka leolvasható az alábbi sokkoló diagramról, amely azt mutatja, hogy hogyan alakult az elmúlt két és fél évtizedben egy pályakezdő és egy 15 éves szolgálati idővel rendelkező köztisztviselő jogszabály szerinti alapilletménye és a garantált bérminimum.

A középfokú végzettséggel rendelkező pályakezdő köztisztviselő alapilletménye – amit ahogy már említettük további illetménypótlékok

is növelhetnek – a kilencvenes évek elején még meghaladta a minimálbért, 2000. és 2005. között együtt mozgott vele, majd 2006-tól – ekkor emelkedett utoljára az illetményalap, amely a köztisztviselői törvény szerinti szorzókkal megszorozva képezi a köztisztviselői illetmény alapját – egészen máig stagnál, pontosabban követi a minimálbért, mivel a garantált bérminimumnál alacsonyabb fizetés nem állapítható meg. Így a pályakezdő 2018-ban a köztisztviselői törvény szerint részére megállapítandó bruttó 65.900,- Ft összegű illetmény helyett a 180.500,- Ft-os minimálbérré jogosult. Az elborzasztó az a dologban, hogy nem csak a pályakezdő, hanem 2011. óta az a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő is a garantált bérminimumra jogosult, aki már 15 év szolgálati idővel (vagyis megfelelő tapasztalattal) rendelkezik. Ez a perspektíva nem kimondottan vonzó a pályakezdők számára... Álmódozhatunk közszolgálati életpálya-modellről⁹, humánpolitikai stratégiáról, toborzásról, karriermenedzsmentről, az hogy egy munkakör betöltésére milyen jelentkezők közül választhat a munkáltató, elsősorban annak a függvénye, hogy milyen fizetést és munkakörülményeket tud neki kínálni.

6. diagram: A nemzetgazdasági havi átlagkereset és a 15 éves jogviszonnal rendelkező köztisztviselő alapilletményének aránya valamint az államháztartási és a hatósági eljárás törvény átlagos oldalszámának változása 1992-2017. között



Végezetül álljon még itt egy ábra, amely azt szemlélteti, hogy az elmúlt évtizedekben a 15 éves közszolgálati jogviszonnal és középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő illetményének aránya a nemzetgazdasági átlagkereset-höz képest milyen mértékben csökkent, miközben az általa alkalmazandó joganyag mennyisége (melyet a már említett államháztartási törvény és a hatósági eljárási törvény oldalszáma illusztrál) milyen mértékben nőtt.

Ennél a diagramnál is megjegyzendő, hogy a 15 éves közszolgálati jogviszonnal rendelkező köztisztviselők átlagkeresete az alapilletményénél magasabb a már említett pótlékok miatt, és a két fenti törvény is inkább csak illusztrálja, semmint pontosan mutatja az alkalmazandó joganyag mennyiségének és összetettségének elmúlt évekbeli növekedését, de a lényeg, miszerint a közszolgálatnak az átlaghoz képest egyre elmaradó jövedelem mellett egyre nagyobb mennyiségű előírásnak megfelelően kell feladataikat ellátniuk, jól látható.

Következtetések

A jól képzett és tapasztalt munkaerő hiányára nem jelent megoldást pusztán az illetmények emelése. Szükséges a jelenleg már szinte abszurd mértékben túlburjánzó adminisztratív terhek megnyesése is (különösen pénzügyi, gazdálkodási területen), a felesleges előírások teljesítése ugyanis aránytalanul sok időt vesz igénybe, több munkaerőt igényel és ezáltal aránytalanul sokba kerül (különösen egy esetleges bérrendezést követően).

Hosszan lehetne sorolni, hogy mik azok a pusztán csak önmagukért – mindenféle gazdasági és társadalmi haszon nélkül – elvégzendő feladatok, amelyek végrehajtása komoly munkaterhet és ezáltal bérköltséget jelent¹⁰. Van-e szüksége mind a mintegy 3200 önkormányzatnak önkormányzatunként ötvenhét darab szabályzat¹¹ és számtalan koncepció, stratégia elfogadására, milyen mértékű munkát jelent ezek folyamatos hozzáigazítása a dinamikusan változó jogi környezethez? A béremelés mellett fontos lenne ezek felülvizsgálata, és differenciálása a különböző méretű és lakosságszámú önkormányzatok között, már amennyiben a jelenlegi struktúrában marad fenn az önkormányzati intézményrendszer a jövőben is.

Végül a fentiek tükrében fel kell tenni a kérdést: ésszerűen elvárható-e a tíz-tizenöt évvel ezelőttinél lényegesen felkészületlenebb, és jóval

kevésbé megbecsült személyi állománytól, hogy a jogszabályok által előírt feladatait egy a tíz-tizenöt évvel ezelőttinél sokkal összetettebb jogi környezetben zökkenőmentesen ellássa?

BALÁS ENDRE

Jegyzetek

1. RTL Klub – Magyarul Balóval, 2018. április 16. (<http://rtl.hu/rtlklub/magyarulbaloval/tortent-e-erdemi-valasztasi-csalas-a-valasztasokon>)

2. A Belügyminisztérium (BM) „Személyiadat- és lakcíminyilvántartásának” (SZL) demográfiai adatai alapján.

3. A 2013-ban létrehozott 749 közös önkormányzati hivatal közül mindössze 14-hez tartozott tíz, vagy annál több település, 4-hez tizenkettő, egyhez pedig tizenhárom.

4. Akik közül többen a munkakör betöltéséhez szükséges képzéssel nem rendelkeznek, a képzés megszerzése érdekében jobb esetben már kinevezésükkor tanfolyamra jártak, rosszabb esetben csak ezt követően iratkoztak be.

5. Az állami szabályozás minősége az index szerint a kormány azon képességét tükrözi, hogy a szabályozás mennyire segíti elő és támogatja a magánszektor fejlődését.

6. The Worldwide Governance Indicators project (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/wgidataset.xlsx>)

7. Egy jogszabály bonyolultsága természetesen annak tartalmi elemzésével igazolható, de e tekintetben az oldalszámok bővülése és az évenkénti módosítások száma is jelzésértékű.

8. KSH Táblák (STADAT) - Idősoros éves adatok – munkaerőpiac https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012a.html

9. Új közszolgálati életpálya, projektkód: ÁROP-2.2.17 (<http://magyaryprogram.kormany.hu/uj-kozszolgalmati-eletpalya>)

10. Csak példaként említem meg a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget: van-e értelme egy 40-50 milliós éves költségvetéssel gazdálkodó önkormányzatban a polgármesteri és a képviselői feladatokat ellátóknak vagyonyilatkozatot tennie? Gyarapodhat-e a polgármester vagy a képviselő az önkormányzat kárára olyan mértékben, hogy az a vagyonyilatkozatokban tükröződjön? Ugyanakkor mennyi időt vesz igénybe a vagyonyilatkozatok kezelése? Hány vagyon-

nyilatkozattal kapcsolatos eljárás indult Magyarországon az elmúlt évtizedekben?

11. Önkormányzati Tudástár II. az Önkormányzati Hírlevél különszáma – Önkormányzatok és szerveik szabályza-

tai http://www.kormany.hu/download/b/c7/61000/%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%202018%20%C3%A9vi%207_Tud%C3%A1st%C3%A1r%20II_Szab%C3%A1lyzatok.pdf



Lapalapítás törvényei:

1. Ha szaklapot alapítasz, számolj vele, hogy csak a szerzőid olvassák!
2. Növelheted az olvasottságot, ha kiadod kötelező irodalomnak.
3. De számolj vele, hogy csak akkor létezik a közleményed, ha fenn van a neten.

(D. H. J. nyomán)

A Comitatusról

A Comitatus Önkormányzati szemlét a folyóirat nevét viselő Comitatus Társadalomkutató Egyesület alapította, és az első számot 1991 júliusában a Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája adta ki. A folyóirat kezdetektől vállaltan a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének (MÖOSZ) a folyóirata volt, egészen 2012 év végéig.

A folyóirat alapító szerkesztőbizottsági elnöke Zongor Gábor, felelős kiadó és szerkesztő: Agg Zoltán, alapító szerkesztők: Oláh Miklós és Hudi József. Alapító szerkesztőbizottsági tagok prof Mandel Miklós, prof Nemes Nagy József, prof Pálné Kovács Ilona (2013-tól az MTA levelező tagja) és ide sorolható a fél évvel később csatlakozó prof Szilágyi István.

2013-tól a lap már nem a területi önkormányzati szövetség, hanem a Comitatus Társadalomkutató Egyesület tudományos folyóirata. Így ma Magyarországon a Comitatus az egyetlen, közhatalmi szervezetektől és önkormányzati szövetségektől független, vidéken szerkesztett országos önkormányzati szaklap.

A több mint negyedszázad alatt 225 lapszám jelent meg és a szakmai-tudományos tanulmányok mellett, mindig helyt adott, az önkormányzatok vezetőinek és munkatársainak publikációi számára is. Szerzőink között egyetemi oktatók, tudományosan minősített kutatók is szerepelnek.

A lap a megyei indíttatása mellett mindig is felvállalta az országos önkormányzati ügyek megvitatását, a területi együttműködések, a regionalizmus, a térségfejlesztés és térségi kapcsolatok ügyét. Az utóbbi időben egyre többször jelentet meg cikkeket PhD-hallgatóktól, mivel tudományosan minősített folyóiratként, mind több doktori iskola ismeri el a Comitatus megfelelő publikációs fórumként. A folyóiratban megjelenő nagyobb tanulmányokat minden esetben lektoráltatjuk, de helyt adunk a közéleti témájú cikkeknek is.

A Comitatus kezdetben havonta (évi egy-két összevont számmal), majd 2012-ben kéthavonta, míg az utóbbi években félévente-negyedévente, összevont és különszámok formájában jelent meg, figyelemmel a rendelkezésre álló, egyre szűkülő anyagi forrásokra. 2017-ben sikerült négy alkalommal megjelenni, hála a támogatóknak.

A Comitatus Önkormányzati Szemle nem „csupán” tudományos folyóirat, hanem egy több mint negyedszázada működő szellemi műhely is. A folyóirat nyomtatott formában eljut az egyetemekre, könyvtárakba, a folyóiratot támogató önkormányzatokhoz. Az utóbbi számok fellelhetők az interneten az mrtd.hu honlapon. (<http://www.mrtd.hu/comitatus.html>) Terveink szerint felújítjuk a 2007-2013 között működő önálló honlapunkat is, s így 2004-től kezdődően a korábbi számaink is ismét olvashatók lesznek a neten.

Folyóiratunkat a lapot kiadó egyesületen keresztül lehet támogatni.

A Comitatus Társadalomkutató Egyesület regisztrált szja 1%-os kedvezményezett.

Adószámunk: 19263913-1-19

Bankszámlaszámunk: 73200189-11102041 (Kinizsi Bank)

Agg Zoltán

főszerkesztő

Zongor Gábor

szerkesztőbizottság elnöke

Szerzőink figyelmébe!

1. A kéziratokat számítógépen elkészítve, e-mailhez csatolt fájlként kérjük *doc, *docx vagy *rtf formátumban a szerkesztőség címére (comitatus91@gmail.com) kérjük beküldeni.

2. Az írások ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 20 000, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 10 000, de a leghosszabb írás terjedelme se haladja meg az egy ívet (40 000 karaktert).

2. A szöveget balra zárva, formázás és tipografizálás nélkül, végjegyzetekkel ellátva készítsék el. Tudományos közlemény esetén végjegyzetek készítenők; végjegyzetek helyett kivételesen irodalomjegyzék is elfogadható.

3. Fotókat korlátozott számban tudunk közölni. Az illusztrációkat kérjük beszámozni, magyar és angol nyelvű aláírással ellátni. A közleményhez egy külön képjegyzéket is kérünk csatolni.

4. Hivatkozásnál a szerző teljes nevét kérjük megadni; a SZERZŐ családneve legyen minden esetben nagybetűvel kiemelve.

5. Tudományos közlemények esetében a hivatkozás formai szabályai a következők:

– *Egy szerző esetén:* **SZERZŐ: Cím. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve.**

(Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám. Példa: CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 20–29. – Későbbi hivatkozás: CSIZMADIA 1976. 20–21.

– *Több szerző esetén:* **A mű címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám.** Tanulmányok Pápa város történetéből a kezdetektől 1970-ig. Főszerk. Kubinyi András. I. Pápa, 1994. 207–211.

– *Tanulmány esetén:* **SZERZŐ(K): Cím. = A tanulmánykötet címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám.** Példa: FARAGÓ Tamás: A történeti Magyarország felekezeti adatai az első világháború előtt. = Egyházak és egyházpolitika Magyarországon és Erdélyben a 18–19. században. Szerk. Gáborjáni Szabó Botond. Debrecen, 2016. (A Tiszántúli Református Egyházkerületi Gyűjtemények kiadványai) 17–56. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: FARAGÓ 2016. 20–27., vagy: FARAGÓ: i. m. 20–27.

– *Folyóiratcikk esetén:* **SZERZŐ: Cím. = A folyóirat címe, évfolyama (éve), száma, oldalszám tól-ig.** Példa: NEMES NAGY József: Régiók, polarizálódás, centralizáció. = Comitatus 25 (2017) tavasz (222. sz.) 3–13. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: NEMES NAGY 2017. 10. vagy: NEMES NAGY: i. m. 10. – KEARNEY, Michael: Transnational Migration from Oaxaca, the Agrarian Question and the Politics of Indigenous Peoples. = Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 13. Jg. Heft 4/2002. 7–21. Hivatkozás a későbbiekben: KEARNEY 2002. 16–17.

– *Napilap esetén:* KELEMEN Gábor: Legféltebb kincseink óvója. = Napló (Veszprém megye napilapja) 2018. január 3. 11. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: KELEMEN 2018. vagy: KELEMEN: i. m. (több oldalas cikknél megfelelő oldalszám).

4. Tanulmányokhoz, hosszabb cikkekhez egy 10–15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót kérünk a könyvészeti tárgyszavak (kulcsszavak) megjelölésével.