

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2017 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című
projekt keretében került kiadásra.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
vitaindító írás	Cs. KISS LAJOS • Államelméleti helyzetkép	4
tudományos közlemények/ tanulmányok	HAZAFI ZOLTÁN • A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában	48
	LENTNER CSABA • Szemelvények a magyar közpénzügyi rendszer fejlődéstörténetéből	84
	LUDÁNYI DÁVID • Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében	98
	KOLLÁR CSABA – VINOGRADOV SZERGEJ • A magyarországi községi és városi önkormányzatok vezető tisztségviselőinek információbiztonság-tudatossága	120
	KOVÁCS GÁBOR – TŐZSÉR ERZSÉBET • A vezetői attitűdök, vezetői stílusok és a dolgozói elégedettség összefüggéseinek vizsgálata egy megyei rendőr-főkapitányságon	138
	MÁTYÁS SZABOLCS • A bűnelemzés kartográfiai lehetőségei – avagy a bűnözési térképek alkalmazása a mindennapi rendőri munka során	158
nemzetközi kitekintés	ÁGNES OROSZ • Development of Welfare State Theory: A Review of the Literature	176
	AJMAL WAHEED – TAQVEEM TAYYASAR ZAHRA • Impact of Turnover on the Remaining Employee's Organizational Commitment, Job Satisfaction and Job Stress	192

szakmai fórum	ANGYAL MIKLÓS	
	• Eskütétel és istenítélet – Gondolatok a kriminalisztika mécsese mellől Arany János születésének 200. évfordulója kapcsán	210
	POTOCZKI ZOLTÁN	
	• A lottójövedék magyarországi története	220
Publikációs felhívás		238
Idegen nyelvű tartalomjegyzékek		240
Impresszum		248

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono* 2017. évi 2. száma új rovattal bővült. A folyóirat kiemelt feladatának tartja az államtudomány helyzetével, helyével, az államtudomány kutatásával és oktatásával összefüggő tudományos vélemények feltárását, összegyűjtését és közlését. Teszi ezt azért is, mert a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán a 2017–2018-as tanévben kezdődik meg a tíz féléves, osztatlan államtudományi mesterképzés, amelynek eredményes elvégzését követően a hallgatók *doctor rerum politicarum* mesterfokozatot szereznek.

Az államtudományi mesterképzés tantárgyi struktúrájában a közvetlenül az állammal foglalkozó diszciplínák az oktatott tárgyak összességének mintegy 70%-át alkotják. Ez kétségkívül új feladat az oktatók, kutatók számára is. Nem egyszerűen mennyiségi változásról, hangsúlyeltolódásról van szó, hanem egy önálló államtudományi kutatási-oktatási portfólió felélesztéséről, illetve a mai kor követelményeinek megfelelő újragondolásáról.

Az „államtudomány-jogtudomány” oktatásban történő bifurkációja – némelykor feszültségektől sem mentes – vitákat váltott ki. Úgy tűnik, hogy mára a feszültségek csitulnak, a viták egyre inkább a tudományos diskurzusok szintjére nemesedtek. Ennek szellemében indítja útjára új rovatát a folyóirat *Vitaindító tanulmány* címmel. Az első tanulmány megírására Cs. Kiss Lajos egyetemi tanár vállalkozott, átfogó elemzést nyújtva az államtudomány helyzetéről. Írása a szerkesztőség tagjai között is vitát indukált, ami egyben azt is jelzi, hogy e rovat indítása korántsem felesleges, és reményeink szerint további gondolkodásra készteti az államtudományok és a jogtudományok művelőit. Ennek szellemében várja folyóiratunk a további tudományos gondolatok kifejtését.

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Cs. Kiss Lajos

ÁLLAMELMÉLETI HELYZETKÉP¹

State Theories – an overview

És mindazonáltal egy életerős nép egyetlen korszakban sem nélkülözheti a jól kimunkált államtant. Ezért az előrehaladó tudománynak merészen újra és újra vállalkoznia kell arra a nehéz kísérletre, hogy korának államát a saját kora számára fogalmilag megragadja és ábrázolja... Ahhoz, hogy egy ilyen vállalkozás ne vesszen bele a határtalanba, eredményeinek szilárd középpont körül kell kikristályosodni, amely semmi más nem lehet, mint saját állama és hazájának joga.

Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*²

Das Wichtigste ist, daß man nicht aufhörte zu fragen.

Albert Einstein³

Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos, egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézet, Cs.Kiss.Lajos@uni-nke.hu

A tanulmány célja a magyar államelmélet aktuális helyzetének az áttekintése és elemzése. Az államelméleti állapotfelvételt az államtudományok diszciplináris és intézményi értelemben történő önállóvá válása, a jogtudományból való kiválás tudománytörténeti fordulata elkerülhetetlenné tette. Az elemzés kiindulópontját és vezérfonalát az „állam létezik, az államelmélet

¹ Az írás a *Fejlesztés az államtudományból – konferencia a Nemzeti Közszolgálati Egyetem alapításának ötvenes évfordulója alkalmából* címmel 2017. január 24-én rendezett ünnepi tudományos ülésen elhangzott előadás kibővített, tanulmányformára szerkesztett változata. A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának *Államelméleti alap kutatás 2016–2018* (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

² JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Dritter Auflage, Unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses, Durchgesehen und ergänzt von dr. Walter Jellinek, Verlag von Julius Springer, XVI., Berlin, 1922.

³ „A legfontosabb az, hogy ne hagyjunk fel a kérdéssel.” Egy másik változatban: „Wichtig ist, dass man nie aufhörte zu fragen.” A történet szerint Einstein egy hallgatónak szánta a mondatot, ezzel ösztönözve őt a tudományos munkára.

elenyészik” tézisben megfogalmazott probléma jelenti. A tanulmány a magyar államelméleti kutatás hét irányzatát különbözteti meg, s amellett érvel, hogy a szociológiai társadalomelméleti kutatási program keretében kidolgozott reflexív államelmélet képes az államtudományok önállóságának megalapozására és tudományrendszertani pozíciójának meghatározására.

KULCSSZAVAK:

államtan, reflexív államelmélet, államtudományok, tudománytörténeti fordulat, jogelmélet

The aim of this study is to overview and to analyze the current situation of the Hungarian state theory. The state-theoretical stocktaking was made unavoidable by the autonomy of the political sciences in disciplinary and institutional sense and by the history of science's turn of its departure from jurisprudence. The starting point and the guideline of the analysis comes from the problem formulated in the thesis of „the state exists, the state theory vanishes”. The study distinguishes seven trends of the Hungarian state-theoretical research, and it argues in favour of that the reflexive state theory developed in the context of the sociological social theory research program is able to lay down the foundations of the political sciences' autonomy, and to determine its science-taxonomic position.

KEYWORDS:

studies on the state (Staatslehre), reflective state theory, political sciences, theory of the law

1. A PROBLÉMA ELSŐ MEGKÖZELÍTÉSE

Karl Popper *A társadalomtudományok logikája* című írásában, a negyedik tételben a következőket mondja a megismerés kezdetéről: „A megismerés nem észleletekkel vagy megfigyelésekkel, vagy adatok, illetve tények összegyűjtésével kezdődik, hanem problémákkal. Nem létezik tudás probléma nélkül – de probléma sincs tudás nélkül. Vagyis a megismerés a tudás és a nem tudás közötti feszültséggel kezdődik.”⁴ A megismerés kiindulópontja eszerint, akár megfigyelésről, akár interpretációról van szó, mindig a tudás és a nem tudás metszéspontján keletkező, a tudás és a tény ellentmondásában megjelenő probléma, amely megkérdőjelezi elvárásaink és elméleteink bizonyosságát. A tulajdonképpeni kezdetet így a problémafeltáró megfigyelés, illetve értelmezés jelenti, amely ráirányítja a figyelmet a tudásunkban lévő hiányosságokra, az elméletek és a tények, az elvárások és a megvalósulások közötti ellentmondásra, s amely ezáltal kérdésre kényszerít.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem fennállásának és működésének eltelt öt évére visszaemlékező ünnepi ülés is egy lehetséges formája a problémafeltáró értelmezésnek, következképp kiindulópontja a megismerésnek. A visszaemlékezéseknek elkerülhetetlen műfaji eleme az állapotfelvétel, a visszaemlékezőket elemző, „diagnosztikus” beszélgetésre kényszerítő helyzetkép megrajzolása, amely a kritikai önvizsgálat értelmében méltatása „az eddig megtett útnak”: számbavétele a teljesítményeknek és hiányoknak, annak, ami egyértelműen siker, és annak, ami kiigazításra szorul, azaz probléma.⁵

A helyzetdiagnózis és diskurzus ilyesfajta kényszere azonban nem az ünnep kiváltsága, mindennapi dolog a tudomány művelői számára, hiszen eleve benne rejlik az egyetem és a tudomány eszméjében, szükségképpen együtt jár a hivatással, az „ügy szolgálatával”.⁶ Ha a tudomány művelője, egy tudományos közösség valóban az „ügyet szolgálja”, akkor bármely helyzetben és időpontban tudnia kell *igennel* válaszolni arra a kérdésre, hogy megfelel-e az egyetem eszméjéből következő elvárásoknak, teljesíti-e az ebből adódó feladatokat, vagy másként: hivatásként fogja-e fel munkáját, vagy csak pusztán „megélhetésként”, bármikor és bármivel helyettesíthető átmenetként, állásként.

⁴ POPPER, Karl: *A társadalomtudományok logikája*. In: POPPER, Karl: *Tény, érték, ideológia. A pozitívizmus-vita a nyugatnémet szociológiában*, összeállította és a bevezető tanulmányt írta PAPP Zsolt, ford. GELLÉRI András, Gondolat Kiadó, Budapest, 1976, 280–282.

⁵ A kritika és cáfolat, a kísérlet és tévedés elvei által vezérelt tudományos beszélgetésben a feltárt „problémák” hiteltelenségek, amelyek fokozzák a szervezet tanuló-, alkalmazkodó- és teljesítőképeségét.

⁶ WEBER, Max: *Wissenschaft als Beruf, 1917/1919, Politik als Beruf 1919*. In: *Max Weber Gesamtausgabe, Abteilung I: Schriften und Reden, Band 17.*, Herausgegeben von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter in Zusammenarbeit mit Birgitt Morgenbrod, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1992, 84–86.; magyar nyelven lásd WEBER, Max: *Tudomány mint hivatás*. In: WEBER, Max: *Tanulmányok*, ford. ERDÉLYI Ágnes, WESSELY Anna, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 135–137. A hivatásfogalom értelmezéséhez lásd WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, ford. JÓZSA Péter, LISSAUER Zoltán, SOMLAI Péter, Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1982; MOMMSEN, Wolfgang J. – SCHLUCHTER, Wolfgang: *Vorwort*. In: *Max Weber Gesamtausgabe, Abteilung I: Schriften und Reden*, 1–45.; Cs. KISS Lajos: *Max Weber tudományfelfogása és a protestáns etika*. In: szerk. MOLNÁR Attila Károly: *Szellem és etika. A „100 éves a Protestáns etika” konferencia előadásai*, Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 175–200.

Ez az *igen* egyszerű és magától értetődő, mert a tudomány és az egyetem eszméjéből következő elvárások normális esetben a kutató és oktató önmagával szemben támasztott elvárásaiként, azaz kötelességként kell, hogy megjelenjenek. Ha ez a belső kapcsolat, mint eleven kapcsolódás, az egyetem létezésében és működésében nem jön létre és nem nyilvánul meg, akkor tudományos közösség⁷ sem jön létre. E belső kapcsolat hiányában sem tudományról, sem közösségről nem beszélhetünk, és így persze lényegi értelemben egyetemről sem. Az egyetem nem pusztán „szervezet”, létezése nem pusztán „működés”, hanem a vázolt értelemben tudományos közösség, amely a mindenkori szellemi versengésben érvényre juttatja magát.

Ezt az *igent*, a belső kapcsolatot, mint a hit történéseinek az egyik formáját, a hivatás normatív fogalmával szokás leírni. Ennek alapján azt kell mondanunk: a tudomány művelőjének a hite a hivatása, és fordítva, hivatásában, az ügy szolgálatában a hite válik elevenné és hatóképessé: kutat, oktat, nevel, a problémafeltáró „örök” beszélgetést, a megismerés soha véget nem érő munkáját folytatja az egyenrangúak közösségében, tudva, hogy a probléma minden javasolt és megvalósított megoldása újabb problémák forrásává válik.

Max Weber a *Tudomány mint hivatás* című előadásában, illetve annak záró soraiban több ponton is Goethe-re utalva a következőket mondja: a tudomány embere nem az élményeket hajszolja,⁸ de nem is pusztán csak vágyakozik és várakozik, hanem kimondja az *igent*, és kötelességből cselekszik, így feladata egyszerű, „*munkához látni, és megfelelni 'a nap követelményének' – mind emberileg, mind a hivatásban. De ez egyszerű és könnyű, ha mindenki megtalálja és szolgálja azt a démont, amelyik az ő életének a fonálát kezében tartja.*”⁹

Az évfordulókhoz kötött egyetemi ünnepi vissza- és megemlékezések, kimondva vagy kimondatlanul, újra és újra a Weber által hivatkozott goethei démont idézik fel, a maga többértelműségében: a metafora ugyanis a tudomány művelőjének emberi és hivatásbeli elköteleződéseinek a különbözőségére és ezek elválaszthatatlanságára utal. A múltat felidéző, az aktuális helyzetet értékelő, az elvárt jövőt tervező beszédekben, a tudományos vitákban lényegében ezt a démont tisztelik, s ezzel az első filozófusokkal kezdődő európai tudomány szellemi hagyományát folytatják és őrzik: tanúsítják a démon jelenvalóságát és elevenségét. E hagyomány tiszteletéből, a goethei-weberi démon misztériumából táplálkozik az egyetemi ünnepek méltósága.

Ezen a ponton azonban említést kell tenni az egyetemet alkotó hivatásrendek és a tudomány kapcsolatának nehézségeiről is. Az egyetem lényegét jelentő tudományos közösség tagjai nem pusztán „emberek” és különböző tudományágakat művelő „tudósok”, hanem

⁷ Az állítás, mely szerint az egyetem tudományos közösség, nem triviális és nem magától értetődő. Az egyetem létezésében egyidejűleg „társulás” és „közösség”, vagy másként kifejezve, a tudomány művelésére társultak közössége, amely azonban nincs természettől fogva adva: a hagyományképződés hosszú folyamatában keletkezik.

⁸ A tudomány élményközpontú, esztétizáló felfogásával kapcsolatban tanulságos felidézni Max Weber bonmotját: „Aki élményre vágyik, az járjon moziba.”

⁹ WEBER, Max: *i. m.* 111.; magyar nyelven: 155. A „nap követelménye” és a „démon” fogalmának értelmezéséhez lásd WESSELY Anna: Weber démona, *Szociológiai Szemle*, 2011/2, 8–17.

együttal hivatásos katonák, rendőrök, elhárítók, katasztrófaelhárítók, hivatalnokok. Ez a tény azt jelzi, hogy az egyetem tudományos közösségének helyzetét, e közösség tagjainak mindennapjait alapvetően az egymásra rétegződő kötelességek összetettsége, és e kötelességek folytonos összehangolásának mindennapi feladata határozza meg. A kötelességek összehangolása számára az államnézőpont irányadó két vonatkozásban: a funkcionalitás értelemsíkján a végső államcél (Staatszweck), illetve a végső célt konkretizáló, alkotmányban rögzített konkrét államcélok (Staatsziele), a hivatás normatív értelemsíkján a közjót reprezentáló és megvalósító jó állam, illetve jó kormányzás eszméje.¹⁰ A jó állam eszméje egyfelől a tényleges államcélokban, illetve államfeladatokban (állami hatásterületekben), másfelől az ezeket megvalósító államszervek cselekvéseiben, azaz a hivatásrendek tevékenységében, az állam mint *jogrend* és mint *igazgatási* rend működésében válik konkrétá.¹¹ Ily módon a jó állam eszméje az egyetem tudományos közösségében egyesített hivatásrendek etikai szabályozásának vezérfonalául, az egyetem eszméjéből következő elvárások normatív alapjául szolgál.¹²

2. HOMOGENIZÁLÁS ÉS ELKÜLÖNÍTÉS

A visszaemlékezés mindenekelőtt történetmondás és szociológiai elemzés, s mint ilyen, válasz a miből és hogyan keletkezett kérdésre, leírása és értelmezése annak az átfo-gó tudomány- és egyetempolitikai folyamatnak, amely az NKE és az Államtudományi

¹⁰ Az államfogalom tudományos és politikai megközelítésének megkülönböztetéséhez lásd Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Államelmélet I.*, kézirat, Budapest, 2018.

¹¹ E hivatásetikai értelemben az egyetem tudományos közösségének helyzetét jellemző alapvető nehézség leginkább a kötelességparadoxon formulájával fejezhető ki. Az elméleti problémát a kötelességek rendjének megalapozása és normatív igazolása jelenti, amely a hierarchia és/vagy egyenértékűség dilemmájának formájában jelent a tudományos közösség tagjai számára megoldandó feladatot.

¹² A jó állam, illetve jó kormányzat eszme- és elmélettörténeti kutatásához lásd FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé, *IUSTUM AEQUUM SALUTARE*, 9(2013)/2, 21–82.; FRIVALDSZKY János: A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban: Elemi teoretikus közelítések aktuális problémálatással, *IUSTUM AEQUUM SALUTARE*, 9(2013)/4, 115–139.; FEJES Zsuzsanna: A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: szerk. PAPP Tekla: *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 17–34.; FRIVALDSZKY János: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In: szerk. TAKÁCS Péter: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*, Gondolat Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest–Győr, 2015, 409–421. A jó állam elméletének operacionalizálásához lásd szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jó Állam Jelentés 2015*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015; szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jó Állam Jelentés 2016*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jelentés a Jó Állam véleményfelméréséről 2016*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; szerk. Dr. KAISER Tamás: *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól Z-ig (Az adóbürokráciától a versenyképességéig)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; szerk. Dr. KAISER Tamás: *A jó állam mérhetősége II.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2015; KAISER Tamás – Bozsó Gábor: Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In: *i. m.*, 11–36.

és Közigazgatási Kar megalapításához vezetett.¹³ De ez csak a külső keret. A tudomány-politikai folyamat belső értelmi célját, tartalmát a jogtudomány és az államtudomány viszonyának újragondolása, átértelmezése és új intézményi-szervezeti alpra helyezése jelentette az Államtudományi és Közigazgatási Kar megalapításával. A kérdés szükségképpen az újdonság problémájaként fogalmazódik meg: mi az, ami ebben a folyamatban új és más. Az új és más mindig csak az elmúltként jelen lévő régít magában foglaló hagyomány összefüggésében jelenthet tulajdonképpeni értelemben újdonságot: ez a Kar esetében egy hosszú és sikeresnek mondható, de törésektől nem mentes magyar államtudományi hagyomány felelevenítésének és intézményesítésének törekvésében fejeződik ki.

A Kar újr alapításával, illetve újjászervezésével megszűnt az államtudomány feloldódása a jogtudományban, a jogászképzésben. Mint köztudott, az államtudomány jogtudományba történő beolvastatása történetileg az egypártközpontú kommunista rendszer tudomány- és egyetempolitikai döntésén alapult. A proletárdiktatúra akciócentrumát jelentő párttal szemben az elhalásra ítélt államot mint „történelmi kategóriát” önálló tudományos problémaként kutató államtudomány feleslegessé, ideológiailag veszélyessé vált, amelyet tudománypolitikailag semlegesíteni kellett. A semlegesítést a proletárdiktatúra éles fegyverévé nyilvánított jogtudomány hajtotta végre azzal, hogy maga alá rendelte és a jogászképzésbe olvastotta az államtudományt.¹⁴

A politikai semlegesítés „tudományos” bizonyítása és igazolása az állam- és jogelmélet feladata volt, amely a korabeli felfogás szerint „nem más, mint a marxizmus-leninizmusnak az államra és jogra történő alkalmazása (az állam és jog marxista-leninista

¹³ A folyamat áttekintéséhez lásd MÁTHÉ Gábor: *A magyar államtudományi képzés: történeti áttekintés és tendenciák*, előadás-kézirat, Budapest, 2017.

¹⁴ A marxizmus-leninizmus-sztálinizmus totális ideológiája által uralt korszellem és tudomány központi problémája a proletárrövidítés és a proletárdiktatúra helyes értelmezése, s ennek tudományos alkalmazása volt. A proletárdiktatúra elméletében az állam elhalásának ideológiai és a párt által vezérelt állam instrumentális megerősítésének reálpolitikai elvárásait kellett „szupertudományos” módon összhangba hoznia. A két elvárás ütközése a proletárdiktatúra államfelfogása számára tudományosan megoldhatatlan értelmezési paradoxonhoz vezetett. Ám ez a tény egyértelmű jelzése volt annak, hogy az államot önmagában – a kommunista párt vezető szerepétől függetlenül – tudományos problémaként tárgyalni politikailag veszélyessé, elméletileg lehetetlenné vált. Az államprobléma megszűnésével az önálló államelméleti kutatás „tárgyatlan”, az önálló államtudományok értelmetlenné és feleslegessé váltak. Ez szolgált az államtudomány jogtudomány általi homogenizálását elrendelő tudomány- és egyetempolitikai döntés igazolásának alapjául. A végrehajtandó feladat az állam autonómiáját előfeltételező diszciplínák, illetve kutatási programok által okozott ideológiai veszélyhelyzet elhárítása volt.

vizsgálata). Ezért az állam- és jogelmélet is éles fegyvere a proletariátusnak és élcsapatának.¹⁵ Ezen a ponton szükségesnek látszik felhívni a figyelmet két párhuzamra, melyek fényt vetnek a politika és tudomány viszonyának szerkezetére. Az egyik párhuzam szerint: ahogyan a Kommunista Párt a demokratikus centralizmus pártszervezési elvének¹⁶ megfelelően maga alá rendelte és instrumentalizálta az államot, úgy rendelte a jogtudomány maga alá és olvasztotta be az államtudományt.

A történelmi előzményekre tekintettel nem véletlen, hogy az állam- és jogelmélettel mint tudományággal és tantárggyal kapcsolatban a rendszerváltozás korszakában joggal fogalmazódott meg az ideológia gyanúja. Az indokolt gyanakvást azonban – mely szerint a jogtudomány indoktrinációjához, totális ideológiai ellenőrzéséhez az állam- és jogelmélet szolgált eszközként és teoretikus médiumként – nem az államelmélet értelmességéről, az államelmélet és a jogelmélet kapcsolódásáról és különbözőségéről folytatott vitákban, a jogtudományon belül kialakított tudományos konszenzussal próbálták meg eloszlatni. A gyorsabb és könnyebb utat választva, a tudományelméleti-diszciplináris problémát egyetem- és oktatáspolitikai kérdéssé egyszerűsítve tanügyi-igazgatási döntéssel átnevezték a tudományágat és tantárgyat. Az átkereszteléssel és a tanterv átalakításával (igazgatási döntéssel) ideológiailag semlegesítették a tárgyat, és megoldottnak tekintették mind a tudományelméleti, mind a diszciplináris problémát. Így keletkeztek a jog- és állambölcséleti tanszékek. A másik párhuzam arra mutat rá, hogy ezzel a rendszerváltozás korszakában sem szűnt meg az ideológiai indoktrináció reális lehetősége. Jóllehet a két szellemtörténeti helyzet különbözik, a funkcionális probléma – nevezetesen tudomány és politika viszonya, mint a kapcsolat intézményesítésének és értelmezésének alapkérdése – azonos, a megoldásra tett kísérletek hasonlóak.¹⁷

¹⁵ FÖLDESI Tamás: A proletárdiktatúra államformájának a fejlődése, *Jogtudományi Közlemények*, 1951/7, 392. Ugyanakkor az állam, mint intézmény, és mint tudományos probléma politikai semlegesítése és instrumentalizálása a párt és a jogtudomány által jelzi, hogy a proletárdiktatúra elméletében az államot – amelyet alkotmányos formában a párt (munkásosztály, dolgozó osztályok) jogalkotása alá rendelték – paradox módon jogállamként kellett felfogni, a burzsoá-polgárral szembeállítva proletár-szocialista jogállamként. A jogállameszme érvényessége alól ebben az értelemben a proletárdiktatúra állama sem vonhatta ki magát. A marxista-leninista állam- és jogelméletnek a tudomány és politika viszonyával, a jogállameszme burzsoá és proletár értelmezésével kapcsolatos álláspontjához lásd Magyar–Szovjet Társaság Jogtudományi Szakosztálya: *Az állam és jog néhány kérdése a sztálini tanítások tükrében*, tanulmánykötet, Magyar–Szovjet Társaság Lap- és Mozgalmianyag Kiadó Vállalat, Budapest, 1952; SZABÓ Imre: Hans Kelsen és a marxista jogelmélet. In: szerk. SZABÓ Imre: *Kritikai tanulmányok a modern jogelmületről*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963, 401–446.; SZTODOLNIK László: A jogállameszméjének színeváltozásai. In: *i. m.*, 447–475.

¹⁶ Az állam párt általi instrumentalizálása a „kettős igazgatás” struktúrájának kialakításával a politikai normákat érvényesítő „főlrendelt igazgatási döntések” formájában intézményesült. (Vö. Cs. KISS Lajos – FEHÉR József: *Közigazgatás és racionalitás*. In: *Anarchizmus és rendezőelvek*, Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, 1986, 30–50.; Cs. KISS Lajos – FEHÉR József: *Közigazgatás és racionalitás*. Az érték- és célracionális, mint társadalomszervező elvek érvényesülése a közigazgatásban, ACTA, XXIX. kötet, ELTE ÁJK Budapest, 1987, 125–150.)

¹⁷ A magyar jogtudományban és más tudományágakban nem sikerült meggyőző, konszenzusképes demarkációs elméleteket alkotni vagy recipiálni. Ez alól kivételt képeznek a tudományfilozófiai kísérletek, valamint a szociológiai társadalomelméletek.

A kommunista rendszerben ideológiai-politikai szempontok által vezérelt homogénizált képzés, hasonlóképpen ennek a rendszernek a fenntartása a fordulat után, bár eltérő okokra visszavezethetően, de nem hozta meg a várt eredményt. A két tudományterület már az ideológiai-politikai egységesítés korában is felmérhetetlenül komplex és egy oktatási cikluson belül áttekinthetetlen volt, és különösen azzá vált a rendszerváltozás korszakában. A végkövetkezményt tekintve az egységes jogászképzés keretében az államjelenség, mint tudományos probléma, mint kutatási-oktatási tárgy lényegtelen és jelentéktelen vált, az államtudományok fragmentálódtak. Az állam elméletének fogalmi elemei csupán a közjogi diszciplínákban maradtak fenn, a közismert tudományos sztereotípiák formájában, melyet leginkább az állam fogalmi szentháromságáról (hatalom, terület, nép) szóló tan szemléltet.¹⁸ A jogászképzés pozitivista gyakorlata¹⁹ tisztán piacorientált oktatás formájában valósult meg, amelyben a súlypont döntően a magánjogra, annak különböző területeire helyeződött.²⁰ Így, természetesen nem a kelsen értelemben, egyfajta „tisztá jogtudomány” jött létre, amely minimális mértékben is alig felel meg az önálló államtudományi megismeréssel szemben támasztott elvárásoknak.²¹

A Kar újraalapításával és az államtudományi osztatlan mesterképzési szak indításával azonban az államtudomány ismét autonómmá vált, önálló probléma- és tudományterületként kivált a jogtudományból, s a jogtudománytól, a politikatudománytól, a szociológiától, a gazdaságtudománytól független, de azokat *államnézőpontból* újra egyesítő tudománycsoportként szerveződött meg. A helyzet paradoxonja, hogy az önállóvá válás folyamata, bár ellenkező előjellel, de újra felidézte az államtudomány politikai-ideológiai veszélyességével kapcsolatos aggodalmakat napjaink tudomány- és egyetempolitikai vitáiban, és mint arról a későbbiekben szó lesz, különböző, elsősorban jogelméleti és alkotmányelméleti próbálkozások formájában kísérlet tesznek az államelmélet politikai megbélyegzésére és semlegesítésére.

¹⁸ A tudományos sztereotípiákhoz tartoznak a kommunista-szocialista államértelmezés reminiscenciái a részben még ma is használatos államigazgatási jogi, állam- és jogelméleti tankönyvekben.

¹⁹ Ez a pozitivisták gyakorlata tisztán haszonorientált, elmélet nélküli gyakorlat, amelynek semmi köze nincs a jogpozitivismus komplex, nagy hatású klasszikus és posztklasszikus 19. és 20. századi elméleteihez, beleértve a magyar jogtudományi hagyomány állam- és jogelméleteit. John Austin, Hans Kelsen, a magyar hagyomány számára az államprobléma megoldása, az államelmélet pozicionálása az elméletalkotás alapvető feladata volt. Ha pedig ennek az oktatási gyakorlatnak a természetjogi elméletekhez való viszonyára kérdezzük, akkor a távolság csak kozmikus léptékekben, fényévekben mérhető, kivéve a Katolikus Egyetemen kutatott és oktatott természetjogot.

²⁰ Vö. PATYI András – KISS György: *Előterjesztés az Államtudományi mesterképzési szak szakindításáról*, NKE Szenátusi dokumentáció, Budapest, 2016, 1–8.; PATYI András – KISS György: *A szakindítás tudományos háttere*. In: *Államtudományi osztatlan mesterképzés*, akkreditációs dokumentum, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016, 492–495.

²¹ Vö. *Uo.*

3. ÁLLAPOTFELVÉTEL: ÁLLAMELMÉLETI HELYZETKÉP

Az államelméleti kutatás és oktatás jelenlegi helyzete, összefüggésben a paradigmaticusnak tekinthető államfelfogások rövid számbavételével, objektív-tárgyszerű módon akkor tisztázható, ha előzetesen kialakítunk és birtokában vagyunk egy átfogó államelméleti helyzetképnek. Ennek a helyzetképnek – a hazai állam- és jogtudományi karokon, intézetekben folyó államelméleti kutatás és oktatás tapasztalatainak összegzése, elemzése alapján – elsősorban a rendszerváltozás korszakának állammegértéséről, állammal kapcsolatos elméleti vitáiról kell áttekintést adnia, másodsorban pedig, ennek kontextusában az euroatlanti államdiskurzus állásáról. Itt azonban csak körvonalazni tudjuk a helyzetkép kialakítására kényszerítő problémahelyzetet és jelezni a vele járó feladatot.²²

Az állapotfelvételre kényszerítő problémahelyzet leginkább a következő tézis elemzésével szemléltethető: „Az állam létezik, az államelmélet elenyészik.” Míg az állammal szemben támasztott elvárások megnövekedése, az állam túlkövetelésének tényei a létezésének egyértelmű bizonyítékai, addig az államelmélet az elmúlás, az enyészet állapotában van, elsősorban az állam- és jogtudományi karokon. Az ellentét ilyesfajta állítása a rendszerváltozás korszakának jogtudományában összesűrűsödött kutatási-oktatási tapasztalat kifejezésére szolgál, a kiélezett megfogalmazás mindenekelőtt a jogtudománynak az államelmülethez és ezáltal az államtudományokhoz való paradox viszonyulására utal. „Az állam létezik, az államelmélet elenyészik” tézisben kifejezett ellentmondás azt implicálja, hogy az állam létezéséhez és működéséhez nincs szükség államelmületre, legalábbis mifelénk.

A tézis provokáció és felhívás az államelmélet művelői számára. A provokatív-felhívó jelleg elkerülhetetlen az államelmélet hazai művelésének a jelenlegi állapotát tekintve. Már az első, közvetlen benyomások arról tudósítanak, hogy az államelmélet értelmességével, megalapozhatóságával és igazolhatóságával kapcsolatban a fordulat utáni negyedszázadban komoly fenntartások, kifogások fogalmazódtak meg. Ezek tendenciává sűrűsödtek, amely, mint látni fogjuk, paradox módon a jogtudomány (alkotmányelmélet) által megfogalmazott politikai vád formájában érte el aktuális végkifejletét. Az államelmélet, mint azt

²² Az állapotfelvétel menetében a magyar egyetemeken, elsősorban állam- és jogtudományi karokon folyó államelméleti-államtudományi oktatás helyzetét, s ezzel összefüggésben az államelmélet tantárgyi környezetét, más tárgyakhoz és azok oktatásához való viszonyát, a tantervi-tanrendi kapcsolódások megindokolásának a lehetséges formáit kell részletekbe menően feltérképezni, és a továbbfejlesztés lehetséges irányainak a meghatározhatósága érdekében vitára bocsátani. A diskurzus indítéka és célja a tapasztalatok elméleti szintű feldolgozása, egy átfogó helyzetkép kritikai felvázolása, amelynek lehetővé kell tennie egy közös értelmezési horizont körvonalazását, s ehhez igazodva az állammegértés számára egy konszenzus- és igazságképes közös gondolkodási alap meghatározását. A különböző diszciplínák államértelmezései, illetve a diszciplínákon belül az eltérő értékválasztáson alapuló államfelfogások számára ez teszi lehetővé az előfeltevések és kiindulópontok kritikai újragondolását, a különböző szintű államkutatások összehangolását. A vita során kialakított áttekintés alapul szolgál az Államelméleti és Kormányzástani Intézet keretében hagyományosan oktatott, illetve új irányultsággal és szerkezetben bevezetett tantárgyak tartalmi kapcsolódásainak, valamint az ezzel összefüggő konkrét módszertani-didaktikai problémáknak a közös értelmezéséhez. Az *Államelmélet és kormányzástan alapkérdései* című konferenciasorozatnak (KÖFOP-1.2-VEKOP-15-2016-00001. A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés. 2016. 12. 06.; 2017. 01. 18.; 2017. 02. 16.) a célja egy ilyen típusú vita intézményesítése. A vita alapjául, illetve kiindulópontjául szolgáló kérdésfelvetésekhez lásd Exkurzus I.

az általános államtan hagyománya, s különösen Georg Jellinek mintaadó műve bizonyítja, belsőleg kapcsolódik az államtudományokhoz, így az államelmélet értelmességének az elvitatása nyilvánvaló fenyegetés az államtudományok számára. Ezért az államelméleti helyzetkép felvázolása során mindenekelőtt azokat a fejleményeket, illetve tendenciákat kell számba venni és elemezni, amelyek fenyegetést jelentenek az államtudományok számára.

1. A tényleges életproblémák szempontjából az állam jelentősége hallatlan mértékben megnőtt, az európai integráció jelenlegi állapotában magyar és európai sorskérdéssé vált. Ezt a tényt a hazai belpolitikai és a külpolitikai vitákban az államiság problémájának polemikus kezelése nap mint nap bizonyítja. Az állam keletkezésének, változásának, felépülésének vagy felbomlásának, a történelmi államiság megőrzésének, hatóköre szűkülésének vagy kiterjesztésének a problémáját a nagyhatalmi értelemben önálló nemzetállamok és a különböző szövetségi-integrációs formákba, nagytérrendekbe szerveződő nemzetállamok pusztta létezése a lehető legkiélezettebben veti fel. Hasonlóképpen, az etnikai-kulturális, illetve vallási identitások köré szerveződő népek, társadalmak politikai önállóságra, állami létrevaló törekvéseinek különböző formáiban az államként való létezés vagy nem létezés jelenti a végső, megoldásra váró problémát.²³ A mindennapi politikai tapasztalatban, legalábbis hallgatólagosan, magától értetődőségnek számít, hogy a globalizációnak nevezett planetáris folyamatban gazdasági, politikai és átfogó társadalmi-kulturális értelemben, minden korábbi elhalási-átváltási prognózis ellenére továbbra is az állam jelenti a szociális integrációs és dezintegrációs folyamatok, s lehetséges értelmezéseik elsődleges vonatkozási pontját. A tényleges világhelyzetet a civilizációk vagy kultúrkörök örök és feloldhatatlan harcaként jellemző drámai leírásokban az állam vagy a birodalomként megszerveződő állam jelenti azt a dinamikai tényezőt, amely nélkül nem képzelhető el semmilyen társadalmi, kulturális, civilizációs fennmaradás, változás, fejlődés.²⁴ Az állítás erős megfogalmazásban: a mindenkori tényleges világhelyzet elsősorban mindig status quo, azaz a létező

²³ Az önálló állami-nemzeti létezésre való törekvésre egy fennálló államiság keretei között, vagy az ilyen keretek megszűnésének helyzetében a szíriai, líbiai, iraki, ukrainai polgárháborúk, az Iszlám Állam, a palesztinok, a kurdok, és más kisebbségek által folytatott háborúk szolgálnak aktuális példával. Az „állami” és „nemzeti” kifejezések a modern államfejlődés (keletkezés, hanyatlás, felbomlás) esetében nem választhatók el egymástól. A „modern állam” fogalma tisztán funkcionális értelemben tartalmazza és implikálja a „nemzetit”, amely az államnép – szociológiailag kifejezve: a csoporttagozódás formális nézőpontjából felfogott társadalmi szerkezet (réteg, rend, osztály, generáció) – „egységének”, „homogenitásának” a leírására szolgáló fogalom. A modern állam a feudális rendiség felszámolásával, az etnikai-nemzetiségi eredetek, a vallási-felekezeti hovatartozások, az osztályhelyzetek semlegesítésével „alattvalóvá” és „állampolgárrá” homogenizálja, azaz egységesíti és nivelálja az államterületen élő népességet. A nemzet fogalma formális jelentésében – kiemelve a politikai ideológiák és mítoszok összefüggésből – annak a homogenizálási folyamatnak a leírására és igazolására szolgál, amellyel a modern állam a szemantikai síkon megteremti a szociális rend integrációs feltételét. Ebben a formális értelemben a gyarmati felszabadító háborúkban függetlenné vált, vagy a bevándorlással létrehozott, etnikai, rendi, osztály, kulturális és más szempontból heterogén népességű államok is értelemszerűen „nemzetállamok”.

²⁴ Vö. Cs. Kiss, Lajos: Wie ist staatstheoretische Grundlagenforschung möglich? Entwurf und Strategie, *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2(2017)/7, 10–11.

államok aktuális erőviszonyrendszerén alapuló rend.²⁵ Ebből az következik, hogy a globalizáció kifejezéssel azonosított világtendencia (struktúráváltás) is értelmezhetetlenné válik, ha elszakítják a tényleges világhelyzettől, az állammegértés későbbiekben elemzésre kerülő egzisztenciális formáitól, azaz ha kétségbe vonják az államelméleti megközelítés értelmességét, teljesítőképességét.

A tényleges világhelyzettel szemben az államjelenséget kutató tudományokban, különösen a jogtudományon belül, a tisztán jogelméleti megközelítés uralomra jutásával, a joguralmi szemlélet abszolutizálásával az állam mint tudományos probléma megszűnt létezni, sorsa a jelentéktelenné válás, az analitikus érdektelenség, az oktatási közöny, a feledés lett. A magyar jogtudományban és jogi oktatásban, az államelmélet létjogosultságával, jelentőségével, diszciplináris helyzetével, tantárgyi besorolásával, tanrendi elhelyezésével kapcsolatban a kétely és az érdektelenség paradox együttlétével jellemezhető beállítódás tekinthető uralkodónak. Az elenyészés jellegzetes tünete, amely egyúttal a tudományos közösség polarizálódásának és atomizálódásának a kifejeződése is, hogy általában közömbösen veszik tudomásul az államelmélet tantárgyként történő intézményes eljelentéktelenítésére irányuló lépéseket, az előzetesen lefolytatott tudományos viták nélkül hozott kari tudománypolitikai döntéseket, amelyek a jogászképzés oktatási igényeire hivatkozva lényegében megpecsételik a tárgy sorsát. A paradoxont a jogelmélet megismerési illetékességének az abszolutizálása nem pusztán kifejezi, hanem a képtelenségig fokozza. Az abszurdítás akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a jogelmélet nem pusztán elhallgatja az államot, hanem egyenesen nem létezővé nyilvánítja azzal, hogy a kifejezetten államközpontú témák (jogállam, illetve joguralom) tárgyalása során is kizárja az önálló államelméleti vizsgálódás lehetőségét. Ezt fejezi ki az állam szó használatáról való lemondás, az a nyelvjáték, amelyben egyszerűen elkerülik a szó kimondását.

Az államjelenséggel kapcsolatos jogtudományi-jogelméleti érdektelenség tudatos és öntudatlan indítékok összjátékának az eredménye. A tényleges világhelyzet nézőpontjából megindokolhatatlan érdektelenségnek a tehetetlenségi erejét csak fokozza a hazai társadalomtudományi kutatásra fordított erőforrások szűkössége, az eleve kisszámú kutatói-oktatói állomány csökkenése, és más, itt nem elemezhető okok. E jogtudományi-jogelméleti érdektelenség okainak feltárása az államelméleti alapkutatói témája, fontos eleme az átfogó államelméleti helyzetkép kialakításának.

²⁵ A status quo a status quo ante bellum latin kifejezés rövidítése, amellyel a nemzetközi jogi nyelvhasználatban az államok, illetve államok szövetségei közötti kapcsolatok aktuális elrendeződését, azt a „ténylegesen fennálló állapotot”, mint rendet, jelölik, „amelyben...”, illetve „amely által...” az államok, illetve államok szövetségei visszaállítják a „háború előtt fennálló állapotot”. A nemzetközi rend lehetőségének a konstitutív feltétele a háború előtt rend visszaállítása a politikai határok újra megvonása (békeszerződés) útján, ami megteremti a következő háború és az újabb status quo előfeltételét. A nemzetközi jogi nyelvhasználatban az eredeti megfogalmazás az in statu quo res erant ante bellum kifejezés: „az állapotban, amelyben a dolgok – ti. az államok, illetve államok szövetségei közötti kapcsolatok rendje (Cs. K. L.) – a háború előtt voltak”. A kifejezés jelentésében, használatának kontextusában és módjában, a háború és béke „dialektikája”, az államközi-külpolitikai folyamatok „logikája” fejeződik ki.

2. A magyar államelmélet a vázolt – a politikai érdekeltség versus tudományos irrelevancia formájában megjelenő – paradoxon foglyaként nem képes átfogó és konszenzusképes választ adni a planetáris szinten aktuális államprobléma alapvető egzisztenciális kihívására. A kihívás, mint egyfajta állandósuló látens fenyegetés, elemi módon jelen van a mindennapi társadalmi-politikai tapasztalatban, azokban a bel- és külpolitikai vitákban, amelyek az alapítás óta az európai integráció állami szerveződésének alternatívái – szövetségi állam versus nemzetállamok szövetsége – körül folynak.²⁶ A rendszerváltozás korszakában született, ismert államelméleti válaszkísérletek, bár relevánsak és komolyan veendő, de elszigeteltek egymástól, nem nyitottak a diskurzusra, nem tisztázott a kapcsolódásuk a magyar történelmi államiság mibenlétéről, alkotmányosságáról, európai sorsáról folytatott politikai vitákhoz. Bár a kommunikatív elszigeteltség, amiről később szó esik, és a tudományelméleti tisztázatlanságok a hiánytünetek külön csoportjába tartoznak ugyan, de mégis közös bennük, hogy eredetüket tekintve közvetve vagy közvetlenül a tudomány és a politika közötti határmegvonási probléma értelmezéséhez kapcsolódnak.

A helyzetkép teljességéhez tartozik, hogy ebben a kapcsolódásban láthatóvá válik egy másik, az előzőhöz csatlakozó, azt felerősítő további paradoxon is, amely csak fokozza a jelzett hiánytünetek felszámolásával együtt járó nehézségeket. Az állam- és jogtudományi karokon jelenleg tananyagként oktatott jogelméletek és államelméletek öntudatlanul vagy tudatosan eleve bevonódnak a politikai diskurzusba, így közvetve vagy közvetlenül ideológiai álláspontoktól függenek, s akaratlanul is a tudomány és politika közötti homályzónába sodródnak. Ebben a tekintetben kivételt képeznek az általános államtan közép-európai hagyományának rendszeres folytatására, újratematizálására irányuló kísérletek,²⁷ valamint a politikatudományon belül a politikaelmélet diskurzív, strukturalista felfogásai. Ez a helyzet kielezetlen veti fel az államelmélet tudományosságának igazolásával kapcsolatos alapvető kérdést és a demarkáció, a társadalmi-kulturális területek közötti értelemhatárok megvonásának a problémáját.²⁸ Az állammegértéssel kapcsolatos tudományos érdektelenség, közömbösség tipikus tünete, hogy a politikába történő bevonódás ténye, s ezzel a határmegvonás problémája, bár nem hagyja hidegen a jogtudományi államelmélet

²⁶ Az Európai Unió az „öskatasztrófaként” megélt első világháború, a majdnem planetáris méretű második világháború és „hidegháború” utáni Európa katonai-politikai pacifikálásával, amely a tagállamok közötti háború esélyének kizárását és a határokon kívülre helyezését jelentette, magától értetődővé tette a tagállamok, az európai népek számára a békét, mint normálállapotot. A jogállam-joguralom doktrína ennek a normális helyzetnek az értelmezésére szolgál a politikai igazolás és a tudományos megismerés diskurzusaiban, egyfelől mint „ideológia” és „mítosz”, másfelől mint „leíró elmélet”.

²⁷ Vö. TAKÁCS Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*, Corvinus, Budapest, 2011; SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2004; SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 73–234.; SZILÁGYI Péter: *Hermann Heller államelmélete*, kézirat, Budapest, 2017.

²⁸ A tudomány külső értelemhatára a tudomány és a nem tudomány között, belső értelemhatára a tudomány tulajdonképpeni és nem tulajdonképpeni felfogása között húzódik. (Vö. Cs. Kiss Lajos: *Bevezetés. Hans Kelsen jelentősége*; Cs. Kiss Lajos: *A tiszta jogtudomány eszméje és hivatása*. In: szerk. Cs. Kiss Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 11–32., 125–158.)

művelőit,²⁹ de nem is készítenek senkit különösebb teoretikus erőfeszítésre. Az eddigi tapasztalatok szerint az államelméleti diskurzus öntudatlan vagy tudatos, rejtett vagy nyílt indoktrinációjával szembeni kritikákra adott reakciók vagy szélsőségesen elutasítók, vagy hallgatólagosan elutasítók, vagy egyszerűen értetlenséget fejeznek ki.³⁰

A magyar államelmélet jelenlegi helyzetében a tudományosság igazolására, a demarkációs probléma megoldására tett alternatív javaslatok jelentik az első és döntő lépést az államjelenség mélyebb megértése, s ezzel az államelméleti diskurzus újjászervezése irányába. Az alaptézisben rejlő provokáció és felhívás voltaképpen válasz egy strukturális helyzetre, s mint ilyen, lényegét tekintve a magyar államelmülethez intézett kifejezett felszólítás,³¹ amely az állammegértésnek a hatékony normáltudományi kutatás pályáira való terelése érdekében kiinduló helyzet közös elemzésére, s annak meghaladására szólít fel. A két paradoxon a kiinduló helyzet komolyságának jelzésére szolgál. A tárgyalt ellentmondások egyfelől magára a problémára hívják fel a figyelmet, másfelől rámutatnak a politikai és tudományos diskurzus kapcsolódási formáiban tapasztalható feszültségek forrására.

A felszólítás, a mottóul választott Jellinek-idézet szellemében, mindenekelőtt a magyar államelmélet és államtudomány művelőitől követeli ki az állapotfelvételt, amelynek kiindulópontként kell szolgálnia a közös gondolkodási alapot, a közös értelmezési horizontot kereső és a megalapozás problémáját előtérbe állító államelméleti diskurzus megszervezése számára. Az állapotfelvétel első lépése a magyar államelméleti diskurzusban jelen lévő paradigmatis törekvések számbavétele. Első közelítésben az államelméleti kutatás öt iránya különböztethető meg.

- a) Az általános államtani kutatási irány. Az államtani kutatás alapvető törekvése egy eddig csak részlegesen létező tudományos nézőpont és műfaj bevezetése az államdiskurzusba. Az államelmélet kidolgozására a jogelmélettől elkülönült, önálló kutatási program keretében tesznek kísérletet, s ezzel a német–osztrák államtani hagyományt folytatják. Itt elsősorban az államtan, mint tudományos műfaj és nézőpont

²⁹ Többek között ezt tanúsítja a magyar Schmitt-recepció összefüggésében 2002-ben lezajlott, de a lényegét tekintve lezáratlan, számtalan félreértést tartalmazó vita a mérsékelt állam elméletének tudományos státusáról. A vitához lásd szerk. BÓDIG Máttyás – GYÓRFI Tamás: *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. I. Elmélettörténet; II. Alapelvek és alapintézmények*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002; Cs. Kiss Lajos: Találkozások Carl Schmitt-tel. In: szerk. Cs. Kiss Lajos: *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitttről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004, 111–120., 426–435.; BÓDIG Máttyás: Cs. Kiss Lajos és a mérsékelt állam interpretív elmélete, *Jogelméleti Szemle*, 2004/4; GYÓRFI Tamás: Dogma-e a mérsékelt állam elmélete? *Jogelméleti Szemle*, 2004/4.

³⁰ Bár különböző indítékok alapján, de a reakció mindhárom módja veszélyezteti az objektivitás és tárgyyszerűség elveinek érvényesülését, lehetetlenné teszi az államelméleti diskurzus értelmes lefolytatását.

³¹ A bevezetőben jelzett hivatásprobléma tudományetikai értelmezésének összefüggésében válik láthatóvá a felszólítás normatív alapja, kötelező erejének forrása.

meghonosításáról van szó, nem pedig az államtani hagyomány új megközelítéséből történő tárgyalásáról.³²

- b) A politikafilozófiai kutatási irány. A jogelmélet politikafilozófiai megalapozásának összefüggésében, azaz a jogelméleti kutatási program részeként, igazolás- és intézményelméleti nézőpontból került sor önálló államelmélet kidolgozására, a joguralomtan teoretikus változataként.³³ A kutatási irány alaptézise: a jogelmélet nem az államelméletből, hanem „*alapvetően a politikai filozófiából meríti teoretikus energiáit*”, s abból kell kiindulnia, hogy a jog mint politikai intézmény kifejtéséhez nincs szükség az államelméletre mint önálló konstrukcióra.³⁴ Ebből az következik, hogy az állam fogalmi megragadása kizárólag a politikafilozófia által vezérelt jogelmélet feladata.
- c) Az állam és jog – jog és állam kutatási irány. Ez a kutatási irány az államjelenség önálló fogalmi megragadásának szükségessége, az önálló államelmélet létjogosultsága mellett érvel, azonban nem foglal világosan állást az állam teoretikus eljogiasításának versus politizálásának kérdésében. A jogelmélet és államelmélet közötti megalapozási kapcsolat értelmezése, a két terület összehangolása problémaként nem létezik a számára.³⁵
- d) Természetjogi kutatási irány. Ez a kutatási irány a természetjog világrendnézőpontjából az állam normatív elméletét dolgozza ki.³⁶

³² Vö. Az álláspont-értelmezések különbségeitől eltekintve lásd TAKÁCS Péter: *Államtan... i. m.*; SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság... i. m.*; VISEGRÁDY Antal: *Államtan*, Dialóg Campus, Pécs, 2004; SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan... i. m.*, 73–234; SZILÁGYI Péter: *Hermann... i. m.* Szilágyi Péter kritikájára válaszolva a „tematizálás” kifejezés használatával kapcsolatban a következőket kell megjegyezni. A „kutatási téma meghatározása” jelentésében használva a kifejezés a „problémafelvetés” és a „kérdés” megkülönböztetését jelöli (vö. SZILÁGYI Péter: *Kritikai megjegyzések Cs. Kiss Lajos „Lehetséges-e államelmélet jogelmélet nélkül?” című tanulmányához, kézirat, levél, 2017. január 31.*).

³³ Vö. szerk. BÓDIG Máttyás – GYÖRFI Tamás: *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. I. Elmélettörténet. II. Alapelvek és alapintézmények*; SÓLYOM Péter: *Alkotmány és politikai integráció*, PhD-értekezés, Debrecen, 2012.

³⁴ BÓDIG Máttyás: *Jogelmélet, államelmélet, politikai filozófia: néhány módszertani összefüggés*. In: szerk. SZIGETI Péter: *Államelmélet – Politikai filozófia – Jobbölcelet, Leviatan (különszám)*, 2004, 145–163.; Ezen a ponton meg kell jegyezni a következőket: a jogi jelenséget politikafilozófiai nézőpontból társadalmi gyakorlatként és politikai intézményként azonosító és ennek megfelelően leíró ún. tartalmi jogelmélet is, akarva nem akarva, az állam tág és szűk fogalma által határolt értelmezési horizonton mozog. Ezért nem képes kikerülni az államot mint önálló elméletalkotási problémát. A problémához lásd jelen tanulmány *Lehetséges-e államelmélet jogelmélet nélkül?* című fejezetét.

³⁵ Vö. VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcelet*, Dialóg Campus, Pécs, 2003; VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcelet*, Menedzser Praxis Kiadó, Pécs, 2016.

³⁶ Ehhez lásd FRIVALDSZKY János: *Természetjog. Eszmetörténet*, Szent István Társulat, Budapest, 2001; FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2011; FRIVALDSZKY János: *Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás?* In: szerk. TAKÁCS Péter: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*, Gondolat Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest–Győr, 2015, 409–421.

- e) Alkotmányjog-elméleti kutatási irány.³⁷ Ez a kutatási irány megkérdőjelezi az önálló államelmélet értelmességét, és feloldja az alkotmányelméletben, illetve az alkotmányjogi diskurzusban, extrém formájában az államfogalom kiiktatása mellett érvel.³⁸
- f) Politikatudományi kutatási irány. Ez a kutatási irány rendszerelméleti vagy diszkurzív-intézményelméleti változataiban az államjelenséget a politikai rendszer szerkezeti-funkcionális elemeként vagy a politikai diskurzus egyik témájaként tárgyalja, és kizárja az önálló államelmélet lehetőségét.³⁹
- g) Társadalomelméleti kutatási irány. A szociológiai társadalomelmélet reflexiók síkján tesznek kísérletet az államelmélet kidolgozására a jogelmélettől és a politikaelmélettől elkülönült, önálló kutatási program keretében.⁴⁰

A körvonalazott kutatási irányok és ezek megvitatása teszi lehetővé az államelméleti diskurzus kutatói együttműködésen alapuló olyan típusú megszervezését, amely képesnek bizonyulhat igazság-, konszenzus- és versenyképes államelméleti modellek kidolgozására. Az államelméleti diskurzusban ekkor valóban meggyőzően tisztázhatók a modern államelmélet reflexív formájára, és ezzel összefüggésben az államtudományok tudományrendszertani státusára, az alap- és alkalmazott kutatások jellegére, összefüggésére vonatkozó tudományelméleti kérdések. De ez a tisztázási folyamat csak abban az esetben járhat sikerrel, eredményei akkor lehetnek teoretikusan meggyőzőek, ha a kutatás a tudományos és politikai diskurzus közötti határok egyértelmű megvonásával, a demarkációs probléma alternatív megoldásaival képes világosan megkülönböztetni az államfogalom tudományos és ideológiai konstrukcióit. Enélkül nem érthető meg, hogy a modern állam különböző nézőpontú, versengő leírásaiból kiformalódó „államelmélet” hogyan vált egyidejűleg a tárgy (állam) és a tárgy megfigyelőjének (államtudomány) az elméletévé, s hogy

³⁷ Itt különbséget kell tenni az „alkotmányjog-elmélet” és az „alkotmányelmélet” kifejezéssel jelölt teoretikus törekvések között. Az „alkotmányelmélet” a szuverenitásprobléma értelmezésének keretében az alkotmányjogon túlmutató, azt transzcendáló politikai vonatkozásokat is vizsgálja, s ezzel az államjelenség teljes leírására törekvő államelmélethez kapcsolódik.

³⁸ Vö. JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuriosität. In: „German Approach.” *Staatsrechtslehre in Wissenschaftsvergleich*, Mit Kommentaren von Atsushi Takada und András Jakab, *Fundamenta Juris Publici* (4), Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2015, 78–121; JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, kézirat, Budapest, 2016, 142–143.

³⁹ Ehhez lásd BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009; BAYER József: *A politikatudomány alapjai*, Napvilág Kiadó, Budapest, 1999; SZABÓ Márton: *Diszkurzív politikatudomány: Bevezetés a politika interpretatív szemléletébe és kutatásába*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.

⁴⁰ Vö. Cs. KISS Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben. In: szerk. SZIGETI Péter: *Államelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcselet, Leviatán* (különszám), Győr, 2005.

az államelmélet, mint tárgy- és tudományelmélet milyen értelemben tekinthető reflexív elméletnek.⁴¹

Ezen a ponton azonban hangsúlyozni kell, hogy az államelmélet reflexivitásával kapcsolatos megjegyzéseknek nem célja sem az egypárt-államszocializmus korszakában uralkodó államelmélet⁴² tudományrendszertani felfogásának a megisméltése vagy folytatása, sem egy véget nem érő tudományelméleti vita kezdeményezése. Pusztán arra utalnak, hogy az államtudományoknak, s ezen belül a jogtudománynak, a függetlenné vált magyar állam és európai integrációjának új helyzetében képesnek és készen kell lenni az államelméleti diskurzus feltételeinek újragondolására és szabályozására, mert csak ezáltal válhatnak alkalmassá a tárgy (állam) mindenoldalú megismerésére.

3. A hazai államdiskurzus alapjellemzője. Az állammal kapcsolatos hazai vitában az álláspontok közömbös egymás mellett létezése és egymás mellett elbeszélése – azaz a kapcsolódási pontokat kijelölő, az elmélet emergenciaképességének (szintjének) megítélését, mérését lehetővé tevő viták teljes hiánya – a meghatározó tendencia. Ezzel éles ellentétben áll a politikai diskurzus, amelyben a résztvevők a demokrácia/diktatúra (autokrácia), globalizáció/nemzetállam (és így tovább) aszimmetrikus ellenfogalmaival harcolva kielegetten vetik fel az állam természetével, létezésével és működésével kapcsolatos alapkérdéseket.

Az ünnepi megemlékezés alkalmából itt és most fontos hangsúlyozni, hogy az előadás, s egyáltalán az egyetem intézeteiben jelenleg folyó államelméleti kutatás irányultsága, mint természetes reakció a fogadó szellemi környezetben uralkodó tendenciákra, három

⁴¹ A szociokulturális evolúció modern fókán lejátszódó szerkezetváltozásokon túlmenően az államjelenség tulajdonképpeni értelmezésének monopolizálásáért folyó szellemi versengés – amely hagyományosan a filozófia, a teológia és a tudomány, a tudományon belül a természet és a nem természettudományok, a szellem/kultúra/társadalomtudományok körében az egyes diszciplínák között jelenleg is folyik – eleve reflexivitásra, a tudományjelleg, illetve tudományosság bizonyítására kényszeríti az államelméletet, mint általános államtudományt. A reflexivitás ténye követelménnyé teszi a megfigyelő (államtudomány) és a tárgy (állam) párhuzamos, egymásra vonatkoztatott leírását, s ezáltal minden államelméletnek, amely a tudományrendszeren belül akarja pozicionálni magát, alapvető feladata a tudomány-rendszertani és ismeretelméleti-módszertani problémák tárgyalása. Függetlenül az adott mű színvonalától (vö. BARABÁSI KUN Miklós: *Bevezetés a politikába*, Franklin Társulat, Budapest, 1918.), tévesnek tartjuk azt az álláspontot, amely a tudományelméleti problémák megoldására irányuló kísérleteket „hiábavaló okfejtésnek” tekinti, s egyúttal elutasítjuk az ehhez kapcsolódó lekezelő megfogalmazásokat. „A tudományos rendszertannal kapcsolatos okfejtések hiábavalóságát egyébként – a szétzillesztett egyetemi tanszékek alkalmi látványa mellett – plasztikusan szemlélteti a magyar államtan egyik legszámalmasabb műve”, a szóban forgó „187 oldalas könyvecské”, amely csak 70 oldalnyi helyet hagy „érdemi” problémák, „tartalmi kérdések” tárgyalására, vagyis a tulajdonképpeni tárgy, az államjelenség leírására. (Vö. TAKÁCS Péter: *Államtan... i. m.*, 3.)

⁴² A marxizmus, leninizmus, sztálinizmus, illetve a kommunizmus, szocializmus kifejezésekkel (mint jelzőkkel) azonosított államelmélet tisztán politikai volt abban az értelemben, hogy az államfogalom ideológiai és tudományos konstrukciójának az ideológiai szintézisében alapult. A marxizmusban még immanens és megkülönböztethető tudományosság autonómiája a leninizmusban, sztálinizmusban, maoizmusban szűnt meg, és alakult át tisztán politikaivá. A fejlődéstörténetileg dokumentálható szemantikai és társadalomstrukturális átalakulás végpontján, a kommunista totalitárius rendszerekben végleg megszűnt a tudomány területének funkcionális autonómiája, a határmegvonás tisztán politikai problémává, a belső és külső ellenség leleplezése tudományos problémává és a kutatók „tudományetikai” feladatává vált. A tudományetika feloldódása a bolsevik-kommunista kollektivisták érületetikában egyértelműen a politika és tudomány közötti határ megszűnését jelzi.

kifejezéssel jellemezhető: *felhívás, ellenszegülés, kritika*. Mindenekelőtt felhívás az államelméleti diskurzus újjászervezésére, és a megalapozó diskurzusba való belépésre. Másodszor ellenszegülés két vonatkozásban is. Ellenszegülés, mert szembe fordul a tudományos mainstreammel, amely öntudatlanul vagy tudatosan eljogiasítja és átpolitizálja az államdiskurzust, s ezzel az államjelenséget, mint tudományos problémát eljelentékteleníti.⁴³ És ellenszegülés azért is, mert szembe fordul a jelenlegi államelméleti kutatásokban uralkodó tendenciával, amely a fragmentálódás, atomizálódás, polarizálódás kifejezésekkel írható le. Bár a felhívás és ellenszegülés eleve kritikai beállítottságot feltételez, de kritika abban az értelemben is, hogy nyilvánosan szembe fordul a magyar tudományt lényegileg jellemző intézményesült *autizmussal*. Ez, mint jeleztük, az egymás mellett létezés és elbeszélés kommunikatív logikájában nyilvánul meg, és minden közös tudományos cselekvés mögött lappangva irányítja életünket, és pusztán látszattá teszi a tudomány lényegét.⁴⁴ Az államelmélet sorsa a magyar jogtudományban mintaszerűen szemlélteti ennek az intézményesült autizmusnak a működését. Az ünnepi visszaemlékezés így lehetőséget ad arra, hogy a tudományos kommunikáció e patológikus formájára a figyelmet kifejezetten kritikai szándékkal felhívjuk, s egyúttal az alapvonásait tekintve körvonalozott államelméleti helyzetképet a szembeszegülés lehetséges ellenstratégiájaként ajánljuk.⁴⁵

Az államelméleti diskurzus ilyesfajta megújítására irányuló törekvést indokoltá teszi az a tény, hogy a nemzetközi tudományos közösségekben, a nemzetállam elhalásával kapcsolatos előrejelzések politikai és tudományos képtelenségének belátásával, a neoliberalizmus kudarcával, az Európai Unió „lebegő” államiságával, a globalizáció és államiság konfliktusának kiéleződésével párhuzamosan, e tapasztalatoknak köszönhetően feltámadt a tudományos érdeklődés az állammal kapcsolatos kutatások iránt. Az új helyzet

⁴³ Az eljogiasítás paradoxonja, hogy miközben a jogelmélet segítségével depolitizálják a jogtudományt, azaz semlegesítik az államproblémát és eljelentéktelenítik az államtudományt, voltaképpen a politikai logikájának engedelmessé válnak, s vagy öntudatlanul, vagy tudatosan, átpolitizálják és indoktrinálják azt, amit menteni akarnak; és mindezt hangsúlyozottan a liberális (alkotmányos) demokrácia védelmében.

⁴⁴ Az autizmus kifejezés a normáltudományi diskurzus patológikus állapotát jelzi, a szellemi versengés polarizálódásának és atomizálódásának a mélypontjára utal. Ezzel a tudomány egzisztenciájával kapcsolatos általános rossz érzés (Unbehagen) eredetét nevezi meg, egy tudattalan kollektív tapasztalatot emel a fogalom szintjére.

⁴⁵ Az autizmusanalógiát azonban nem szabad túlfeszíteni. Az analógia nem az agyműködés, s ezzel a kognitív képességek (észlelés, gondolkodás, közlés) veleszületett gyógyíthatatlan zavarának azonosítására szolgál, amely a betegnél visszavonhatatlanul rögzíti az információképződés (feldolgozás) abnormális formáját, és persze azt sem feltételezi, hogy a „tudomány autistája” képtelen lenne a másokkal való nyilvános kommunikációra. Az autizmus kifejezés a tudományos megismerés feltételrendszerének, személyi állományának szűkössége, a politikainak a tudományos diskurzusba való közvetett és közvetlen beszüremkedése, individuális-karakterológiai és egyéb más okok következtében létrejövő interaktív-kommunikatív elszigetelődés és korlátozódás, a perspektívaátvétel mint személyes képesség és intézményesült mechanizmus hiányának a tényállásait jelöli. Ez, mint jeleztük, a tudományos diskurzuson belüli szellemi versengés egyidejű atomizálódásának és polarizálódásának tudásszociológiai képletével írható le, kiegészítve azzal, hogy az „autista” önmagára irányulása, a kommunikációból való önkényes kivonulásának és öntörvényű belépésének egyidejűsége, ennek sztereotíp viselkedési mintái, interakciós formái az intelligencia, a figyelem, a memória, a közlés (!) rendkívüli felfokozásával, intenzitásával, kifinomultságával járhatnak együtt.

esélyt teremt egy újraértelmezett, konszenzusképes államtudomány hazai és nemzetközi elismertetésére.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem az államtudományi osztatlan mesterképzési szak intézményesítésével, természetesen más tényezők hatásait is figyelembe véve, erre a tényhelyzetre reagál, az ebben rejlő esélyeket kívánja kihasználni. Az államtudományi mesterképzés bevezetésével a Nemzeti Közszerológati Egyetem újraértelmezi az államtudományok, s ezen belül az államelmélet tudományrendszertani helyét, a magyar felsőoktatásban játszott szerepét, s ezzel tudománytörténeti fordulatot hajt végre.⁴⁶

4. LEHETSÉGES-E JOGELMÉLET ÁLLAMELMÉLET NÉLKÜL?

A kérdés a hazai államelmélet állapotfelvétele kapcsán jelzett problémát fogalmazza meg a jogelmélet konstrukciójának lehetősége felől. Azt a feltevést problematizálja és vitatja, mely szerint a jogfogalom, s ennek kifejtéseként (fogalmi analíziseként) a jog elmélete kidolgozható az államjelenségre való vonatkozás, illetve hivatkozás nélkül. Így a kérdés a következő formában is megfogalmazható: az államnak, mint problémának és fogalomnak van-e valamilyen szerepe a jogelmélet konstrukciójában?

A hazai jogelmélet ebben a vonatkozásban ambivalens álláspontokat foglal el, de a meghatározó tendenciát tekintve megállapítható, hogy az állam, már ahol teoretikusan és tanrendileg egyáltalán még megkímélik, a jogelméleti diskurzusban legfeljebb maradék-

⁴⁶ A fordulat részletes indokláshoz lásd PATYI András – KISS György: *Előterjesztés az Államtudományi mesterképzési szak szakindításáról*; PATYI András – KISS György: A szakindítás tudományos háttere. In: *Államtudományi osztatlan... i. m.* Az államtudományi oktatás és kutatás intézményi szerkezetének átalakítása, a régi-új diszciplína bevezetése társadalomtudományi paradigmaváltást jelent, amennyiben (a) tudományrendszertanilag az államelméleti-államtudományi nézőpont diszciplináris intézményesítésével új rendezési elvet érvényesít a tudományágak kapcsolódásában, és (b) a konkrét állami létezés igazoló összefüggésében hosszú távú, korszakváltás léptékű kutatási program végrehajtására vállalkozik. A „tudománytörténeti fordulat” kifejezés használata során ajánlatos különbséget kell tenni a változás *drámai* és a *normáltudományi* módjai között. Az előbbi tudományos *forradalom*, az utóbbi tudományos *reform* formájában megy végbe. A kar újjáalapítása és a mesterképzési szak indítása a tudományos reform értelmében felfogott változást jelent.

illetve következményproblémaként jelenik meg, vagy egyáltalán nem jelenik meg.⁴⁷ Itt érdemesnek tűnik, a probléma aktualitására és megoldást sürgető voltára⁴⁸ történő utalásként, felhívni a figyelmet arra a Jakab András által képviselt, extrémnek mondható álláspontra, amely – Christian Möllers felfogásához mint kutatási programhoz kapcsolódva – az államfogalmat tudománytalansága és politikai veszélyessége okán kizárni törekszik az alkotmányelméleti diskurzusból, s egyúttal eltanácsol az államelmélet művelésétől, mindenekelőtt az általános államtan német–osztrák hagyományához kapcsolódó formáiban. A kiindulópontot Jakab András számára Möllers axiomatikus állítása szolgáltatja: „Für den Staatsbegriff der deutschen staats-theoretischen Tradition bleibt es bei der Feststellung, dass er zu stark einer spezifisch deutschen vordemokratischen Tradition verhängen bleibt, um als wissenschaftliche Kategorie taugen zu können.”⁴⁹ Ez az álláspont, bár nyilvánvalóan elismer fokozatokat, azonban a politikai veszélyesség szempontjából a német–osztrák államtani hagyományt lényegében egy kalap alá veszi a totalitarizmusgyanúba kevert marxizmussal, és az állam valóban totalitárius felfogásaival.

⁴⁷ A német tudományban ezzel szemben valamivel jobb a helyzet, mert ott legalább tudatában vannak annak az egzisztenciális paradoxonnak, amit az állam létezése és megismerése jelent. A jogtudomány államproblémához való viszonyát, a modern állammegértés jelenlegi szellemtörténeti helyzetének alapvetően paradox jellegét jól kifejezik az államjelenség pozicionálásával, az államtan diszciplináris elhelyezésétől kapcsolatos tematizálások, amelyek a „búcsú és visszatérés”, „felemelkedés és hanyatlás”, az „elbúcsúztatás és újralfedezés” hasonlatait használva az állam megkérdőjelezhetetlen egzisztenciális jelentőségét tanúsítják. Az államdiskurzus léte, az értelmezési komplexitás látszólagos uralthatatlansága, különösen az Európai Unió állami jellege körül kiélesedő vitában ugyancsak egyértelmű utalás arra, hogy az állam mint strukturális-funkcionális probléma folyamatosan értelmezésre és megoldásra szorul. Ehhez mindenekelőtt lásd Hrsg. VOIGT, Rüdiger: *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993; CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München, 1999; Hrsg. VOSSKUHL, Andreas – BLUMKE, Christian – MEINEL, Florian: *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013. A Nomos Verlagsgesellschaft (Baden-Baden) és a Felix Steiner Verlag (Stuttgart) által *Állammegértések* (Staatsverständnisse), illetve *Államdiskurzusok* (Staatsdiskurse) címmel indított sorozatok az államprobléma egzisztenciális jelentőségét és tudományos fontosságát jelzik, azonban a német jogtudományi karokon folyó oktatás tanrendi-tantárgyi szerkezete, súlypontjai, mainstream kutatási irányai ennek az ellenkezőjéről tanúskodnak.

⁴⁸ Az állam egzisztenciális jelentősége hallatlan mértékben megnőtt, az államtudományokat állítólag integráló jogtudományban ezzel szemben hallatlan mértékben lecsökkent. E jelentősége az államnak mindig is megvolt, de az euroatlanti térség második világháború és a hidegháború utáni korszakának normálállapotában magától értetődősége miatt teoretikusan érdektelenné vált: amit eleve tudnak, ismernek, az nem jelent problémát, elvesztett érdekességét, provokatív erejét, tudásra méltóságát. Itt az államelméletnek hasonló nehézséggel kell szembenéznie, mint az ontológiának a lét értelmére irányuló kérdés megisméltésekor (vö. HEIDEGGER, Martin: *Lét és idő*, ford. HÉVÍZI Ottó, KARDOS István, VAJDA Mihály. Az Előszót írta FEHÉR M. István, Gondolat Kiadó, Budapest, 1990). Mindenesetre úgy tűnik, hogy az államok keletkezése és felbomlása, megerősödése és hanyatlása, az ezzel szükségképpen együtt járó negatív következmények tapasztalatai sem elegendők a jogtudomány szervezett reakciójának kiváltásához, amelynek elvileg az államelmélet újragondolásához kellene vezetnie.

⁴⁹ MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2011, XLIX. Jakab András, a politikai veszélyekre tekintettel, egyenesen óv az államjelenség kutatásától, és az európai és magyar tudományos közösséget eltanácsolja az általános államelmélet művelésétől, tekintettel „a benne rejlő demokrácia előtti és alkotmányállam-ellenes elemekre” (vö. JAKAB, András: *Staatslehre – eine deutsche Kuruosität*, 119–121; hasonlóképpen MÖLLERS, Christoph: *i. m.*, 418–425; MÖLLERS, Christoph: *Der vermisste Leviathan: Staatslehre in der Bundesrepublik*, Surhkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2008, 17., 69.).

A helyzet tisztázása módszertanilag szükségessé teszi az előzetes különbségtételt az államjelenség jogelméleti vizsgálatának stratégiái⁵⁰ között, amelyek választ adhatnak a kiinduló kérdésre.

1. Az első stratégia az államot – mint megismerésre kényszerítő elméletalkotási problémát, illetve fogalmat – semlegesíti, azaz eljogiasítja. Az állam eljogiasításának két paradigmatiszta alapváltozata formálódott ki a jogi pozitívizmus jogelméleti reflexiójában. A klasszikus jogelméleti pozitívizmus kutatási programjának tudománytörténetileg első változatát a 19. században Jeremy Bentham és John Austin imperatív jogelmélete képviselte. Az imperatív jogelmélet a szuverenitáselmélet keretében lényegében az állam politikai fogalmának angol változatát dolgozta ki. A jog államközpontú (döntésalapú) felfogásával a 20. században a posztklasszikus jogelméleti pozitívizmus szakított. Hans Kelsen normaalapú jogelmélete (a tiszta jogtan) az állam eljogiasításának explicit és inkluzív, azaz megengedő stratégiáját valósította meg, amennyiben az államjelenséget a jogfogalom, az államtant a jogtan részeként tárgyalta, s ezzel korlátozott értelemben elismerte az állam jogelméleti megismerésének (kutatásának) a létjogosultságát, valamint a szociológiai államtan művelésének értelmességét. Herbert Hart szabályalapú jogelmélete az állam eljogiasításának implicit és exkluzív, azaz kizáró stratégiáját valósította meg, és semmilyen értelemben nem ismerte el az állam önálló kutatásának létjogosultságát.

Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy a jogelméleti pozitívizmus lényeges vonásait csak akkor lehet kielégítően leírni, ha nem pusztán a jogi normativitás erkölcs-, illetve értéksemleges meghatározására való törekvés különféle változatait látjuk benne, hanem messzemenően figyelembe vesszük az államjelenséget, mint elméletalkotási problémát.⁵¹ Ez azonban, különösen a magyar Hart-kutatásban, egyáltalán nem nyilvánvaló. A jogelméleti pozitívizmusról, mint évszázados kutatási programról, illetve paradigmáról kialakítandó teljes kép kialakítása során figyelembe kell venni az egyébként magától értetődő szemantikai tényt,⁵² hogy mind a 18–19. századi klasszikus pozitívizmusok, mind a 20. századi posztklasszikus pozitívizmusok a társadalom és állam alapvető megkülönböztetéséhez

⁵⁰ Ezek a stratégiák a jogtudományon belüli szellemi áramlatokhoz, illetve kutatási programokhoz rendelve, a lehető legegyszerűbb műveleti formában, három ideáltipikus modell megalkotásával írhatók le. Itt a terjedelmi korlátok miatt csupán a jogelméleti pozitívizmus és kritikussai stratégiáinak modelljeit körvonalazzuk, a természetjogtan ilyen irányú értelmezésétől terjedelmi okokból kénytelenek vagyunk eltekinteni. Ez utóbbi vonatkozásában mindenekelőtt Frivaldszky János munkásságát tekintjük irányadónak. (Vö. FRIVALDSZKY János: *Természetjog. Eszmetörténet*, Szent István Társulat, Budapest, 2001; FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2007; szerk. FRIVALDSZKY János: *A jogi gondolkodás mérföldkövei a kezdetektől a XIX. századig*, Szent István Társulat, Budapest, 2012.)

⁵¹ GYÖRFI Tamás: A jogpozitívizmus: áttekintés. In: *A kortárs jogpozitívizmus perspektívái*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006, 12–14.

⁵² Ezzel egyszerűen az állam és társadalom újkori elválását és intézményesült megkülönböztetését az állam és jog viszonyának problémájaként tárgyaló szövegekre, illetve a társadalmi struktúrára orientált szemantikaként felfogott pozitívista elméletek létezésére utalunk. A szemantikai tények értelemkonstrukciók, melyek a megértés és értelmezés műveleti megkülönböztetése alapján sorolhatók az ateoretikus (elméletelőtti-életvilágbeli) és teoretikus tények osztályába. A tudományos szövegek hermeneutikai és tudásszociológiai nézőpontból értelmezhető teoretikus tények.

igenlő vagy tagadó módon viszonyulva alkották meg a jog fogalmát. Ennek során a jogfogalmat vagy az államelméleti megközelítés kereteiben dolgozták ki (klasszikus pozitívizmus), vagy kiigazították, és fokozatosan semlegesítették a jog államnézőpontú megközelítését, s ezzel magát a megkülönböztetést érvénytelenítették (posztklasszikus pozitívizmus).⁵³

A posztklasszikus megközelítések – mivel a 20. századi modernitás helyzetében is magától értetődő módon a jog létszerű (társadalmi) funkciójából indultak ki, vagyis a jognak mint intézményesült társadalmi tevékenységnek a társadalmi rend konstitúciójában játszott szerepéből – már kifejezetten és szorosan, tagadó vagy igenlő módon kapcsolódtak a szociológiai társadalomelméletek problémafelvetéseihez.

A modern posztklasszikus pozitívizmusban problémaeltolódás és nézőpontváltás játszódott le. A kutatási program újjászervezésében, a problémafelvetés újrafogalmazásában és paradigmává formálásában központi szerepet játszó gondolkodók, mindenekelőtt Hans Kelsen és Herbert Hart megközelítései jól szemléltetik a szociológiához viszonyulás e két lehetőségét, valamint az eljárást, amellyel a szociológiai szemlélet alkalmazását vagy explicit módon kizárják, vagy hallgatólagosan bevonják a jogelmélet megalkotásának folyamatába.⁵⁴ A szociológiához való viszony kialakítása során Kelsen normaalapú, illetve Hart szabályalapú fogalomalkotási eljárása az államprobléma elméletalkotási relevanciájának egyoldalú értelmezéséhez, csökkentéséhez, illetve kiküszöböléséhez vezetett. Az államprobléma jogelméleti semlegesítése során az állam eljogiasításának két különböző, explicit és inkluzív, illetve implicit és exkluzív változata alakult ki. A különbség feltételezésünk szerint a szociológiához fűződő viszony homlokegyenest eltérő felfogásából következik.⁵⁵ Az állam eljogiasításának explicit-inkluzív stratégiája az államproblémát látszólag bevonja ugyan az elméletalkotásba, de magát az államot tisztán a jog nézőpontjából azonosított normatív (értékvonatkozású) jelenségként figyeli meg és írja le.⁵⁶ Így az állam tisztán jogi értelemben felfogott normatív létezővé válik, amely a jog szerkezeti elemeként és funkciójaként eleve a jogrendszer tartalmát képezi. Az állam normatív kényszerrend, azaz az állam és jog kelsen-i azonosságának értelmében: jogállam. A jogállam – egyfelől a norma

⁵³ A társadalom és állam elválasztása, mint alapvető megkülönböztetés, a jog és állam, illetve a politika és állam megkülönböztetéseiben jelenik meg. A kérdés az, hogy a jog (Kelsen) vagy a politika (Hart) felől, a szociológiai megközelítés jogelméletből történő kizárásával vagy bevonásával történik-e az alapvető megkülönböztetés érvénytelenítése.

⁵⁴ A két megközelítés azonos abban, hogy a jogot *társadalmi* jelenségként és önvonatkozású (önfelépítő-önszabályozó) rendszerként fogják fel, de eltérően válaszolják meg a rendszerként létező jog intézményesülésének módjára, a jogi és a politikai viszonyára vonatkozó kérdést.

⁵⁵ Az állam eljogiasításának, az elméletalkotási jelentőség kiküszöbölésének folyamata szemantikailag leginkább a szuverenitásfogalom jelentésváltozásairól olvasható le. Az államprobléma jogelméleti semlegesítésére irányuló törekvésük döntő indítéka vélhetően az volt, hogy ezen az úton gondolták megtalálni a módszertani és fogalmi eszközöket, az elméletalkotás oly formáját, melynek segítségével leképezhetővé, feldolgozhatóvá válik a ténylegesen rendszerformában létező jog komplexitása.

⁵⁶ Az államjelenséget a tényszerű, normativitás nélküli valóság (természet) világában a szociológia csak a tiszta jogtan normatív jogállamfogalma segítségével képes azonosítani. (Vö. Cs. Kiss Lajos: A szociológiai államfogalom jogtudományi dekonstrukciója. In: szerk. Cs. Kiss Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya... i. m.*, 327–366.)

szankcióelemeként, másfelől a jogrendszer dinamikai elemeként és funkciójaként (jogalkotás = jog önlétrehozása) – tartalma, illetve implikátuma a jognak, de nem „alkotórésze”.⁵⁷ E jogelméleti stratégiát tiszta formában Hans Kelsen dolgozta ki és alkalmazta a tiszta jogtanban, amely részlemként magában foglalja a tisztán jogállamként felfogott állam általános elméletét is. A tiszta jogtan államelméletében az állami-politikai fogalmakat (szuverenitás, hatalom, uralom, legitimitás) jogi fogalmakként határozták meg. De ez nem zárja ki a jogrendszer dinamikai központjaként azonosított, jogi jelenségként felfogott állam szociológiai megközelítésének a lehetőségét, hanem átutalja egy másik tudomány megismerési illetékességébe.

Ezzel szemben az állam eljogiasításának harti, implicit stratégiája kizárja az államproblémát az elméletalkotásból. Hart ugyan előfeltételezi az államot, mint a jogrendszer tényszerű létezésének beszámítási pontját az államfogalom tág jelentésének értelmében, de a jogelmélet megalkotásának kiindulópontjaként nem az állam (szuverenitás), hanem a szabály problémáját határozza meg.

Bár a két stratégiában közös az államprobléma semlegesítésére irányuló törekvés a jogelmélet konstrukciója során, azonban különböznek abban, hogy az elméletalkotás műveleteiből⁵⁸ hogyan, azaz milyen fogalomalkotási eljárással és milyen mértékben zárják ki az államjelenséget, mint problémát és fogalmat.

Kelsen a jogelmélet megalapozásából, az előfeltevés és a kiindulópont meghatározása során, eleve kizárja az államot, azaz nem ismeri el az államnak a jog előtti, illetve jogon kívüli létét. Az állam normatív létező, léte a jogrendszer léte, ezért a jog megismerésének az állam semmilyen értelemben nem lehet sem előfeltétele, sem kiindulópontja. A jogelmélet alapfogalma a normának, mint a társadalmi aktusnak (cselekvésnek) az objektív

⁵⁷ Az állam nem önálló alkotórésze, hanem *relációs* tartalma, illetve implikátuma a jogrendszernek, melynek egysége a kényszerrendként felfogott jogállamban valósul meg. Vagy megfordítva: az állam, mint történelmi képződmény (individuum) egysége *nem* szociológiai, *nem* pszichológiai, *nem* akarati egységen alapul. Ez utóbbi értelemben az állam egységét nem teremtheti meg sem a szerződés (minden állampolgár/alattvaló ugyanazt akarja), sem az elismerés (kormányhatalmat birtokló akarategységének, az egységes kormányzati akaratnak az állampolgárok/alattvalók általi elismerése), mivel kivételek, azaz ellenakaratok mindig lehetségesek. Az igazi, tulajdonképpeni általánosságot, s ezáltal az állam egységét csak a jog teremtheti meg. Az állam egysége eszerint tisztán jogi egység, azaz a jogrend egységének a kifejeződése: az állam területén élő népesség azáltal válik állampolgárrá és alkot egységet társadalmi-politikai értelemben, hogy a jog által mindenki egyformán kötelezett, mindenki ugyanazon jogi normarendszer érvényessége alatt áll.

⁵⁸ A jogelmélet megalkotásának műveletei a következők. A *megalapozás* a jogelmélet alapfogalmának, a fogalomalkotás kiindulópontjának a meghatározása, amely logikailag és tartalmilag három lehetőség közötti választást jelent: norma (szabály), döntés (szuverenitás), rend (intézmény). A *kifejtés* az alapfogalom tartalmának, illetve implikációinak további fogalmi megkülönböztetések útján történő elemzését, a fogalomanalitikailag definiált elemek (fogalmak) relációkba való rendezését és rendszerként történő átfogó ábrázolását jelenti. Az *igazolás* a jogelmélet határmegvonási funkciójának a műveleteit, a tudomány és nem tudomány, illetve a tudományon belül az értelmezési monopólium kisajátításának a megindokolását jelenti a tulajdonképpeni (igazságképes) és nem tulajdonképpeni jogelméletek között. Az igazolás problémájaként jelenik meg a külső és belső szellemi versengésben való pozíció meghatározása, illetve a megismerési teljesítmények felmutatása, az alkalmazhatóság bizonyítása a jogdogmatikai, illetve jogpolitikai szakértői diskurzusokban.

szövegértelem síkján végbemenő önértelmezése, amely leválik az aktus fizikai (téridőbeli) végbemeneteléről és a cselekvés szubjektív értelméről.

Az állam a jogelmélet *kifejtésében* jelenik meg, amikor Kelsen a jog önszabályozó-önfelépítő rendszerként való felépülését dinamikai nézőpontból tárgyalja. Az állam a jogrendszer fokozati felépítésében, az alpnormával (alkotmány) kezdődő sorozatban a dinamikai elemet (jogalkotás, jogvégrehajtás, igazgatás, igazgatási aktus végrehajtása, nemzetközi jog) jelenti. Az államtan nem szorul külön igazolásra, automatikusan elemévé vált a jogelmélet *igazolásának*, két vonatkozásban. Egyfelől a jogtudomány külső és belső értelemhatárait a tiszta jogtan eddig nem tapasztalt radikalizmussal vonja meg. Itt megjegyzendő, hogy Kelsen a megismerési és igazolási funkciók – a megismerés és akarás, tudományos (teoretikus) értékelés és tudományon kívüli értékelés – szigorú megkülönböztetésével nemcsak a politikától határolja el a jogtudományt, hanem magától a jogtól is. Másfelől a tiszta jogtan – szigorúan igazodva a tudomány és a jog, illetve a tudomány és a politika funkcionális megkülönböztetéseihez – pozicionálja és megindokolja a jogelmélet (jogtudomány) részvételét a jogdogmatikai és jogpolitikai szakértői diskurzusokban.⁵⁹

Az eljogiasítás kelsenii stratégiája azonban nem zárja ki az államjelenség jogelméleti nézőponttól független szociológiai leírásának a lehetőségét, amely a társadalmi aktusok szubjektív értelmének, azaz a különféle motivációk, illetve motivációs komplexumok összjátékának a síkján vizsgálja az államot. De a szociológiai nézőpont nem játszik konstitutív szerepet az állam *lényegének* a meghatározásában, azaz nem tudja sem megnevezni, sem azonosítani és lényegi tulajdonságai alapján leírni az államjelenséget. A szociológia pusztán az államnak a valóság (sein) szférájában való létezését írhatja le a normatív jogálfogalom vezérfonalán mozogva.

Ezzel szemben Hart az implicit eljogiasítás stratégiájának alkalmazásával radikálisan, azaz minden vonatkozásban igyekszik kizárni az államjelenséget, mint problémát és fogalmat, a jogelmélet konstrukciójából. A megalapozás során az államot a tág jelentés (országállam) értelmében előfeltételezi ugyan (a jogrendszer mindig egy konkrét országállam belső joga), de az elméletalkotás kiindulópontja a szabály általános fogalma, melyet Kelsennel szemben nem a szankció, hanem a szokás felől, illetve az érvényesség (honnan ered a szabály kötelező ereje) szociológiai megközelítése alapján határoz meg. A kifejtés során a szabály alapfogalmából megkülönböztetések segítségével további szabályfajtákat határoz meg (szokás/szabály; elsődleges/másodlagos szabály), s az elismerés szabály segítségével eljut a jogrendszer alapjához. Az államfogalom a jogelmélet igazolásában sem játszik szerepet. Hart eljárása a megalapozás, a kifejtés és az igazolás szempontjából

⁵⁹ A tudomány diskurzusában folyó szellemi versengés tétje a tudomány értelmének a meghatározása, pontosabban: az értelemértelmezés valamely formájának a monopolizálása, kizárólagossá tétele. Az értelemzés monopoliumáért folytatott harc az értelemhatárok megvonására tett tudományelméleti javaslatokban jelenik meg. Kelsen a külső értelemhatárt a tudomány és nem tudomány (politika, jog, vallás), a belső értelemhatárt a jogelmélet tulajdonképpeni (pozitivizmus) és nem tulajdonképpeni (természetjogtan) értelemzései között vonta meg. A határmegvonás problémájához lásd Cs. Kiss Lajos: Bevezetés. Hans Kelsen jelentősége. In: szerk. Cs. Kiss Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya... i. m.*, 11–32.; Üő.: *A tiszta jogtudomány... i. m.*, 125–158.

egyaránt irrelevánsnak tekinti az államfogalmat, jóllehet számot vet a politikai problémájával, amennyiben a joguralomtan hallgatólagos háttérelméletként végig jelen van az elméletalkotásban.⁶⁰

2. A második stratégia az állam politikai felfogása. Az államnak az államjogtan (Staatsrechtslehre) fogalmi keretein belül kidolgozott „politikai” fogalma az állam eljogiasításának kritikája és ellenstratégiája, amelyet Carl Schmitt, és részben Hermann Heller dolgozott ki.⁶¹ Az államjelenség leírásába Schmitt a jogi nézőpont mellett (jog/állam-megkülönböztetés) bevezette a politikai nézőpontot (politika/állam-megkülönböztetés), és jogpozitivizmuskritikájában, amely egyúttal a jogállamelméletek radikális kritikája, elutasítja az állam jogelméleti eljogiasítását, és kísérletet tesz a jogtudományi államtanok hagyományán (Staatsrechtslehre) belül az államjelenség mint probléma és fogalom államelméleti tárgyalására, azaz egy önálló, a jogelméletből közvetve sem levezethető, ám a jogelmélettel egyenrangú államelmélet kidolgozására. Az államelmélet újraalapozását a következő axiomatikus állítás implikációinak a kifejtésével hajtja végre: „Az állam fogalma előfeltételezi a politikai fogalmát.”⁶² Ha meg akarjuk érteni az államot, azaz ha a „mi az állam” kérdésre egy teljes leírás keretében akarunk választ adni, akkor a politikai problémája és fogalma felől kell közelíteni az államhoz, nem pedig a szuverenitás alkotmányjogi fogalma felől. Ezen a ponton érdemesnek tűnik röviden kitérni a szuverenitásfogalom schmitti értelmezésére.

⁶⁰ De eközben, szándékaival ellentétben, ha nem is dolgoz ki, de akaratlanul körvonalaz egy általunk jobb híján hallgatólagosnak nevezett államelméletet. Ez nemcsak azért tekinthető meglehetősen sajátosnak, mert hallgatólagos, hanem azért is, mert feltevéssünk szerint voltaképp nem is államelmélet kontinentális értelemben, nem a jogállamértelmezések egyik válfaja, hanem az angol alkotmányosság alapját képező joguralomtan elméleti formára hozása, s mint ilyen, paradox módon, egyrészt előfeltétele, másrészt következménye Hart szabályalapú jogelméletének. Itt szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy bármiképp is ítéljük meg az implicit államelmélet felderítésének és rekonstrukciójának elméleti jelentőségét, illetve azt, hogy ezáltal valóban megszűnnek, vagy inkább növekednek „a jogi és politikai gondolkodás zavarai”, a vállalkozás abban a vonatkozásban mindenképp hasznosnak bizonyulhat, hogy jelzi azokat a pontokat, ahol az angol joguralomtan és a kontinentális jogállam-felfogások a jogelméleti problémafelvetésben és fogalomképzésben érintkeznek. Vö. Cs. Kiss Lajos: Herbert L. A. Hart jogelmélete értelmezhető-e államelméleti szempontból? In: szerk. ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude*. Ünneplő kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 165–178.

⁶¹ Természetesen itt nem az államjelenségnek a politikai diskurzus ideológiai nézőpontjából történő tematizálásáról van szó, hanem egyszerűen arról, hogy az elméletalkotásba, az alapfogalom meghatározásába bevezetik a politika nézőpontját és a politikai fogalmát. A problémához lásd Cs. Kiss Lajos: Totális állam elmélete és mítosza, *Világosság*, 2010. ősz, 19–40.; SZILÁGYI Péter: A weimari köztársaság államelméleti vitái. In: szerk. FEITL István: *Köztársaság a modern történelem fényében*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2007; SZILÁGYI Péter: Párhuzamok és ellentétek. Adalékok Hermann Heller és Carl Schmitt viszonyához, *Világosság*, 2010. ősz, 137–143.; SZILÁGYI Péter: *Hermann... i. m.*

⁶² Vö. SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, vál., ford., szerk. Cs. Kiss Lajos, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002.

Az államjelenség azonosítására, leírására szolgáló szuverenitásfogalom jelentése, a jelentés változásai, igazodva Schmitt fogalomszociológiai eljárásához,⁶³ a modern állam fejlődésének összefüggésében, azaz az állam szerkezetváltozásaira vonatkoztatva értelmezhető. Az abszolút állam korszakában, amikor az állam a szuverén (monarcha) által egyértelműen rendelkezett a politikai monopóliumával, a politika és a politikai nem különült el, a szuverenitásfogalom alkalmas volt az állam politikai és jogi egységének az azonosítására és leírására. Az államszervezet differenciálódásának monarchikus fokán az állam és az államszerv szuverenitása közötti különbség még nem volt konstitutív, mivel a monarchikus elv integrálta az ún. hatalmi ágakat, az angolszász és kontinentális fejlődésben eltérő módon. A modern állam fejlődésének első szakaszában fenntartások nélkül lehetett a szuverenitás fogalmát az állam politikai autonómiájának (autarkeia) a leírására használni egy természetjogilag megalapozott monarchikus legitimitásfelfogás keretében. A nemzetközi jogban ettől kezdve a szuverenitás kifejezéssel jelölik az államok politikai szabadságát, amely az állam önállóságának és függetlenségének vonatkozásait foglalja magába.⁶⁴

A modern állam fejlődésének második szakaszában, a liberális-alkotmányos állam korszakában kezdődött el az a folyamat, melynek során a szuverenitásfogalomból kioldódott a politikai jelentés, s a szuverenitás tisztán közjogi fogalommal vált. Ebben az értelemben állítható, hogy a szuverenitás, mint a politikai problémájának újkori kifejeződése, *eljogiasodott*. Ekkor vált uralkodóvá a liberális-jogpozitivisták felfogás, amely az állam politikai egységét alapvetően jogi egységként fogta fel és tisztán jogi (közjogi) fogalmakkal írta le. E fejlődési szakaszt szemantikailag a jogállam, illetve joguralom legitimitációs doktrínáinak kidolgozása és fokozatos uralomra jutása jellemezte, ami azzal a következménnyel járt, hogy az államjelenség értelmezését a jogtudományi diskurzusban a jogelmélet képes volt monopolizálni.

Az államfejlődés harmadik szakaszában Schmitt a totális állam fogalmával, a politikai (das Politische) és a politika (die Politik) megkülönböztetésével, illetve a „politikai totálissá válásának képletével” írja le az állam és társadalom viszonyának megváltozását, azt az új strukturális helyzetet, amelyet a liberális-pozitivisták jogállamfelfogás a maga normativista nézőpontjából már nem képes objektíven és tárgyyszerűen megragadni. Itt egyfelől az államszervezet átalakulásáról, a politika önálló tárgyi területének az államból történő kiválásáról (Ausdifferenzierung), a parlamenten kívüli politikai pártok kialakulásáról, másfelől a demokratizálódási folyamat történelmi-szociológiai tényszerűségéről van szó, arról a folyamatról, amikor a társadalom a politika közvetítésével benyomul

⁶³ Vö. SCHMITT, Carl: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1922.

⁶⁴ Az államok politikai szabadsága pozitív értelemben *önállóságot*, azaz az államcélok szabad meghatározását, negatív értelemben *függetlenséget*, azaz más államok célmeghatározó hatalmától való mentességet jelent, az „autarkeia” vagy „autonómia” eredeti értelmében. A modern államot, szemantikai síkon, a protestáns „teonómia”, különösen a kálvini-puritán szövetségteológia (Bundestheologie) szabadította fel a katolikus egyházi kereszténység értelmezési monopóliuma alól. Ezzel a politikai probléma értelmezése – hatalom legitimitási alapjának, illetve a barát/ellenség-megkülönböztetésnek a meghatározása – és az alkalmazás kérdésében való döntés a szuverén kizárólagos kompetenciakörébe került.

az államba. Schmitt szerint a liberális-pozitivista jog- és államtan menthetetlenül ideologikussá vált, fogalmaival nem leírja, hanem leárnyékolja az új szerkezeti helyzetet. Ezért államelméletében és alkotmányelméletében egyértelművé teszi, hogy a szuverenitás jogi (alkotmányjogi és nemzetközi jogi) fogalma már nem alkalmas az állam politikai és jogi szerkezetének a leírására, az állam politikai minőségének, jellegének azonosítására.⁶⁵ A *Politikai teológia* és *A politikai fogalma* című írások, illetve ez utóbbi 1927-es és 1932-es változatai⁶⁶ jelzik az államelmélet kidolgozásának lépéseit, egyfelől az ismeretelméleti-módszertani, másfelől az alapfogalom meghatározásának tárgyi, megalapozáselméleti szempontjából.

A *Politikai teológiában* a szuverenitás perspektivikus módszer- és tárgyvonatkozású határ- és alapfogalomként jelenik meg.

- a) Ismeretelméleti-módszertani szempontból a szuverenitás perspektivikus fogalom, amely a normális és abnormális helyzet (Ernstfall) nézőpontjait „egyesíti”. Az abnormális helyzet szabályozására vonatkozó *kivételes állapot* (Ausnahmезustand) módszertani fogalmával Schmitt megváltoztatta a jogi érvényesség vizsgálatának nézőpontját. A normatív érvényesség mellett – Max Weber megkülönböztetését egzisztenciális és fogalomrealista nézőpontból átértelmezve (és persze erősen dramatizálva!)⁶⁷ – bevezette az empirikus érvényesség szempontját. Ennek megfelelően a jogtudományi megismerésen belül két, funkcionálisan egyenértékű megfigyelői pozíciót különböztetett meg, és hallgatólagosan azt állította, hogy az államjelenség azonosítása és teljes leírása csak e két pozícióból kiindulva lehetséges.
- b) A tárgykonstitúció vonatkozásában azt állította, hogy a szuverenitásfogalom jelentésének történelmi és szociológiai elemzésével, amit fogalomszociológiának nevezett, lehetségessé válik a jog szubsztanciális forma fogalmának a joglogikai meghatározása. Ennek keretében először tesz kísérletet a jogelmélet államtani megalapozására, illetve megfordítva: az államtan jogelméletből történő kiemelésére és önállóságának bizonyítására. Ezzel szakít a tárgy jog/állam-megkülönböztetés szempontjából történő tematizálásával, és – még a jogfogalom meghatározásának műveleti körén belül

⁶⁵ Az állam és az államszerv szuverenitása közötti különbségtétel a nézőpontváltás szempontjából nem konstitutív: a szuverenitás kifejezés használatának szabályait az alkotmányjogi és nemzetközi jogi diskurzusban definiálják, amelyben jogi nézőpontból azonosítják az államot, mint elsődlegesen politikai létezőt. Az így értett szuverenitás a bel- és külpolitikai vitákban válik olyan „politikai” alapfogalommá, amely jellegénél fogva, s ez paradox, elfedi az állam politikai lényegét, pontosabban annak csak az egyik vonatkozását teszi hozzáférhetővé a joron keresztül.

⁶⁶ SCHMITT, Carl: *Politische... i. m.*; SCHMITT, Carl: Der Begriff des Politischen, *Politische Wissenschaft*, Heft 5, Probleme der Demokratie, Dr. Walter Rothschild, Berlin–Grünwald, 1928, 1–34. SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen*, Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1932.

⁶⁷ A jogot normaként, tisztán normatív érvényesség-összefüggésként felfogó jogelmélet nyelveméleti megközelítéséről Schmitt az érvényesülés cselekvéseméleti összefüggésének síkjára helyezi a problémát. Ezzel számot vett azzal az elemi tapasztalattal, hogy a jog érvényessége a szöveg (jelentés) és a cselekvés (intencionalitás) párhuzamos értelemsíkjain jön létre, amelyek felcserélhetetlenek, de egymással létszerűen és funkcionálisan érintkeznek. Bár az érvényességprobléma ilyen megközelítése Schmitt számára magától értetődő volt, azonban nem vetette fel az értelemsíkok kapcsolódásának természetére, lehetséges formára irányuló előzetes kérdést, és csak utalásszerűen jelezte a saját, az egzisztenciafilozófia és a fogalomrealizmus irányába mutató megoldását.

mozogva – bevezeti a politika/állam-megkülönböztetés nézőpontját a jogelméleti és államelméleti diskurzusba. A jog létezése ennek a megkülönböztetésnek az értelmében írható le az érvényesség (Geltung) fogalmával, csak így, az egzisztenciális érvényesség (határhelyzetben való döntés) nézőpontjából kapcsolható össze a társadalmi rend felépülésének problémásíkján az állam politikai konstitúciójával. A szuverenitásfogalom ezáltal képes világosan kijelölni a kapcsolódásoknak azt a tartományát, amely konstitutív a jog és az állam létezése és megismerése szempontjából.

- c) Határfogalom. A szuverenitás, mint határfogalom a tárgymegragadás *leíró* funkciót betöltő kategóriája,⁶⁸ amely a jog tapasztalati érvényességének a síkján⁶⁹ teszi elméletileg megismerhetővé az állam és a jog viszonyának szerkezetét, s egyáltalán a jogi normativitás eredendően egzisztenciális feltételezettségét. A tapasztalati érvényesség kifejezést erre a tényállásra tekintettel ki kell egészíteni az „egzisztenciális” jelzővel. Az érvényességnek ezen a síkján válik felismerhetővé a norma és döntés megkülönböztetésének az értelme, valamint összekapcsolódásuk szerkezete, itt lehet világosan megkülönböztetni, mint egzisztenciális formameghatározásokat, azokat a módokat, illetve teljesítményeket, ahogyan, illetve amelyekkel hozzájárulnak a társadalmi rend felépüléséhez. A norma általánosságának a síkján a jognak az állammal szembeni normatív elsődlegessége (normatív érvényesség) érvényesül a jogalkotói és jogalkalmazói aktusokban, míg az általános alá nem besorolható kivételes esetben való döntés helyzetében az államnak a joggal szembeni egzisztenciális elsődlegessége, amely csak a jogi általánosság szempontjából, pontosabban annak hiánya folytán nevezhető „normatív semminek”, egyébként az egzisztenciális érvényesség megmutatózásának, „betörésnek” (Einbruch) a helye.⁷⁰ Ennek megfelelően a szuverenitás egyfelől a normatív és egzisztenciális érvényesség, másfelől az intézményesültség és személyesség síkjait határoló és összekötő alkotmányjog-elméleti, illetve alkotmányelméleti fogalom.
- d) Alapfogalom. A szuverenitás az elméletalkotás megalapozási szakaszában *leíró* funkciót betöltő műveleti fogalom. A szuverenitás alapfogalom-funkciójában joglogikai (!) szükségszerűséggel mutatja fel a jognak az államhoz való kötöttségét, illetve a jognak az állam általi feltételezettségét, valamint e kötöttség, illetve feltételezettség nem jogi, de szükségképpen jogra vonatkozó egzisztenciális alapját. A szuverenitásfogalom e használatát Schmitt különös világgossággal a diktatúraelemzésben⁷¹

⁶⁸ A leírás az elméletalkotás műveleteinek meghatározása és végrehajtása szempontjából implikálja az *előírást*, azaz a teoretikus értelemben vett normativitást.

⁶⁹ Schmitt a szociális rend integrációs problémájának statikai és dinamikai megközelítését, az érvényességfogalom konstrukciójához igazodva, fejlődéstörténeti-szociológiai kontextusban értelmezi (vö. SCHMITT, Carl: *Politische Theologie... i. m.*, III–IV.; SCHMITT, Carl: *Semlegesítődések... i. m.*).

⁷⁰ Schmitt az empirikus (szociológiai) érvényesség fogalmát értelmezi át egzisztenciális érvényességgé, amely a kivételes állapotról hozott döntésen keresztül a politikaihoz kapcsolja a jogot, és egyértelmű utalást tartalmaz a „kötelesség”, „kötelezőség”, a „kell”, „kellene” kifejezésekkel jelölt normativitás nem jogi formájára.

⁷¹ Vö. SCHMITT, Carl: *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1928.

mutatja be, s ezzel a jogtan és az államtan közötti kapcsolat funkcionális és logikai szükségszerűségét bizonyítja helyzetnézőpontból: a jogelmélet államelméleti (rendkívüli helyzet), illetve az államelmélet jogelméleti (normális helyzet) megalapozásának műveleteiben.⁷²

Schmitt államelméleti kutatási programjában a *Verfassungslehre*⁷³ és *A politikai fogalma* párhuzamos megírása jelentett döntő fordulatot. A *politikai fogalmában* a határ- és alapfogalmi státust a szuverenitás helyett a politikai (das Politische) foglalja el, ami mind a tárgyleírásban, mind az államelmélet megalapozásában egyértelműen jelzi a szociológiai nézőpont kiterjesztését, illetve annak differenciált alkalmazását. A fordulat abban áll, hogy Schmitt ezen a ponton a fogalomszociológiai megközelítést és elemzést kiegészítette a totális állam és a politikai fogalmaival konkretizált struktúraszociológiai megközelítéssel, s ezzel a módszerként felfogott politikai teológiát módszertani értelemben teljes fogalmára hozta. A szociológiai megközelítésnek a bevonása (integrációja) a jogelméleti és államelméleti megismerésbe így vált teljessé. Ezt jelzi és dokumentálja *A politikai fogalmához csatolt Semlegesítő és depolitizálódás* című tanulmány is.⁷⁴ Schmitt álláspontja szerint a „kivételes állapot” és a róla való „döntés”⁷⁵ alkotmányjogi fogalmaival államra vonatkoztatott módon meghatározott szuverenitásfogalom alkotmányelméletileg leárnyékolja az állam politikai dimenzióját, nem alkalmas a politikai problémájának fogalmi megragadására, a modern állam funkció- és szerkezetváltozásának a leírására. A szuverenitás helyett Schmitt a politikai fogalmát tette az államelmélet alapfogalmává, amelyet ezzel elváltasztott az alkotmányelmétől. A politikai fogalma az európai modernitás aktuális végállapotában a totális állam fogalmával leírt strukturális helyzetet azonosítja, értelmezi, így a két helyzetvonatkozású fogalom elválaszthatatlan egymástól. A kritériumfunkciójára visszavezetett, tisztán formálisan⁷⁶ meghatározott politikai fogalma *joglogikailag* már olyan komplex társadalomvonatkozású határ- és alapfogalom, amely a társadalmi rendkonstitúciójának a problémásíkján lehetővé teszi az állam, a jog és a politika, pontosabban: az állam jogi és politikai funkcióinak és alkotóelemeinek a világos megkülönböztetését, párhuzamos, egymásra vonatkoztatott elemzését. Az elemzés konstitutív háttérösszefüggését

⁷² Ezen a ponton láthatóvá válik a megalapozási eljárás Schmitt által felfedezett alapproblémája: a kiindulópont (teoretikus döntés „helye”) és az alapfogalom (szuverenitás) két helyzetfüggő nézőpont együttlátásával, az állam két specifikus funkciójának együttgondolásával határozható meg.

⁷³ Vö. SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1928.

⁷⁴ Vö. Cs. Kiss Lajos: *A totális állam... i. m.*

⁷⁵ A „kivételes állapot” és a normatív jogi érvényességet felfüggesztő – pontosabban: zárójelbe helyező, és csakis ebben az értelemben – „abszolút” döntés fogalmaival meghatározott szuverenitás az alkotmányjog, illetve alkotmányelmélet érvényességi körén belül marad.

⁷⁶ A fogalomalkotás formális eljárásának alkalmazásával Schmitt a politikait ideológiamentes szimmetrikus ellenfogalomként definiálta és leválasztotta a politikai diskurzusról. Jóllehet egy más, *realista* értelemben formális fogalomalkotási eljárással, de Max Weberhez hasonlóan Schmitt is a tudomány és politika szigorú elválasztására törekedett, bármilyen nehéz is ezt belátni azon nem jogász szerzőknek, akik a politikai mítoszokképződés síkján, a demonizálás nyílt vagy rejtett szándékával közelítettek, illetve közelítenek e vitatott közjogász életművéhez (vö. Cs. Kiss Lajos: *i. m.*).

a modern állam fejlődéstörténetének dialektikus folyamata jelenti, amelyben a szellemi-tárgyi területek (vallás, művészet, tudomány, gazdaság, politika, jog, erkölcs) elkülönülése lejátszódik, és elrendeződésük, egymáshoz és az államhoz való viszonyuk történelmi-szociológiai leírása lehetővé válik.

Az állam fogalma ebben az értelemben előfeltételezi a politikai fogalmát, s ezáltal válik hozzáférhetővé a fogalomalkotás számára a szuverenitásfogalom jelentésének az államin túlmutató politikai dimenziója. A *Politikai teológia* fogalomszociológiája ennek megfelelően egészül ki a strukturális elemzéssel, s erre tekintettel állítjuk azt, hogy a tudásszociológia tudományos formája, Mannheim Károly műve, módszertanilag komoly befolyást gyakorolt Schmittre, függetlenül attól, hogy erre a hatásra Schmitt egyáltalán nem utal, s a hatástörténeti kapcsolat nyomai is csak közvetve, a problémafelvetés és a fogalomhasználat azonosságai alapján fedezhetők fel.

Az állam politikai fogalma tehát a társadalmi rend integrációjának problémájára kínál megoldást: egy nép politikai létezésének egzisztenciális formáját, illetve az abban képződő mindig relatív politikai egységet jelöli. Ez a relatív politikai egység, bár létszerű előfeltétele a jogi egységnek, de azt sem ontikusan, sem ontológiailag nem előzi meg. Az állam fogalma a specifikus jogi funkció és alkotórész nélkül Schmitt számára is elgondolhatatlan. Itt pusztán arról a politikai teológia fogalmával azonosított módszertani problémáról van szó, mely szerint az államjelenség teljes leírásának követelményét csak a két funkcióspecifikus nézőpont együttes alkalmazása, szinoptikus egymásra vonatkoztatása és a fogalomalkotásban való érvényre juttatása teszi lehetővé. Ezért Schmitt számára az állami egység, mint a társadalmi rend egzisztenciális feltétele, mindig a politikai és jogi egységet jelenti.⁷⁷

Az államelméleti kutatási program jelzett fordulatát azért nem szabad szem elől téveszteni, mert világossá teszi egyfelől a „kivételes állapot” módszertani jelentőségét, másfelől azt, hogy a modernitásnak a totális állam és a politikai fogalmával leírt új strukturális helyzete a maga egészében egyfajta metafizikai kivételes állapotként, azaz globális határhelyzetként, vagy krónikus rendkívüli állapotként jelenik meg, amelyben Schmitt meggyőződése szerint a politikának (*die Politik*) kell központi területté válnia.⁷⁸

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak, Schmitt szerint, lehetséges „jog előtti vagy jogon kívüli létezése”. Az állam mindig jogállam, azaz mint intézmény eleve jogrendként is létezik, de nemcsak jogból – azaz jogi normákból, illetve jogi normákat aktualizáló döntésekből – áll, nemcsak jogi funkciója van, hanem van egy, a jogból nem levezethető politikai alkotórésze és létszerű funkciója. A kettő nem választható el egymástól, csak együtt elgondolva lehet az államot tárgynak megfelelően azonosítani és róla teljes leírást adni. Azonban az állam politikai, jogitól független alkotórésze és funkciója csak a kivételes állapotban, illetve a modern totális állam strukturális helyzetében válik láthatóvá és megismerhetővé. Schmitt ezért tulajdonít alapvető módszertani jelentőséget a kivételes állapot

⁷⁷ Ebből az következik, hogy ahol kizárólag a pusztá önkény, a tetszőlegesen bárki által alkalmazható erőszak „uralkodik”, ott nem beszélhetünk sem uralomról, sem államról.

⁷⁸ Vö. SCHMITT, Carl: *Semlegesítődések... i. m.*; Cs. Kiss Lajos: Egy keresztény Epimétheusz. In: SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, 56–67., 241–286.

(jogrend) fogalmának, amelyet 1927-től szociológiailag általánosít. A *Politikai teológiában* a szuverenitás (alkotmányelmélet), *A politikai fogalma* című írásban a politikai fogalmával (államelmélet) kísérli meg, megítélésem szerint sikerrel, az állam nem jogi alkotórészét azonosítani és leírni. Mindebből az következik, hogy az állam, mint jogi és politikai intézmény, csak a rend átfogó nézőpontjából, paradoxonként gondolható el, s a jogelmélet megalapozása ebben az értelemben lehetségessé válik az államelmélet felől is.⁷⁹ Ez a megalapozási összefüggés világosan megjelenik az államelméletnek az alkotmányelmülethez, illetve az alkotmányjog és a nemzetközi jog elméletéhez való viszonyában. Schmitt fel-fogása megfordítása, illetve pandanja a posztklasszikus jogelméleti pozitivizmus, és első-sorban Kelsen kiindulópontjának, amely „az állam fogalma előfeltételezi a jogi fogalmát” képletével írható le.

3. A harmadik stratégia elutasítja az állam jogelméleti semlegesítésére irányuló törekvéseket, azaz kitarat az államjelenség önálló fogalmi megragadásának szükségessége, az önálló államelmélet létjogosultsága mellett. Azonban nem foglal világosan állást az állam teoretikus eljogiasításának versus politizálásának kérdésében, és nem tesz kísérletet a jogelmélet és államelmélet közötti megalapozási kapcsolat értelmezésére, még közvetve sem, lényegében az összehangolás problémaként sem létezik a számára. Itt érdekes és rengeteg fogalmi és diszciplináris zavart okozó kivételt képeznek a jogelmélet politika-filozófiai megalapozásának hazai kísérletei. E kísérletek szerint a jogelmélet nem az államelméletből, hanem „*alapvetően a politikai filozófiából meríti teoretikus energiáit*”,⁸⁰ s abból kell kiindulnia, hogy a jog, mint politikai intézmény kifejtéséhez nincs szükség az államelméletre, mint önálló konstrukcióra.⁸¹

5. ÁLLAMTAN ÉS ÁLLAMELMÉLET

Az itt következő fejtegetések célja, hogy konszenzusképes kiindulópontot rögzítsen az „államtan” és „államelmélet” kifejezések jelentését és használatát övező szemantikai zavarok tisztázásához. Az államtudományok intézményesítésének jelenlegi szakaszában különösen fontos, hogy egyértelművé váljon mind a diszciplína, mind a tantárgy

⁷⁹ Az államjelenség teljes leírása csak a funkciódifferencia-paradoxon formulájával azonosított tényállásnak a szem előtt tartásával lehetséges. Ehhez lásd Cs. Kiss Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása, *Jog – Állam – Politika*, 2010/3, 26–32.

⁸⁰ Ehhez lásd BÓDIG Máttyás: Jogelmélet, államelmélet, politikai filozófia: néhány módszertani összefüggés. In: szerk. SZIGETI Péter: Államelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcselet, *Leviatán* (különszám), 2004, 145–163.

⁸¹ *Uo.*, 159. A jogfenomén kettős, társadalmi gyakorlatként és politikai intézményként történő azonosítása és ennek megfelelő leírása az ún. tartalmi jogelmélet nézőpontjából (előfeltételezve a társadalom és állam megkülönböztetését), lényegében az állam tág és szűk fogalmához igazodik, így nem képes kikerülni az államot, mint önálló elméletalkotási problémát. Ezek a kísérletek, hasonlóan Kelsen és Hart eljárásához, az államprobléma kikerülései és elleplező átírásai. Alkalmadtán a Szíriában, Irakban, Afganisztánban, Törökországban, Ukrajna keleti részén tett körutazás, vagy akár a világtörténelemmel való behatóbb ismerkedés nagymértékben hozzájárulhat az optikák átállításához.

megnevezése. Az általános államtani kutatási irányhoz sorolható szerzők egyike⁸² figyelemre méltó erőfeszítést tett a szemantikai zavar megszüntetésére, azonban kiderült, hogy ilyen zavar voltaképpen nem is létezik, számára a kettő egyszerűen ugyanazt jelenti.⁸³

Az „allgemeine Staatslehre” a német–osztrák államfejlődés és filozófiai-tudományos kultúra terméke, s mint ilyen, a németiség szellemi kontextusában vált önálló tudományos műfajjá, az univerzalitás igényével fellépő államelméleti kutatások alapjává, az általánosítás és viszonyítás kiindulópontjává. A német–osztrák általános államtan történelmi fejlődését az államtudományok csoportján, illetve a jogtudományon belül az államjelenség jogi, politikai, szociológiai megközelítéseinek versengése határozta meg. Ebben a versengésben formálódtak ki az állam tudományos kutatásának alapmodelljei, amelyek az államelméletben napjainkig a paradigmaképződés alapjául szolgálnak, legalábbis a jelen áttekintés alapjául szolgáló államfelfogás szerint.

Az államtan (Staatslehre) német kifejezés láthatóvá teszi az általános államelmélet eredendő történelmi-kulturális kontextushoz való egzisztenciális kötöttségét, és megjelöli az állam tág (országállam) fogalmával leírt alaphelyzetet, amely minden államtudományi megismerés szükségszerű előfeltétele, de nem feltétlenül kiindulópontja. A német kultúrkörben az államtan keletkezése és fejlődése lényegében körülhatárolja az általános államelmélet lehetséges konstrukcióinak azt a horizontját, amelyen az eltérő történelmi államfejlődések keretében kialakult államfelfogások azonosíthatóvá, értelmezhetővé válnak. Az államtan kifejezés használata egyértelműen az államjelenség elméleti megragadásának történelmi-kulturális kontextushoz kötöttségére utal, arra az egzisztenciális alaphelyzetre, amelyben minden történelmi államfejlődés valamilyen formában ki kell, hogy alakítsa a saját államiságát fogalmilag kifejező különös „államtanát”. A kifejezés ezt az egzisztenciális alaphelyzetet jelöli. Erre tekintettel értelmezhető az „államtan” és „államelmélet” kifejezések használatában fennálló, eddig tisztázatlan különbség is. Az „államtannal” szemben a társadalomelméleti megközelítésben használt „államelmélet” kifejezés az államiság egzisztenciális alaphelyzeteinek az általánosítását, vagy másként,

⁸² A szerző könyvének Az államtan történetének vázlata című első fejezetében száznyolc oldalon keresztül, informatív módon tárgyalja tudománytörténeti és rendszertani szempontból a diszciplína formálódását (vö. TAKÁCS Péter: *Államtan... i. m.*, 13–120.), de nem sikerül eloszlatnia azt a kifogást, hogy itt csupán egy „német kuriózumról” van szó (vö. JAKAB: *i. m.*).

⁸³ A mű az „államtan” elnevezés alatt tárgyalja az „államelmélet” alapkérdéseit, s következetesen szinonimaként és változtatva használja a két kifejezést. Ezzel szemben számunkra létezik szemantikai zavar, a „német kuriózitás” kifogását komolyan veendőnek, gondolatébresztőnek és csatlakozóképesnek tartjuk. A szociológiai társadalomelméletek problémahorizontján mozogva, egy radikalizált funkcionális nézőpontjából lehetségesnek tartjuk, hogy a szokásos tudományos nyelvhasználat mögé kérdezzve, a két kifejezés – tan (Lehre) és elmélet (Theorie) – jelentésében meglévő névleges, etimológiai különbségből kiindulva értelmesen különbséget tegyünk az „államtan” és „államelmélet” között. Azt állítjuk, hogy a Lehre és a Theorie kifejezésekkel az államelméleti megismerésben megkülönböztethető és azonosítható egyfelől az általánosítás két (történelmi és funkcionális) formája, másfelől az elméletalkotás két (szinoptikus és szintetikus) eljárása. Ebben a megközelítésben az „államtan” és „államelmélet” kifejezések különböző, de egymáshoz kapcsolódó kutatási programok leírására szolgálnak. A probléma részletesebb kifejtéséhez lásd Cs. KISS, Lajos: *Wie ist staatstheoretische Grundlagenforschung möglich? Entwurf und Strategie*, Manuskript, Budapest, 2016, 6–10.; valamint jelen tanulmány 8. lábjegyzete.

a különös államtanok formájában kifejezett államjelenség közös értelmezési horizontra emelését jelöli; ezen a horizonton formálódnak ki az államjelenség jogi, politikai és szociológiai nézőpontú értelmezései. Ebben az értelemben államelméleti szempontból az angol-szász államfejlődésben kialakult államfelfogás nem tekinthető alternatív alapmodellnek, hanem a három alapvető megközelítés összjátékában azonosítható különös modellváltozatnak. Ezt bizonyítja többek között a Rechtsstaat és a rule of law kifejezésekkel jelölt államiság-tényállások kölcsönös lefordíthatósága is.⁸⁴

6. TUDOMÁNYETIKAI MEGJEGYZÉS⁸⁵

Az „állam létezik, az államelmélet elenyészik” tézis szerkezetében hallgatólagosan egy tudományelméleti és tudományetikai paradoxonra történő utalás (szemantikai tény) rejlik. Ennek a ténynek (utalásnak) az elemzése része az államelméleti állapotfelvételnek, és remélhetőleg további felvilágosítással szolgál a tudomány és a politika problematikus viszonyának megértéséhez. Amikor a bel- és külpolitikai vitákban, különböző tematikai síkokon és ügyek kapcsán az állam konkrét céljait, feladatait, funkció-, ható-, cselekvőképességét, tevékenységeit, felelősségét vagy felelőtlenségét problematizálják, s ezzel az állam létezését bizonyítják, egyúttal a versengő politikai értelmezések erőterében, az ideológiai kontextusában az állam „lényegéről”, „természetéről” folytatnak kiélezett polémiát.⁸⁶ Az államelméleti megismerés számára a politikai (és jogi) diskurzus jelenti az alapvető kihívást, mivel a kutatásban a tényleges ideológiai mintázat értékvonatkozásaihoz, illetve azok lehetséges kombinációihoz igazodva határozódnak meg a teoretikus döntések alapjául szolgáló kutatói relevanciák (indíték, cél, feladat, tárgy, jelentőség), mégpedig a kutató személyes politikai világnézete és a tudományrendszerben elfoglalt pozíciója által feltételezett módon. Ebből az következik, hogy nem lehetséges sem előfeltevésektől, sem

⁸⁴ Vö. Uo.

⁸⁵ A tudományetikai megjegyzés két korábbi szövegből kiemelt gondolatmenet több ponton módosított, kiegészített változata, és az államelméleti-államtudományi kutatás helyzetértelmezésére való alkalmazása. (Vö. Cs. Kiss Lajos: Köszöntő. *Jog – Állam – Politika*, 2009/1, 5.; Cs. Kiss Lajos: Előszó. In: Cs. Kiss Lajos: *Herbert L. A. Hart jogtudománya kritikai kontextusban*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 19–21.)

⁸⁶ Az államról alkotott normatív képzetek az egzisztenciális érvényesség vagy érvénytelenség alternatívájának összefüggésében válaszolnak a „Mi az állam és milyennek kell vagy kellene lennie?” kérdésre. A politikai vita résztvevői a legitim vagy illegitim hatalom, illetve a barát vagy ellenség csoportosítás megkülönböztetéséhez igazodva konstruált aszimmetrikus ellenfogalmakkal, illetve fogalompárokcal – úgymint demokrácia vagy diktatúra, demokrácia vagy autokrácia, jogállam vagy nem jogállam, szabadság vagy elnyomás, igazság vagy hazugság, racionális vagy irracionális, és így tovább – normatív módon érvelnek az állam rendeltetésének és igazolásának nézőpontjából, egyidejűleg törekedve az államhatalom megszerzésére és az államegység fenntartására. Amennyiben a politikain kívüli társadalmi-kulturális területek (gazdaság, vallás, művészet, jog, nevelés, intimszféra) funkcióspecifikus diskurzusaiban normatív képzetek alkotnak államról, akkor ezek a képzetek már eleve a politikai kommunikáció elemei, mert az állammal kapcsolatos bármely értékelő állásfoglalás a tényleges ideológiai mintázat elrendeződéséhez igazodik és bevonódik a politikai vitába. A tudományos és politikai állammegértés közötti viszony értelmezéséhez lásd az államelméleti megismerés tárgyhoz kötöttségének, az előfeltevés- és értékmentességével kapcsolatos fejtegetéseket.

értékvonatkozásoktól független, „szabadon lebegő” államelméleti megismerés. De ez nem jelenti sem azt, hogy az államelmélet művelője közvetlenül résztvevőjévé válik a politikai vitának, sem pedig azt, hogy az államelmélet tudományos formája feloldódik az ideológiában. A paradoxon abban van, hogy az államelméleti megismerés szükségképpen kapcsolódik a politikai diskurzus ideológiai államfelfogásaihoz, azaz számára a kutatási relevanciákat meghatározó impulzus a tudományon kívülről jön, de ezáltal nem veszendőbe sem a tudományhoz való kutatói kötődés, sem az államelmélet tudományossága: az igazságeszme és az objektivitási-tárgyszerűségi elv – a tudomány megismerési funkciójához való szükségszerű kapcsolódás következtében – sértetlen marad. Az előfeltételhez és értékvonatkozáshoz való kötöttség módszertanilag, szigorúan tudományon belüli értelemben, nem zárja ki a politikailag „semleges”, tartalmi ideológiai elvárásoktól és állításoktól „mentes”, s az ebben az értelemben „tisztá” államelméleti megismerés lehetőségét.⁸⁷ A kötöttség tehát ismeretelméleti-módszertani szempontból pusztán azt jelenti, hogy elkerülhetlenné válik a határmegvonási probléma konszenzusképes megoldása demarkációs elméletek kidolgozásának formájában, a tudomány- és hivatáseszme szempontjából pedig egyszerűen azt, hogy az államelmélet művelője kész belebocsátkozni a tudomány és politika viszonyának felelősségetikai paradoxonjába. Az „ügy szolgálata” mint kötelesség ennek a paradoxonnak a vállalása.

Mindezzel arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a fordulat utáni korszak politikai (és jogi) vitái a tudományos önértelmezésüket illetően is fontos vonatkozási pontot jelentenek a magyar államelmélet és az államtudományok számára. Ez a tudományos önértelmezés – amely a tárgyhoz kötöttség ténye folytán szükségképpen konkrét politikai szerkezetekhez és folyamatokhoz kapcsolódik, illetve azokkal párhuzamos – nemcsak a kutatási problémák rangsorolásában, a témák és relevanciák meghatározásában fejeződik ki, hanem a tudományetikai beállítódásban és perspektívaválasztásban is.

⁸⁷ A tudományos diskurzus állammegértése, az államelméleti megismerés, hasonlóan más megismerési módokhoz, specifikus tárgyhoz, illetve problémához kötött. Az államelméleti megfigyelő tárgyhoz kötöttsége, a belső (résztvevő) és külső (semleges) megfigyelői pozíciók kapcsolata csak paradoxonformában írható le: a megfigyelő két vonatkozásban is „része” (hatásegysége) a tárgynak, amellyől függetlenül kell magát, ha eleget akar tenni az objektivitás és tárgyszerűség módszertani követelményeinek. Egyfelől szoros értelemben „része” az állam *tág* fogalmával jelölt konkrét szociális rendnek, vagy szokásos kifejezéssel: „a társadalomnak”, mint életvilágnak (magánemberi minőség) és mint funkcióspecifikusan elkülönült társadalmi területnek, a tudományrendszernek (tudósi minőség). Másfelől szoros értelemben „része” az állam *szűk* fogalmával jelölt állami – politikai és jogi – rendnek (alattvalói, állampolgári minőség). Mivel a szociológiai társadalomelmélet érvényteleníti a társadalom és állam újkori megkülönböztetését, azaz a társadalom vagy szociális rend, mint olyan, nem létezik önmagában csak országállamok egzisztenciaformájában, ezért a tárgyhoz kötöttség tényéből az következik, hogy planetáris értelemben nem lehetséges államon kívüli megfigyelői pozíció: a „kívül” mindig egy másik államot, illetve államokat jelent. A tárgyhoz kötöttség ténye a kiindulópontja, a demarkációs elmélet a megoldása az ismeretelméleti-módszertani problémának, azaz a belső (résztvevő cselekvő), és a külső (semleges, de nem értékmentes) megfigyelői pozíció szigorú elválasztásának. Az államelméleti megismerés a tárgyhoz kötöttség tényéből következően tehát szükségképpen kapcsolódik a tudományon kívüli állammegértés politikai, jogi, vallási formáihoz, azonban ez a kapcsolódás csak a témák és relevanciák meghatározásának formájában válik a megismerés elemévé. A beállítódást és perspektívát, a kommunikáció jellegét és „logikáját” illetően a politikai és tudományos diskurzusok közötti funkcióspecifikus különbözőség nem hidalható át.

Az európai államiság mibenlétéről, a szuverenitás természetéről, a nemzeti és európai alkotmányozás viszonyáról, a jogállami joguralom megvalósításának nemzetállami formáiról folyó politikai (és jogi) diskurzusban az alkalmazkodás vagy önállóság, az utánzás vagy eredetiség, a másolás vagy a hagyományörzés révén újat alkotás alternatívájának nézőpontjából, de a kiegyenlítések és közvetítések fontosságát hangsúlyozva fogalmazódnak meg az álláspontok. A tagállamok lényegében ennek az alternatívának a keretében hozzák meg a mértékadó politikai (és jogi) döntéseiket. Jóllehet nem annyira kiélezett formában, mint a politikában,⁸⁸ de a magyar államelmélet és államtudomány számára is ennek az alternatívának a keretében kell felvetni a saját értelmességével, hasznával és alkalmazhatóságával, hivatásával és méltóságával kapcsolatos úgynevezett végső kérdéseket. És természetesen ez az alternatíva a szülőhelye azoknak a kételyeknek is, amelyek elkerülhetetlenül megfogalmazódnak a kérdés ilyen formájánál.

Eppen e kételyek tisztázásához kívánunk hozzájárulni az államelméleti helyzetértelmezés számára kiindulópontként szolgáló alternatíva *tudományetikai* lefordításával, illetve újrafogalmazásával. Az alkalmazkodás versus önállóság, utánzás versus eredetiség, másolás versus hagyományörzés alternatívája a következő döntési lehetőségek elé állítja az államelmélet és az államtudományok művelőit. A fordulat utáni magyar állami létezés új helyzetét az európai integrációban és a globális, államközi térben *vagy* sorsszerűségként, azaz uralhatatlan szükségszerűségként fogják fel, amelyhez csak alkalmazkodni lehet, *vagy* olyan folyamatok és összefüggések dinamikus konstellációjaként, amely szerkezetét és tendenciáit tekintve viszonylag átlátható, kutatható, a tudomány belső és külső gyakorlatában megismerő módon uralható, azaz előre jelezhető, kollektív alakítására észszerű, diskurzus- és konszenzusképes javaslatok fogalmazhatók meg.

A *sorsetikai* válasz az államelméleti-államtudományi kutatás szabadságát az alkalmazkodás, utánzás, másolás gesztusaira korlátozza, a nemzetközi, euroatlanti tudománnyal való együtt haladás jelszavával észrevétlenül a sodródás kényelmes stratégiáját ajánlja. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a kutatásban az alkalmazkodás kritikátlanul, megfontolás nélkül elfogadott mércéi válnak kötelezővé, és így fel sem vetődik az önértelmezés igénye, a hagyományhoz való viszony kérdése, az eredetiség problémája. A sorsetikai válasz mintapéldája az euroatlanti jogelméleti-alkotmányelméleti mainstreamhez történő kritikátlan csatlakozás, amely az önálló államelméleti megismerést értelmetlennek és haszontalannak tartja, az államelmélet „államtani hagyományát”, antidemokratikus eredete és beállító-dása miatt politikailag veszélyessé nyilvánítja, az államfogalmat pedig tudománytalansága okán a tudományból kizárni törekszik. Ám ezzel csupán azt érik el, hogy az államjelenség megismerését – anélkül, hogy ennek tudatában lennének – tisztán politikai problémává teszik és kivezetik a tudomány területéről. Ezen a ponton a sorsetikai válasz nyilvánvalóvá

⁸⁸ A politikai vitában az európai és magyar jogállamiság intézményi keretei között megvalósuló joguralmat potenciálisan mindig a rendkívüli állapot nézőpontjából értelmezik, a bel- és külpolitikailag stabil helyzetben is. A mindennapi politikai kommunikációban ez leginkább a demokrácia vagy diktatúra (autokrácia), jogállam (Rechtsstaat) vagy jogtalanság állam (Unrechtsstaat) ideológiakritikai szembeállításában, az aszimmetrikus fogalom párok változó intenzitású alkalmazásaiban fejeződik ki.

teszi a saját ideológiai kötődéseit, és önmagát tudományon kívüli politikai érzületetikaként leplezi le. Ezzel megbomlik a politika és tudomány közötti modern társadalmakra jellemző funkcionális egyensúly, a politikai érzületetika tudományhoz való viszonya „felelőtlené”, a kutatás autonómiáját felszámoló indoktrináció igazolásává válik. A történelmi-politikai tapasztalatok szerint az egyensúly ilyesfajta megbomlásának szélsőséges, s egyben intő példaként a totalitárius berendezkedések szolgáltak, illetve szolgálnak még napjainkban is.

A *felelősségetikai* válasz ezzel szemben a magyar államtudományi hagyomány eredetiségre, újításra való képességéről meggyőződve abból indul ki, hogy az államjelenség önálló, diszciplinárisan elkülönült megismerése értelmes és hasznos vállalkozás. Az államelmélet képes egyfelől a saját helyzetének, és ezzel összefüggésben az államdiskurzus jelenlegi állásának az objektív-tárgyszerű elemzésére, másfelől ennek alapján az államiság kettős perspektívájában történő gondolkodásra. És ami a legfontosabb, az új problémahelyzetben is képes szigorúan a tudomány területén belül maradni. A magyar államelmélet helyzet- és önértelmezése ennek megfelelően tisztán tudományos problémaként, a tanulmányban elemzett paradoxonok feloldására irányuló kísérletek formájában válik szükségszerűvé. Ez a szükségszerűség pedig azt diktálja, arra szólít fel, hogy az államelméletnek, illetve az államtudományoknak a saját fejlődésre, újításra való képességeik kritikai vizsgálatából kell kiindulniuk. Az államelmélet és az államtudományok önállóságának a megteremtéséért folytatott szellemi küzdelem sikerének titka a kritikai beállítódásban rejlik. A kritikai beállítódás, a kritikai teljesítmény lehet a mércéje és garanciája a saját hagyomány megőrzésének, e hagyomány folytathatóságának és új szintre emelésének. Ez a minimális feltétele annak, hogy az államelmélet és az államtudományok maguk (ti. a saját diskurzusukban) dönthessenek diszciplináris jövőjükéről, valamint arról, hogy milyen módon kívánják érvényesülni a hazai és nemzetközi tudományos versengésben.

Ezen a ponton világossá kell válnia az államelméleti-államtudományi diskurzus minden résztvevője számára, hogy *„a valóban szabad kutatás feltételeinek megteremtésében a formális alkotmányjogi garanciákon túlmenően döntő szerepet játszanak a magyar tudományos közösséget tartalmi értelemben összetartó konvencionális hitek, meggyőződések és szabályok. E szabályok lényegüket – a tudományban való összetartozás érzését, generációs élményekben, intézményi tapasztalatokban való gyökerezettségüket, az igazságesszme és az egyéni korlátozhatatlan kíváncsiság egybehangzásait – tekintve láthatatlanok, de megmutatkoznak, hatásukban ideológiamentesek”,* és mint az eddigi fejtegetésekből remélhetőleg kiderült, *„a depolitizálás irányába viszik a kutatást. Ezeknek a hiteknek, meggyőződéseknek és szabályoknak, valamint a hozzájuk kapcsolódó gyakorlatoknak az ápolása a hagyományképződés alapja. Az így keletkező hagyomány a tartalmi feltétele és garanciája annak, hogy a magyar tudományos közösség valóban képes legyen távolságot tartani azzal szemben, ami nem tudomány, valóban képes legyen a tudományon kívüli érdekektől függetlenül a tudományos vitát a saját lehetőségeihez képest politika- és uralommentessé, s ezzel az alkotmányos szabályozás formáit az eleven hagyomány tartalmává tenni.”*⁸⁹

⁸⁹ Cs. Kiss Lajos: *Előszó... i. m.*, 20.

7. EXKURZUS I.

Az államelméleti helyzetkép kialakítása során a következő kérdések megválaszolása vezethet az államelmélet kidolgozása szempontjából termékeny problémafelvetésekhez:

1. A jelenlegi tudománytörténeti helyzetben létezik-e tényleges szükséglet, valóságos és konszenzusképesen igazolható érdekelttség az államelmélet iránt a jogtudományban, s általában a társadalomtudományi kutatásban, valamint a felsőoktatásban? Ha igen, milyen jellegű, hogyan fejeződik ki?⁹⁰
2. A magyar államelméleti diskurzus jelzett paradoxonjai a tudománytörténeti helyzet megfelelő leírását jelentik-e? Ha igen, a paradoxonok feloldhatók-e a helyzetképpen javasolt irányban és módon?
3. Az államelmélet kidolgozása során a kutatók milyen elméleti hagyományokra támaszkodhatnak, illetve kellene, hogy támaszkodjanak? Milyen kritériumok szerint és hogyan ítéltető meg objektíven a viszony a versengő hagyományok között? Lehetséges-e államelmélet eszme- illetve elmélettörténet nélkül? A kutatók milyen indítékok alapján köteleződhetnek el az egyik vagy másik hagyomány mellett? Értelmes dolog-e az államelméleti megismerés értékmentességét követelni, vagy másként: lehetséges-e értékiszabadság (Wertfreiheit), az értékelésektől való mentesség értelmében, az államtudományokban?⁹¹
4. Lehetséges-e államelmélet jogelmélet nélkül, és viszont? Lehetséges-e államelmélet politikaelmélet nélkül, és viszont? Mi a viszonya az államelméletnek

⁹⁰ A kérdések az államelmélet *rendeltetését* vagy *funkcióját* (Mire való? Miért és kiknek fontos vagy nem fontos?) problematizálják, s igazoláselméleti összefüggésében keresik a megoldást. A rendeltetés (funkció) kérdése az államelmélettel kapcsolatban fennálló tudományon belüli és kívüli érdekelttségekre irányul, az igazoláselmélet nézőpontjából adott válasz előfeltételezi a demarkációs probléma valamilyen formában történő megoldását. A társadalmat és az államot aszimmetrikus ellenfogalmakként definiáló politikai diskurzusban értelmesen lehet beszélni az „állam társadalmi (történelmi) rendeltetéséről”, az „állam társadalmi küldetéséről” és így tovább. Ezzel szemben a tudományos diskurzusban – legalábbis az államjelenség szociológiai (társadalomelméleti) felfogását valamilyen formában integráló jogtudományi államtanok nézőpontjából – a társadalom és állam megkülönböztetésén alapuló beszédmód, ha nem is értelmetlen, de nyilvánvaló tévedés, mivel éppen ebben a megközelítésben érvénytelenítik magát a megkülönböztetést, s az államot per se társadalmi jelenségként, pontosabban: a szociális rend konstitúciójának integrációs problémájaként fogják fel. A megkülönböztetést előfeltételező, illetve kiindulópontként a megalapozási diskurzusba bevonó államelméletek *vagy* kimondottan „politikai államelméletek”, azaz a liberális, konzervatív, szocialista, nacionalista ideológiák versengő államfelfogásai, *vagy* a politika és tudomány funkcióspecifikus területei közötti teoretikus homályzóna fogalmi kétértelműségeiben lebegnek.

⁹¹ A kérdések az államelmélet *keletkezésének*, *változásának* eszme- és elmélettörténeti kontextusaira (Milyen tudás- és megismerési formákból és hogyan keletkezett?), az ezekhez való viszonyulás, illetve általánosan az államelméleti megismerés módszertani problémáira irányítják a figyelmet. A kutatási irányok képviselői az európai szellemi hagyomány hermeneutikai, tudásszociológiai, fogalomtörténeti stb. megközelítésű vizsgálatával, a saját elméletalkotási előfeltevéseik és kiindulópontjaik szempontjából tesznek kísérletet a releváns források, előzmények, kapcsolódási pontok tisztázására. A hagyomány megkerülhetetlenségét, konstitutív jelentőségét mutatja, hogy az államelmélet művelői nem pusztán propedeutikai vagy igazolási célból hivatkoznak rá, hanem azért, mert e hagyomány valamely relevánsnak ítélt részéhez, irányzatához kapcsolódva hozzák meg az államelméleti megismerés előfeltevéseivel és kiindulópontjával kapcsolatos teoretikus döntéseket. Jó példa erre a demokrácia-értelmezések hagyományának a folytonossága.

a politikaelmélethez és a jogelmélethez? Miben különböznek és hogyan kapcsolódnak egymáshoz a tartalmi-tematikai érintkezésen, illetve átfedéseken túlmenően; a probléma hogyan, milyen formában jelenik meg a kutatásban és az oktatásban? Az elméletek közötti „helyes” viszony meghatározása az államfogalom milyen típusú konstrukcióját előfeltételezi?

5. Lehetséges-e államelmélet társadalomelmélet nélkül, és viszont?⁹² Az államelmélet hogyan kapcsolódik a szociológiai társadalomelméletekhez? Az államtani hagyományában hogyan jelenik meg a társadalomelméletekhez való kapcsolódás?
6. Az államelmélet milyen értelemben tarthat igényt általánosságra? Lehetséges-e az államjelenőség állammentes, „államon kívüli” megfigyelése?
7. Állam- és jogelmélet, vagy: jog- és államelmélet? Állam- és jogbölcselet, vagy: jog- és állambölcselet? Mi a különbség?
8. Lehetségesek-e államtudományok államelmélet nélkül? Mi a „helyes” viszony az államelmélet és az államtudományok között? Hogyan kapcsolódik az általános államelmélet az államtudományokhoz? Az államelmélet milyen értelemben tekinthető *reflexív* elméletnek, olyan megismerésnek, amely képes „egyszerre” megismerni a tárgyat (állam) és a tárgy megismerőjét (államtudomány), azaz „egyidejűleg” tárgyelmélet és tudományelmélet? A reflexív elméletként felépülő államelmélet vajon mit tud nyújtani az államtudományok számára? Ha elfogadjuk, hogy az államelmélet az államtudományok metaelmélete, akkor helyettesíthető-e más elméletekkel, például az angolszász felfogás szerint a politikaelmélettel és az alkotmányelmélettel vagy az európai mainstream törekvésekhez igazodva a jogelmélettel, illetve az alkotmányelmélettel? Ez a probléma hogyan, milyen formában jelenik meg a kutatásban és az oktatásban?
9. Hogyan függ össze az „állam” és a „kormányzás” elmélete? Ezt az összefüggést milyen megközelítésben és formában tárgyalják a jogtudományban és politikatudományban, a kar, illetve a különböző egyetemek tananyagaiban?
10. A hazai államelméleti vita jelen állásáról adott leírás megfelel-e a tényleges helyzetnek?
11. Értelmes dolog-e tudományelméleti vitát folytatni a határmegvonási problémáról, és szükséges-e törekedni az államelméleti diskurzus depolitizálására? Valóban veszélyes dolog az államelmélet művelése?
12. A tervezet alkalmas kiindulópontul szolgál-e a magyar államelméleti diskurzus újjászervezésére, az államelméleti kutatási irányok összehangolására, valamint az államelmélethez közvetlenül kapcsolódó részelméletek (politikaelmélet, jogelmélet, alkotmányelmélet, nemzetközi jog elmélet) közötti lehetséges kapcsolódási pontok feltárására, az átfedések, párhuzamosságok korrekciójára?

⁹² A kérdés az államelmélet *felépülésének* (Miből áll?) a problémájára, s ezzel metaelméleti pozíciójának meghatározhatóságára irányítja a figyelmet. A szociológiához (társadalomelmélet), a jogtudományhoz (jogelmélet) és a politikatudományhoz (politikaelmélet) való viszony tisztázása során, így vagy úgy, de óhatatlanul beleütközünk az államelmélet metaelméleti pozíciójának a problémájába.

13. A magyar államtudományok jelenlegi helyzetét tekintve milyen esélyei vannak egy konszenzus- és igazságképes államelmélet kidolgozásának, amely ösztönzést jelenthet a kapcsolódó részelméletek számára? Vagy másként: a politikaelméletnek, a jogelméletnek, az alkotmányelméletnek, az igazgatáselméletnek, a nemzetközi jog- és politikaelméletnek egyáltalán szükségük van-e általános államelméletre?
14. Megindokolható-e meggyőzően az „államtan” és az „államelmélet” közötti különbségtevés?
15. Mivel tud hozzájárulni az államelméleti kutatás az aktuális társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális-civilizációs trendek, folyamatok megértéséhez?
16. Alkalmas lehet-e egy új alapokra helyezett államelméleti szemlélet a 2008-as globális gazdasági és pénzügyi válság következtében előálló újszerű problémák kezelésére?

8. EXKURZUS II.

Az államproblémát az alkotmányelmélet és politikaelmélet közötti munkamegosztásban tárgyaló, a társadalomelmélet reflexiós síkjától elválasztó, s ezáltal a két megközelítést széttagoló angol-szász értelmezésből kiindulva az államtan e sajátos történelmi formájában nem lehet felfedezni sem az állam „lényegét”, „természetét” kifejező funkciódifferencia paradoxont,⁹³ sem az államfogalom tág és szűk jelentése közötti különbséget. Az angol-szász felfogásban az országállamként való történelmi-kulturális létezés magától értetődőségében reménytelenül elmosódnak az államjelenség elméleti megragadása szempontjából konstitutív különbségek, amelyek erősen rövidített formában „az állam, mint a politikai és jogi funkció egysége (állami működés) által integrált szociális rend” és a „szociális rend történelmi individualitásának” kapcsolódó képleteivel írhatók le. Az első képlet az állam szűk (állam mint funkcióegység), a második az állam tág (állam mint történelmi egység) fogalmát írja le, és az általánosítás két síkjára, illetve nézőpontjára utal; a „szociális rend” fogalmi eleme – a társadalomelméleti háttérkontextusra való utalásként – jelzi a kapcsolódás metaelméleti helyét és formalehetőségét. Az államelméleti megfigyelőnek tudnia kell, hogy a funkcionális általánosítás síkján nem lehetséges közvetítés, az állami működésben a politikai és jogi funkció egysége sohasem alkothat szintézist: az állam funkciófogalma nem jelöl és nem ír le semmiféle „fölérendelt harmadikat”. Szintézisről csak a történelmi általánosítás síkján lehet beszélni, amely az országállamok individuális létezésének, mint egzisztenciaformának, mint cselekvési és hatásegységnek a konkrét általánosságában jön létre. A társadalomelméleti kutatási irány megközelítésében az állam tág (ország) és szűk (funkció) fogalma közötti kapcsolat értelmezése jelenti az államelméleti megismerés, az elméletalkotás kiindulópontját.

⁹³ Vö. Cs. Kiss Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása, *Jog – Állam – Politika*, 2010/3.

Az állam szűk és tág fogalma, a funkcionális és történelmi általánosítás síkja között az államcél (Staatszweck) formális fogalma teremti meg a kapcsolatot, amely ily módon megalapozó szerepet tölt be az államfogalom konstrukciójában.⁹⁴ Az állam formális értelemcélja az állam létezése, megismerése, értékessége szempontjából alapvető végső megkülönböztetést, illetve a megkülönböztetés egységét jelöli. Az állam formális értelemcélját (Staatszweck) a konkrét – az uralom és hatalom fogalompárral leírt – államműködésben az ún. materiális államcélok (Staatsziele) aktualizálják. Ezen a ponton a következő megszorítást kell tenni. Az államcélok osztályozására bevezetett formális és materiális megkülönböztetés nehézsége abban van, hogy mindkettő specifikus tartalmat jelöl, azaz a formális ebben az esetben nem jelent „tartalomnélküliséget”. A formális és materiális kifejezésekkel jelölt specifikus tartalmak a társadalomelméleti nézőpontból leírt funkciók különbözősége alapján azonosíthatók és leírhatók. Ennek megfelelően a formális államcél tartalma a tudomány megismerési funkciójának a nézőpontjából, a materiális államcél tartalma a politika döntési (illetve a jog szabályozási) funkciójának a nézőpontjából ragadható meg. Erre a megszorításra tekintettel azt állítjuk, hogy a formális és materiális államcél közötti különbségtétel lehetővé teszi egyfelől a társadalomelmélet és az államelmélet közötti fogalmi kapcsolódási pontok kijelölését, másfelől – mivel a materiális államcélok szükségképpen átvezetnek a politikai területére – a tudományos és a politikai államértelmezések világos elkülönítését.

⁹⁴ Az állam értelemcéljának formális fogalma (Staatszweck) a szociális rend integrációs feltételei megteremtésének és biztosításának funkcióját írja le.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARABÁSI KUN Miklós: *Bevezetés a politikába*, Franklin Társulat, Budapest, 1918.
2. BAYER József: *A politikatudomány alapjai*, Napvilág Kiadó, Budapest, 1999.
3. BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009.
4. szerk. BÓDIG Máttyás – GYÓRFI Tamás: *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. I. Elmélettörténet; II. Alapelvek és alapintézmények*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.
5. BÓDIG Máttyás: Cs. Kiss Lajos és a mérsékelt állam interpretív elmélete, *Jogelméleti Szemle*, 2004/4.
6. BÓDIG Máttyás: Jogelmélet, államelmélet, politikai filozófia: néhány módszertani összefüggés. In: szerk. SZIGETI Péter: *Államelmélet Politikai filozófia Jobbölcselet, Leviatán* (különszám), 2004, 145–163.
7. CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München, 1999.
8. Cs. KISS Lajos – FEHÉR József: Közigazgatás és racionalitás. In: *Anarchizmus és rendezőelvek*, Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, 1986, 30–50.
9. Cs. KISS Lajos – FEHÉR József: Közigazgatás és racionalitás. Az érték- és célracionális, mint társadalomszervező elvek érvényesülése a közigazgatásban, *ACTA*, XXIX. kötet, ELTE ÁJK, Budapest, 1987, 125–150.
10. Cs. KISS Lajos: Egy keresztény Epimétheusz. In: SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002, 241–286.
11. Cs. KISS Lajos: Találkozások Carl Schmitt-tel. In: szerk. Cs. KISS Lajos: *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitt-ről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004, 111–120., 426–435.
12. Cs. KISS Lajos: Max Weber tudományfelfogása és a protestáns etika. In: szerk. MOLNÁR Attila Károly: *Szellem és etika. A „100 éves a Protestáns etika” konferencia előadásai*, Századvég Kiadó, Budapest, 2005, 175–200.
13. Cs. KISS Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben. In: szerk. SZIGETI Péter: *Államelmélet – Politikai filozófia – Jobbölcselet, Leviatán* (Különszám), Győr, 2005.
14. Cs. KISS Lajos: Bevezetés. Hans Kelsen jelentősége. In: szerk. Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 11–32.
15. Cs. KISS Lajos: A tiszta jogtudomány eszméje és hivatása. In: szerk. Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 125–158.
16. Cs. KISS Lajos: A szociológiai államfogalom jogtudományi dekonstrukciója. In: szerk. Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, 327–366.
17. Cs. KISS Lajos: Köszöntő, *Jog – Állam – Politika*, 2009/1, 5.
18. Cs. KISS Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása, *Jog – Állam – Politika*, 2010/3, 3–34.
19. Cs. KISS Lajos: Totális állam elmélete és mítosza, *Világosság*, 2010. ősz, 19–40.

20. Cs. Kiss Lajos: Előszó. In: Cs. Kiss Lajos: *Herbert L. A. Hart jogtudománya kritikai kontextusban*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 19–21.
21. Cs. Kiss Lajos: *Wie ist staatsrechtliche Grundlagenforschung möglich?* Entwurf und Strategie, Manuskript, Budapest, 2016, 1–19.
22. Cs. Kiss Lajos: *Az államelmélet és kormányzástan alapkérdései*, Műhelykonferencia 2016, kézirat, Budapest, 2016.
23. Cs. Kiss Lajos: Herbert L. A. Hart jogelmélete értelmezhető-e államelméleti szempontból? In: szerk. ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude*. Ünneplő kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 165–178.
24. Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Államelmélet I.*, kézirat, Budapest, 2018.
25. FEJES Zsuzsanna: A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: szerk. PAPP Tekla: *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 17–34.
26. FRIVALDSZKY János: *Természetjog. Eszmetörténet*, Szent István Társulat, Budapest, 2001.
27. FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*, Szent István Társulat, Budapest, 2007.
28. szerk. FRIVALDSZKY János: *A jogi gondolkodás mérföldkövei a kezdetektől a XIX. századig*, Szent István Társulat, Budapest, 2012.
29. FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé, *IUSTUM AEQUUM SALUTARE*, 9(2013)/2, 21–82.
30. FRIVALDSZKY János: A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban: Elemi teoretikus közelítések aktuális problémalátással, *IUSTUM AEQUUM SALUTARE*, 9(2013)/4, 115–139.
31. FÖLDESI Tamás: A proletárdiktatúra államformájának a fejlődése, *Jogtudományi Közlemények*, 1951/7.
32. GYÓRFI Tamás: Dogma-e a mérsékelt állam elmélete? *Jogelméleti Szemle*, 2004/4.
33. GYÓRFI Tamás: A jogpozitivizmus: áttekintés. In: *A kortárs jogpozitivizmus perspektívái*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006.
34. HEIDEGGER, Martin: *Lét és idő*, ford. HÉVÍZI Ottó, KARDOS István, VAJDA Mihály. Az Előszót írta FEHÉR M. István, Gondolat Kiadó, Budapest, 1990.
35. JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuruosität. In: *„German Approach.” Staatsrechtslehre in Wissenschaftsvergleich*. Mit Kommentaren von Atsushi Takeda und András Jakab, *Fundamenta Juris Publici* (4), Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2015, 78–121.
36. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, kézirat, Budapest, 2016, 142–143.
37. JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Dritter Auflage. Unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses. Durchgesehen und ergänzt von dr. Walter Jellinek, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1922, XVI.
38. szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jó Állam Jelentés 2015*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2015.

39. szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jó Állam Jelentés 2016*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.
40. szerk. Dr. KAISER Tamás: *Jelentés a jó állam véleményfelméréséről 2016*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.
41. szerk. Dr. KAISER Tamás: *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól z-ig. (Az adóbürokráciától a versenyképességéig)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.
42. szerk. Dr. KAISER Tamás: *A jó állam mérhetősége II.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2015.
43. KAISER Tamás – Bozsó Gábor: Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In: szerk. Dr. KAISER Tamás: *A jó állam mérhetősége II.*, 11–36.
44. Magyar–Szovjet Társaság Jogtudományi Szakosztálya: *Az állam és jog néhány kérdése a sztálini tanítások tükrében*, Tanulmánykötet, Magyar–Szovjet Társaság Lap- és Mozgalmianyag Kiadó Vállalat, Budapest, 1952.
45. MÁTHÉ Gábor: *A magyar államtudományi képzés: történeti áttekintés és tendenciák*, előadás-kézirat, Budapest, 2017.
46. MÖLLERS, Christoph: *Der vermisste Leviathan: Staatslehre in der Bundesrepublik*, Surhkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2008.
47. MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2011, XLIX.
48. MOMMSEN, Wolfgang J. – SCHLUCHTER, Wolfgang: Vorwort. In: *Max Weber Gesamtausgabe*, Abteilung I., Schiften und Reden, 1–45.
49. PATYI András – KISS György: *Előterjesztés az államtudományi mesterképzési szak szakindításáról*, kézirat, Budapest, 2016.
50. PATYI András – KISS György: *Államtudományi osztatlan mesterképzési szak indítása, akkreditációs dokumentum*, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2016.
51. PATYI András – KISS György: A szakindítás tudományos háttere. In: *Államtudományi mesterképzési szak indítása, akkreditációs dokumentum*, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2016, 492–495.
52. POPPER, Karl: A társadalomtudományok logikája. In: *Tény, érték, ideológia. A pozitívizmus-vita a nyugatnémet szociológiában*, összeállította és a bevezető tanulmányt írta Papp Zsolt, Ford. Gelléri András, Gondolat Kiadó, Budapest, 1976.
53. SCHMITT, Carl: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1922.
54. SCHMITT, Carl: Der Begriff des Politischen, *Politische Wissenschaft*, Heft 5, Probleme der Demokratie, Dr. Walter Rothschild, Berlin–Grunewald, 1928, 1–34.
55. SCHMITT, Carl: *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1928.
56. SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*, Verlag von Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1928.

57. SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen*, Duncker & Humblot, München–Leipzig, 1932.
58. SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, vál., ford., szerk. Cs. Kiss Lajos, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002.
59. SÓLYOM Péter: *Alkotmány és politikai integráció*, PhD-értekezés, kézirat, Debrecen, 2012.
60. SZABÓ Imre: Hans Kelsen és a marxista jogelmélet. In: szerk. SZABÓ Imre: *Kritikai tanulmányok a modern jogelméletről*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963, 401–446.
61. SZABÓ Márton: *Diszkurzív politikatudomány: Bevezetés a politika interpretatív szemléletébe és kutatásába*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.
62. SZILÁGYI Péter: Párhuzamok és ellentétek. Adalékok Hermann Heller és Carl Schmitt viszonyához, *Világosság*, 2010. ősz, 137–143.
63. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.
64. SZILÁGYI Péter: *Hermann Heller államelmélete*, kézirat, Budapest, 2017.
65. SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2004.
66. SZTODOLNIK László: A jogállameszméjének színeváltozásai. In: szerk. SZABÓ Imre: *Kritikai tanulmányok a modern jogelméletről*, 447–475.
67. TAKÁCS Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*, Corvinus, Budapest, 2011.
68. VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcselet*, Dialóg Campus, Pécs, 2003.
69. VISEGRÁDY Antal: *Államtan*, Dialóg Campus, Pécs, 2004.
70. VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcselet*, Menedzser Praxis Kiadó, Pécs, 2016.
71. Hrsg. VOIGT, Rüdiger: *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.
72. Hrsg. VOSSKUHLÉ, Andreas – BLUMKE, Christian – MEINEL, Florian: *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013.
73. WEBER, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, ford. JÓZSA Péter, LISSAUER Zoltán, SOMLAI Péter, Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1982.
74. WEBER, Max: *Wissenschaft als Beruf, 1917/1919, Politik als Beruf, 1919*. In: *Max Weber Gesamtausgabe*, Abteilung I, Schiften und Reden, Band 17., Herausgegeben von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter in Zusammenarbeit mit Birgitt Morgenbrod, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1992, 84–86.
75. WEBER, Max: Tudomány mint hivatás. In: WEBER, Max: *Tanulmányok*, ford. ERDÉLYI Ágnes, WESSELY Anna, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 135–137.
76. WESSELY Anna: Weber démona, *Szociológiai Szemle*, 2011/2, 8–17.

Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos (Cs.Kiss.Lajos@uni-nke.hu) egyetemi tanár, kutatóprofesszor a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetében. Kutatási területe a társadalomelmélet, államelmélet, politikafilozófia és jogfilozófia. Tagja a *Jog-Állam-Politika* szerkesztőbizottságának és az MTA köztisztületének.

Hazafi Zoltán

A STRATÉGIAI MUNKAERŐ-TERVEZÉS ÉS A HRM-FEJLESZTÉS SZEREPE A VERSENYKÉPES KÖZSZOLGÁLAT UTÁNPÓTLÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSÁBAN¹

The Role of Workforce Planning and HRM Improvement Ensuring the Recruitment of Competitive Civil Service

Dr. Hazafi Zoltán, PhD, intézetvezető egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Államtudományi és Közigazgatási Kar, drhazafi@gmail.com

A humántőkével való gazdálkodás a közzolgálat versenyképességi tényezője. A globális pénzügyi, gazdasági válság vagy a társadalom elöregedése azonban veszélyeztetik a humántőkét. Az országok többségében csökkentették a béreket, a létszámot, ami miatt gyengült a közzolgálat vonzereje, munkaerő-megtartó képessége. Ezek a tényezők együttesen csökkentik a kormányzatok humánkapacitását, a közzolgálat versenyképességét. A létszám és a bérköltségek, valamint a demográfiai kihívások kezelésének eszközeként egyre több országban vezetnek be a humántőke stratégiai tervezését, amely restriktív működési környezetben a feladatellátáshoz szükséges humánkapacitás közép- és hosszú távon történő előrejelzésével tartja fenn a HRM hatékonyságát. Magyarországon a stratégiai munkaerő-tervezés kialakításának még csak a kezdeti lépésénél tartunk. Ehhez mutat be a cikk egy olyan személyzetszervezési döntéstámogató modellt, amely egyszerűen biztosítja a HRM fejlesztését és az utánpótlás közép- és hosszú távú tervezését.

KULCSSZAVAK:

munkaerő-tervezés, stratégia, közzolgálat, humán erőforrás-gazdálkodás, utánpótlás

Human Capital Management is one of the components of the civil service's competitiveness. The global financial and economic crisis and the aging society has been putting it in danger. The majority of the countries had decreased the wages as well as the headcount in the public

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

sector, which weakened employee retention and the public appeal of civil service. These variables altogether decreased its human capacity and competitiveness. Several countries are currently under the process of the implementation of Human capital strategic planning as a managerial tool for wages, headcount and demographic challenges. It is capable of making a medium and long-term estimation for capacity needs, even in a restrictive environment. The introduction of Strategic Human Resource Planning to the Hungarian civil service is at an early stage. This article intends to put forward a Personnel Decision Making model, which aids the development of HRM and the medium and long-term planning of employee supply.

KEYWORDS:

workforce planning, strategy, civil service, human resource management, recruitment

1. VERSENYKÉPES KÖZSZOLGÁLAT ÉS A MUNKAERŐ-TERVEZÉS NEMZETKÖZI KONTEXTUSA

1.1. Humántőkével való gazdálkodás mint versenyképességi tényező

Bár gyakran beszélünk versenyképes közszolgálatról,² a közigazgatás versenyképességéről, még ma sem egyértelmű, hogy miként értelmezhető a versenyképesség a közszolgálat esetében. A bizonytalanság még inkább igaz, ha a kérdést úgy tesszük fel, hogyan mutatható ki egzakt módon a *közszolgálati tisztviselők közreműködése* és egy ország *versenyképessége* közötti kapcsolat.³ Az értelmezés nehézségét általában az adja, hogy a közszolgálat esetében nincs piaci értelemben vett versenyhelyzet, mert hiányzik a piaci megmértetés, illetve egyéni haszonszerzés. Helyette a közérdek szolgálata, a társadalmi különbségek kiegyenlítése, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés stb. fogalmazódik meg célként. A verseny más értelemben nyilvánul meg, általában az erőforrásokért folytatott küzdelem formájában.⁴ Az ebben elért eredmények azonban éppen hogy lerontják a gazdasági versenyképességet.

Világosabbá válik a kapcsolat, ha a versenyképességnek kiterjesztő értelmezést adunk, s nemcsak egy pénzügyi, gazdasági teljesítmény elérését értjük alatta, hanem azt is, hogy az állam képes legyen az elért eredményeket a társadalmi jólét tartós növekedésének szolgálatába állítani.⁵ Ebben az összefüggésben már általánosan elfogadott, hogy az államnak és a közigazgatásnak kiemelt feladata a gazdaság versenyképességének biztosítása.⁶ Az államnak egyszerre kell betöltenie értékteremtő és értékvédő szerepkörét.⁷ Az állam és a mindenkori kormányzat (közigazgatás) azonban csak akkor tud stabilitást biztosítani a gazdaság szereplőinek, ha maga is stabilan működik. Ennélfogva egyértelmű kapcsolatot mutatható ki a *kormányzás stabilitása* és a *versenyképesség* között. Ezt támasztják alá a WEF⁸ versenyképességi jelentései is, amelyek a kormányzati instabilitást az üzleti

² A közszolgálat alatt az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálya alá tartozó szervezet (közigazgatási szervek) és állami tisztviselőket, kormánytisztviselőket, köztisztviselőket, ügykezelőket (közszolgálati tisztviselők) értem. A közszolgálati alkalmazottak kifejezést használom a közszolgálati tisztviselők és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek együttes megjelölésére. A teljes közszektorra a közszféra fogalmat használom.

³ Institut Montaigne: *Pour une fonction publique audacieuse et "Business friendly"*, 2014, 9–11. Forrás: www.institutmontaigne.org/fr/publications/action-publique (A letöltés időpontja: 2017. május 1.)

⁴ GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*, doktori értekezés, Győr, 2012, 231.

⁵ A 2000-ben tartott lisszaboni Európai Tanácson kiterjesztően értelmezték a versenyképességet. Ez alatt az ország (nemzet) arra irányuló teljesítőképességét értették, hogy tartósan javítsa lakosságának életszínvonalát és biztonsága számára a magas szintű foglalkoztatottságot, illetve társadalmi kohéziót. A göteborgi Európai Tanács ezt még kiegészítette a környezettel. *La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement*, 2011, 8.

⁶ IMRE Miklós: *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai*. In: szerk. VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 29.

⁷ *Jó Állam Jelentés 2015*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 1.

⁸ World Economic Forum.

vállalkozásokat veszélyeztető tényezőnek tekintik.⁹ A jelentések a stabil kormányzáson túlmenően figyelembe veszik, pl. a bürokrácia hatékonyságát, a korrupciót, az adók mértékét, szabályozásának komplexitását, a munkaerő képzettségét, az infrastruktúrát stb.¹⁰ Egyéb elemzések azt vizsgálják, hogy a *szabályozási környezet* mennyire ösztönzi, illetve gátolja a vállalkozások működési hatékonyságát.¹¹ A versenyképességet befolyásoló tényezőnek tekintik a *társadalom elöregedését* is, mert visszafogja a gazdaság fejlődését.¹²

Az említettek között több olyan is található, amely a *közszolgálat versenyképességi tényezőjeként* is értelmezhető. Ilyen a *bürokrácia hatékonysága*, amelynek egyik fontos összetevője a *humántőkével való gazdálkodás*. A humántőke mennyisége és minősége befolyásolja a kormányzási kapacitást és képességet, ezért a kormányzati teljesítmény egyik fontos fokmérője.

1.2. Az állami humántőkét fenyegető veszélyek

Az állami humántőkét¹³ azonban több veszély is fenyegeti. Ezek közé tartoznak a globális pénzügyi, gazdasági válság hatására bevezetett megszorító intézkedések, valamint a társadalom elöregedése.

1.2.1. Megszorító intézkedések

A globális pénzügyi, gazdasági válság hatására az országok megszorító intézkedésekre kényszerültek a közsférában, amelyek esetenként együtt jártak a közpénzügyi

⁹ Míg Magyarország esetében 2008–2009-ben ez az érték egy 30 fokozatú skálán 3,5 volt, addig ez 2015–2016-ban 0,7-re csökkent. World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, 2015, 196. Forrás: www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (A letöltés időpontja: 2016. júl. 8.); World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, 2008, 184. www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf (A letöltés időpontja: 2016. júl. 8.)

¹⁰ További releváns veszélyeztető tényezők a közpolitikai instabilitás, a korrupció mértéke, a bürokrácia hatékonyságának mértéke, az adók mértéke, az adószabályozás komplexitása, a nem megfelelően képzett munkaerő, a gyenge munkamorál, az infrastruktúra hiányosságai. Lásd a globális versenyképességi jelentések módszertanát. BÁTHORY Zsuzsanna: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere*, 2005, 31. Forrás: www.vallgazd.hu (A letöltés időpontja: 2017. május 1.)

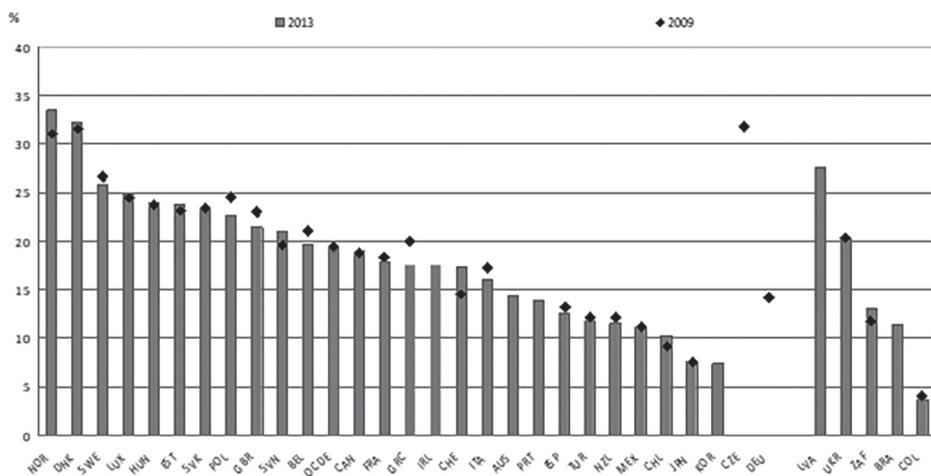
¹¹ Magyarországon 2015-ben a jogi szabályozási környezet erősen korlátozza a vállalkozások versenyképességét. Egy 10 fokozatú skálán – ahol 0 = gátolja; 10 = ösztönzi a cégek érvényesülését – 4-ről 3 alá csökkent az index értéke. IMD WCY Executive Opinion Survey, hivatkozva: MOLNÁR László – UDVARDI Attila: *Versenyképességi évkönyv – Magyarország helyzetének változása a régiós versenyben*, GKI Gazdaságkutató Zrt. – Friedrich-Ebert-Stiftung, Budapest, 2016, 52. Forrás: www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13069&ty=pdf (A letöltés időpontja: 2017. május 2.)

¹² 2015-ös értékelés szerint Magyarországon fogja vissza leginkább a társadalom elöregedése a gazdaság fejlődését. IMD WCY Executive Opinion Survey, hivatkozva MOLNÁR–UDVARDI: *i. m.*, 10.

¹³ A közszolgálati tisztviselőkn kívül az állam szolgálatában álló valamennyi alkalmazott beletartozik a fogalomba.

rendszer átalakításával. Az OECD-országok 59%-ában csökkentették a béreket, 28%-ában pedig létszámcsökkentést hajtottak végre, amelynek következményeként szűkült a humánkapacitásuk.¹⁴

A létszámcsökkentési intézkedések eredményességét azonban nehéz megítélni, s még nagyobb akadályba ütközik az országok közötti összehasonlítás. Az OECD elemzései¹⁵ is többféle indikátort használnak, de azokból csak korlátozottan lehet egyértelmű következtetéseket levonni.



1. ábra • A közsféra létszáma az aktív lakosság arányában (2009, 2013)
(Forrás: ILO statisztika¹⁶)

Az aktív lakossághoz viszonyított létszámarány esetében már önmagában árulkodó, hogy a számok jelentős mértékben (3,7–33,4%) szóródnak. Ennek oka a közsféra szervei és személyi hatályának országonkénti különbözősége, illetve a közszolgáltatások nyújtásának eltérő módja. Ott, ahol a közfeladatokat kiszervezték, a közsféra alkalmazottainak¹⁷ aránya is alacsonyabb, ezért – ahogy erre az OECD szakértői is rámutatnak – az álláshelyek és a létszám (a közsféra kiterjedésének) összehasonlításához figyelembe kell venni az *igazgatási-működési költségeket* is.¹⁸ Ez utóbbit a GDP-hez viszonyítottan, illetve egy főre kivétve adják meg.

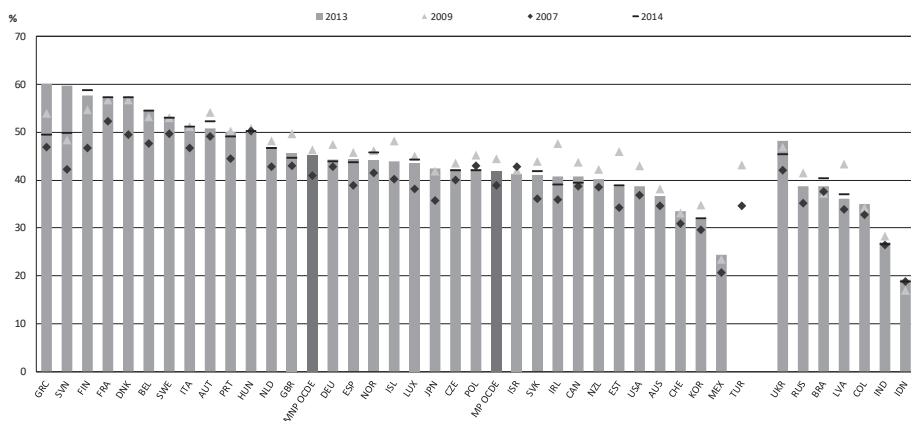
¹⁴ HUERTA MELCHOR, Oscar: *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris, 2013, 5–7.

¹⁵ Az elemzések a teljes közsféra létszámát veszik alapul.

¹⁶ Átveszi: OECD: *Emploi dans le secteur public*. In: *Panorama des administrations publiques 2015*, OECD Publishing, Paris, 2016.

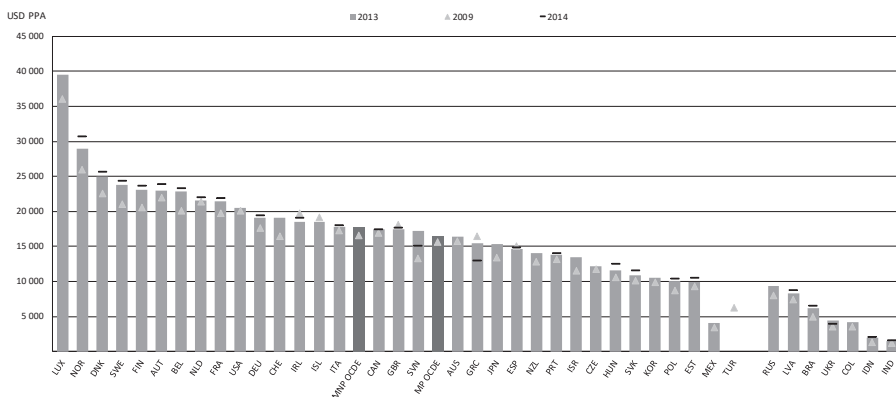
¹⁷ Az elemzések a teljes közsféra létszámát veszik alapul.

¹⁸ OECD: *Panorama des administrations publiques 2009*, OECD Publishing, Paris, 2010, 73.



2. ábra • Az igazgatási-működési költségek a GDP arányában (2007, 2009, 2013 és 2014)
(Forrás: OECD¹⁹)

A GDP-arányos költségek szintén jelentős szórást mutatnak országonként (18,8–58,7%). Az elemzők azonban ehhez is gyorsan hozzáteszik, hogy ennek oka sokkal inkább a közszolgáltatások nyújtásának módjával függ össze, mintsem a hatékonysággal. Így például ott, ahol az állami támogatások eszköze főleg a különféle adókedvezmények nyújtása közvetlen szolgáltatások finanszírozása helyett, kisebb költségek jelentkeznek. Még inkább gyengíti az indikátor használhatóságát a hatékonyság megítélésében, hogy a kimutatott arány-csökkenés inkább a GDP növekedésével, mint a költségek csökkentésével magyarázható.²⁰



3. ábra • Egy lakosra jutó igazgatási-működési költség (2009, 2013 és 2014)
(Forrás: OECD²¹)

¹⁹ OECD: *Les dépenses des administrations publiques*. In: *Panorama des administrations publiques 2015*, OECD Publishing, Paris, 2016.

²⁰ OECD: *Panorama des...*, i. m., 2010, 59.

²¹ OECD: *Panorama des...*, i. m., 2016.

Országok közötti összehasonlítási szempont a *lakosságához viszonyított, egy főre eső igazgatási-működési költségek* alakulása is. Ha pusztán az adatokból indulunk ki, akkor azt látjuk, hogy az első helyen álló Luxemburg mintegy tízszer annyit költ, mint az utolsó Mexikó. Ugyanakkor kétségesnek tűnik ebből levonni azt a következtetést, hogy hatékonyabb vagy versenyképesebb lenne a lényegesen kevesebb pénzből működő mexikói közszféra, mint a luxemburgi.²²

Mindezek a példák azt mutatják, hogy a különféle *indikátorok önmagukban nem alkalmasak* arra, hogy mérjék az emberi erőforrással való gazdálkodás hatékonyságát. Nem vonhatunk le egyértelmű következtetést, pl. a létszám vagy a költségek nagyságából. Jelentőségük inkább abban mutatkozik meg, hogy a működés esetleges ellentmondásaira, anomáliáira hívják fel a figyelmet, s további vizsgálatokat alapoloznak meg.

1.2.2. A társadalom elöregedése

A humántőkét fenyegető veszély a *társadalom elöregedése* is. Ez nemcsak az ellátórendszerre fejt ki egyre nagyobb nyomást, hanem kielezi a fiatal, magasan képzett munkaerőért folytatott munkaerőpiaci versenyt is.

A 2010 előtti elemzések szerint a társadalom elöregedése felgyorsult és a *demográfiai viszonyok valamennyi OECD-országban egyre hátrányosabbá váltak*. Míg 2000-ben 3 aktív lakosra 1 inaktív jutott, addig 2050-ben – az előrejelzések szerint – ez az arány 2 a 3-hoz lesz. Európában közel 1 az 1-hez.²³

1. táblázat • A lakosság korösszetétele az EU 27 tagállamában 1990–2060 (A teljes lakosság %-ában²⁴)

Életkor/ év	1990	2000	2009	2020	2030	2040	2050	2060
0–14	19,5	17,2	15,5	15,4	14,5	14,0	14,1	14,0
15–64	66,8	67,2	67,2	64,6	61,9	59,2	57,1	56,0
65–79	10,6	12,3	12,7	14,4	16,6	18,0	17,8	17,8
80+	3,1	3,3	4,5	5,7	6,9	8,9	11,0	12,1

²² OECD: *Panorama des...*, i. m., 2010, 59.

²³ OECD: *Viellissement et service public-Le défi des ressources humaines*, OECD Publishing, Paris, 2007, 18.

²⁴ Forrás: Eurostat. Hivatkozta: BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The Impact of Demographic Change and its Challenges for the Workforce in the European Public Sectors: Three Priority Areas to Invest in Future HRM*, European Institute of Public Administration, Working Paper, 2012/W/01, 9.

Általános jelenség az is, hogy a közszektorban az előregedés jelentősebb, mint a társadalom egyéb területein. S ugyanez fordítva is igaz, a közszektorban a legalacsonyabb a fiatalok aránya.²⁵

Ma már azonban *árnyaltabban* kell megítélni a közszolgálat előregedését az Európai Unióban.²⁶ Szembeötlő, hogy a „rég” és az „új” tagállamokat más trendek jellemzik.²⁷ Az 50 év felettiek aránya az „új” tagállamokban átlagosan jóval alacsonyabb (30,8%), mint a „régiekben” (41,4%). Ha 2010 és 2014 adatait hasonlítjuk össze, akkor azt láthatjuk, hogy az „új” tagállamokban általában csökkent, míg a régiekben növekedett az ötvenen felüliek aránya. A legnagyobb csökkenés Magyarországon tapasztalható (7%), a legjelentősebb növekedés Írországon (12%). A legmagasabb értéket Olaszországban (64%), míg a legalacsonyabbat Szlovéniában (22%) mérték.²⁸ Ennek okát a 90-es években a rendszerváltozással együtt végrehajtott generációváltással hozzák összefüggésbe, bár ennek némileg ellentmond, hogy az akkor pályakezdő fiatalok ma már inkább az ötvenes generációhoz tartoznak. Ráadásul az idősebbek számarányának jelentős csökkenése 2010 és 2014 viszonylatában mutatható ki.²⁹

Véleményem szerint sokkal inkább a regionális munkaerőpiaci viszonyokhoz igazodó *személyzetpolitikai különbségek* magyarázzák a korösszetétel eltérő alakulását. Európa fejlettebb országaiban a kiélezettebb munkaerőpiaci versenyben *gyengébb a közszféra munkaerővonzó képessége*, mint a kevésbé fejlett országokban, ezért ezekben az országokban arra törekedtek, hogy az idősebbeket visszatartsák.

Franciaországban felemelték a teljes összegű nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő hosszát, eltörölték a közszolgálati pályára érvényes alsó korhatárt,³⁰ kedvezményes képzéssel, életpálya-tanácsadással támogatják az idősebbek munkakörváltását, a munkaképesség fenntartását munkapszichológusok bevonásával segítik, illetve ösztönzik a generációk közötti tudásátadás kultúrájának megerősítését.³¹ *Dániában* külön *stratégiát* alkalmaznak az előregedés kezelésére. Az idősebb közszolgálati alkalmazottak számára *új képzési lehetőségeket* és *rugalmas munkaidőt* biztosítanak. Kollektív szerződések alapján lehetőség van arra, hogy 60 éves kor felett a heti munkaidőt akár 15 órával csökkentse, anélkül, hogy ez később hátrányos lenne a nyugdíjra, illetve 62 év felett évi 12 nap fizetett többletszabadságot is adhatnak. Bónusz jár azért, ha valaki elvállalja egy fiatal munkatárs mentorálását.³²

²⁵ OECD: *Vieillessement et service... i. m.*, 2007, 18.

²⁶ BISS: The study on the future role and development of the public administration. In: *Description of employees of public administration and the solutions for ageing problems*, Foundation "Baltic Institute of Social Sciences", "O.D.A." LTD., RIGA, 2015.

²⁷ A „rég” és „új” tagállamok szerinti felosztás a 2004 előtti tagországok, illetve után csatlakozott államok között tesz különbséget.

²⁸ BISS: *i. m.*, 64.

²⁹ *Uo.*, 64.

³⁰ OECD: *Vieillessement... i. m.*, 2007, 73.

³¹ BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The Impact of Demographic Change and its Challenges for the Workforce in the European Public Sectors: Three Priority Areas to Invest in Future HRM*, European Institute of Public Administration, Working Paper, 2012/W/01, 45–46.

³² OECD: *Vieillessement... i. m.*, 2007, 144.

Németországban már a kilencvenes évek elejétől foglalkoznak az előregedés kedvezőtlen hatásaival, mégis 2014-ben meglehetősen magas, 48%-os volt a közszférában az 50 év feletiek aránya.³³ A generációváltás miatt fellépő problémák kezeléséhez és a kiáramlás megtervezéséhez életciklus-szemléletűvé alakították az egyéni karrierek menedzselését. Ennek lényege, hogy figyelemmel vannak az alkalmazottak egyes életciklusainak eltérő igényeire. A pályakezdés szakaszában a családalapítást, otthonderemtést helyezik előtérbe, míg idősebb korban az egészségvédelem, a tudás- és tapasztalatátadás élvez előnyt. Az eltérő igényekhez való alkalmazkodás egyik eszköze a *hosszú távú, rugalmas munkaidő-beosztási rendszer* (munkaidőkeret), amelynek segítségével azokban az időszakokban, amikor gyermeknevelés vagy idős, beteg szülők gondozása miatt több időt kell szánni a családra, csökkentik a munkaidőt, míg más időszakokban a kiesett munkaidő pótlására hosszabb munkaidőt állapítanak meg.³⁴ A rugalmasságot alkalmazzák a kiáramlás (nyugdíjba vonulás) tervezéséhez is. Lehetőséget nyújtanak arra, hogy a nyugdíj előtt álló alkalmazottak a nyugdíjig hátralévő időszakban részmunkaidőben dolgozzanak, illetményüket azonban nem arányosan, hanem csak kisebb mértékben csökkentik (50%-os munkaidő-csökkentés esetén csak 17%-kal lesz alacsonyabb az illetmény). Az alkalmazottak választhatnak, a nyugdíjazásig részmunkaidőben dolgoznak, vagy megtartják a teljes munkaidőt, s így az előírt munkaóraszámot már korábban teljesítik, aminek köszönhetően már a nyugdíjba vonulást megelőzően abbahagyhatják a munkát.³⁵

1.3. A humántőke stratégiai tervezése

A létszám és bérköltségek csökkentésének, valamint a demográfiai kihívások kezelésének eszközeként egyre több országban vezetnek be a *humántőke stratégiai tervezését*, amely restriktív működési környezetben is képes közép- és hosszú távon előrejelezni a feladatellátáshoz szükséges humánkapacitást, s ezzel fenntartani a HRM hatékonyságát.

Munkaerő-tervezéssel hatékonyabbá tehetők a létszámcsökkentési programok is, mivel elkerülhetővé teszi a pusztán fiskális szempontú eseti kormányzati intézkedéseket. A tervezés segít túljutni a megszorításokon azzal is, hogy támogatást nyújt a HRM rendszer teljes újragondolásához, átalakításához. Alkalmazásával valamennyi HR-folyamat és -funkció, pl. a kiválasztás, beillesztés, kompetenciamenedzsment, kompenzáció, továbbképzés, teljesítménymenedzsment stb. megújítható.

A munkaerő-tervezés kialakításának összetett feltételrendszere van:³⁶

- a vezetők szemléletét a stratégiai gondolkodás jellemzi,
- a szervezet stratégiai célkitűzéseire igazodik a munkaerő tervezése,
- a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák biztosítása költséghatékony,

³³ BISS: *i. m.*, 94.

³⁴ BOSSAERT–DEMME–MOILANEN: *i. m.*, 51.

³⁵ OECD: *Vieillissement... i. m.*, 2007, 97.

³⁶ HUERTA MELCHOR: *i. m.*, 8.

- gyors és rugalmas reakció a munkaerőpiac változásaira,
- a jövő változásainak felismerése és szervezeti fejlesztési igények előrejelzése.

OECD-vizsgálat alapján elmondható, hogy a tagországok többségében *centralizált* vagy *decentralizált* formában, intézményesítetten működik a stratégiai munkaerő-tervezés. A legtöbb országban 1–3 évig terjedő időszakot fog át, de esetenként a tervezési időszak az 5 évet is elérheti (Ausztria, Írország, Korea, Szlovákia és Spanyolország).³⁷

Annak ellenére, hogy az OECD-országok döntő többségében alkalmazzák a munkaerő-tervezés valamilyen formáját, a bevezetésre hozott intézkedések inkább csak kezdeti lépéseknek tekinthetők, s többféle tényező is akadályozza teljes körű bevezetését. Gyakran nem megoldott az emberierőforrás-gazdálkodás és a szakpolitikai stratégiák összehangolása, s e miatt a humán erőforrás tervezése nem veszi figyelembe a szakpolitikai célok megvalósításához szükséges mennyiségi és minőségi humánigényeket. A szigetszerű megoldások megrekednek a szervezeti kereteken belül, nem válnak általánossá, rendszerszerűvé. Korlátozottak a tervezéshez szükséges intézményi kapacitások és képességek. A merev és központosított HRM-gyakorlatok gátolják a szervezeti sajátosságok érvényesítését. Nincsenek prioritások, s gyakori a szervezeti ellenállás.³⁸

Mégis kiemelhető néhány ország gyakorlata, amely mintául szolgálhat a stratégiai HR-működés fejlesztéséhez.

1.3.1. Belgium³⁹

A belga szövetségi közigazgatás vezérlő elve a *folymatos* megújulás. Ebben az összefüggésben a hangsúly a folyamatoságon van, ami azt jelenti, hogy rendszerszerűen és visszatérően értékelik a környezet változásait, amelynek segítségével fejlesztik a közigazgatás reagálóképességét. A kormányzati szervek egyre több menedzsmenteszközt, -technikát alkalmaznak a szervezeti fejlesztésekhez. Ezek közé tartoznak a stratégiai menedzsmenteszközök is.⁴⁰ Ahhoz, hogy a szervezet számára valóban a legfontosabb tényezőkre helyeződjenek a hangsúlyok, a vezetők és a beosztottak ugyanazokat a célokat kövessék, világos

³⁷ 10 ország jelezte (Ausztria, Belgium, Mexikó, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Oroszország, Szlovénia, Spanyolország és Törökország), hogy központosítottan működött a közszolgálat munkaerő-tervezését, míg további 17 országban decentralizáltan, különböző minisztériumokban vagy ügynökségekben gondoskodnak a tervezésről. OECD: Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments. In: *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011b. Idézi: HUERTA MELCHOR: *i. m.*, 11.

³⁸ HUERTA MELCHOR: *i. m.*, 14–16.

³⁹ Forrás: fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_sUPPORT (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 13.)

⁴⁰ További menedzsmenteszközök: Az ügyfelek, állampolgárok bevonásával összefüggésben elégedettségmérés, ügyfélszolgálati karta, munkatársak motiválása és bevonása érdekében: alkalmazottak elégedettségmérése, szervezeti kultúra fejlesztése, minőség- és szervezetfejlesztés területén CAF, EFQM, szervezeti, működési folyamatok elemzése, értékelése, fejlesztése: BPR és BPM, célorientált munkamódszerek: projektmenedzsment, változásmenedzsment.

stratégiára van szükség. A stratégiai megközelítés több elemből épül fel, amelyek együttesen biztosítják a szervezet stratégiai működését. Ezek közé tartozik a szervezet stratégiai pozicionálása, menedzsmentterv, illetve igazgatási szerződés, személyzeti terv, nyomon követés.

A szervezet *stratégiai pozicionálása* nem más, mint a társadalmi, gazdasági környezetben elfoglalt helyének a meghatározása. Olyan kérdésekre adja meg a választ, hogy mi a szervezet célja, küldetése, milyen lehetőségek és veszélyek befolyásolják megvalósításukat? Melyek a szervezet erős és gyenge pontjai, kik a szolgáltatásainak felhasználói (ügyfelek, partnerek)? Milyen területen aktív a szervezet, ehhez milyen hozzáértéssel rendelkezik, s mi az, ami megkülönbözteti más szervezetektől? Milyen igényei vannak az ügyfeleinek, s ebből milyen kényszerek következnek? Hova fog fejlődni 5 éven belül, milyen stratégiai célkitűzések határozhatók meg 3–5 éves időtávon belül, s ezekhez milyen operatív célok rendelkezhetők? S végezetül milyen eszközökkel kell rendelkeznie a célok eléréséhez?

A kérdésekre adott válaszok kerülnek a *menedzsmenttervbe*, illetve az *igazgatási szerződésbe*. Az előbbi a politika és a szakmai-közigazgatási vezetés közötti megállapodás, amely stratégiai (3–5 év) és operatív célokat (max. 1 év) tartalmaz.

Az igazgatási szerződés szintén hosszú és rövid távú célokat határoz meg az alábbi területeken:

- hatékonyság javítása, költségcsökkentés,
- eljárások egyszerűsítése,
- ügyfél-orientáltság javítása,
- fenntartható fejlődés,
- esélyegyenlőség,
- belső ellenőrzés javítása,
- együttműködés más szervezetekkel.

Minden célkitűzéshez eredményindikátorok kapcsolódnak. Külön feltüntetik a megvalósítást veszélyeztető kritikus tényezőket, kockázatokat. A szerződés egyénre szabott, ezért külön meghatározzák a célok elérését szolgáló személyes közreműködés tartalmát és terjedelmét.

A *személyzeti terv* a szervek rendelkezésére bocsátott bérkereten belül („*enveloppe annuelle*”), a rövid és hosszú távú célok eléréséhez szükséges emberi erőforrás tervezését, felhasználásának értékelését és nyomon követését biztosítja. Ezen túlmenően azt is szolgálja, hogy a személyügyi döntések minősége javuljon. A gyakorlatban a létszám és a személyi költségek tervezését biztosítja a tárgyévre és az azt követő évre vonatkozóan oly módon, hogy nemcsak a személyi állomány tényleges helyzetét veszi figyelembe, hanem a tervezési időszakban előre jelezhető változásokat is, pl. nyugdíjazás, tartós távollét, továbbképzés, előresorolás stb. Az erőforrások tervezését összekapcsolja az egyéni karriertervezéssel is, így a belső mobilitás az erőforrás-gazdálkodás részévé válik. Stratégiai szempontból azonban talán a legfontosabb, hogy a tervezés során a szervezet stratégiai célkitűzéseire hozzárendelten veszi figyelembe a szükséges létszámú és kompetenciájú humán erőforrást. Különbséget tesz a kinevezett és szerződéses, teljes vagy részmunkaidős alkalmazottak

között, illetve külön kezeli a külső vállalkozó erőforrásait. A tervezéshez külön erre a célra kifejlesztett informatikai platformot (SEPPfed) használnak, amely minden hónapban hozzáférhetővé teszi a szervezet teljes munkaidőre arányosított létszám- és pénzügyi adatait. A platform képes modellezni a középtávon tervezett személyügyi döntések létszám- és költséghatását is.

A tervek megvalósításának *nyomon követését* a menedzseri beosztásba kinevezett vezetők évente elvégzett önértékelése biztosítja. Ehhez a menedzsmenttervben rögzített stratégiai és operatív célok képezik a kiindulási pontot. A célok szerint csoportosított projektek kapcsán – többek között – azt vizsgálják, hogy a projekt elindult-e, s milyen szakaszban tart, ha nem, akkor ennek milyen okai vannak? Milyen problémák merültek fel, s azoknak milyen következményei lehetnek a projektre stb.? Az értékeléshez szükséges adatokat, információkat CAF és Balanced Scorecard alkalmazásával egészítik ki.

1.3.2. Egyesült Államok⁴¹

Az USA-ban szövetségi szinten a *munkaerő-tervezés* a komplex stratégiai tervezés részét képezi, amelynek keretében a humántőke-stratégiát összekapcsolják az egyes kormányzati szervek és ügynökségek stratégiai és szervezeti céljaival, küldetésével. A munkaerő-tervezés a felsőszintű vezetés, ezen belül is a HR-vezetők feladata, amelynek részeként a munkaerőigényeket elemzik, tervezik, valamint értékelik a munkaerő felhasználását.

A HR-stratégiák szervesen beépülnek a szervezeti stratégiákba, teljesítménytervekbe, valamint a költségvetésbe. A humánstratégiák elkészítéséhez többféle technikát alkalmaznak. Ezek közé tartozik: humántőke-tervezés, munkaerő-tervezés, HRM-gyakorlatok megosztása, a vezetés legfelsőbb szintjén megvalósuló stratégiai partnerség. Valamennyi technika hatékonyságát folyamatosan vizsgálják, kulcselemekhez kapcsolt indikátorok segítségével. A kulcselemek a szervezet teljesítményének nyomon követéséhez is hozzájárulnak.

A Stratégiai Humán Tőke Terv (*Strategic Human Capital Plan*, a továbbiakban: HR-terv) hosszú távú célkitűzéseket, operatív célokat, stratégiákat, előrehaladás-jelző indikátorokat, valamint mérőföldköveket tartalmaz. Ezek alapján értékelik a rendszer folyamatainak hatékonyságát.

Valamennyi kormányzati szerv és ügynökség köteles minden évben saját HR-tervét megküldeni az *Office of Personnel Management* (OPM) számára. Valamennyi ügynökségnél a HR-terv közvetlenül összekapcsolódik a szervezet stratégiájával és teljesítménytervével.

⁴¹ US Office of Personnel Management, The Strategic Alignment System. Forrás: www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp (A letöltés időpontja: 2012. július), US Office of Personnel Management (2008), Workforce Planning Best Practices. Forrás: www.opm.gov/servicesfor-agencies/hr-line-of-business/migration-planning-guidance/mpg-2_information_workforce_planning_best-practicesv2.pdf; US Government Accountability Office (2012), DHS Strategic Workforce Planning. Oversight of Department wide Efforts should be 21 Strengthened. Forrás: www.gao.gov/assets/660/650479.pdf Hivatkozva: HUERTA MELCHOR: *i. m.*, 18–20.

A tervet felhasználják a humánerőforrás szervezeten belüli megosztásához és a személyügyi döntések meghozatalához.

Külön meghatározzák a szervezet küldetésének megvalósításához szükséges kulcskompetenciákat, s ezek figyelembevételével hoznak döntést az egyéni fejlesztési, továbbképzési igényekről, valamint teljesítménykövetelményekről. Ezek a kulcskompetenciák képezik a tehetséghozzáértékelés alapját is.

A kormányzati szervek, illetve ügynökségek a HR-tervek elkészítése során összevetik a rendelkezésre álló, valamint a jövőben szükségessé váló kompetenciákat, s olyan személyügyi intézkedéseket irányoznak elő, amelyek segítségével pótolhatók az esetleges kompetenciahiányok, mint például átszervezés, toborzás, feladatki szervezés, áthelyezés, továbbképzés, munkaerő megtartását szolgáló egyéb intézkedések, technológiai megoldások.

Folyamatosan nyomon követik a munkaerőpiac változásait. Ez hozzásegíti a vezetést ahhoz, hogy a változásokra kellő időben és hatékonyan tudjon reagálni a célkitűzések elérése érdekében.

Az OPM bevezetett egy Kormányzati Munkaerő Tervezési Modellt (*Federal Workforce Planning Model*), amely munkaerő-elemzési kereteket tartalmaz. A modell alkalmazásához a *Government Accountability Office* öt alapelvet határozott meg, hogy a szervezeti humántőke program összhangban legyen a szervezeti stratégiai célokkal. Az alapelvek egyúttal támogatják a szervezetet abban, hogy hosszú távú stratégiát tudjanak kifejleszteni a munkaerő toborzására, kiválasztására, felvételére, fejlesztésére és megtartására. Ezek az alapelvek a következők:

- *Stratégiai irány meghatározása*: a stratégiai munkaerő-tervezés sikerességének feltétele a cselekvési irányok kijelölése. A tervezés a szervezet vezetésének, valamint a HR-vezetés együttes döntésével kezdődik, amelynek eredményeként meghatározzák a stratégiai célokat, az előrehaladás ütemét és menetét. Az alkalmazottak és a külső partnerek bevonásával kommunikációs stratégiát készítenek.
- *Munkaerőigény elemzése*: egy ügynökségnek meg kell határoznia a jövőbeli stratégiai célkitűzések eléréséhez szükséges készségeket és kompetenciákat. Figyelemmel kell lennie azokra a demográfiai, technológiai, költségvetési és egyéb külső tényezőkre is, amelyek gátolhatják célkitűzésük elérését, folyamataik módosítását.
- *Munkaerő-stratégiák a munkaerőigények kielégítésére*: a munkaerőigények elemzése alapján kell elkészíteni az igények kielégítését szolgáló akcióterveket. Ez segíti, hogy a célkitűzések elérését szolgáló kompetenciák a jövőben is rendelkezésre álljanak.
- *A fejlődés nyomon követése és értékelése*: a nyomon követés a munkaerőtervek hatékonyságát biztosítja, és a stratégiák megvalósítását segíti elő.
- *Munkaerő-tervezési kapacitás kiépítése*: a hatékony munkaerő-tervezéshez szükséges feltételek (adminisztratív intézkedések, képzési kapacitás stb.).

1.3.3. Franciaország

A francia közszolgálatban egy kétszintű munkaköri osztályozási rendszer képezi az alapját a stratégiai HRM-nek (*Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*). A munkakörök osztályozását minisztériumi (*répertoire ministériel des emplois*) és tárcaközi (*répertoire interministériel des emplois*) szinten végzik el. A munkakörök kialakítása a közigazgatási szervek szintjén történik, aminek következtében a sokszínűség és az összehangoltság hiánya jellemzi a közigazgatás munkaköri struktúráját. Azonos elnevezésű munkakörök gyakran más és más tartalmat takarnak, vagy éppen fordítva, eltérő elnevezéssel jelölnek ugyanolyan vagy közel hasonló feladatokat magában foglaló munkaköröket. Ez megnehezíti a munkakörök összehasonlítását, akadályozza a mobilitást, rontja a kiválasztás és továbbképzés hatékonyságát. Az osztályozási rendszer alkalmazásával ezt úgy kezelik, hogy a sokféle munkakört kormányzati funkciók szerint előzetesen kialakított ún. referencia munkakörökbe rendezik, amelyek egybefoglalják a célok és tevékenységek szempontjából egymáshoz közel álló, azonos szakmai ismeretekkel betölthető munkaköröket. A referencia munkakörök megteremtik annak lehetőségét, hogy a minisztériumok azonos nyelvet beszéljenek, ugyanazokat a fogalmakat használják. Hidat képeznek az ugyanolyan vagy hasonló tartalmú munkakörök között. Segítségükkel felmérhető, hogy az egyes munkakörök milyen közel állnak egymáshoz.

A referencia munkakörök az alábbiak szerint épülnek fel:⁴²

- munkakör tartalmi meghatározása,
- főbb tevékenységek,
- kompetenciák,
- tudás,
- betöltésének különös feltételei,
- fejlődési tendenciák.

A kompetenciák és a szaktudás meghatározásához egységes fogalomkészletet használnak.

A munkakörök osztályozási rendszere támogatja a közszolgálat átláthatóságát, az emberi erőforrás tervezését, a karrierutak kialakítását, az utánpótlási és továbbképzési igények meghatározását.⁴³

⁴² *Répertoire interministériel des métiers de l'État, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.* Forrás: rime.fonction-publique.gouv.fr/ (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 15.)

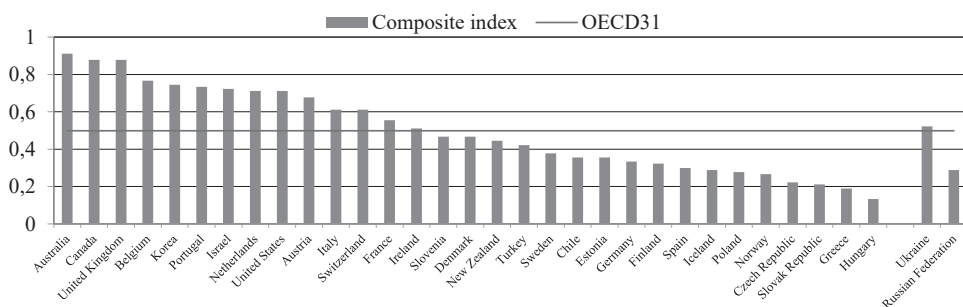
⁴³ *Les usages du Répertoire interministériel des métiers de l'État, Ministère de la Fonction Publique.* www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/rime/rime_usages.pdf (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 15.)

1.4. Stratégiai HR egyéb jellemzői

A stratégiai alapú közszolgálati HR-nek azonban nemcsak a munkaerő-tervezés képezi a részét. Egyéb jellemzői is jól behatárolhatók. Ezt tükrözi az OECD szempontrendszere is, amely az alábbiakat veszi még figyelembe:⁴⁴

- a vezetői felelősség kiterjed a stratégiai tervezésre és beszámolásra,
- a HRM-célkitűzések elérése részét képezi a vezetői teljesítményértékelésnek,
- közigazgatási szervek HRM-folyamatait nyomon követik,
- a jövőtervezés részét képezik a közpolitikák megvalósításának új elemei,
- a jövőtervezésben kifejezetten figyelembe veszik a demográfiai változásokat, illetve a feladatok kiszervezésének lehetőségét.

A fenti tényezők alapján képzett indikátor figyelembevételével rangsorolhatók az egyes országok, amely rangsor azt mutatja, hogy mennyire jellemzi a stratégiai működés a közszolgálati HR-gazdálkodást. Az adatok azt mutatják, hogy a stratégiai eszközöket az átlagosnál nagyobb mértékben alkalmazó országok között vegyesen találunk karrier-és munkaköralapú rendszereket, igaz, az angolszász orientációjú országok járnak az élen.



4. ábra • Stratégiai HRM-eszközök alkalmazása a központi kormányzatban (Forrás: OECD⁴⁵)

Akár a stratégiai tervezést, akár a stratégiai HR-eszközök alkalmazását nézzük, Magyarország mindkét esetben a sereghajtók közé tartozik.

⁴⁴ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, 2013, 97.

⁴⁵ OECD: *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*. In: *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011. Hivatkozva: OECD: *Panorama des... i. m.*, 2013, 97.

1.5. A nemzetközi tapasztalatokból levonható következtetések

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a stratégiai munkaerő-tervezés az utánpótlás hosszú távú biztosításának eszköze. A korábbi *statikus* megközelítést *dinamikus* szemlélet váltja fel. Míg korábban az volt a cél, hogy a szervezetek képesek legyenek felmérni és megérteni saját működési környezetüket, valamint rugalmasan alkalmazkodjanak annak sajátosságaihoz, addig ma már azt várják el, hogy elébe menjenek a változásoknak, s szükség esetén újra felépítsék magukat. Ehhez a tervezést összekapcsolják a szervezet stratégiai pozicionálásával, a HR-stratégiát a szervezeti stratégiával összhangban határozzák meg, s olyan HRM-rendszert alakítanak ki, amely egyrészt biztosítja a szervezet adott időpontban aktuális létszámának, munkaköreinek és kompetenciáinak számbavételét, másrészt úgy méri fel a rövid, közép- és hosszú távú igényeket, hogy figyelembe veszi a szervezetrendszer, a feladatok és az erőforrások előrelátható változását.

A szervezetek értékelik a szervezeti és egyéni szintű kockázatokat. *Szervezeti szinten* azt mérik fel, hogy az emberi erőforrások mely területeken nem képesek kielégíteni a rövid és hosszú távú igényeket, aminek következtében bizonyos feladatok ellátása kérdésessé válhat, vagy csökkenhet a szolgáltatások színvonala. *Egyéni szinten* a munkaszervezéssel, továbbképzéssel kapcsolatos kapacitásproblémák (túlterheltség, hozzáértés hiánya stb.) káros következményeit értékelik.

Az erőforrás-gazdálkodás bevált menedzsmenteszközeit (személyzeti terv, teljesítményszerződés, CAF, Balanced Score Card) alkalmazzák folyamatos visszacsatolással. A szervezet vezetőinek kiválasztásában, ösztönzésében, értékelésében fontos szerepet játszanak a stratégiai HR-gazdálkodásban elért eredmények. A tervezés alapegysége a munkakör és a kapcsolódó kompetenciák.

A tervezéshez szükséges adatokat szükség esetén különböző rendszerekből gyűjtik, pl. központi bérszámfejtés, kiválasztás és egyéb szervezetspecifikus adatrendszer. (Pl. Kánadában a „Public Service Management Dashboard”)

Mindezek alapján a stratégiai munkaerő-tervezés egymástól jól elkülöníthető szakaszokból álló, ciklikusan ismétlődő folyamat:

- stratégiai keretek felállítása (szervezet küldetése, stratégiai céljai, működési környezete),
- rendelkezésre álló humán erőforrások felmérése (létszám-, kor- és szakmai összetétel stb.),
- személyi állomány természetes fejlődésének előrejelzése (nyugdíjba vonulás, előrelépés, tartós távollét stb.),
- rövid, közép- és hosszú távon felmerülő igények vizsgálata,
- a természetes fejlődés eredményei és a prognosztizálható igények közötti különbségek elemzése,
- igények kielégítését szolgáló akciótervek kidolgozása,
- elemzés, értékelés, visszacsatolás.

A különböző tervezési rendszerek tapasztalatai alapján közös működési alapelvek állíthatók fel:

- *Stratégiai partnerség*: a munkaerő-tervezés figyelembe veszi a szervezet rendelkezését, jövőképét, stratégiai célkitűzéseit, a HR-stratégia a szervezeti stratégiával összhangban határozza meg a cselekvési célokat, irányokat, akcióterveket.
- *Előrelátás*: közép- és hosszú távon is előrejelzi a feladatok ellátásához szükséges humán erőforrás nagyságát és minőségét, kimutatja a hiányokat, és meghatározza a hiányok pótlását szolgáló intézkedéseket.
- *Rendszerszemlélet*: a HR-folyamatok, funkciók egységes, integrált rendszerként való kezelése és fejlesztése hozzájárul a munkaerő megszerzéséhez és megtartásához.
- *Teljes körű minőség*: érvényesül a tervezés – megvalósítás – visszacsatolás – beavatkozás folyamata.
- *Sokoldalú hasznosíthatóság*: az adatok nemcsak a döntéshozatalban, hanem a tudományos kutatásokban, külső kommunikációban is hasznosulnak.
- *Standardizálás*: adattáblák, jelentések, elemző-értékelő keretek egységesítése.
- *Testreszabhatóság*: kormányzati szinttől kezdődően az intézményig bezárólag valamennyi igazgatási szinten, szervtípusok, ágazatok, egyéb szempontokat követő tagolás szerinti tervezés.
- *Összetett elemzés*: a kvantitatív adatokat kvalitatív adatok egészítik ki a folyamatok elmélyült elemzéséhez.

2. A MAGYAR KÖZSZOLGÁLAT MUNKAERŐ-TERVEZÉSÉNEK STRATÉGIAI DÖNTÉSTÁMOGATÓ RENDSZERE

2.1. A stratégiai döntéstámogató rendszer jelentősége és hiánya

A közzszolgálati személyzetpolitika legfontosabb stratégiai célkitűzése, hogy a személyi állomány *alkalmas* legyen a rábízott feladatok ellátására. Ez a követelmény egyúttal az optimális létszám fokmérője is. Ez nyilvánvalóan függ a személyi állomány mérőszámokkal is értékelhető jellemzőitől, mint pl. létszámától, szakmai összetételétől, kompetenciáitól, de ugyanúgy függ a humánfunkciók (kiválasztás, továbbképzés, teljesítményértékelés stb.) minőségétől. Hasonló kapcsolat mutatható ki a jogi és a munkaerőpiaci környezetet érintően is. Így pl. a jogi szabályozás esetleges koherenzavarai, gyakori változásai, jogalkalmazási ellentmondásai rontják a személyügyi működés hatékonyságát, illetve a munkaerőpiaci viszonyok befolyásolják a közzszolgálat vonzerejét, szakembermegtartó képességét. Tehát sok tényező együttes eredőjeként dől el a személyi állomány alkalmassága, ezek teljes katalógusát azonban nem tudjuk felállítani, ráadásul egy mérőszámrendszer kialakítása esetén további módszertani problémákkal kellene szembesülni, pl. a különféle tényezők közrehatásának súlyozása.

Mindezek alapján a közzszolgálati személyzetpolitika vizsgálatához a személyi állomány jellemzői mellett a *HR-működés feltételrendszerét* is be kell vonni, sőt elsősorban

erre kell fókuszálni. Azt gondolom, hogy ezek együttesen feltételezik a feladatok ellátására alkalmas személyi állomány kialakítását. Bármelyik hiánya, rossz működése hatással van a személyi állomány minőségére. Ugyanez fordítva is igaz. A HR-folyamatok szervezése, fejlesztése növeli a személyügyi működés hatékonyságát, a közszolgálat versenyképességét. Ha stabilak, kiszámíthatók és integrált rendszerként kapcsolódnak össze, akkor a személyi állomány mutatói is javulni fognak, és végeredményben elérhető az *optimális* létszám. A közszolgálati személyzetpolitika döntéstámogató rendszerét is ennek megfelelően kell kialakítani.

A közszolgálati személyzetpolitika jelenleg nem rendelkezik döntéstámogató rendszerrel, s emiatt a stratégiai munkaerő-tervezés feltételei sem biztosítottak. Nem láthatók előre a személyi állomány változásának irányai, nem mérhetők fel sem rövid, sem hosszabb távon a közszolgálat munkaerőpiaci igényei, s mindezek miatt nem lehet tervezni az utánpótlást, valamint a szervezet- és feladatrendszerben bekövetkező változások személyügyi hatásait. Adatbázis formájában nem állnak rendelkezésre kifejezetten a stratégiai személyügyi döntések támogatására kialakított, a közszolgálat személyi állományára vonatkozó adatok. A rendelkezésre álló adatgyűjtések viszonylag szűk adatkörre vonatkoznak (létszám, bér, munkaidő), s ezért a stratégiai cselekvőképességhez szükséges adatok jelentős része hiányzik a statisztikákból. Az adatszolgáltatók minden esetben valamilyen módon statisztikai jellegű, vagyis összesített adatot közölnek, ami csak az adott szempontból (az aktuális kérdés nézőpontjából) alkalmazható. Összetett elemzések, értékelések hiányában a különféle adatgyűjtések eredményei nem épülnek be a személyzetpolitikai döntéshozatalba. Az információigény kielégítésére szolgáló adatok összegyűjtése időben jelentősen elhúzódik. A több informatikai rendszer között konvertált adat, különösen a több adatból képzett (aggregált) eredmények torzulást szenvednek. Az adatokat a mindenkor hatályos közszolgálati szabályozástól eltérő rendszerezettségben dolgozzák fel.

A közigazgatási szervek hasonló elnevezéssel különböző tartalmú, illetve eltérő elnevezéssel azonos tartalmú munkaköröket hoznak létre, mert hiányzik a munkakörök munkaköri jellemzők szerint rendszerezett nyilvántartása (munkaköri kataszter). Ez megakadályozza az egyes munkakörök összehasonlítását, akadályozza a mobilitást, a munkaerőigények kielégítését szolgáló átirányítást. Összességében hiányzik a munkaköralapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás, ami az utánpótlás, szervezetfejlesztés egyik meghatározó feltétele. A munkaköralapú rendszerre való átállással pontosan megismerhető a közszolgálat emberierőforrás-helyzete, illetve feladatarányosan alakítható ki az erőforrás szükséglete.⁴⁶

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a továbbiakban: Közigazgatási Stratégia) is kiemeli, hogy a közszolgálati „rendszerirányítás” fejlesztéséhez szükséges egy információs és nyomon követési rendszer kialakítása, amelyhez szervesen hozzákapcsolható az egyes humánfolyamatok és a hozzájuk kapcsolódó HR-funkciók hiányosságainak

⁴⁶ MAGASVÁRI Adrienn: A munkavégzési rendszer megtervezése és működtetése a közszolgálatban. In: szerk. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati stratégiai emberi erőforrás-menedzsment*, NKE Szolgáltató Non-profit Kft., Budapest, 2016, 81.

és fejlesztési lehetőségeinek vizsgálata.⁴⁷ Ezt a gondolatmenetet viszi tovább a *Versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt⁴⁸ is (közszolgálat-fejlesztési projekt), amelynek egyik meghatározó célja a közszolgálatban működő emberierőforrás-gazdálkodás hatékonyságát és szakszerűségét támogató, a közigazgatást átfogó információs rendszer kidolgozása és bevezetése, amely

- pontos és naprakész információkat képes szolgáltatni a közszolgálat személyi állományának a közigazgatás működése és fejlesztése szempontjából releváns adatairól,
- teljes körű információt ad a közigazgatási szervek szervezeti és létszámviszonyairól,
- tartalmazza a közigazgatási szervek munkakörei alapján készült munkaköri katasztert,
- egyéb HR-funkciók becsatornázásával monitoringrendszert működtet a közigazgatási szervek humánierőforrás-gazdálkodásáról,
- olyan reporting rendszert működtet, amely képes a felhasználók aktuális információs igényeinek, illetve kutatási célú igények kielégítésére.⁴⁹

2.2. Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer

Az említett célok megvalósítása érdekében a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer (KSZDR) kialakítására kerül sor a közszolgálat-fejlesztési projekt keretében.⁵⁰ Ezzel a közigazgatási szervek és a kormányzati döntéshozók számára olyan információs, elemző és értékelő rendszert fejlesztenek ki és vezetnek be, amely lényegesen gyorsabbá,

⁴⁷ „A HR-funkciók jövőbeni fejlesztésének konkrét területei meghatározásához megfelelő támpontokat ad az ÁROP 2.2.17. kiemelt projekt keretében megvalósuló *Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életút* című kutatás. Ennek egyik kiemelt kutatási témája a közszolgálat különböző területeinél alkalmazott humánfolyamatok (munkavégzési rendszerek, emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés, teljesítménymenedzsment, ösztönzésmenedzsment, stratégiai tervezés, rendszerfejlesztés, személyügyi szolgáltatások) és az ezek alá besorolható humánfunkciók (munkaerő-tervezés, munkakör-tervezés, kompetencia-térképek kezelése, kiválasztás, karriermenedzsment, továbbképzés, gondoskodó elbocsátás stb.) alkalmazási körének, mélységének, jellemző módszereinek, az esetleges hiányuk okainak, a fejlesztendő területeknek, valamint a közszolgálaton belül tevékenykedő személyzeti/humánstruktúráknak, az emberierőforrás-gazdálkodási tevékenység lehetőségeinek vizsgálata. A kutatás eredményei alapján indokolt meghatározni az egyes HR-funkciók fejlesztését szolgáló tevékenységeket.” *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*, 63.

⁴⁸ A *versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban a KÖFOP 2. prioritásán került nevesítésre. A projekt célcsoportja a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, az állami tisztviselőkről szóló törvény 2016. évi LII. törvény, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szervi hatálya alá tartozó közigazgatási és rendvédelmi szervek (a továbbiakban: közszolgálati szervek) személyi állománya (kormánytisztviselők, állami tisztviselők, köztisztviselők és hivatásos állományúak, valamint közalkalmazottak és munkavállalók, a továbbiakban: közszolgálati alkalmazottak.)

⁴⁹ Felhívás a közszolgálati életpályák feltételeinek biztosítását célzó kiemelt projekt megvalósítására (Projekt-felhívás). A felhívás címe: *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. A felhívás kódszáma: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16. 8.

⁵⁰ Projekt-felhívás: *i. m.*, 18.

rugalmasabbá és megalapozottabbá teszi a humán erőforrás-gazdálkodással és szervezeti működéssel kapcsolatos döntéseket.⁵¹

A tervek⁵² szerint a KSZDR képes lesz biztosítani a kormányzati személyügyi döntések előkészítéséhez szükséges adatokat és egyéb információkat. Segítségével a személyügyi kormányzat gyorsan hozzájuthat a közigazgatási szervek személyi állományának aktuális és múltbéli adataihoz. Más fejlesztésekkel együtt komplex rendszerként támogatja a kormányzati személyügyi tevékenységet. A közszolgálat személyi állományával kapcsolatos statisztikai, tájékoztató anyagokat, információkat állít össze annak érdekében, hogy a kormányt döntési helyzetbe hozza. Ezen túlmenően megfelelő minőségű és részletességű adatok szolgáltatásával támogatja a HR-folyamatok fejlesztését, stratégiai döntések meghozatalát. Ehhez hatékonysági és erőforrás-ellátottsági benchmarkok készülhetnek (pl. munkaerő-ellátottság és munkaerőköltség-elemzések), amelyek segítségével a közigazgatási szervek – különböző kategorizálások alapján – összemérhetik magukat egymással, illetve a közszolgálat egészével.

A KSZDR adatbázisa hatékonyan és átfogóan támogatja a közigazgatási személyzet-politikai döntéseket, ideértve a munkaerő tervezését is. Adatait a közigazgatási szervek közszolgálati alapnyilvántartásaiból és más nyilvántartásokból gyűjti. Az utóbbira példa a KÖZIGÁLLÁS, a TARTINFO, a TÉR vagy a PROBONO.⁵³ A beérkezett adatokat tartalmi változtatás nélkül tárolja. A tárolt adatok háromféle típusa különböztethető meg: szervezeti, személyügyi és munkaköri adatok.

- *Szervezeti adatok*: a szervezet fontosabb jellemzőit tartalmazza: pl. szervtípus, hatáskör, hierarchiában elfoglalt hely, belső struktúra, feladatok, létszám adatok stb.
- *Személyügyi adatok*: közszolgálati alkalmazottak jogszabályban meghatározott személyügyi adatai. Három csoportba sorolhatók: demográfiai (pl. életkor, nem), státusz (pl. jogviszony típusa, pozíció, besorolás) és szociológiai adatok (iskolai végzettség, szakképzettség).
- *Munkaköri adatok*: tartalmazza a munkaköri feladatokat, a betöltésükhöz szükséges kompetenciákat, minimális (bemeneti) követelményeket és más alapadatokat. A munkaköralapú HRM alapját képezi.

A KSZDR a személyügyi döntések meghozatalát kormányzati és szervezeti szinten egyaránt támogatja. Az előbbit egy strukturált *reporting* funkció, az utóbbit az ún. *intézményi tervező* funkció biztosítja.

⁵¹ Uo., 11.

⁵² Felhívás a közszolgálati életpályák feltételeinek biztosítását célzó kiemelt projekt megvalósítására. A felhívás címe: *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer kialakítása*. A felhívás kódszáma: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16. Műszaki leírás az új Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer rendszerkoncepciójának kidolgozása tárgyú közbeszerzéshez. www.palyazat.gov.hu/node/57655?id_comments_type=1 (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 27.)

⁵³ A közszolgálat-fejlesztési projekt keretében a KÖZIGÁLLÁS (közzétett pályázati kiírások kezelésének informatikai támogatása), TARTINFO (tartalékállományba helyezett közszolgálati alkalmazottak információs rendszere), TÉR (teljesítményértékelési rendszer) átalakítása is folyamatban van.

A reporting funkció háromféle szolgáltatást nyújt a döntéshozók számára. Az első a különféle *statisztikák* összeállítása. Előre definiált alapmegoszlások (pl. jogviszonyok, szervtípusok, igazgatási szintek, igazgatási ágazatok, a vezetők és a beosztottak, nemek, életkor) szerint állít elő különféle standard statisztikai táblázatokat a közszolgálati alkalmazottak demográfiai, státusz és szociológiai adatairól. Ugyanakkor a rendszer a tárolt adatokból eseti jelleggel szükséges számú és tartalmú kimenetet is tud képezni. Az adatok adattáblázatok, gyorsjelentések (a statisztikai adatokra támaszkodó, elemzést nem tartalmazó dokumentum) formájában jelennek meg.

A *monitoring* a közszolgálati szervek HRM-tevékenységét követi nyomon és értékeli központosan definiált indikátorok figyelembevételével. Ezeket úgy kell kialakítani, hogy alkalmasak legyenek a személyzetpolitika alakításához szükséges információk szolgáltatására. Így pl. a képzettség adatai mellett a képzettségi terület, a fluktuáció, az átlagos szolgálati idő és számos más adat releváns lehet, feltéve, hogy azokat kellő körültekintéssel kezelik. A monitoring eszköze lehet még az integrált, stratégiai HR-gazdálkodás közszolgálati rendszermodell⁵⁴ folyamataira épített egységes értékelési keretrendszer.

A reporting funkción keresztül tudományos kutatási igények is kiszolgálhatók. *Elemzések, előrejelzések* segíthetik a személyi állomány, illetve a HR-folyamatok fejlődési trendjeinek tudományos igényű feltárását, elmélyült megismerését. Ezzel a funkcióval megteremtődik a feltétel ahhoz, hogy a reporting eredménytermékeinek egymással összekapcsolt tudományos értékű elemzése és értékelése széles körben beépüljön a kormányzati személyzetpolitikai döntéshozatalba.

A KSZDR bevezetésével megteremtődik a *stratégiai munkaerő-tervezés statisztikai infrastruktúrája*. Ez önmagában azonban nem elegendő a humántőke hosszú távú tervezéséhez, szükség van arra is, hogy a közigazgatási szervek kialakítsák és működtessék saját stratégiai tervezési folyamataikat. A KSZDR rendeltetése, hogy támogassa ezeket a folyamatokat. A KSZDR csak annyiban tudja támogatni a tervezési folyamatokat, amennyiben azok beépülnek (intézményesülnek) a szervezet működésébe.

2.3. A HRM-fejlesztés és a stratégiai munkaerő-tervezés folyamatainak együttes támogatása

A közszolgálat versenyképességének növelése a HRM-folyamatok fejlesztését, valamint a stratégiai munkaerő-tervezés bevezetését egyaránt megköveteli. A munkaerő-igények közép- és hosszú távú tervezése önmagában nem elegendő, szükség van arra is, hogy a tervezett munkaerő felhasználása a lehető legnagyobb hatékonysággal történjen, ez viszont a HRM-folyamatok minőségétől is függ. A KSZDR, illetve a hozzá hasonló munkaerő-tervezési rendszerek mindkét tevékenységet képesek támogatni, amennyiben

⁵⁴ A modell folyamatait Szakács Gábor írja le. SZAKÁCS GÁBOR: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban, Közszolgálati Humán Tükör 2013 (Ágazati összefoglaló tanulmány)*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 17–34.

világosan definiáltak a szakaszok, célok, szereplők, kapcsolatok stb. Ehhez nyújthat segítséget az alábbi modell, amelyet a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével állítottam össze.⁵⁵ Alkalmazásával jól leírható mindkét folyamat.

2. táblázat • Az integrált HRM-fejlesztés és a stratégiai munkaerő-tervezés együttes modellje (Forrás: saját szerkesztés)

Integrált HRM-fejlesztés		Stratégiai munkaerő-tervezés		
Statisztikai adatok	Inputok (HR jelen állapot)	HR jövőbeni állapot	HR-igény	Statisztika
Munkaköri kataszter				Szervezeti stratégia
Monitoringadatok	HR-folyamatok	HR jövőbeni állapot és HR-igény közötti különbség diagnózisa		
Monitoringadatok	Output	HR-akciótervek		
Értékelés-elemzés	Fejlesztési igények	Visszacsatolás		

2.3.1. Integrált HRM-fejlesztés

A HRM-fejlesztés logikája abból indul ki, hogy az emberi erőforrások, mint inputok felhasználása a HR-folyamatokon keresztül történik, aminek eredményeként (output) bizonyos változások (pozitív, negatív) következnek be a személyi állományban. Attól függően, hogy a bekövetkezett változások mennyiben esnek egybe az elérni szándékozott célokkal, a korrekció érdekében fejlesztési igények határozhatók meg. Ezekhez a fejlesztési szakaszokhoz kell egy döntéstámogató rendszernek adatot, információt nyújtania.

1. szakasz: Inputok

Az inputok a kormányzati feladatok ellátásához rendelkezésre álló humánerőforrást jelölik. Az erőforrás kapacitása mennyiségi és minőségi jellemzőkkel írható le, ezért ebben a szakaszban egy meghatározott időpontban a szervezet rendelkezésére álló létszám nagyságának, szakmai és egyéb szempontok (iskolai végzettség, kompetenciák, besorolás, életkor stb.) szerinti összetételének, megoszlásának (földrajzi, szervezeti) számbavétele történik. A tényleges létszám felmérésén túl figyelembe veszik az álláshelyek, munkakörök számát, megoszlását, a betöltésükre előírt szakmai követelményeket, kompetenciákat. Már ebben a szakaszban elvégezhetők az első elemzések arról, hogy a tényleges létszám mennyire fedeti le az álláshelyek nyújtotta kapacitást, pl. a túl sok üres álláshely felültervezettségre, míg a szerződéses jogviszonyosok, projekten foglalkoztatottak, illetve a részmunkaidősek

⁵⁵ Ehhez felhasználtam a cikkben ismertetett országok gyakorlatát, különösen a francia közszolgálatban folytatott munkaerő-tervezés módszertani megoldásait. *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016.

magas száma alultervezettségre utalhat. Ezen túlmenően a munkaköri kompetenciák és a személyi állomány kompetenciái közötti eltérések is vizsgálhatók.

A személyi állomány adott időpontban aktuális jellemzőinek leírásához, a létszámkapacitások felméréséhez a személyügyi statisztikai adatok, míg a kompetenciemegfelelőség vizsgálatához a munkaköri kataszter adatai használhatók fel.

2. szakasz: HR-folyamatok

A rendelkezésre álló humánerőforrás felhasználásának hatékonyságát döntően befolyásolják a HR-folyamatok. A kiválasztás, a beillesztés, fejlesztés, továbbképzés stb. minősége kihat az emberi erőforrás minőségére is, ezért a HRM-fejlesztés részét kell képeznie a HRM-folyamatok és -funkciók vizsgálatának. Ehhez nyújt adatokat, információkat egy HR-monitoringrendszer, amelynek eszköze lehet az integrált, stratégiai HR-gazdálkodás közszolgálati rendszermodell folyamataira épített egységes értékelési keretrendszer. Az egyes HR-folyamatokhoz kapcsolt indikátorok alkalmazásával értékelhető a közigazgatási szervek HR-tevékenysége, illetve az egyes területeken elért előrehaladása. Az értékelés metodikája hasonló a szervezetfejlesztéshez használt közös értékelési keretrendszerhez (angol rövidítése: CAF). A CAF modellben meghatározott „adottságoknak” az egyes HR-folyamatok felelnek meg.

3. táblázat • A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodelljének humánfolyamatai (Forrás: saját szerkesztés)

HR-folyamatok
Stratégiai tervezés
Munkavégzési rendszerek
Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés
Teljesítménymenedzsment
Kompenzáció és javadalmazás
Személyügyi szolgáltatások és tevékenység

3. szakasz: Outputok

Az „eredmények” oldalon specifikált HR-eredmények szerepelnek.

4. táblázat • A HR-folyamatok és a kapcsolódó eredmények (Forrás: saját szerkesztés)

HR-folyamatok	Eredmények
Stratégiai tervezés	Emberi erőforrás biztosítása és megtartása.
Munkavégzési rendszerek	Szervezeti és egyéni érdekek összehangolása.
Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés	Szervezeti és egyéni teljesítmény, minőségi munkavégzés.
Teljesítménymenedzsment	Szervezeti kultúra fejlettsége.

HR-folyamatok	Eredmények
Kompenzáció és javadalmasítás	Szervezeti kompetenciaigény és a rendelkezésre álló egyéni kompetenciák közötti összhang.
Személyügyi szolgáltatások és tevékenység	Motivált és elégedett munkatársak.
	Jogszerű és hatékony működés.
	Szervezeti tanulás, tanuló szervezet.
	Ügyfél-elégedettség.

Néhány példa a humánfolyamatok értékeléséhez használható indikátorokra,⁵⁶ amelyek lehetnek kvantitatív és kvalitatív.

5. táblázat • A humánfolyamatokhoz és humánfunkciókhoz kapcsolódó indikátorok
(Forrás: saját szerkesztés)

Humánfolyamat	Humánfunkció	Indikátorok
Stratégiai tervezés	– szervezeti kultúra fejlesztése	<ul style="list-style-type: none"> – A közigazgatási szerv rendelkezik-e a humánpolitikát megjelenítő emberierőforrás-gazdálkodási (HR) stratégiával? – A közigazgatási szerv HR-stratégiája milyen célok, feladatok elérésével foglalkozik? – A közigazgatási szerv HR-stratégiája kapcsolódik-e a szervezet stratégiájához és az egyéb szakmai, funkcionális stratégiákhoz?

⁵⁶ Az ÁROP-2.2.17 Új közszolgálati életpálya kiemelt projekt részeként megvalósított *Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás* során a kutatók igyekeztek teljes képet adni „...a közszolgálat területén folytatott személyügyi/emberierőforrás-gazdálkodási feladatellátás gyakorlatáról, annak erős és gyenge pontjairól, a napi tevékenység fejlettségi szintjéről, illetve a fejlődési perspektívákról. Továbbá a személyi állomány ellátásának helyzetéről, a szolgáltatások minőségéről, az alkalmazott módszerek hatékonyságáról, a továbblépés korlátairól és lehetőségeiről, a szakterületi munkával foglalkozó szervezetek és szakemberek helyzetéről, lehetőségeikről és munkavégzésük akadályairól, továbbá az életpályák kiépitési alternatíváiról.” SZAKÁCS: i. m., 9. A közszolgálati HR-tevékenység „átvilágításához” valamennyi HR-folyamatot átfogó, komplex kérdőívet használtak. Az ebben szereplő kérdéseket vettem alapul az indikátorok kialakításához. SZAKÁCS: i. m., 161.

Humánfolyamat	Humánfunkció	Indikátorok
Munkavégzési rendszerek	<ul style="list-style-type: none"> - munkakör-elemzés - munkakörtervezés, szervezeti kompetencia-térkép kialakítása, fejlesztése 	<ul style="list-style-type: none"> - A közigazgatási szervnél folytattak-e munkakörelemzést és munkakör-értékelést az elmúlt 5 évben? - Milyen tevékenységeknél vették figyelembe a munkakörelemzés és a munkakör-értékelés eredményeit? - A közigazgatási szervnél kialakítottak-e kompetencia-térképet? - A közigazgatási szervnél meghatározták-e az egyes munkakörökhöz tartozó kulcskompetenciákat? - Egységes tartalmú és szerkezetű munkaköri leírás sablont alkalmaznak-e? - Közigazgatási szerv létszámának változása az elmúlt 3 évben? - Atipikus formában foglalkoztatott munkatársak száma?
Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés	<ul style="list-style-type: none"> - iskolai rendszerű képzés, szakképzés - tananyagfejlesztés - oktatásmenedzsment - akciótanulás - nem képzési jellegű fejlesztés (mentorálás) - beillesztési politika (mentori rendszer) - toborzás - tudásmenedzsment - utánpótlás-tervezés - karriertervezés 	<ul style="list-style-type: none"> - A közigazgatási szervnél milyen szinten történik a munkaerő- és létszámtervezés? - Milyen hosszú időtávra szól a létszámtervezés? - A 30 napnál hosszabb ideje megüresedett álláshelyek száma? - A 30 napnál hosszabb ideje szakemberhiány miatt be nem töltött munkakörök? - A közigazgatási szerv milyen TOBORZÁSI csatornákat, megoldásokat vesz igénybe? - A közigazgatási szerv milyen KIVÁLASZTÁSI eljárásokat, megoldásokat vesz igénybe? - A közigazgatási szervnél alkalmaznak-e beillesztési programot (milyen formában)? - Próbaidő átlagos időtartama? - Próbaidő alatt megszüntetett jogviszonyok száma? - Ösztöndíjasok száma? - Korábban ösztöndíjasként foglalkoztatott munkatársak száma? - Fluktuáció mértéke a különböző életkorú csoportoknál? - Tartalékállományból áthelyezett munkatársak száma? - A közigazgatási szerv éves szinten átlagban mennyit költött emberierőforrás-fejlesztésre?

4. szakasz: Fejlesztési igények

Az outpulelmzések segítenek meghatározni a HRM-folyamatok gyenge és erős pontjait, fejlesztési igényeit.

Az adatok benchmarkinghoz is felhasználhatók. Ugyanazon ágazathoz vagy más ágazathoz tartozó szervek összemérhetik HR-tevékenységük hatékonyságát.⁵⁷ Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a közigazgatási szervek meghatározott társadalmi, gazdasági, szakmapolitikai környezetben működnek. A működési környezet sajátosságai nemcsak befolyásolják a humánerőforrás-igényeket (pl. egyes szakterületek az átlagosnál nagyobb mértékben alkalmaznak bizonyos szakképzettségű munkaerőt), hanem meghatározzák az egyes szervezetek közötti benchmarking korlátait is. Fontos ezért, hogy a szervezet pozicionálható legyen a saját társadalmi, gazdasági és szakmapolitikai környezetében.

Az összehasonlítás nemzetközi szinten is elvégezhető, ehhez az egységes értékelési keretrendszer nemzetközi kiterjesztésére van szükség. Ennek első lépése a kétoldalú partnerség, később akár egy többszereplős nemzetközi együttműködés lehet. Az utóbbihoz az EUPAN⁵⁸ vagy a CRANET⁵⁹ nyújthat intézményi kereteket. Nemzetközi konferenciákon terjeszthető és népszerűsíthető a nemzetközi együttműködés kezdeményezése.

2.3.2. Stratégiai munkaerő-tervezés⁶⁰

A stratégiai munkaerő-tervezés lényege, hogy összekapcsolja a humánerőforrás természetes fejlődésének előrejelzését, a szervezeti stratégiai célok megvalósításához szükséges munkaerőigény felmérését, a kettő közötti különbség elemzését, valamint a fennmaradó munkaerőigények kielégítéséhez szükséges HR-akciótervek kidolgozását. Egy kormányzati személyügyi döntéstámogató rendszernek ezekhez a tervezési szakaszokhoz is adatokat, információkat kell biztosítania.

1. szakasz: Humánerőforrás jövőbeni állapotának előrejelzése

Ellentétben a személyi állomány, mint input tényezők jellemzőinek adott időpontban történő leírásával, ebben a szakaszban az állomány fejlődésének prognosztizálásáról van szó. Azt kell előre jelezni, hogy az ismert demográfiai, illetve mobilitási „kényszerek” milyen

⁵⁷ Mintául szolgálhat a DGS GLOBAL Országos HR benchmark felmérése. 2010-ben végzett felmérésük szerint a magyar vállalkozások 49%-a végez valamilyen benchmark tevékenységet. DGS GLOBAL: *A HR Magyarországon az Országos HR Benchmark Felmérés*, 2010, 11. Forrás: dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal_OHRB_Felmérés_2010.pdf

⁵⁸ *European Public Administration Network (EUPAN)* az EU keretein belül működő informális közszolgálati együttműködési hálózat.

⁵⁹ *A Cranfield Network (CRANET)* Európai Emberi Erőforrás Kutatási Hálózat, amelynek alapítását 1988-ban határozták el az ILO kezdeményezésére Cranfieldben (UK). Napjainkra 42 ország kutatóit tömöríti mint a világ legnagyobb nonprofit HR-kutató hálózata.

⁶⁰ A stratégiai munkaerő-tervezés folyamatának leírásához a francia közszolgálatban folytatott munkaerő-tervezés módszertani megoldásait vettem figyelembe. *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016, 31–38.

változást hoznak a munkaerő létszámában, összetételében. A tervezhető „kilépések” – ide tartozik a nyugdíjba vonulás, folyamatban lévő jogviszony megszüntetése, hosszabb időtartamú fizetés nélküli szabadság igénybevétele, nemzeti szakértői státusz létesítése stb. – valamint a szintén tervezhető „belépések”, amelyek többnyire a jogviszony szünetelésének lezárulását és a munkavégzési kötelezettség feléledését jelentik, pl. gyermekgondozás céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságról való visszatérés – konszolidálása alapján állapítható meg a személyi állomány jövőbeni állapota, természetes fejlődése. Fontos hangsúlyozni, hogy ebben a szakaszban nem kell figyelembe venni a szervezet saját elhatározásából eltervezett személyügyi intézkedéseket, pl. új kinevezés, kizárólag azokkal a belső mozgásokkal kell számolni, amelyekkel kapcsolatban a szervezetnek nincs mérlegelése, mert kényszerhelyzetben van.

2. szakasz: Humánerőforrás-igény meghatározása

Míg az 1. szakasz a tényleges létszám leírását jelenti egy jövőbeni időpontban, s ennek megfelelően a tervezés tárgya maga a személyi állomány, addig a humánerőforrás-igény meghatározása a stratégiai célokra irányul. Azt méri fel, hogy a stratégiai célok megvalósításához hány álláshelyre, mekkora létszámra és milyen kompetenciákra van szükség. Ehhez ismerni kell a szervezeti és költségvetési stratégiai célkitűzéseket, valamint a vezetők véleményét arról, hogy a stratégiai célok eléréséhez milyen humánkapacitást tartanak szükségesnek.

3. szakasz: Jövőbeni humánerőforrás és a humánerőforrás-igény közötti különbség diagnózisa

Ebben a szakaszban kerül sor egy mérleg felállítására, amely azt mutatja, hogy szervezet milyen humánerőforrással rendelkezik, illetve ehhez képest a stratégiai célok elérése milyen humánkapacitást igényel (kvantitatív és kvalitatív jellemzők szerint). Csak olyan igény kielégítése vállalható, amelynek a finanszírozása is biztosítható. Legfontosabb célja ennek a szakasznak, hogy rávilágítson a kompetenciaigények problémáira, pl. melyek a kritikus vagy ritka kompetenciák, milyen a szervezeti megoszlásuk stb. Célszerű az igények kielégítésével kapcsolatos döntés előkészítéséhez többféle forgatókönyvet kidolgozni, az előnyök és hátrányok bemutatásával.

4. szakasz: HR-akciótervek

A HR-akciótervek az előre jelzett munkaerőigény kielégítését szolgáló intézkedéseket tartalmazzák. Ezek közé tartozhat: szervezet átalakítása (átszervezés), belső, külső mobilitás (pl. átirányítás, kirendelés, áthelyezés), továbbképzés, mobilitást ösztönző díjazási formák, előmenetel, munkafeltételek átalakítása (vonzóbbá teheti a munkakört), pályázat (kinevezés), egyéb juttatások javítása, bővítése, egyéni kompetenciaértékelés a mobilitás elősegítéséhez stb.

5. szakasz: Visszacsatolás

Bár a stratégiai tervezés közép- (3 év), illetve hosszabb távra (5 év) szól, biztosítani kell a tervezési időszakon belüli beavatkozás lehetőségét, mivel változhatnak a stratégiai

célkitűzések, a jogi és módszertani környezet szabályai, illetve előfordulhat, hogy az előrejelzések nem voltak pontosak. Évente legalább egyszer el kell végezni az akciótervek értékelését.

A tervezési folyamat legfontosabb követelménye a szakmai hitelesség megőrzése. Ehhez pontosan meg kell határozni azokat az adatokat, információkat, amelyekre szükségünk van, fel kell kutatni az adatok, információk forrását, pl. minisztériumi nyilvántartások, szakértői hálózatok, szakmai konferenciák, informális személyes kapcsolatok stb.

A tervezés minőségének folyamatos fejlesztését nemcsak szervezetten belül, hanem szervezetek között is biztosítani kell. Leghatásosabb eszköze a jó gyakorlatok megosztása, amelynek többféle módja (fóruma) lehet, így pl. szakmai, módszertani konferenciák, HRM-oktatás, köz- és magánszféra tapasztalatainak megosztása, nemzetközi együttműködés.

3. A KÖZSZOLGÁLAT UTÁNPÓTLÁSA MAGYARORSZÁGON

Felmérések szerint Magyarországon a motiváció után a munkaerő megszerzése és megtartása a legsúlyosabb HR-probléma.⁶¹ A válaszadók az alkalmazottak motiválását, elkötelezettségének erősítését, valamint a tehetséges munkaerő megszerzését és megtartását jelölték meg olyan tényezőnek, mint amelyik a legnagyobb mértékben befolyásolja a vállalkozás sikerességét.⁶² Az utánpótlás tehát kulcskérdése a versenyképességnek.

Nincs ez másként a közszolgálatban sem. A különbség csak annyi, hogy a munkaerő megszerzésének és megtartásának problémája összekapcsolódik az évek óta zajló generációváltással.⁶³ Különösen az ezredforduló időszakában *Magyarország* is azokhoz az országokhoz tartozott, ahol kiemelkedően magas volt az 50 évesnél idősebbek aránya.⁶⁴ Mára azonban a helyzet jelentősen változott, megnőtt a 40 év alattiak aránya, azonban a közigazgatás területi szervezeti szintjein továbbra is kevés fiatal dolgozik.⁶⁵

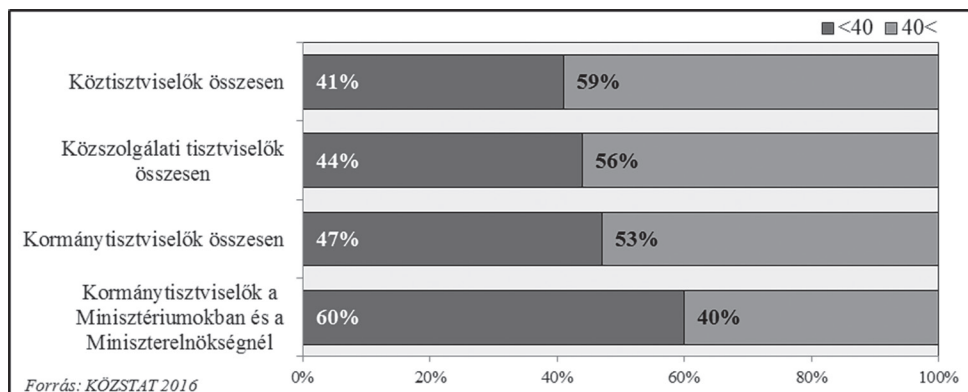
⁶¹ DGS GLOBAL: *i. m.*, 15.

⁶² *Uo.*, 19.

⁶³ SZABÓ Szilvia: The employer brand as tool for the generation management in public sector. In: szerk. DJURKOVIC, Emina: *Strategic management and Decision Support Systems in Strategic management*, University of Novi Sad Faculty of Economics in Subotica, Subotica, 2017, 601–606.

⁶⁴ DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítő-képességének növeléséről (II. rész), *Magyar Közigazgatás*, 2005/5, 276.

⁶⁵ Forrás: KÖZSTAT, 2016.



5. ábra • A közfoglalkalmati tisztviselők kor szerinti megoszlása (Forrás: saját szerkesztés a KÖZSTAT, 2016. alapján)

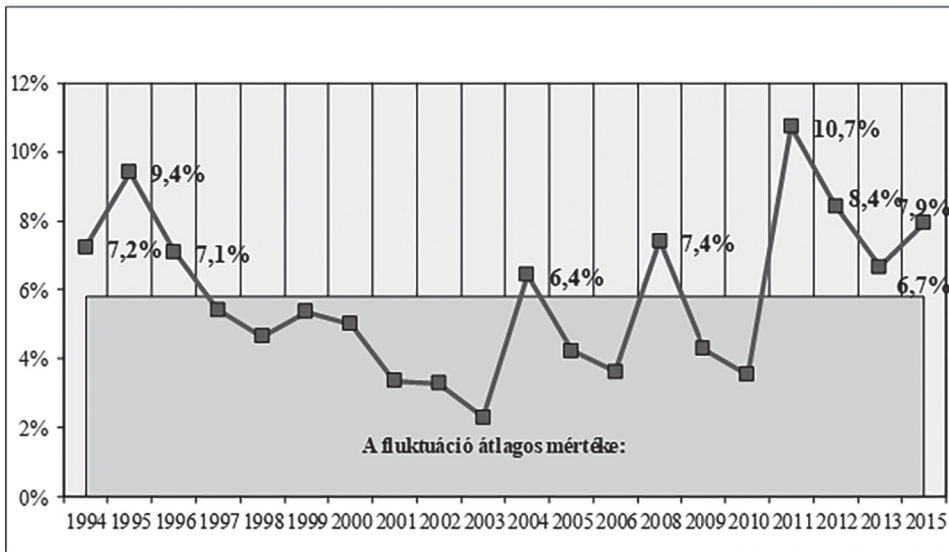
A központi közigazgatásban a 21–29 (19,6%) és a 31–40 év (37,4%) közötti korosztály aránya már meghaladja az OECD-átlagot (11,4%, 24%). Az utóbbi korosztály aránya valamennyi OECD-ország közül Magyarországon a legmagasabb. Ugyanakkor jelentős hiány mutatható ki a 41–50 év közöttiek tekintetében (HU: 18,2%, OECD: 30%).⁶⁶ Mindez arra utal, hogy Magyarországon nem annyira a fiatal munkaerő megszerzése, hanem sokkal inkább a *megtartása* okoz problémát.

Ezt támasztják alá a közfoglalkalmati fluktuációs adatai is. A kormánytisztviselők esetében a jogviszony-megszüntetések (közös megegyezés, lemondás, felmentés) aránya (2015-ben 7,94%) az utóbbi néhány évben⁶⁷ – bár csökkenő tendenciát mutat – meghaladta a fluktuáció átlagos mértékét (5,8%).⁶⁸

⁶⁶ OECD: *Human Resources Management Country Profiles, Hungary*, 2012. Forrás: www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 15.)

⁶⁷ Az 1994 és 2015 közötti időszakban.

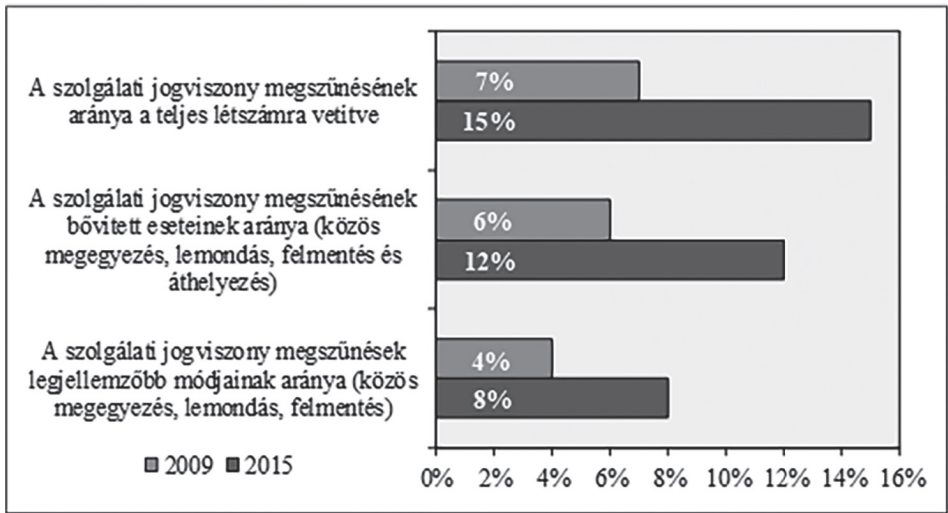
⁶⁸ KÖZSTAT adatok alapján.



6. ábra • A közszolgálati jogviszony megszűnésének módjai a fluktuáció átlagos értékéhez viszonyítva (Forrás: saját szerkesztés a KÖZSTAT adatai alapján)

Különösen szembeötlő a változás mértéke, ha a jogviszonymegszűnések arányát vesszük górcső alá a létszámhoz viszonyítva. Bármelyik kategorizálást⁶⁹ nézzük, a jogviszonymegszűnések aránya 2009 és 2015 között csaknem megduplázódott.

⁶⁹ Összes jogviszonymegszűnés; közös megegyezés, felmentés, lemondás és áthelyezés; közös megegyezés, felmentés, lemondás.



7. ábra • A közszolgálati jogviszony megszűnésének esetei és arányai (Forrás: saját szerkesztés a KÖZSTAT adatai alapján)

A fluktuáció utóbbi néhány évben tapasztalható növekedése összefüggésbe hozható az államigazgatás szervezetrendszerét érintő átszervezésekkel. A jogviszony-megszüntetések mellett *növekedett a belső áthelyezések száma is.*⁷⁰ Az alacsony motiváltsággal párosuló *magas fluktuációt*, s az abban rejlő kockázatokat a Közigazgatási Stratégia is a közszolgálati HR-gazdálkodás gyengeségeként azonosította.⁷¹

A munkaerő megszerzésének és megtartásának *kulcskérdése*, hogy a közszolgálat mennyire tud vonzó lenni a fiatalok számára. Ennek megítélése nagymértékben függ a közszolgálatban elérhető jövedelmek szintjétől. Az adatok azt mutatják, hogy Magyarországon a közszféra – s azon belül a közszolgálat – a munkaerőpiaci versenyben egyre inkább alulmarad a versenyszektorhoz képest. Ennek oka összefügg a kereseti viszonyok alakulásával. A gazdaság növekedésének hozadékából a *közsféra általában kevésbé részesedik*, mint a versenyszféra, illetve a gazdasági visszaesés jobban sújtja a közszolgálatot. Az 1989-es bázisértéket (100%) figyelembe véve, 2016-ra a GDP 40,5%-kal, a reálkeresetek a vállalkozói szférában 47,1%-kal, míg a közsférában csak 28,8%-kal nőttek. Úgy tűnik, hogy ezt a trendet a különböző életpályaprogramok keretében megvalósított, illetve tervezett jelentős béremelések sem törték meg. Annak ellenére, hogy az egyes életpályák bevezetésének, valamint egyéb bérintézkedések többletköltségeinek finanszírozására

⁷⁰ Az 1997–2013 közötti időszakban a végleges közigazgatási áthelyezések átlaga 1,7%, ehhez képest 2011-ben 2,8%, 2012-ben 5,3%, 2013-ban 2,3% volt. Forrás: KSA.

⁷¹ *Stratégia... i. m.*, 22.

2012–2017 között jelentős többletforrás került a rendszerbe, a két szféra reálkeresetei között 2011-ben mért 23%-os különbség 2016-ban mindössze 19%-ra mérséklődött.⁷² A minimálbér, illetve a garantált bérminimum 2017-re, illetve 2018-ra előre tervezett emelkedésének köszönhetően a különbség várhatóan továbbra is fennmarad.

A fiatalok távolmaradása, a középgeneráció hiánya, a magas fluktuáció, illetve az alacsony jövedelmek várhatóan az elkövetkezendő néhány évben továbbra is nyomás alatt fogják tartani a közszolgálat munkaerő-utánpótlását. Ez nem azt jelenti, hogy nem lesznek jelentkezők, akik a közigazgatásban szeretnének elhelyezkedni. Jól ismert jelenség az a sajátos kínálati munkaerőpiac, amellyel korábban a közszolgálatnak hosszú éveken át szembesülnie kellett. A magánszektorban elhelyezkedni nem tudókat a közzféra-közigazgatás felé terelte az erős munkaerő-kínálat.⁷³ Ez a helyzet a fiatalok beáramlásával – főleg központi szinten – már lényegesen megváltozott, de a feltételek romlása, illetve a pozitív várakozások meghiúsulása miatt bármikor visszaállhat. Mennyiségi problémákkal ezért nem kell számolni, legfeljebb abban az értelemben, hogy a létszám tendenciaszerű növekedésének emiatt sem sikerül gátat szabni.

Sokkal inkább okozhat problémát azonban a kvalitatív követelmények teljesítése. A globális, regionális kihívások gyakran teszik szükségessé a feladatok újragondolását, a szervezeti struktúra átalakítását, a humán erőforrások újraosztását. Ebben a folyamatban kulcskérdés, hogy a változó feladatokhoz sikerül-e biztosítani a megfelelő szakmai kompetenciákat. Nem elegendő lokálisan érzéklni a létszám- és kompetenciaigényeket, szükség van arra is, hogy országos rálátással, megfelelő adatok és információk birtokában, célhoz kötötten történjen a munkaerő tervezése.

A nagyobb szervezeti méretekől adódó hatékonyság kihasználásához a szervezeti integrációnak köszönhetően adóttak a szervezeti feltételek. Az államigazgatásban 2010 óta *megfeleződött* a szervek száma, és látványosan *megnövekedett a személyi állomány szervezeti koncentrációja*.⁷⁴ Több mint megkétszereződött (231%) az egy szervezetre jutó átlagos létszám. Ebben leginkább az ezer és kétezer fő közötti létszámot foglalkoztató szervek számának emelkedése játszott szerepet.⁷⁵ Míg 2010-ben egy jóval kiegyenlítettebb létszámmegoszlás mellett az ötszáz és ezer fő közötti szervek foglalkoztatták legnagyobb százalékban (24,25%) a kormánytisztviselőket, addig 2013-ban már az ezer és kétezer fő közötti létszámmal rendelkező szervek foglalkoztatták az állomány 43,8%-át.⁷⁶

⁷² Forrás: KSH. Megjegyzés: 2011-től a két szféra reálkeresete családi kedvezmény nélkül értendő (a KSH családi kedvezményt csak nemzetgazdasági szinten számol), továbbá a közzféra esetén a kompenzáció nem számít be a statisztikai keresetbe.

⁷³ GAJDUSCHEK György: Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét?, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/8, 22.

⁷⁴ BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/5, 10.

⁷⁵ HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 49.

⁷⁶ *Uo.*, 50.

A nagyobb szervezeti méretek azonban csak a nagyobb hatékonyság elérésének a lehetőségét teremtik meg. Egy jól működő személyügyi stratégiai döntéstámogató rendszer nélkül korlátozottak az esélyei annak, hogy valódi eredményeket hozzanak, s ezzel növeljék a közigazgatás-közszolgálat versenyképességét.

4. KONKLÚZIÓ

A globális pénzügyi, gazdasági válság hatására egyre több országban térnek át a humántőke stratégiai tervezésére, hogy restriktív működési környezetben is képesek legyenek biztosítani a feladatellátáshoz szükséges humánkapacitást. Ennek jelentőségét külön növeli, hogy a társadalom és a közszolgálat előregedése miatt az országok még mindig komoly utánpótlási problémákkal szembesülnek, különösen ott, ahol a közszolgálat munkaerőpiaci versenyképessége jelentősen elmarad a versenyszférához képest. A tervezés nemcsak a személyi állomány természetes fejlődését jelzi előre, hanem a változó feladatok közép- és hosszú távú kompetenciagigényeit is. Ennek alapvető feltétele egy személyügyi és munkaköri információs rendszer, amely adatokat, információkat nyújt a tervezéshez, egyéb személyügyi döntésekhez.

Magyarországon a stratégiai munkaerő-tervezés kialakításának még csak a kezdeti lépéseinél tartunk. Az erre való igény és a fejlesztés irányai már kormányzati döntésekben is megfogalmazódtak. Ezekből egy olyan döntéstámogató rendszer körvonalai rajzolódnak ki, amely egyrészt széles körben szolgáltat statisztikai adatokat a személyi állományról és a szervek személyügyi tevékenységéről, másrészt indikátorok segítségével nyomon követi a változásokat, harmadrészt elemző-értékelő modellkeretek alkalmazásával támogatja az összefüggések elmélyült vizsgálatát. Ezek a sajátosságok nemcsak az élenjáró országok közé emelhetik hazánkat, hanem egyedivé is tehetik a fejlesztést. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a megvalósítás még csak a tervezés szakaszában tart. Csak remélni tudjuk, hogy ezúttal sikerül túljutni a probléma felismerésén, valamint a megoldás keresésén, és a gyakorlatban is működő rendszer valódi támogatást fog nyújtani a kormányzati személyügyi döntésekhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. A felhívás kódszáma: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16.
2. BALÁZS István: *A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2012/5.
3. BÁTHORY Zsuzsanna: *Az IMD és a WEFORUM versenyképességi jelentéseinek struktúrája és módszertani háttere*, 2005. Forrás: www.vallgazd.hu (A letöltés időpontja: 2017. május 1.)
4. BISS: *The study on the future role and development of the public administration*. In: *Description of employees of public administration and the solutions for ageing problems*, Foundation "Baltic Institute of Social Sciences", "O.D.A." LTD., RIGA, 2015.
5. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The Impact of Demographic Change and its Challenges for the Workforce in the European Public Sectors: Three Priority Areas to Invest in Future HRM*, European Institute of Public Administration, Working Paper, 2012/W/01.
6. DGS Global: *A HR Magyarországon az Országos HR Benchmark Felmérés*, 2010, 11. Forrás: dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal_OHRB_Felmérés_2010.pdf
7. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: *Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről (II. rész)*, Magyar Közigazgatás, 2005/5.
8. fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 13.)
9. GAJDUSCHEK György: *Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét?*, Új Magyar Közigazgatás, 2010/8.
10. GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*, doktori értekezés, Győr, 2012.
11. Government Accountability Office (2012), DHS Strategic Workforce Planning. Oversight of Department wide Efforts should be 21 Strengthened. Forrás: www.gao.gov/assets/660/650479.pdf
12. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
13. HUERTA MELCHOR, Oscar: *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris, 2013.
14. IMRE Miklós: *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai*. In: szerk. VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
15. Institut Montaigne: *Pour une fonction publique audacieuse et "Business friendly"*, 2014, 9–11. Forrás: www.institutmontaigne.org/fr/publications/action-publique (A letöltés időpontja: 2017. május 1.)

16. *Jó Állam Jelentés 2015*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
17. *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer kialakítása*. A felhívás kódszáma: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16. Műszaki leírás az új Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer rendszerkoncepciójának kidolgozása tárgyú közbeszerzéshez. Forrás: www.palyazat.gov.hu/node/57655?id_comments_type=1 (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 27.)
18. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*.
19. *La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement*, 2011.
20. *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016.
21. *Les usages du Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère de la Fonction Publique. Forrás: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/rime/rime_usages.pdf (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 15.)
22. MAGASVÁRI Adrienn: A munkavégzési rendszer megtervezése és működtetése a közszolgáltatásban. In: szerk. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati stratégiai emberi erőforrás-menedzsment*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016.
23. MOLNÁR László – UDVARDI Attila: *Versenyképességi évkönyv – Magyarország helyzetének változása a régiós versenyben*, GKI Gazdaságkutató Zrt. – Friedrich-Ebert-Stiftung, Budapest, 2016. Forrás: www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=13069&ty=pdf (A letöltés időpontja: 2017. május 2.)
24. OCDE: *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, 2013.
25. OECD: *Emploi dans le secteur public*. In *Panorama des administrations publiques 2015*, OECD Publishing, Paris, 2016.
26. OECD: *Human Resources Management Country Profiles, Hungary, 2012*. Forrás: www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 15.)
27. OECD: *Panorama des administrations publiques 2009*, OECD Publishing, Paris, 2010.
28. OECD: *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*. In: *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, 2011b.
29. OECD: *Vieillessement et service public-Le défi des ressources humaines*, OECD Publishing, Paris, 2007.
30. *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Forrás: rime.fonction-publique.gouv.fr/ (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 15.)
31. SZABÓ Szilvia: The employer brand as tool for the generation management in public sector. In: szerk. DJURKOVIC, Emina: *Strategic management and Decision Support Systems in Startegic management*, University of Novi Sad Faculty of Economics in Subotica, Subotica, 2017.
32. SZAKÁCS Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgáltatásban, Közszolgálati Humán Tükör 2013 (Ágazati összefoglaló tanulmány)*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.

33. US Office of Personnel Management, The Strategic Alignment System. Forrás: www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp (A letöltés időpontja: 2012. július)
34. Workforce Planning Best Practices. Forrás: www.opm.gov/servicesfor-agencies/hr-line-of-business/migration-planning-guidance/mpg-2_information_workforce_planning_best-practicesv2.pdf
35. World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, 2015. Forrás: www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (A letöltés időpontja: 2016. júl. 8.)
36. World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, 2008. www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf (A letöltés időpontja: 2016. júl. 8.)

Dr. Hazafi Zoltán PhD (drhazafi@gmail.com) 53 éves, jogász, intézetvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszerológati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannoniusz Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az Ecole Nationale d' Administration francia vezetőképzőben, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen végezte. Jogi végzettsége mellett európai jogi szakjogászi és minőségmenedzser szakképzettséget is szerzett. Több mint 25 éve dolgozik a közigazgatásban a közszerológát fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszerológati jog és a korszerű HR-megoldások elterjesztése a közigazgatásban – ezekkel kapcsolatosan készítette doktori értekezését –, de foglalkozott közigazgatási minőségfejlesztéssel és szervezetfejlesztési projektekkel is. A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* és az *Új Magyar Közigazgatás* szerkesztőbizottságainak tagja. Oktatott a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, valamint a Zsigmond Király Főiskolán. Eddigi munkásságát a Közszerológátért érdemjel bronz fokozatával, valamint Magyar Zoltán-díjjal ismerték el.

Lentner Csaba**SZEMELVÉNYEK A MAGYAR KÖZPÉNZÜGYI
RENDSZER FEJLŐDÉSTÖRTÉNETÉBŐL***Excerpts about Phylogeny of Hungarian Public Finance System*

Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár, intézetvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lentner.Csaba@uni-nke.hu

A tanulmány az 1867-es kiegyezést követő gazdasági fellendülés közegében erőre kapó állampénzügyi tudományok főbb képviselőinek tanait, a kort meghatározó állampénzügyi történéseket exponálja a két világháború közötti időszakkal bezárólag. A fontosabb teoretikusokra és eseményekre történő visszatekintés jó alapot adhat napjaink állampénzügyi gyakorlatának és tudományának értelmezéséhez.

KULCSSZAVAK:

állampénzügyek, fiskális politika, magyar gazdaságtörténet

The paper explores the tenets of the major representatives of public finances in the period of economic recovery following the Austro-Hungarian Compromise of 1867, up to the period between the two World Wars. The historical retrospection of the major theorists and events can provide a good basis for interpreting the practical and scientific aspects of today's public finances.

KEYWORDS:

public finance, fiscal policy, Hungarian history of economy

1. A POLGÁRI KOR SZELLEMÉT JELLEMZŐ FELVEZETÉS ÉS FOGALOMKÉSZLET

A magyar gazdaságot az 1867-es kiegyezés előtt a Habsburg Birodalmon belüli alávetettség jellemezte, amely politikai természetén túl a gazdasági lehetőségek csorbulását is jelentette. Ugyan korábbról az eltörölt vámhatár miatt már az európai vérkeringésbe történő bekapcsolódás lehetősége is biztosított volt, ám a birodalmon belül elszigetelt és gyenge magyar gazdaság a vámunió adta lehetőségeket alig élvezte. A kiegyezés azonban új fejezetet nyitott új közjogi rendszere és a gazdasági fejlődés lehetősége által. E korszak életre hívta az állampénzügyi tudományok fogalomkészletének és tartalmának megújulását, egyes elemeinek máig ható érvényességét.

„A nemzetgazdaság a nemzet egyes gazdaságainak egységes és szerves egésze; egységes és szerves pedig, mivel az állam területén levő egyes gazdaságoknak nem esetleges halmaza, hanem egymást kölcsönösen feltételező és kiegészítő tételek rendszere” – írja Matlekovits Sándor 1874-ben megjelent könyvében.¹ E tartalom tudományos keretbe foglalásaként pedig az alábbi veti papírra: „A nemzetgazdaságtan azon tudomány, mely a nemzetgazdaság fejlődésének törvényeit és a közvagyonosodás virulását lehetségesítő eszményeket rendszeres egészben tárgyalja”.²

A nemzetgazdaság definíció azonosságának tekinthető államgazdaság fogalmáról Kautz Gyula³ pedig a következőképpen értekezik: „egy államot képező népnek közczélokra szervezett és hatályosított gazdasági ereje [...] a társadalom közös szükségleteinek közös gazdasági erővel való ellátása”. A magyar dualizmus korának kimagasló közpénzügyi gondolkodója a technikai keretet is hozzárendelte, amikor lényegében „az államháztartás szerves alakzatát” mint társfogalmat párosítja. „Még míveltebb országokban is, a közhatalom s különösen a kormányzat egyik legkiválóbb funkcióköreként e gazdálkodást tényleg fel is találjuk, a benne foglalt közegnek, ügyviteli mozzanatok és rendszabályok összessége alapján képződött bizonyos közháztartási rendszerként szemléljük, s pénzügynek, finacziának, vagy helyesebben államgazdaságnak (s államháztartásnak) hívunk” – írja Kautz. Majd így folytatja: „A pénzügy oly fensőbb s egyetemesb irányú gazdálkodási rendet képez, a melyben a közczélokra szükséges intézmények, szolgáltatások és szervek előállítására az államnak e végből birtokában lévő vagy a polgárok által neki (adók czimén) rendelkezése alá bocsátott javak s vagyonelemek alapján, együttes erővel eszközöltetik [...] s az állam mint egy nagy gazdálkodó személyiség tűnik fel, mely a közületet képező valamennyi egyeseknek (s ezek gazdaságának) mintegy képviselőjeként szerepel a közszükségletek ellátásában.”

¹ MATLEKOVITS Sándor: *Nemzetgazdaságtan. A jogtanulók igényeihez alkalmazva*, Hoffmann és Molnár, Budapest, 1874, 2.

² *Uo.*, 3.

³ KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Bevezetés fejezet, Franklin Társulat, Budapest, 1885. Újra kiadva KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Aula Kiadó, Budapest, 2004.

Az állam gazdaságát közelebbről szemlélve behatárolja, hogy az államgazdaság:

- „a *financia* azon ága a közhatalom működésének, a mely által az állam gazdálkodási uton saját létének és fennállásának oekonomiai föltételeit teremti meg,
- a közczélok megvalósítására szükségelt gazdasági eszközöket rendelkezési körébe vonja,
- az egyéni vagyoni életét szervezi, gazdasági javak és értékek szerzése s kezelése körül czéltudatos tevékenységet kezd kifejtetni,
- s hatalmi szervezetének legerősebb s legegységesebb ágát, a kormányzatot e közháztartási teendők végezhetésére alakítja,
- egy felsőbb hatalomnak (közjogilag szabályozott módon) az egyéni gazdaságokba való autoritativ belenyúlásán nyugszik,
- s akként van szervezve, hogy az egyéni önérdék és széthúzó törekvések egyenes korlátozásával az össz- vagy államérdék biztosított legyen, és általános feladatok megoldása lehetővé váljék,
- az államgazdaság az által, hogy közületi hatalmat és rendet megalkotni segíti, s a biztosított jogállapot s a közfejlődést előmozdító közintézmények a társadalmi munka és tőke fokozása- és hatályosítására szolgálnak,
- egyrészt anyagi javaknak immateriális javakká való átalakulását közvetíti,
- másrészt igazi termelési faktorrá is lesz, mely a nemzeti vagyont és jövedelmet fokozza,
- s a beleruházott tőkék és értékek reprodukciójában mintegy saját létének és fejlődésének föltételeit teremti meg”.⁴

Kautz Gyula értelmezésében az államgazdaság tárgyát „a közhatalom rendelkezésére álló anyagi javak és gazdasági értékek (pénz, tőkék, vagyonelemek) képezik. E javak és értékek eszközei a közszükségletek fődözhetésének, s vagy közvetlen államtulajdonban léteznek, s a tulajdonképpeni államvagyont alkotják, vagy azon bevételekből állanak, a melyek a polgárok vagyonából, jövedelméből folynak.”

Az államgazdaság az államháztartás szerves alakzata, így „az a tudomány, a mely a körbe tartozó tünemények elemzésével és magyarázatával foglalkozik: államgazdaságnak- vagy pénzügytannak hivatik”.⁵

A dualizmus korának megidézésével egy időben szükséges arra utalni, hogy a magyar közpénzügyek és államháztartástan szakterület jelentősége már a magyar államiság

⁴ A szövegezés régi keletű, sok helyen a mai helyesírásnak nem megfelelő, Kautz könyvéből kiemelt. Az eredeti szövegezés beidézésével a szerző törekvése, hogy eredeti olvasatban igazolja a magyar államgazdaság mély történelmi gyökereit.

⁵ KAUTZ: *i. m.*, 1885.

kezdetétől kitapintható,⁶ majd az ipari-kereskedelmi fejlődés kialakulása, a polgárosodás 19. század eleji reformkorszakától kap jelentősebb teret,⁷ amely a dualizmus korában intézményesül. Az ország költségvetési önállóságának visszaszerzését az 1867. évi XII. törvény-cikk teszi nyilvánvalóvá, amely kimondja, hogy „a *pragmatica sanctio* szerint közös ugyan az uralkodó, a mennyiben Magyarország koronája is ugyanazon fejedelmet illeti, a ki a többi országokban is uralkodik, de még ez nem teszi szükségessé, hogy a fejedelem udvartartásának költségei közösen állapíttassanak meg. Ily közös megállapodást a *pragmatica sanctio*ban kitűzött cél nem igényel, Magyarország alkotmányos önállásával pedig s a magyar király fejedelmi magas tekintélyével sokkal inkább megegyez, hogy a magyar országgyűlés, a felelős magyar ministerium előterjesztésére, külön szavazza meg a magyar király udvartartása költségeit. Az udvartartás költségeinek megszavazása és kiszolgáltatása tehát közös ügynek nem tekintetik”.

2. WEKERLE SÁNDOR MINISZTERELNÖKSÉGEI, REFORMJAI⁸

A területi korlátok ellenére is említeni kell Wekerle Sándor mellett Széll Kálmánt,⁹ és Mariska Vilmost,¹⁰ akik a 19. század végének, 20. század elejének meghatározó közpénzügyi teoretikusai voltak. Wekerle Sándor a közpénzügyi tudományok művelése mellett a dualizmus korában a gazdaságot irányító államférfi is volt, háromszor töltötte be a miniszterelnöki tisztséget. „Tisza Kálmán és Bethlen István után a leghosszabb ideig állt az ország kormányrúdjánál, és tíz éven át pénzügyminiszterként irányította az ország gazdasági ügyeit...”¹¹

⁶ KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődéstörténete és befolyása a közviszonyokra Magyarországon* című könyvében az ősmagyar államszerkezettől, Szent István királyunk intézményeitől kezdődően egészen a kiegyezésig mutatja be a „közgazdasági eszmék és iránylatok” érvényesülését. A honfoglalás előtti időkben is megjelenik a szervezett központi gazdálkodás, de erre területi okok miatt nem térek ki. Lásd KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődéstörténete és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Pesti Könyvnyomda, Pest, 1868.

⁷ Lásd SZÉCHENYI István: *Hitel* (1830), *Világ* (1831), *Stádium* (1833); BERZEVICZY Gergely: *De Commercio et Industria Hungariae* (1797), *Oeconomica Publico Politica* (1818); DESSEWFFY Emil: *Alföldi levelek* (1839–1842), *A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja* (1847); LÓNYAI Menyhért: *Hazánk anyagi érdekei* (1847); KARVASSY Ágoston: *Népszerű nemzetgazdaságtan* (1861); HELLER Farkas: *Közgazdaságtan I–II.* (1919–1920), *Pénzügytan* (1920); SZILOVICS Csaba: *A magyar államháztartás pénzügyi rendszere*, PTE-ÁJK, Pécs, 2003, 55–56.

⁸ A téma bőséges tárháza például: GÖRÖG STRAUB Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon Kiadó, 2011; SVÉHLIK Csaba: *Wekerle – Arckép világtörténelmi háttérrel*, Wekerle Sándor Életművét Gondozó Kulturális és Tudományos Alapítvány, 2014; KÁRBIN Ákos: *Wekerle Sándor politikai karrierjének kezdeti szakasza – az államtitkárságtól a pénzügyminiszterségig*, *Gazdasági Élet és Társadalom*, WSUF, 2011/1–2, 249–268.

⁹ Pénzügyminiszter 1875–1878 között, valamint miniszterelnök 1899–1903 között.

¹⁰ MARISKA Vilmos: *A pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására* (1871), *Az államgazdaságtan* (1885).

¹¹ PATAI Géza: Előszó. In. GÖRÖG STABUL Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon, 2011, 11. (Patai Géza Wekerle Sándor dédunokája.)

A valutareformjáról, stabilitást hozó fiskális intézkedéseiről, vasút- és mezőgazdasági fejlesztést, egyházügyi reformot megvalósító gazdasági tárgyú intézkedések fontosságán túl felismerte a társadalmi viszonyok konszolidálásának szükségességét is. A hazai szociálpolitika egyik megteremtőjévé vált. A jelen korból Máthé Gábor professzor a polgári kor állampénzügyei kapcsán kifejti¹², hogy „*az aktív állam első megnyilatkozása gazdasági téren a szociálpolitikai gondolkörben öltött testet*”. Wekerle intézkedései a szélesebb társadalmi rétegek gazdasági fejlődésbe, ezáltal a rendszer fenntartásba való bekapcsolását, érdekeltté tételét célozták. A korabeli rendszer felépítésére illeszkedik Máthé Gábor definíciója, miszerint „*a szociálpolitika nem volt más, mint a politikai taktika része, kormányzati válasz a társadalmi kihívásokra*”.¹³ Mindezek a szociálpolitikai gondolkör megerősödéséhez, szervezetközpontú megközelítéséhez vezettek, a korabeli állami pénzügyi élet meghatározó területeivé váltak.¹⁴

Wekerle Sándor két kormányának, sőt 1891-től pénzügyministersége éveinek szociálpolitikai törvényei láncszemekként összekapcsolódva teremtették meg a tanárok, a munkások és a cselédek életének a kor színvonalának megfelelő életminőség-javítási lehetőségeit. Wekerle Sándor szociálpolitikai gondolkodásában összefüggés van a gazdasági közérdek, a munkavállaló gazdasági és egészségügyi érdeke, a munkaadó érdekei, valamint a közoktatás elvárásai között. Egy négyegységes rendszer kohéziójának felismerésével nyújtja be törvényjavaslatait, és védi meg azokat a parlamenti viták során. Az I. világháborút követő összeomlás után a Horthy-korszak kormányai 1926–1927-től építenek a korábbi, Wekerle Sándor által lerakott alapokra. Egy évszázad elteltével is figyelemre méltók – a meghozott törvények életbe lépése után – a nők és a kiskorúak szociális érdekében tett intézkedései.

Wekerle Sándor első kormánya idején (1892–1895) az akkori vallás- és közoktatásügyi miniszter terjesztette be „*azon nyilvános tanintézeti igazgatók, tanárok, tanítók, igazgatónők és tanítónők nyugdíjazásáról és hozzátartozóik ellátásáról*” szóló törvényjavaslatot, akikről állami vagy más hasonló természetű rendelkezésekkel gondoskodás még nem történt.

Második kormánya idején (1906–1910) a gazdasági intézkedésein kívül a szociálpolitikai intézkedések is fontos elemként integrálódnak a kormányzati programjába. A kereskedelmi és ipari alkalmazottak baleset-biztosításának kötelezővé tételével, a nyugdíjbiztosítás megteremtésével és a betegsegélyezés intézményének rendezésével megoldást kínált arra az esetre is, ha ezek az intézkedések tetemes áldozatokat és beruházásokat kívántak.

1907-ben *A gazda és gazdasági cseléd közötti jogviszony szabályozása* elnevezésű törvényre a nemzeti termelés zavartalan menetének és a társadalmi béke alapján való biztosításának szempontjából volt szükség.

¹² MÁTHÉ Gábor: Állami beavatkozási kísérlet válságkezelésre a polgári korban. In: szerk. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely: *Jogtörténeti Paregra: Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 259–269.

¹³ *Uo.*, 261.

¹⁴ Máthé Gábor idézett tanulmányában leírja, az 1920-as években is meghatározó szerepet játszott a szociálpolitika a kormányzati munkában, és strukturális változásokon ment át. *Uo.*, 262–268.

1908-ban a *Budapest székesfővárosban és környékén, állami költségen létesítendő munkaházakról* című törvényében állami feladatnak tartja a szociális, a közérdeket szolgáló beruházások megvalósítását.

Wekerle Sándor kormányainak központi gondolata a magyar kultúrának, a közoktatás egészének nemzeti irányba való fejlesztése volt. Minél nagyobb mértékben érvényesüljön az állam szerepe a közoktatásban, ily módon is biztosítsa a magyar állami egységet.

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1892-es valutareformja Wekerle Sándor révén elsősorban magyar kezdeményezésre indult. Az aranyvaluta bevezetése gazdaságilag elengedhetetlenül szükséges volt annak érdekében, hogy a Monarchia kereskedelmileg, gazdaságilag ne szigetelődjön el, illetve kedvezőbb feltételekkel létesítsen szerződéseket külföldi államokkal. Az Osztrák–Magyar Monarchia aranyvaluta-rendszere a gazdasági fejlődést segítette, hozzájárult a társadalmi és belpolitikai konszolidációhoz és kompenzálni hivatott a Monarchia Itáliában elszenvedett háborús vereségét, a vele járó nemzetközi politikai tér- és befolyásvesztést.

Az 1867-es kiegyezés kedvezett a magyarországi kapitalista fejlődésnek. A vasúti építkezések, a Duna-szabályozás, a főváros átalakítása, Fiume kiépítése nagy összegeket emésztett fel, kölcsönt kölcsön követett. *„A magyar adórendszer fontos részévé váltak a különböző vagyonelemekre terhelt adók, így német–osztrák mintára működött a ház- és földadó, amelyeket az abszolutizmus alatt császári pátensek vezettek be és a kiegyezés után a magyar jog recipiált.”*¹⁵ A megbillent államháztartási egyensúly helyreállítása – Wekerle Sándor javaslatára – az egyenes adók, illetékek, valamint a dohányjövedéki cikkek áremeléséből, a szesz- és cukoradó gyökeres reformjából és az italmérési regálé megváltásából történt. Ezen felül az állami kölcsönök konverziójából, amely a korábbi kedvezőtlen feltételek mellett felvett államadósságok kötvényeinek hosszabb lejáratra és alacsonyabb kamatozásra való átállítását jelentette. Az államgépezet működésének átláthatóvá tétele mellett Wekerle Sándor nagy hangsúlyt fektetett az iparfejlesztésre, a vasutak államosítására, főleg a visszaélések, panamák megszüntetése végett, illetve a mezőgazdasági ágazatok és az állategészségügy fejlesztésére.

A korszak államigazgatási tevékenysége a pénzügyi stabilitás megteremtésére mint kiindulási pontra, az állampénzügyek önálló vitelére, továbbá a társadalmi modernizáció fontosságára irányult. Annak hangsúlyozása mellett, hogy fegyelmet az állampénzügyek nélkül nincs gazdasági felemelkedés, szükséges volt az állam aktív gazdasági befolyásolása mind a gazdaság, mind a társadalmi állapotok javítása területén. Végső soron az állampénzügyekbe „csomagolt” polgári szociálpolitika *„nem más, mint beavatkozás a gazdasági élet folyamatába azért, hogy a gazdasági életben működő, érvényesülni akaró gyengébb egyedek védelemben részesüljenek és így az osztályok közötti társadalmi egyensúlyi állapot álljon elő”*.¹⁶

¹⁵ SZILOVICS Csaba: Az ingatlan- és vagyonadóztatás magyarországi helyzete, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 39.

¹⁶ KÁDÁR L. Levente: A közigazgatás szociális feladatai. In: *A mai magyar közigazgatás*, Budapest, 1936, 426.

3. MAGYARY ZOLTÁN KORA

A folyamatos, a maguk idejében stabilizáló államháztartási reformok ellenére Magyarország pénzügyei, és a szakterületet művelők újabb és újabb kihívásokkal szembesültek a 20. század elejétől. „A kor közpénzügyi viszonyait meghatározta az egységes adójogi struktúra hiánya, illetve a gyakori költségvetési »ex-lex« állapot, és a hektikus adóreformok. Megalapozottan nevezhette Mahler Sándor a 20. század elején kialakult helyzetet adócsődnek.¹⁷ Klug Emil és Soltész Adolf¹⁸ írják (már) 1917-ben: „Az állami kiadások a háború előtti mértéket meghaladják és állandóan meg fogják haladni a háború elmúltával is. A közszükségletek megnagyobbodása az állami bevételek szaporítását parancsolja minden téren, és így az egyenes adók terén is [...] Így a régieknél jóval súlyosabb közterhek fognak nehezedni az adózó polgárságra és pedig olyan rendszer alapján, amelyben elavult elveken nyugvó régió adónemek az újabban érvényre emelt modern elvekkel nem éppen harmonikus egységet képeznek. A kifejtettek természetes következménye, hogy a mostani törvényhozási állapotnak fennálló intézkedései annyira bonyolultak és nehézkesek, hogy a nagyközönség azokban könnyen el nem igazodhat” – írták száz évvel ezelőtt.

Az I. világháborút követően a magyar állam igazgatásának és benne az állam gazdaságának újjászervezése,¹⁹ és egy a korhoz korszerűsített pénzügyi terminológia létrehozása létszükséglet volt. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának,²⁰ Magyary Zoltánnak a tollából származik a költségvetési jog definiálása és a parlament általi gyakorlása, a költségvetési jog elmélete, illetve a költségvetés közigazgatási, jogi és politikai szempontú tárgyalása, amely napjaink állampénzügyi életének fogalomtárában is kiemelt jelentőséggel bír. Magyary fogalomkészletéből néhány:²¹

„Az államháztartás irányítása tehát az ország egész sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkori erősebb vagy hangsúlyosabb érdekeknek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitzűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék. Ezért közgazdasági szempontból kívánatos, hogy a költségvetés is, mint a pénzügyi program, hosszabb időre készüljön. A pénzügyi kormányzat nem változtathatja évről évre célkitűzéseit. Ez nem jelenti azt, hogy hosszabb időre való program megállapítása teljes merevséggel történjék. Számolnia

¹⁷ SZILOVICS Csaba: *Adómehtagadás, mint magyar tradíció*, Markos György Emlékkönyv, PTE-ÁJK, 2009, 265.

¹⁸ KLUG Emil – SOLTÉSZ Adolf: *A magyar egyenes adók*, Magyar Könyvnyomda, 1917.

¹⁹ Részletesen a témáról: TOMKA Béla: *Gazdasági rekonstrukció Magyarországon az első világháború után: Régi új szempontok*. In: NAGY Zselyke: *Gróf Bethlen István és kora*, Osiris Kiadó, 2014, 79–95. Az újjászervezés még olyan részterületeken is megmutatkozott, mint a kartellkérdés, lásd: KOVÁCS György: *Kartellkérdés és szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgazdaságban, Versenytilkör*, GVH, 12(2016)/ különszám, 13–38. SZILOVICS Csaba: *A modern adórendszer kialakulásának feltételeiről*, IUS EST ARS, PTE ÁJK, 2015, 485.

²⁰ A meghatározást lásd LŐRINCZ Lajos: *Hatékony és demokratizmus a közigazgatásban*. In: szerk. NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor: *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2010.

²¹ MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2010. (Eredeti kiadás: MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata, Budapest, 1923.)

kell az élet változó viszonyaival, amelyek gyakran új szükségleteket vetnek fel s régieket csökkentenek vagy megszüntetnek.

A pénzügyi terv: Az államháztartás mind anyagi, mind alaki rendjének egyik legbecsebb támasza a pénzügyi terv. Pénzügyi terv alatt azoknak az alapelveknek foglalatát értjük, amelyeket a kormány a pénzügyi viszonyok rendezésében, s amennyiben az államháztartás az államhatalmi tevékenységben minden egyéb ágával a legszorosabban összefügg, egyúttal az egész állami élet intézésében is követni szándékozik. A pénzügyi terv az állami háztartás jövőben való berendezésének az alaprajza, vagyis a célba vett azoknak az intézkedéseknek sorozata, amelyekkel a kormány az általános jólétet s a nemzet adózóképességét emeli, a takarékoság elvét szigorúbban érvényesíteni, a pénzügyi zavarokból való kibontakozás útját előkészíteni, az államháztartási mérleg netalán megzavart egyensúlyát helyreállítani, egyrészt az indokolt szükségleteket teljesen kielégíteni, másrészt pedig az adóterheket könnyíteni, szóval a pénzügyi viszonyokat javítani akarja.

Pénzügyi terv nélkül tehetetlen tengődés a kormány működése, az államháztartás pedig ötletszerűségek halmaza és örökös zűrzavar. Ha előre nem látott események következnek be, a célba vett intézkedések lényeges módosításokat kénytelenek ugyan eltérni, azonban a pénzügyi terv minden körülmények között szükséges, mert irányt ad a törvényhozó testület s a kormány tevékenységének, szerves megvalósítására alkalmasak, ugyanazt a munkát ne végezzék többen és többfelé, mint amennyire szükség van. Szervek és eszközök létesítése és fenntartása nem öncél, hanem csak eszköz a célok megvalósítására.

Oly nagy és komplikált szervezet áttekintése és vezetése, mint az államé, a szervezésből származó munkamegosztás reciprokát, a munkaegyesítést, az analízissel szemben a szintézist, az igazgatással szemben a kormányzást jelenti. Ezt a szintézist végezni kell minden körülmények között, s ha nem is lehet szakadatlan figyelem tárgya, sűrűn vissza kell térni rá. Végezni lehet s ez a szabályszerűen visszatérő alkalom, mely egyúttal kényszerűség is, a költségvetésnek évről évre való összeállításánál, ami elkerülhetetlenné teszi a szükségleteknek fontosság szempontjából való elbírálását és így eldöntését annak is, hogy valamely állami szerv felállítassék vagy fenntartassék, fejlesztessék vagy megszüntetessék-e? Ennek nagy fontossága van a közigazgatási szervek működésének szempontjából. A munkamegosztás, a hatáskörök helyes megállapítása, a felesleges tagolás kiküszöbölése és az állandó ellenőrzés biztosítása azok az eszközök, amelyekkel az állami tevékenység színvonala magas fokra emelhető.

A költségvetés ily módon felfogva, úgy tudniillik, hogy az az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti, egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent: az egész állami élet szervezését.”

A két világháború között korszerűsített állampénzügyi tudományos fogalomkészlet néhány elemének áttekintésén túl utalni kell azonban a korszak nyomasztó gazdasági problémáira is, amelyek alapvetően a világháborúból, a trianoni békeszerződés kedvezőtlen hatásaiból adódtak. Bár „az úgynevezett trianoni békeszerződésben külső és belföldi szakértők egybehangzó véleménye szerint Magyarországot a gazdasági racionalitás jegyében halálra ítélték. Ilyen körülmények között alakította meg 1921-ben Gróf Bethlen István a kormányát. A kilátástalannak tartott helyzetben már 1923/24-re sikerült

helyreállítani az államháztartás egyensúlyát, ezt követően a magyar gazdaság gyors fejlődésnek indult”.²²

Az 1920-as évek stabilizációs intézkedései nem választhatók el a népszövetségi kontrolltól, amelynek számos eleme visszaköszön a költségvetési konszolidációban. A szaná-lásról szóló 1924. évi IV. tc. *Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása* címet viseli, és az intézkedései is nyomatékosan a költségvetés kiegyensúlyozását hangsúlyozzák. E jog-szabály gondoskodott a közigazgatás egyes területeinek a megreformálásáról, sőt követel-ményként állította fel a közigazgatási és a bírói eljárás egyszerűsítését. Külön fejezet szolt a kiadások apasztásáról, melynek a tisztviselői és közalkalmazotti kérdés adta a gerincét. A bevételekről szóló fejezetben az adóalapok növelésén és a háborús időszakban majdnem teljesen megsemmisült adómorál helyreállításán volt a hangsúly. E célok eléréséhez szükség volt egy jól működő pénzügyi igazgatás létrehozására, aminek érdekében az adóigazga-tást elsődleges adóügyi hatóságokká formálták át, így hozva közelebb a pénzügyi igazgatást a társadalomhoz. Mivel a válságos évek alatt az adómorál is minimálisra csökkent, a sza-nálási törvényben szigorú intézkedéseket hoztak. Ez főleg az igen magas késedelmi kama-tokban és más büntetésekben nyilvánult meg.²³

A kiadási oldalon a közszolgálati alkalmazottak létszámának apasztása jelentett komoly csökkentést. Az állami alkalmazottak létszámát (ideértve az állami üzemeknél alkalmazottakat is), az újjáépítési program értelmében 1926. év június végéig 15 ezer fővel kellett csökkenteni. Az 1923/24. évi költségvetés szerint az alkalmazottak száma 198 874 fő volt. Ezzel szemben az 1926/27. évi költségvetés szerint ez a létszám már csak 160 548 fő, ami azt jelenti, hogy az előírt 15 ezer fővel szemben 38 326 fővel, vagyis több mint a kétszeresével csökkent az állami alkalmazásban állók létszáma.

A közigazgatás egyszerűsítésének átfogó megvalósítását és a takarékoság érvénye-sülését szolgálta az Országos Takarékosági Bizottság felállítása. Ez az állami bürok-rácia minden területét átvizsgálta, és jelentős eredményeket ért el a kiadáscsökkentésben. Az állami hivatalok és intézmények egy részét összevonták, és egyszerűsödött az ügymenet is. 1924 júliusától az államháztartás folyamatos ellenőrzése céljából havi költségvetések és eredménykimutatások készültek, melyeket a népszövetségi főbiztos a jelentéseiben pub-likált. Mindezek eredményeként Magyarország sokkal gyorsabban stabilizálta az állami pénzügyeket, mint azt bárki is várta volna.²⁴

A gyors stabilizáció lehetővé tette, hogy az eredetileg költségvetési lyukak befoltozására előirányzott népszövetségi hitelek jelentős részét más célokra használják fel. A külföldi köl-csön felvételét a kormány annak idején azzal indokolta, hogy a stabilizáció után az állam-háztartás esetleges deficitjét fogják abból fedezni, nehogy ebből a célból újból inflációs

²² Gróf BETHLEN István: A bethleni gazdaság és pénzügypolitika – tények és tanulságok. In: szerk. CSERESNYÉS Péter – Gróf BETHLEN István: *Gazdasági fejlődés és határon átnyúló kapcsolatok – célkeresztben a nagykanizsai régió*, Pharma Press Kiadó Kft., 2014, 9.

²³ SCHLETT András: Hitelexpanzió, válság és válságkezelés a Horthy-korszakban, *Közép-Európai Közlemények*, 8/4, 65.

²⁴ *Uo.*, 68.

pénzkibocsátáshoz kelljen folyamodni. De valójában csak igen rövid ideig, 1924 őszéig volt szükség arra, hogy a kölcsönből az államháztartás hiányát pótolják.

Súlyos problémát jelentett viszont a magas kamatszint, ami szinte kiszárította a gazdaságot. 1924 őszén 12 százalékos volt a kamatláb, melyet a Magyar Nemzeti Bank főtanácsa 1925 márciusában 11 százalékra, két hónap múlva 9 százalékra, majd október végén 7 százalékra szállított le. A magas kamatláb nagy összegű külföldi kölcsönök beözönlését indította el.²⁵ A hitelezés kiszélesedése, a külföldi kölcsönökre való támaszkodás nagy fokú függéshez vezetett. Eladósodtak a városok és a megyék is, melyek az állami költségvetés szűk kereteiből alig jutottak beruházási forrásokhoz, így ezeket is külföldi hitelekkel oldották meg.²⁶

A második világháború kezdete előtti viszonylag konszolidált gazdasági időszak gazdaságpolitikájában azonban egyre erősebb szerepet kapott a háborús készülődés, az 1938-as győri fegyverkezési program, s végső soron az 1939-től beálló háborús események, melyek végén Magyarország gazdaságilag, politikailag, társadalmilag újra kimerült állapotba került, s 1947-től a szovjet mintájú tervgazdasági rendszer metodikájára volt kénytelen gazdasági folyamatait átalakítani. A polgári korban elért állampénzügyi tudományos eredmények pedig Csicserózsika-álmukba szenderültek.

4. ÜZENET A JELEN KORHOZ – ÖSSZEFOGLALÁS HELYETT

A közpénzügyi-államháztartási tudományok folyamatosan jelen vannak a magyar állami-ság történetében, azonban a szakterület szellemi teljesítményeinek „sűrűsödése” a kereskedelmi gazdasági élet lökészerű pezsdülésével (például a reformkor, kiegyezést követő időszak), illetve a gazdaságot érő válságok, termelésimód-váltások időszakára (vesztes háborúk utáni idők, felzárkózási kísérletek) esnek. Így az 1867-ben megtörtént kiegyezés gazdasági és közjogi pezségében is az állampénzügyi gyakorlat és a tudományos fogalomkészlet jelentős fejlődésen ment keresztül. Az erősebb magánpénzügyi viszonyokhoz, az állam költségvetési gyakorlatának megalapozásához pedig komoly elméleti munkára volt szükség.

A kiegyezést követő időszak kiemelkedő teoretikusa és vezetője, Wekerle Sándor államigazgatási tevékenységének főbb üzenetei a mai kor számára úgy foglalhatók össze, hogy pénzügyi stabilitás nélkül nincs tartós gazdasági felemelkedés, nincs általános közjó. A pénzügyi stabilizáció után pedig a gazdaság aktív állami befolyásolása, szervezése alapozza meg a gazdasági növekedést és a társadalmi stabilitást. A társadalom tagjainak érdekeltté tétele az új rendszer felépítésében és megtartásában ugyanakkor a korábbi közállapotoktól érdemi elmozdulást jelentő társadalmi modernizáció nélkül nem lehetséges.

²⁵ SCHLETT András: Válsághasonlatok: Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországon, *Valóság: Társadalomtudományi Közöny*, 57(2014)/11, 70–71.

²⁶ SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 70–71.

A társadalom kedvezményeinek, jövedelemgyarapodásának, biztonságérzetének fokozása nélkül nincs tartós felemelkedés, nincs általános közjó. Wekerle Sándor téziseinek és gyakorlati munkájának számos eleme visszaköszön a 2010 után újjászervezett magyar közpénzügyi rendszerben. A pénzügyi stabilizációt követően indult el a gazdasági növekedés, ezalatt pedig a lakosság reáljövedelmének, fizetőképes keresletének növelését célzó pénzügyi politika valósult meg.²⁷

Az első világháborút követően az ország gazdasági és közpénzügyi alapjainak újjászervezésére volt szükség, melynek elméleti alapjai definiálásában – sokak mellett²⁸ – Magyar Zoltán az ország viszonyaihoz, igényeihez igazodó állampénzügyi felfogás és szervezet kialakítása mellett érvelt. Definiálta a költségvetési jog fogalmát mint az önálló gazdaságpolitika viteléhez elengedhetetlen kategóriát, melynek érvényesítése következtében az állam közigazgatási területén kivetett adók, nyújtott támogatások az adózók képességeihez-igényeihez és az állami szükségletek mértékéhez igazodnak. E gondolatkör reinkarnációjának számos jelét láthatjuk a 2010 utáni magyar közpénzügy-politikában, amikor az adózók adóerő-képességének és az állam igényeinek újragondolásával egy hatékonyabb, maastrichti kritériumszint alatti költségvetési deficit és mérséklődő államadósságpálya bontakozott ki. A szélesebb adóbázis (nemzetközi vállalatok közteherviselésbe integrálása), illetve a hazai vállalatok és családok kedvezményezése²⁹ nem csak egy fenntartható költségvetési politikát, hanem ennek elengedhetetlen előfeltételét, egy erősebb társadalmi konszenzust is teremtett, hasonló, mint a kiegyezést követő időszakban, illetve a két világháború között.³⁰

Ha a tervgazdasági rendszert követő piacgazdasági átmenet (az 1980-as évektől az új évezred első évtizedéig), majd az új évezred második évtizedének jellemzőit, illetve a kiegyezést követő időszak (1867-től a második világháború kezdetéig) közötti párhuzamokat és a konszolidációk módszertanát vizsgáljuk, ugyancsak jelentős differenciákat, majd időben később átfedéseket, áthallásokat tapasztalhatunk mind a módszertani-elméleti megalapozás, mind a gyakorlat terén.

A magyar gazdaság az 1980-as évektől integrálódott a fejlett piacgazdaságokhoz, de az európai uniós teljes jogú tagság elérésével sem zárkozott fel. A szétágazó gazdasági folyamatok kétarcú magyar gazdaságot és kétarcú magyar társadalmat teremtettek.³¹ Az átfogó szociális, oktatási reformok elmaradtak, aminek a következményei társadalmi feszültségeket generáltak. A gazdasági alapok átalakítása (privatizáció) pedig erőltetett gyorsasággal

²⁷ Bővebben: MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015.

²⁸ A teljesség igénye nélkül: Heller Farkas, Surányi-Unger Tivadar, Fellner Frigyes, Balás Károly, Navratil Ákos, Theiss Ede, Laky Dezső, Varga István.

²⁹ A belföldi rezidensek irányába történő adócsökkentés a termelés és forgalom, sőt fizetőképes keresletnövekedéssel járt, amelyek adóztatásából befolyó adóbevételek bőven kompenzálják a jövedelem ágon történő adószázelek-csökkentést.

³⁰ Lásd például a Bethlen–Peyer-paktumot és hatásait.

³¹ A piaci szereplők egy részét a hatékony működés (nemzetközi hátterű cégek), a másik oldalát a tőke- és likviditásszegénység jellemezte. A társadalom vonatkozásában a munkavállalók egy része jó, stabil pályájú keresettel, másik részük minimálbérrel (vagy minimális jövedelemmel) rendelkezett.

történt, ami a magyar gazdaság és társadalom érdekeihez, történelmi gyökereihez nem illeszkedett. Az állami szabályozó funkciókat aránytalan mértékben leépítették, az államigazgatás, az állam befolyása jelentősen mérséklődött. Magyarország az új évezred elejére modernizációs csapdába került. 2010-re az államháztartás adósságállománya a rendszer-változás eleji állapothoz képest a hétszeresére emelkedett.³²

A gazdasági-pénzügyi válság kirobbanását követően eleinte kizárólag az ország hitelképességének a mentése volt a cél, ami nagyrészt a spekulatív veszteség kiegyenlítését jelentette közpénzből. Ez a reálgazdaságban további zsugorodást eredményezett, mivel a leszállított fizetésű alkalmazottak, a munkanélkülivé vált tömegek még jobban csökkentették a keresletet. Végül a társadalom és a gazdaság kimerülése, a válságból való kiutkezés, valamint a politikai változások eredményeként a válságkezelés felmutatott újszerű elemeket is. Ezek közül kiemelkednek a hitelek terheinek mérséklésére tett intézkedések, a burkolt valutaleértékelés, a transzfermoratórium bevezetése, valamint a teherviselés kiszélesítése.³³ Vagyis, az alkalmazott gazdaságpolitika mind a 2007–2008-as válság előtt és közvetlenül utána igazolható eredményeket csekély mértékben mutatott, a dualizmus korának, illetve a két világháború közötti időszak konszolidációs módszertanából mérsékelten „importált”.

A válság utáni években szükségessé vált a gazdasági versenyképesség kormányzati eszközökkel történő javítása, és az eddig halogatott közintézményi reformok megtétele. Az állam aktív gazdaságpolitikai szerepvállalására volt szükség, melynek keretében erősíteni kellett a társadalmi kohéziót, csökkenteni az állami újraelosztás terjedelmét, egyidejűleg a célzottságát növelni. A belső fizetőképes kereslet és a munkához jutás állami koordinálása mellett átalakult a jövedelemelosztás és a szociális segélyezés. Összevetve a polgári kor és a 2007–2008-as válság utáni időszakot, elmondható, hogy „*az állami beavatkozásnak a korabeli szociálpolitika működő rendszerének példája mellett, a jelenkori válsághelyzet kezelésében pedig ugyancsak eredményes eszközeként funkcionálhat a jól megszervezett költségvetési politika*”.³⁴

³² A rendszerváltozás elején a magyar államadósság ismert mértéke 20 milliárd dollár volt, amely 2010-re mintegy 140 milliárd dollár államháztartási és 40 milliárdos háztartási adósságra duzzadt. (a forintadósság egy átlagos dollár-középfolyammal számolva 2010-ben)

³³ SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 82–83.

³⁴ MÁTHÉ Gábor: *i. m.*, 269.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERZEVICZY Gergely: *De Commercio et Industria Hungariae*, 1797, *Oeconomica Publico Politica*, 1818.
2. Gróf BETHLEN István: A bethleni gazdaság és pénzügypolitika – tények és tanulságok. In: szerk. CSERESNYÉS Péter – Gróf BETHLEN István: *Gazdasági fejlődés és határon átnyúló kapcsolatok – célkeresztben a nagykanizsai régió*, Pharma Press Kiadó Kft., 2014, 9.
3. DESSEWFFY Emil: *Alföldi levelek, 1839–1842; A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja*, 1847.
4. GÖRÖG STRAUB Károly – PATAY Géza: *Wekerle Sándor*, Helikon Kiadó, 2011.
5. HELLER Farkas: *Közgazdaságtan I–II.*, 1919–1920, *Pénzügytan*, 1920.
6. KÁDÁR L. Levente: A közigazgatás szociális feladatai. In: *A mai magyar közigazgatás*, Budapest, 1936, 426.
7. KARVASSY Ágoston: *Népszerű nemzetgazdaságtan*, 1861.
8. KÁRBIN Ákos: Wekerle Sándor politikai karrierjének kezdeti szakasza – az államtitkárságtól a pénzügyminiszterségig, *Gazdasági Élet és Társadalom*, WSUF, 2011/1–2, 249–268.
9. KAUTZ Gyula: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Bevezetés fejezet, Franklin Társulat, Budapest, 1885. Újra kiadva KAUTZ GYULA: *Államgazdaság vagy pénzügytan*, Aula Kiadó, Budapest, 2004.
10. KLUG Emil – SOLTÉSZ Adolf: *A magyar egyenes adók*, Magyar Könyvnyomda, 1917.
11. KOVÁCS György: Kartellkérdés és szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgondolkodásban, *Versenytükkör*, GVH, 12(2016)/különszám, 13–38.
12. LÓNYAI Menyhért: *Hazánk anyagi érdekei*, 1847.
13. LŐRINCZ Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In: szerk. NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor: *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2010.
14. MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2010. (Eredeti kiadás: MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, M. Tud. Társ. Sajtóvállalata, Budapest, 1923.)
15. MARISKA Vilmos: *A pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására*, Pest, 1871. Mariska Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*, Franklin, Budapest, 1885.
16. MÁTHÉ Gábor: Állami beavatkozási kísérlet válságkezelésre a polgári korban. In: szerk. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely: *Jogtörténeti Parerga: Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 259–269.
17. MATLEKOVITS Sándor: *Nemzetgazdaságtan. A jogtanulók igényeihez alkalmazva*, Hoffmann és Molnár, Budapest, 1874.
18. MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015,

19. SCHLETT András: Hitelexpanzió, válság és válságkezelés a Horthy-korszakban, *Közép-európai Közlemények*, 8/4, 61–80.
20. SCHLETT András: A devizahitelezés történeti előképe. In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 63–86.
21. SCHLETT András: Válsághasonlatok: Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországon, *Valóság: Társadalomtudományi Közlöny*, 57(2014)/11, 69–87.
22. SVÉHLIK Csaba: *Wekerle – Arckép világtörténelmi háttérrel*, Wekerle Sándor Életművét Gondozó Kulturális és Tudományos Alapítvány, 2014.
23. SZÉCHENYI István: *Hitel*, 1830, *Világ*, 1831, *Stádium*, 1833.
24. SZILOVICS Csaba: *Az adómegettagadás, mint magyar tradíció*, Markos György Emlékkönyv, PTE ÁJK, 2009, 265.
25. SZILOVICS Csaba: *A magyar államháztartás pénzügyi rendszere*, PTE-ÁJK, Pécs, 2003, 55–56.
26. SZILOVICS Csaba: Az ingatlan- és vagyonadóztatás magyarországi helyzete, *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2, 39.
27. SZILOVICS Csaba: A modern adórendszer kialakulásának feltételeiről, *IUS EST ARS*, PTE ÁJK, 2015, 485.

Prof. Dr. Lentner Csaba (Lentner.Csaba@uni-nke.hu) egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán működő Közpénzügyi Kutatóintézet, korábban a Közpénzügyi és Államháztartási Intézet vezetője. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen (ma Corvinus Egyetem) abszolválta, ahol közszerző egyetemi doktori fokozatot is szerzett. 1995-ben avatták a közszerző-tudományok kandidátusává a Magyar Tudományos Akadémián. 2003-ban közszerzőtanból habilitált. Okleveles adószakértői és közszerzővizsgálói szakvizsgákkal rendelkezik, igazságügyi, pénzügyi és költségvetési területekre. Korábban tudományos rektorhelyettesi, dékánhelyettesi, intézetigazgatói beosztásokat töltött be a Soproni Egyetemen, illetve a Wekerle Sándor Üzleti Főiskolán. Címzetes egyetemi tanára a Szent István Egyetemnek, egyetemi magántanára a Kaposvári Egyetemnek. Tudományos kutatómunkát végzett Cambridge-ben, a Bank of Englandban, a pekingi Minzu Egyetemen, a Federeal Reserve washingtoni székhelyén. Jelentősebb könyvei: *Rendszerváltás és pénzügypolitika – Tények és tévhitek*, Akadémiai Kiadó, 2016; *Devizahitelezés Nagy Kézikönyve*, NKTK, 2015; *Magyarország a változó világban* (Patai Mihállyal és Parragh Lászlóval), Éghajlat Kiadó, 2015; *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKTK, 2015; *Közszerzőügyek és államháztartástan*, NKTK, 2013; *Bankmenedzsment – Bankszabályozás*, NKTK, 2013. Több mint háromszáz publikációja jelent meg magyarországi és külföldi folyóiratokban.

Ludányi Dávid

KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK A KONVERGENCIA ÉS AZ EMPIRIKUS ADATOK ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN

Civil Service Systems in the Context of Convergence and Empirical Data

Ludányi Dávid, doktorandusz, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Ludanyi.David@uni-nke.hu

Tanulmányom az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában nyertes pályamunkám kivonatát tartalmazza. Dolgozatomban arra keresem a választ, hogy kimutatható-e bármiféle összefüggés a közszérológálati személyzeti rendszerek egyes típusai és a létszám, illetve korösszetétel alakulása között.

Az értékeléshez hozzátartozik, hogy az egyes országok gyakorlatai, reformjai mennyire esnek egybe a nemzetközi trendekkel, milyen mértékben konvergálnak más országok folyamataival. A kiválasztott és az egységes értékelési keret által besorolt országok szérológálnak e gyakorlatok tanulmányozásának tárgyául. A dolgozatban a komparatív módszerek segítségével megállapítható Magyarország jelenlegi helyzete is személyállománya korszerősítése tekintetében, s így feltekerképezhető, hogy hol tart a vizsgált országokkal összevetve.

A dolgozat terjedelmi korlátai ugyan nem teszik lehetővé, hogy egy minden részletre kiterjedő elemzés jöjjön létre. Az alapvető kérdések megválaszolása azonban iránymutatásként szérológálhat az elkövetkezendő hazai közszérológálati fejlesztésekre vonatkozólag, amely a téma aktualitását is megerteremti.

KULCSSZAVAK:

közszérológálati reformok, közszérológálati pragmatika, zártabb közszérológálati rendszerek, nyitottabb közszérológálati rendszerek, létszámösszetétel, korosztályi megoszlás

This article contains the excerpt of one of my acknowledged study at the National Conference of Scientific Students Association, Section of Political Sciences and Law Division of Administrative Law. I am looking for answers whether there can be any relation shown

among the types of public service staffing systems and staff figures and the evolution of age composition.

The evaluation includes a summary about how much the practices of various countries and reforms coincide with international trends and to what extent do they converge with the processes of other countries. The selected and classified member states in accordance with the criteria of literature serve as subjects of studying these practices. Hungary's current situation can be stated in this study together with the terms of modernizing the personnel portfolio with the help of comparative methods in order to determine its position in context with the examined countries.

The study can serve as a guideline for the coming national public service development.

KEYWORDS:

civil service reforms, civil service law elements, career-based systems, position-based systems, staff figures, age composition

1. BEVEZETŐ

1.1. Bevezető gondolatok

Napjainkban általánosan jellemző, hogy a közigazgatási szervezetrendszer és apparátus működésével szemben támasztott állampolgári követelmények növekednek. Különböző közigazgatás-fejlesztési irányzatok közvetítik a közszektor teljesítményének növelésére irányuló igényeket, amelyek között kiemelt helyet foglalnak el a hatékonyabb személyzeti működés megteremtésének céljai.¹

Az elvárások megvalósítását kitzűző *közigazgatási reformok*² általában a nagyobb hatékonyságot kívánják elérni, de a hatékonyság növelésén túl a közigazgatás demokratikus és jogállami tartalmának fejlesztésére is irányulhatnak.³ Amennyiben a hatékonyság növelésére tett intézkedések tartalmát, a reformok beavatkozási területeit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy ezek számottevő halmaza a közszolgálat *emberierőforrás-gazdálkodásának* átalakítására vonatkozik.⁴

1.2. Hipotézisek, módszertani kérdések és célok

Közszolgálati rendszerünk folyamatosan változik, fejlődik. A kérdés az, hogy milyen mértékben *konvergál*, egyáltalán konvergál-e más országok diskurzusaival, döntéseivel, alkalmazott gyakorlataival vagy kimutatható eredményeivel.⁵ Ellenkező esetben divergens módon reagál-e, netalán e két tényező egyszerre fejt ki hatását, s crossvergencia jön létre?⁶ A konvergens reformok szolgálják az előrehaladást. Ezek bizonyos használható elvekben, követelményekben ragadhatók meg.⁷ Olyan gyakorlatokról van szó, amelyek a modern emberierőforrás-gazdálkodási módszerek közszolgálati alkalmazását segíthetik, szinergiákat létrehozva. Fontos kitétel ugyanakkor, hogy a reformok megfelelő vizsgálatokat

¹ LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégiai a közigazgatásban*, doktori értekezés, kézirat, 2010, 17.

² A reform szó helyett helyesebb lenne a „modernizálás” vagy „a változó körülményekhez, lehetőségekhez való igazítás” kifejezések használata. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás, Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 3–13.

³ VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: szerk. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 466.

⁴ GELLÉN Márton: A közigazgatási reformokról általában (1989–2012). In: szerk. PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 319–321.

⁵ POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. Idézi: LINDER Viktória: Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11, 7.

⁶ Tanulmányom teljes terjedelmében részletesebben ismertetem a konvergencia kérdéseinek elméleti hátterét.

⁷ FAZEKAS János: A közigazgatás személyzete. In: szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014, 326.

felhasználva s komplex módon, stratégiai tervezést követően kerüljenek az egyes közszolgálati rendszerek mindennapi működésébe.

Tanulmányomban a közszolgálati létszámadatokat, valamint a korösszetételi arányok változásait elemzem. Ez azonban nem korlátozódik az egyes országok összehasonlítására, hanem azon túlmutat. Arra keresem a választ, hogy kimutatható-e bármiféle összefüggés a közszolgálati rendszerek típusai, konvergens folyamatai és a létszám, korösszetétel alakulása között. Találhatók-e típusfüggő tendenciák, mint pl. az, hogy a nyitottabb közszolgálati rendszerű országokban kisebb a létszám, vagy alacsonyabbak a bérköltségek. A szakirodalomban általánosan előforduló „előfeltételezés”, hogy a munkakörre épülő, nyitottabb rendszerek költséghatékonyabbak,⁸ noha teljességgel meggyőző empirikus adatok és eredmények eddig még nem igazolták ezt.⁹

Célom bemutatni azt, hogy a nemzetközi szervezetek által készített gazdag statisztikai bázis felhasználásában milyen vizsgálati és elemzési lehetőségek rejlenek, s az összehasonlítás módszerével hogyan juthatunk előrébb „hivatalosan” ugyan nem igazolt, de a szakmai diskurzusban rendszeresen előforduló tételek igazolása vagy éppen cáfolata felé.

A vizsgálathoz szükség van egy olyan értékelési keretre, amelynek segítségével az egyes országok közszolgálati rendszerei indikátorok alapján jellemezhetők az egyes közszolgálati pragmatikai elemek¹⁰ tekintetében. A keretek lehatárolásához a közszolgálati szakirodalomban általánosan alkalmazott, zártabb és nyitottabb rendszertipológiát hívtam segítségül.¹¹

A közszolgálati rendszerek létszámának és korösszetételének összehasonlítása nehéz feladatot jelent, mert egyes országok más és más kategóriákat értenek a közszolgálat személyállománya alatt.¹² Így indokolt előrevetítenem, hogy a létszámösszetétel esetében az OECD által használatos funkcionális fogalmat alkalmazom, amely a közzféra teljes körét felöleli.¹³ A korösszetételi megoszlást pedig a legszűkebben értelmezett, központi közigazgatásban foglalkoztatottak viszonyában tekintem át.

⁸ SZAKÁCS Gábor: Munkaköralapú rendszer, javadalmozási alternatívák, integritás, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4, 25–26.

⁹ PL. BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3, 6–12. vagy HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I., *Közigazgatási Szemle*, 2007/1, 69–82.

¹⁰ Közszolgálati pragmatika alatt a réteg jogállásának valamennyi elemét tartalmazó joganyagot értjük. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007, 18–19.

¹¹ Jelen tanulmányban eltekintek az elméleti kérdések átfogó ismertetésétől. Mindazonáltal pályamunkámban külön fejezetet szenteltem az összehasonlítási alapot teremtő szempontrendszer részletes bemutatásának.

¹² Lásd, az összehasonlítás problémájáról. PL.: LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás létszámáról. In: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Kiadó, Budapest, 1995, 5–10.

¹³ *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris, 84.

2. A VIZSGÁLT KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREK BEMUTATÁSA

Az egyes országok közszolgálati rendszereit kategorizálhatjuk annak függvényében, hogy milyen földrajzi elhelyezkedéssel, történeti, jogi-igazgatási fejlődéssel és sajátosságokkal rendelkeznek, milyen *mintát* követnek.

1. táblázat • A közszolgálati rendszerek elhatárolása¹⁴ (Forrás: saját szerkesztés kutatásaim alapján)

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	ÖSSZ.
1.	IE	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	23%
	UK	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	69%
2.	EL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	8%
	IT	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	54%
	PT	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	31%
	ES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
3.	BE	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
	NL	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	62%
	FR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	23%
	DE	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	15%
	AT	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	15%
	SL	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	54%
4.	EE	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	62%
	DK	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	85%
	SE	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	92%
	FL	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	62%
5.	CZ	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	77%
	HU	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	38%
	PL	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	46%
	SK	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	23%

A – a jogi szabályozás jellege	E – jogok és kötelezettségek	I – az értékelés módja
B – a jogviszony keletkezése	F – előmenetel	J – HRM-módszerek használata
C – a kiválasztás jellege	G – a díjazás módja	K – nyugdíjrendszer
D – alkalmazás és tudás viszonya	H – képzés, továbbképzés	L – a jogviszony megszűnése
M – felelősségi formulák		

¹⁴ Az országokat nemzetközileg elfogadott rövidítésekkel, az indikátorokként szolgáló pragmatikai elemeket pedig az alábbi táblázatban felvázolt betűkkel jelöltem. Az első függőleges oszlop az egyes mintákat mutatja. Így: 1. – angolszász; 2. – dél-európai; 3. – kontinentális; 4. – skandináv; 5. – közép- és kelet-európai. A táblázatban szereplő értékeket 0-ban és 1-ben határoztam meg. A 0 a zártság, ellenben az 1 a nyitottság erősebb hatását fejezi ki. Jelen tanulmányban a terjedelmi korlátok miatt nem térek ki minden elemzett ország részletes ismertetésére, s hazánk mellett csak a klasszikus közszolgálati minták jellemző képviselőit mutatom be.

2.1. Az angolszász közzszolgálati minta(vétel)

Nagy-Britannia napjainkban alapvetően nyitottabb rendszerként írható le. A tisztviselők jogállását nem szabályozzák különálló törvényben, – ez adódik a common law sajátosságaiból – ugyanakkor jogviszonyuk kinevezéssel jön létre. A tradíció szerepe meghatározó a brit közzszolgálat egészében.

Kiválasztásuk decentralizált eljárásban és érdemek alapján történik. 2010 óta elmozdulás tapasztalható az egységesebb szelekció irányába. Lényeges kérdés, hogy az elitnek tekinthető közigazgatási pozíciókra történő kiválasztás során a pályázó rendelkezik-e a megfelelő kompetenciák mellett egyetemi szintű diplomával, avagy sem.¹⁵ A díjazásról és az előmenetelről való döntés rugalmasan, minisztériumi és ügynökségi szinteken születik meg. Az illetményben való megállapodást hosszas konzultációs szakasz előzi meg a részt vevő felek között, amelyben a teljesítménynek, releváns tapasztalatoknak és a feladathoz kapcsolódó felelősségi köröknek determináns szerepük van. A HRM 2-3 éves időszakot felölelő stratégiai tervezésen nyugszik, és az egyéni teljesítményértékelésnek fontos szerepe van a díjazás mértékének meghatározásában. A továbbképzések rendszeresek, amelyek szervezése és finanszírozása bár decentralizált módon, de több oktatási intézmény (mint pl. a *Civil Service College* vagy a *Civil Service Learning*) közreműködésével történik, ami a képzési rendszer formalizáltságára utal. A tisztviselők pályája gyenge garanciális biztosítékokkal övezett. Egyrészt nem rendelkeznek az életre szóló foglalkoztatás jogával,¹⁶ másrészt jogviszonyuk megszüntetése is igen széles körben lehetséges.¹⁷

A rendszer korábbi zárt karakterisztikája több aspektusban jelenleg is megragadható. Újdonság, hogy 2015-ben egy új *Civil Service Management Code*-ot fogadtak el, amely a tisztviselők számára követendő többletjogokat és -kötelezettségeket tartalmazza, valamint minden pragmatikai elem tekintetében iránymutatásként szolgál.¹⁸ Másrészt 2015-ben a nyugdíjrendszer megújítására került sor, ami szintén a karrierrendszer jellemzőit erősíti. Miközben közép- és alsó szinten nyitottabb személyzetpolitikai elvek érvényesülnek, addig a főtisztviselők és a gyorsított előmenetelű fiatal tisztviselők munkakörülményeit – pl. főtisztviselőknél a centralizált szabályozás, gyorsított előmenetelűeknél pedig a versenyvizsgával történő kiválasztás miatt – sokkal inkább zárt tulajdonságok jellemzik.¹⁹

¹⁵ LINDER Viktória: Képzés, továbbképzés a közzszolgálatban. In: szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati életpályák*, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 112.

¹⁶ HAZAFI Zoltán: A közzszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák II., *Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 33–55.

¹⁷ DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration*, EIPA, 2012, 49.

¹⁸ www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC_-_April_2015.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 8.)

¹⁹ 2001-ben egy átfogó felülvizsgálat készült, amely a központi koordináció hiányából fakadó anomáliákra mutatott rá, ezért szükséges volt a szűk felsővezetői réteg egységesítése. HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, kézirat, 2009, 34.

2.2. Az északi (skandináv) minta(vétel)

A rendkívül nyitott skandináv rendszerek hordozzák leginkább az NPM differenciaspecifikumait annak ellenére, hogy a karriertípusú rendszerek alapjai részben a svéd katonai szolgálat múltjában is tetten érhetők. Az 1980-as évek drasztikus változásai vezettek az új irányvonal terjedéséhez, először Svédországban, majd konvergens módon Finnországban, Észtországban és Dániában is.²⁰

A „munkajogiasulás”²¹ folyamatában a közjogi szabályozással szemben uralkodóvá váltak a kollektív szerződések és a munkajogi normák. Ez számos pragmatikai – mint pl. a jogok és kötelezettségek, a teljesítményértékelés stb. – elem szabályozására irányadó, ami eltér a zártabb rendszereknél bemutatottaktól, decentralizáltabb és rugalmasabb feltételei okán.

A megüresedett álláshelyeket többnyire nyilvánosan közzéteszik, kiválasztási gyakorlataik azonban heterogének. A HR-funkciókat tekintve decentralizáltak és elsődlegesen az érdemeket, valamint a kompetenciákat helyezik előtérbe, amely a díjazás során is központivá válik. A tisztviselők illetményüket tág keretek közötti, individuális megállapodások eredményeként kapják, amely során további szerep hárul a tanúsított teljesítményre és a munkakörök előre meghatározott értékére. Képzési rendszereiket nem megszervezésük, hanem elsősorban tartalmuk szerint határolhatjuk el a zártabb rendszerekkel való összevetésben. Ezek általában ügynökségi²² szinteken, az üzleti világban népszerű, modern HRM-megoldásokat alkalmazva folynak. E rendszerek pályabiztonsága alacsony, de Svédországban sajátos garanciákkal – a *Swedish Agency for Government Employers* intézményén keresztül – védik az elbocsátott alkalmazottakat, ezzel megteremtve a gondoskodó elbocsátás formáját.

2.3. A kontinentális (német) minta(vétel)

Európában a kontinentális mintán belül két nagy, zárt típusjegyekből álló archetípust, modellt különböztethetünk meg. Egyrészt a föderatív államszerkezethez igazodó decentralizált, de hierarchikus porosz–német vagy germán eredetűt. Másrészt az erősen centralizált és egységes, hierarchikus rendet adaptáló francia közszolgálatot.

A szakirodalom a germán mintát Németország és Ausztria közszolgálatával azonosítja. Esetükben a karrierrendszerek sarkalatos pillérei szinte egytől egyig megfigyelhetők. Többszintű szabályozásuk, az élethosszig tartó és magas pályabiztonságot teremtő

²⁰ A „Next Steps” program keretében, funkciók szerint megbontották a minisztériumi struktúrát, létrehozva az adminisztrációs feladatokat ellátó ügynökségeket. Ez egyébként Nagy-Britanniára is konvergens módon hatott.

²¹ TAMÁS András: Svédország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011, 570.

²² A képzési, továbbképzési rendszer mindössze Észtországban centralizált.

alkalmazási feltételeik, valamint többletjogaik és -kötelezettségeik a mai napig erősen zárt jegyeket kölcsönöznek.

A tisztviselők kiválasztásának gyakorlata decentralizált, de alapvetően törvényileg szabályozott, és pályázati rendszerben működik. Mindkét esetben, a hagyományos tisztviselői kar privilegizált, de egyre kisebb létszámmal történő fenntartása képez irányvonalat. Ezt a kinevezéssel rendelkező tisztviselők számának folyamatos csökkenése, s ezzel párhuzamosan a szerződéses állomány tendenciózus növekedése támasztja alá.²³ A tradicionális közjogi múlt azonban érzékelteti hatását, mert a szerződéses alkalmazottak „menedzseri” jogviszonyában sok a tisztviselőknél szabályozott elem, ami hasonló módon köszön vissza a gyakorlatban, de facto pályabiztonságot teremtve számukra.²⁴ Az előmenetel és illetményrendszer munkakör-értékelésen nyugszik.²⁵ A tisztviselőket komoly jogi garanciák védik,²⁶ és az életpálya lemenő ágán, speciális nyugdíjazási feltételek mellett állami gondoskodásban részesülnek, melyek értelmezhetők a lojalitás, egyéb hivatásetikai elvek és többletkötelezettségek teljesítésének honoráriumaként. A pályabiztonságból következik, hogy jól kiépített képzési rendszereik és oktatási intézményeik vannak.

2.4. A kontinentális (francia) minta(vétel)

Franciaország pragmatikája nemcsak a mediterrán országokat befolyásolta, Belgiumra is hatott. Franciaországban a *corps*sokba szerveződött és erős kollektív tudattal rendelkező tisztviselők rétegén belül kinevezetteket és nem kinevezetteket határolhatunk el egymástól.²⁷

A toborzás és szelekció – mint minden egyéb elem, jogilag rendezett – pályázati kiírás keretében, klasszikus versenyvizsgával történik. Ellenben ez Belgiumban föderatív szinten a Szövetségi Kiválasztási Iroda által, alsóbb szinteken pedig a francia gyakorlattal megegyezően megy végbe. Előmenetelük és illetményemelkedésük kategóriákon belül és fokozatonként, alapvetően az idő múlása, érdemek, szakmai tapasztalat és a munka tartalma szerint, de vertikális szintenként eltérő mértékben figyelembe véve történik. A tisztviselők besorolása és munkaköre határozottan elválik egymástól a francia pragmatikában, alapját mégis egy jól működő munkakör-értékelési rendszer képezi.²⁸ Mindkét országban

²³ Németország központi közigazgatásában mindössze 28,3%, ezzel szemben Ausztriában 61,2% a tisztviselő jogviszonyban foglalkoztatott közzolgálati alkalmazott. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 18.

²⁴ Ők a kvázi köztisztviselők. Lásd, a német közzolgálat foglalkoztatási típusainak elhatárolását. Uo., 22. Vö. Az osztrák viszonyok hasonló szempontok szerinti bemutatásával. HAZAFI Zoltán: *Új közzolgálati életpálya – A közzolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 16–17.

²⁵ HAZAFI: *Új közzolgálati életpálya... i. m.*, 17.

²⁶ Németországban csak fegyelmi eljárás miatt, Ausztriában emellett – jogilag – gyenge teljesítmény és egyéb okok miatt kerülhet sor felmentésre. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 49.

²⁷ Belgiumban is közjogi szabályozással, kinevezéssel jön létre a hagyományos tisztviselők jogviszonya, de jelentős számban, speciális jogállással nem rendelkező szerződéses alkalmazottak is elfoglalhatnak közigazgatási pozíciókat.

²⁸ HAZAFI: *Közzolgálati jogunk... i. m.*, 42–43.

hangsúlyos és nemzetközileg is elismert oktatási intézmények jelentik (mint pl. az *Ecole Nationale d'Administration*) a közigazgatási szakemberek képzési rendszerének alapját. Pályabiztonságuk rendkívül stabil.²⁹ HRM-területen közös prioritás az illetményrendszerek egyszerűsítése, továbbá Belgiumban a *Vivo* és *Vitruvius* programokon keresztül az eredményorientált-szemlélet és a tehetségmenedzsment meghonosítása.³⁰

2.5. Magyarország közszolgálati rendszere – közép- és kelet-európai minta(vétel)

Magyarországon a személyzetpolitika jellege, története során ciklikusan változott, a rendszerváltozás előestéjén született koncepció azonban egységes, s ezzel együtt karrierelvű közszolgálati törvény létrehozását vizionálta.³¹ A Ktv. 1992-ben lépett hatályba, amelynek – közel húsz év elteltével és folyamatos módosításainak köszönhetően – gyengült belső koherenciája, amit végül a 2011-ben elfogadott Kttv. váltott fel.³² A Kttv. mellett néhány pragmatikai elemet többszintű, kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás rendez és részletez.

A tisztviselők jogviszonya jellemzően kinevezéssel jön létre, bár korlátozottan lehetőség van a szerződéses alkalmazásra is. Az álláshelyek betöltésére stabilan működő, koherens kiválasztási rendszer a mai napig nem jött létre. A tisztviselők jogait és kötelezettségeit a törvény részletesen tárgyalja. Hazánk illetményrendszere viszonylagosan kötött, amelyhez részben az előmenetel is kapcsolódik. A továbbképzések képzési időszakokban történnek, a közigazgatási alapvizsga a munkaköri sajátosságok elsajátításában, míg a szakvizsga a vezetői előmenetelben játszik kiemelkedő szerepet. Magyarország a '90-es évek fordulójától kezdve nyitott a modern HRM-megoldások alkalmazására. 2001 óta lényeges változtatásokkal, de folyamatosan jelen van az egyéni teljesítményértékelés, amely tovább oldja opcionális jogkövetkezményei által az illetményrendszer viszonylagos kötöttségét.

A jelenkor kihívásaihoz tartozik egy munkaköralapú rendszer kialakítása és alapfelteleteinek megteremtése, amely szintén az üzleti megoldások közjogi alkalmazását bővítené, ezzel a rendszert nyitottabb irányba sodorva. A jogviszony megszüntetésének egyes esetei – különösen a méltatlanság vagy a bizalomvesztés címén történő felmentés – befolyásolják a pályabiztonság mértékét is, az állástípusú rendszerekre jellemző, tágan értelmezhető felmentési okok miatt.³³

²⁹ Franciaországban drasztikusabb elmozdulás, hogy gazdasági okokból már korlátozott lehetőség van felmentésre. Korábban ezt a jogszabályok nem tették lehetővé. DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 49. Vö. LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011, 263–268.

³⁰ Belgiumban, a *Kopernikusz-program* is hasonló – pl. a teljesítménymenedzsment erősítése – célok határozott meg. *Franciaországban*, a 2012-ben elkészített szociális agenda érintette még a mobilitás és a karrier kérdését.

³¹ GYÖRGY István: Volt egyszer egy koncepció I., *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3, 13–14.

³² Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, ÁROP, Budapest, 2012, 15.

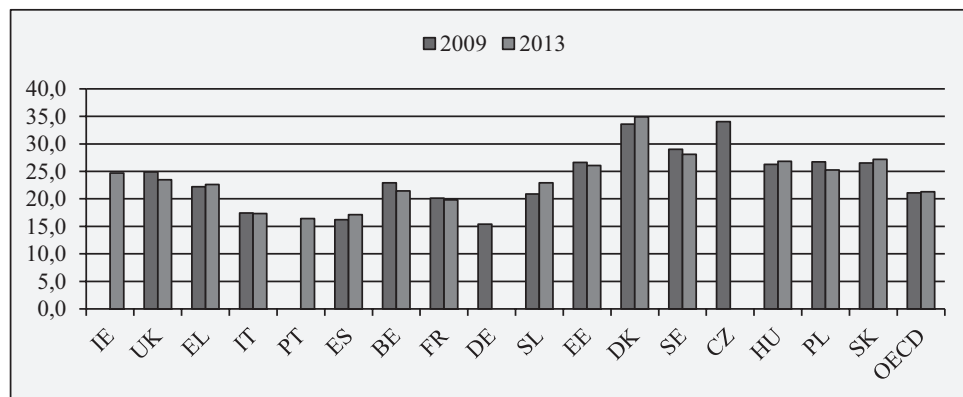
³³ Az egyes országok bemutatása saját kutatás alapján, különösen az alábbi források általános elemzésével készült: *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*, EUPAN, 2013, OECD: *HRM Country Profiles, 2012, Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles*. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, EUPAN.

3. LÉTSZÁM- ÉS KORÖSSZETÉTELI ARÁNYOK A VIZSGÁLT KÖZSZOLGÁLATI RENDSZEREKBEN

3.1. Létszámösszetétel

A közszektor létszámának alakulása folyamatosan aktuális kérdést jelent minden kormányzat szakpolitikájában, de a mindennapok diskurzusaiban is. Ezért az egyes kormányzatok időről időre létszámcsökkentési programokat hajtanak végre.³⁴

Közszektorok a teljes foglalkoztatás arányában (százalék)³⁵



1. ábra • Létszámváltozások 2009 és 2013 között (Forrás: saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. adatai alapján)

Az ábrán látható időszakban nem beszélhetünk szignifikáns tendenciákról és összefüggésekről a rendszerek zártabb vagy nyitottabb jellegének függvényében.

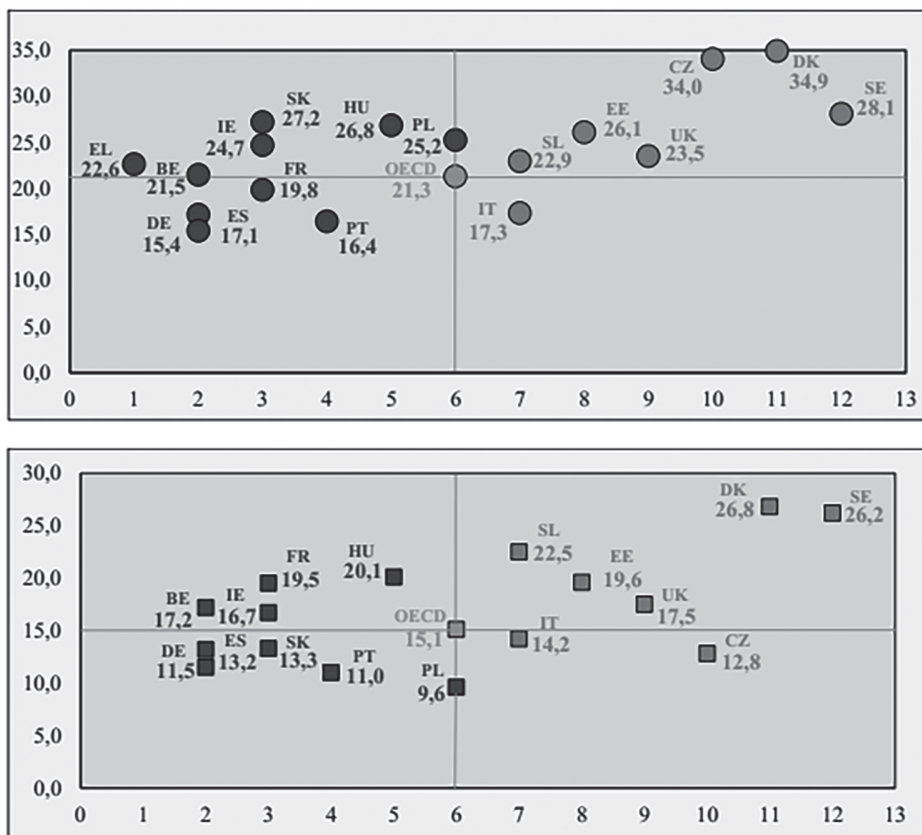
Görögországban, Spanyolországban, Szlovéniában, Magyarországon, valamint Szlovákiában növekedett a közszektor foglalkoztatottjainak az aránya. A teljes foglalkoztatáson belüli növekedés a vizsgált időszakban elsősorban a zártabb közszoigalátokat jellemezte. Nagy-Britanniában, Olaszországban, Belgiumban, Franciaországban, Észtországban, Svédországban és Lengyelországban csökkenés tapasztalható. A többi vizsgált ország esetében csak egyetlen év adatai álltak rendelkezésemre, amely nem biztosított kellő alapot az összehasonlításra.

³⁴ Meghatározott százaléku létszámcsökkentéssel vagy intézményi és kiserződéses módszerrel. BALÁZS: *Nemzetközi tendenciák... i. m.*, 8. Hazánk közigazgatásának bürokráciacsökkentésre törekvő folyamatai is racionalizálási célokat szolgálnak.

³⁵ Bizonyos esetekben csak a 2009. évi vagy a 2013. évi adatok voltak elérhetőek. A zártabb-nyitottabb rendszerek és a létszámadatak összehasonlításánál a meglévő adatokkal dolgoztam.

2012-ben Észtországban az új közszolgálati törvény hatálybalépését követően a létszám-arányok folyamatos csökkenésnek indultak, köszönhetően a szabályozás szűkebb körű személyi hatályának. Olaszországban szintén törvény rendelkezik a közigazgatás menedzseri és vezetői pozícióinak csökkentéséről, ami a későbbi kimutatásokban számottevő eltéréseket mutathat. Szlovákiában 2010-ben a tisztviselők létszámát csökkentették, ennek ellenére a vizsgált időszak végére a teljes közszektor foglalkoztatása növekedett.³⁶

A közszolgálati rendszerek összefüggései a teljes foglalkoztatáshoz viszonyított közszektorral és a munkaerőhöz viszonyított költségvetési szervekkel (százalék/pontérték)³⁷



2. ábra • A rendszerek létszámadatokkal való kapcsolata (Forrás: saját szerkesztés az OECD Government at a Glance 2015. és az OECD: HRM Country Profiles, 2012. adatai alapján)

³⁶ Irish Presidency Survey... i. m. A munkaerő arányában közölt statisztikák áttekintése a teljes foglalkoztatáshoz hasonló értékekkel szolgált. Kivétel Görögország, Spanyolország, Észtország, ahol ellentétes folyamatok zajlottak; Szlovákia, ahol a két időpontban készült pillanatfelvétel nem mutatott eltérést a munkaerő arányaiban.

³⁷ Az utóbbi esetben 2010. és 2012. évi adatok szolgálták kutatásomat.

Arányaiban mérhető eltérések nem mutatkoznak a közszektorok és a költségvetési szervek korrelációjában. Bizonyos mértékű tendenciák ellenben igen. Dániában, Svédországban, Szlovéniában, Magyarországon, Észtországban, Nagy-Britanniában, Belgiumban, valamint Írországon OECD-átlagot meghaladó mind a közszektor, mind a költségvetési szervek foglalkoztatottjainak létszámaránya. Ellenben Olaszországban, Spanyolországban, Németországban, illetve Portugáliában az OECD-átlag közelében, de mégis alatta helyezkednek el ezek az értékek. Néhány közép- és kelet-európai ország közszektorának és költségvetési szférájának arányait szemlélve, egymással összehasonlítva jelzésértékű eltéréseket tapasztalhatunk. Ez igaz Szlovákia, Lengyelország és Csehország esetében. Ennek magyarázata valószínűsíthetően az ábra alapjául szolgáló indikátorrendszer különbözőségében keresendő. Nevezetesen, amíg a felső ábra magában foglalja az állami vállalatok létszámadatait, addig az alsó ábra esetében csak a költségvetési szervek statisztikái jelennek meg. Ebből következik, hogy ezekben az országokban még mindig rendkívül magasnak tekinthető a (kvázi) állami vállalatok által biztosított munkahelyek, foglalkoztatottak száma. A klasszikusan zárt közszolgálatok, mint pl. Németország, Spanyolország vagy Portugália a vizsgált országok összehajtésében az átlagnál alacsonyabb létszámmal működnek, de Belgium és Írországon egyik összehajtésben sem sokkal haladja meg az átlag értékeit. Franciaország esetében a költségvetési szervek túlsúlyáról beszélhetünk. Magyarországon – a korábbi évek statisztikáihoz hasonlóan – a közelmúlt felmérései szerint is átlag feletti az értékek, csökkenő tendenciát mutatva.³⁸

Érdekeség, hogy előfeltételezéseimmel ellentétben a két eltérő indikátort tekintve a képzeletbeli dobogók mindhárom fokát nyitottabb közszolgálatok foglalják el. Ez egyrészt felveti annak kérdését, hogy az elsősorban hatékonysági elvek alapján szerveződő közszolgálatok magas létszámarányai miként járulnak hozzá a költségek racionalizálásához. Másrészt a válasz részben talán pont ennek egyik aspektusával válaszolható meg, mégpedig az anyagi megbecsülés és az általános munkakörülmények magánszféraához viszonyított kismértékű eltéréseivel. Helyenként szinte eltérést sem érzékelhetünk, illetve bizonyos esetekben akár pozitívabb feltételek érvényesülésével szembesülhetünk.³⁹ Ugyanúgy az alkalmazási feltételekből következik, hogy a közszféra és a magánszféra közti határvonal nem éles elválasztódáson, hanem a viszonyok „összehangolásán”⁴⁰ alapszik.

Átvezetve a korösszetételei arányok értékelésére, 2008-tól kezdődően szignifikáns létszámcsökkentések figyelhetők meg a vizsgált országok központi közigazgatásaiban. Az iménti okfejtéssel megegyezően, a vizsgált országok közül egyedül Svédországban történt valóban kimutatható létszámnövekedés, és csak Németországban stagnált a létszám összetétele,

³⁸ Ma is meghaladja az átlagot, és a környező visegrádi országokhoz képest nagyobb. Ugyanakkor az ország népességszámához viszonyítva alulmarad. HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In: szerk. GELLÉN Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*, NKI, Budapest, 2011, 33–37.

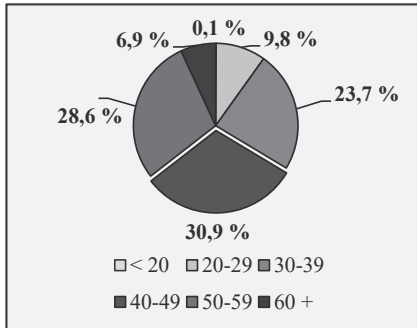
³⁹ Az adatokban nem szereplő, de szintén skandináv és nyitott rendszerrel rendelkező Finnországot 2008 és 2012 között a „kettős egyensúlyhiány” jellemezte. Ez azt jelenti, hogy a közszektor alacsony kompetenciát igénylő munkaköreire túl sokat költött a kormányzat, mert a magas kompetenciákkal rendelkező szakértői és vezetői állások túlfizetettek voltak. A kritika a magánszféra irányából érkezett.

⁴⁰ DEMMKE és MOILANEN terminológiája nyomán. DEMMKE–MOILANEN: *The future... i. m.*

ahol semmiféle csökkentési beavatkozás nem történt. Az összes többi ország esetében enyhébb – köztük Magyarország – vagy erőteljesebb csökkenés mutatkozott. A csökkentés módszerül leggyakrabban a kiválasztás befagyasztását vagy a nyugdíjazott tisztviselők részmunkaidős helyettesítését, vagy e pozíciók betöltetlenül hagyását választották. Az OECD rendszeres értékelésében annak sajátosságát hangsúlyozza, hogy a csökkenő tendenciák nemcsak és kizárólag a válságnak, hanem egyéb szerkezetátalakítási és decentralizációs fejlesztési reformoknak is betudhatók.⁴¹

3.2. Korösszetételi arányok

A korösszetételi arányok vizsgálatánál a legszűkebben értelmezett közszolgáltatásra vonatkozó korösszetételi adatok is rendelkezésemre álltak.⁴² Az összehasonlítás pontossága szempontjából ez lényeges, mert a központi közigazgatás foglalkoztatottjai alatt az egyes országok közel azonos kategóriákat, személyi kört értenek.



< 20	Franciaország (0,9 %)
20-29	Észtország (22,0 %)
30-39	Magyarország (37,4 %)
40-49	Ausztria (41,2 %)
50-59	Olaszország (43,4 %)
60 +	Svédország (16,4 %)

3. ábra • A vizsgált országok központi közigazgatásában foglalkoztatottjainak korosztályonkénti és a legmagasabb értékek szerinti megoszlása (Forrás: saját szerkesztés az OECD: HRM Country Profiles, 2012. alapján)

A vizsgált országok relációjában a foglalkoztatottak a 40–49 éves korosztályt képviselik legnagyobb arányban. Ausztriában, Görögországban, Olaszországban, Szlovéniában, Németországban, Nagy-Britanniában, Portugáliában, Hollandiában, Spanyolországban, valamint Írországban arányuk meghaladja az OECD-átlagot. Svédország, Dánia, illetőleg

⁴¹ Government at a Glance 2015. OECD Publishing, 110–111.

⁴² OECD: Human Resources Management Country Profiles, 2012. Az egyes országoknál eltérő évben készített felmérések és statisztikák álltak rendelkezésemre. Olaszország esetében 2008. évi; Franciaország esetében 2010. évi; Észtország, Lengyelország, Németország, Portugália esetében 2011. évi; Magyarország, Nagy-Britannia és Spanyolország esetében 2012. évi; az összes többi ország vonatkozásában 2009. évi adatok biztosították elemzésem alapjait. Csehországból, Lengyelországból és Szlovákiából származó, elérhető adatok a korösszetételi arányok tekintetében nem álltak rendelkezésemre.

Finnország központi közigazgatásában a legtöbb tisztviselő szintén ebből a korosztályból kerül ki. Ezt ugyanakkor nem nevezhetjük elhatároló jellemvonásnak. Az elemzett korcsoportban a kiugró átlaggal rendelkező országok többsége zártabb, de nem kizárólagosan. Szemmel látható, hogy ez a korosztály rendelkezik a legmagasabb megoszlási értékekkel a nyitottabb országokban is. Arányaik azonban nem érik el az OECD-átlagot.

Egyfajta összefüggés megfigyelhető az előző fejezetben röviden felvázolt értékelési keret tartalma és a korösszetételei arányok alakulása között. Azokban az országokban, ahol a közszolgálat zártabb, megfigyelhető, hogy a létszám összetétele szignifikánsan a 40–49 és az 50–59 éves korosztály tagjaiból tevődik össze. Ez különösen igaz azokra a karrierrendszerekre, amelyek stabil pályabiztonsággal övezett hosszú pályáival, és ennek lezárásaképpen a pálya lemenő ágát meghatározó speciális nyugdíjazási feltételekkel rendelkeznek. OECD-átlagot meghaladóan, az 50–59 éves korosztály tagjai számottevő többségben vannak Olaszországban, Belgiumban és Németországban, de kiemelkedőnek tekinthetők Görögországban is.

A 30–39 éves korosztályt tekintve az OECD-átlagot magasan meghaladó arányok jellemzik csökkenő sorrendben Magyarországot, Szlovéniát és Észtországot. Átlag feletti az arány még Franciaországban, Portugáliában, Dániában és Írországon, az OECD-átlaggal megegyező pedig Hollandiában és Spanyolországban.

A 20–29 éves korosztály tagjai Észtországban, Magyarországon, Franciaországban, valamint Finnországban, Írországon és Nagy-Britanniában fordulnak elő leginkább e pozíciókban. Magyarországon és Észtországban kimagasló a fiatalok aránya, ezzel együtt nemzetközi viszonylatban is alacsony a 40 év feletti korcsoportok leképeződése.

Magyarországon ez az alrendszer vonzerejéről tanúskodik, és összefügghet a személyi állomány koncentrációjával is, ami az államigazgatási szervek számának közel felére csökkenésével párhuzamosan növekedést indukált e szervek létszámában. Ez magyarázható a helyi önkormányzati feladatok államigazgatási szervek hatáskörébe kerülésével, amit a személyi állomány állami szektor irányába történő mozgása követett.⁴³ Megemlítendő, hogy évek óta generációváltás zajlik, amely elsősorban a központi közigazgatásban mutatkozik meg.⁴⁴ Jogi szempontból, a vonzerőt erősíthetik a munkakörülmények kormánytisztviselőkre vonatkozó, lényegesen előnyösebb feltételei.⁴⁵ Mindazonáltal a folyamatok mögött egyfajta fiatalítást preferáló politikai szándék is meghúzódhat, amely elsősorban a szakmai vezetői – közigazgatási államtitkári és helyettes államtitkári – pozíciók esetében érvényesül.

Franciaországban és Dániában az arányok rendkívül *egyenletes megoszlásról* tanúskodnak. A 30–39, 40–49, illetve 50–59 éves korig terjedő korcsoportok között mindössze 5% körüli különbség tapasztalható. Franciaországban 20 év alatti tisztviselőket relatívan

⁴³ HAZAFI: *Új közszolgálati életpálya... i. m.*, 48–54.

⁴⁴ HAZAFI Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány* (elektronikus különszám), 2015, 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (2016. ápr. 15.)

⁴⁵ Lásd részletesen a szétartó pragmatikáról, szabályozási kérdésekről és lehetséges alternatívákról. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Vö. HAZAFI: *Új közszolgálati... i. m.*, 31–41. A kérdést tovább árnyalják a köztisztviselők analóg szabályozásának kérdései, az illetményelemek eltérései, valamint a címekben való előmenetel különböző szinteken jelentkező lehetőségei.

magas arányban foglalkoztatnak. Valószínűleg ez a jól menedzselt létszámgazdálkodási gyakorlataiknak, a karriermenedzsmentnek, tehetségmenedzsmentnek, különböző utánpótlásprogramoknak, valamint a hagyományosan magas színvonalú képzési rendszernek köszönhető.

Olaszországban előregedést mutató tendenciák figyelhetők meg. A vizsgált országok viszonylatában az 50–59 éves korosztály létszáma kiugróan magas. Ellenben a 20–29 és a 30–39 éves korosztályok vonatkozásában az OECD-átlagtól messze elmaradó megoszlással rendelkezik. A legidősebb korcsoportban szolgáló tisztviselők foglalkoztatása jellemző, de nem a legmagasabb arányú Olaszországban.

Svédország központi közigazgatásában alkalmaznak a legmagasabb százalékban 60. életévüket betöltött tisztviselőket. Ez visszavezethető a „Next Steps” program reformjaihoz. Gyakorlatuk sajátossága, hogy szervezeti és személyzeti aspektusból is tisztán elkülönítik a politikai és igazgatási tevékenységek ellátását. A politikaformáló funkciókat minisztériumi struktúrában, többnyire kis létszámú, fiatalabb politikusok, míg az adminisztratív feladatokat ügynökségi szinteken szerveződött, tapasztaltabb és idősebb tisztviselők teljesítik.⁴⁶ A gyakorlatban a szervezési elvet más skandináv országok is adaptálták, ami az értékekben is megmutatkozik, döntően Dánia és Finnország esetében. Németországban a korcsoport magas aránya elkülönülő és speciális feltételeket intézményesítő nyugdíjrendszerével és egyéb betégbiztosítási kedvezményeivel igazolható.⁴⁷

4. KÖVETKEZTETÉSEK

4.1. Általános és partikuláris konvergencia

Napjainkban a döntések és az alkalmazott gyakorlatok konvergenciája *általánosnak* tekinthető. Az emberierőforrás-gazdálkodás üzleti szférából eredeztethető módszerei – pl. a teljesítményértékelés, a teljesítményarányos bérezés, a munkakör-értékelés vagy a kompetenciamenedzsment – hol szélesebben, hol kevésbé kiterjedten, rendszertípusuktól függetlenül polgárjogot nyertek az országok jogalkotási és pragmatikai mindennapjaiban. Ezt tovább erősíti, hogy a vizsgálat eredményei szerint egyre több közszolgálati rendszer tart a stratégiai emberierőforrás-gazdálkodás fejlődéstörténeti szakaszában⁴⁸ vagy éppen közel annak eléréséhez a különféle stratégiai tervezési metódusok beépítésével, s implementálásával. Egy példát kölcsönözve, ahogy láthattuk Belgium vagy Ausztria – karrierrendszerek

⁴⁶ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010, 127.

⁴⁷ PÉCSI Kornél: Félúton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpályamodell tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2, 157.

⁴⁸ Lásd, a fejlődéstörténeti szakaszokról részletesen. SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 19–25.

lévén – semmivel sem szánnak kevesebb figyelmet és költséget az emberierőforrás-gazdálkodás új megoldásainak adaptálására.

A társadalmi igényekhez és az állampolgári elvárásokhoz igazodva minden állam jól felkészült és gondosan kiválasztott személyi állománnyal igyekszik nyújtani közszolgáltatásait és ellátni közfeladatait. A képzési és továbbképzési rendszerek léte ma már önmagában nem differenciaspecifikus a rendszerelhatárolások vonatkozásában. Sokkal lényegesebb, hogy milyen módon és tartalommal szervezik meg ezeket az egyéni fejlesztésre irányuló formulákat. Ezek tartalma nagymértékben igazodik az adott ország jogi kultúrájához, a kiválasztás, illetve az alkalmazás jellegéhez.

A jogviszony keletkeztetésének perspektívájából a szerződéses foglalkoztatás hangsúlyos terjedése figyelhető meg. A „munkajogiasulás” folyamata ugyanakkor ma már közel sem csak és kizárólagosan a nyitott országok ismérve. Néhány, hagyományosan zártabb közszolgáltatásban ugyanolyan, de bizonyos esetekben a nyitottabb országok gyakorlatát is meghaladó arányban alkalmaznak kontraktuális módot. Elegendő mindössze Ausztria vagy akár Németország⁴⁹ példájára gondolni, ahol jelentősen növekedett a szerződéses foglalkoztatottak száma az utóbbi években. E folyamat hosszú távon egy meghatározó pragmatikai elem, a kinevezés gyengülését, mindemellett a pályabiztonság hagyományos értékeinek, komparatív előnyként jelentkező megtartó erejének kiüresedését eredményezheti. Megállapítható, hogy manapság az NPM nem csak szervezési, de szabályozási értelemben sem elhanyagolható közpolitikai hajtóerő a legtöbb vizsgált országban.⁵⁰

Az általános trendek mellett léteznek *partikulárisan* konvergens gyakorlatok is, amelyek bizonyos országcsoportok vagy közszolgálati minták vonatkozásában érzékelhetők egyöntetűen. A tanulmányban bemutatott mintákon belül ilyennek tekinthető például a porosz típusú kontinentális rendszerek hagyományos tisztviselői karának egyre szűkebb, ám annál erősebben körülbástyázott jogi védelme vagy az angolszász közszolgálati tradíciók fejlesztői hajlammal átszótt tisztelete, s nem mellesleg a skandináv rendszerek munkajogi és üzleti gyakorlatokat viselő súlypontjai.

Magyarország helyzetére kiválasztási anomáliái és szerződéses alkalmazás okán térnék ki, az említett szempontok esetében ugyanis nem konvergál az általános trendekkel. Szervezési értelemben, az NPM univerzálisan alkalmazható megoldásainak, eszközeinek és módszereinek visszaszorulásáról nem beszélhetünk, vagyis partikulárisan konvergál a poszt szocialista⁵¹ közszolgálatokkal. Szabályozási értelemben viszont,⁵² szemben

⁴⁹ Ha a tanulmányom teljes tartalmát vennénk alapul, megemlíthetők lennének más, elsősorban mediterrán közszolgálatok is, mint Olaszország vagy éppen Portugália.

⁵⁰ Lásd a közpolitikai irányzatokról részletesen. TORMA András: A közmenedzsment reformok új irányai. In: szerk. KAISER Tamás: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*, Nemzeti Közszolgálati- és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 95–110.

⁵¹ Tanulmányomban Csehország, Lengyelország és Szlovákia közszolgálati rendszereit vizsgáltam a mintán belül.

⁵² A tanulmány megszületése óta ez a tendencia megfordulni vagy legalábbis mérséklődni látszik, köszönhetően az állami tisztviselőkre vonatkozó törvény hatálybalépésének. Ugyanakkor ez a szabályozás fragmentálódását is tovább erősítette, amely az állam egységessége és a közszolgálat stabilitása szempontjából nem előnyös irányvonalat vett. HAZAFI Zoltán: Egységes és stabil közszolgálat, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3, 17–27.

a nemzetközi és regionális gyakorlattal, a neoweberi államfelfogás alaptételeit követi, amely az egyes pragmatikai elemek részletes, olykor többszintű szabályozásában mutatkozik meg.⁵³

4.2. Az empirikus adatok fontossága

A megelőző évek szakmai diskurzusai folyamatosan arról szóltak, hogy a nyitottabbnak vélt közszolgálati rendszerek, mint Svédország, Dánia vagy Nagy-Britannia költségghatékonyabb módon működnek, és karcsúbb megoldásokat alkalmaznak. Azonban ahogyan ez az elemzésből kiolvasható, a létszámadatok ezt nem támasztják alá teljes mértékben, legalábbis, amelyek a karcsúbb működésre vonatkozó tételt illetik. A létszámmal való összefüggések az értékelési kerettel kapcsolatban is számos további kérdést vetnek fel. Mint például, hogy az általam követett rendszertipológia keretei között lehet-e egyáltalán rugalmasabb vagy hatékonyabb megoldásokról beszélni egyik vagy másik struktúra viszonylatában. Ha nem is egyértelműen – hiszen szemmel látható tendencia, hogy a nyitottabb közszolgálatok nagyobb létszámmal működnek, s még ha nem is szignifikáns módon, de a zártabb rendszerek kisebb létszámmal látják el közfeladataikat a többi országgal való egybevetésben –, de arra engednek következtetni, hogy a zártabb-nyitottabb viszonyrendszerben a létszámösszetétel nem bizonyul differenciaspecifikus tényezőnek.

Másrésztől ugyanakkor szintén ehhez a rendszertani problémához kapcsolódnak a vizsgált országok komplex és sokszínű reformjai, gyakorlatai, alkalmazásai, amelyek rendszertípusuktól függetlenül a rugalmas, üzleti megoldásokat és módszertani lehetőségeket helyezik előtérbe. Ebből következően további felmerülő kérdés a vizsgálati szempontok lehetőségeinek átgondolása. Napjainkban ugyanis a súlypontok eltolódnak, s az előbb említett célokban koncentrálnak. A nyitottabb-zártabb felosztás alapvetően és a kezdeti fejlődéstörténeti szakaszokban a közszolgálat politikához való viszonyát és a magán-szférától való elhatárolását volt hivatott rendszerbe foglalni, valamint leírni.⁵⁴ Így egy későbbi tanulmány témáját adhatja annak az elemzése, hogy a megoldások és az empirikus adatok centralizált(abb) vagy éppen decentralizált(abb) irányítás alatt mutatnak-e további összefüggéseket.

Ami a *korösszetételi arányokat* illeti, úgy gondolom, hogy az értékelési kereten belül, elhatároló jellemvonásokra engednek következtetni, amelyek hipotéziseimnek is megfelelők. A fő konklúzió az idősebb korosztályok tekintetében a pályabiztonsággal övezett karrierrendszerek konvergenciája, míg a legidősebb korosztály esetében a nyitottabb rendszerek szervezeti sajátosságokból következő ambivalenciája. A fiatalabb generációk leginkább a nyitottabb rendszerekben, valamint azokban a zártabb rendszerekben képviselik

⁵³ Szerk. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati HR menedzsment*, NKE–KTK, Budapest, 2015, 311.

⁵⁴ Tanulmányomban külön fejezetet szentelek az elméleti kérdések ismertetésének.

nagyobb számban korosztályukat, ahol jól kiépített karriermenedzsment-rendszereket, illetőleg fiatalítást preferáló politikai vagy jogi intézkedéseket vezettek be.

Ezekben a többnyire egyenletes korosztályi eloszlással bíró közszolgálatokban az utánpótlás folyamatosan biztosított. Nem véletlenszerű, hogy Magyarország jelenlegi fejlesztései is a generációs problémák alapján közelítenek, s a fejlesztések nagymértékben tartalmaznak olyan intézkedéseket, mint a munkaerő-utánpótlási rendszer és a pályaorientáció elősegítése, a mentori rendszer bevezetése, a vezető kiválasztási rendszer kiépítése, a szervezeti teljesítményértékelés kifejlesztése, valamint a tartalékállomány funkcióinak a bővítése.⁵⁵

A rendszerek tehát folyamatosan változnak, mozgásban és fejlődésben vannak, melynek során merítenek egymás előnyeiből.⁵⁶ Ez a gondolat a jól kidolgozott létszámgazdálkodás és karriertervezés területére is továbbfűzhető, amelyek hiányában modern, stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodásról nem beszélhetünk.

⁵⁵ „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”. A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1200/2016. (IV. 15.) Korm. határozat nevesítette.

⁵⁶ HAZAFI: *Új közszolgálati... i. m.*, 17.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló 1200/2016. (IV. 15.) Korm. határozat.
2. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles*. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, EUPAN. Forrás: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (A letöltés időpontja: 2016. márc. 2.)
3. BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
4. BOSSAERT et. al.: *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Trends and New Developments, EIPA, 2001.
5. *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Germany*. Forrás: www.bakoev.bund.de/EN/02_about_us/about_us_node.html (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 5.)
6. *Civil Service College, Great Britain*. Forrás: www.civilservicecollege.org.uk/about-us (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 2.)
7. *Civil Service Management Code 2015*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-April_2015.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 8.)
8. DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration*, EIPA, 2012.
9. FAZEKAS János: A közigazgatás személyzete. In: szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2014.
10. GELLÉN Márton: A közigazgatási reformokról általában (1989–2012). In: szerk. PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
11. GELLÉN Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*, NKI, Budapest, 2011.
12. *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
13. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
14. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.
15. GYÖRGY István: Volt egyszer egy koncepció I., *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3.
16. HAZAFI Zoltán szerk.: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, ÁROP, Budapest, 2012.
17. HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák I., *Közigazgatási Szemle*, 2007/1.
18. HAZAFI Zoltán: A közszolgálat szabályozási koncepciójának változásai – nemzetközi tendenciák II., *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.

19. HAZAFI Zoltán: Egységes és stabil közszolgálat, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/3.
20. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (De lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, kézirat, 2009.
21. HAZAFI Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány* (elektronikus különszám), 2015, 12–20. Forrás: real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés időpontja: 2016. ápr. 15.)
22. HAZAFI Zoltán: *Új közszolgálati életpálya – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
23. *Institut de Formation de l'Administration Fédérale, Belgium*. Forrás: www.foifa.belgium.be/fr (A letöltés időpontja: 2016. szept. 17.)
24. *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*. EUPAN, 2013. Forrás: www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/Irish-Survey-20131.pdf?3zdbk8 (A letöltés időpontja: 2016. márc. 10.)
25. LINDER Viktória: Képzés, továbbképzés a közszolgálatban. In: szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
26. LINDER Viktória: Konvergencia, mintakövetés a közszolgálati rendszer korszerűsítésében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/11.
27. LINDER Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégiai a közigazgatásban*, doktori értekezés, kézirat, 2010.
28. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.
29. LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás létszámáról. In: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.
30. LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011.
31. LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás, *Közigazgatási Szemle*, 2007/2.
32. OECD: *Human Resources Management Country Profiles – United Kingdom, Italy, Austria, Belgium, France, Germany, Denmark, Estonia, Finland, Sweden, Hungary, Poland*, 2012.
33. PÉCSI Kornél: Félúton az átjárhatóság felé – A tartalékállomány intézménye a közszolgálati életpálya-modell tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2.
34. POLLITT, Christopher: *Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*. In: *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4, 2001. 471–492. Forrás: www2.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Introducci%F3n/pollitt%20npm%20reform%20evaluation%202001.pdf (A letöltés időpontja: 2016. márc. 22.)
35. *Swedish Agency for Government Employers (Arbetsgivarverket)*, Sweden. www.government.se/government-agencies/swedish-agency-for-government-employers—arbetsgivarverket/ (A letöltés időpontja: 2016. szept. 16.)

36. SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati HR menedzsment*, NKE–KTK, Budapest, 2015.
37. SZAKÁCS Gábor: *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
38. SZAKÁCS Gábor: Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4.
39. TAMÁS András: Svédország közigazgatása. In: szerk. SZAMEL et. al.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2011.
40. *The Austrian Federal Civil Service 2011. Facts and Figures*. Forrás: www.bka.gv.at/Doc-View.axd?CobId=44697 (A letöltés időpontja: 2016. márc. 30.)
41. TORMA András: A közmenedzsment reformok új irányai. In: szerk. KAISER Tamás: *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014.
42. VEREBÉLYI Imre: A közigazgatási rendszer vizsgálatának és fejlesztésének Mercedes modellje. In: szerk. FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bibliotheca Juridica, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

Ludányi Dávid (Ludanyi.David@uni-nke.hu) doktorandusz. Tanulmányait 2012-ben kezdte igazgatásszervező szakon, majd közigazgatási mesterképzési szakon folytatta, ahol 2017-ben végzett. Jelenleg az Emberi Erőforrás Intézet munkatársa. Itt korábban demonstrátoraként, illetve a Közszolgálati és Emberi Erőforrás TDK titkáráként és alapító tagjaként tevékenykedett. Szakmai gyakorlatát is e szakterületen, a Belügyminisztérium Közszolgálat-fejlesztési és Stratégiai Főosztályán töltötte. Érdeklődése elsősorban a közszolgálati jog és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggéseire, a közszolgálati életpályák fejlesztésének, illetve a teljesítményértékelés közszolgálati területen történő alkalmazásának vizsgálatára irányul. 2017-ben első helyezést ért el a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában. Az első helyezés mellett, a *Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében* című pályamunkáját a HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. különdíjra érdemesnek ítélte. Tanulmányai és szakmai munkája elismeréseként 2015-ben és 2016-ban pedig Nemzeti Felsőoktatási (Köztársasági) Ösztöndíjban részesült.

Kollár Csaba – Vinogradov Szergej

A MAGYARORSZÁGI KÖZSÉGI ÉS VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐINEK INFORMÁCIÓBIZTONSÁG-TUDATOSSÁGA¹

Information Security Awareness of Senior Local Government Officers in Hungarian Villages and Towns

Dr. Kollár Csaba PhD, oktató, NKE Katonai Műszaki Doktori Iskola,
kollar.csaba@uni-nke.hu

Dr. Vinogradov Szergej PhD, tanszékvezető egyetemi docens, SZIE Gazdaságelemzési
Módszertani Tanszék, vinogradov.szergej@gtk.szie.hu

Tanulmányunkban először az információbiztonság teoretikus vonatkozásait ismertetjük, nevezetesen a jogalkotói szándék törvényi lenyomatait, az önkormányzati vezetők munkáját segítő fontosabb szakirodalmakat, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tankönyveit. Az írásunkban feldolgozott forrásokon keresztül azt vizsgáljuk, hogy az információbiztonság-tudatosság fejlesztése mennyire hangsúlyosan jelenik meg ezekben a könyvekben, melyeknek célcsoportjai többek között az önkormányzati vezető tisztségviselők. A KSH országos településadatainak rövid elemzése után saját, nagy mintás online kutatásunk lebonyolításának bemutatásával foglalkozunk, majd a városok és a községek vezető önkormányzati tisztségviselőinek információbiztonság-tudatosságában esetleges eltérések kimutatására irányuló empirikus kutatásunk eredményeit mutatjuk be, három hipotézis mentén. Tanulmányunk záró részében rámutatunk az információbiztonság-tudatosság fejlesztésének fontosságára, illetve javaslatot teszünk néhány, a gyakorlatban is megvalósítható szakmai szolgáltatási módszerre.

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

KULCSSZAVAK:

információbiztonság, információbiztonság-tudatosság, képviselő-testület, önkormányzat, polgármester

The study first of all discusses the theoretical aspects of information security, namely the legal imprints of legislative intentions, the main references of specialised literature used by heads of local governments for their work and the textbooks of the National University of Public Service. With the help of references reviewed in the present paper, we examine the importance of the development of information security awareness in these books and their targets. These targets are mostly the senior officers of local governments. Following the short analysis of national settlement data provided by KSH (Hungarian Statistical Office), our large-sample online research is discussed, then we introduce the results of our empirical research exploring the possible deviations in the information security awareness of senior local government officers in cities and villages. The research results are drafted around three hypotheses. The closing chapter of our study highlights the importance of developing information security awareness and includes recommendations for several professional service methods which can be implemented in practice.

KEYWORDS:

information security awareness, information security, local government, mayor, members of local government

1. BEVEZETÉS

A digitális kor gazdasági hatásai és társadalmi vetületei a korábbi korokhoz képest másfajta elméletek, modellek, módszerek, technikák megjelenését és elterjedését eredményezték, illetve ezekkel párhuzamosan másfajta értékrend kialakítását kívánják meg a jelen társadalmunk valamennyi szereplőjétől. Az információk felértékelődnek, egyre inkább vagyonszerűként tekintünk rájuk, melynek védelme az információbiztonság komplex tevékenységében realizálódik. A törvények, rendeletek, illetve a szervezeti szabályzatok egyfajta keretrendszerként szolgálnak valamennyi vezető és beosztott számára az elvárt információbiztonsági magatartással kapcsolatban, azonban hosszú távú eredmény csak akkor érhető el, ha az információbiztonság-tudatosság fejlesztése a szervezetek nagyságától és tevékenységétől függetlenül valamennyi érintett esetében hatékony módszerekkel biztosítható.

A kormány 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiájának célja a szolgáltatásokat igénybe vevő ember és az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam kapcsolatának kialakítása és hatékony működtetése. Mivel a digitális korban a kapcsolatok egyre nagyobb része digitális platformokon keresztül valósul meg (értve ezalatt az állampolgár és a kormányzat/önkormányzat kapcsolatát is), így ezeknek a platformoknak a biztonságos használata, a használatukból eredő félelmek csökkentése, s általánosságban a digitális kompetenciák fejlesztése kiemelt jelentőséggel bír. A Stratégia 7.2.2.5 alpontja a közigazgatásban tevékenykedők továbbképzésével kapcsolatban a 77. oldalon úgy fogalmaz, hogy „a feladatellátáshoz kapcsolódó ismeretekeken túl lényeges feladat az IT-biztonság és az ezzel kapcsolatos tudatosság fejlesztése is”.

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (továbbiakban Ibtv.) kiterjed a helyi önkormányzatok képviselő-testületének hivatalaira, s ezzel összhangban a polgármesterekre, az önkormányzatok vezető tisztségviselőire (alpolgármester, jegyző, titkárságvezető, osztályvezető stb.), a képviselő-testület tagjaira, valamint a hivatalban dolgozókra is. A személyhez kötött fontosabb feladatokkal és kötelezettségekkel kapcsolatban Bodó (2014) úgy fogalmaz, hogy „*az Ibtv. ... rendelkezik a szervezet vezetőjének szerepvállalásáról, aki munkáltatói jogkörében eljárva kinevezi vagy megbízza az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyt, továbbá köteles gondoskodni az oktatásról és az információbiztonsági ismeretek szinten tartásáról*”.

Saját – primer – kutatásunkat megelőzően az önkormányzati vezetők munkáját segítő irodalmat elemeztük, s a megjelent műveket öt nagy kategóriába soroltuk a biztonság fogalmának értelmezése és használata szempontjából.

1. A gazdálkodással (pl. Varga, 2010, Gyórfi et al., 2011) foglalkozó könyvek szerzői a biztonság fogalmát és megközelítését rendszerint az állampolgárok élet- és vagyonszerűségét veszélyeztető elemi csapás, illetve következményeinek elhárítása kontextusban értelmezik.
2. A napi működtetéssel, elsősorban a jogi és vezetési ismeretekkel foglalkozó szakirodalom (pl. Balás et al., 2015, Varga és Gergely, 2005) a biztonság fogalmának tárgyalásakor elsősorban a munkavédelemben megjelenő, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit, illetve személyi feltételeit veszi alapul.

3. A polgármesterről szóló, illetve gondolatait tükröző könyvek (pl. Serényi, 2015, Szita, 2015) nem említik az információbiztonsággal kapcsolatos tevékenységeket, illetve a biztonságtudatosság fejlesztését.
4. Az elektronikus közigazgatásról szóló könyvek (pl. Budai és Szakolyi, 2005, Budai, 2013) a törvényi és a szakmai protokollok szerint használják a biztonság fogalmát, az információbiztonság-tudatosság, illetve a biztonságtudatosság fejlesztése azonban nem szerepel számottevő súllyal ezekben az írásművekben.
5. A Nemzeti Községi Egyetemen folyó oktató/nevelő munkához kapcsolódó, a közigazgatásban dolgozók képzését és továbbképzését segítő tankönyvek (pl. Számadó, 2015, Simon és Budai, 2015), illetve kiemelten a *Közigazgatási alapvizsga tankönyve* (Almásy et al., 2016), az *Ügykezelői alapvizsga tankönyve* (Pócsi, 2016), a *Titkos ügykezelői képzés tankönyve* (Tapa és Hegedűs, 2014) már kellő részletességgel, külön fejezet(ek)ben foglalkozik az információbiztonsággal, de még ezeknél a forrásoknál sem jelenik meg hangsúlyosan az információbiztonság-tudatosság fejlesztése.

A jelenleg érvényben lévő törvényi szabályozás szerint (pl. 2013. évi XXXVI. törvény, 1989. évi XXXIV. törvény, 2010. évi L. törvény) mindenki választható, aki választójoggal rendelkezik. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Ez – témánk vonatkozásában – azt jelenti, hogy a megfelelő vezetői képességek, illetve gyakorlat, valamint az informatikai tudás (beleértve a biztonságtudatosságot is) nem előfeltétele annak, hogy valaki polgármester legyen. Kutatásunk célja a fentiek alapján annak vizsgálata, hogy a magyarországi önkormányzatok vezető tisztségviselői jelenleg hogyan, mennyire tudatosan vélekednek az információbiztonságról.

2. ANYAG ÉS MÓDSZER

A KSH aktuális adatai alapján (Waffenschmidt, 2016) Magyarországon összesen 3155 település található a következők szerint: 1 főváros, 23 megyei jogú város, 322 város, 126 nagyközség és 2683 község. A települési önkormányzatok száma összesen 3178, melyből önálló polgármesteri hivatalt 545 település tart fenn, beleértve Budapestet, amelyhez 1 főpolgármesteri és 23 polgármesteri hivatal tartozik. Kutatásunkba azokat a polgármesteri hivatalokat vontuk be, amelyek szerepelnek az *Önkormányzati Tudástár – Önkormányzati Címtár 2015* című kiadványban, s az adatbázisban a hivatal, a polgármester és a jegyző e-mail-elérhetőségei közül legalább az egyik meg volt adva. Kutatásunkban két területet vizsgáltunk, a községi etikát és az információbiztonságot, s arra voltunk kíváncsiak, hogy mi a véleménye az önkormányzatok vezető tisztségviselőinek, a képviselő-testület tagjainak és az információbiztonságban érintett szakembereinek az etikáról és az információbiztonságról – jelen tanulmányunkban csak ez utóbbival foglalkozunk. Felkérő

levelünket 2016. június közepén küldtük ki a tárhelyünk terhelhetőségének figyelembevételével szakaszosan (naponta rendszerint egy vagy két megye polgármesteri hivatalának, polgármesterének, illetve jegyzőjének). A Limesurvey alkalmazással készített kérdőívünket a kutatasmodszertan.hu oldalon tettük elérhetővé, kitöltési határideje 2016. július 6-a volt. A címzetteknek küldött felkérő levelünkben lehetővé tettük, hogy javaslataikat, megjegyzéseiket, észrevételeiket, illetve kérdéseiket az adatkezelési elveinkkel kapcsolatban egy erre a célra létrehozott e-mail-címen is megtegyék. Biztosítottuk őket, hogy e-mail-címük a kutatás lezárását követően automatikusan törlődik minden időlegesen létrehozott adatbázisból (pl. levélküldő alkalmazás adatbázisa), s válaszaik anonimek lesznek a feldolgozás során, így semmilyen személyes adatot nem tudtunk és nem is akartunk a címzettek vagy kollégáik konkrét személyére visszavezetni.

A beérkezett válaszokat a Limesurvey alkalmazásból az IBM SPSS Statistics statisztikai programba exportáltuk, s az adatok statisztikai feldolgozását is ezzel a szoftverrel végeztük el.

Az adatok elemzése során abból a feltételezésünkől indultunk ki, hogy lesznek olyan kérdések, amelyekre a válaszadók – bár lehetőségük lenne – nem feltétlenül akarnak válaszolni. Ezért minden olyan kérdőívet bevontunk a vizsgálódásunkba, amelyik – ha nem is teljes egészében, de – használható adatokkal szolgált az elemzéshez. Ezért fordul elő eredményeink bemutatásakor, hogy rendszerint nem abszolút, hanem a könnyebb érthetőség miatt relatív gyakoriságokat adtunk meg.

A fent leírtak alapján összesen 397 darab kérdőívet dolgoztunk fel, ebből 334 tartalmazta a város/község településkategóriába való besoroláshoz szükséges választ. Az 1. táblázat a minta településkategóriák szerinti megoszlását mutatja Magyarország településszerkezetéhez viszonyítva. Bár a minta nem tekinthető reprezentatívnak a településszerkezet alapján, hiszen a városok felülreprezentáltak, ez nem veszélyezteti a községi és városi önkormányzatok vezető tisztségviselőinek információbiztonság-tudatossága összehasonlítására irányuló vizsgálatok eredményeit.

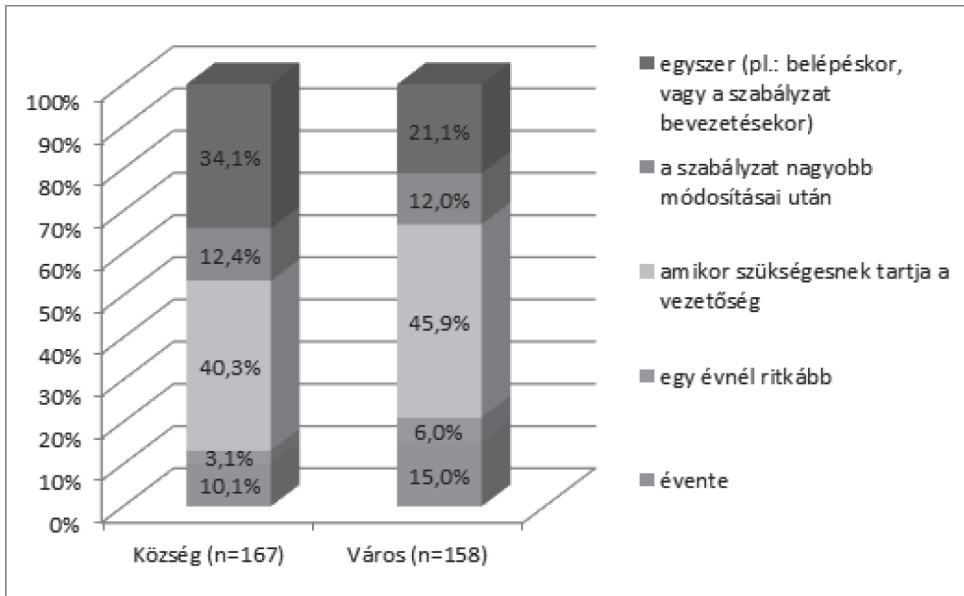
1. táblázat • *A minta településkategóriák szerinti megoszlása Magyarország településszerkezetéhez viszonyítva (Forrás: ¹KSH: Magyarország településhálózata [2016], ²saját kutatás [2016])*

Településkategória	Magyarország ¹		Minta ²	
	db	%	db	%
Város	346	10,97	163	48,80
Község	2809	89,03	171	51,20
Összesen	3155	100,00	334	100,00

A kérdőív kérdéseire adott válaszokat két lépésben elemeztük. Az első lépésben a gyakorisági eloszlásokat vizsgáltuk, a második lépésben pedig a mélyebb összefüggések feltárásával, a hipotézisek ellenőrzésével foglalkoztunk. Tanulmányunkban is ezt a felépítést követve előbb a fontosabb kérdésekre adott válaszokat mutatjuk be.

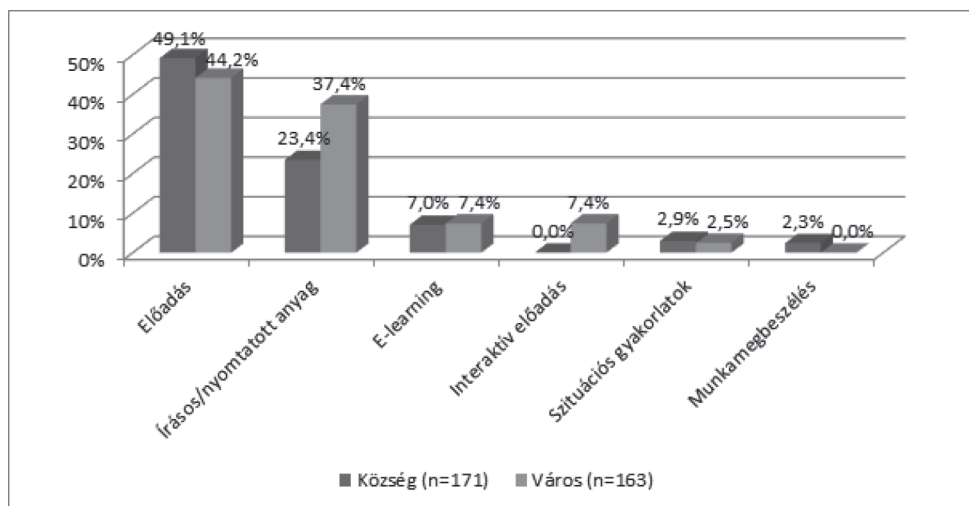
3. AZ INFORMÁCIÓBIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK GYAKORISÁGI VIZSGÁLATA

Az önkormányzatoknál leggyakrabban akkor tartanak az információbiztonsággal és az adatvédelemmel kapcsolatos képzéseket (1. ábra), amikor a vezetőség szükségesnek tartja, illetve egyszer, amikor az adott munkavállaló belép az önkormányzathoz, vagy az információbiztonsággal kapcsolatos szabályzatok bevezetésekor. Ezeket az évente, illetve a szabályzat nagyobb módosításaikor tartott képzések, valamint az egy évnél ritkábban megtartott képzések követik. A községi önkormányzatok a városi önkormányzatokhoz képest kisebb arányban évente és nagyobb arányban egyszer tartanak ilyen oktatást. A válaszok alapján az információbiztonsággal kapcsolatos oktatások gyakoriságát alapvetően elfogadhatónak ítéljük meg, hiszen országos átlagban a településtípustól függetlenül a válaszadók több mint kétharmada a környezeti változásokra reagálva, illetve legalább a munkavállalói munkaviszony megkezdésekor erősíti a dolgozók információbiztonság-tudatosságát.



1. ábra • Az információ- és adatbiztonsággal kapcsolatos oktatások gyakorisága a községi és városi önkormányzatoknál (az önkormányzatok számának %-os megoszlása)

A biztonságtudatosság fejlesztésének gyakoribb, akár egymással közösen is alkalmazható képzési formáit a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra • Az információbiztonsággal és adatvédelemmel kapcsolatos oktatási formák alkalmazása a községi és városi önkormányzatoknál (többfeleletes kérdés, az önkormányzatok %-a)

A leggyakoribb, egymással együtt futó képzési lehetőség mind a városi, mind a községi önkormányzatoknál az előadás, illetve az írásos/nyomtatott (tan)anyag. Ez utóbbinál – az önkormányzatoknál szerzett személyes tapasztalatunk alapján – egy rendszerint a törvényből kimásolt, nem vagy csak kevés magyarázattal ellátott anyagot kapnak a munkavállalók azzal a megjegyzéssel, hogy olvassák el, majd írják alá ennek tényét egy erre a célra rendszeresített formanyomtatványon. Az így aláírt nyilatkozatok bekerülnek a dolgozók személyügyi aktáiba a dolgozó nevére kiírt informatikai eszközök nyomtatványa, a végzettségek másolatai és egyéb dokumentumok mellé, de a gyakorlatban sajnos nem tud realizálódni az információbiztonság-tudatos attitűd erősödése. Sajnos az előadásokról sem tudunk optimista képet bemutatni, mivel vagy az önkormányzat saját rendszergazdája, munkavédelmi felelőse, vagy kisebb önkormányzatoknál a jegyző vagy a polgármester ad tájékoztatást a dolgozóknak a biztonságos munkavégzésről, s ennek része (ha egyáltalán megemlíti) az információbiztonság. Hatékonyság szempontjából a legjobb módszernek az interaktív előadást, illetve a kiscsoportos esettanulmányokat és szituációs gyakorlatokat tartjuk, de sem kérdőívünk szabad válaszadásos részében, sem a saját tapasztalatunk alapján nem tudunk olyan esetről beszámolni, amikor a szituációs gyakorlatok az üzleti életben egyre gyakrabban jelen lévő információbiztonsági gyakorlati audittal (pl. social engineeringgel) is kiegészültek volna.

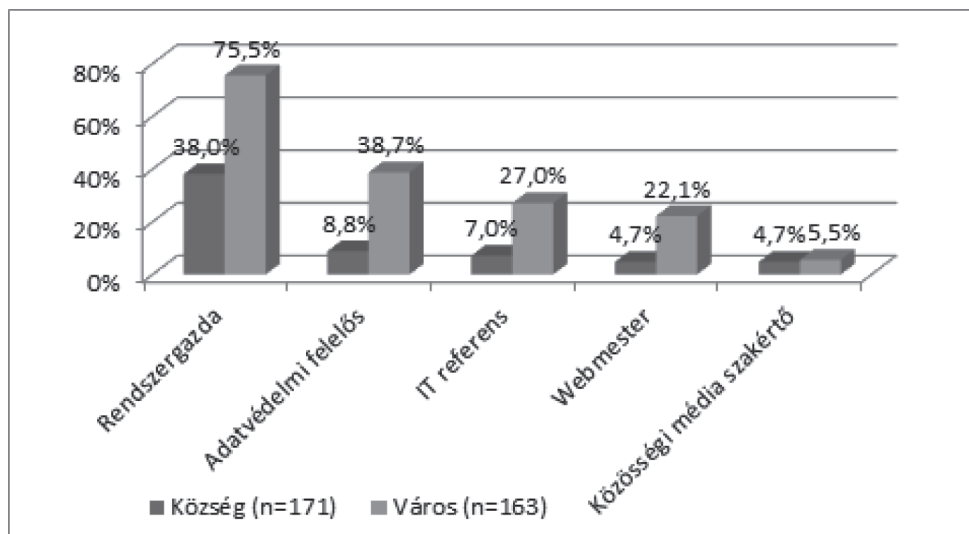
Részben a törvényi előírásoknak is köszönhető, hogy a felmérésben képviselt önkormányzatok közül minden második elkészítette az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot, harmaduknál pedig megtalálható a titoktartási nyilatkozat, az információbiztonsági szabályzat, az informatikai biztonsági szabályzat, az adminisztrátorok és a hozzáférési

jogosultságot engedélyező személyek listája (nyilvántartás), illetve a személyes és közérdekű adatok adatszolgáltatási nyilvántartása. Az önkormányzatok életében is megjelenő munkavégzéssel kapcsolatos változások (pl. a hordozható számítástechnikai eszközök megjelenése, s ezzel párhuzamosan az irodán kívül is végzett munkatevékenység) miatt úgy gondoljuk, hogy szükséges lenne a jelenleginél lényegesen nagyobb arányban elkészíteni az informatikai eszközök átadás/átvétele lapokat (15,5% községi vs 47,7% városi), az adathordozók és a számítógépek selejtezésére vonatkozó szabályzatokat (18,1% községi vs 29,7% városi), a szoftver- és hardvernyilvántartó lapokat (10,3% községi vs 33,5% városi), a felhasználói hozzáférések kiosztására/megszüntetésére/módosítására vonatkozó lapokat (3,2% községi vs 33,5% városi). További információbiztonsági kockázatot jelent az is, hogy csak minden nyolcadik önkormányzatnál vezettek be olyan nyomtatványt, amelyik az önkormányzat tulajdonában levő eszközök szállítására/tárolására vonatkozik. Az üzleti életben gyakori, hogy a kilépő munkavállaló a munkaviszony megszüntetésének a pillanatában már nem tud hozzáférni a szervezet informatikai erőforrásaihoz (az eszközöket le kell adnia, a jelszavait megváltoztatják, a hozzáférési jogosultságait megvonják). Az önkormányzatoknál csak néhány említésben szerepelt a kilépő dolgozó informatikai nyilatkozata, aminek az a célja, hogy a hozzáférések és engedélyek megszüntetése mellett a munkavállaló büntetőjogi felelőssége tudatában nyilatkozik a tudomására jutott, az önkormányzatok működésével összefüggő titkos és bizalmas adatok és információk további kezeléséről (pl. ha az adatok a privát számítógépén vannak, akkor azokat végérvényesen letörli).

Több részkérdésen keresztül vizsgáltuk azt, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátására milyen szoftvereket, alkalmazásokat, adatbázisokat használnak. Meglehetősen heterogén képet kaptunk. Az általános használatnál a leggyakoribb említéssel az E-iktat, a Microsoft Office, illetve az Adobe Reader szerepelt, de a válaszok között megtalálható volt az ASZA, a KCR, az ÁNYT, az ÁNYK, a Takarnet, a MÜKENG, a DOQUIS, a Poszeidon, a TERKA, az OptiJUS. Az ezt követő kérdésnél a használt szoftverek és alkalmazások körét leszűkítettük az irodai alkalmazásokra (pl. e-mail, webböngésző, szövegszerkesztő). Itt is a Microsoft termékei domináltak, úgymint a Word, az Excel, a PowerPoint. Sokkal kisebb arányban szerepelt a válaszokban a szabadon használható LibreOffice. Az e-mail használata természetes az önkormányzatoknál, de a többség nem nevezett meg konkrét alkalmazást (elvéve találoztunk a Zimbra, a Thunderbird, a Windows Live Mail és az Outlook nevével). A webböngészőknél a válaszadók a gyakoribb böngészők nevét adták meg, úgymint Firefox, Chrome, Internet Explorer. Meglepő volt a számunkra, hogy a Windows 10-nél megjelenő Edge böngészőt senki nem nevezte meg, s általánosságban a Windows XP-t említették. Az önkormányzatoknál a többség a KIRA rendszert használja a munkaügy területén, illetve néhány válaszadó a saját munkaügyi rendszerét részesíti előnyben, vagy azt sem tudja, hogy milyen szoftvert/alkalmazást használnak. A szociális igazgatásban a kérdőív válaszadói a leggyakrabban a PTR-t, a Win-mankót, a KENYSZI-t, a Winszoc-t használják. A műszaki igazgatásban a leggyakoribb említés a Takarnet volt, a pénzügyi területen pedig az EPER, az Önkadó, a Forrás-SQL/KGR és a CGR volt. Az adatbázisok közül a válaszadók többnyire az ÁNYK-t, az E-adatot, a Govsyst, az IQtatót

neveztek meg, de a többség inkább csak adatbázis-területeket adott meg: néesség-nyilvántartó rendszert, térinformatikai rendszert, települési képviselők adatbázisát.

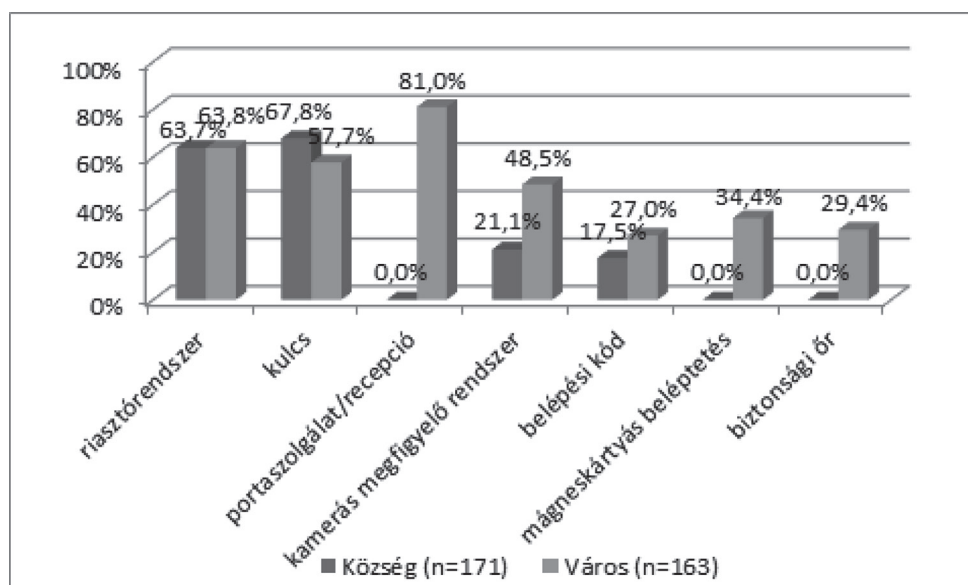
Kérdőívünkben azt is megkérdeztük, hogy az informatikával kapcsolatban milyen konkrét munkakörök vannak (3. ábra).



3. ábra • Az informatikával összefüggő munkakörök betöltése a községi és városi önkormányzatoknál (többfeleletes kérdés, az önkormányzatok %-a)

A 3. ábrán látható, hogy a leggyakoribb előfordulás a rendszergazda, majd az adatvédelmi felelős. A webmester és a közösségi média szakértő (elsősorban Facebook és YouTube oldalak/csatornák gondozása) inkább csak a nagyobb településeken található meg. Ennek okait többek között abban látjuk, hogy a városokhoz képest lényegesen kisebb költségvetési keretből gazdálkodó községi önkormányzatoknál ha lenne is igény az informatikával és adatvédelemmel, illetve az online kommunikációval kapcsolatos feladatok elvégzésére, a keret nincs meg rá, hogy külön-külön szakembert alkalmazzanak. Megállapítható továbbá, hogy valamennyi informatikával összefüggő munkakör sokkal nagyobb arányban jelenik meg a városi önkormányzatoknál, mint a községinél.

Az adatok és az információk komplex védelmének egyik területe a fizikai biztonság. Kérdőívünknek ebben a kérdésében arra kerestük a választ, hogy az önkormányzatok fizikai védelme milyen módon valósul meg (4. ábra).



4. ábra • Az önkormányzatok fizikai védelme a községi és városi önkormányzatoknál (többfeleletes kérdés, az önkormányzatok %-a)

A kérdés elemzése során megállapítható, hogy általánosságban a riasztórendszer, a kulcs, illetve a portaszolgálat/recepció jellemzi az önkormányzatok fizikai védelmét. A riasztórendszer közel azonos arányban található meg a községeknél és a városoknál, s a kulcsok használatánál sem látható markáns különbség. A többi fizikai védelem kivétel nélkül a városokban gyakoribb. A vizsgált mintában csak a városi önkormányzatoknál találunk portaszolgálatot, mágneskártyás beléptetést, illetve biztonsági ört.

Kérdéseink következő nagy csoportja a válaszadó személy információbiztonságával és adatvédelmével kapcsolatos véleményét, attitűdjét vizsgálta. A válaszok közlése előtt megjegyezzük, hogy a válaszadó önkormányzati vezető tisztségviselők többsége 40 év feletti volt (74,7% községi vs 62,4% városi), az életkori átlaguk pedig 47,8 év a községi, illetve 45,4 év a városi önkormányzatok esetében. Nemi arányuk közelítőleg azonos, a községi önkormányzatok vezető tisztségviselői 70,8%-ának van főiskolai vagy egyetemi végzettsége, a városi önkormányzatoknál ez az arány 95,4%.

A vezető tisztségviselők munkahelyi számítógépén 87,2%-os (község) vs 87,9%-os (város) arányban található vírusirtó. Esetünkben ez két dolgot jelenthet:

1. a fennmaradó számítógépek ki vannak téve a hackerek és vírusok támadásának,
2. nem minden vezető van tudatában annak, hogy a gépe a vírusok ellen védve van.

Csak minden második tisztségviselő gépét védi jelszó a belépéskor. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok ellen indított social engineering akciók a vállalati támadásokhoz képest

arányait tekintve sokkal nagyobb mértékben tudnak/tudnának realizálódni. Ez véleményünk szerint hatalmas biztonsági kockázatot jelent nem csak a helyi önkormányzatoknak, hanem a hálózatba kötött önkormányzati számítógépeken keresztül a kormányzati informatikai infrastruktúrának is. A községi önkormányzatok vezető tisztségviselői 41,3%-ának, a városiakéi pedig 51,3%-ának a munkára (is) használt egyéb eszközein (pl. tablet, otthoni számítógép) van vírusvédelme. Itt is a pesszimista forgatókönyv szerint értelmezük a választ: még nagyobb esélye van a vezetők laptopján, tabletjén, otthoni számítógépén lévő önkormányzati adatokhoz hozzáférni a támadónak, illetve az említett eszközökön keresztül még nagyobb eséllyel lehet megtámadni a kormányzati informatikai infrastruktúrát. A pesszimista forgatókönyvet erősítik meg a következő állításunkra kapott válaszok: az önkormányzati vezetők munkára (is) használt egyéb eszközeinek a községi önkormányzatoknál 22,0%-át, a városiaknál 41,0%-át védi belépéskor jelszavas vagy egyéb megoldás. A községi válaszadók 28%-ára vs a városiak egyharmadára jellemző, hogy az önkormányzat által adott és/vagy munkára használt okostelefonon van jelszavas, vagy egyéb védelem. Az üzleti élet (felső)vezetőinek információbiztonság-tudatossága kapcsán viszonylag kevés szó esik arról, hogy a többségük a hatékonyság és a gyorsaság érdekében (mondván, a készülék úgyis állandóan a kezében van) nem használja, illetve tudatosan kikapcsolja az okostelefonok jelszavas, illetve képernyővédelmét. Ez az arány a községi önkormányzati vezetők körében 94,9%, a városiaknál pedig 71,8%. Tehát ha az önkormányzat vezetőinek a sérelmére követnek el telefonlopást, akkor az elkövető szinte biztos lehet abban, hogy a telefonon lévő adatok komolyabb informatikai tudás hiányában is megszerezhetők.

A megkérdezett vezetők az önkormányzati munkájukhoz kapcsolódó adatokat, információkat, dokumentumokat rendszerint az önkormányzati számítógépen, laptopon tárolják (80,6% község vs 77,9% város), ezt követi gyakoriságban az önkormányzat szervere, illetve zárt felhője (24,0% község vs 74,4% város), majd a saját számítógép/laptop (20,5% község vs 18,7% város). Bár a válaszadók úgy nyilatkoztak, hogy a telefonon szinte alig tárolnak ilyen adatokat, arra vélhetőleg kevesen gondoltak, hogy pl. egy polgármester vagy egy jegyző telefonos névregisztere mekkora értéket jelenthet azoknak a hackereknek, social engineereknek, akik a társadalmi hálóra épülő támadási módszereket részesítik előnyben. A CD-n/DVD-n tárolt adatok gyakorlatilag elenyészőben vannak (15,4% község vs 2,6% város), ugyanakkor csak bízni lehet abban, hogy nem a publikus felhő ismeretlensége, hanem a tudatos döntés eredménye az, hogy a nyilvános felhő által nyújtott szolgáltatásokkal csak a városi önkormányzatok vezető tisztségviselőinek 4,6%-a él az önkormányzati adatok, információk, dokumentumok tárolása során. A községi önkormányzatoknál nem jellemző a nyilvános felhő használata.

A községi válaszadók 56,3%-a vs a városiak kétharmada használja a közösségi médiát, azon belül is elsősorban a Facebookot és a Youtube-ot, a LinkedIn használata elenyészőnek tekinthető. A kapott arány alapján nagymértékű hasonlóságról beszélhetünk a közösségi média használati szokásait tekintve a diplomás, negyvenévesnél idősebb felhasználók körében. Akik aktívan tevékenykednek a közösségi médiában, azoknál a leggyakoribb tevékenységek a következők: lájkolás (27,7% község vs 26,6% város), az önkormányzattal kapcsolatos információk megosztása (22,9% község vs 29,1% város), mások által írt/megosztott

tartalmak megosztása (25,1% község vs 21,4% város), a válaszadóval kapcsolatos információk megosztása (18,3% község vs 23,7% város), a válaszadó családjával kapcsolatos információk megosztása (12,8% község vs 18,1% város), valamint 12,6%-uk a község, illetve 16,8%-uk a város esetében más posztjaihoz, megosztásaihoz fűz megjegyzést.

Egy korábbi kérdésünkben az önkormányzati munkához kapcsolódó adatok, információk, dokumentumok tárolásáról érdeklődtünk (lásd fentebb), s a községi megkérdezettek 12,8%-a a városiak 19,1%-ával szemben azt válaszolta, hogy ezeket az anyagokat pendrive-on, valamint 15,4%-uk a községi, illetve 2,6%-uk a városi önkormányzatoknál CD-n/DVD-n is tárolja. A községi önkormányzatok tisztségviselőinek 23,1%-a, míg a városiakéinak 41,0%-a kapott már idegen forrásból hordozható adattárolót. A kérdőívben nem kérdeztünk rá külön arra, hogy kitől kapta az adattárolót, de azt meglepőnek tartjuk, hogy senki nem jelöltbe be azt a válaszlehetőséget, hogy „megtekintés nélkül kidobtam”. A kíváncsiság tehát itt is legyőzte a biztonságot, 7,7%-uk a községi, illetve 15,4%-uk a városi önkormányzatoknál azonnal betette a számítógépébe, míg további 7,7%-uk (a városi és községi önkormányzatoknál egyaránt) ugyan gyanakvó volt, de miután elolvasta a CD-hez, pendrive-hoz mellékelt leírást, betette az adathordozót a számítógépébe.

4. HIPOTÉZISEK

Tanulmányunkban a kutatási eredményeinket a községi és a városi önkormányzati vezetők információbiztonságról alkotott válaszai alapján négy hipotézis köré rendeztük, úgymint:

1. A városi és a községi önkormányzatok között jelentős különbségek állnak fenn az információvédelemmel kapcsolatos szabályozási gyakorlatban.
2. A városi és a községi önkormányzatok információvédelmi infrastruktúrája eltérő.
3. A városi és a községi önkormányzatok tisztségviselőinek eltérő információbiztonságtudatosságuk van.

Hipotéziseink ellenőrzéséhez a statisztikai módszerek közül a khi-négyszet próbát választottuk.

5. AZ EMPIRIKUS KUTATÁS EREDMÉNYEI

A városi és a községi önkormányzatok között jelentős különbségek állnak fenn az információvédelemmel kapcsolatos szabályozási gyakorlatban. A khi-négyszet próba eredménye ($p = 0,003$) statisztikailag igazolja, hogy a városi önkormányzatok a községi önkormányzatokhoz képest jelentősen nagyobb arányban rendelkeznek az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzattal. A minta esetében a városi önkormányzatok 71,6%-a rendelkezett az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzattal, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 55,5%.

A khi-négyszet próba eredménye ($p = 0,029$) alapján statisztikailag igazolható, hogy a városi önkormányzatok a községi önkormányzatokhoz képest jelentősen nagyobb

arányban rendelkeznek az információbiztonsági szabályzattal. A minta esetében a városi önkormányzatok 48,4%-a rendelkezett az információbiztonsági szabályzattal, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 36,1%.

A khi-négyzet próba eredménye ($p < 0,01$) alapján megállapítható, hogy a városi önkormányzatok a községi önkormányzatokhoz képest jelentősen nagyobb arányban rendelkeznek az informatikai biztonsági szabályzattal. A minta esetében a városi önkormányzatok 51,3%-a rendelkezett az informatikai biztonsági szabályzattal, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 25,8%. Az első hipotézisünket elfogadottnak tekintjük.

A városi és a községi önkormányzatok információvédelmi infrastruktúrája eltérő. A khi-négyzet próba eredménye ($p < 0,01$) igazolja, hogy a városi önkormányzatok jelentősen nagyobb arányban rendelkeznek adatvédelmi felelőssel. A minta esetében a városi önkormányzatok 40,6%-a rendelkezett adatvédelmi felelőssel, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 9,7%. A második hipotézisünket elfogadottnak tekintjük.

A városi és a községi önkormányzatok tisztségviselőinek eltérő információbiztonságtudatosságuk van. Az alábbi – információbiztonságtudatosság mérésére használható – kérdésekre adott válaszokban vizsgáltuk az esetleges eltéréseket a városi és a községi önkormányzatok tisztségviselői között:

- az önkormányzat által adott és/vagy munkára használt okostelefonon van jelszavas vagy egyéb védelem: nem állapítható meg jelentős eltérés ($p = 0,284$);
- az önkormányzat által adott és/vagy munkára használt okostelefonon van jelszavas vagy egyéb képernyővédő: jelentős eltérés ($p < 0,001$) állapítható meg, a minta esetében a városi önkormányzatok tisztségviselőinek 28,4%-a használta a képernyővédőt, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 5,5%;
- az önkormányzat által adott és/vagy munkára használt okostelefonon van vírusirtó: nem állapítható meg jelentős eltérés ($p = 0,052$);
- a munkára (is) használt egyéb eszközeimen (pl. tablet, otthoni számítógép) belépéskor van jelszavas vagy egyéb védelem: jelentős eltérés ($p = 0,001$) állapítható meg, a minta esetében a városi önkormányzatok tisztségviselőinek 43,2%-a használta a jelszavas vagy egyéb védelmet, míg a községi önkormányzatoknál ez az arány csak 24,5%.

A harmadik hipotézisünket részben elfogadottnak tekintjük.

6. AZ EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

Kutatásunk egyik legnagyobb eredményének azt tekintjük, hogy lehetőségünk volt egy országos, online kutatás révén felmérni az önkormányzatok vezető tisztségviselőinek információbiztonsággal kapcsolatos véleményét egy olyan magyarországi kutatási környezetben, ahol tudomásunk szerint az utóbbi időben ilyen nagy mintán senki nem vizsgálta a témát.

Eredménynek tekintjük, hogy a kérdőív nagy terjedelme ellenére is összességében 397 darab kérdőívet tudtunk feldolgozni, igaz, minden olyan kérdőívet feldolgozásra alkalmasnak ítéltünk meg, amelyiknél érdemi válaszokat is adtak a megkérdezettek.

A válaszok gyakorisági elemzése során egy átfogó képet rajzoltunk meg a magyarországi önkormányzatok vezető tisztségviselőinek információbiztonság-tudatosságáról, beazonosítottuk azokat a fontosabb veszélyforrásokat, amelyek egyrészt a (lokális) informatikai rendszerek használatából, másrészt a nem kellő információbiztonsági felkészültségből erednek. Rámutattunk arra is, hogy a helyi szinten jelen lévő informatikai és információbiztonsági kockázatok komoly veszélyt jelenthetnek a kormányzati informatikai infrastruktúra vonatkozásában is.

A kapott adatok robusztussága lehetővé tette a számunkra, hogy számos dimenzió mentén vizsgálódjunk. Jelen tanulmányunk hipotézisfókuszú elsősorban a város-község párhuzamba állításához kötődött, s jelentős különbségeket tudtunk igazolni a statisztikai vizsgálatok során.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Ahogy az üzleti életben a fenntarthatóság és a biztonságos működés már elképzelhetetlen a megfelelő információbiztonság, illetve biztonságtudatosság nélkül, úgy ez az elvárás – összhangban a kormány 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiájának céljaival – szintén egyre nagyobb hangsúlyt kap a helyi közigazgatás területén, az önkormányzatoknál. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos potenciálja (akár együttműködésben az Óbudai Egyetem Biztonságtudományi Doktori Iskolájának felkészült oktatóival) lehetővé teszi a tartalmában megfelelő és korszerű tananyagok kidolgozását, illetve tanítását valamennyi önkormányzati vezető tisztségviselő számára. Ez ugyan kellő alapot jelent valamennyi, oktatásban részt vevő vezető számára, ami révén a biztonságot fókuszba helyezve biztonságtudatosabban tudnak példát mutatni az informatikai eszközök, alkalmazások, adatbázisok használata területén, de a folyamatos technikai/technológiai fejlődés megkívánja, hogy

1. megismerkedjenek az információbiztonsággal és adatvédelemmel kapcsolatos támadásokkal és az ellenük fejlesztett védelmi módszerekkel (nem programozói szinten), illetve
2. megfelelő szinten tartsák információbiztonság-tudatosságukat, illetve biztonságfókuszukat.

A hagyományosnak tekinthető képzési formák, mint pl. a tantermi oktatás mellett, célszerű több – az üzleti életben már sikeresen alkalmazott – módszert (szakmai szolgáltatást) is igénybe venni, értve ezalatt az önkormányzati vezetők információbiztonság-tudatosság coacholását a kiterjesztett PDCA-modell alapján, vagy olyan tanácsadói/szakértői segítség felajánlását, ahol a helyi viszonyok, korlátok és lehetőségek ismeretében nem általános, hanem konkrét és egyedi projektek, javaslatok, megoldások szülehetnek.

Három igazolt hipotézisünk alapján az a következtetés vonható le, hogy komoly hátrányban vannak a kisebb önkormányzatok (községek) a nagyobb, városi önkormányzatokhoz képest. Esetükben indokolt lehet olyan kormányzati támogatási programok kidolgozása és megvalósítása, amelyek segítenek csökkenteni, mérsékelni ezt a hátrányt.

Az empirikus kutatásunk kiterjesztését tervezzük a regionális dimenzióra: a magyarországi nagy régiók között is vizsgáljuk az esetleges eltéréseket az önkormányzati tisztviselők információbiztonság-tudatosságában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALMÁSY Gyula et al: *Közigazgatási alapvizsga*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016, 240.
2. BALÁS Endre – SCHMIDT Anikó – SZMETANA György et al.: *Polgármesterek és jegyzők jó gyakorlat kézikönyve – korszerű településmenedzsment és igazgatás*, Menedzser Praxis, Budapest, 2015.
3. BODÓ Attila Pál: *Jogi és közigazgatási ismeretek*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 74.
4. BUDAI Balázs Benjámin – SZAKOLYI András: *Interaktív önkormányzat*, Magyar Médiprint Szakkiadó, Budapest, 2005, 208.
5. BUDAI Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013, 474.
6. GYÖRFFI Dezső – GYÖRFFI György – FÜLÖP Judit – FARKAS Sándor – PRINTZ János: *Az önkormányzatok pénzügyei*, Perfekt, Budapest, 2011, 424.
7. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia – 2014–2020.
8. Önkormányzati Tudástár – Önkormányzati Címtár 2015. Forrás: hirlevel.gov.hu/2015/06/27/megjelent-az-onkormanyzati-tudastar-onkormanyzati-cimtar-2015/ (A letöltés időpontja: 2016. május 2.)
9. Szerk. PÓCSI Anikó: *Ügykezelői alapvizsga*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016, 223.
10. SERÉNYI Péter: *Dr. Gémesi György Amiben hiszel, az van*, Gödöllő Városáért Alapítvány, Gödöllő, 2015, 191.
11. SIMON Barbara – BUDAI Balázs: *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*, NKE, Budapest, 2015, 132.
12. SZÁMADÓ Róza: *Inkluzív önkormányzat*, NKE, Budapest, 2015, 145.
13. SZITA Károly: *Egy kaposvári*, Kaposvár Polgáraiért Egyesület, Kaposvár, 2015, 236.
14. TAPA Barnabás – HEGEDŰS Tamás: *Titkos ügykezelői ismeretek*, NKE, Budapest, 2014, 130.
15. Szerk. VARGA Árpád: *Központi és önkormányzati költségvetési szervek számviteli politikája, számlarendje*, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest, 2010, 487.
16. VARGA Katalin – GERGELY János: *Polgármesterek könyve*, Pénzügyi Tájékoztató Iroda, Budapest, 2005, 280.
17. Szerk. WAFFENSCHMIDT Jánosné: *Magyarország közigazgatási helynévkönyve*, KSH, Budapest, 2016.

Jogszabályok

1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

Dr. Kollár Csaba (kollar.csaba@uni-nke.hu) kommunikációtechnikai mérnök, okleveles kommunikációs szakember, a közgazdaság-tudomány doktora (PhD), tanácsadó, coach, mediátor. A Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Vezetéstudományi Tanszék, illetve a Nemzeti Községi és Városi Önkormányzatok Társadalmi Kutatóközpontjának vezetője (mediátor), országos szakmai vizsgálóbizottsági elnök, a PREMA Consulting vezető tanácsadója, mediátor, coacha. Kutatási területe a digitális kor társadalmi vetületei és gazdasági hatásai, kiemelten az információbiztonság humán aspektusa és az információbiztonság-tudatosítás fejlesztése.

Dr. Vinogradov Szergej (vinogradov.szergej@gtk.szie.hu) a gazdálkodás- és szervezéstudományok doktora (PhD), a Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Közgazdaságtudományi, Jogi és Módszertani Intézetének tanszékvezető docense. Kutatási területe a statisztikai módszerek és alkalmazásuk a gazdasági és társadalmi elemzésekben, különös tekintettel a területi egyenlőtlenségek vizsgálatára.

Kovács Gábor – Tózsér Erzsébet

A VEZETŐI ATTITŰDÖK, VEZETŐI STÍLUSOK ÉS A DOLGOZÓI ELÉGEDETTSÉG ÖSSZEFÜGGÉSEINEK VIZSGÁLATA EGY MEGYEI RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁGON¹

Researching the Relationship between Leadership Attitudes, Leadership Styles and Employee Satisfaction at one County Police Headquarters

Dr. Kovács Gábor, r. dandártábornok, rendőrségi főtanácsos, oktatási rektorhelyettes, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, kovacs.gabor@uni-nke.hu

Tózsér Erzsébet, rendészeti doktorandusz, tanácsadó szakpszichológus, Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság, tozser.erszebet@uni-nke.hu

Jelen vizsgálat egy megyei rendőr-főkapitányság állományának elégedettségi felmérését, valamint a vezetők vezetői stílusának és készségeinek vizsgálatát mutatja be, azzal a feltételezéssel, hogy az alacsonyabb elégedettségi mutatóval rendelkező szervezeti egységek vezetői eltérő vezetői viselkedést mutatnak, és nehézségek tapasztalhatók szervezeti szinten.

Az állomány elégedettségi felmérése a munkahelyi megelégedettséget mérő kérdőívvel, a vezetési stílus és attitűd mérése többféle kérdőívvel történt.

A kérdőívekre adott válaszok változatos képet mutattak, egyértelműen körvonalazódott, hogy szignifikánsan jobb eredményeket mutattak a vezetői kérdőívek eredményeiben a magasabb beosztásban lévők. Az egyes szervezeti egységekhez tartozó elégedettségi adatokat és a vezetők válaszait összevetve, tendencia szinten csak a vezetői kontrollgyakorlás igénye szerint lehetett különbséget kimutatni. A vezetői stílus és az elégedettség közötti összefüggést nem sikerült igazolni, aminek hátterében az állhat, hogy a vizsgálatot nem vállalták a legalacsonyabb elégedettségi szintű szervezeti egységek vezetői.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt 2016/131/NKE-RTK Ludovika Kutatócsoportjának keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Az elégedettségi mutatók mintázatai alapján bizonyítást nyert, hogy az állomány elégedettségi mértéke jelentős faktora a rendőr-főkapitányság szervezeti kultúrájának, ezért a jellegzetességek alaposabb megismerése nélkülözhetetlen a vezetők képzése és fejlesztése során.

KULCSSZAVAK:

munkahelyi elégedettség, munkahelyi légkör, rendészet, rendőrség, szervezetfejlesztés, szervezeti kultúra, vezetéspszichológia, vezetői stílus

This research examined the job satisfaction of a county police headquarter and the attitude and skills of its leadership. We supposed that the leaders of departments which have lower satisfaction rate, show different behaviour and we can experience difficulties on the organisational level.

The job satisfaction was measured by the 'Index of Organizational Reactions' questionnaire, the style and attitude of the leadership were evaluated by various questionnaires.

On the basis of the results, there were many correlations between the answers and it became obvious that leaders in higher positions showed significantly better results. Analyzing the received data belonging to various departments leaders revealed that there were only differences in the factor of the 'need for management control'. The correlation between management style and satisfaction could not be shown, because the leaders of the lowest job satisfaction departments were not involved in this study.

We can conclude that job satisfaction is one of the major factors in the organizational culture, so examining the special features of it is essential for education and development of the leaders.

KEYWORDS:

Law enforcement, Leadership style, Management psychology, Organizational culture, Organizational development, Policing, Workplace atmosphere, Work satisfaction

1. BEVEZETÉS

A munka- és szervezeti pszichológia elsődleges célja annak kiderítése, hogy miként érhető el a dolgozók számára az optimális munkakörnyezet, az adott munkafeltételek és körülmények mellett. A *Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság* (KEMRFK) pszichológusának alapellátói tevékenysége nemcsak az érdeklődését, de a téma iránti elkötelezettségét is erősítette. Ezért lett a szakpszichológusi képzés alatt végzett kutatásának témája az alábbiakban bemutatott – 2009-ben a KEMRFK állománya körében végzett – elégedettségi vizsgálat. A vezetői attitűd és a dolgozói elégedettség összefüggéseinek felmérése kérdőíves metodikával valósult meg, melynek eredményei a doktori kutatásának vezérfonalát is képezik, hiszen rendkívüli jelentőségű a rendőrség szervezeti kultúrájának megismerése, és tudományos igényű kutatása, melyhez a Rendészettudományi Doktori Iskola biztosít kereteket.

Az időszakos alkalmassági vizsgálatok során végzett interjúk alapján egyértelművé vált, hogy az állomány jelentős része számolt be vezetővel való konfliktusról, mely speciálisan bizonyos kapitányságokra, osztályokra vagy alosztályokra volt jellemző. Az érintett szervezeti egységek esetében ezért felmerült a vezetőkkel való elégedettség/elégedetlenség kérdésköre, mivel a többi egységhez képest kiugróan magas volt esetükben a fluktuáció, a betegszabadságolások száma, illetve a beosztottak egybehangzó elégedetlenségi attitűdje. A főkapitánnyal való egyeztetés során felmerült az a kérdés, hogy az állományra általánosságban jellemző, vagy csupán elszigetelten, egyes szervezeti egységekre ez a tendencia. A kérdés megválaszolása érdekében az egész megyére kiterjedő, önkéntes elégedettségi vizsgálat valósult meg.² Az állomány tagjainak lehetősége volt saját szolgálati helyén, egy lepecsételt dobozban név nélkül (csak az osztály megjelölésével) elhelyeznie a kitöltött kérdőívet. Ezzel párhuzamosan pedig a vezetők készségeinek és stílusának kérdőíves vizsgálatára is sor került.

2. ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK

2.1. A dolgozói elégedettséget magyarázó elméletek

Az emberek többsége életének igen jelentős részét a munkahelyén tölti, ezért a munkahelyhez és a munkához kapcsolódó elégedettség vizsgálata alapvető.³ Az elégedetlenség növeli a konfliktusok mennyiségét, a hiányzások számát és a kilépők arányát. A munkával való elégedettség egyik alapvető felfogása szerint: az ember elégedett, ha azt kapja, amit akar, illetve minél fontosabb számára az a valami, annál elégedettebb, ha megkapja. A *méltányosság elmélet* szerint a helyzet méltányos volta váltja ki az elégedettség érzését, mivel

² TÖZSÉR Erzsébet: *A vezetői attitűdök, vezetői stílusok és a dolgozói elégedettség összefüggései*, szakdolgozat, ELTE PPK TPI, Budapest, 2009.

³ KLEIN Balázs – KLEIN Sándor: *A szervezet lelke*, Edge 2000 Kft., Budapest, 2012.

a munka az egyén számára egy csereviszonyt jelenít meg, amelyben a befektetett energia és a munka haszna áll egymással szemben. Herzberg *motivációs elmélete* (1974), ami főként Maslow *szükséglet hierarchia elméletén* (1966) alapszik, két tényezőt különít el:

- a *motivátorok* (pl. a munka tartalmi tényezői: az érdekes, képességeket próbára tevő feladatok) felelősek a munkával való elégedettségért,
- a *higiénés tényezők* (pl. fizikai környezet, a munkatársak és a vezetők) pedig a munkával való elégedetlenségért felelősek.

Amennyiben az utóbbiak megfelelőek, úgy nem alakul ki elégedetlenség, de elégedettség érzéséhez sem vezetnek. A motivátorok megfelelő jelenléte elégedettséget eredményez, azonban nem megfelelő voltak az elégedettség hiányához vezethet, de nem feltétlenül alakul ki az elégedetlenség élménye.⁴

A dolgozók többsége számára a főnökével való kommunikáció és együttműködés stressz-faktor, ezért a vezető viselkedése nagymértékben befolyásolhatja a dolgozó munkahelyi magatartásmódjait.⁵ Pool vizsgálatában kimutatta, hogy a munkával való elégedettséget jelentősen meghatározza a vezető stílusa és viselkedése.⁶ Számos kutatás alátámasztotta, hogy a vezetői stílus meghatározza a munkahelyi elégedettség mértékét.⁷ A demokratikus stílust megvalósító, azaz a beosztottak véleményére építő, a döntéseibe a beosztottakat bevonó vezető mellett a dolgozók elégedettebbek a munkájukkal, mint az autokratikus vezetői stílust megvalósító vezetők esetében.⁸

2.2. A vezetői viselkedést magyarázó elméletek

A vezetői viselkedés a dolgozókra és a munkahelyi légkörre gyakorolt hatásának elemzéséhez vissza kell tekintenünk a vezetéselmélet alapjaira. Már az I. világháborút követően felfigyeltek arra, hogy a termelékenységet pszichés hatások befolyásolják. Az Egyesült Államokban a '30-as években Mayo vezetésével elindult *human relations* irányzat a *Hawthorne-kísérleteken* alapult.⁹ Követőivel együtt rámutattak az addig figyelmen kívül hagyott tényezők fontosságára – mint például a csoportban végzett munka, a közhangulat, az emberek közötti kapcsolatok minőségének szerepére –, melyek közvetlenül hatottak a termelékenységre. A tapasztalataik átalakították a vezetői szerepről alkotott addigi

⁴ KLEIN Sándor: *Vezetés- és szervezetpszichológia*, Edge 2000 Kft., Budapest, 2004.

⁵ FARKAS Johanna: The Drawbacks of Group Decision Making from a Psychological Aspect: The Pitfalls of Groupthink and How to Handle Them, *Magyar Rendészet*, 2016/2, 67–79.

⁶ POOL, Steven W.: The Relationship of Job Satisfaction with Substitutes of Leadership, Leadership Behavior and Work Motivation, *Journal of Psychology*, 131(1997)/3, 271–283.

⁷ HORVÁTH József – KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek vezetés- és szervezélmélete*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 57–92.

⁸ KLEIN: *Vezetés- és... i. m.*

⁹ KLEIN Balázs – KLEIN Sándor: *A szervezet lelke*, Edge 2000 Kft., Budapest, 2012.

elképzeléseket, és kutatási eredményeik bizonyították a vezető és a pszichés tényezők munkára gyakorolt hatását.¹⁰

További jelentős mérföldkövet tett le McGregor (1960), aki megalkotta az „X” és „Y” elméletet. Véleménye szerint a vezető kétféle módon viszonyulhat a dolgozójához. Azok a vezetők, akik úgy tekintenek beosztottjaikra, mint akik lusták, nem rendelkeznek kreativitással és a pénz motiválja őket, nagy hangsúlyt fektetnek a feladatok pontos meghatározására, a szoros ellenőrzésre és a hibák szigorú büntetésére. Ők képviselik az „X” elméletet. Ezzel ellentétben azok, akik az „Y” elméletet követik, a dolgozókra úgy tekintenek, mint akik dolgozni akarnak, kreatívak, részt akarnak venni az alkotásban és elsősorban nem a pénz motiválja őket. Az utóbbi szemléletet képviselő vezetők bátorítják a nyíltságot és a kommunikációt.¹¹

A hatalom ugyan erőteljes vezetői eszköz a beosztottak magatartásának befolyásolására, de hatása nem minden esetben pozitív. Felismerték, hogy a *motiváció*¹² a szervezet jelentős erőforrása lehet, ezért a hatalom helyett inkább a dolgozókat motiváló vezetői magatartás felé irányultak a kutatások. Ez az irányzat a *leadership*, melynek középpontjában az emberi erőforrás áll. Vizsgálati fókuszja pedig, hogy miként tudja a vezető a szervezet tagjait a szervezeti célok megvalósítása érdekében ösztökélni, amit számos tényező határoz meg:

- a vezető és a csoporttagok személyisége,
- a szituáció,
- a szervezeti egység céljai és szükségletei,
- a dolgozók céljai és szükségletei,
- a tágabb értelemben vett kulturális/szociális környezet.

A hatékony leadership tehát úgy valósul meg, hogy a vezető saját, illetve beosztottjainak értékeit, motivációit és igényeit felismerve, valamint összekapcsolva cselekszik.¹³

3. A VIZSGÁLT SZERVEZET JELLEGZETESSÉGEI

A Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság öt szintre tagolódott 2009-ben:

1. Az első szinten a legfelső vezető, a *megyei rendőrfőkapitány* állt.
2. A második szinten a közvetlenül alá tartozó két *megyei igazgató*, a *megyei szolgálatvezetők* és a *kapitányságvezetők* voltak. A megyei igazgatóknak szakirányító szerepük volt, illetve a megyei osztályok tartoztak alájuk. A megyei osztályvezetők osztályuk beosztottjaiért, és – ahol volt – az alosztályokért feleltek.
3. A harmadik szinten a kapitányságvezetők alá tartozó *kapitánysági osztályvezetők* álltak.

¹⁰ KLEIN: *Vezetés- és... , i. m.*

¹¹ CARNEY, Brian M. – GETZ, Isaac: *Szabadság Zrt.*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.

¹² A célok elérésének, a szükségletek kielégítésének vágya.

¹³ KLEIN: *Vezetés- és... , i. m.*

4. A negyedik szinten az osztályvezetők alá tartozó *alosztályvezetők* tartoztak.
5. Az ötödik szintet pedig a *végrehajtói állomány* képviselte.

A két fő szakterület (a bűnügyi és a rendészeti terület) elkülönült, illetve ez egészült ki a szervezet működéséért felelős egyéb kategóriába sorolódó rendőrszakmai munkát (pl. humánigazgatást, ügykezelést) végzők körével. Az egyéb szakterülethez sorolódtak a kapitányságvezetők is, mert egy-egy szervezeti egység működéséért feleltek, és koordinálták a rendőrszakmai munkát.¹⁴

- A *bűnügyi szakterületen* belül jelenleg is megkülönböztetnek helyszínelést, nyomozást, illetve vizsgálatot (az újabb megfogalmazás szerint vádelőkészítést) és az osztályok, alosztályok is ezek alapján szerveződnek.
- A *rendészeti szakterületen* belül elkülönül a közrendvédelmi, közlekedésrendészeti és az igazgatásrendészeti szakterület, illetve a határ menti kapitányságokon a határrendészeti szakterület.¹⁵ A közrendvédelem és a közlekedésrendészet sokszor a kapitányságokon összevonva jelenik meg osztályként, az igazgatásrendészet mindenhol külön osztály volt.

Komárom-Esztergom megyében a 2008-ban megjelenő változások (az átszervezésekkel, változásokkal járó Határőrség integrációja, valamint a tömeges nyugdíjazások és a főkapitányváltás) meghatározta a szervezeti kultúrát. Az új főkapitány másik megyéből került a szervezet élére, emellett pedig a vezetők jelentős része (kb. ¼ része) nyugdíjba vonult a nyugdíjkorhatárt elérve. A megürült vezetői helyek pótlása miatti pályázati versengés és a főkapitány „újdonsága” növelték a szervezeten belüli feszültségeket. Egy év alatt csaknem a teljes vezetői kar lecserélődött, az állománynak és a középvezetőknek új személyekhez és elvárásokhoz kellett igazodniuk. A végrehajtói állomány nagy része szintén nyugdíjba ment, a jövőbeni szigorítást előfeltételezve. A szervezeti, a jogszabályi és a személyi változásoknak köszönhetően az állomány jelentős fiatalodáson esett át, és a határőr-ből rendőrré vált kollégáknak is meg kellett szerezniük a szakmai tapasztalatot és rutint. Ezek a tényezők a létszámihiány mellett nagy kihívás elé állították a szervezetet és az állományt, ami a szervezeti kultúrára is hatást gyakorolt.

¹⁴ Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. In: szerk. HORVÁTH József – Kovács Gábor: *A rendészeti szervek vezetés- és szervezésmélete*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 57–92.

¹⁵ Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: szerk. SCHWEICKHARDT Gotthilf: *A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve*, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 17–56.

4. KUTATÁSI KÉRDÉSEK

1. Alapvető feltételezés, hogy a végrehajtó állomány elégedettségi mutatói alapján különbség mutatható ki az egyes szervezeti egységek között, és a konfliktusokkal terhelt szervezeti egységekben alacsonyabb a dolgozók elégedettsége.
2. Feltételezés továbbá, hogy a „konfliktusos” szervezeti egységek vezetői más vezetői stílust alkalmaznak a magasabb elégedettségi mutatókkal rendelkező egységek vezetőihez képest.

5. EMPIRIKUS VIZSGÁLAT

5.1. Adatfelvétel és a vizsgálat körülményei

A kutatás az előkészítő munkálatokat követően az egész megyére kiterjedő elégedettségi és vezetői felmérés hirdetésével indult. A szervezet jellegéből fakadóan nagy fokú anonimitási igény mutatkozott, melyet egyrészt úgy lehetett biztosítani, hogy a beazonosításra alkalmas adatokra nem kérdezt rá (vállalva értékes adatok elvesztését) a vizsgálat, másrészt ládák kihelyezésével a kapitányságokra, melyekbe a kitöltött kérdőíveket bármikor belerakhatta az állomány. A végrehajtói állomány tagjai a vizsgálat során gyakran jelezték a valós anonimitással szemben támasztott kétségeiket. Konkrétan rákérdeztek, hogy ki fogja megnézni, illetve megkapni az általuk kitöltött kérdőíveket. Több alkalommal hangsúlyosan kérték a titoktartás szigorú betartását. Az időszakos vizsgálatok során nyert tapasztalatok is megerősítették, hogy a véleménynyilvánításra való felkérés frusztrációt kelt, ezért egyetértek Finszter (2016) álláspontjával, miszerint a rendészeti szervezeti kultúra szerves része a bizalmatlansági attitűd.¹⁶

Az adatfelvétel két populációra, a végrehajtói és a vezetői állományra oszlott:

- A *végrehajtói állomány* elégedettségi attitűdjének vizsgálata céljából minden kapitányságon egy lepecsételt dobozba helyezhették a dolgozók a kitöltött kérdőívüket. A kérdőíven az anonimitás garantálása miatt az osztályt/alosztályt kellett megjelölni, így semmilyen demográfiai adattal nem rendelkezünk a kitöltőkről.
- A *vezetői állomány* tagjai is megkapták a kérdőíveket, melyeket önkéntes alapon töltöttek ki.

A két populáció tekintetében annyi különbség volt, hogy a vezetők visszajelzést kaphattak igény szerint az eredményeikről.

¹⁶ FINSZTER Géza: *A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete*, egyetemi jegyzet, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2016.

5.2. Minta

A teljes állomány (közel 800 fő) nagyjából fele, összesen 390 fő vett részt a vizsgálatban.

A végrehajtoi populációból 339-en helyezték el a kitöltött elégedettségi kérdőívüket valamely dobozban, tehát a részvételi arány 40% körüli volt. Mindhárom vezetői szintet 275 fő, a közvetlen vezetőjét 329 fő, a kapitányságvezetőjét 299 fő, valamint a felsővezetést 303 fő értékelt. A mintában 22 fő nem jelölte meg az osztályt, ezért kiértékelésük nem valósulhatott meg. Így összesen 317 fő eredményeit vettük alapul a kiértékelések során.

A vezetői populációból a kérdőíveket a 65 vezetőből 51 fő töltötte ki, mely 80%-os részvételt jelent. 12 esetben a leadott kérdőívek beazonosíthatatlanok voltak, így az adatok elemzéséhez azokat nem használtuk fel. A vezetők körében a kiértékelhető kérdőívek aránya 60%-os volt, így 39 vezető anyagát elemeztük.¹⁷ A kitöltők populációja a következőképp oszlott meg:

- a megyei főkapitány: 1 fő,
- kapitányságvezető: 5 fő,
- igazgató: 2 fő,
- hivatalvezető: 2 fő,
- szolgálatvezető: 1 fő,
- osztályvezető: 25 fő,
- alosztályvezető: 3 fő.

A szervezeti egységek (kapitányságok) betű jelölést („a”–„h”) kaptak a vizsgálat elemzése során, hogy ne lehessen beazonosítani azokat.

5.3. A kutatás módszere

A hipotézisek igazolása céljából a végrehajtoi állomány elégedettségének és a vezetők vezetői stílusának és készségeinek vizsgálatára kérdőíves módszereket alkalmaztunk. Az ebből nyert adatokat statisztikai adatelemzés alá vetettük.

Az elégedettségi felméréshez egy nemzetközileg elterjedt és népszerű kérdőívet használtunk, a *munkahelyi megelégedettséget mérő kérdőívet* (Index of Organizational Reactions, továbbiakban: IOR), melyet Knollmajer adaptált.¹⁸ A 42 tételes kérdőív nyolc alskálát tartalmaz, melyek a következők:

- a szervezettel való azonosulás,
- fizikai munkakörülmények,

¹⁷ A férfiak 30 fővel, a nők 9 fővel képviselték magukat a mintában, az átlag életkor 39,72 év (szórás: 6,32) volt.

¹⁸ KNOLLMAJER Tamás: *A munkahelyi megelégedettség és a megküzdési stratégiák kapcsolata*, szakdolgozat, BME EPT, Budapest, 1999.

- vezetés,¹⁹
- munka típusa,
- anyagi juttatások,
- munkatársak,
- a munka mennyisége,
- karrier.

A vezetők vizsgálatához a következő kérdőíveket, készségtesztet és önértékelő készítményről eljárásokat alkalmaztunk:

- vezetői stílus kérdőív,
- dolgozói önkontroll kérdőív,
- vezetői gyakorlat kérdőív,
- helyzettől függő vezetői stílus kérdőív,
- vezetői készség teszt,
- vezetői képességek önértékelése.

A *vezetői stílus kérdőív* a Lewin (1938) által kidolgozott koncepciót vizsgálja, és a vezetők önismeretének, valamint vezetői énképe fejlesztésének megismeréséhez használják a gyakorlatban.²⁰ A kérdőív az autokratikus (feladatra koncentráló; T) és demokratikus (személyekre összpontosító; P) viselkedés dimenzióját vizsgálja.

A Harvey (1977) által létrehozott *dolgozói önkontroll kérdőív* (Increasing Employee Self-Control, továbbiakban: IESC) a vezetők attitűdjét hivatott vizsgálni a beosztottjaik önkontrolljának tekintetében.²¹ A kérdőíven az alacsony pontszám a magasabb kontrolligényt mutatja. Az alacsony pontszámmal rendelkező vezetők nem támogatják a beosztottak önállóságát a munkafolyamatok szervezésében, a magas pontszámmal rendelkezők pedig éppen ellenkezőleg, támogatják azt.²²

A *vezetői gyakorlat kérdőív* (Leadership Practices Inventory, továbbiakban: LPI) Kouzes (1990) alkotta meg.²³ A kérdőív harminc állítást tartalmaz, amelyek különböző vezetői magatartásokat írnak le. A vezetőnek értékelnie kell a vezetői magatartását az alapján, hogy az milyen gyakorisággal figyelhető meg nála. A kérdőív faktorai:

- a közös jövőkép kialakítása,
- a képessé tétel,

¹⁹ Ebben az alskálában a vezetők három szintje különült el: közvetlen vezetők, kapitányságvezetők és felsővezetők szintje.

²⁰ A reliabilitás vizsgálat eredményei alapján a mérőeszköz belső konzisztenciája magas (Cronbach α értéke = 0,786).

²¹ Az önkontroll alatt jelen esetben azt az attitűdöt értjük, hogy a vezető miként vélekedik a vezetői kontroll gyakorlásának szükségességéről. A Cronbach α értéke = 0,722.

²² MOLNÁR Attila: *A vezetői stílus, a dolgozói önkontroll és a munkahelyi stressz összefüggései*, szakdolgozat, ELTE PPK, Budapest, 2008.

²³ KOUZES, Jim – POSNER, Barry: *Leadership Practices Inventory (LPI): A self-assessment and analysis*, Pfeiffer & Co., San Diego, 1990.

- a példamutatás,
- a bátorítás,
- a munkafolyamatok fejlesztése.²⁴

A *helyzettől függő vezetői stílus kérdőív* 12 problémahelyzetet ír le, melyekhez négyféle intézkedési módot kapcsol.²⁵ A kitöltőnek ki kell választania azt, amely a leginkább közel áll a gondolkodásához és magatartásához. A felkínált négy intézkedési lehetőség négy alapvető vezetési stílusnak felel meg, melyek a következők:

- rendelkező stílus (– irányító, direkt, strukturáló),
- meggyőző stílus (– tanító, előkészítő, coach),
- együttműködő (– támogató, bátorító),
- delegáló stílus (– megbízó).

A *vezetői készség teszt* 45 tételes kérdőív, mely a kitöltés eredményeinek függvényében öt csoportba sorolja a kitöltőket:

- egyáltalán nem alkalmas vezetőnek (0–9),
- nem alkalmas (10–19),
- közepesen alkalmas (20–29),
- vezetésre alkalmas (30–39),
- kiváló vezetői készségekkel rendelkezik (40–45).

A *vezetői képességek önértékelése* metodika esetében 15 vezetői készség leírását kapták meg a kitöltők, és magukat egytől ötig terjedő skálán értékelték. Az értékelések átlagolásával tulajdonképpen egy általános vezetői osztályzat lett az eredmény.

6. EREDMÉNYEK

A kérdőívek eredményeinek a feldolgozása SPSS for Windows 10.0 statisztikai program-csomag felhasználásával történt. Először a leíró statisztikai eredmények, majd a korreláció, végül a varianciaanalízis kiszámítása valósult meg.

6.1. Az elégedettségvizsgálat eredményei

A végrehajtó állomány populációja elsősorban az anyagi juttatásokkal, másodsorban a munkakörülményekkel elégedetlen. Azonban a különböző kapitányságok IOR-kérdőíveredmények átlagainak varianciaanalízissel való összehasonlításával szignifikáns különbség

²⁴ SZÉKELY Vince: *LPI – Vezetői Gyakorlat Kérdőív magyar fordítása*, 2008.

²⁵ BARLAI Róbert: *A Helyzettől Függő Vezetői Stílus Kérdőív*, 2005.

tapasztalható a közvetlen vezető és a karrier kivételével minden mutatóban a csoportok között. Kimutatható egyfajta mintázat az egyes szervezeti egységek között az eredmények alapján, ezáltal pedig a konfliktusokkal terhelt szervezeti egységek is azonosíthatóvá váltak. Tekintsük át részletesen, hogy mely területek milyen mértékben érintettek (lásd 1. táblázat).

1. táblázat • IOR leíró statisztikai adatok

	N	Minimum	Maximum	Átlag	Szórás
közvetlen vezető	329	1,0	5,0	3,541	0,8223
kapitányságvezető	299	1,0	5,0	3,366	0,7963
felsővezető	303	1,0	5,0	3,304	0,7866
azonosulás	339	1,0	5,0	2,713	0,7371
munka típusa	339	1,3	5,0	3,406	0,7780
munka mennyisége	339	1,0	5,0	3,031	0,6650
munkatársak	339	1,2	5,0	3,339	0,6183
munkakörülmények	339	1,0	5,0	2,691	0,8545
anyagi juttatások	339	1,0	4,2	2,328	0,7689
karrier	339	1,0	5,0	2,691	0,7032
tesztátlag	339	1,8	4,9	3,033	0,5119
elemszám	275				

A vezetők megítélése

A közvetlen vezető megítélésében nincs szignifikáns eltérés ($F = 1,706$, $p = 0,107$) a kapitányságok között. Azonban szignifikáns eltérés ($F = 3,450$, $p = 0,001$) mutatkozott a kapitányságvezetők megítélésében a csoportok között. A „c” szolgálati hely dolgozói a legkevésbé elégedettek a kapitányságvezetőjükkel, őket követi az „e”, „b” és „f” kapitányság. A leginkább a „g”, „d” és „h” kapitányság vezetőivel elégedett a végrehajtói állomány. A felsővezetés megítélésében szignifikáns eltérések ($F = 2,795$, $p = 0,008$) tapasztalhatók a kapitányságok között. Kimutatható, hogy az „e” kapitányságon a legkevésbé elégedettek, majd az „f” és „b” kapitányságon.

A szervezettel való azonosulás

Abban is szignifikáns eltérést mutatnak a kapitányságok ($F = 2,811$, $p = 0,007$), hogy a dolgozók mennyire tudnak azonosulni a szervezettel, vagyis mennyire érzik magukénak a szervezet által kitűzött célokat. Az „a” és „g” kapitányságok dolgozói tudnak leginkább azonosulni a szervezettel, legkevésbé pedig az „e” kapitányság dolgozói.

A munka típusa és mennyisége

A munka típusával való elégedettségben is szignifikáns eltérést ($F = 2,703$, $p = 0,010$) mutatnak a kapitányságok. A legelégedetlenebb válaszadók az „e” kapitányság köréből kerültek ki. A munka mennyiségének megítélésében is eltérnek egymástól a kapitányságok dolgozói ($F = 3,788$, $p = 0,001$), szintén az „e” kapitányság mutatta a negatív szélsőértéket.

Munkatársak megítélése

A munkatársakkal való elégedettségben is jelentős és szignifikáns eltérések ($F = 2,589$, $p = 0,013$) vannak a különböző szolgálati helyeken, és az „e” kapitányság az, ahol a közösséggel a legkevésbé elégedettek a dolgozók.

Munkakörülmények

A munkakörülményekkel való elégedettségben is szignifikáns ($F = 14,346$, $p = 0,000$) eltérések vannak a kapitányságok között. A „g” kapitányság dolgozói a leginkább elégedetlenek a munkakörülményeikkel.

Anyagi juttatások

Az anyagi juttatások megítélésében sem egységesek a kapitányságok ($F = 2,631$, $p = 0,012$). Leginkább az „a” kapitányságon elégedettek és legkevésbé az „e” kapitányságon.

Ami a tesztátlagokat illeti, abban is jelentős eltérések ($F = 2,967$, $p = 0,005$) tapasztalhatók. A legmagasabb elégedettség az „a” kapitányságon mutatkozik, míg az „e” kapitányság ebben is a legegégedetlenebb.

Az IOR kérdőív faktorainak a tesztátlaggal való együttjárását vizsgálva, a korreláció erőssége alapján a faktorok rangsorolhatók:

1. a szervezettel való azonosulás ($r = 0,833$),
2. karrierlehetőségekkel való elégedettség ($r = 0,787$),
3. a felső- ($r = 0,753$) és a kapitányságvezetővel való elégedettség ($r = 0,724$),
4. a munka típusával való elégedettség ($r = 0,694$),
5. az anyagi juttatásokkal való elégedettség ($r = 0,676$),
6. a munka mennyiségével való elégedettség ($r = 0,637$),
7. a munkakörülményekkel való elégedettség ($r = 0,614$),
8. a munkatársakkal való elégedettség ($r = 0,575$),
9. a közvetlen vezetővel való elégedettség ($r = 0,534$).

Tehát a szervezettel való azonosulás, a karrierlehetőségekkel, a felső- és a kapitányságvezetővel való elégedettség azok a faktorok, amelyek leginkább meghatározzák az általános munkahelyi elégedettséget.

6.2. A vezetők vizsgálatának eredményei

Pearson-féle korrelációs számítást végeztünk abból a célból, hogy a különböző kérdőívek eredményeinek egymáshoz való viszonyát megismerjük. Az eredmények alapján kapcsolat mutatható ki az egyes kérdőívek által mért mutatók (vezetői készség, vezetői stílus, IESC, LPI, készségek önértékelése) eredményei között. A következőkben tekintsük át ezeket részletesebben (lásd 2. táblázat):

2. táblázat • Leíró statisztikai adatok a vezetők által kitöltött kérdőívek eredményeiről

	Elemzés	Minimum	Maximum	Átlag	Szórás
vezetői készség összpontszám	51	18	39	29,51	3,71
vezetői stílus p	51	34	54	42,47	4,98
vezetői stílus t	51	32	65	47,94	6,64
IESC	51	37	67	53,29	7,31
LPI Munkafolyamatok fejlesztése	51	34	59	47,94	6,88
LPI Közös jövőkép kialakítása	51	19	60	44,04	8,22
LPI Képessé tétel	51	28	60	48,65	6,08
LPI Példamutatás	51	19	60	50,80	6,93
LPI Bátóritás	51	27	60	47,41	7,42
Készségek önértékelé- sének átlaga	51	3,00	5,00	4,098	0,4503
Elemzés	51				

Vezetői készség

Negatív korrelációt mutat a vezetői készség teszt a vezetői stílus kérdőív mindkét faktorával.²⁶ Viszont az IESC kérdőívvel pozitív korrelációban van ($r = 0,283$, $p = 0,044$). Továbbá az LPI faktoraival,²⁷ valamint a készségek önértékelésének átlagával is pozitív összefüggés mutatkozik ($r = 0,418$, $p = 0,002$). Tehát minél magasabb pontszámot adtak maguknak a vezetői készségeikre, annál kevésbé húznak valamely (autokratikus, demokratikus) szélsőség felé, míg a kontrolligényük alacsonyabb, és a vezetői magatartások gyakoribbak esetükben (pl. bátóritás, jövőkép felvázolása stb.).

Vezetői stílus

A vezetői stílus kérdőív P faktora²⁸ negatívan korrelál az IESC kérdőív pontszámával ($r = -0,692$, $p = 0,000$), továbbá enyhe negatív korrelációt mutat az LPI kérdőív „Képessé tétel” faktorával ($r = -0,307$, $p = 0,028$) és a „Bátóritás” faktoralal ($r = -0,243$, $p = 0,086$). Viszont a T faktor²⁹ negatív összefüggést mutat az LPI faktoraival³⁰. Eszerint a feladat-orientált vezető a vezetői gyakorlat kérdőív minden faktorán alacsonyabb pontszámmal rendelkezik.

²⁶ P faktor ($r = -0,305$, $p = 0,029$); T faktor ($r = -0,436$, $p = 0,001$)

²⁷ Munkafolyamatok fejlesztése ($r = 0,444$, $p = 0,001$); Közös jövőkép kialakítása ($r = 0,473$, $p = 0,000$); Képessé tétel ($r = 0,509$, $p = 0,000$); Példamutatás ($r = 0,548$, $p = 0,000$); Bátóritás ($r = 0,487$, $p = 0,000$)

²⁸ A személyközpontú vezetői stílust mérő változó

²⁹ A feladatközpontú vezetői stílust mérő változó

³⁰ Munkafolyamatok fejlesztése ($r = -0,538$, $p = 0,000$); Közös jövőkép kialakítása ($r = -0,352$, $p = 0,011$); Képessé tétel ($r = -0,355$, $p = 0,011$); Példamutatás ($r = -0,524$, $p = 0,000$); Bátóritás ($r = -0,441$, $p = 0,001$)

A T faktor a *vezetői készségek önértékelésének* átlagával is negatívan függ össze ($r = -0,412$, $p = 0,003$). Az tapasztalható, hogy a vezető minél inkább feladatorientált, annál inkább hajlamos arra, hogy saját vezetői készségeit alacsonyabb osztályzattal értékelje. Enyhe negatív összefüggést mutat a *vezetői stílus kérdőív* T faktora ($r = -0,351$, $p = 0,012$) a *helyzetfüggő vezetői stílus* kérdőív „Rendelkező” faktorával. Vagyis a feladatorientált vezetőnél nem a nagyon direkt utasítás adásán van a hangsúly, mint a „rendelkező” stílus esetében gondolhatnánk, hanem magán a feladaton.

IESC és LPI

Enyhe pozitív összefüggés mutatható ki az IESC-eredmények és az LPI „Képessé tétel” ($r = 0,380$, $p = 0,006$) és „Bátorítás” faktorai ($r = 0,305$, $p = 0,030$) között. Tehát úgy tűnik, hogy azon vezetők, akik a vezetői gyakorlatuk során a munkatársaikat arra buzdítják, hogy képesek egy-egy feladat elvégzésére, kevésbé vélik szükségesnek azok viselkedésének kontrollálását.

Vezetői készség

Enyhe pozitív korrelációt mutat a *vezetői készség teszt* eredménye a „Rendelkező” ($r = 0,308$, $p = 0,028$) és a „Meggyőző” ($r = 0,283$, $p = 0,045$) vezetői stílusokkal. A *vezetői készség teszten* magasabb pontszámot elérő vezetők nemcsak az IESC kérdőíven, hanem az LPI faktorain is magasabb eredményeket hoztak, vagyis a vezetői gyakorlatukban is jellemzőbben jelenik meg a vezetői tudatosság, és alacsonyabb a kontrollgyakorlás iránti igényük.

A négy vezetői szint négy csoportot képezett a varianciaanalízis során, amikor összevettük a vezetői kérdőívek eredményeivel. A csoportok között a *vezetői készség teszt* tendencia szinten szignifikáns ($F = 2,428$, $p = 0,077$) eltérés mutatkozik. Az IESC kérdőív eredményei alapján szignifikáns ($F = 5,028$, $p = 0,004$) eltérés tapasztalható, valamint az LPI első négy faktorában³¹ is szignifikáns eltérést mutatkozik. A magasabb vezetői szint ezek szerint azt is jelenti, hogy jobb készségekkel rendelkezik, alacsonyabb a kontrollgyakorlás igénye a munkatársaival szemben, és vezetői gyakorlatában is tudatosabb.

6.3. Az elégedettségi mutatók és a vezetői vizsgálatok eredményeinek egybevetése

Varianciaanalízist végeztünk azon szervezeti egységek elégedettségi mutatóinak összehasonlítására, ahol a vezetők kitöltötték a vezetői kérdőíveket. A közvetlen vezető értékelésében ($F = 1,464$, $p = 0,066$) csupán tendencia szintű eltérés mutatkozik, míg a kapitányságvezető megítélésében ($F = 2,883$, $p = 0,000$) és a felsővezetés megítélésében ($F = 3,914$, $p = 0,000$) szignifikáns eltérés mutatkozik az egyes osztályok között. Egyéb faktorokban is eltérés tapasztalható a csoportok között. A szervezettel való azonosulás ($F = 2,037$, $p = 0,002$),

³¹ Munkafolyamatok fejlesztése ($F = 2,360$, $p = 0,083$); Közös jövőkép kialakítása ($F = 2,748$, $p = 0,053$); Képessé tétel ($F = 5,448$, $p = 0,003$); Példamutatás ($F = 2,959$, $p = 0,042$)

a munka típusa ($F = 1,551$, $p = 0,041$), a munka mennyisége ($F = 1,635$, $p = 0,026$), a munkatársak megítélése ($F = 3,460$, $p = 0,000$), a munkakörülmények értékelése ($F = 6,861$, $p = 0,000$), az anyagi juttatások ($F = 2,614$, $p = 0,000$), a karrierlehetőségek ($F = 2,485$, $p = 0,000$) faktorainak tekintetében is tapasztalhatók szignifikáns eltérések. Tehát a csoportok tesztátlagai is eltér ($F = 2,684$, $p = 0,000$).

A különböző vezetői kérdőívek eredményei szerint az egyes folytonos változókból kategóriaváltozókat képezve csak az IESC kérdőív esetén sikerült összefüggést kimutatni az elégedettséggel. Két csoportba sorolva az osztályvezetőket az IESC kérdőív pontszámai szerint, az elsőbe ($= < 54$) a magas vezetői kontrollgyakorlási igénnyel rendelkezők, a másik csoportba ($54 <$) az alacsony kontrollszükséglettel bírók kerültek. A két csoport osztályain megjelenő elégedettségi átlagokat varianciaanalízissel hasonlítottuk össze, amely szerint a közvetlen vezető értékelésében tendencia szinten ($F = 3,250$, $p = 0,073$) eltérés mutatkozik a csoportok között az alacsony kontrollgyakorlási igénnyel jellemezhető vezetői csoport javára. Egy másik kiemelés érdemlő eredmény, hogy a munkatársak megítélésében is tendencia szintű ($F = 3,192$, $p = 0,075$) eltérés tapasztalható, ahogy a két csoport a munkakörülményekkel való elégedettségben is különbséget mutat ($F = 9,052$, $p = 0,003$) a magas kontrolligényűek javára.

7. MEGBESZÉLÉS

Kimutatható egyfajta mintázat az egyes szervezeti egységek között, vagyis sikerült igazolni az 1. hipotézist, miszerint *az IOR kérdőív alkalmas a konfliktusokkal terhelt szervezeti egységek detektálására*. A végrehajtó állomány legkevésbé az anyagi juttatásokkal, illetve a munkakörülményekkel elégedett, amit egyrészt magyaráz az a tény, hogy néhány kapitányság felújításra szoruló épületben működött, másrészt a gazdasági válság miatti intézkedések (pl. a 13. havi fizetés elvétele, a nyugdíjrendszer megváltozása) változásokat indukáltak a szervezeti kultúrában. *Az IOR kérdőív faktorok rangsorának felállításával bizonyítottuk, hogy a dolgozók számára a szervezettel való azonosulás a legfontosabb tényező. Ez azt mutathatja, hogy aki a szervezet céljaival, stratégiájával sikeresen azonosul, az elégedettebb attitűddel viszonyul a munkahelyéhez és az egyéb körülmények kevésbé fontosak számára. Az azonosuláshoz pedig jelentős momentum, hogy nincs elégedetlenségi élménye a közép- és felsővezetői szinttel, a karrierlehetőségei nyitottak, munkavégzése megfelelő, és úgy értékeli, hogy az anyagi megbecsülés, a munka mennyisége és a munkakörnyezet jellege reális, valamint a közvetlen vezetőjével és a munkatársaival nem jellemző a konfliktusos helyzet. Amennyiben az imént felsorolt tényezők közül valamelyik nem teljesül, akkor nagy valószínűséggel nemcsak az elégedetlensége nő, hanem a szervezettel való azonosulása csökken, ami feltételezi, hogy kevésbé lesz elkötelezett a célok iránt, és a munkába befektetett energiáit ki fogja vonni.*

Bizonyítottuk, hogy nem a munkakörülmények, hanem a vezető személye, viselkedése lehet az elégedettség legmeghatározóbb faktora. Ezt támasztja alá azon eredmény is, hogy a „g” kapitányság állománya a megyében a legrosszabb fizikai körülmények között dolgozik,

mégis a dolgozók elégedettsége nem volt olyan alacsony mértékű általában véve, mint annál a kapitányságnál, ahol jellemző volt a vezető és az állomány közötti konfliktus. A vezető szerepe tehát kardinális jelentőségű, és igazolást nyert a 2. hipotézis, miszerint a konfliktusokkal terhelt szervezeti egységekben alacsonyabb a dolgozók elégedettsége.

A vezetők vizsgálatának eredményeiből látható, hogy az ambiciózusabb vezetők inkább feladatorientáltak, akik szigorúbban ítélik meg saját kvalitásaikat, hajlamosak saját maguknak alacsonyabb osztályzatot adni a vezetői készségeket illetően. Ez feltehetően annak köszönhető, hogy szemléletükben a feladat prioritást élvez még saját magukkal szemben is. Képesek arra, hogy saját érdekeiket, céljaikat a feladat mögé állítsák. Véleményünk szerint – bár erre nem tért ki a kutatás – ezek a vezetők rendkívüli elhivatottsággal rendelkeznek a szervezet irányába, és egyéni érdekeiket kevésbé fontosnak tartják a szervezet érdekeihez képest. A feladatorientált vezetők az átlagnál kritikusabbak nemcsak másokkal, de magukkal szemben is, ezért az önértékelésük alacsonyabb pontértékekkel jellemezhető. Ezzel szemben a személyorientált vezető inkább az egyénre fókuszál. Fontosabbak számára az érzelmek és az emberi kapcsolatok, így valószínűleg saját magára is jobban figyel. Úgy tűnik viszont, hogy minél inkább személyközpontú a vezető, annál nagyobb a kontrolligénye. Ennek a jelenségnek az lehet a magyarázata, hogy a vezető figyelme az emberre irányul, nagyobb igénye van az odafigyelésre, a kontrollra. Ugyanakkor a nagyobb önbizalommal, fokozott ambícióval rendelkező vezetőknek kevésbé van igénye a vezetői kontroll gyakorlására, mert bíznak az utasítások végrehajtásában még akkor is, ha nincs szigorú ellenőrzés.

Az IESC vagy vezetői kontrollgyakorlás igényének csökkenése a vezetői szint emelkedésével feltehetően annak köszönhető, hogy minél magasabb vezetői szintet képvisel a személy, a beosztottjai annál valószínűbben szintén vezetők, akiktől elvárható az önálló munkavégzés és a dönteni tudás. Vagyis a magasabb szint azt feltételezi, hogy megengedhető a beosztott nem túl szigorú kontrollálása. Tehát a szervezetben magasabbra kerülők azok, akik jobb vezetői készségeket mutatnak, és saját magukat is pozitívabban értékelik. Nehezen elkülöníthető, hogy a vezetői készségek játszanak szerepet a kiválasztás során, vagy a helyzethez alkalmazkodva jobb vezetővé válik a vezető. Feltételezhetően mindkét folyamat jelen van, igyekeznek a jobb vezetőket magasabb beosztásba tenni, és egy megbecsült pozíció, az önértékelésre pozitívan hatva, növelheti a vezető önbizalmát is.

Mivel pontosan azon szervezeti egységek vezetői nem vállalták a vizsgálatban való részvételt, ahol az elégedettségi mutatók is alacsonyabb értékeket mutattak, így a 3. hipotézist nem sikerült igazolni, miszerint a „problémás” szervezeti egységek vezetői más vezetői stílust alkalmaznak a magasabb elégedettségi mutatókkal rendelkező egységek vezetőihez képest.

A csoport vezetőjének kontrollgyakorlási igénye háttérben az állhat, hogy az alacsony kontrolligényű vezetők több szabadságot engednek munkatársaiknak, így ők jobban érzik magukat a főnök-beosztott viszonyban. A magasabb kontrolligényű vezetők csoportjában a munkatársakkal való elégedettség pedig magasabb, aminek az lehet az oka, hogy jobban odafigyelnek az állományra, és nem engedik a csoporton belül konfliktusok kialakulását. A magas kontrolligényű vezetők esetében a munkakörülményekkel elégedettebbek

a dolgozók, ami azzal magyarázható, hogy feltehetően jobb körülmények között dolgoznak. Elképzelhető, hogy ebben is megjelenik a vezetői kontrollgyakorlás igénye, hiszen az állomány igényeit szem előtt tartva, a tárgyi fejlesztéseket sikeresebben realizálja.

8. ÖSSZEGZÉS

Az eredmények bemutatásából és elemzéséből jól látszik, hogy a munkahelyi elégedettség területe igen összetett kérdéskör. Az elégedettségi felmérésnek fontos szerepe és helye van a rendőrségi állomány attitűdjeinek vizsgálatában, amely meghatározza a szervezeti kultúrát. A vizsgálatok eredményeként számadatokkal alátámasztva sikerült bizonyítani, hogy a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság azon tagjai, akik részt vettek a kutatásban, a rendőrség által megfogalmazott célok iránt elkötelezettek, azonban bizonyos esetekben – főként a vezető személyéhez köthetően – elégedetlenek voltak, ami hatást gyakorolhat a mindennapi munkavégzésükre. Ezért a vezető egyik kiemelt feladata a beosztottak elégedettségének figyelemmel kísérése, hiszen az elégedett dolgozó jobban és szívesebben dolgozik. Amennyiben úgy érzi, hogy nem bánnak vele méltányosan, a legapróbb történéseket is igazságtalanságnak fogja megélni, ami rontani fogja a szervezet irányába tanúsított lojalitását, elköteleződését. Ezért kiemelkedő jelentősége van, hogy a méltánytalanságnak még a látszatát is elkerüljék a vezetők, amit jó kommunikációs gyakorlattal lehet biztosítani. Így napjainkban felértékelődik a rendőrségi állomány kommunikációs készségeinek fejlesztése, melynek során többek között a visszacsatolási mechanizmusokat javíthatják.

A vizsgálat tanulságaként levonható az a megfontolás, hogy a vezetőkkel való vizsgálatot kiscsoportos foglalkozások (pl. tréning, csoportos interjúk) keretein belül érdemes megvalósítani, amelyek során a vezetők a fejlesztendő területeiket könnyebben feltárhatják, hiszen az interakciós helyzet kötetlenebb közege további, feltételezhetően mélyebb rétegeket szólíthat meg.

Bízunk abban, hogy a jövőben olyan kutatások fognak megvalósulni, melyek a rendőrség szervezeti kultúrájára és az állomány pszichés adottságaira vonatkoznak annak érdekében, hogy jobban megismerjük az állomány és a rendőri szervezet sajátosságait. A jelen kutatással nem titkolt célunk volt, hogy bemutassuk: a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság nyitott a szervezetre és az állományára vonatkozó jellegzetességek tudományos alapokon nyugvó megismerésére, rugalmasan és célirányosan reagál a szervezetben megjelenő átmeneti nehézségekre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARLAI Róbert: *A Helyzetfüggő Vezetői Stílus Kérdőív*, 2005.
2. CARNEY, Brian M. – GETZ, Isaac: *Szabadság Zrt.*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
3. FARKAS Johanna: The Drawbacks of Group Decision Making from a Psychological Aspect: The Pitfalls of Groupthink and How to Handle Them, *Magyar Rendészet*, 2016/2, 67–79.
4. FINSZTER Géza: *A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete*, egyetemi jegyzet, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2016.
5. HORVÁTH József: Gondolatok a rendőrség szervezeti kultúrájáról. In: Quo vadis rendvédelem? A rendészet kultúrája – kulturált rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 11, 2010, 21–31.
6. KLEIN Sándor: *Munkapszichológia*, SHL Hungary Kft., Budapest, 1998.
7. KLEIN Sándor: *Vezetés- és szervezetszichológia*, Edge 2000 Kft., Budapest, 2004.
8. KLEIN Balázs – KLEIN Sándor: *A szervezet lelke*, Edge 2000 Kft., Budapest, 2012.
9. KNOLLMAYER Tamás: *A munkahelyi megelégedettség és a megküzdési stratégiák kapcsolata*, szakdolgozat, BME EPT, Budapest, 1999.
10. KOVÁCS Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. In: szerk. HORVÁTH József – KOVÁCS Gábor: *A rendészeti szervek vezetés- és szervezésemélete*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014, 57–92.
11. KOVÁCS Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: szerk. SCHWEICKHARDT Gotthilf: *A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014, 17–56.
12. KOUZES, Jim – POSNER, Barry: *Leadership Practices Inventory (LPI): A self-assessment and analysis*, Pfeiffer & Co., San Diego, 1990.
13. MOLNÁR Attila: *A vezetői stílus, a dolgozói önkontroll és a munkahelyi stressz összefüggései*, szakdolgozat, ELTE PPK, Budapest, 2008.
14. Pool, Steven W.: The Relationship of Job Satisfaction with Substitutes of Leadership, Leadership Behavior and Work Motivation, *Journal of Psychology*, 131(1997)/3, 271–283.
15. SZÉKELY Vince: *LPI – Vezetői Gyakorlat Kérdőív magyar fordítása*, 2008.
16. TŐZSÉR Erzsébet: *A vezetői attitűdök, vezetői stílusok és a dolgozói elégedettség összefüggései*, szakdolgozat, ELTE PPK TPI, Budapest, 2009.

Dr. Kovács Gábor rendőr dandártábornok, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Oktatási rektorhelyettese és a Rendészettudományi Kar Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék tanszékvezetője. Kutatási területe a határrendészet, az európai uniós és schengeni határrendészeti együttműködés, határrendészeti elvek, eljárások, a vezetés- és szervezéselmélet, a rendészet, a rendészeti szervek irányításának kérdései.

2010. május és 2011. november között Ankarában egy európai uniós twinning projekt keretében hosszú távú szakértői tevékenységet végzett. A projekt célja az Integrált Határellenőrzési Rendszer kialakítása volt.

Tagja a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának, alapító tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak, melynek 2012 óta elnökségi tagja is, tagja a Rendőrség Tudományos Tanácsának, a Belügyi Továbbképzési Kollégiumnak, a Vízügyi Oktatási Tanácsnak.

Témavezetőként és tantárgyi oktatóként részt vesz a Hadtudományi Doktori Iskola és a Rendészettudományi Doktori Iskola programjában.

Rendszeresen látogatja a külföldi társintézményeket (Románia, Horvátország, Kína, Törökország, Grúzia, Olaszország, USA), számos külföldi és hazai oktatási intézményben volt meghívott előadó és szakértő.

Tőzsér Erzsébet PhD-hallgató, pszichológus, mesterdiplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte meg 2007-ben, majd 2009-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Karán tanácsadó szakpszichológusként végzett. Kilenc év rendészeti közszolgálati tapasztalattal rendelkezik, alapellátó pszichológusként a fő feladatai az alkalmazási vizsgálatok, a mentálhigiénés gondozás végzése, és képzések, tréningek szervezése és tartása. Szolgálati helye 2008 óta a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság Humánigazgatási Szolgálat.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának 2016 szeptemberétől hallgatója. Érdeklődési és kutatási területe a rendészeti szervezeti kultúra, ezen belül kiemelten a szervezetfejlesztés, vezetéselmélet, dolgozói elégedettség és jólét. Kutatási témájának címe *A szervezeti kultúra és fejlesztési lehetőségei a rendvédelemben*, melynek vizsgálatát kvalitatív és kvantitatív módszerekkel a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon tervezi lefolytatni. 2017-től Ludovika Kutatócsoport tagja. Témavezetője Dr. habil. Kovács Gábor rendőr dandártábornok.

Mátyás Szabolcs

A BŰNELEMZÉS KARTOGRÁFIAI LEHETŐSÉGEI – AVAGY A BŰNÖZÉSI TÉRKÉPEK ALKALMAZÁSA A MINDENNAPI RENDŐRI MUNKA SORÁN¹

Cartography Analytic Possibilities of Crime Analysis – The Usage of Crime Mapping in Everyday Police Work

Dr. Mátyás Szabolcs PhD, rendőr őrnagy, egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Kriminálisztikai Intézet Bűnügyi Stratégiai Tanszék, matyas.szabolcs@uni-nke.hu

Hazánkban a bűnelemzés módszere a rendészeti szervek mindennapi gyakorlatában a nyugat-európai országokhoz képest közel két évtizedes késéssel jelent csak meg. Ennek részbeni oka a technikai elmaradottság volt, illetve az, hogy sajnos még napjainkban is sokan gyanakvással tekintenek a módszerre, holott évtizedek óta működő, kipróbált elemzési technikákról van szó. Meg kell azonban említeni, hogy a bűnelemzést nem kizárólag egy módszer alkotja, igen széles a bűnelemzés módszereinek a tárháza. Jelen tanulmány egy hazánkban kevésbé ismert és alkalmazott bűnelemzési technikát, a bűnözési térképezést kívánja bemutatni.

KULCSSZAVAK:

bűnözésföldrajz, bűnözési térképezés, bűnügyi elemzés, kartográfia, térkép

The method of crime analysis appeared in the daily work of Hungarian law enforcement agencies almost two decades later than in the rest of Western European countries. The reason for this was partly the lack of technical development, but distrust in the method also played an important role in the delay of its adaptation. Unfortunately, many people are suspicious of it even today, despite the fact that these analytic methods have been used for decades and they stand the test of time. However, it has to be mentioned that crime analysis is not a single method: it leverages a wide range of different methods. This study intends to introduce

¹ A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült.

the crime mapping technique, which is a crime analytic method that is not well known in Hungary.

KEYWORDS:

cartography, crime analysis, crime mapping, criminal geography, map

1. BEVEZETÉS

A bűnelemzés hazánkban még mindig a kevésbé alkalmazott kriminalisztikai módszerek közé tartozik. Mutatja ezt többek között a hazai kriminalisztikai szakirodalomban született tanulmányok és cikkek csekély száma, illetve az alkalmazott bűnelemzési módszerek szűk keresztmetszete is. A terület stratégiai jelentőségét bizonyítja, hogy a Károli Gáspár Református Egyetem kiadásában egyetemi jegyzet jelent meg a bűnelemzésről,² a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán pedig évek óta önálló tárgyként oktatják a bűnelemzést, ezzel is elősegítve azt, hogy a leendő rendőrtisztek már tanulmányaik során találkozzanak a bűnelemzés módszerével.³ A bűnelemzés szükségességét mutatja az az Istanovszki László által közölt tény is, mely szerint a rendszerváltás előtti bűncselekményi értékekhez képest többszörösére nőtt az ismertté vált bűncselekmények száma, miközben az igazságszolgáltatásban dolgozók száma gyakorlatilag azonos szinten maradt. Szólnunk kell továbbá a bűncselekményi struktúrájának az elmúlt évtizedekben bekövetkezett kedvezőtlen változásairól is, ami szintén indokolja a bűnelemzés fontosságát.⁴

Közel másfél évtizedes nyomozói munkám során gyakran hallottam előljáróimtól, hogy „nem lehet íróasztal mellől nyomozni.” Természetesen van igazságtartalma a fenti kijelentésnek, hisz vannak bizonyos bűncselekménytípusok, melyek valóban megkövetelik azt, hogy a nyomozó rendszeresen „terepen” legyen.⁵ Vannak azonban olyan deliktumok, melyek nem igénylik a rendszeres terepi munkát, s jó eredményt lehet akár az „íróasztal mellől” is elérni.⁶ Nyilvánvaló, hogy önmagában egyik nyomozati módszer sem lehet elegendő, így meg kell találni a terepi és az irodai munka közötti helyes arányt. Azt azonban világosan kell látni – amit egyesek már évtizedek óta hangsúlyoznak –, hogy a rendőri munka egyre inkább igényli az értékelő-elemző munkát, mivel enélkül napjainkban már nem lehetséges eredményes nyomozásokat folytatni.⁷

² ISTANOVSZKI László: *Bűnelemzés a modern bűnüldözésben*, Patrocínium, Budapest, 2012, 86.

³ A nyomozó hatóságok napjainkban egyre gyakrabban alkalmazzák az operatív bűnelemzésen belül a specifikus profilelemzést, illetve az elkövetőcsoport-elemzést is (NYITRAI Endre: *Bűnelemzés a nyomozásban, Modern kori veszélyek rendészeti aspektusai, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, Pécs, 2015, 141–147.

⁴ ISTANOVSZKI: *i. m.*, 8.

⁵ A Bói László által leírtak is a fenti gondolatmenetet erősítik, aki szerint a jelenleg rendelkezésre álló módszerek és eszközök, számítógépes programok a bűnelemzésben nem helyettesíthetik az intuitív szakembert (Bói László: *Organized Crime in the Set of Serial Crimes and the Necessity of Crime Analysis, Journal of Eastern-European Criminal Law*, Pécs, 2015, 118.).

⁶ Nyitrai Endre véleménye szerint a raszter nyomozás a jövő nyomozási módszere, amely során a kutatás adatbázisokban („íróasztal mellett”) történik. (NYITRAI Endre: *Civilnyilvántartások a nyomozásban, Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok-rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*, Pécs, 2014, 217–224.)

⁷ BALASSA Bence – BEZSENYI Tamás: *Law Enforcement administration in criminal service*, Archibald Reiss Days, Volume, Belgrád, 2016, 242.

2. A BŰNÖZÉSI TÉRKÉPEZÉS MEGJELENÉSE A RENDŐRSÉGI NORMÁKBAN

Az 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) már megemlíti a bűnügyi elemző-értékelő munkát, mint olyan tevékenységet, amely a bűnüldözési és bűnmegelőzési munkát hatékonyabbá teszi. Néhány éves késéssel követte az Rtv.-t a Magyar Köztársaság Rendőrsége Bűnelemzési Szabályzatának kiadásáról szóló 13/2001-es ORFK-utasítás (a továbbiakban: Utasítás), amely meghatározza a legfontosabb fogalmakat, és egyes módszerek esetében részletesen szabályozza a munkafolyamatot (lásd az Utasítás mellékletét). A bűnelemzéssel kapcsolatban elmondhatjuk, hogy egy olyan évtizedekre visszatekintő kriminalisztikai eljárás, amelynek módszerei, kutatáselméleti alapelvei más tudományterületek eredményein alapulnak, illetve attól függenek. A bűnelemzés – a szerző álláspontja szerint – több tudományág határán helyezkedik el, melyek közül a legmarkánsabb (nem fontossági sorrendben) a kriminalisztika, az informatika, a matematika, a statisztika, a pszichológia, a szociológia, a logika, a kriminológia, a jogtudomány, a kartográfia és a földrajz.⁸

2.1. A bűnelemzés során kapott információk feldolgozása

Az Utasítás 58. pontja alapján a stratégiai bűnelemzés során a kért információkat az alábbi formátumban kell feldolgozni:

- a) táblázat,
- b) grafikus ábrázolás,
- c) szöveges tájékoztató,
- d) elemzés,
- e) demonstrációs anyag,
- f) az előbb felsoroltak kombinációi.

Az Utasítás a b) pontjában nevesíti a grafikus ábrázolást, amely számos egyéb vizuális megjelenítési forma mellett jelenthet térképen történő ábrázolást is. A térképi megjelenítés véleményem szerint a stratégiai és az operatív bűnelemzés során egyaránt alkalmazható, hisz a bűncselekményi mintázat elemzése⁹ mindkét területen fontos lehet. Az Utasítás a 4-es számú mellékletben az elemzés eredményének bemutatása kapcsán a következőképpen

⁸ Különös jelentőséggel bírhat a kérdés olyan bűncselekmények esetében, amelyeknél az elkövetés helye tényállási elem. Lásd például MADAI Sándor: Nem látom a fától az erdőt – Az erdőben jogellenes fakivágással elkövetett lopás alapkérdései, *Magyar Jog*, 2016/9, 506–508.

⁹ „A bűncselekményi minta elemzésén értjük az összes vagy egyes bűncselekmények vagy bűncselekménycsoportok jellemzőinek, számának, változásainak vizsgálatát egy meghatározott földrajzi területen és adott időszakban. A jelenség általános leírása mellett megpróbálunk kapcsolatokat keresni a különböző jellemzők, események között. Ennek során megpróbálunk magyarázatokat találni az eseményekre és megpróbáljuk bemutatni a rendőri tevékenységnek a vizsgált jelenségre gyakorolt hatását.” (13/2001. [X. 2.] ORFK-utasítás 4. számú melléklete)

fogalmaz: „Az értékelők emellett szabadon kihasználhatják kreativitásukat munkájuk során.” Számos ORFK-utasítást végigolvasva kissé meglepő, ámbar nagyon emberi a fenti megfogalmazás, és zárójelben megjegyezhetjük, hogy rendkívül hasznos is. Végre jogszabályi szinten is próbálják kreativitásra, önállóságra ösztönözni a rendészeti dolgozókat, s nem uniformizálni őket. A térképek és az ábrák szerkesztésénél kifejezetten szükséges a kreatív gondolkodás. A vizuális ábrázolásnál elsődleges kíváncsi, hogy a térkép minél több pluszinformációval rendelkezzen, minél látványosabb legyen, és olyan összefüggéseket is megláttasson, amelyeket pusztán adatsorokból nem lenne lehetséges felismerni. Az Utasítás megjegyzi továbbá, hogy „az ábrákat általában manuálisan készítjük el, de nagyobb mennyiségű adat esetén használhatjuk a megfelelő informatikai programokat is.” Az Utasítás megfogalmazása óta csaknem másfél évtized telt el, 2001-ben hazánkban még nem volt általános a térinformatikai (GIS) szoftverek használata. Természetesen napjainkban csaknem kizárólag a különféle térinformatikai programok segítségével készítenek bűnözési térképeket. A felhasználás területeit és az ábrázolás módjára vonatkozó tudnivalókat széleskörűen ismerteti a 13/2001-es ORFK-utasítás, így ennek ismertetésétől a jelen tanulmány eltekint (lásd az Utasítás 4-es számú melléklete).

3. A BŰNÖZÉSI TÉRKÉPEZÉS (CRIME MAPPING)

Az Utasítás több helyen említést tesz a stratégiai elemzés kapcsán a térképi ábrázolásról. A bűnelemzés ezen területét – ellentétben más elemzési módszerekkel – részletesen azonban nem tárgyalja, holott az egyik legkézenfekvőbb megjelenítési/elemzési mód a térkép, melynek alkalmazása évszázadokra tekint vissza. Napjainkban természetesen nem a kézzel rajzolt térképekre kell gondolnunk, hanem a térinformatikai szoftverek által készített, rendkívül információgazdag térképekre. Jelen fejezetben a bűnözési térképezést mint stratégiai bűnelemzési módot mutatom be részletesen.

3.1. A tematikus térkép

A térképeket tartalmuk alapján két csoportra lehet osztani, tematikus térképekre és általános (földrajzi) térképekre. „Az általános földrajzi térképek a Föld (vagy egy Földön kívüli égitest) felszínét az általános tájékozódás céljából ábrázolják, és az ábrázolás részletességétől függően vagy topográfiai, vagy korográfiai¹⁰ térképek (topos = hely, choros = tér). [...] Ezzel szemben a tematikus térkép elemei a földfelszínre vonatkoztatható, térbeli elterjedést mutató természeti és társadalmi jelenségek belső tulajdonságait, szerkezetét és funkcióit mutatják be. A tematikus térképeken az objektumokat és tényállásokat megismerésük céljából

¹⁰ Topográfiai térképnek nevezzük az 1:500 és az 1:200 000 közötti méretarányú térképeket, míg az 1:200 000-nél kisebb méretarányúakat korográfiai térképnek.

ábrázolják. [...] Ebből következik, hogy felépítését tekintve minden tematikus térkép a tulajdonképpeni tematikus ábrázolásból és a topo- vagy korográfiai térképi alapból áll.¹¹ A rendvédelmi munka során használt bűnözési térképek a tematikus térképek közé sorolhatók.

A tematikus térképek szintén számos ismerv alapján csoportosíthatók, így típus alapján lehet kvalitatív, kvantitatív, statikus és dinamikus. Az ábrázolt téma száma és kapcsolata alapján pedig analitikus, komplex-analitikus és szintetikus.¹²

3.1.1. A tematikus térképezés és a bűnözési térképezés történelmi mérföldkövei

A tematikus térképek készítésének szükségessége már több mint 1500 évvel ezelőtt jelentkezett. Természetesen a ma alkalmazott tartalmi elemek többségükben hiányoztak, azonban fogalmi szempontból megfelelnek a tematikus térképnek. Már a Római Birodalom idejéből, a 4. századból is maradt ránk tematikus térkép, pontosabban annak egy 12. századi másolata, amely a Római Birodalom úthálózatát ábrázolja (Tabula Peutingeriana). A mai értelemben vett tematikus térképek csak a 19. században jelentek meg, ugyanis a természet- és társadalomtudomány rohamos fejlődése következtében ekkorra rendelkeztek már a kutatók olyan adathalmazokkal, amelyek értelmezése és megjelenítése szinte kikényszerítette az újfajta térképtípus elterjedését.¹³

Nem volt ez természetesen másképp a bűnözés vizsgálata során sem. A 19. század volt az az időszak, amikor a kutatók próbáltak minél több összefüggést és kapcsolatot keresni a földrajzi hely és a bűnözés mértéke, szerkezete stb. között. Ennek első jelentősebb ábrázolója a francia André Michel Guerry (1802–1866) volt, aki a *Franciaország erkölcsi statisztikájáról szóló esszé* (1833) című művében az ország észak–déli dichotómiájára világított rá a személy elleni és vagyon elleni bűncselekmények kapcsán. Ennek során megállapította, hogy az ország északi részén vagyon elleni, míg a déli országrészben a személy elleni deliktumok száma mutatott magasabb értéket. Ugorva az időben néhány évtizedet jutunk el a rendőrségi gyakorlatban használt ún. gombostű térképekhez. Ezek viszonylag széles körben ismertek, ha máshonnan nem, a régi amerikai krimikből, ahol egy falon lévő nagy térképen gombostűvel jelölték be az emberölések, rablások stb. helyszíneit. E térképek rendszerint egy hungarocell-/parafa lapra voltak rákasírozva, így a gombostű könnyedén beleszúrható volt. A hazai rendőrségi gyakorlat sajnos még mind a mai napig alkalmazza. Természetesen nem a falitérkép alkalmazása a probléma, hanem elsősorban az, hogy ezzel párhuzamosan nem jelent meg a digitális tematikus térképek használata. Egy vezetői irodában lévő nagyméretű falitérkép természetesen számos esetben hasznos lehet, azonban nem kizárólagosan, hanem a digitális bűnözési térképek használata mellett.

Az alábbiakban nézzük meg, hogy milyen hátrányai vannak a gombostű térképeknek. A hagyományos (analog) térképek statikusak, a digitális térképeknek ezzel szemben pont

¹¹ KLINGHAMMER István – GERCSÁK Gábor: A tematikus térképek kialakulása, *Földrajzi Közlemények*, 2012, 77.

¹² UNGER János: *Bevezetés a térképészetbe*, JATE Press, 1994, 116–117.

¹³ KLINGHAMMER–GERCSÁK: *i. m.*, 77–87.

az adja az egyik nagy előnyét, hogy a dinamika is megjeleníthető rajtuk.¹⁴ Ezek a hagyományos térképeken egyáltalán nem érzékeltethetők. A múltban ábrázolt események rögzítése szintén problematikus, holott a térbeli trendek felismerésének az egyik kulcsa lehet két időintervallum adatainak az összehasonlítása. Az archiválásra az egyik legjobbnak tekinthető eljárás a fényképezőgéppel történő rögzítés – mely nyilvánvalóan a digitális fényképezőgépek elterjedésével sokkal egyszerűbbé vált –, azonban még így is többletmunkát és kevésbé látványos megjelenítést eredményez, mint a digitális térkép. Szintén nehéz megoldani a hagyományos térképek naprakészségét. A digitális térképnél az egyértelműen nyomon követhető, hogy milyen adatok lettek felvíve, a Robotzsaru programmal készített térképek esetében pedig a rendszer automatikusan generálja az újabb helyszínt. Az áttekinthetőség megőrzése szintén a neuralgikus pontok közé tartozik. Egy bizonyos esetszám után a sok gombostű áttekinthetlenné teszi a térképet, ráadásul egy idő után a gombostűk okozta lyukak felismerhetlenné teszik a térképet. A bűnözési térképek esetében fontos kíváncsi, hogy mobilak legyenek, és akár bűnügyi/közrendvédelmi akcióba, vagy csak egyszerűen a szolgáltatellátás során is kivihetők legyenek. Nos, ez a falitérképek esetében nehezen képzelhető el.

A falitérképek kiszorulása a rendőrségi irodákból a számítógépek terjedésével egyidejűleg kezdődött meg. Az Egyesült Államokban ez már az 1960-as években megkezdődött, az igazi áttörést azonban a személyi számítógépek mind szélesebb körű elterjedése hozta meg (1990-es évek), amikor általánossá vált a számítógépek használata a mindennapi rendőri munkában is. A bűnözési térképezésben az amerikai kutatók jártak az élen. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy 1997-ben létrehozták a Bűnözési Térképezési Kutató Központot (Crime Mapping Research Center). Az amerikai rendőrségnek az innovációk adaptálására való hajlandóságát jól mutatja, hogy 1998-ban „*az amerikai rendőri egységek 13%-a alkalmazta a mindennapi gyakorlatban a bűnözési térképezést*”.¹⁵

Hazánk néhány évtizedes lemaradásban van a bűnözési térképezés használata terén a világ élvonalához képest. Szakmai körökben elsőként Erdősi Sándor volt az, aki a szakemberek felé javaslatot tett arra vonatkozólag, hogy időszerű lenne hazánkban is a térinformatika alkalmazása a bűnözés területi elemzése során.¹⁶ Sajnos mind a mai napig kevesen tettek eleget e „felhívásnak”. A gyakorlati bűnözési térképezés terén csupán néhány hazai kutatót lehet megemlíteni. Egyikük a térképész végzettségű Pődör Andrea, az Óbudai Egyetem docense. Számos, a gyakorlati bűnüldöző, bűnmegelőző munkában is

¹⁴ PÖDÖR Andrea: A térinformatika alkalmazásának elvi lehetőségei az önkormányzati bűnmegelőzési stratégia kialakításában. In: szerk. MÁRKUS Béla – SZEPES András – ENGLER Péter – Dr. JANCÓS Tamás: *Földméréstől a geoinformatikáig: 45 éves a GEO*, Nyugat-magyarországi Egyetem Geoinformatika Kar, Székesfehérvár, 2007, 280.

¹⁵ TÓTH Antal: *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*, doktori értekezés, Debreceni Egyetem Földtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2007, 24.

¹⁶ ERDŐSI Sándor: Feljegyzés a bűnözési térképről, *Kriminálstatistikai Értesítő*, 2002/36, 1–20.; ERDŐSI Sándor: Régi-új javaslatok a bűnözés méréséhez, *Belügyi Szemle*, 2002/4, 109–128.

használható eredményt ért el.¹⁷ A másikuk Piskóti-Kovács Zsuzsa, az Eszterházy Károly Egyetem adjunktusa, aki doktori értekezését is e témának szentelte. Kutatásai a térinformatikában is új területnek számító felületi modellezéshez kapcsolódnak.¹⁸ Említsük meg továbbá Mátyás Szabolcs nevét, aki a Debreceni Rendőrkapitányságot kriminálgeográfiai aspektusból elemző értekezésében szintén számos bűnözési térképet szerkesztett, melynek kapcsán konkrét javaslatokat is megfogalmazott.

3.2. A bűnözési térkép

A hazai rendészettudományi és kartográfiai szakirodalom egyelőre adós a bűnözési térkép meghatározásával. A fentiek alapján a bűnözési térképet egy olyan tematikus térképnek tekinthetjük, amelyen a bűnözés egyes szegmenseinek a térbeli kiterjedését láthatjuk. Miért is lehet számunkra hasznos a bűnözési térképek használata és alkalmazása a mindennapi rendőri munka során? A kriminálstatisztikai adatok bűnözési térképen történő kétdimenziós ábrázolása olyan plusztartalommal szolgálhat, amely segíthet korábban észre nem vett összefüggések felismerésében.¹⁹

A bűnözési térképpel kapcsolatos hiátusok között szerepel az egységes megnevezés is. A hazai kriminológiai, jogi és rendészettudományi szakirodalomban igen gyakran a „bűnügyi térkép” megnevezés szerepel. A hazai megnevezés az angol „crime mapping” szó szerinti fordítása, azonban az angol nyelvben a „crime” szó több jelentéssel is bír.²⁰ A hiba nyilvánvalóan innen adódik. A „crime mapping” kifejezés tehát fordítható „bűnügyi térképezés”, „bűncselekményi térképezés”, „bűnözési térképezés” stb. jelentéssel is. Számos kutató véleménye szerint (pl. Tóth Antal, 2007; Mátyás Szabolcs – Sallai János, 2014) a „bűnözési térképezés” kifejezés a megfelelő, amely egyaránt magába foglalja a bűncselekmények és a szabálysértések ábrázolásának elvi lehetőségét is. A „bűnügyi és bűncselekményi” kifejezések azt sugallják, hogy a tematikus térkép ezen típusán kizárólag csak bűncselekmények ábrázolhatók.²¹

A bűnözési térképekkel kapcsolatban szükségesnek tartom megemlíteni, hogy a közéletével kapcsolatban mind a mai napig megoszlanak a vélemények. Az alkalmazása egyre szélesebb körű, s véleményem szerint az elmúlt évtizedben közeledtek az álláspontok

¹⁷ PÓDÖR Andrea: *Térinformatikai alapú bűnmegelőzési stratégia*, 2007, 104.; PÓDÖR Andrea: *Bűnügyi statisztikai adatok térképi ábrázolása*, 2007, 56.

¹⁸ PISKÓTI-KOVÁCS ZSUZSA: *A bűnözésföldrajz modern irányzatainak alkalmazási lehetőségei különböző területi szinteken*, PhD-értekezés, Miskolc, 2014, 174.

¹⁹ PÓDÖR Andrea: *Bűnügyi statisztikai adatok és a bűnözéstől való félelem összehasonlítása Kalocsa példáján*. In: szerk. BALÁZS Boglárka: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában V: Térinformatikai konferencia és szakkiállítás*, 2014, 282.

²⁰ 1. bűncselekmény, büntett 2. vétek bűn. Lásd főszerk. ORSZÁGH László: *Angol–magyar kéziszótár*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, 1054, 193.

²¹ Az egységesség rendőrségi hiányáról lásd bővebben: BALASSA Bence: *Rendőrség és civil társadalom – Egy elhibázott viszony rövid története*, *Rendvédelmi Füzetek*, Budapest, 2009, 78.

egymáshoz. Ennek ellenére azonban még továbbra is megfigyelhető a kettős álláspont a térképek közzétételével kapcsolatban. Egyesek a teljes körű nyilvánosságot tartják helyesnek, vagyis a térképeket minél szélesebb körben kell publikálni, megismertetni a lakossággal, mivel a lakosoknak joguk van megtudni lakókörnyezetük valós bűnügyi helyzetét. Az ezt az álláspontot képviselők szerint ennek jelentős bűnmegelőző hatása is van. A másik oldal képviselői ezzel szemben azt hangsúlyozzák, amennyiben a térképek szakavatatlan kezekbe kerülnek, úgy abból hibás következtetéseket vonnak le, és az akár kedvezőtlen folyamatokat is eredményezhet (elvándorlás, ingatlanárak csökkenése stb.).

A szerző álláspontja szerint az arany középút megtalálása vezethet eredményre e tekintetben is. Bizonyos kriminálstatisztikai adatok térképen történő megjelenítése és nyilvánossá tétele szükséges (melyek nem veszélyeztetik a folyamatban lévő nyomozások eredményességét), azonban a térképekhez minden esetben megfelelő magyarázatokat kell mellékelni, megelőzendő ezzel is, hogy a lakosság hibás következtetéseket vonjon le.

3.3. A bűnözési térképek rendvédelmi alkalmazásának területei

Jogos kérdésként merülhet fel, hogy vajon milyen területeken is alkalmazhatók a bűnözési térképek. A választ szerencsére hosszasan lehet csak megadni, mivel rendkívül széles körű az alkalmazási terület. Felsorolászerűen vegyük sorra a rendvédelem azon területeit, ahol van létjogosultsága a bűnözési térképek alkalmazásának:²²

- bűnmegelőzés (pl. az iskolába és munkába járás optimális útvonalának a meghatározása, építészeti bűnmegelőzés),
- szolgálat szervezés,²³
- elemző-értékelő munka (pl. geográfiai profilalkotás, a forró pontok helyének pontos lokalizálása),
- járőrútvonalak megtervezése,
- körzeti megbízotti szolgálat megtervezése,²⁴
- bűnügyi és közrendvédelmi akciók területének legoptimálisabb meghatározása,
- a rendvédelmi munka hatékonyságának és eredményességének a mérése,²⁵
- felismerhetővé válnak a közigazgatásilag elkülönülő, bűnügyileg azonban egybe tartozó területek,

²² Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a bűnözés pontos földrajzi jellemzőinek megismerése nagyban javíthatja a rendészet hatékonyságát. MADAI Sándor: A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás. In: szerk. HORVÁTH M. Tamás: *Kilengések – Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 217–237.

²³ TIHANYI Miklós: Rendészeti bűnmegelőzés, *Magyar Rendészet*, 2007/7, 15–25.

²⁴ TIHANYI Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség, *Belügyi Szemle*, 2013/6, 87–107.

²⁵ VÁRI Vince: A Data Envelopment Analysis alkalmazása a bűnüldözés relatív hatékonyságának hazai modellezésére. In: szerk. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán: *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válságok” című tudományos konferenciáról*, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2015, 191–201.

- büntetés-végrehajtási intézetek helyének a kiválasztása,
- bűnügyi munka (sorozat jellegű bűncselekmények felderítése),
- a rendőrségi infrastruktúra kialakítása során (lásd Horst Herold stratégiai döntései Nürnberg esetében).²⁶

3.4. A bűnözési térképek főbb típusai

A tematikus térkép megnevezés egy gyűjtőfogalom, számos típusa van, melyek mindegyike más adattartalommal rendelkezik, és más módon képes megjeleníteni a közölni kívánt adatokat. A gyakorlat azt mutatja, hogy viszonylag ritka a típusos térkép, a legtöbb esetben több térképtípus keveredik egymással, kiegészítve egymást. Ennek oka elsősorban az, hogy a térképek készítői minél több információt szeretnének közölni, és minél színesebbé, informatívabbá kívánják tenni a térképüket. Az alábbiakban ismerjük meg, hogy mely tematikus térképtípusok azok, melyek használata javasolt a bűnözési térképezés során.

Ponttérkép: a tematikus térképeknek az egyik leggyakrabban előforduló típusa. Az ábrázolni kívánt információ pont formájában jelenik meg a térképen. Egy adott területen a pontok száma (sűrűsége) és nagysága jelzi a területi koncentráció nagyságát (pl. baleseti és bűnügyi ponttérkép, bűnelkövetői vonzásokörzet ponttérkép).²⁷ A környezeti átlagtól történő jelentős eltérés rajzolja ki az ún. forró pontokat.

Folttérkép: az ábrázolni kívánt információ ennél a térképtípusnál nem ponttal, hanem folttal történik. A foltok homogének, közel azonos értékű helyeket jelölnek. E térképtípus sajátossága, hogy rendszerint az ábrázolni kívánt terület nagyobb méretű, mint a ponttérkép esetében.

Izogram (vagy izovonalas térkép): a térképtípus nevének eredete magyarázatra szorul. Az „izo” előtag a görög eredetű „egyenlő” szóból származik. A különféle izogram térképek tehát olyan értékeket mutatnak be, melyek (közel) egyenlő nagyságúak. Amennyiben az egyenlő értékű helyek össze vannak kötve, úgy izovonalakat kapunk. Bizonyára sokan emlékeznek még földrajzi tanulmányaikból az egyenlő csapadékú (izohiéta), hőmérsékletű (izoterma), légnyomású (izobár), földrengéserősségű (izoszeizta) stb. területeket bemutató térképre. Nos, ennek a mintájára természetesen készíthetünk egyenlő bűncselekményi értékeket bemutató térképet is. Ennek „izo” előtaggal rendelkező neve sem a külföldi, sem a magyar szakirodalomban nem létezik. Javaslatként fogalmazom meg jelen tanulmány keretében, hogy az egyenlő bűncselekményi értékeket bemutató, izovonallal összekötött területeket ábrázoló térképeket nevezzük „izocrimen” térképnek. A „crimen” utótag a latin

²⁶ TÓTH Antal: *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*, doktori értekezés, Debreceni Egyetem Földtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2007, 24–25. Horst Herold térképen ábrázolta Nürnberg és környékének bűnözési viszonyait. A térkép elemzését követően változtatta meg a rendőrörsök elhelyezkedését.

²⁷ MÁTYÁS Szabolcs: *Bűnözésföldrajz*, egyetemi jegyzet (megjelenés alatt).

eredetű bűncselekmény szót jelöli (akárcsak a kriminológia szó esetében). E kifejezés véleményem szerint a magyar nyelvben és a külföldi nyelvekben is kellően informatív.

Kartogram térkép: a kartogram térkép esetében statisztikai adatokat (pl. lakosság-számot, bűnelkövetők számát, GDP-adatokat) jelenítenek meg a térképen. A statisztikai adatok rendszerint a térképen számmal is jelölve vannak, azonban előfordul olyan ábrázolás is, amikor a jelkulcsban megadott eltérő színekkel vagy mintázattal fejezi ki a térkép a területi különbségeket.²⁸

Kartodiagram térkép: a tematikus térképeknek egy talán bonyolultabb, de látványosabb formája. A kartodiagram térképeken különféle diagramok (pl. oszlop, kör) kerülnek a térképre, melyek szintén a területi különbségek érzékeltetésére hivatottak. Kitűnően alkalmas a térképtípus pl. a bűncselekmények, elkövetők stb. strukturális különbségeinek a bemutatására.²⁹

Piktogram térkép: az a térképfajta, amely talán a legérzékletesebben tudja közvetíteni az adattartalmat, s ez az a térképtípus, amely talán még a laikusok számára is könnyen olvasható és értelmezhető. (A mindennapi életben is gyakorta találkozhatunk e térképtípussal, például az időjárás-jelentéseknél.) A Robotzsaru rendszer térképészeti alrendszere szintén piktogramokat használ az egyes bűncselekménytípusok megjelenítésére (pl. gépjármű – gépjárműlopás).

Felületi térkép: ritkán alkalmazott, ezért a kevésbé ismert tematikus térképfajták közé tartozik, holott rendkívül szemléletesen tud érzékeltetni. A bűnözésföldrajzban viszonylag ritkán alkalmazott térképtípus. Szélesebb körű elterjedése a térinformatika fejlődésével hozható összefüggésbe. Az átlagtól való eltérést térhatású módon ábrázolja. A különféle magasságtorzításokkal pedig még érzékletesebbé lehet tenni a területi különbségeket.³⁰

4. A ROBOTZSARU NEO INTEGRÁLT ÜGYVITELI ÉS ÜGYFELDOLGOZÓ RENDSZER ÉS A BŰNÖZÉSI TÉRKÉPEZÉS

Mielőtt a Robotzsaru NEO rendszer (a továbbiakban: Rzs NEO) által kínált térképezési lehetőségről tennék említést, előljáróban szükségesnek látom a Rzs NEO-ról szólni néhány szót. Részben azért, mivel a tanulmányt olvasók közül valószínűleg többen nem a rendvédelem területén dolgoznak, ezért nem rendelkeznek kellő ismeretekkel a Robotzsaru NEO számítógépes programról.

²⁸ PÖDÖR Andrea: Kartogramok alkalmazásának vizsgálata bűnügyi adatok példáján. In: szerk. LÓKI József: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában IV.: Térinformatika Konferencia és Szakkiállítás*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013, 335.

²⁹ Bóí László is megemlíti, hogy a kartodiagram térkép alkalmazása rendkívül hasznos az elemző munka során, mivel szemléletesen ábrázolhatók a bűncselekményekhez kapcsolódó adatok. (Bóí László: *Szervezett bűnözés prezenciája a sorozat-bűncselekmények elkövetésében és a bűnelemzés motivikus jelene* [megjelenés alatt].)

³⁰ MÁTYÁS Szabolcs: *Bűnözésföldrajz*, egyetemi jegyzet (megjelenés alatt).

„A Robotzsaru NEO rendszer: a Robotzsaru-2000 integrált ügyviteli ügyfeldolgozó rendszer korszerű, továbbfejlesztett változata [...] informatikai ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő alkalmazás [...] amely [...] 24 órás folyamatos üzemmódban rendelkezésre áll valamennyi rendőri szerv részére, és strukturált adatbázis formában tárolja a rendőri szervek által rögzített adatokat, iratokat; [...] a rendőri szervek alap informatikai rendszere, olyan informatikai alkalmazások együttese, amely egységes rendszerbe foglal valamennyi nyílt rendőrségi tevékenységgel kapcsolatban keletkező, illetve beszerzett elektronikus adatot és iratot...”³¹

Egy olyan számítógépes rendszer, amely a rendvédelmi szerveknél (pl. rendőrség, büntetés-végrehajtás) dolgozók mindennapi ügyfeldolgozó munkáját segíti. A rendszerhez kizárólag az ott dolgozóknak van hozzáférése, és jelszó védi. Az Rzs Neo egy összetett rendszer, amihez differenciáltan van csak hozzáférése az egyes szakterületeken dolgozóknak, illetve minél magasabb parancsnoki szinten van valaki, annál szélesebb körűen biztosított számára az adatokhoz történő hozzáférés. Mint azt említettem, számos menüpontja van a programnak, azonban az nem mindenki számára aktív.

A Rzs NEO rendszer egyik kevésbé ismert menüpontja az ún. térképészeti alrendszer. Jelen fejezet ezzel a menüponttal, az ez által kínált bűnözési térképezési lehetőségekkel kíván részletesen foglalkozni.³² Miért is tartom szükségesnek e menüpont megismertetését? Azért, mivel gyakorló rendőrtisztként magam is azt tapasztaltam, hogy az állomány döntő többsége egyáltalán nem is hallott még e menüpontról. Akik pedig hallottak róla, azoknak a többsége nem tudta egyáltalán kezelni e rendkívül fontos eszközt.

Felmerül a kérdés, vajon mi lehet annak az oka, hogy a rendészeti gyakorlati munka során nem működik megfelelő hatékonysággal a bűnözési térképezés? A szerző álláspontja szerint ennek részben az az oka, hogy az állomány döntő többsége nem ismeri a bűnözési térképezésben rejlő azon lehetőségeket, melyek hatékonyabbá és eredményesebbé tehetnék a munkájukat.

Az Rzs NEO térkép a következő útvonalon érhető el: keresések – statisztikák, listák – térképészeti alrendszer – bűnözési térkép.

Természetesen minden számítógépes programnak egyaránt vannak előnyei és hátrányai. Olyan nem létezik, amely minden felhasználó számára megfelelő lenne. Egy program akkor megfelelő, ha a felhasználó számára több előnye van, mint hátránya.

³¹ A Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól szóló 18/2011 ORFK-utasítás 3.12. és 3.13. pontja.

³² A magyar rendőrségen kísérleti jelleggel legelőször a Dunaiújvárosi Rendőrkapitányságon hoztak létre digitális bűnözési térképet. Ezt kizárólag belső, bűnügyi elemző-értékelő rendszerként alkalmazták, tehát a lakossági hozzáférés nem volt biztosítva. Néhány évvel a dunaiújvárosi térképet követően (az ebből szerzett tapasztalatokat felhasználva) hozták létre a főváros XIII. kerületében a már lakossági hozzáférést is lehetővé tevő újabb fejlesztésű bűnözési térképet (2005). A digitális ponttérképhez a Robotzsaru 2000 programból nyerték ki az adatokat, s többek között a betöréses lopás, a rablás, a gépkocsilopás- és feltörtés bűncselekmények voltak rajta megjelenítve. A későbbiekben, a XIII. Rendőrkapitányságon szerzett tapasztalatok alapján hozták létre a Rzs NEO térképészeti alrendszerét.

Az Rzs NEO térképészeti alrendszerének még a nyilvánvaló hibái ellenére is több az előnye, mint a hátránya, ezért feltétlenül javasolt a mindennapi rendőri munkában történő használata. Vegyük sorra, hogy a Rzs NEO térképeknek milyen előnyei és hátrányai vannak!

4.1. Az Rzs Neo térképészeti alrendszer előnyei

A térképészeti alrendszer legfőbb erénye, hogy naprakész (aktuális). Ellentétben más hagyományos térképpel, a legfrissebb adatokat is meg lehet rajta jeleníteni (lásd a www.police.hu honlapon lévő nyílt hozzáférésű bűnözési térképet, amelyen 30 napos késleltetéssel jelennek meg csak az adatok). Ez annak a következménye, hogy az Rzs rendszerben történő adatrögzítést követően az alrendszerben gyakorlatilag azonnal jelentkezik a felvitt geokódolt hely. Ezzel a helyzeti előnnyel egyik térképészeti rendszer sem rendelkezik. Ez az az előny, amit csak a rendvédelmi dolgozók használhatnak ki. Az alrendszer rendkívül felhasználóbarát, könnyen kezelhető. Gyakorlatilag semmilyen komolyabb előképzettséget nem igényel, általános felhasználói szintű számítástechnikai ismerettel is néhány perc alatt elsajátítható a kezelése. Szintén az előnyök közé sorolható a gyorsaság. Az alrendszerbe történő belépéstől számítva gyakorlatilag néhány tíz másodperc alatt kész térképet kapunk. A térkép készítésének gyorsasága elsősorban a felhasználó által használt számítógép kapacitásától függ. Nemcsak az aktuális állapot, hanem a múlt is megjeleníthető, amely különösen a forró pontos elemzések esetében nyújthat nagy segítséget. Ez alapján lehet ugyanis megállapítani azt, hogyan változott a forró pont kiterjedése, szerkezete stb. A térkép tetszés szerint nagyítható és kicsinyíthető, ezért akár utcaszintű elemzések is elvégezhetők rajta. A térképen egyszerre több bűncselekményt is meg lehet jeleníteni, így az egyes bűncselekmények közötti területi összefüggések még könnyebben kimutathatók. A térkép (rendszer) nagy előnye továbbá, hogy időben és térben független. Nem helyhez kötött, vagyis gyakorlatilag bárhol elkészíthető és megnézhető. Kizárólag Rzs NEO elérés szükséges hozzá. Legvégül pedig említsük meg, hogy a Robotzsaru rendszerben lévő adatok geokódoltak, ezért azok a rendszerből kinyerve térinformatikai szoftverekkel tovább elemezhetők és feldolgozhatók. Fontos szempont, hogy a térkép elkészítése ingyenes, nem kerül semmilyen pluszpénzébe a rendőrségnek.

Legvégül pedig említsük meg az alrendszer biztonságát, amely a Robotzsaru rendszernek köszönhetően rendkívül stabil és biztonságos, kívülről nehéz megfertőzni, így a készített térképek megfelelő adattartalommal rendelkeznek.

4.2. Az Rzs Neo térképészeti alrendszer hibái és hátrányai

Egy térképnek kartográfiai szempontból számos követelménynek meg kell felelnie. Sajnos ezek többségének a térképészeti alrendszer menüpontban készített bűnözési térképek nem felelnek meg. E tekintetben meglehetősen elnagyoltak a térképek. Ha alaposan szemügyre

veszünk egy Rzs NEO-s térképet, akkor több lényeges tartalmi elem is hiányozik róla, ezeket sorolom fel a továbbiakban.

Nem található a térképeken sem névrajz, sem keretrajz. A jelkulcsról is megfeledeztek a program alkotói, bár egy ilyen jellegű bűnözési térkép esetén talán ez a kisebb hiányosságok közé sorolható. Aminek a hiánya viszont véleményem szerint mindenképp zavaró, az a térkép adattartalmának a megnevezése. Rendkívül hasznos lenne azt tudni, hogy mit és hol ábrázol a térkép. A mit „kérdésre” még megkapjuk a választ, hisz a piktogram mutatja, a „hol” kérdés viszont megválaszolatlan marad. Amennyiben valaki nem ismeri a területet vagy több térképpel dolgozik, úgy ez mindenképp zavaró lehet. Javaslatként fogalmazom meg, hogy a település neve és az ábrázolt bűncselekmény jelenjen meg automatikusan a megszerkesztett térkép felett. A méretarány szintén fontos tartalmi eleme a térképnek. Ennek feltüntetése ugyancsak rendkívül fontos lehet, különösen azon rendvédelmi dolgozók esetében, akik nem rendelkeznek megfelelő helyismerettel.

Szintén fontos része a térképeknek az északi irány, amely ugyancsak hiányzik az Rzs NEO-ban szerkesztett bűnözési térképekről. Rendkívül nagy hiányosság továbbá az ábrázolt időintervallum feltüntetésének hiánya. Több térkép egyidejű készítésénél nem lehet azt megállapítani, hogy egy adott térkép mely időintervallumot ábrázolja. Az időintervallumnak szintén a szerkesztés befejeztével kellene automatikusan a térkép valamely részére kerülnie. A rend kedvéért pedig említsünk meg két olyan tartalmi elemet, amelyek általában fel vannak tüntetve a térképeken, az Rzs NEO térképeken viszont nincsenek. Ez az adatforrás megjelölése és a térkép készítőjének megnevezése. Mindkettő esetében elmondhatjuk, hogy esetünkben nem sorolhatók a legfontosabb tartalmi elemekhez, bár nyilvánvaló, hogy tartalmi szempontból értékesebbé tennék a térképeket. Előbbi esetében elmondható, hogy az adatforrás egyértelmű, a Robotzsaru rendszer adatbázisa, míg a készítő személye a munkafolyamat naplózása során kideríthető. Esetünkben szerzői joggal kapcsolatos kérdések nem merülhetnek fel, ezért egyértelmű, hogy a készítő személyének feltüntetése valóban nem a legfontosabb probléma. Legvégül pedig említsük meg a hibák/hiányosságok keretében a kezdetlegesnek, durvának tűnő grafikai megoldást, úgy a megjelenített utcahálózat, mint a piktogramok esetében.

Nem a térkép hibája, azonban problémaként jelentkezhet a helyrajzi számmal rendelkező ingatlanok felvitele, ami számos esetben nem megfelelő módon történik. A hibás felvitel következtében a térkép ezért nem a valós állapotot fogja mutatni. Szintén nagy probléma, ha az elsődleges rögzítést végző személy nem a megfelelő házszámot írja be vagy az utca nevének beírásánál hibázik, esetlegesen a közterület megadásánál vét hibát. Példaként említsük meg a Piac utcát. Ezt be lehet írni térként, közként stb. Abban az esetben, ha hibásan lett megadva, úgy a térképen ez nem fog elkövetési helyként megjelenni. Ezért tartom szükségesnek, hogy az ügy lezárásakor a felvitt adatok karbantartása, ismételt

ellenőrzése megtörténjen, mivel csak ezáltal szűrhető ki az emberi mulasztásból, tévedésből származó hibák.³³

Az alrendszer nagy hiányosságának tartom, hogy az elkészített bűnözési térkép csupán „printscreennel” menthető ki. Az így kimásolt térkép azonban már nem szerkeszthető, a nagyításánál a minősége pedig gyorsan romlik. Szintén magának a rendszernek a hiányossága, hogy nem minden szinten biztosított a hozzáférés lehetősége, bár nyilvánvaló, hogy akinek a mindennapi munkájához szükséges a hozzáférés, úgy annak az természetesen biztosított. (A Robotzsaru rendszer esetében az adatok védelme három szinten valósul meg. A felhasználó a szervezeti hierarchikus rendszerbe van beillesztve, ez határozza meg, hogy mely szervezeti egység anyagaihoz van hozzáférése. A felhasználó továbbá egy „szerepkörbe” is be van sorolva, amely azt határozza meg, hogy milyen menüpontokat láthat.³⁴)

A Robotzsaru NEO rendszerben készített bűnözési térképekkel kapcsolatban feltétlenül meg kell említeni, hogy azokra ugyanúgy vonatkoznak az adatvédelmi szabályok, mint bármely ügyiratra. A készített térképeknél gondoskodni kell a megfelelő tárolásról (ügyirat, páncélszekrény stb.) vagy a megsemmisítésről. A www.police.hu honlapon elérhető térképek esetében kifejezetten azért szerepelnek 30 napos (egyes esetekben több) késleltetéssel a bűncselekményi értékek, hogy azok véletlenül se veszélyeztessék a nyomozás érdekét. Az Rzs NEO adatbázisa azonban naprakész, így külső személyek számára is akár releváns információkat tartalmazhat. A kutatási, oktatási stb. céllal készítendő térképek esetében a kapitányságvezetőtől szolgálati jegyen keresztül szükséges írásbeli engedélyt kérni!

Az adatvédelem következtében pedig a térképek készítésénél – akár csak az ügyirat rögzítésénél vagy adatlekérésnél – a felhasználói műveletek felügyeletét biztosító rendszer naplózása folyik, így mindig tudni kell bizonyítani az ügyszőzöttségét.³⁵

Ha néhány mondatban kívánjuk összegezni gondolatainkat a bűnözési térképezésről, akkor elmondhatjuk, hogy a bűnözési térképek egyedülálló megoldást kínálnak a rendvédelmi dolgozók számára a mindennapi munka során, az értékelő-elemző munkát végzőknek pedig egy olyan eszköz, amelyet nem nélkülözhetnek. A fentiek ellenére a térképek önmagukban nem fognak tudni egyetlen problémát sem megoldani, mert ahhoz az emberi tudásra, a kreativitásra és a rendvédelmi dolgozó áldozatos munkájára is nagy szükség van.

³³ 18/2011 ORFK-utastítás 43. pont: „Az ügyfeldolgozás, a rendőri intézkedések rögzítése során az ügy előadója köteles a releváns adatokat rögzíteni és karbantartani.”

³⁴ Sütő Ákos: A Robotzsaru (NEO) Integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer információvédelmi lehetőségei, *Hadtudományi Szemle*, 2016/2, 353–366.

³⁵ BIHONNÉ KIRÁLY Edit: *Robotzsaru NEO elektronikus iratkezelő rendszer*, a magyar rendőrség iratkezelő rendszerének felhasználói kézikönyve (1.1.0 verzió), Nyíregyháza, 2014, 306.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány első részében vázlatosan bemutattam az elemző-értékelő munka és a bűnözési térképezés főbb kapcsolódási pontjait. A bűnözési térképezés rövid történeti áttekintését követően ismertettem a legfontosabb fogalmakat, térképtípusokat és azok felhasználási területeit. A tanulmány gyakorlatias szemszögből közelítette meg a bűnözési térképezés kérdését, mivel konkrét példákon keresztül mutatta be a bűnelemzés vizuális megjelenítésének lehetséges eszközeit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALASSA Bence: Rendőrség és civil társadalom – Egy elhibázott viszony rövid története, *Rendvédelmi Füzetek*, Budapest, 2009.
2. BALASSA Bence – BEZSENYI Tamás: *Law Enforcement administration in criminal service*, Archibald Reiss Days, Volume, Belgrád, 2016.
3. BIHONNÉ KIRÁLY Edit: *Robotzsaru NEO elektronikus iratkezelő rendszer*, A magyar rendőrség iratkezelő rendszerének felhasználói kézikönyve (1.1.0 verzió), Nyíregyháza, 2014.
4. BÓI László: Organized Crime in the Set of Serial Crimes and the Necessity of Crime Analysis, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, Pécs, 2015.
5. BÓI László: *A szervezett bűnözés prezenciája a sorozat bűncselekmények elkövetésében és a bűnelemzés motivikus jelene* (megjelenés alatt).
6. ERDŐSI Sándor: Feljegyzés a bűnözési térképről, *Kriminálstatisztikai Értesítő*, 2002.
7. ERDŐSI Sándor: Régi-új javaslatok a bűnözés méréséhez, *Belügyi Szemle*, 2002/4.
8. ISTANOVSKI László: *Bűnelemzés a modern bűnüldözésben*, Patrocinium, Budapest, 2012.
9. KLINGHAMMER István – GERCSÁK Gábor: A tematikus térképek kialakulása, *Földrajzi Közlemények*, 2012.
10. MADAI Sándor: A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás. In: szerk. HORVÁTH M. Tamás: *Kilengések – Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013.
11. MADAI Sándor: Nem látom a fától az erdőt – Az erdőben jogellenes fakivágással elkövetett lopás alapkérdései, *Magyar Jog*, 2016/9.
12. MÁTYÁS Szabolcs: *Bűnözésföldrajz*, megjelenés alatt.
13. MÁTYÁS Szabolcs – SALLAI János: Kriminálgeográfia. In: szerk. RUZSONYI P.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*, NKE Kiadó, Budapest, 2014.
14. NYITRAI Endre: *Civilnyilvántartások a nyomozásban*, Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok-rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról, Pécs, 2014.
15. NYITRAI Endre: Bűnelemzés a nyomozásban, Modern kori veszélyek rendészeti aspektusai, *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, Pécs, 2015.
16. Főszerk. ORSZÁGH László: *Angol–magyar kéziszótár*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994.
17. PISKÓTI-KOVÁCS ZSUSZA: *A bűnözésföldrajz modern irányzatainak alkalmazási lehetőségei különböző területi szinteken*, PhD-értekezés, Miskolc, 2014.
18. PÖDÖR Andrea: *Bűnügyi statisztikai adatok térképi ábrázolása*, 2007. Forrás: www.geo.info.hu/portal2007/images/stories/dokumentumok/20071113_Podor_A.pdf (A letöltés időpontja: 2017. febr. 27.)
19. PÖDÖR Andrea: Bűnügyi statisztikai adatok és a bűnözéstől való félelem összehasonlítása Kalocsa példáján. In: szerk. BALÁZS Boglárka: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában V.: Térinformatikai konferencia és szakkiallítás*, 2014.

20. PÓDÖR Andrea: Kartogramok alkalmazásának vizsgálata bűnügyi adatok példáján. In: szerk. LÓKI József: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában IV.: Térinformatika Konferencia és Szakkiállítás*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013.
21. PÓDÖR Andrea: A térinformatika alkalmazásának elvi lehetőségei az önkormányzati bűnmegelőzési stratégia kialakításában. In: szerk. MÁRKUS Béla – SZEPES András – ENGLER Péter – Dr. JANCSÓ Tamás: *Földméréstől a geoinformatikáig: 45 éves a GEO*, Nyugat-magyarországi Egyetem Geoinformatika Kar, Székesfehérvár, 2007.
22. PÓDÖR Andrea: *Térinformatikai alapú bűnmegelőzési stratégia*, RTF, 2007.
23. SÜTŐ Ákos: Robotzsaru (NEO) Integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer információvédelmi lehetőségei, *Hadtudományi Szemle*, 2016/2.
24. TIHANYI Miklós: Rendészeti bűnmegelőzés, *Magyar Rendészet*, 2007/7.
25. TIHANYI Miklós: A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség, *Belügyi Szemle*, 2013/6.
26. TÓTH Antal: *A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében*, doktori értekezés, Debreceni Egyetem Földtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2007.
27. UNGER János: *Bevezetés a térképészetbe*, JATE Press, 1994.
28. VÁRI Vince: A Data Envelopment Analysis alkalmazása a bűnüldözés relatív hatékonyságának hazai modellezésére. In: szerk. GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán: *Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2015.

Jogsabályok

- a Magyar Köztársaság Rendőrsége Bűnelemzési Szabályzatának kiadásáról szóló 13/2001. (X. 2.) ORFK-utasítás
- a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól szóló 18/2011 ORFK-utasítás

Dr. Máttyás Szabolcs PhD (matyas.szabolcs@uni-nke.hu) rendőr őrnagy, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Kriminálisztikai Intézet Bűnügyi Stratégiai Tanszékének adjunktusa, a Rendészettudományi Doktori Iskola tudományos titkára. A szerző fő kutatási területe a bűnözés térbeliségének a vizsgálata, ezen belül pedig a bűnözésföldrajz és az ezzel kapcsolatos kriminálisztikai területek (bűnözési térképezés, forró pontos rendészet, rendészettudományi térinformatika, prediktív rendészet). A témában eddig több mint negyven publikációja jelent meg. A *Bűnözésföldrajz* című egyetemi jegyzetének megjelenése folyamatban van.

Ágnes Orosz

DEVELOPMENT OF WELFARE STATE THEORY: A REVIEW OF THE LITERATURE¹

Dr. Ágnes Orosz, Assistant Professor, National University of Public Service, Research Fellow, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences (MTA KRTK VGI), oroszagnes@uni-nke.hu

The already existing challenges of the welfare state, the new social risks and aging population are coupled with the new phenomena of financial crisis, Euro-crisis, debt crisis and the lack of economic growth that has followed in recent years since leads to converging and diverging welfare outcomes as well. Welfare state retrenchment dominates politics today, strict austerity policies have been widely adopted in Europe since 2008. For a better understanding of the current pressures on the welfare states the paper reviews the historical development and the theoretical arguments against and in favour of the concept.

KEYWORDS:

welfare state, welfare state recalibration, a review of the literature, new social risks

¹ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled “Public Service Development Establishing Good Governance” in István Egyed Postdoctoral Program.

1. INTRODUCTION

The financial and economic crisis has led to “an ongoing legacy of turbulence in the Euro zone”.² The severe indebtedness problem in some parts of the European Union and the lack of economic growth that has followed in the years since, combined with the already existing challenges of aging population, has the inevitable consequence or assumption that the universalist and generous welfare states are no longer sustainable. In light of these processes the paper reviews the evolution of the welfare state in theory for a better understanding of its current challenges.

“Once societies attain certain thresholds of economic development, all begin to pass social security, health and other forms of welfare legislation, and over time they devote an increasing share of the public purse to these programs.”³ Castles described this problem as how modern welfare states cope with the self-contradiction that while providing welfare services they are also generating increased demand for them. Welfare retrenchment or recalibration is an inevitable process.⁴

The structure of the article is as follows. The next section reviews the different definitions of the welfare state. There follows the historical overview of the evolution of the welfare state and the assessments of critical arguments. The main findings are summarized in the conclusion part.

2. DEFINING THE WELFARE STATE

The concept of welfare state is highly debated and discussed in economic literature, moreover, there is no universally accepted definition, nor is there one that suits all purposes (including the measurement issues and the compilation of statistics). Nicholas Barr emphasized that the concept of welfare state can be understood as a mosaic: “with diversity both in its source and in the manner of its delivery”.⁵ The use of the expression welfare has always been inexact, that is why a clear description is necessary regarding the object of the paper.

² OBSTFELD, M.: *Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 493, Brussels, 2013, 1.

³ COX, R. H.: *The Development of the Dutch Welfare State*. In: *Workers' Insurance to Universal Entitlement*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993, 9.

⁴ CASTLES, F. G.: *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁵ BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1987, 5.

As for welfare⁶ itself, there is no generally accepted definition of the welfare state. This theoretical debate can be concluded with Richard Titmuss' words: "I am no more enamoured of the indefinable abstraction of the 'Welfare State' than I was some twenty years ago [...]. Generalized slogans rarely induce concentration of thought: more often they prevent us from asking significant questions about reality".⁷

The Oxford Dictionary can be used as an ideal starting point to define the welfare state: "a system whereby the state undertakes to protect the health and well-being of its citizens, especially those in financial or social need, by means of grants, pensions, and other benefits".⁸

The concept of "The Welfare State", which appeared in the 1940's, is generally accepted as a wider definition of the role of the State in the field of social and economic policy. Most scholars of the subject, whether on the right or left politically, take it to mean a more positive and purposeful commitment by the government.⁹

Myrdal concluded that, "in the last half-century, the State, in all the rich countries in the Western world, has become a democratic "Welfare State", with fairly explicit commitments to the broad goals of economic development, full employment, equality of opportunity for the young, social security, and protected minimum standards as regards not only income, but nutrition, housing, health and education, for people of all regions and social groups".¹⁰

Briggs provided an early and famous definition of the welfare state: i.e. a state in which "power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions –first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies' (for example: sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services".¹¹

⁶ The definition problem of welfare can be well represented with the fact that it is outside the scope of *The Welfare State Reader* or *The Oxford Handbook of The Welfare State*. The introductory part of the Handbook starts with welfare state as a key element to modern democracy and its emergence and evolution (WHITE, 2010, 19) as well as in the *Welfare State Reader*. Welfare is described only in connection with other expressions, such as welfare regimes, welfare capitalism or welfare state; there is no discussion of the concept itself (GREVE, 2008). The problem of defining welfare arises from the fact that it is used in several disciplines as well. For example looking at welfare merely in a biological point of view, divorced from social circumstances means how many calories, vitamins or how much water is needed for survival (SPICKER, 1995, 19), or it is totally different understanding welfare "from a sociological or social policy perspective" (GREVE, 2008, 54) or from economic angles.

⁷ TITMUSS, R. M.: *Welfare State and Welfare Society*. In: ed. ABEL-SMITH, B. and TITMUSS, K.: *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard Titmuss*, Allen and Unwin, London, 1987, 141.

⁸ Oxford Dictionary: Welfare state, 2017. Available at en.oxforddictionaries.com/definition/welfare_state accessed on 20-02-2017.

⁹ TITMUSS, R. M.: *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London, 1958.

¹⁰ MYRDAL, G.: *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven, 1960, 45.

¹¹ BRIGGS, A.: The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of Sociology*, 2(1961)/2, 228.

The first two conditions are concerned with minimum standards, and can be met by a “social service state”, but the third goes beyond this approach bringing the idea of optimum rather than minimum.

Titmuss gave a functionalist definition for the welfare state: “all collectively provided resources are deliberately designed to meet certain socially recognized ‘needs’; they are manifestations, first, of society’s will to survive as an organic whole, and secondly, of the expressed wish of all the people to assist the survival of some”.¹²

One of the most well-known scholars of the welfare state is Esping-Andersen, whose definition entails that social citizenship constitutes the core idea of the welfare state.¹³ Esping-Andersen gave a simple definition: welfare state “involves state responsibility for securing some basic modicum for welfare for its citizens”.¹⁴

The definition carried out by Goodin distinguishes the welfare state from other sorts of state: “the welfare state is a system of compulsory, collective, and largely nondiscretionary welfare provision”¹⁵ which “intervenes (a) in a market economy (b) to meet certain of people’s basic needs (c) through relatively direct means”.¹⁶

Welfare state can therefore be understood “as a shorthand for the state’s role in education, health, housing, poor relief, social insurance and other social services”¹⁷ in developed capitalist states. Several different combinations of programmes and policies constitute the welfare state. “In broad terms the modern welfare state comprises cash benefits and benefits in kind. The latter embraces a wide range of activities that can include education, medical care, and more general forms of care for the infirm, the mentally or physically handicapped, and children in need of protection.”¹⁸

There is a wide range of definitions of the welfare state, Veit-Wilson concluded that “theoreticians of the welfare state have failed to develop a dynamically discriminating criterion of a welfare state”,¹⁹ consequently each author dealing with the given subject has to stick himself or herself to a favourable definition which fits the purpose of the research.

Throughout the paper, welfare state refers to the social welfare provision through the agency of the state.²⁰ Broadly, the welfare state is considered to be “a particular form of state, a distinctive form of polity or a specific type of society”.²¹

¹² TITMUSS, R. M.: *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London, 1958, 39.

¹³ MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

¹⁴ ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ., 1990, 18–19.

¹⁵ GOODIN, R. E.: *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1988, 12.

¹⁶ *Ibid.*, 11.

¹⁷ GINSBURG, N.: *Class, Capital and Social Policy*, Macmillan, London, 1979, 3.

¹⁸ BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press 5th Edition, Oxford, 2012, 8.

¹⁹ VEIT-WILSON, J.: States of Welfare: A Conceptual Challenge, *Social Policy & Administration*, 34(2000)/1, 22.

²⁰ PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991, 6–7.

²¹ PIERSON, C.: Theory in British Social Policy. In: eds. PIERSON, C. – ELLISON, N.: *Developments in British Social Policy*, Macmillan, London, 1998, 7.

3. THE WELFARE STATE IN HISTORICAL PERSPECTIVE

Welfare theory has roots that extend far into history, so the historical overview of the evolution of the welfare state is essential to be part of the review of the literature.²²

The development of social insurance was a gradual process and a significant administrative and political innovation.²³ The origins of the welfare state date back to the end of the nineteenth century and are linked to the significant societal, economic and political changes caused by the Great Transformation of that time. Industrialisation, urbanisation, population growth and even the rise of capitalism indicated changes that “undercut the traditional forms of welfare provision offered by family networks, charity organizations, feudal ties, guilds, municipalities, as well as churches”.²⁴ These societal changes were coupled with increased level of productivity which made it possible to provide the necessary resources for these new social needs.

The first example for welfare entitlements is the introduction of social insurance in the 1880s in Imperial Germany by Otto von Bismarck, Chancellor of the Reich based on the Prussian idea of social insurance from the 1840s onwards.²⁵ The German social insurance scheme was imitated by other nations; it was a salient example, and less than two decades thereafter, social insurance laws had appeared in most countries of Western Europe, and after the First World War it also appeared outside Europe, in Australia, Canada, the United States and Japan as well.²⁶ In Western countries, these early laws meant the expansion of welfare states and the development of social citizenship,²⁷ leading to the 20th century transformation of citizens’ life conditions.

The introduction of social protection meant a breakthrough in the history of the nation states which was added to their existing functions of protecting their populations and modernization (investment in infrastructure and communications to promote economic development). Social insurance was a core element of this new state role, but governments began to be involved in other social issues as well, such as public education and health, worker protection, factory inspection and protection against child-labour, the length of working hours and relations between employers and workers.²⁸

The Great Depression triggered new forms of government-intervention in social and economic life, especially in Sweden and the US,²⁹ defining “New Deal as social democratic as the contemporary Scandinavian social democracy”.³⁰ During the interwar period, social

²² FITZPATRICK, T.: *Welfare Theory: An Introduction*, Palgrave, New York, 2001, 196.

²³ PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991.

²⁴ CASTLES, F. G. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – OBINGER, H. – PIERSON, C.: Introduction. In: eds. CASTLES et al.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, Chapter 1, 2010, 1–15.

²⁵ KUHNLE, S. – SANDER, A.: The Emergence of the Western Welfare State. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – PIERSON, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 5, Oxford, 2010, 61–80.

²⁶ BRIGGS, A.: The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of Sociology*, 2(1961)/2, 221–258.

²⁷ MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

²⁸ KUHNLE, S. – SANDER, A.: *The Emergence of the Western Welfare State*, 2010.

²⁹ PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991, 117–118.

³⁰ ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1990, 28.

insurance and protection provided by the state were extended in three ways: in terms of the scope of risks, the coverage of the population and through an increased compulsory provision.³¹

The modern welfare state was shaped by the Great Depression and the preparations and the outbreak of the World War II. The period of 1918–1940 can be defined as “consolidation and development” and in which the obstacles to the welfare state expansion after 1945 were removed.³² The wartime experiences can be understood as basis for national solidarity and increased social policy efforts, except in the United States. From the 1940s onwards, the concept of the welfare state became common.³³ During this time period the famous British Beveridge Report of 1942 described the welfare state “as the new idea of citizenship in a democratic society, which combines political and social rights”.³⁴

The post-war period can be divided into an expansion phase from 1945 to the first oil crisis in 1973 and a retrenchment phase afterwards.³⁵ The whole period between 1945 and 1975 can be characterised as the thirty years “Golden Age” of the welfare state, with the phase of major growth and expansion of social expenditures from 1960 onwards.³⁶ Typically, the mid-1970s and early 1980s can be identified as turning points in the history of the welfare states. Due to the economic and labour market impacts of the increasing oil prices, governments switched from expansion towards cutbacks.³⁷ The oil crises resulted in significant cuts and social expenditures restructuring.

Huber and Stephens defined three sub-periods of the retrenchment phase of 1973 and onwards: 1973–1979, 1980–1990 and 1990–2000. The first sub-period is characterised with new emerging challenges as a consequence of the two oil crises. The second phase’ trait is the need for structural measure beside cyclical ones was recognized by policymakers. The 1990s as a phase is marked by the demise of state socialism and EU integration.³⁸

What factors lie behind the growing need for retrenchment, what challenges have the welfare state been facing since 1973. There are three retrenchment hypotheses which explain these factors. (1) The hypothesis of an early onset of the retrenchment phase which describes the pressure on the welfare state with the oil crisis of 1973/74, the shifts in international trade relations and the demise of the Bretton Woods system of fixed exchange rates. (2) According to

³¹ KUHNLE, S. – SANDER, A.: The Emergence of the Western Welfare State. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – PIERSON, C. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 5, Oxford, 2010, 61–80.

³² PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991, 116.

³³ KUHNLE, S. – SANDER, A.: *The Emergence of the Western Welfare State*, 2010.

³⁴ INGLOT, T.: *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge University Press, Cambridge, MA, 2008, 22.

³⁵ NULLMEIER, F. – KAUFMANN, F.-X.: Post-War Welfare State Development. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – K. C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 6, Oxford, 2010, 81–101.

³⁶ PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991, 125–140.

³⁷ CLASEN, J.: *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

³⁸ HUBER, E. – STEPHENS, J. D.: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.

the globalisation hypothesis the initial phase of economic globalisation enforced retrenchment. Welfare state expansion is no longer possible. (3) As the post-industrialism hypothesis argues, technological changes, the rise of the service economy and the knowledge society as well as the social developments shaped by the restructuring of labour markets are more important than the globalisation itself. These changes create new social risks which require the transition from the “industrial welfare state” to the “post-industrial welfare state”.³⁹

Although welfare state is under pressure, cutting back social spending is difficult, retrenchment follows different patterns than expansion and the welfare state cannot be isolated from broad social development, consequently it has undergone changes like other institutions.⁴⁰

To sum up, it can be concluded that there is a general trend of decreasing public revenues; however, as a consequence of the unfavourable recent economic processes there is an increasing demand for welfare services. As disproving the retrenchment hypothesis the terminology has been changed from retrenchment to restructuring which is a major shift in welfare state literature.⁴¹

Unequivocally the global financial crisis of 2008/2009 has had a significant impact on welfare state development, on the one hand consolidation of public finances might enforce public expenditure cuts, on the other hand as a consequence of worsening economic and employment situations there is an increasing demand for social protection schemes. There are different paths how welfare states cope with the new challenges.

4. CRITIQUE AND PRESSURES ON THE WELFARE STATES

Welfare state and the idea of social justice are inseparable. Changes in the nineteenth century brought capitalism. To understand the welfare state itself, it is essential to look at welfare state theory in the context of capitalism. “The welfare state is set in the context of a market economy”,⁴² with the specific function of modifying “the play of the market forces”.⁴³ It is really important to note that the welfare state “did not reject the capitalist market economy”.⁴⁴ In the following, the first critics of the welfare state will be briefly summarized.

The main idea behind libertarian views is that institutions of free markets and private property maximize welfare. Libertarian theorists argue against state intervention not on moral grounds, but on its negative impact on welfare.⁴⁵

³⁹ NULLMEIER, F. – KAUFMANN, F.-X.: *Post-War Welfare State Development*, 2010, 23.

⁴⁰ PIERSON, P.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001a.

⁴¹ PIERSON, P.: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: ed. PIERSON P.: *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001b, 410–456.

⁴² GOODIN, R. E.: *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1988, 7.

⁴³ BRIGGS, A.: The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of Sociology*, 2(1961)/2, 228.

⁴⁴ MARSHALL, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964, 298.

⁴⁵ BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press 5th Edition, Oxford, 2012.

The first well-known opponent of the welfare state is Hayek. At the core of his criticism lies the idea how wealth redistribution is used in order to achieve social justice. Distributive justice “cannot be derived from general rules”, it requires resources to be centrally allocated according to “particular aims and knowledge of the planning authority” leading to the “command economy”.⁴⁶ Hayek’s general critique of the welfare state touched the topics of social security and taxation and redistribution. He argued that the welfare state’s social security and taxation policies are coercive, however it should be the state’s main role to secure freedom while avoiding coercing citizens and preventing them from coercing each other.⁴⁷ Hayek’s argument was not simply against the welfare state, because its conception “has no precise meaning”, rather against its “contradictory elements” which cost much more than “people imagine or would be willing to bear”.⁴⁸ Individual freedom constructs the core element of libertarian theories; the desire for “greater equality” will reduce or destroy liberty.⁴⁹

For Friedman individual freedom has a primary value, and he argued against the coercive power of the government as well. According to his views, the major functions of the governments “must be to protect our freedom both from the enemies outside our gates and from our fellow-citizens: to preserve law and order, to enforce private contracts, to foster competitive markets”⁵⁰. In Friedman’s and Hayek’s views the state has no distributional role, only in case of certain public goods and for strictly limited measures to ease poverty.⁵¹

This idea re-emerged with the New Right, written by one of the most prominent scholars of this area; Murray argued that despite increasing social expenditures, poverty was aggravated in the US after 1965.⁵² This led to the shift in thinking that individuals are responsible for their own well-being. Goodin contradicted to New Rightists’ arguments on a normative basis, providing an ethical defence of the welfare state’s basic institutions. Goodin repudiated the three main critical themes (economic, moralistic and social-psychological) of the New Rightists, such as (1) “social welfare measures undermine economic efficiency”⁵³ and welfare state “is being indirectly self-defeating, undermining its own goals”;⁵⁴ (2) welfare state is “moralistic, drawing on ethical notions of moral deserts, of freedom or of self-reliance”⁵⁵ and “welfare state transfers [...] are collective, coerced, one-way”;⁵⁶ and (3) “welfare programs have done more to create

⁴⁶ HAYEK, F. A. von: *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, IL., 1960, 232.

⁴⁷ MILLER, E. F.: *Hayek’s The Constitution of Liberty. An Account of its Argument*, The Institute of Economic Affairs, London, 2010.

⁴⁸ HAYEK, F. A. von: The Meaning of the Welfare State. In: eds. PIERSON, C. – CASTLES, F. G.: *The Welfare State Reader*, 2000, 90–92.

⁴⁹ HAYEK, F. A. von: *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944, 82.

⁵⁰ FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962, 2.

⁵¹ BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press 5th Edition, Oxford, 2012.

⁵² MURRAY, C. A.: *Losing Ground: American Social Policy, 1985–1980*, Basic Books, New York, 1984.

⁵³ GOODIN, R. E.: *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1988, 229.

⁵⁴ *Ibid.*, 257.

⁵⁵ *Ibid.*, 278.

⁵⁶ *Ibid.*, 306.

dependency than to cure it”.⁵⁷ Goodin offered an argument in favour of policies aiming at “minimum protection” rather than “equal protection” of what might be regarded as “minimal welfare state”.⁵⁸

A vast part of welfare state literature deals with globalisation and welfare state linkages. In line with a major part of this literature, increased capital mobility reduces governments’ room to maintain generous social policies. There are economic and political channels through which globalisation influences domestic welfare policies.⁵⁹ The first linkage rests on the economic logic that capital seeks the most profitable rate of return on investment, so capital mobility influences policymakers’ scope of social policies through markets. The political logic of globalisation argues that capital mobility (as consequence of globalisation) may contribute to welfare state retrenchment through democratic politics. The main argument of mobile businesses and their interest associations is that welfare state negatively affects profit, investments and jobs, putting pressure on governments to cut social expenditures.⁶⁰ This wave of the literature is called the *globalist school*. Its main argument is that internalisation of the economy threatens welfare state.

The globalist school was extremely popular, but in the mid-nineties globalisation sceptics gained attention. Their views are mainly built on Cameron’s argument⁶¹ that increased trade is associated with the expansion of public economy.⁶² After World War II a multilateral international regime of “embedded liberalism” emerged in which trade liberalisation was coupled with salient government interventionism and social insurance.⁶³ Globalisation and internalisation have not generated significant cuts in social spending;⁶⁴ governments maintain social insurance against the new risks.⁶⁵ Rodrik demonstrated that both in developed and developing countries, high level of trade is associated with generous social policies.⁶⁶

The two confronting lines of the theory raise the question why the welfare state has been under constant pressure, if not because of globalisation. The *revisionist school* has offered a distinct answer: troubles of the welfare state are largely self-inflicted. Social programs introduced during the last decades have come to full maturation. These extended government

⁵⁷ Ibid., 332.

⁵⁸ Ibid., 16.

⁵⁹ SWANK, D.: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

⁶⁰ SWANK, D.: Withering welfare? Globalisation, Political Economic Institutions and Contemporary Welfare States. In: ed. WEISS, L.: *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Chapter 3, Cambridge, 2003, 58–82.

⁶¹ CAMERON, D.: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, 72(1978)/4, 1243–1261.

⁶² See also KATZENSTEIN, P.: *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.

⁶³ RUGGIE, J. G.: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System, *International Organization*, 36(1982)/2, 379–415.

⁶⁴ GARRETT, G.: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press, New York, 1998a.

⁶⁵ GARRETT, G.: Global Markets and National Policies: Collision Course or Virtuous Circle, *International Organization*, 52(1998)/4, 787–824.

⁶⁶ RODRIK, D.: Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106(1998)/5, 997–1032.

commitments produce persistent budgetary pressures and a marked loss of policy flexibility, making any welfare state reform inherently difficult.⁶⁷

The debate on the linkages and impacts between globalisation and the welfare state has turned to a full circle with the revisionist position. Genschel argued that globalisation is far from causing these troubles, but it also is part of their solution. “The disciplinary power of international markets helps governments check the vicious dynamics of welfare policy and thus contributes to saving the welfare state from itself”.⁶⁸

Other scholars argue that many pressures on the welfare state are wrongly attributed to globalisation. For example, “post-industrialisation”, transition into a service-based economy is a more crucial impetus of the recent changes than globalization.⁶⁹

At the end of the 20th century the welfare state was challenged by three interlinking factors,⁷⁰ namely globalization, demographic changes, and new social risks.⁷¹ Individuals and the society face a new set of risks which is the result of changes in external and internal conditions, encompassing technological shifts, international competition, demographic aging, migration and the break-up of traditional family structures.⁷² Global economy of the twenty-first century is characterised by rapid changes putting the European welfare states under constant pressure to adapt.⁷³ The reform of the social policy and labour market is inevitable.⁷⁴ Beside the above mentioned socio-economic risks and challenges, the welfare state has to cope with fiscal austerity. The difficulties of the welfare state are not unprecedented, the decline of economic growth during the nineties posed challenges to the welfare state.⁷⁵ In the forthcoming, the major challenges will be listed which give rise to reforms of the welfare state.

First reason for an impasse of public finances is described by the Wagner’s “law”. Adolph Wagner formulated a “Law of expanding state expenditures”, highlighting the growing importance of government activity and expenditures as an inevitable feature of a “progressive” state.⁷⁶ A modern formulation of Wagner’s “law” was proposed by Bird: as per capital income

⁶⁷ FERRERA, M. – RHODES, M.: Building a Sustainable Welfare State, *West European Politics*, 23(2000)/2, 257–282.

⁶⁸ GENSCHEL, P.: Globalization and the Welfare State: A Retrospective. *Journal of European Public Policy*, 11(2004)/4, 616.

⁶⁹ IVERSON, T.: The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics. In: ed. PIERSON, P.: *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 2, Oxford, 2001, 45–79.

⁷⁰ PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 2007.

⁷¹ For detailed analysis on the topic see: Armingeon and Bonoli (2006).

⁷² The detailed analysis of these factors lies outside the scope of the dissertation.

⁷³ AIGIGNER, K.: New Challenges for the European Model and How to Cope with It. In: eds. BIENKOWSKI, W. – Brada, J. C. – RADLO, M.-J.: *Growth Versus Security: Old and New Members’ Quest for a New Economic and Social Model*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2007, 159–177.

⁷⁴ SAPIR, A.: Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44(2006)/2, 369–390.

⁷⁵ PIERSON, P.: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, *Journal of European Public Policy*, 5(1998)/4, 539–560.

⁷⁶ WAGNER, A.: *Finanzwissenschaft*, C. F. Winter, Leipzig, 1883.

rises in industrialized nations, their public sectors will grow in relative importance.⁷⁷ Summing up, demand for welfare services tends to increase faster than income.

Second source of pressure on welfare states is referred to as Baumol's "law". Baumol and Bowen argued that productivity in the production of welfare services tends to increase at a lower rate, if at all, than in the production of goods or other services.⁷⁸ It means that the labour-intensive welfare services would become increasingly more expensive, imposing high levels of fiscal stress.⁷⁹

The two phenomena taken together imply a tendency for higher expenditure growth on welfare services than GDP growth over time. As long as the production of these services remains in the public domain, or as long as they are tax-financed, the tax burden must also exhibit a tendency to rise continuously with GDP. This is a continuous problem of the welfare state that we have been living with for decades now.⁸⁰

Crisis and economic recession affect the operation of the welfare states. The main task of the welfare state is to help those who suffer job loss or income loss. Social policy is about protecting individuals from their vulnerabilities to risks of all kinds.⁸¹ As a result, well-functioning systems of social protection increase spending in times of recession, and scale it back as the economy recovers.⁸² In successful welfare states social policy tools might operate as an effective "automatic stabiliser".⁸³

5. CONCLUDING REMARKS

The concept of welfare state is highly debated and discussed in economic literature, moreover, there is no universally accepted definition, nor is there one that suits all purposes. The paper has collected the major definitions and the difficulties of constructing a widely accepted definition of the welfare state. For a better understanding of the current pressures on the welfare states it is crucial to review the theoretical arguments against and in favour of the concept. Welfare theory has roots that extend far into history, so the historical overview of the evolution of the welfare state has been an essential part of the paper.

⁷⁷ BIRD, R. M.: Wagner's Law of Expanding State Activity, *Public Finance*, 26(1971)/1, 1–26.

⁷⁸ BAUMOL, W. J. – BOWEN, W. G.: On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems, *The American Economic Review*, 55(1965)/1/2, 495–502.

⁷⁹ SCHWARTZ, H.: Round up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In: ed. PIERSON, P.: *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 1, Oxford, 2001, 17–44.

⁸⁰ ANDERSEN, T. M. – HOLMSTRÖM, B. – HONKAPOHJA, S. – KORKMAN, S. – SÖDERSTRÖM, H. T. – VARTIAINEN, J.: *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks*, Taloustieto, Helsinki, 2007.

⁸¹ CASTLES, F. G.: Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State, *Journal of European Social Policy*, 20(2010)/2, 91–101.

⁸² MATSAGANIS, M.: The Crisis of the Welfare State in Northern Mediterranean Countries. In: IEMed Mediterranean Yearbook 2013, European Institute of the Mediterranean (IEMed), 2013, 270–273.

⁸³ BASSO, G. – DOLLS, M. – EICHHORST, W. – LEONI, T. – PEICHL, A.: The Effects of the Recent Economic Crisis on Social Protection and Labour Market Arrangements Across Socio-Economic Groups, *Intereconomics*, 47(2012)/6, 217–223.

Since the end of the 20th century welfare states in general, and in the European Union in particular, have been constantly challenged by globalization, demographic changes, and new social risks. Moreover, individuals and the society face a new set of risks which is the result of changes in external and internal conditions, encompassing technological shifts, international competition, demographic aging, migration and the break-up of traditional family structures. Global economy of the twenty-first century is characterised by rapid changes putting the European welfare states under constant pressure to adapt.

These challenges are accompanied by the harmful effects of the current financial and economic crisis. The challenges the welfare states have to face are the same; however, the welfare states react differently. Crisis in general enforces welfare state retrenchment in those countries in which economic recession has been dramatic and recovery has been slow and unsteady. In general, there is need for recalibration of the welfare state towards new social risks and in favour of less protected groups.

REFERENCES

1. AIGIGNER, K.: New Challenges for the European Model and How to Cope with It. In: eds. BIENKOWSKI, W. – Brada, J. C. – RADLO, M.-J.: *Growth Versus Security: Old and New Members' Quest for a New Economic and Social Model*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2007, 159–177.
2. ANDERSEN, T. M. – HOLMSTRÖM, B. – HONKAPOHJA, S. – KORKMAN, S. – SÖDERSTRÖM, H. T. – VARTIAINEN, J.: *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks*, Taloustieto, Helsinki, 2007.
3. ARMINGEON, K. – BONOLI, G.: *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Routledge, London/New York, 2006.
4. BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1987,
5. BARR, N.: *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press 5th Edition, Oxford, 2012.
6. BASSO, G. – DOLLS, M. – EICHHORST, W. – LEONI, T. – PEICHL, A.: The Effects of the Recent Economic Crisis on Social Protection and Labour Market Arrangements Across Socio-Economic Groups, *Intereconomics*, 47(2012)/6, 217–223.
7. BAUMOL, W. J. – BOWEN, W. G.: On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems, *The American Economic Review*, 55(1965)/1/2, 495–502.
8. BIRD, R. M.: Wagner's Law of Expanding State Activity, *Public Finance*, 26(1971)/1, 1–26.
9. BRIGGS, A.: The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of Sociology*, 2(1961)/2, 228.
10. CAMERON, D.: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, 72(1978)/4, 1243–1261.
11. CASTLES, F. G.: *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
12. CASTLES, F. G.: Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State, *Journal of European Social Policy*, 20(2010)/2, 91–101.
13. CASTLES, F. G. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – OBINGER, H. – PIERSON, C.: Introduction. In: eds. CASTLES et al.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, Chapter 1, 2010, 1–15.
14. CLASEN, J.: *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
15. COX, R. H.: The Development of the Dutch Welfare State. In: *Workers' Insurance to Universal Entitlement*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993, 9.
16. ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ., 1990.
17. FERRERA, M. – RHODES, M.: Building a Sustainable Welfare State, *West European Politics*, 23(2000)/2, 257–282.
18. FITZPATRICK, T.: *Welfare Theory: An Introduction*, Palgrave, New York, 2001.
19. FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962.

20. GARRETT, G.: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press, New York, 1998.
21. GARRETT, G.: Global Markets and National Policies: Collision Course or Virtuous Circle, *International Organization*, 52(1998)/4, 787–824.
22. GENSCHEL, P.: Globalization and the Welfare State: A Retrospective. *Journal of European Public Policy*, 11(2004)/4, 616.
23. GINSBURG, N.: *Class, Capital and Social Policy*, Macmillan, London, 1979.
24. GOODIN, R. E.: *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1988.
25. GREVE, B.: What is Welfare? *Central European Journal of Public Policy*, 2(2008)/1, 50–73.
26. HAYEK, F. A. von: *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944.
27. HAYEK, F. A. von: *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, IL., 1960.
28. HAYEK, F. A. von: The Meaning of the Welfare State. In: eds. PIERSON, C. – CASTLES, F. G.: *The Welfare State Reader*, 2000, 90–92.
29. HUBER, E. – STEPHENS, J. D.: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.
30. IVERSON, T.: The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics. In: ed. PIERSON, P.: *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 2, Oxford, 2001, 45–79.
31. KATZENSTEIN, P.: *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.
32. KUHNLE, S. – SANDER, A.: The Emergence of the Western Welfare State. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – PIERSON, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 5, Oxford, 2010, 61–80.
33. MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.
34. MARSHALL, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.
35. MATSAGANIS, M.: The Crisis of the Welfare State in Northern Mediterranean Countries. In: *IEMed Mediterranean Yearbook 2013*, European Institute of the Mediterranean (IEMed), 2013, 270–273.
36. MILLER, E. F.: *Hayek's The Constitution of Liberty. An Account of its Argument*, The Institute of Economic Affairs, London, 2010.
37. MURRAY, C. A.: *Losing Ground: American Social Policy, 1985–1980*, Basic Books, New York, 1984.
38. MYRDAL, G.: *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven, 1960.
39. NULLMEIER, F. – KAUFMANN, F.-X.: Post-War Welfare State Development. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – K C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 6, Oxford, 2010, 81–101.

40. OBSTFELD, M.: *Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 493, Brussels, 2013.
41. Oxford Dictionary: Welfare state, 2017. Available at en.oxforddictionaries.com/definition/welfare_state accessed on 20-02-2017
42. PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 1991.
43. PIERSON, C.: Theory in British Social Policy. In: eds. PIERSON, C. – ELLISON, N.: *Developments in British Social Policy*, Macmillan, London, 1998, 17–30.
44. PIERSON, C.: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge, 2007.
45. PIERSON, P.: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, *Journal of European Public Policy*, 5(1998)/4, 539–560.
46. PIERSON, P.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
47. PIERSON, P.: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: ed. PIERSON, P.: *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 410–456.
48. RODRIK, D.: Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106(1998)/5, 997–1032.
49. RUGGIE, J. G.: *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System*, *International Organization*, 36(1982)/2, 379–415.
50. SAPIR, A.: Globalization and the Reform of European Social Models, *Journal of Common Market Studies*, 44(2006)/2, 369–390.
51. SPICKER, P.: *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, London, 1995.
52. SWANK, D.: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
53. SWANK, D.: Withering Welfare? Globalisation, Political Economic Institutions and Contemporary Welfare States. In: ed. WEISS, L.: *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Chapter 3, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 58–82.
54. SCHWARTZ, H.: Round up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In: ed. PIERSON, P.: *The New Politics of Welfare State*, Chapter 1, Oxford University Press, Oxford, 2001, 17–44.
55. TITMUSS, R. M.: *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London, 1958.
56. TITMUSS, R. M.: Welfare State and Welfare Society. In: ed. ABEL-SMITH, B. and TITMUSS, K.: *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard Titmuss*, Chapter 8, Allen and Unwin, London, 1987, 141–156.
57. VEIT-WILSON, J.: States of Welfare: A Conceptual Challenge, *Social Policy & Administration*, 34(2000)/1, 1–25.
58. WAGNER, A.: *Finanzwissenschaft*, C. F. Winter, Leipzig, 1883.

59. WHITE, S.: Ethics. In: eds. CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – PIERSON, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Chapter 2, Oxford, 2010, 19–32.

Dr. Ágnes Orosz (oroszagnes@uni-nke.hu) Assistant Professor, National University of Public Service, Research Fellow, Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences (MTA KRTK VGI).

Ajmal Waheed – Taqveem Tayyasar Zahra

IMPACT OF TURNOVER ON THE REMAINING EMPLOYEE’S ORGANIZATIONAL COMMITMENT, JOB SATISFACTION AND JOB STRESS

Ajmal Waheed, PhD, Corresponding Author, Present Position: International Chair of Public Management, Faculty of Science of Public Governance and Administration, National University of Public Service, Budapest, Hungary; Permanent Position: Full Professor, School of Management Sciences, Quaid-e-Azam University, Islamabad, Pakistan, awkhan2@yahoo.com

Taqveem Tayyasar Zahra, PhD Candidate, School of Management Sciences, Quaid-e-Azam University, Islamabad, Pakistan, taqveemtz@gmail.com

The organizations providing services are facing a significant challenge of turnover of their employees. This paper is aimed at to study effects of employee’s turnover on remaining organization’s employees commitment, job stress and job satisfaction level. To conduct survey the questionnaires are distributed to teachers in three universities in Punjab, Pakistan. 80 teachers from three universities have participated and filled the questionnaires developed for data collection. Convenience sampling technique was adopted to collect data. Findings of the study show that turnover of teacher’s affect commitment and job satisfaction of other teachers to some extent but it does not affect their job stress level. Thus, the factors that affect job stress level of teachers are other then turnover of colleagues. This study adds the knowledge to understand the job related issues of academic staff in the context of Pakistan.

KEYWORDS:

academic staff, employee turnover, employee commitment, job stress, job satisfaction

1. INTRODUCTION

The costs associated with the reduced productivity because of labour turnovers account for two third of the total cost of turnover in an organization.¹ In services organizations, frontline employees are their basic competitive edge.² As it is a commonly known concept that the delivery of services depends on the employees delivering it. An important issue for services organizations is to retain those service employees; most important is to retain the employees which are very good in providing services to customers. Therefore, managing turnover of organization's employees is important to keep good employees in the organization.³ Thus it becomes imperative for the organizations to retain their trained employees to avoid such additional costs.

Enormous intangible costs along with tangible dollar cost are associated with labour turnover. These intangible costs depend on the extent to which turnover effect workplace environment.⁴ The factors of work place environment are related to the job stress level of employees.⁵ As it is commonly known that factors related to workplace affect the employees, even the presence and absence of other employees and their skills affect the flow of work because providing services is usually a step by step procedure in organizations, so performance of an employee often depends on performance of other employees working in an organization. Employee turnover is not an isolated happening in any organization. It is strongly related to organization's employee's behaviours in stipulations of productivity, their plan to leave, decreased loyalty, job stress and job dissatisfaction.⁶

However, the centre of attention in this study is to analyze the impact of employee turnover on the remaining employee's job satisfaction, organizational commitment and job stress. There are total eight sections in this study. First section is about a brief introduction, second section is about the literature review to develop the research framework for arriving at the hypotheses to be tested on the bases of previous researches and third section is about the research framework. In the fourth section the objectives of study are listed, fifth section comprises of hypotheses which are developed from the research framework. The sixth section of this study includes methodology and the section seven is about the statistical tool applied and results generated thereafter. Discussion and conclusion of the study are given in the last section.

¹ HINKIN, T. – TRACEY, J.: Contextual factors and cost profiles associated with employee turnover, *Cornell Hospitality Quarterly*, 49(2008)/1, 12–27.

² PFEFFER, J.: Changing mental models: HR's most important task, *Human Resource Management*, 2005/44, 123–128.

³ LTO, J. K. – BROTHERRIDGE, C. M.: Does supporting employees' career adaptability lead to commitment, turnover, or both? *Human Resource Management*, 2005/44, 5–19.

⁴ LASHLEY, C. – CHAPLAIN, A.: Labour turnover: hidden problem – hidden costs, *The Hospitality Review*, 1(1999)/1, 49–54.

⁵ SPARKS, K. – COOPER, C. L.: Occupational differences in the work-strain relationship: towards the use of situation specific models, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 1999/72, 219–229.

⁶ MCCOMB, S. A. – BOURNE, K. A. – BARRINGER, M. W.: Reconciling the paradox of part-time service work, *Organizational Dynamics*, 2003/32, 342–356.

2. A REVIEW OF THE LITERATURE

To improve quality of services being provided by an organization, the employees of the organization have central importance. Which means the success of any services organization is the result of act of its employees who have direct interaction with customers.⁷ The costs of labour turnover are also related to organizational behaviour and other associated hygiene aspects.⁸ It is observed that the intention of employees to leave the organization is a major factor effecting voluntary turnover.⁹ Turnover is worse because it results in work force decrease.¹⁰ The increase in turnovers decrease the quality of services being provided by the organizations, it is because of the required time to fill the gap of experienced employees.¹¹ Employee turnover costs organizations in different ways which includes the costs of identifying, hiring and then training the new staff including the overtime payments to relieve deficiencies, and the cost resulted from the replacement of a trained and skilled employee with an inexperienced new employee.¹²

A major threat in current business field is to keep skilled employees. The employees' turnover costs every organization in a lot of diverse ways like reduced output, decrease moral of employees and lost competitive edge. Cost of turnover of employees can be 1.5 times more

- ⁷ CHUNG, B. G. – SCHNEIDER, B.: Serving Multiple Masters: Role Conflict Experienced by Service Employees, *Journal of Services Marketing*, 16(2002)/1, 70–87. CHEBAT, J. C. – BABIN, B. – KOLLIAS, P.: What Makes Contact Employees Perform? Reactions to Employee Perceptions of Managerial Practices, *International Journal of Bank Marketing*, 20(2003)/7, 325–332. HARTLINE, M. F. – FERRELL, O. C.: The Management of Customer-Contact Service Employees: An Empirical Investigation, *Journal of Marketing*, 1996/60, 52–70. SINGH, J.: Performance Productivity and Quality of Frontline Employees in Service Organizations, *Journal of Marketing*, 2000/64, 15–34. WIRTZ, J. – HERACLEOUS, L. – NITIN, P.: Managing Human Resources for Service Excellence and Cost-Effectiveness at Singapore Airlines, *Managing Service Quality*, 18(2008)/1, 4–19.
- ⁸ DEERY, M. – IVERSON, R.: Predicting Organizational and Union Commitment: The Effect of Industrial Relations Climate, *British Journal of Industrial Relations*, 32(1994)/3, 581–597. O'CONNELL, M. – KUNG, M. C.: The Cost of Employee Turnover, Executive summary, *Industrial Management*, 49(2007)/1, 14–19. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – TIMO, N.: Are Customer Satisfaction and Performance in Hotels Influenced by Organisational Climate? *Australian Journal of Hospitality Management*, 8(2001)/1, 41–54. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – RYDER, P. – TIMO, N.: Organisational Climate, Perceived Customer Satisfaction and Revenue Per Available Room in Four- to Five-Star Australian Hotels, *Tourism Analysis*, 6(2001)/2, 123–37. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – TIMO, N. – RYDER, P.: The Dimensions of Organizational Climate in Four- and Five-Star Australian Hotels, *Journal of Hospitality and Tourism Research*, 25(2001)/4, 444–461.
- ⁹ DALESSIO, A. – SILVERMAN, W. – SCHUCK, J.: Paths to Turnover: A Re-Analysis and Review of Existing Data on the Mobley, Horner, and Hollingsworth's Turnover Model, *Human Relations*, 1986/39, 245–264. GRIFFETH, R. W. – HOM, P. W.: A Comparison of Different Conceptualizations of Perceived Alternatives in Turnover Research, *Journal of Organizational Behavior*, 1988/9, 103–111. MATHIEU, J. – ZAJAC, D.: A Review and Meta-Analysis of the Antecedents, Correlates, and Consequences of Organizational Commitment, *Psychological Bulletin*, 1990/108, 171–194.
- ¹⁰ COY, J.: *Shrinking Labour Force Is Top Challenge for Global Hospitality, Tourism and Service Industries*, Cave Creek, AZ: ISHC, 2006.
- ¹¹ LYNN, M.: Turnover's Relationships with Sales, Tips and Service Across Restaurants in a Chain, *Hospitality Management*, 21(2002)/4, 443–447.
- ¹² ALEXANDROV, A. – BABAKUS, E. – UGUR, Y.: The Effects of Perceived Management Concern for Frontline Employees and Customers on Turnover Intention, Moderating Role of Employment Status, *Journal of Service Research*, 9(2007)/4, 356–371.

than salaries of its employees'.¹³ Employees' turnover can cost heavily to an organization.¹⁴ For American companies the cost of employees' turnover is estimated to extent to about \$5 trillion per year.¹⁵ The employee's retention can be increased through proper feedback, job clarity; job control and freedom to some extent in their job related decisions.¹⁶ Commitment of an organization's employees is their belief and recognition on its targets and objectives, and their eagerness to put their efforts to support these goals by maintaining membership of the organization.¹⁷ Commitment is of three forms which are affective: continuous and normative commitment.¹⁸ Affective commitment means the employee's faithfulness, loyalty and affection to an organization.¹⁹ Committed employees want to remain part of the organization.²⁰ However, affective commitment is developed from positive experiences, organizational support and sense of achievement of employees within the organization. Continuous commitment is when employees remain in an organization as the cost of leaving the organization has increased and they cannot get another job easily.²¹

Nevertheless, the cost of leaving may include the lack of employment opportunities or the facilities being provided by the employing organization. Hence continuous commitment varies according to experience and the perceived cost. When workers remain in an organization because of their loyalty with that organization and feeling of doing a right job, it is called normative commitment.²² Therefore, the normative commitment is developed from the personal and cultural norms. These three types of commitment provide an understandable sense of the reasons because of which the workers of an institute stay with it.

¹³ CASCIO, W. F.: *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work life, Profits*, McGraw-Hill Irwin, New York, NY, 2006.

¹⁴ MAERTZ, C. P. – GRIFFETH, R. W. – CAMPBELL, N. S. – ALLEN, D.: The Effects of Perceived Organizational Support and Perceived Supervisor Support on Employee Turnover, *Journal of Organizational Behavior*, 2007/28, 1059–1075.

¹⁵ FRANK, F. D. – TAYLOR, C. R.: Trends That Will Shape the Future, *Human Resource Planning*, 27(2004)/1, 33–41.

¹⁶ AMABILE, T. M.: Motivational Synergy: Toward a New Conceptualization of Intrinsic and Extrinsic Motivation in the Workplace, *Human Resource Management Review*, 1993/3, 185–201. ROBBINS, S. P.: *Organizational Behaviour*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 2005.

¹⁷ MOWDAY, R. – STEERS, R. – PORTER, L.: The Measurement of Organizational Commitment, *Journal of Vocational Behavior*, 1979/14, 224–247.

¹⁸ MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment, *Human Resource Management Review*, 1(1991)/1, 61–89.

¹⁹ MUELLER, C. W. – WALLACE, J. E. – PRICE, J. L.: Employee Commitment: Resolving Some Issues, *Work and Occupations*, 19(1992)/3, 211–236.

²⁰ MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment, *Human Resource Management Review*, 1(1991)/1, 61–89.

²¹ ZAITMAN-SPEISER, I.: *On the Relationship Between Performance Level, Organizational Commitment, Career Commitment and Employees' Turnover: Comparison Between High-Tech and Low-Tech Organizations*, Unpublished doctoral dissertation, Bar Ilan University, 2005. MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment, *Human Resource Management Review*, 1(1991)/1, 61–89. MEYER, J. – ALLEN, N.: Testing the 'Side-Bet' Theory of Organizational Commitment: Some Methodological Considerations, *Journal of Applied Psychology*, 1984/69, 372–378. MOTTAZ, C. J.: Determinants of Organizational Commitment, *Human Relations*, 41(1988)/1, 467–482.

²² MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: *Commitment in the Workplace: Theory, Research and Application*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

However, in Pakistan the more important to be considered is the continuous commitment because of the increased cost of leaving. As far as employees' turnover is concerned it affects the organizational environment and work processes. In many cases the performance of an individual relates to the performance of the other employees working at the same workplace because in organizations there are predefined processes through which required work is to be done. It is commonly known that lack of workers increases the workload on remaining workers resulting in increased jobs stress.

Stress is when workers experience that they are not able to perform their job according to the standards of the organization due to certain happenings in the work environment.²³ Job stress could have different forms depending upon the job requirements of workers. It is defined as a feeling of a worker that his performance is not according to required standards because of some happenings in work place environment.²⁴ It is required that organizations should eliminate or at least minimize the sources of stress in the work place.²⁵ Work environment aspects are related to stress, namely lack of control, role uncertainty, work overloads and work disagreements.²⁶ Work overload is when an employee is not capable of performing his job because of lack of resources, time or capabilities.²⁷

Employees' level of satisfaction, their loyalty to the organization and turnover behaviours are linked to their job stress level.²⁸ Factors of work environment have direct effects on job stress level and employees' job satisfaction.²⁹ Increased job stress levels result in decreased job

²³ MONTGOMERY, D. C. – BLODGETT, J. G. – BARNES, J. H.: *A Model of Financial Securities Sales Persons' Job stress*, *The Journal of Services Marketing*, 10(1996)/3, 21–34.

²⁴ Ibid.

²⁵ CARTWRIGHT, S. – COOPER, C.: *ASSET: An Organizational Stress Screening Tool*, The Management Guide, Manchester, RCI Ltd., 2002.

²⁶ SPARKS, K. – COOPER, C. L.: Occupational Differences in the Work-Strain Relationship: Towards the Use of Situation Specific Models, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 1999/72, 219–229. NELSON, D. L., – BURKE, R. J.: *Women Executives: Health, Stress, and Success*, *Academy of Management Executive*, 14(2000)/2, 107–121.

²⁷ RIZZO, J. – HOUSE, R. – LIRTZMAN, S.: Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 1970/15, 150–163.

²⁸ NAUMANN, E. (1993): *Antecedents and Consequences of Satisfaction and Commitment Among Expatriate Managers*, *Group & Organization Management*, 18(1993)/2, 153–187. SULLIVAN, S. E. – BHAGAT, R. S.: Organizational Stress, Job Satisfaction and Job Performance: Where Do we Go From Here? *Journal of Management*, 18(1992)/2, 353–374. TETT, R. P. – MEYER, J. P.: Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: Path Analyses Based on Meta-Analytic Findings, *Personnel Psychology*, 1993/46, 259–293. WILLIAMS, L. J. – HAZER, J. T.: Antecedents and Consequences of Satisfaction and Commitment in Turnover Models: A Reanalysis Using Latent Variable Structural Equation Methods, *Journal of Applied Psychology*, 71(1986)/2, 219–231.

²⁹ KIRKCALDY, B. – COOPER, C. L. – FURNHAM, A. E.: The Relationship Between Type A, Internality-Externality, Emotional Distress and Perceived Health, *Personality and Individual Differences*, 1999/26, 223–235. LEONG, C. S. – FURNHAM, A. – CARY, L. – COOPER, C. L.: The Moderating Effect of Organizational Commitment on the Occupational Stress Outcome Relationship, *Human Relations*, 49(1996)/10, 1345–1363. LYNE, K. D. – BARRETT, P. T. – WILLIAMS, C. – COALEY, K.: A Psychometric Evaluation of the Occupational Stress Indicator, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 2000/73, 195–220.

satisfaction of employees.³⁰ Job stress reflects the dissatisfaction of employees which increase the expected rate of turnover.³¹ To reduce job stress of an employee, it is significant to increase his commitment towards the organization. Job stress is not only the result of difficulties and overloading of work but there are some personal reasons of employees resulting in job dissatisfactions.³²

Job satisfaction of employees is a significant characteristic that organizations need for their human resource.³³ Job satisfaction is a sense of achievement developed in an individual as a result of appraisal of job.³⁴ Job satisfaction affects the rate of turnovers, performance of one's job and level of job stress of an employee.³⁵ Employee job satisfaction results in increased productivity and decreased turnover while dissatisfaction leads to absenteeism and reduced productivity.³⁶ Job satisfaction should not be overlooked, but there are small numbers of organizations which consider it seriously.³⁷

Based on the literature review above, research framework to study turnover effects on job satisfaction, job stress and organizational commitment of employees is as under:

³⁰ LANDSBERGIS, P. A.: Occupational Stress Among Healthcare Workers: A Test of the Job Demands–Control Model, *Journal of Organizational Behaviour*, 1988/9, 217–240. TERRY, D. J. – NIELSEN, M. – PERCHARD, L.: Effects of Work Stress on Psychological Wellbeing and Job Satisfaction: The Stress-Buffering Role of Social Support, *Australian Journal of Psychology*, 45(1993)/3, 168–175.

³¹ CUMMINS, R. C.: Jobstress and the Buffering Effort of Supervisory Support, *Group and Organizational Studies*, 15(1990)/1, 92–104.

³² NIJHOF, W. J. – JONG, M. J. D. – BEUKHOF, G.: Employee Commitment in Changing Organizations: An Exploration, *Journal of European Industrial Training*, 22(1998)/6, 243–248.

³³ OSHAGBEMI, T.: Personal Correlates of Job Satisfaction: Empirical Evidence From UK Universities, *International Journal of Social Economics*, 30(2003)/12, 1210–1232.

³⁴ LOCKE, E. A.: *What is Job Satisfaction?* Paper presented at the American Psychological Association Convention, San Francisco, California, 1968.

³⁵ CHEN, S. H. – YANG, C. C. – SHIAU, J. Y. – WANG, H. H.: The Development of an Employee Satisfaction Model for Higher Education, *The TQM Magazine*, 18(2006)/5, 484–500. ANDRISANI, P.: Job Satisfaction Among Working Women, *Signs*, 1978/3, 588–607. SPECTOR, P. E.: *Job Satisfaction: Application, Assessment, Cause, and Consequences*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1997.

³⁶ CHEN, S. H. – YANG, C. C. – SHIAU, J. Y. – WANG, H. H.: The Development of an Employee Satisfaction Model for Higher Education, *The TQM Magazine*, 18(2006)/5, 484–500.

³⁷ MUNHURRAN, P. R. – NAIDOO, P. – BHIWAJEE, S. D. L.: Employee Perceptions of Service Quality in a Call Centre, *Managing Service Quality*, 19(2009)/5, 541–557.

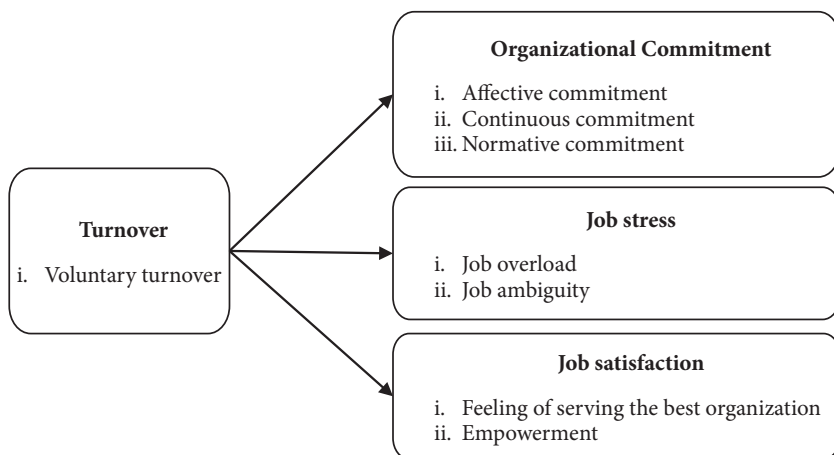


Figure 1 • Research Framework

Turnover of employees is the only independent variable and employee’s organizational commitment, job stress and job satisfactions are the dependent variables in the above research framework. Turnover is considered as the only one independent variable because it is a study to look at the consequences of employee’s turnover in educational institutions on remaining workers commitment to the organization their job stress and job satisfaction level. Turnover is being measured by voluntary turnover, three types of organizational dedication including normative commitment, continuous commitment and affective commitment are considered to measure organizational commitment of employees while job stress is being measured by job overload and job ambiguity. To check the job liking of workers feeling of serving the best organization and empowerment are considered as job satisfaction measures.

3. OBJECTIVES OF THE STUDY

- a. To examine the relationships between employee’s turnovers and remaining employee’s organizational commitment, job stress and job satisfaction.
- b. To study the strength and direction of the effect of an organization’s employee’s turnover on remaining employee’s organizational commitment, job stress and job satisfaction.

4. HYPOTHESES

The following hypotheses are developed to be tested:

H₁₀: There is no relationship between turnover of employees and remaining employee’s organizational commitment.

H1: There is a negative relationship between turnover of employees and remaining employee's organizational commitment.

H2₀: There is no relationship between turnover of employees and remaining employee's job stress level.

H2: There is positive relationship between turnover of employees and remaining employee's job stress level.

H3₀: There is no relationship between turnover of employees and remaining employee's job satisfaction.

H3: There is negative relationship between turnover of employees and remaining employee's job satisfaction.

5. METHODOLOGY

This is a study of employees of services organizations. In this study the population considered is all universities of province of Punjab in Pakistan. The survey covered three universities including Quaid-e-Azam University Islamabad, GC University Faisalabad and University of WAH. The sample to be studied is male and female teachers within the age limit of 25 years to 60 years from different departments of these universities. Teachers at all ranks are considered as sample. In this study the Convenience sampling was adopted to gather the related data. The teachers were contacted personally and 150 questionnaires were circulated to collect data for the study. The response rate was 53.3% as 80 out of 150 teachers returned the questionnaires. The participants were approached after taking permission and they were told that the information being provided by them is used only in this research work and the confidentiality must be ensured to the best possible extent.

The scale being used consists of items to measure four variables being studied in this research. First variable turnover is measured by four items. While organizational commitment is measured by eleven items, job stress is measured by nine items and job satisfaction of employees is measured by six items included in the questionnaire. Thus total 30 items included in the scale. Rating scale (5 point Likert scale) was used to examine how powerfully the subject agrees or opposes the statements, on the five point Likert scale. This is an interval scale and the differences in the responses between any two points on the scale remain the same.

Pre-formulated questionnaire consisting of written set of close ended questions was used to gather information. To maintain the reliability, stability and consistency the data was collected from the entire respondents by using the same questionnaire for all. The scale being used in this research work is to a limited extent adopted from the questionnaires developed by Quinn and Shepard (1974), Pond and Geyer (1991), Mowday, R. T., Steers, R. M., and Porter, L. W. (1979), Weiss, D., Dawis, R., England, G., and Lofquist, L. (1967), Meyer and Allen (1997), Dunham (1994), Cohen (1999), Lvancevich and Matteson (1980), Nelson and Sutton (1990).

It is a field study and the unit of analysis is the individual worker. For this study data is gathered just once in the natural environment with the least interference. The primary data was used and the firsthand information is obtained to study the variables of interest. It is

a co-relational study that attempts to establish cause-and-affect relationships through certain type of co-relational or regression analysis.

6. RESULTS AND ANALYSIS

Before applying the linear regression to test the hypothesis of this study to arrive at results, some statistical measures are applied on the data of 80 samples, including reliability, descriptive statistics and correlation of the variables. Reliability of the variables is computed to confirm the dependability of the measure being used that should be equal or more than 0.6 when the scale is appropriate.³⁸ The scale reliability of considered variables for the data of 80 is shown in Table 1. It shows that the scale of 30 items was reliable to collect data for this study. As in Table 1, the reliability for the considered variables is more than 0.6 which shows that all the sub scales are reliable; as all sub scales are reliable; therefore, the total scale is also reliable.

Table 1 • Reliability of the Scale for Variables Considered (N=80)

Sr. #	Scale	Items	Alpha coefficient
I	Turnover	4	0.702
II	Commitment	11	0.652
III	Job stress	9	0.746
IV	Job satisfaction	6	0.812

As far as descriptive statistics are concerned the mean, standard deviation, minimum and maximum for all variables are given in the Table 2 for 80 respondents. From arithmetic means of the variables it is clear that for turnover, commitment and job satisfaction most of the teachers agree or strongly agree while in the case of job stress most of the teachers disagree or strongly disagree. The standard deviation (SD) is the basic measure of variability. The smaller SD shows that the majority of the values in the gathered data are close to the overall mean of the data and its big value means that information in the data set is widely scattered around the mean of data. As in the Table 2 the highest standard deviation is 0.9093 which shows that the observations in the data set lie within mean \pm 1SD. That means the comments in the data are clustered around the mean.

³⁸ CHURCHILL, G.: A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs, *Journal of Marketing Research*, 1979/16, 64–73.

Table 2 • Descriptive Statistics of the Variables (N=80)

Scales	N of items	M	SD	Range scores Min – Max
Turnover	4	3.0250	0.9093	1.25-5.00
Commitment	11	3.4216	0.4839	2.45-4.64
Job stress	9	2.5708	0.6242	1.33-3.89
Job satisfaction	6	3.7500	0.7463	2.00-5.00

M= mean, SD= standard deviation

Correlation quantifies association among the variables and it shows trend and potency of the linear connection among the variables. Its value varies from +1 to -1 showing the power of association. Its value near to 0 shows weak relationship.

Table 3 • Inter Variables Correlation of Scale (N=80)

Scale	I	II	III	IV
Turnover	-	-.243*	-.433**	.211
	-	.030	.000	.061
Job satisfaction	-	-	.589**	-.256*
	-	-	.000	.022
Commitment	-	-	-	-.140
	-	-	-	.217
Job stress	-	-	-	-

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

***. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

In Table 3 the correlation among the variables of the study is given. It is clear from the table that turnover is inversely correlated with job satisfaction and commitment at level of significance below 0.05. Turnover is not significantly correlated with job stress. Job satisfaction is significantly correlated with commitment and inversely correlated with job stress. Commitment is also inversely and not significantly correlated with job stress. The inverse and non-significant correlation of variables shows that the assumed relationship among variables is not being laid existing by the outcome of correlation test.

The linear regression is applied on the data collected to test the hypotheses. Linear regression is applied because in this study the one independent variable is predicting three dependent variables. To test H1 the linear regression between turnover and commitment give the results as shown in Table 4. In Table 4, the value of R^2 shows that 18.7% variability in commitment of teachers is explained by variability in turnover of other teachers. Thus value of R^2 shows that some of the teachers are influenced by turnover of their colleagues. β shows the strength of relationship. The strength of relationship between turnover and commitment of teachers is 43.3% and is negative as well. Thus showing that turnover negatively affects the commitment

of teachers to organization for which they are working up to extent of 43.3%. Standard error of estimate is the typical residual; it is the difference among that is predicted by the model and which is actually observed and the difference is approximately 43.9%. The test is significant as $p \leq 0.000$. Thus the data does not provide sufficient evidence to reject H1A, and on the basis of above results of regression, it is clear that turnover of colleague's affect organizational commitment of other employees negatively.

Table 4 • Outcome of Linear Regression Taking Turnover as Independent and Commitment as Dependent Variable (N=80)

Model	b	SE	β	T	P
(Constant)	4.118	0.171	-	24.016	0.000
Turnover	-0.230	0.054	-0.433	-4.241	0.000
R ² =	0.187				
ΔR^2 =	0.177				

Note: b= Unstandardized coefficient, SE= standard error, β = standardized coefficient, t= test statistic, p= level of significance.

Standard error of estimate = 0.43902

To test the second hypothesis the linear regression between turnover and job stress gives the results as shown in Table 5. In Table 5 R square shows that 4.4% variability in job stress level of teachers is explained by variability in turnover of other teachers. Thus value of R square shows very few teachers feel stressed because of turnover of their colleagues. β shows the strength of relationship. The strength of the relationship between turnover and job stress level of teachers is 21.1%. This shows that teachers do not feel stressed due to turnover of their colleagues. Standard error of estimate shows the difference of approximately 61.4% between observed and expected. The test is not significant as $p \geq 0.05$. Thus the data does not provide sufficient evidence to accept H2A, and on the basis of the above results of regression, it is clear that turnover of colleague's dose not effect job stress level of other teachers.

Table 5 • Results of Linear Regression Taking Turnover as Independent and Job Stress As Dependent Variable (N=80)

Model	b	SE	β	T	p
(Constant)	2.134	0.240	-	8.894	0.000
Turnover	0.145	0.076	0.211	1.902	0.061
R ² =	0.044				
ΔR^2 =	0.032				

Note: b= Unstandardized coefficient, SE= standard error, β = standardized coefficient, t= test statistic, p= level of significance.

Standard error of estimate = 0.61414

To test the third hypothesis the linear regression between turnover and job satisfaction gives the results as shown in Table 6. In Table 6 R square shows that 5.9% variability in job satisfaction of teachers is explained by the variability in turnover of other teachers. Thus the value of R square shows that very few teachers feel dissatisfied because of turnover of their colleagues. β shows the strength of relationship. Here it is 24.3% which is negative as well, that means the turnover of teachers has very minimal negative effects on remaining teacher's job satisfaction level. This shows that very few teachers feel dissatisfied because of the turnover of their colleagues. Standard error of estimate is the typical residual; it is the difference that amid what is predicted by the model and that actually observed and the difference is approximately 72.8%. The test is significant as $p \leq 0.05$. Therefore, from the above result, it could be concluded that the data provide weak evidence to accept H3A. It is also obvious that very few teachers feel dissatisfied due to turnover of their colleagues.

Table 6 • Results of Linear Regression Taking Turnover as Independent and Job Satisfaction as Dependent Variable (N=80)

Model	b	SE	β	T	P
(Constant)	4.354	0.285	-	15.300	0.000
Turnover	-0.200	0.090	-0.243	-2.215	0.030
R ² =	0.059				
ΔR^2 =	0.047				

Table 6: Linear Regression

Note: b= Unstandardized coefficient, SE= standard error, β = standardized coefficient, t= test statistic, p= level of significance.

Standard error of estimate = 0.72851

7. DISCUSSION AND CONCLUSIONS

The H1 was that a negative relation exists between turnover of colleagues and organizational commitment of employees that was supported by the results of linear regression performed to test the relationship assumed. It is because when a teacher leaves an institute either for further studies or join another better institute the remaining also think that they should also go for that better opportunity. The approval of the first hypothesis is consistent with the findings of Mowday (1979) as in the literature review. But the second hypothesis of the study was rejected by the results of regression and it becomes clear that turnover of teacher's does not cause job stress to other remaining teachers. It is because the institute hires other teachers to fill their place and the remaining will not have to face work overload or work ambiguity. This would be faced by them if they had to teach that subject in which they are not qualified; but in universities the teaching responsibility is never given to one who does not have sufficient knowledge required so teachers of universities don't have to face the problem of work overload or role ambiguity.

The rejection of the second hypothesis is not consistent with the literature and from the results of this research it is understandable that teachers' stress is not increased because of turnover of their colleagues so their productivity is not reduced as a result of increased stress and intangible cost in the form of reduced productivity is not increased. The third hypothesis of the study was weakly supported by the results thus showing teachers job satisfaction is affected to some extent by turnover of their colleagues. Hence, the acceptance of third hypothesis shows that the result is consistent with the previous research by Chen (2007).

This study is useful for the management of academic institutions to boost the job satisfaction and commitment of their teachers by controlling the turnover of workers of the organization. This study helps to understand that in which dimension and to what degree the turnover of teachers affects the organizational commitment and job satisfaction level of other teachers. Employee job satisfaction results in increased productivity and decreased turnover while dissatisfaction leads to absenteeism and reduced productivity (Chen 2006).

The productivity of academic staff is not only related to the lectures delivered by them to the students but it also includes their contribution towards knowledge in the form of research work by them. For research work it is very significant that the researchers' mind is free of thoughts relating useless matters. Thus the findings of this study could help administrators understand how to increase or boost the research contributions of their academic staff by providing them more better work environment through increasing their level of job satisfaction and organizational commitment. The findings show that the job stress level of teachers is not affected by the turnover of their colleagues. This shows that there are factors other than turnover of colleagues which affect the satisfaction level of teachers: these factors could be the performance of their students, their relations with their co-workers etc. Thus future research could include more factors to check the effects of those additional factors on the teachers work stress, to understand the causes of job stress of teachers.

REFERENCES

1. ALEXANDROV, A. – BABAKUS, E. – UGUR, Y.: The Effects of Perceived Management Concern for Frontline Employees and Customers on Turnover Intention, Moderating Role of Employment Status, *Journal of Service Research*, 9(2007)/4, 356–371.
2. ALLEN, N. J. – MEYER, J. P.: The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization, *Journal of Occupational Psychology*, 1990/63, 1–18.
3. AMABILE, T. M.: Motivational Synergy: Toward a New Conceptualization of Intrinsic and Extrinsic Motivation in the Workplace, *Human Resource Management Review*, 1993/3, 185–201. ROBBINS, S. P.: *Organizational Behaviour*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 2005.
4. ANDRISANI, P.: Job Satisfaction Among Working Women, *Signs*, 1978/3, 588–607.
5. CARTWRIGHT, S. – COOPER, C.: *ASSET: An Organizational Stress Screening Tool*, The Management Guide, Manchester, RCI Ltd., 2002.
6. CASCIO, W. F.: *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work life, Profits*, McGraw-Hill Irwin, New York, NY, 2006.
7. CHEBAT, J. C. – BABIN, B. – KOLLIAS, P.: What Makes Contact Employees Perform? Reactions to Employee Perceptions of Managerial Practices, *International Journal of Bank Marketing*, 20(2003)/7, 325–332.
8. CHEN, S. H. – YANG, C. C. – SHIAU, J. Y. – WANG, H. H.: The Development of an Employee Satisfaction Model for Higher Education, *The TQM Magazine*, 18(2006)/5, 484–500.
9. CHUNG, B. G. – SCHNEIDER, B.: Serving Multiple Masters: Role Conflict Experienced by Service Employees, *Journal of Services Marketing*, 16(2002)/1, 70–87.
10. CHURCHILL, G.: A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs, *Journal of Marketing Research*, 1979/16, 64–73.
11. COX, J.: *Shrinking Labour Force Is Top Challenge for Global Hospitality, Tourism and Service Industries*, Cave Creek, AZ: ISHC, 2006.
12. CUMMINS, R. C.: Job stress and the Buffering Effort of Supervisory Support, *Group and Organizational Studies*, 15(1990)/1, 92–104.
13. DALESSIO, A. – SILVERMAN, W. – SCHUCK, J.: Paths to Turnover: A Re-Analysis and Review of Existing Data on the Mobley, Horner, and Hollingsworth's Turnover Model, *Human Relations*, 1986/39, 245–264.
14. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – TIMO, N.: Are Customer Satisfaction and Performance in Hotels Influenced by Organisational Climate? *Australian Journal of Hospitality Management*, 8(2001)/1, 41–54.
15. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – RYDER, P. – TIMO, N.: Organisational Climate, Perceived Customer Satisfaction and Revenue Per Available Room in Four- to Five-Star Australian Hotels, *Tourism Analysis*, 6(2001)/2, 123–137.
16. DAVIDSON, M. – MANNING, M. – TIMO, N. – RYDER, P.: The Dimensions of Organizational Climate in Four- and Five-Star Australian Hotels, *Journal of Hospitality and Tourism Research*, 25(2001)/4, 444–461.

17. DEERY, M. – IVERSON, R.: Predicting Organizational and Union Commitment: The Effect of Industrial Relations Climate, *British Journal of Industrial Relations*, 32(1994)/3, 581–597.
18. FRANK, F. D. – TAYLOR, C. R.: Trends That Will Shape the Future, *Human Resource Planning*, 27(2004)/1, 33–41.
19. GRIFFETH, R. W. – HOM, P. W.: A Comparison of Different Conceptualizations of Perceived Alternatives in Turnover Research, *Journal of Organizational Behavior*, 1988/9, 103–111.
20. HARTLINE, M. F. – FERRELL, O. C.: The Management of Customer-Contact Service Employees: An Empirical Investigation, *Journal of Marketing*, 1996/60, 52–70.
21. HINKIN, T. – TRACEY, J.: Contextual factors and cost profiles associated with employee turnover, *Cornell Hospitality Quarterly*, 49(2008)/1, 12–27.
22. KIRKCALDY, B. – COOPER, C. L. – FURNHAM, A. F.: The Relationship Between Type A, Internality-Externality, Emotional Distress and Perceived Health, *Personality and Individual Differences*, 1999/26, 223–235.
23. LANDSBERGIS, P. A.: Occupational Stress Among Healthcare Workers: A Test of the Job Demands-Control Model, *Journal of Organizational Behaviour*, 1988/9, 217–240.
24. LASHLEY, C. – CHAPLAIN, A.: Labour turnover: hidden problem – hidden costs, *The Hospitality Review*, 1(1999)/1, 49–54.
25. LEONG, C. S. – FURNHAM, A. – CARY, L. – COOPER, C. L.: The Moderating Effect of Organizational Commitment on the Occupational Stress Outcome Relationship, *Human Relations*, 49(1996)/10, 1345–1363.
26. LOCKE, E. A.: *What is Job Satisfaction?* Paper presented at the American Psychological Association Convention, San Francisco, California, 1968.
27. LTO, J. K. – BROTHERRIDGE, C. M.: Does supporting employees' career adaptability lead to commitment, turnover, or both? *Human Resource Management*, 2005/44, 5–19.
28. LYNE, K. D. – BARRETT, P. T. – WILLIAMS, C. – COALEY, K.: A Psychometric Evaluation of the Occupational Stress Indicator, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 2000/73, 195–220.
29. LYNN, M.: Turnover's Relationships with Sales, Tips and Service Across Restaurants in a Chain, *Hospitality Management*, 21(2002)/4, 443–447.
30. MAERTZ, C. P. – GRIFFETH, R. W. – CAMPBELL, N. S. – ALLEN, D.: The Effects of Perceived Organizational Support and Perceived Supervisor Support on Employee Turnover, *Journal of Organizational Behavior*, 2007/28, 1059–1075.
31. MATHIEU, J. – ZAJAC, D.: A Review and Meta-Analysis of the Antecedents, Correlates, and Consequences of Organizational Commitment, *Psychological Bulletin*, 1990/108, 171–194.
32. MCCOMB, S. A. – BOURNE, K. A. – BARRINGER, M. W.: Reconciling the paradox of part-time service work, *Organizational Dynamics*, 2003/32, 342–356.
33. MEYER, J. – ALLEN, N.: Testing the 'Side-bet' Theory of Organizational Commitment: Some Methodological Considerations, *Journal of Applied Psychology*, 1984/69, 372–378.

34. MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment, *Human Resource Management Review*, 1(1991)/1, 61–89.
35. MEYER, J. P. – ALLEN, N. J.: *Commitment in the Workplace: Theory, Research and Application*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
36. MONTGOMERY, D. C. – BLODGETT, J. G., – BARNES, J. H.: A Model of Financial Securities Sales Persons' Job Stress, *The Journal of Services Marketing*, 10(1996)/3, 21–34.
37. MOTTAZ, C. J.: Determinants of Organizational Commitment, *Human Relations*, 41(1988)/1, 467–482.
38. MOWDAY, R. – STEERS, R. – PORTER, L.: The Measurement of Organizational Commitment, *Journal of Vocational Behavior*, 1979/14, 224–247.
39. MUELLER, C. W. – WALLACE, J. E. – PRICE, J. L.: Employee Commitment: Resolving Some Issues, *Work and Occupations*, 19(1992)/3, 211–236.
40. MUNHURRUN, P. R. – NAIDOO, P. – BHIWAJEE, S. D. L.: Employee Perceptions of Service Quality in a Call Centre, *Managing Service Quality*, 19(2009)/5, 541–557.
41. NAUMANN, E.: Antecedents and Consequences of Satisfaction and Commitment Among Expatriate Managers, *Group & Organization Management*, 18(1993)/2, 153–187.
42. NELSON, D. L., – BURKE, R. J.: Women Executives: Health, Stress, and Success, *Academy of Management Executive*, 14(2000)/2, 107–121.
43. NIJHOF, W. J. – JONG, M. J. D. – BEUKHOF, G.: Employee Commitment in Changing Organizations: An Exploration, *Journal of European Industrial Training*, 22(1998)/6, 243–248.
44. O'CONNELL, M. – KUNG, M. C.: The Cost of Employee Turnover, Executive summary, *Industrial Management*, 49(2007)/1, 14–19.
45. OSHAGBEMI, T.: Personal Correlates of Job Satisfaction: Empirical Evidence From UK Universities, *International Journal of Social Economics*, 30(2003)/12, 1210–1232.
46. PFEFFER, J.: Changing mental models: HR's most important task, *Human Resource Management*, 2005/44, 123–128.
47. RIZZO, J. – HOUSE, R. – LIRTZMAN, S.: Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 1970/15, 150–163.
48. ROBBINS, S. P.: *Organizational Behaviour*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 2005.
49. SINGH, J.: Performance Productivity and Quality of Frontline Employees in Service Organizations, *Journal of Marketing*, 2000/64, 15–34.
50. SPARKS, K. – COOPER, C. L.: Occupational differences in the work-strain relationship: towards the use of situation specific models, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 1999/72, 219–229.
51. SPECTOR, P. E.: *Job Satisfaction: Application, Assessment, Cause, and Consequences*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1997.
52. SULLIVAN, S. E. – BHAGAT, R. S.: Organizational Stress, Job Satisfaction and Job Performance: Where Do we Go From Here? *Journal of Management*, 18(1992)/2, 353–374.

53. TERRY, D. J. – NIELSEN, M. – PERCHARD, L.: Effects of Work Stress on Psychological Wellbeing and Job Satisfaction: The Stress-Buffering Role of Social Support, *Australian Journal of Psychology*, 45(1993)/3, 168–175.
54. TETT, R. P. – MEYER, J. P.: Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: Path Analyses Based on Meta-Analytic Findings, *Personnel Psychology*, 1993/46, 259–293.
55. WILLIAMS, L. J. – HAZER, J. T.: Antecedents and Consequences of Satisfaction and Commitment in Turnover Models: A Reanalysis Using Latent Variable Structural Equation Methods, *Journal of Applied Psychology*, 71(1986)/2, 219–231.
56. WIRTZ, J. – HERACLEOUS, L. – NITIN, P.: Managing Human Resources for Service Excellence and Cost-Effectiveness at Singapore Airlines, *Managing Service Quality*, 18(2008)/1, 4–19.
57. ZAITMAN-SPEISER, I.: *On the Relationship Between Performance Level, Organizational Commitment, Career Commitment and Employees' Turnover: Comparison Between High-Tech and Low-Tech Organizations*, Unpublished doctoral dissertation, Bar Ilan University, 2005.

Ajmal Waheed (awkhan2@yahoo.com) is an International Chair of Public Management (2016-17 & 18) at National University of Public Service, Budapest, Hungary. He is graduated from Punjab University, Pakistan; an MPA (with distinction) from Peshawar University, Pakistan; MS in Public Policy (with merit) from ISS, Netherlands; and PhD from the UM, Malaysia. He enjoys over 30-year experience of teaching, training, and research. Permanently, he is associated as full professor with the School of Management Sciences, Quaid-e-Azam University, Islamabad, Pakistan. He has published many articles in national and international journals. His current research interest activities focus on the fruition of public management i.e., from government to governance: alternate paradigms in public administration and their relevance to developing countries.

Taqveem Tayyasar Zahra (taqveemt@gmail.com) is a PhD candidate at the School of Management Sciences, Quaid-e-Azam University, Islamabad, Pakistan.

Angyal Miklós

ESKÜTÉTEL ÉS ISTENÍTÉLET

Gondolatok a kriminalisztika mécsese mellől Arany János születésének 200. évfordulója kapcsán

Swear and Ordeal

Dr. med. Angyal Miklós PhD, tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK
Kriminalisztikai Intézet, Krimináltaktikai és Metodikai Tanszék,
angyal.miklos@uni-nke.hu

Idén ünnepeljük Arany János, hazánk egyik legkedveltebb epikus költőjének és a realista költészet megteremtőjének születése 200. évfordulóját. Arany nemcsak ismerte, de egyaránt használta a középkori német és skót, valamint a székely népballadák elemeit is. A tanulmány célja két népszerű balládájának történeti elemzésén túl, Arany életének, költészetének és balladáinak üzenetét közvetíteni korunk állam- és rendészettudományi hallgatói és művelői számára.

KULCSSZAVAK:

Arany János, balladák, eskütétel, istenítélet, üzenet

This year Hungary celebrates the 200th Anniversary of János Arany's birthday, one of Hungary's greatest epic poet and creator of realistic poetry. He was familiar with German and Scottish ballads and borrowed judiciously from these, as well as from the Hungarian ballads of Transylvania. The aim of this study is the historical review of two popular ballads, in addition to transmit the messages of his life, poetry and ballads to the police and students of political science and scientists of our century.

KEYWORDS:

János Arany, ballads, swear, ordeal, message

1. BEVEZETÉS

Tavaly, mint szinte mindig, hétfőnként volt az egyetemen az igazságügyi orvostan szeminárium. Március 15-éhez közeledvén szóba került Petőfi halála, amely kapcsán még egy erdélyi utam során a székeleyektől hallott anekdotát is elmeséltem, miszerint utolsó este Petőfi elkártyázta a lovát, és ezen tény, járáshibája, valamint talán megbocsátható másnapossága is oka lehetett végzetének. Aztán szó esett az 1849-es tavaszi hadjárat vizaknai ütközetéről, amelyet követően több száz halott honvédet egy magas sótartalmú vízzel teli tárnába dobtak és közülük hétnek a hullaviaszos holttestét 50 évvel később, amikor a víz feldobta őket, Kenyeres Balázs, a kolozsvári egyetem későbbi törvényszéki orvos-tan professzora boncolta. Beszéltem Széchenyiről, a legnagyobb magyarról, akiről sokaknak az Akadémia, a Duna szabályozása, a Lánchíd, a lóspart, a közlekedés fejlesztése vagy a *Hitel* jut eszébe, de kevesen tudják, hogy az ő nevéhez fűződik a halottasházak elterjesztése is. Aztán egy kérdést intéztem a fiatalsághoz, tudják-e, Arany Jánosnak mi köze van a forenzikus medicinához? Bár a kérdés ebben a formában kétségtelenül kissé abszurd és erőltetett volt, mindezek dacára meglepett, amikor az egyik hallgató visszakérdezett: „de ez most hogy kerül ide?”

Egy pillanatig végigfutott bennem, hogy valóban. Lehet, hogy nekem most a holttest hőmérséklet-változásáról, azaz a hőátadás Newton-féle alapegyenletéről, a hullamerevségről, azaz az aktin és miozin izomfehérjék egymáshoz képesti elcsúszásáról, a hullafoltokról, vagyis a folyadékoknak a közlekedőedényekben a gravitáció hatására történő elvándorlásáról, netán éppen a cruor postmortalisról, a hullai véralvadék kialakulási mechanizmusáról kellene beszélnem. Ezek helyett pedig Arany János balladái „örültjeinek” neveit várom a hallgatóktól, igazolván a kóros elmeállapot jelenlétét és az igazságügyi elmekórtan relevanciáját ezekben a művekben. Talán csak nem az én elmebeli állapotomra utal, hogy hallani szerettem volna Tuba Ferkót (*Tengeri-hántás*), Edward királyt (*Walesi bárdok*), Ágnest (*Ágnes asszony*), Kund Abigélt (*Tetemre-hívás*), László királyt (*V. László*), de legjobban örültem volna Bende lovagnak (*Éjjéli párbaj*).

A pillanat azonban ellillant és eszembe jutott Csányi Vilmos, aki egyik tanulmányában azt fejtegette, hogy a humán tudományok végzetesen elszakadtak a természettudományoktól, és ez a szakadás, a „két kultúra” kialakulása a legnagyobb akadály a annak, hogy a világ problémáit a tudomány megoldja.¹ Aztán az is bevillant, amikor egy fiatal férfi szuicidiumgyanús haláleseténél az orvosi halottszemle során az ágya fölött egy Jung-könyvet találtam, ami a polcról levéve szétnyílt. A kitarukkozó oldalon Jung éppen arról értekezett, hogy az életgörbénk olyan, mint egy lövedék röppályája. Kezdetben felfelé tart, majd visszatér nyugalmi helyzetébe. És akkor már csaknem biztosan tudtam, hogy a fiú valóban öngyilkos lett.

A néhány szekundumnyi elrövedést követően hosszas fejtegetésbe kezdtem arról, hogy ahhoz, hogy megérthessük a körülöttünk lévő világ sokféleségét és sokszínűségét, át kell

¹ CSÁNYI Vilmos: A természettudományos gondolkodásról, *Magyar Tudomány*, 2007/2, 132.

vezetnünk idegrendszerünk szűrőrendszerén. Aki pedig a jogtudomány (de mondhatnék akár rendészettudományt is) művelője lesz, annak nem mindegy, milyen a „szűrője”. Ezt a szűrőt bizony jó sűrűre kell szőni, megannyi empíriával, új meg új ismerettel, kísérletezésekkel. Folyamatosan pallérozni az elmét, megannyi erkölcsi kérdést is körbejárva. Arany sem tett másként, amikor fiatalon végigolvasta Nagyszalonta valamennyi könyvét, amikor önképzéssel nyelveket tanult, Shakespeare-t fordított, beleásta magát a magyar történelembe, a népdalok világába, vagy éppen skót balladákat elemezgetett. Talán kissé suta példaként felvettem, hogy mennyire mást és mennyivel többet jelent annak az erdő, aki meg tudja különböztetni a tölgyet, a szilt, a juhart vagy a vadgesztenyét (és netán közben – amikor a lombok között „a szél busan dúdolva jár” – eszébe jutnak Kosztolányi *Üllői-úti fák* című versének sorai is), aki ismeri a gombákat, a patás állatok nyomait. Mennyivel érthetőbb a kutyánk viselkedése, ha értünk valamicskét az etológiához és mellette olvastuk *A vadon szavát* is; és mennyire máshogy látjuk azt a nappalit, amelyik néhány rosszul sikerült másodperc alatt két ember otthonából bűnügyi helyszínévé és egyikük halálának színterévé változott, amennyiben otthonosan mozgunk a krimináltaktikában és a krimináltechnikában.

Nem tudom, hogy a kérdezőt meggyőztem-e. Csak remélni merem. Én viszont megfogadtam, hogy Arany balladáihoz még visszatérek. És mi lehetne erre a legjobb alkalom, ha nem születésének 200. évfordulója?

2. ARANY BALLADAKORSZAKAI – ÉS AZ ÉN KEDVENCEIM

Arany János első balladáit Nagykőrösön írta. 1851 őszén hívta meg Aranyt az akkori egyháztanács a nagykőrösi református gimnázium Literatura Tanszékére tanárnak. Ez a gimnázium akkor az ország összes gimnáziuma fölött toronymagasságra állott. Olyan fényes tanári kart, amilyennel az Alföld e híres főiskolája dicsekedhetett akkor, sem azelőtt, sem azután nem tudott többé a gazdag egyház összeállítani.² A protestáns iskolák abszolútizmus alatti relatív függetlenségét tekintve a tanárság némileg legalizált menedékhelyei voltak.³ Ebben az időben született *A hamis tanú* című ballada (1852), az Ágnes asszony (1853), a *Zách Klára* (1855), a *Szondi két apródja* és *A walesi bárdok* (1857) is. Arany 1860-ban Pestre költözött, ahol először szerkesztői munkákat vállalt a *Szépirodalmi Figyelőnél*, aztán a *Koszorú* című lapnál, a Kisfaludy Társaságot igazgatta, majd az Akadémia főtítkáráként (titoknokként) tevékenykedett. (A Budapestre való költözés összekapcsolódott az Akadémia azon felkérésével, hogy írjon a nemzet gyászához méltó költeményt Széchenyiről, annak Döblingben, húsvétkor bekövetkezett halála miatt. A *Széchenyi emlékezete* című ódát Arany 1860-ban, az Akadémia októberi nagygyűlésén olvasta fel.) Élete ezen szakaszát tehát inkább a hivatali teendők tették ki. Másik vagy második balladai korszaka

² TOLNAI Lajos: *Sötét világ*, Athenaeum, 1942, 53.

³ VOINOVICH Géza: *Arany János életrajza II.*, Révai, 1931, 108.

élete alkonya: az Őszikék az önnön sorsával és korának valójával való higgadt szembenézés ideje. Itt azonban már nem történelmi balladák jellemzik, hanem inkább a paraszti jelleg gazdagodik: példa erre a *Tengeri-hántás*, a *Vörös Rébék*, a *Tetemre-hívás* (1877); és feltűnik a magyar nagyvárosi költészet tragikus nyitányaként a kapitalizmus haláltánc tematikája is: *Híd-avatás* (1877).⁴

A két kedvencem *A hamis tanú* és a *Tetemre-hívás*. Mindkettő leginkább misztikus-ságuk és talán témaválasztásuk kriminalisztikai és forenzikus áthallásai miatt. Míg az első a korai balladák egyike, a *Tetemre-hívás* az Őszikék korszak kapcsos könyvébe íródott. Tagadhatatlan ugyanakkor, hogy az ízlés – ha valódi – csakis egyoldalú lehet, hiszen a befogadó személyiségének (és a korszak közösségi igényeinek) a függvénye. Arany költészetének valószínűleg abban rejlik a kulcsa, hogy rendkívül sokféle hangnemet szólaltatott meg és különböző olvasói igényeket képes kielégíteni.⁵ Kosztolányi így írt Aranyról 1917-ben, születésének 100. évfordulóján: „A költőben minden korszak mást lát, az új nemzedékek mindig a maguk ígét olvassák ki ugyanabból a könyvből, amit őseik az asztalon hagytak. Minden epocha feléje utazik s az évekkel új és új távlatok bukkannak fel. Apáink más Arany Jánost olvastak, mint mi. Ővők volt az epikus, a fiatal, a nyugodt. Miénk a lírikus, az öreg, az ideges. Petőfi valaha így köszöntötte: »Toldi írójához elküldöm lelkemet...« Mi az »Őszikék« írójához küldjük el lelkünket.”⁶ Ugyanerről a kérdéskörrel Umberto Eco így nyilatkozott egyik interjújában: a műnek legalább három idősíkjája van: az első, amelyikről szól, a második, amikor íródik, a harmadik pedig, amikor olvassuk. Mi pedig Kosztolányi óta túl vagyunk még egy világháborún, a szocializmus négy évtizedén, számos rendszerváltozáson és bizony össze kell szedni magunkat, ha még így, 200 év távlatából is szeretnénk küldeni valamit Aranynak.

3. A HAMIS TANÚ

A ballada alapjául szolgáló történet a néphagyomány útján emberöltőkön át dagadt a Körös-vidéki mocsaras területet övező falvakban, ahol a határok kijelölése még nagyobb problémát okozhatott, mint másutt. A falu határának ugyanakkor különös jelentősége volt a közösség életében. A néprajzkutatók szerint egyrészt a határ valamilyen módon összefüggött a mulatozással: búcsúk és vásárok idején bort árultak⁷ ott a jobbágyok, a szomszéd faluból hozott menyasszonyt megtáncoltatták valamelyik határponton, a határos falvak fiataljai számára pedig a határ a versengés színhelye volt. A határ egy másik jellegzetessége,

⁴ SÓTÉR István: *Nemzet és haladás*, Akadémiai Kiadó, 1963, 450–451.

⁵ SZEGEDY-MASZÁK Mihály: Arany életművének változó megítéléséről, *Irodalomtörténeti Közlemények*, 1981/5–6, 561–580.

⁶ KOSZTOLÁNYI Dezső: *Látjátok feleim*, Budapest, 1976, 144–145.

⁷ Van olyan vélemény, hogy ennek oka a feudális birtokjognak a kijátszása volt: a királyi kishaszonvételi jog a két birtokjel-sor között nem érvényesülhetett. TÓTH Péter: Borsod Megyei Levéltár adatai. In: *Buda expugnata 1686. Europa et Hungaria 1683–1718 – A török kiűzésének hazai levéltári forrásai*, 1987, 160–162.

hogy a keresztény vallás számos épülete és jelképe (kereszt, kép, kápolna stb.) szerepel határjelként, illetve, hogy a határjárások mindig valamilyen ünnepi eseményhez kötődtek. További fontos néprajzi adat, hogy a határban temették el a halotti szentség felvétele előtt, hirtelen halállal meghaltakat, a kivégzett gonosztevőket, a halva született újszülötteket.⁸ Az idős emberek szent kötelességüknek érezték a határról való tudásuk továbbadását, már csak azért is, mert a határ egyszerűen volt szent és tisztátalan, tiszteletet és félelmet ébresztő hely is számukra.⁹ Elemi gondolatként¹⁰ értékelhető az „emlékezet okáért” történő megcsapatás hajdani szokása. A határjárások idején a fontos határpontokon egy-egy gyermeket megvertek, vagy legalább vesszővel megcsapattak a határjáró felnőttek, hogy a megvert gyermek öregkorában is emlékezzék a bizonyára helynévvel, illetve helynevekkel is meghatározott határpontra.¹¹

A mondának sokak szerint valós történelmi magva van; a korabeli feljegyzések szerint 1728-ban igazi határperre került sor Ladány és Tarcsa között.¹² Abban az időben sűrűn versengtek a szomszédos községek a török időkben elpusztult falvak, puszták birtoklásáért, és egymás területéből is szívesen kihalítottak volna egy-egy darabot, hiszen a határjeleket kevesen ismerték, és igen nehéz volt az azonosításuk. A vitatott határrész a régi Sebes-Körös melletti Mihályhalmától Lapály, Laponyag, azontúl Gájácsfok volt.¹³ A kiküldött két megyei biztos előtt tanúkihallgatásokra került sor, amelyek során négy tanút hallgattak meg.¹⁴ A tanúk mindegyike tarcsai volt, így értelemszerűen úgy nyilatkoztak, hogy a terület Köröstarcsához tartozik.

A monda alapján a nép azonban éppen fordítva emlékezik. A Szabó Károly révén ismert történet¹⁵ szerint a ladányi (tehát nem tarcsai) öreg Márkus fortélyhoz folyamodott és „földet rakott esküje előtt a csizmájába, mielőtt az élő Istenre megesküdött, hogy azon föld, melyen ő áll, körösladányi föld, s rettentően átkozá magát, hogy ha igazat nem mond, testét a föld ne vegye be, hanem azon örvény nyelje el, melynek közelében áll, s lelke nyugodalmat ne találjon. A bíróság ezen eskü szerint csakugyan a ladányiaknak ítélte a földet.”

Az időbeni egybeesés okán nagyon valószínű, hogy Arany a Szabó Károly-féle történetet ismerhette meg, és ez lehet balladájának forrása.¹⁶ A monda azonban a második felében

⁸ TAKÁCS Lajos: *Határjelek, határjárás a feudális kor végén Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, 1987, 197–220.

⁹ TÓTH Péter: A pogány kori őskultusz emlékei Magyarországon. In: *Studia Miskolcienisia* 2. Társadalomtörténeti tanulmányok, Miskolc, 1996, 20–35.

¹⁰ A. BASTIAN német etnológus által a néprajztudományba 1859-ben bevezetett fogalom (Elementargedanke). Olyan alapvető képzetet, gondolati formát jelöl, amely az emberiség pszichikai egységének következtében a legkülönbözőbb társadalmaknál többé-kevésbé azonos kulturális vonások létrejöttéhez vezet.

¹¹ TAKÁCS Lajos: „Megcsapatás emlékezet okáért.” *Ethnographia*, 1985, 30–41.

¹² Vannak, akik a monda születését korábbi eseményhez kötik. In: GYÖRFFY István: *Magyar adalékok Arany „Hamis tanú”-jának mondájához*, *Ethnographia*, 1916, 210–211.

¹³ TURBUCZ Zoltán: Irodalmi évfordulók nyomában, *Körösladányi Hírmondó*, 2007. július.

¹⁴ A Békés Megyei Levéltárban őrzött jegyzőkönyv szerint a tanúk Juhos István, Juhos Mihály, Márkus János és Kiss Ferenc voltak. A jegyzőkönyv külön érdekessége, miszerint a kiküldött Almásy István táblabíró lehúzatja a tanúk lábáról a csizmát, hogy a vitás földön meztláb állva esküdjének meg annak hovartartozásáról.

¹⁵ SZABÓ Károly: A magyar helynevekről, *Új Magyar Múzeum*, 51(1850)/1, 375.

¹⁶ RIEDL Frigyes: *Arany egyik költeményéről*. Emlékkönyv Kármán Mór huszonöt éves tanári munkásságának ünnepére, Budapest, 1897, 160–161.

teljesedik csak ki. „Nemsokára azután az öreg Márkus meghalt, temetésére roppant népgyűlt, s az egész szertartás szép renddel végbement; midőn azonban a koporsót a sírba eresztették, s a sírásók a földet rá kezdték volna hányni, egyszerre csak az egész nép csodálattára a koporsó a földből felvetődött, s a holttest a koporsóból kizuhanva, egyenesen azon örvénynek tartott, hol az öreg éltében hamisan esküdött, s ott annak fenekére szállott. Így átka, mit magára mondott, csakugyan teljesült. Azóta is, kivált holdvilágos éjenként, gyakorta látják őt a halászok az örvényből fölmerülni, kikhez minthogy éltében is mindig izgága volt, rendszeren e kötődő kérdést szokta intézni: oldjak-e, vagy kössek? S ha a tapasztalatlan halászegény azt találja felelni: oldjon, az egész hálót úgy megbontja, hogy egyetlen szállá változik; kössön, a hálót olyan csomóba gombolyítja, hogy soha többé ember ki nem bontja. Ezért nevezik ezt az örvényt Márkus örvényének.”

Az öreg Márkus példázatát Arany János és az értelmezők is főként az istenítélet nézőpontjából értékelték, ennek tanulságát hirdették: „ne mondjatok esküt, ha nem igaz hittel!” Így vette át Szabó Károly folklórgyűjtését szó szerint Ipolyi Arnold *Magyar mythológiájába*, így kereste össze nemzetközi változatait Róheim Géza.¹⁷ A ballada (és a monda) két kulcsmomentuma tehát a (hamis) földeskü¹⁸ és az istenítélet. Az istenítélet, az örvényben elmerülő és onnan elő-elő bukkanó vétkes alakja a kollektív tudattalanra emlékeztethet.¹⁹ Jung szerint a tudattalan egyik gyakori jelképe a víz. Általában lefelé folyó forrás vagy sötét, völgyben fekvő tó formájában jelenik meg. Lélektanilag a tudattalanná vált szellemet jelenti, de egyben a föld mélye felé húzó, a „késztetések uralta test folyadéka”, a mágikus erővel rendelkező vér, vagyis az állatisággal terhelt testiség képe is. A vízhez való leereszkedés motívumát Jung az álmodó önnön mélységeibe való alászállásával magyarázza. A víz ugyanakkor kegyetlen tükör is, és aki belenéz, találkozik önmagával. Az ilyen félelmetes, önmagával való szembesülés elől az ember általában kitér. A személyes tudattalannal való szembenézés során megláthatjuk saját árnyékunkat, és ezzel el is érkeztünk az örök archetípusokhoz.²⁰

Arany misztikus, népi hiedelmekkel és közösségi képzeletekkel tarkított balladája olyan üzenet, amelyben nemcsak őseink rítusai, félelmei és a világról alkotott elemi gondolatai köszönnek vissza, hanem megtalálhatjuk benne a hamis esküt tiltó bibliai parancsot, az egyház fegyelmezési hatalmát (oldás és kötés),²¹ valamint már itt megjelennek azok a képsorok, amelyek a bűn és bűnhődés motívumát, a lelkiismeret problematikáját tárgyaló

¹⁷ PÉTER László: *A hamis tanú*. Forrás: www.kortaronline.hu/2012/06/arany-janos-a-hamis-tanu/11170 (A letöltés ideje: 2017. márc. 1.)

¹⁸ Iuramentum horribile. Az eskü szövegét a bíró írta elő és az eskütevő legszentebb kincsét, örök üdvösségét tette kockára. In: VARGA János: *Földeskü*, Akadémiai székfoglaló előadás, *Agrártudományi Szemle*, 40–41. kötet, 1999, 99–112.

¹⁹ Lásd: JUNG, Carl Gustav: *Az archetípusok és a kollektív tudattalan*, Scolar Kiadó, Budapest, 2011.

²⁰ JUNG szerint az archetípusok a tudattalan szerveződési formái, olyan képek, készenléti rendszerek, amelyek – mivel nem individuálisak – az agyszerkezettel öröklődnek. Archetipikus mintákat hoznak létre, melyek a közös emberi ösztönök önképét jelentik.

²¹ Lásd: Mt 18.18 „Bizony mondom nektek: amit megkötök a földön, a mennyben is meg lesz kötve, s amit feloldok a földön, a mennyben is fel lesz oldva.”

későbbi műveiben is visszaköszönnek. A kivetett Márkus égre emelt három ujjának²² kék lángja²³ is egy olyan költői kép, amely hűen jelképezi ezt.

4. TETEMRE-HÍVÁS

A *Tetemre-hívás* a balladai besorolhatóságát tekintve tulajdonképpen miniatűr tragédia, amelynek cselekménye azonos helyen és igen rövid idő alatt zajlik le. Ebben is megfigyelhető számos specifikus balladai vonás,²⁴ a párbeszédesség és a síkváltás, nyelve azonban kevésbé népies, ihletője inkább Shakespeare. Alapja a tetemre hívás mint istenítélet. Ámde az istenítélet, mint fentebb láthattuk, nem a középkor találmánya, hanem az ősi hitvilág mitológiájában gyökerező intézmény, melyet a keresztény egyház is elismert, s megfosztva azt a pogány vonásaitól, beillesztette saját korának bizonyítási rendszerébe. Olyan bizonyítéknak tartották, amelyben az Isten mint legfőbb bíró döntése nyilvánul meg. A keresztpróba, a tüzesvas-próba, a vízpróba célja nem a kínzás intézményesítése volt, hanem a bizonyosság megerősítése. A tetemre hívás mint istenítélet speciális helyet foglal el ebben a rendszerben. Az erőszak révén elhunyt áldozathoz odahívták a lehetséges gyilkosát, akinek meg kellett érintenie a holttestet. Ha a holttest sebei vagy szája ekkor vérezni kezdtek, azt jelentette, hogy ő a tettes.²⁵ Az eljárásra utalást találunk már a 13. századból származó teuton Nibelung-énekekben.²⁶ A tetemre hívás (ius cruentationis, Bahrrecht, Bahrgericht, Law of Bier, Corpse Confrontation) számos fajtája ismert a történelemből. Abból a korabeli hitből ered, hogy az emberi lélek a vérben lakozik. A test és lélek megkülönböztetését, szétválasztását a születéskor és a halál beálltakor pedig már Krisztus előtti dokumentumok is bizonyítják.²⁷ Az eljárás egyik plasztikus leírása szerint a holttestet az oltár előtt egy asztalra (ez a Bahr vagy Bier) fektették, és fehér lepellel letakarták. Rövid liturgia után odahívták a kérdéses személyt (illetőleg adott esetben az összes szóba jöhető személyt), és egyik kezét az áldozat sebére, másikat pedig szájára tetették. Közben az ég felé fordított fejjel ártatlanságát, vagy lehajtott fejjel bűnösségét kellett kinyilatkoztatnia. Amennyiben eközben vér jelent meg a holttest orr- vagy szájnyílásában, illetőleg sebei vérezni kezdtek,

²² A feltartott hüvelyk-, mutató- és középső ujj klasszikusan az eskü kéztartása.

²³ A kék szimbolikájában jelenthet vallási áhítatot, szentséget, alázatosságot, bűntudatot, fájdalmat, nosztalgiát. Emellett a földi égbolt és Mária köpenyének a színe. Lásd: SZILÁRD József: *A színek szimbolikája a Bibliában*. Forrás: www.megbekerestemplom.hu/files/006_Szinek.pdf (A letöltés ideje: 2017. febr. 27.)

²⁴ Túl azon a műfaji besoroláson, hogy a ballada „dráma dalban elbeszélve”. Lásd: GREGUSS Ágost: *A balladáról*, Kisfaludy Társaság, Pest, 1865, 170.

²⁵ Ha a vérzés természettudományos alapjait vizsgáljuk, tényként kell leszögezni, hogy a szív működés leálltával az erekben a nyomás csökken, néhány óra múltán (a halál oka függvényében ez változó időtartam lehet) a vér megalvad, így klasszikus értelemben vett „vérzés” csak a gravitáció vagy (ami talán ebben az esetben inkább elképzelhető) manuális kompresszió hatására jelentkezhet.

²⁶ GRIMM, Jacob: *Deutsche Rechtsalterthümer*, 4. Ausgabe, Band 2., Leipzig, 1899, 594–595.

²⁷ Holt-tengeri (kumráni) tekercsek (Kr. e. 2–1. század). Lásd: GOLAN, Mose: *Egy sírfelirat történelmi értelmezése*. Forrás: www.or-zse.hu/hacofe/vol2/sirfelirat-golan.pdf (A letöltés időpontja: 2017. márc. 10.)

azt a bűnösség elégséges bizonyítékának (és a lélek bosszújának) tartották.²⁸ Annak ellenére, hogy a negyedik lateráni zsinat (1215) betiltotta a tüzesvas-próbát, a vízpróbát és a párbajt, a tetemre hívásra még a következő évszázadokban is számos példát találunk.²⁹

Elek Oszkár szerint Arany János Balássy Ferenc értekezését a tetemre hívásról a *Magyar Múzeum* egyik 1858-ban megjelent számában olvasta.³⁰ Előtte azonban már öt évvel, 1853-ban Walter Scott balladagyűjteményéből (*Minstrelsy of the Scottish Border*) Arany lefordította a *Sir Patrick Spens* című balladát. Ez azért érdekes, mert Scott híres balladagyűjteménye tartalmazza az *Earl Richard* című balladát is, amelynek közvetlen hatása volt a *Tetemre-hívás* megalkotására.³¹ Arany Jánost nemcsak maga a ballada ragadta meg, hanem erősen hatott rá az a kis értekezés is, amelyet Walter Scott a skót népballadához fűzött, és amelyben hivatkozik az ősi német Bahrrechte is.

Shakespeare, Arany egyik ihletője szintén többször él az istenítélet szimbólumaival. Ha még Rómeó és Tybalt párbaja sokféleképpen is értelmezhető, a III. Richárdban, midőn hozzák VI. Henrik koporsóját (akit III. Richárd ölt meg), Lady Anna szájából már egyértelműen az istenítélet (a tetemre hívás) lírába csomagolt misztériuma tör elő:

„Az égre, szennyes ördög, el! ne zaklass!
Te tetted a boldog földet pokollá,
Betöltve átok- s jajkiáltozással.
Ha látnod undok tetteid gyönyör,
Nézd gyilkolásid e remekművét. –
Oh! urak, im, im, holt Henrik sebei,
Megnyitva jegzett szájok, újra vérzenek! –
Pirulj, pirulj, rút piszkok halmaza,
Ittléted az, mi vért szí e hideg
Üres erekből, a hol nem lakik vér:
Tetted, vad, természetlen, hívja fel
E vérözönt legtermészetlenebbül. –
Isten, ki adtad e vért, állj bosszút!
Oh föld, mely ittad e vért, állj bosszút!
Ég, sújtsd e gyilkost vilámmal halálra,
Vagy, föld, te nyilj meg tágan, s nyeld el élve,
Mint most e jó király vérét nyeled le,
A kit pokol vezetete karja ölt meg!”³²

²⁸ PITCAIRN, Robert: *Criminal Trials in Scotland*, Volume Third, Edinburgh, 1883, 182–184.

²⁹ WACHSMUTH, Wilhelm: *Europäische Sittengeschichte vom Ursprunge volksthümlicher Gestaltungen bis auf unsere Zeit*, Leipzig, 1837, 337.

³⁰ ELEK Oszkár: *Skót és angol hatás Arany János balladáiban. Irodalomtörténet*, 1912, 460–461.

³¹ Az „Éjféli párbaj” mintája pedig ugyanezen balladagyűjtemény Katherine Janfrayje. Lásd: ELEK Oszkár: *Scott Walter a magyar irodalmi köztudatban, Irodalomtörténet*, 1938, 14.

³² SHAKESPEARE, William: *III. Richárd*, I. felvonás, 2. szín, ford. SZIGLIGETI Ede, 1865.

A *Tetemre-hívás* cselekménye a középkorban játszódik, egy feudális falucskában, Bárcon, ahol a helyi nemesség ifjú sarját, Bárczi Benőt holtan találják. Apja a gyilkos felkutatására a kor adta lehetőségek közül a tetemre hívást választja. Arany a bűnügyi történetekre emlékeztetően építkezik: az öreg Bárczi először fia ellenségeit hivatja a halott elé, majd sorban jönnek a többiek is. A bűnös végül az, akire senki sem gondolt: az ifjú Benő titkos szeretője, Kund Abigél. Abigél elmondása szerint a gyilkos tört ő adta Benő kezébe, kacérkodása, női szeszélyei okozták a fiú halálát.

Arany János a népballada, a Shakespeare-tragédia, a történelmi kisepika, a románc, a Goethe–Schiller-féle német műballada, valamint a skót és a székely népballada ismeretéből merítve az eltérő variánsok sokaságával tudott igazodni a kor kihívásaihoz, belső készítéseihez és művészi, költői törekvéseihez.³³ Ez a balladája ennek klasszikus példaként a magyar balladairodalom kiemelkedő alkotása, és a műfajon túlmutató elemek mellett számos kortörténeti érdekességet is tartalmaz.

5. ÖSSZEGZÉS

Onnan indultunk, hogy hogyan kerülnek Arany balladája a forenzikus patológia (bonc)asztalára. Végigfutva a történelem idézett történésein, Siegfried halálától a lateráni zsinaton át egészen a török kor utáni határvitákhoz kapcsolódó gyermeki megcsapításokig, talán kiderült. Lehet azonban, hogy csak az a szűrő szövődött sűrűbbre, amely szükséges, intellektuális kelléke mindazoknak, akiknek dolga az emberi bűnök felderítése, megítélése, vagy akár a büntetések kiszabása. Hiszen mindez ma már nem az istenítélet, hanem a tudományosan megalapozott, józan, megfontolt emberi elme dolga és felelőssége. És a sok minden más mellett – talán – ez is Arany balladába formált üzenete lehet a mai kor egyetemi hallgatóinak, kriminalistáinak és az állam- és rendészettudomány művelőinek.

³³ IMRE László: *Műfajok létformája XIX. századi epikánkban*, Debrecen, 1996, 53.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CSÁNYI Vilmos: A természettudományos gondolkodásról, *Magyar Tudomány*, 2007/2.
2. ELEK Oszkár: Skót és angol hatás Arany János balladáiban, *Irodalomtörténet*, 1912.
3. ELEK Oszkár: Scott Walter a magyar irodalmi köztudatban, *Irodalomtörténet*, 1938.
4. GREGUSS Ágost: *A balladáról*, Kiszaludytársaság, Pest, 1865.
5. GRIMM, Jacob: *Deutsche Rechtsalterthümer*, 4. Ausgabe, Band 2., Leipzig, 1899.
6. GYÖRFFY István: *Magyar adalékok Arany „Hamis tanú”-jának mondjájához*, Ethnographia, 1916.
7. JUNG, Carl Gustav: *Az archetípusok és a kollektív tudattalan*, Scolar Kiadó, Budapest, 2011.
8. KOSZTOLÁNYI Dezső: *Látjátok feleim*, Budapest, 1976.
9. PITCAIRN, Robert: *Criminal Trials in Scotland*, Volume Third, Edinburgh, 1883.
10. RIEDL Frigyes: *Arany egyik költeményéről. Emlékkönyv Kármán Mór huszonöt éves tanári munkásságának ünnepére*, Budapest, 1897.
11. SÖTÉR István: *Nemzet és haladás*, Akadémiai Kiadó, 1963.
12. SZABÓ Károly: A magyar helynevekről, *Új Magyar Múzeum*, 51(1850)/1.
13. SZEGEDY-MASZÁK Mihály: Arany életművének változó megítéléséről, *Irodalomtörténeti Közlemények*, 1981/5–6.
14. TAKÁCS Lajos: „Megcsapatás emlékezet okáért”, *Ethnographia*, 1985.
15. TAKÁCS Lajos: *Határjelek, határjárás a feudális kor végén Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, 1987.
16. TOLNAI Lajos: *Sötét világ*, Athenaeum, 1942.
17. TÓTH Péter: Borsod Megyei Levéltár adatai. In: *Buda expugnata 1686. Europa et Hungaria 1683–1718 – A török kiűzésének hazai levéltári forrásai*, 1987.
18. TÓTH Péter: A pogány kori őskultusz emlékei Magyarországon. In: *Studia Miskolcinsula 2. – Társadalomtörténeti tanulmányok*, Miskolc, 1996.
19. TURBUCZ Zoltán: Irodalmi évfordulók nyomában, *Kőrösladányi Hírmondó*, 2007. július.
20. VARGA János: Földeskü, akadémiai székfoglaló előadás, *Agrártudományi Szemle*, 40–41. kötet, 1999.
21. VOINOVICH Géza: *Arany János életrajza II.*, Révai, 1931.
22. WACHSMUTH, Wilhelm: *Europäische Sittengeschichte vom Ursprunge volksthümlicher Gestaltungen bis auf unsere Zeit*, Leipzig, 1837.

Dr. med. Angyal Miklós PhD (angyal.miklos@uni-nke.hu) jogi szakokleveles orvos, igazságügyi orvostan szakorvos, 2015 óta az NKE RTK Krimináltaktikai és Metodikai Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense, igazságügyi orvosszakértő. A PTE ÁJK címzetes egyetemi docense, rendőr ezredes. Korábban a PTE ÁOK Igazságügyi Orvostani Intézetében, a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságon, majd a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézetben dolgozott. Kutatási területe a halottszemle, az orvosszakértői személyazonosítás és a tömegszerencsétlenségek áldozatainak azonosítási lehetőségei.

Potoczki Zoltán

A LOTTÓJÖVEDÉK MAGYARORSZÁGI TÖRTÉNETE

A Brief History of the Lottery Excise in Hungary

Dr. Potoczki Zoltán, pénzügyőr alezredes, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Vám- és Pénzügyőri Tanszék, potozoli@gmail.com

A jövedéki adóztatás szövevényes múltra tekint vissza. A mai szabályozás gyökerei a középkori jövedékek, illetve más, fogyasztási típusú adók formájában mutatkoztak meg. A különböző állami monopóliumok között megtaláljuk a lottó-, illetve sóárusítás, valamint az italmérés jogát, majd pedig Amerika felfedezését követően megjelenik a dohányjövedék is. A középkori Európa találmánya a sorsjáték, melynek máig legnépszerűbb formája a lottó, amelyet nálunk sokáig lutri néven emlegettek. A lottó a fogadásokat kedvelő emberek leküzdhetetlen játékszenvedélyéből született. A 19. századi Magyarországon a lottóból fakadó bevételek 1867-től kezdve évről évre milliós tételként szerepeltek az államkincstár bevételi rovatában, így az állami jövedékek szempontjából egyre jelentősebbé vált. A jelen tanulmány a lottójövedék fejlődésének legfontosabb állomásait mutatja be, melyeken végighaladva megállapítható, hogy az egykori lottójövedékre a mai szerencsejáték-szabályozás elődjeként tekinthetünk.

KULCSSZAVAK:

állami bevételek, jövedék, lottó, szerencsejáték

The excise tax has a convoluted history. The current regulation roots in the medieval excise duties and other consumption taxes: one can find the trade of lottery, salt and spirits among the various state monopolies, and, after the discovery of America, the tobacco excise duty appears, too. Gambling is the invention of medieval Europe. Its most popular form is the lottery which was named “lutri” in our country for a long time. Lottery originates in the insurmountable passion for game of the gambling-loving people. In the 19th century Hungary, from 1867 onwards, the revenue arising from lottery meant millions in the revenue section of the Treasury every year, so it became more and more important from the perspective of the State Excise. This study presents the most important stages of development of the lottery excise duty.

KEYWORDS:

state revenues, excise duty, lottery, gambling

1. BEVEZETÉS

„Az egyedárúság által az állam a gazdasági műfolyamat bizonyos pontján, legyen az a termelés, a forgalom vagy a fogyasztás, az árképzést megragadja és ezáltal jövedelmet biztosít a maga számára. Pénzügyileg az egyedárúságok különösen nagy jövedelmek biztosítása által nyújtanak előnyöket, bár másfelől a fogyasztásra és termelésre károsan hathatnak.”¹ Magyarországon a pénzügyi jelentőséggel bíró egyedárúságok az alábbiak voltak: dohányjüvedék, sójüvedék, lottójüvedék és italmérési jüvedék. Ezekhez kapcsolódott a későbbiekben az ásványolajtermékekhez kapcsolódó jüvedék. Mindemellett említést érdemelnek az úgynevezett közgazdasági jüvedékek is, melyeket – mai szóhasználatlál élve – nemzetgazdasági okokból az állam fenntartott magának, annak ellenére, hogy különösebb közpénzügyi jelleggel ezek a tevékenységek nem bírtak. Ilyenek voltak például a pénzverés joga, a lóporjüvedék és a postajüvedék.² Akárcsak a lópor-egyedárúság és a pénzverés monopóliuma, a lottójüvedék sem tartozik a jelenlegi jüvedéki szabályozás hatálya alá, azonban ez nem volt mindig így.³ A jelen tanulmány a lottójüvedék történetét kívánja bemutatni.

2. A LOTTÓ CSÍRÁI

Mióta világ a világ, az ember mindig megpróbálta megkísérteni a szerencsáját, s vele együtt saját sorsát is megváltoztatni. A legrégebről ismert sorsvetés és érmefeldobás a későbbi idők folyamán átalakult, megváltozott, és a kocka, valamint más játékok kialakulásával s bevonásával megszületett a szerencsejáték. Ahogy máshol, úgy természetesen hazánkban is. Európában a sorsjátékok első leírásai Flandriából, Brügge városából származnak. Ezeket az 1444-es történéseket nem sokkal később követte az 1467-es, Münchenben lezajlott tárgysorsjáték, majd az 1468-as ulmi sorsjátékiírás és az 1470-es augsburgi játék. Ezekben a játékokban a magyar keresztény zarándokok is részt vehettek útjuk során. Az 1504-ben a Zürichi Főtanács által szervezett sorsolás negyvenezer sorsjegyet Köln és Velence közt szinte minden városban árulták, az ötven aranyforintos fődíjat egy rüdlingeni polgár nyerte el.⁴

3. A KÖZÉPKORI LOTTÓ MEGJELENÉSE EURÓPÁBAN

A 15–16. századi alkalmi sorsjátékok többsége igazolta, hogy a sorsjáték is lehet rentábilis, feltéve, hogy több folyik be a sorsjegyek eladásából, mint amennyi a nyeremények

¹ Pallas Nagylexikona. Forrás: mek.oszk.hu/00000/00060/html/053/pc005372.html

² BAMBERGER Béla: Állami egyedárúság, *Közgazdasági lexikon*, I. kötet, 176.

³ SIMON Zoltán – POZSGAI Zoltán – KIS Judit – BOROS Sándor: Az adózás rövid története. In: szerk. SZABÓ Zsolt: *Jüvedéki alapok I.*, Lónyay Menyhért Szakkönyvtár, VIVA Média, Budapest, 2006, 19.

⁴ Forrás: bet.szerencsejatek.hu/jatekok/otoslotto/jatektortenet/# (A letöltés időpontja: 2016. dec. 18.)

összértéke. A tárgysorsjátékok népszerűsége fokozatosan csökkent, mert sokan olyasmit nyertek, amire nem volt szükségük, és csak áron alul tudtak rajta túladni. Hosszú távon sikeressé azok a sorsjátékok váltak, amelyeken a nyeremények többsége pénzből állt.⁵

Velencében 1528-tól kezdődően Andrea Doria félévente „parlamenti sorsolásokat” szervezett, amelyen a városi tanácsba sorsolással választották ki a képviselőket. Az 1576-os adatok szerint százhusz jelentkezőből sorsoltak. A jelentkezők nevét kinyomtatták egy papírlapra, amelyhez 1-től 120-ig terjedő sorszámokat sorsoltak. A kandidálók sorsolása, az 5 a 120-ból, nyilvános volt. A kisorsolt személyek lettek a városi tanács új képviselői. A fogadó ilyenkor egy személy sikerére teszi fel a pénzét, azzal azonosul, annak szurkol, annak sikere esetén nyer, „részesedik”. Ezért kapta ez a játék a lottó nevet, mely magyarul „részesedést” jelent. A mai lottójáték tehát ezekből a fogadásokból alakult ki. Nem csak parlamenti képviselőkre kötöttek fogadásokat, hanem pl. a trónörökös világrajövetelének napjára is, bár a legnagyobb figyelem és a legtöbb fogadás általában a római pápaválasztásokat kísérte.⁶

Genovában is hasonló rendszer volt szokásban a szenátorválasztásoknál. A Genovai Köztársaságot kormányzó nagytanács ugyanis évről évre oly módon újult meg, hogy tagjai közül általában öten kiváltak. Az öt megüresedett helyre előbb 120, később 90 jelölt közül, sorsolás útján delegálták az új szenátorokat. Aki legalább két új tanács tag nevét eltalálta, már valamilyen mértékű jutalomhoz juthatott.⁷ Az első illegális fogadások Genovában 1539-re datálhatók, majd a fentebb vázolt szerencsejáték és annak különböző variációi egyre népszerűbbé váltak szerte az itáliai városállamokban.

Nápolyban például szokássá vált fogadni a születendő gyermekek nemére, a pápák halálára, vagy épp az új pápák személyére, háborúk kimenetelére, esetenként pedig természeti katasztrófákra. A szerencsejáték-szenvedély elterjedésének köszönhetően a lottó olyan kormányzati jövedelemforrássá vált, melynek különlegessége abban állt, hogy ezt a fajta új adót ellenállás nélkül, játékszenvedélyből fizették meg az állampolgárok. Míg az állam számára megbízható jövedelemforrást jelentett a lottójáték, addig az egyház az erkölcstelen és vétkes volta miatt elítélte és kifejezetten ellenezte. A korabeli kritikák és a társadalomra gyakorolt negatív hatásai miatt 1713 és 1860 között betiltották, majd később, Garibaldi idejében a gazdasági válság elleni küzdelem idején heti nyereményjátékként újra legalizálták.⁸

Az olasz városállamokban sorra nyíltak a „lottériák”. Gyakran a 90 szenátorjelölt neve helyett eladósorba került szegény leányok kerültek versenylistára. A kisorsolt öt szerencsés menyecske gazdag hozományt kapott. Ügyes szervezők házról házra járva kínáltak fogadást azzal az ígérettel, hogy aki két vagy éppen több új tanács tag nevét is eltalálja, a kockára tett pénzösszegének többszörösét kapja meg. A különféle szervezők eltérő nyereményszorzókat kínáltak. Ezek a fogadások a polgárok körében mind kedveltebbé váltak, úgyhogy

⁵ Uo.

⁶ Uo.

⁷ Forrás: 24.hu/tudomany/2012/01/17/kilencven-szabol-ot-1957/ (A letöltés időpontja: 2017. jún. 29.)

⁸ Forrás: www.vesuviolive.it/cultura-napoletana/38213-gioco-lotto-napoli-storia-superstizione/ (A letöltés időpontja: 2017. jún. 11.)

akadtak, akik a fogadások lebonyolítására külön irodát szerveztek, és így az alkalmi fogadásokat rendszeres szerencsejátékká fejlesztették. Így alakult ki a lottó rendszere, amely lényegében a mai napig változatlan maradt. Akik a genovai számsorsjátékot követik, kilencven szám közül ötöt húznak ki, de a 6/49-es, 7/35-ös, 6/45-ös lottók is ezekre a gyökerekre építkeztek. A rendelkezésre álló adatok alapján az első lottósorsolást 1620-ban, Genovában állami rendezésben tartották meg. 1750-ben Szardínia kivételével az Itáliai-félsziget minden államában lottóztak.⁹

Calzabigi nápolyi származású ember volt, aki elhagyva Itáliát, elterjesztette a szerencsejátékot Európa több országában. Először Párizsban, majd Brüsszelben kezdte meg a lottójátékok szervezését. Bécsben is feltűnt mint Mária Terézia pénzügyi tanácsadója. Bécsből ment Nagy Frigyes hívására Berlinbe. Calzabigi tervei szerint alakították ki 1763-ban Berlinben az első németországi lottót. A lottó később elterjedt Spanyolországban is. A portugálok a 17. századtól szerveztek állami sorsolásokat, de azok gyakran változó paramétereinek egyike sem tűnt tökéletesnek számukra. Ezért 1805-ben átvették a nem emberek neveire, hanem számokra történő fogadási rendszert, ami 1892. április 28-ig lényegében változatlan formában működött.¹⁰

A genovai rendszerű lottót (más néven: „kis lutrit”) az 1751. november 13-án kelt pátenssel honosították meg az osztrák és cseh örökös tartományokban. A kincstárnak a lottóból remélt bevétele mellett legalább ugyanekkora súllyal esett latba az, hogy meg akarták akadályozni, hogy a játékosok pénze idegen országbeli sorsjátékokra, külföldre áramoljon. Az alkalmi sorsjáték rendszeres szerencsejátékká fejlődött, és miután meghódította Itáliát, híveket szerzett magának az egész földrészen. A lottó „matematikája” lényegében azóta is változatlan maradt, hiszen felépítése kockázatmentes, és jelentős hasznot ígér.

4. A LOTTÓ MAGYARORSZÁGI ELTERJEDÉSE

„Minden jövedelmi források közt csak nem legkárosabb hatása a Lottóregál, mert a sorsjáték az emberekben azt a szorgalmat és takarékosági hajlamot elfojtja, szenvedélyt játékokra gerjeszt, az alsóbb rendűeknek főleg a szolgálatban lévőknek erkölcsiségét rontja, és sok családot tönkre tesz, mind ezen okok eléggé tanácsolják, hogy a Lotto egy átaljában megszüntessék.”¹¹

Amint az idézetből is kiolvasható, nem mindenhol nézték jó szemmel a szerencsejáték népszerűségének növekedését, mindez azonban nem akadályozta meg annak elterjedését. A későbbiekben majd láthatjuk, hogy egyes időszakokban hazánkban a jogi szabályozás kísérletet tett a szerencsejáték társadalomra káros hatásainak enyhítésére. Ettől függetlenül a szerencsejáték Magyarországon is elterjedt, és mind a mai napig az állami bevételek fontos részét képezi.

⁹ Forrás: bet.szerencsejatek.hu/jatekok/otoslotto/jatektortenet?# (A letöltés időpontja: 2016. dec. 18.)

¹⁰ Uo.

¹¹ KARVASY Ágoston: *Politikai tudományok*, III. kötet (A fináncztudomány), Győr, 1844, 28.

A magyarországi szerencsejátékok eredete a középkorra nyúlik vissza. A 15–16. századi végvári vitézek, és maga Mátyás király is előszeretettel múltatták szabadidejüket különféle kockajátékokkal, volt olyan, amelyben az győzött, aki a legnagyobb számot dobta a játék során. A hazai szerencsejáték elmúlt háromszáz évének legfontosabb helyszínei kezdetben a budai Várnegyed kerületében voltak. A Fortuna utca ezek közül is kiemelkedik, ugyanis a legnevesebb fogadók itt nyitották meg kapuikat. Az utca névadója a Fortuna fogadó volt, amely évtizedeken át kínálta szolgáltatásait a vendéglátás, játék és szerencsejáték területén. A tizenöt szobás, negyvennégy ló befogadására is alkalmas fogadóban játékmesterek tanították az oda betérőket a különböző kártyajátékokra, biliárdra és lottójátékokra. A mester felügyelte a játékok tisztaságát, hiszen már ekkoriban is pénzben játszottak. A fogadók falain kívül a szerencsejáték szerelmesei különböző vásárokon, búcsúkon is rendszeresen fogadásokat kötöttek, különféle nyereményeket nyerve vagy tétjüket elveszítve. Egy idő után az érdekelt hatóságok rájöttek, hogy sokkal kifizetődőbb saját s általuk ellenőrzött szerencsejátékokat létrehozni, ugyanis a rendszeresen befolyó bevétel várhatóan meghaladja a nyereményekre fordítandó összeget. Ennek az egyszerű közgazdasági ténynek a felismerésével jelentek meg a hatóságok által ellenőrzött szerencsejátékok. Másrészt a nagy nyereményekért játszó szerencsejátékosok többségének is nagyobb bizalma volt a hatóságok által ellenőrzött működésű, szabályozott szerencsejátékok, mint az alkalmi, vásári szervezők játékformái iránt.¹²

Bár a sorsjátékokra már 16. századi vásárokon és búcsúkon is volt példa, ezeket inkább alkalmi tomboláknak lehetne nevezni. A lottó hazai története 1763-ra nyúlik vissza, mikor Octavio Cataldi gróf – akinek 1751-ben bérbe adták a genovai rendszerű osztrák lottózás szervezését – Magyarország területére is koncessziót kapott. A játékot Magyarországon az 1763. március 26-án kelt császári pátens vezeti be, azzal a szándékkal, hogy a játékos közönség pénze ne idegen országbeli sorsjátékokra, külföldre áramoljon. A kiegyezést követő években megkezdődik a lottó törvényi szabályozása, tisztázzák a nyeremények kifizetésének hatáskörét. A Magyar Királyság területén a külföldi – a Monarchia országai – lottóhúzásokra tett játékbetétek a magyar államot illetik, és a betétekre eső nyereményeket is a magyar kincstár fizeti ki. Viszonság alapján a magyar lottóhúzásra külföldön tett játékbetétekre a kincstár igényt nem tart, és az ezek után járó nyereményeket sem fizeti ki. A kölcsönös segítségnyújtás szándéka jótékony célú államsorsjáték esetén azonban megmaradt. „3. § Ő Felsege által jótékony czélokra engedélyezett s a bécsi lottoigazgatóság által rendezett államsorsjátékok jegyei a magyar korona országaiban is, valamint, ha a magyar kormány által jótékonyági államsorsjáték rendeztetnék, ennek jegyei, a viszonság alapján, Ő Felsege többi országában is áruhatók.”¹³ Az első (Budán és Pozsonyban rendezett) lottók után a játékot 1770-ben Erdélyben is megrendezték.¹⁴ Erdély és a Bánát

¹² Forrás: pestisracok.hu/nyero-jatek-szerencsejatek-tortenetenek-kezdetei-magyarorszagon-x/ (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)

¹³ 1868. évi XV. törvénycikk a lottojövédék iránt, Corpus Juris Hungarici. Forrás: 1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5337 (A letöltés időpontja: 2017. ápr. 1.)

¹⁴ Forrás: 24.hu/tudomany/2012/01/17/kilencven-szambol-ot-1957/ (A letöltés időpontja: 2017. jún. 29.)

területére 1770-ben egy erdélyi társaságnak adtak koncessziót a „kis lutri” néven elterjedt lottóra. Mária Terézia uralkodásának végére az állam már 800 korona bevételt szerzett „bér” címen. József császár 1784-ben állami kezelés alá kívánta vétetni a „lotteriát”, s azt később be kívánta szüntetni. Ez azonban végül nem következett be, mert az állami bevételek a lutri hozadékeként egyre növekedtek.¹⁵ A lottó rendszeres szabályozását az 1813-as nyílt császári parancs eszközölte, amelynek érvényét 1853-ban kiterjesztették Magyarországra, Erdélyre és a horvát–szlavón területre is. Ezt a rendszerezett szabályozást erősítette meg a kiegyezést követően az 1868. évi XV. törvénycikk, amely kimondta, hogy a szabályok a törvényhozás további fennállásáig érvényben maradnak.¹⁶ 1879-ben bevezették a 15%-os nyereményadót. Az erre vonatkozó törvényben meghatározták a nyereményadó alanyait, tárgyát, mértékét, a nyereményadó alá nem eső tevékenységeket és az adó mérséklésének lehetőségét. A 6. §-ban részletesen kitértek a jövedéki kihágásnak minősített visszaélésekre. „...a ki a külföldön rendezett sorsjátékokra pénzeket gyűjt, betét- vagy sorsjegyeket árul, vagy másokat ily jegyek elárúsításával megbiz...”¹⁷

4.1. A lottójövedék tárgya

A sorsjátékok rendezése, illetőleg engedélyezése az állam kizárólagos jogai közé tartozott. Felmerül a kérdés, hogy mit jelent a sorsjáték? Sorsjátéknak tekinthetünk minden olyan szerencsejátékot, amelynél valamilyen érték megszerzése kizárólag a szerencsétől (sorstól) függ. Az állami monopólium folytán, magánvállalkozás keretében tilos volt minden szám-sorsjáték (pl. genovai lottó), illetve osztály-sorsjáték. Tilos volt továbbá az ingatlan javak kisorsolása, továbbá az olyan játékok szervezése, melyek kimenetele a szerencsétől függ (pl. teke-, báb-, golyó-, tivoli, gyűszű-, lemezjátékok stb.). Mindemellett tiltott volt a külföldi betéti vagy részletjegyek forgalomba hozatala vagy megvétele, sőt az ilyen típusú játékok hírlapokban történő hirdetése is tilos volt. Jogszabályi felhatalmazás nélkül kizárólag a magyar állam bocsáthatott ki, illetve hozhatott forgalomba nyereménykötvényeket, mindemellett lottójövedéki engedélyhez volt kötve a tombolajáték, illetve az ingóságok (árúk, ékszerek, használati tárgyak) kisorsolása. A lottójövedék tárgyát képezte továbbá az ígervény üzlet, vagyis a sorsjegy iránti nyerés reményének árusítása. Az ígervény üzlet engedélyezésének a feltételei az alábbiak voltak: a) ígervényt csak a sorsjegy tulajdonosa, vagy annak meghatalmazottja (mindkettő belföldi lakos kellett hogy legyen) árusíthat; b) az ígervény tárgyát valamely belföldi sorsjegy kell hogy képezze; c) ígervény esetén a nyeremény egy összegben (nem pedig részletekben) jár; d) az ígervénynek a kibocsátó birtokában vagy belföldön, ellenőrizhető helyen kell lennie; e) további feltételként jelentkezett az, hogy a jogügylet törvényességét kincstári bélyeggel ellátott ún. ígervényjegy kiállításával kellett kifejezni, érvényesíteni. Fontos kritérium volt továbbá, hogy a nyeremény

¹⁵ A Magyar Kir. Pénzügyministerium tíz évi működése 1895–1905. A M. Kir. Pénzügyminisztérium, 1905, 708.

¹⁶ *Uo.*, 708.

¹⁷ 1879. évi XLIX. törvénycikk a nyereményadóról, Corpus Juris Hungarici, 5879.

kizárólag közforgalom tárgyát képező dolog lehetett, és az ígervényjegyeket kizárólag állandó üzlethelyiségben lehetett forgalmazni, a forgalmazás jogosultságát pedig kötelező volt igazolni.¹⁸

A lottójövedék lényege tehát abban állt, hogy a sorsjáték rendezésének joga kizárólag az államot illette meg. Magánosok ennél fogva csakis pénzügyminiszteri vagy lottóigazgatósági engedéllyel rendezhettek sorsjátékot. Engedély hiányában tilos volt hazai vagy külföldi sorsjátékban részt venni, azok betéti vagy részletjegyeit árulni, megvenni, illetőleg ilyen jellegű jegyek eladása céljából hírlapokba hirdetéseket feladni/iktatni. A tiltott javak sorába tartozott gyakorlatilag minden szerencsejáték, ahol a nyereség lehetősége kizárólag a szerencsén múlott.¹⁹ Név szerint is tilos volt a fentebbiekre tekintettel a számsorsjáték, az osztályorsjáték, a tombola, az ingatlanok kisorsolása, a pénzsorsjátékok (pl. készpénznyeremények, értékpapírok, magán- vagy közkötelezvények) kijátszása, továbbá tilos volt minden olyan játék, amely a külföldi lotteriák kihúzásaira, kisorsolással egybekötött külföldi és belföldi magánkölcsonök húzásaira vonatkozott, tiltva voltak a különféle elnevezés alatt előforduló szerencsevedrek, áruk, ékszerek és más ingóságok kijátszása, valamint a lóversenyekre üzletszerű vagy nyilvános fogadások kötése, ugyanakkor említést érdemel az a tény is, hogy a jótékonyági célú államsorsjátékok jegyei szabadon értékesíthetők voltak.²⁰

4.2. A lottójövedék típusai

4.2.1. A „kis lutri” elterjedése és hanyatlása

Mint láthattuk, a számsorsjátékot – „kis lutri” néven – az osztrák császári pátens hozta be a magyar korona országaiba. A számsorsjátékból befolyó jövedelem hosszú időn keresztül 2,4 és 2,8 millió korona között mozgott. Igen figyelemreméltó adat, hogy a gazdaságilag legmostohább években hozta a legnagyobb állami bevételeket, amikor az ország népe a leginkább nélkülözött: 1875-ben például 3,75 millió korona volt az állam bevétele, 1 millió koronával meghaladva az átlagos számsorsjátékból származó költségvetési bevételeket. Ekkorra „...a legtöbb európai állam eltörölte a számlottót, mert az a babonát, tudatlanságot és a nyomort tette jövedelmi forrásaivá, ’s az jelenleg még csak Olaszországban és Ausztriában áll fenn.”²¹ A felvilágosultabb közvélemény óhaja az volt, hogy hazánkban a számsorsjátékot beszüntessék, mivel az „...ama népréteg filléreit veszi el, amely éppen leginkább

¹⁸ TAKÁCS György: *Közzadózásunk. Jelen érvényében pénzügyi jogesetek*, Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezetének Kiadása, 1946, 184–185.

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az olyan típusú játékok, ahol a nyeresésben a szerencsén kívül az egyéni képességeknek, ügyességnek is szerepe volt, más tekintet alá estek, pl. kugli.

²⁰ EXNER Kornél: *Magyar pénzügyi jog*, Athenaeum, Budapest, 1910, 420.

²¹ Uo., 421.

rászorulna az állam támogatására.”²² Más államokhoz hasonlóan 1897-ben megszüntették az osztályosorsjáték, ugyanakkor az állam nem volt hajlandó lemondani a szerencsejátékokból származó bevételekről, ezért a számsorsjáték megszüntetésével párhuzamosan „kevesebb kizsákmányoló” szerencsejáték bevezetésére került sor.²³

4.2.2. Az osztályosorsjáték²⁴

„Az a körülmény, hogy egy egész osztályosorsjáték lejátszása hosszabb időre terjed, s így az anyagi áldozat meghozatalát nem követi azonnal az eredmény, a játékszenvedélyt némileg lelohasztja.”²⁵ A számsorsjátékkal szemben az osztályosorsjáték két irányban mutat javulást:

1. Az osztályosorsjátéknál a nyerés reménye a matematikai valószínűség szerint nagyobb, tehát aránylag csekélyebb kockázattal jár;
2. Az osztályosorsjáték esetén inkább a középosztály adóztatja meg önmagát, s nem a legszegényebb osztályréteg. Erkölcsi szempontból azonban az osztályosorsjáték csakúgy kifogás alá esik, mint a számsorsjáték.²⁶

Az osztályosorsjáték rendezését az állam húsz év időtartamra magánvállalkozásnak adta bérbe. Magyarországon javarészt német pénzintézetekből álló konzorcium volt a bérlő. A konzorcium az állammal kötött szerződés értelmében köteles volt évenként 2,4 millió koronát fizetni, és ezenkívül a vállalkozása ellenőrzésével megbízott állami hivatal költségeihez évi húszezer koronával hozzájárulni.²⁷ Ez az összeg önmagában némileg elmaradt ugyan a számsorsjáték fennállása idejében elért bevételtől, de pótolta a hiányt a postajövedéknek az osztályosorsjáték rendezéséből kifolyólag emelkedő bevétele: a bérlő konzorcium ugyanis kötelező nyilatkozatot adott arra vonatkozóan, hogy az osztályosorsjáték céljaira évenként legalább hatszázezer korona értékű postabélyeget vásárol.²⁸

Évenként két osztályosorsjátékot lehetett szervezni, melynek keretei között minden egyes sorsjáték százezer sorsjegyből állt, melyek közül azok feléhez, ötvenzezerhez nyeremény kapcsolódott. A nyeremények hat osztályba, illetőleg húzásba osztották be. Idővel lehetőség nyílt a sorsjegyek számának növelésére, de ebben az esetben ezzel arányosan a nyeremények számát is növelni kellett. Az osztályosorsjáték felügyeletét a pénzügyminisztérium látta el: joga volt a sorsjáték kezelésére vonatkozó számadatokat, könyveléseket levelezéseket bármikor megvizsgálni. Amennyiben a sorsjáték kezelésében valamilyen szabálytalanságot, visszaélést észlelt, akkor jogában állt azokat megszüntetni, orvosolni, végső

²² Uo.

²³ Lásd bővebben: 1897. évi VII. törvény

²⁴ Bevezette: az 1897. évi VII. törvénycikk

²⁵ EXNER: *i. m.*, 421.

²⁶ Uo.

²⁷ A Magyar Kir. Pénzügyminisztérium tiz évi működése 1895-1905. A M. Kir. Pénzügyminisztérium, 1905, 710.

²⁸ EXNER: *i. m.*, 422.

esetben a szerződés (haszonbérleti jogviszony) megszüntetését is kezdeményezhette. Az állami bevételek és a nyereményjátékban részt vevők érdekeinek védelmében a bérlő társaság kötelezettsége volt továbbá, hogy komoly biztosítékot: 2,5 millió koronát helyezzen letétbe. A vállalkozás nyeresége négy részből adódott össze: minden egyes nyeremény után a vállalkozást 20%-os részesedés illette, melyet a nyeremény kifizetése során levonás útján érvényesített. Ez után a nyereség után az állam külön nyereményadót vagy lottódíjat nem számolt fel. Emellett minden egyes húzás során írási díj jogcímen két koronát (tehát hat húzás során egy darab sorsjegy után mindösszesen tizenkét koronát) szedett be. A sorsjegyek tulajdonképpeni értéke tehát nem 160, hanem 148 korona volt. A vállalkozás nyereségét gyarapították továbbá az ún. *vétel-sorsjegyek* eladásából származó bevételek: ezek lényege abban állt, hogy amennyiben egy játékos mondjuk a harmadik húzás előtt nem fizette be az esedékes részösszeget, mint az adott sorsjegy folytatólagos árát, akkor a játékból kilépett, a sorsjegyre és az esetleges nyereményre való igényét elvesztette, aki pedig a helyében a harmadik húzásnál játékba lépett, köteles volt a harmadik húzásig esedékessé vált egész összeget befizetni, s így a vállalat egyes összegeket duplán kapott meg. Végül a vállalkozás nyereségét növelték továbbá az ún. *időközi kamatok* is, melyek a sorsjegyek vásárlásának és a nyeremény kifizetésének időközére estek.²⁹

4.2.3. Magánsorsjáték

Az ún. magán tárgysorsjátékok – mai nevén: tombola – szervezése alkalmával árukat, ékszereket, s egyéb ingóságokat csak pénzügyminiszteri vagy lottóigazgatósági engedéllyel lehetett szervezni. Az engedély díja a játéktervben szereplő összeg 10%-a volt. A kincstár a díj összegét akkor is megtarthatta, ha az engedélyben foglalt játék megszervezésére végül nem került sor. Készpénzt vagy értékpapírt fő szabály szerint nem lehetett kijátszani. Ez alól egyetlen kivételként a törvényhozás által kiadott engedély volt. Amennyiben jótékonyági sorsjáték szervezéséről volt szó, a pénzügyminiszter részben vagy egészben eltekinthetett a játékdíj beszedésétől. A magánsorsjáték szervezőjét a játékdíjon kívül az 1879. évi XLIX. törvény értelmében a játéktervben szereplő összeg további 10%-át kitevő nyereményadó is terhelte. Mindemellett a négy koronát meghaladó összegű sorsjegyek értéke után illetékbélyeg lerovása is kötelező volt. Pénzsorsjátékot kizárólag az állam szervezhetett.³⁰

²⁹ Uo.

³⁰ Uo., 424.

4.2.4. Jótékonyági sorsjátékok (állami sorsjátékok)

Nagyobb arányú sorsjátékot kizárólag közjótékonyági céllal, évente egyszer engedélyezett a hatóság, csupán egyesületek számára, szigorú állami felügyelet mellett.³¹ Az engedély nem volt átruházható, a sorsjáték lebonyolítása más (pl. pénzügyet) kezébe nem volt átengedhető. A sorsjegyekkel tilos volt házalni vagy azokat utcán értékesíteni. A sorsjátékok nyereményilleték-kötelesek voltak. Az engedélyező hatóság – a nyeremény értékétől függően – a Pénzügyi Igazgatóság, nagyobb összegű nyeremény esetén pedig a pénzügyminisztérium volt.³² A magyar jótékonyági célú államsorsjátékok rendezése, ellenőrzése, felügyelete a magyar királyi lottójövedéki igazgatóság hatáskörébe tartozott. Az igazgatóság feladata volt minden húzás előtt egy évvel játéktervet készíteni és azt a pénzügyminisztérium elé jóváhagyásra felterjeszteni. Gondoskodnia kellett továbbá a sorsjegyek, felhívások, hirdetések, körlevelek, nyomtatványok elkészítéséről és az illetékes közegek, testületek, hivatalok, magánszemélyek felé azok eljuttatásáról. A sorsjegyek szétküldéséről a sorshúzás előtt legalább hat hónappal kellett gondoskodnia. Állandó nyilvántartást kellett vezetnie a sorsjegyek árusítására jogosultak köréről, arról, hogy azok megbízható személyek legyenek, illetőleg kötelessége volt a hátralékos sorsjegypénztartozások behajtása is.³³

4.2.5. Ígervények és nyereménykötvények

Ígervény alatt valamely sorsjeggyel egybekötött nyerési esély árusítását kell érteni. Az ígervények árusítása az alábbi feltételekhez volt kötve: ígervényt csak a sorsjegy tulajdonosa vagy annak írásbeli megbízottja árusíthatott; ígervényjegyek és nyereménykötvények kizárólag olyan nyereményekkel összefüggésben voltak kibocsáthatók, amelyek közforgalom tárgyai lehettek; az ígervényeknek konkrétan meghatározott sorsolásra kellett szólniuk; az ellenőrizhetőség okán annak a nyereménykötvénynek, amelyre az ígervény szólt, a kibocsátó birtokában, Magyarországon kellett lennie; az ígervényben csak a nyeremény teljes összegét, nem pedig egyes részleteit volt megengedett értékesíteni; a jogügyletről bélyeges úrlap használatával – illetékkötelezettség terhe mellett – ígervényjegyet kellett kiállítani, melyben a fentebb részletezett feltételeket is rögzíteni kellett. Amennyiben ezen feltételek teljesültek, az ígervényjegyet a kibocsátó vagy annak megbízottja üzlethelyiségében volt szabad értékesíteni. Az ígervényjegy után lerovandó illeték mértéke sorsjegyenként egy-egy korona volt. A nyereségkilátásnak részletfizetés mellett történő eladása tilos volt.³⁴

³¹ A szigorú állami felügyeletet az 1853. évi császári pátens vezette be a jótékonyági célú sorsjátékokkal való visszaélések megakadályozása érdekében. Magyarországon az 1868. évi XV. törvénycikk tette lehetővé jótékonyági sorsjátékok szervezését.

³² TAKÁCS: *i. m.*, 186.

³³ A Magyar Kir. Pénzügyminisztérium tíz évi működése 1895–1905. A M. Kir. Pénzügyminisztérium, 1905, 713.

³⁴ Lásd bővebben: 1883. évi XXXI. törvény

1899-ig a belföldi és külföldi sorsjegyek szabadforgalom tárgyai voltak, azonban ez a konstrukció pénzügyi és közgazdasági szempontból egyaránt hátrányosan érintette az országot, ezért 1899. április 24-től kezdve a törvényhozás engedélye nélkül nem lehetett nyereménykötvényeket a magyar állam területén kibocsátani vagy bármely módon forgalomba hozni. „Az ilyen kötelezvények kibocsátására, tőzsdei jegyzésére, forgalomba hozatalára és zálogba vételére vonatkozó szerződések és egyéb jogi cselekmények joghatállyal nem bírnak az ú.n. forgalomképes nyereménykötvényeket, valamint az örökösödés és kényszerbehajtás eseteit kivéve, sem a nyereménykötvények, sem a rájuk vonatkozó jogok másra jogszzerűen nem ruházhatók.”³⁵ Ez alól a tilalom alól kivételt képeztek a magyar állam által kibocsátott nyereménykötvények, mint például a magyar nyereménykölcsön, a tiszaszedgi kölcsönkötvények, vagy például a magyar-osztrák állam területén egyesek vagy intézetek által engedélyezett nyereménykötvények, például a Magyar Vöröskereszt, a bazi-lika- vagy a jó szív kötvények.³⁶

4.2.6. A lóverseny mint speciális sorsjáték

A lóversenyek a pénzügyminisztérium és a földművelésügyi minisztérium együttes engedélyéhez voltak kötve.³⁷ Az így beszerzett engedély birtokában lehetett lóversenyre vagy azokon részt vevő lovasokra, istállókra vagy lovakra üzletszerű, vagy nyilvános fogadásokat (bookmaker) kötni, valamint kölcsönös fogadásokat közvetíteni (totalisateur).³⁸ Az engedély kizárólag lóverseny egyesületnek vagy olyan jogi személynek volt adható, akik garantálták, hogy nem jogszabályokba és a közerkölcsbe ütköző módon szervezik, illetve bonyolítják le a játékokat. A lóversenyek tekintetében speciális engedélyezési feltétel volt továbbá, hogy az engedélyes a tevékenységéből származó bevételt a vállalkozás fenntartásán kívül versenycélra fordítsa. A jogszabályi rendelkezések az ilyen vállalkozások tekintetében a keletkező jövedelmek vonatkozásában a következő kvótát állapították meg: „79,5% osztandó föl a nyerők között tételeik arányában, 8% illeti meg az állami testnevelési alapokat, 6% a vállalkozót, 4,5% a földművelésügyi miniszter lötenyésztési alapját és végül 2% jótékonyági célt szolgál.”³⁹ A fogadások közvetítésére a versenyt rendező jogi személy által feljogosított egyének és vállalatok (bookmaker, fogadási iroda) külön illetéket voltak kötelesek fizetni, ezenkívül azonban a totalisateur-vállalatot és annak forgalmát más állami, törvényhatósági vagy közösségi adó, illeték vagy bármely más közteherfizetési kötelezettség nem terhelte.

³⁵ 1889. évi IX. törvény 2. §

³⁶ EXNER: *i. m.*, 426.

³⁷ 1894. évi XXIX. törvény 1–2. §

³⁸ TAKÁCS: *i. m.*, 186.

³⁹ *Uo.*

4.3. A lottóigazgatóság szerencsejáték-felügyeleti szerepköre

A lottójövedék ügyeinek vezetése a M. Kir. Pénzügyminisztérium Lottóigazgatósága feladata volt, amely a pénzügyminisztériumnak volt alárendelve. 1868-ban hozták létre a kiegyezést követően. Feladatai közé tartozott az osztálysorsjátéki vállalat kezelésének, valamint az államkincstár és a játékos közönség érdekeinek közvetlen felügyelete és ellenőrzése, továbbá a sorsjátékok rendezése és a sorsolás alá eső állami kötelezvények kisorsolása. A lottóigazgatóság bevételei a magyar kincstárat gyarapították. Az országban ekkorra már több mint négyszáz gyűjtőhely volt, így az igazgatóság felállítása szükségessé vált.⁴⁰ Feladatuk alapján – mai analógiával élve – a NAV Szerencsejáték Felügyeleti Főosztályának elődjeként tekinthetünk rá.

4.4. A lottójövedék büntetőjogi összefüggései

Jövedéki kihágást követett el az, aki sorsjátékot engedély nélkül rendezett, vagy az engedélyben foglaltaktól eltérő módon szervezett sorsjátékot, vagy ezt megkísérelte. Szintén jövedéki kihágást követett el az, aki külföldi sorsjátékra tett, vagy betéteket elfogadott, továbbá az, aki ingó vagy ingatlan tárgyakat kisorsolt, betéteket gyűjtött. A büntetés mértéke – abban az esetben, ha az adott játék díjköteles tevékenység volt – a játékdíj ötszörösétől a tizenötszörös összegéig terjedhetett. Enyhítő körülményként figyelembe vehető volt, ha a kihágás felfedezése előtt a játékos felek a nyereményt már felvették, illetőleg az is, ha a sorsjegyek, vagy azok jelentős része még nem kelt el. Ezekben az esetekben a büntetési tétel a díjfizetési kötelezettség kétszeresére volt mérsékelhető.⁴¹

Amennyiben olyan szerencsejátékot üztek, amely díjfizetés ellenében is tiltott volt, akkor a büntetés mértéke 20 és 400 korona közötti lehetett, amennyiben pedig a jogszabály által védett/nevesített helyszíneken (pl. közterek, utcák, színházak, vendéglők, nyilvános helyeken) került sor a szerencsejáték rendezésére, illetőleg falragaszok, kikiáltások útján zajlott a szervezés, akkor a büntetési tétel 50-től 1000 koronáig terjedt.⁴² A postahivatalok szerepe is jelentős volt, amennyiben ugyanis a postahivatalok olyan levélküldeményeket vesznek észre, melyek alapján – a cégjegyzékből vagy más körülményből – azt gyaníthaták, hogy külföldi sorsjegyeket tartalmaznak, kötelesek voltak azt a legközelebbi vámhivatalba haladéktalanul beszállítani.⁴³

Az a magánsorsjáték-szervező, aki az engedélyben foglalt kereteket túllépte, vagy attól eltérő módon szervezett szerencsejátékot, a játékdíj ötszörösétől tizenötszöröséig terjedő pénzbüntetéssel volt sújtható. Aki pedig nem forgalomképes és engedély nélkül kibocsátott nyereménykötvényt birtokában volt, valamint az, aki ilyen kötvényt vagy szabálytalan

⁴⁰ Forrás: mimicsoda.hu/cikk.php?id=675 (A letöltés időpontja: 2017. jún. 11.)

⁴¹ 1889. évi IX. törvény

⁴² 1889. évi IX. törvény 59–61. §

⁴³ EXNER: *i. m.*, 428.

ígérvényjegyet kibocsátott, forgalomba hozott, vett, eladott, jelzálogba vett, elfogadott, vagy ezen cselekmények bármelyikében közreműködött, ezekre valakit rávett vagy igyekezett erre rávenni, az szintén jövedéki kihágást követett el, és a büntetési tétele a kihágás tárgyát képező papírok névértékének ötszöröse, de legalább 100 korona volt. Mindemellett természetesen a jogsértés tárgyát képező papírokat, sorsjegyeket elkobozták tőlük. Amennyiben a kihágást valamely bejegyzett kereskedő-cég követte el, akkor a büntetés mértéke az értékpapírok névértékének kétötöde, de minimum 1000 korona volt.⁴⁴

5. SORSJÁTÉKOK A II. VILÁGHÁBORÚ UTÁN

A két világháború között elindított államsorsjátékok és osztálysorsjátékok sorozatának rendszerét csak 1950-ben szüntették meg, miután 1949. szeptember 29-én kibocsátották a tervekölcsönt és az 1955-ig évente meghirdetett békekölcsönt, melynek kamatai helyett a szerencsés kisorsoltak a kötvény névértékének sokszorosát nyerték. A II. világháborút követő első évtizedben az ideológiai hullámzások közepette az osztályidegen tevékenységnek titulált kaszinók és egyéb szerencsejátékok betiltása, leállítás, eltitkolása volt napirenden. Az 1947-ben bevezetett totót sem egy modern, nyereményalap-felosztásos szerencsejátékként kezelték, hanem egy sporthoz kapcsolódó fogadásnak tekintették.⁴⁵

Az 1946-ban több európai országban bevezetett sportfogadást Magyarországon is hónapokon belül meghonosították, majd pedig 1956. december 29-én kormányhatározat született a lottó magyarországi bevezetéséről is. Az 5/90-es lottó, a lutri 130 éves magyarországi gyakorlatát követve, hatvan év szünet után ugyanolyan alapparaméterekkel jelent meg. A lottósorsjegyeket 1957. február 13-tól kezdték árusítani. 1957. február 20-án már több mint százezer szelvény érkezett be. 1958 februárjában vezették be az előfizetéses lottósorsjegyet, amellyel már egész hónapra fogadhattak a játékosok, természetesen ugyanannak az öt számnak a megjátszásával. Az ötös lottó hamar az egyik legfontosabb társadalmi eseménnyé vált, és sokan jelentkeztek mind nézőnek, mind számhúzóknak. Az előfizetéses lottósorsjegy sikere már 1959-ben érezhető volt, a forgalom 5 százaléka ilyen nyomtatványon érkezett be. Ez a részarány a hetvenes években 30–36 százalék között mozgott. Ez azt jelentette, hogy például az 1976-ban megjátszott 551 millió lottó alapjátékból 197 millió volt előfizetéses, úgynevezett havi lottó. Ez a játékmód a fogadóknak kényelmes volt, mert biztosította a játékban való folyamatos részvételt, a szervező számára pedig költségeket kímélt meg a nyomtatási, terjesztési, feldolgozási munkák során.⁴⁶

A lottósorsjegyek árusítását 1957-ben még csak 59 szakbolt, úgynevezett totózó végezte, 1982-ben már 163 ilyen speciális iroda szolgálta ki a játékosokat. Az az időtartam, amely a szelvények begyűjtésétől a nyeremény kifizetéséig eltelt, Európa élvonalába sorolta a magyarokat, hiszen a pénteki sorsolást követően már kedd reggeltől kifizették

⁴⁴ 1889. évi IX. törvény 6. §

⁴⁵ Forrás: bet.szerencsejatek.hu/jatekok/otoslotto/jatektortenet?# (A letöltés időpontja: 2016. dec. 18.)

⁴⁶ *Uo.*

a nyereményeket az úgynevezett nyereményjegyzékek alapján. A játékszervező 1985-ben 680 millió lottószelvényt, 442 millió totó alapjátékot és 50 millió borítékos sorsjegyet értékesített. Az értékesítéssel ekkor 171 totózó, 400 OTP-fiók, 7500 bizományos, 3200 postahivatal, 8500 postai kézbesítő és 1500 hírlapárus foglalkozott.⁴⁷

6. SZERENCSEJÁTÉK A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN

A rendszerváltás velejárájaként az áruhiány a 90-es évekre már megszűnt, így a tárgysorsjátékok vonzereje is csökkent, így azok szervezése 1991-ben megszűnt. Újra felértékelődött a pénznyeremény jelentősége. 1991-ben a 10. játékhéttől vezették be a teljes halmozódást. Ha egy sorsolás alkalmával nem volt telitalálatos, akkor annak teljes nyereményalap-hányada a következő sorsolás telitalálatosának nyereményalapját növelte. A halmozódások eredményeként szinte minden évben megdőltek a csúcok: 1999 szeptemberében már egymilliárd forint feletti volt a főnyeremény, 2003. november 29-én pedig az ötöslottó történetének eddigi legnagyobb nyereményével: 5 milliárd 92 millió 890 ezer 758 forinttal lett gazdagabb egy játékos. 1993. november 1-jétől, a gépesítés megkezdésétől, majd 1993. december 6-ától a világszínvonalú online rendszer üzembe állításától kezdve megnyílt a lehetőség több új – online alapú – számsorsjáték bevezetésére is.⁴⁸

A szerencsejáték-tevékenységből származó állami adóbevételek az úgynevezett játékadóból, illetve a különféle szerencsejátékok után fizetett személyi jövedelemadóból tevődnek össze. Előbbiek 2006-ban 71,4 milliárd Ft-ot tettek ki, amely összegnek több mint fele (57,4%) a pénznyerő automaták üzemeltetése nyomán, míg további 36,2% a sorsolásos játékokból folyt be. A kaszinók 4,1%-kal, a fogadások 2,1%-kal, míg a játékautomaták 0,2%-kal, az ajándéksorsolások pedig mindössze 0,02%-kal részesedtek ebből az adó-nemből.⁴⁹ 2013-ban már nem működhettek pénznyerő automaták Magyarországon, így a kiesést a Zrt. tulajdonában lévő kaszinók forgalmi bevételének bővülésével sikerült kompenzálnia. 2014-ben a Szerencsejáték Zrt. a különféle adókkal, járulékokkal és a vissza nem igényelhető áfával együtt 62,5 milliárd forinttal járult hozzá az állami költségvetéshez, és 11,7 milliárd forint adózott eredményből további 8,5 milliárd forint osztalékot különített el. Így összességében mintegy 74 milliárd forint árbevétellel gazdagította a magyar költségvetést.⁵⁰

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ DEMETROVICS Zsolt: *Szerencsejáték és kóros játékszenvedély Magyarországon*, ELTE Addiktológiai Tanszéki Szakcsoport, 2008. Forrás: demetrovics.hu/dokumentumok/gambling_2008_PH.pdf (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)

⁵⁰ Forrás: www.portfolio.hu/vallalatok/rekordbevetel_a_szerencsejatek_zrt-nel.199440.html (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)

7. A SZERENCSEJÁTÉK JELENLEGI SZABÁLYOZÁSI KERETEI

A szerencsejáték-tevékenységet jelenleg Magyarországon a – többször módosított – 1991. évi XXXIV. törvény szabályozza. Ezen jogszabály értelmében a szerencsejáték-szervezés speciális gazdasági tevékenység. A szerencsejáték-szabályozás célját a társadalom védelme, így különösen a közrend, a közegészség és a közbiztonság védelme képezi.⁵¹ A szerencsejátékok szervezésére, néhány kivételtől eltekintve, Magyarországon kizárólag a 100 százalékos állami tulajdonban lévő Szerencsejáték Zrt. jogosult, míg a szerencsejátékok szervezésének állami felügyeletét külön szerv, az adóhatóság keretein belül működő úgynevezett Szerencsejáték Felügyelet (NAV Szerencsejáték Felügyeleti Főosztálya) látja el. Az állami monopólium alóli kivételt a fogadások esetében a löversenyfogadás és a bukmékeri rendszerű fogadás jelenti, bár utóbbi nem jellemző az országban. Ezen túlmenően, hosszú ideig liberalizált szerencsejáték-tevékenységnek számított a pénznyerő automaták üzemeltetése.⁵²

Szintén nem vonatkozik a korlátozás a nem rendszeresen szervezett sorsolásokra, amennyiben a kibocsátott sorsjegyek száma nem haladja meg az ezer darabot vagy a nyerevények összértéke nem lépi túl az 50 ezer Ft értéket. További kikötés itt, hogy a nyerevények összértékének meg kell haladnia a sorsjegyek eladásából befolyt összeg 80%-át. Itt tehát lényegében a kisebb rendezvényekhez kötött alkalmi tombolára lehet gondolni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a játékot, ezen feltételek teljesülése mellett is be kell jelenteni a Szerencsejáték Felügyelet felé. Szerencsejáték-tevékenységet 18 év alatti fiatal nem folytathat Magyarországon. A játéktermek, kaszinók látogatása azonban csak a 18 év felettiek számára engedélyezett.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdése az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei között sorsolja fel a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenységet. A Szerencsejáték Zrt. a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 3 §. (1) bekezdésében meghatározott állami monopólium hasznosítására jogosult gazdasági társaság. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú melléklete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, nemzeti vagyonban tartandó, állami tulajdonban álló társasági részesedések között sorolja fel, és a részesedés mértékét 100%-ban adja meg. A tartós állami tulajdon megtartása az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerint az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges.⁵³

⁵¹ Lásd bővebben: 1991. évi XXXIV. törvény rendelkezéseit

⁵² A pénznyerő automaták üzemeltetését 2012-ben betiltották, 2013. január 1-től kizárólag kaszinó területén belül üzemeltethetők.

⁵³ Lásd bővebben: A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezéseit

8. KONKLÚZIÓ

A lottó kezdetei a középkorig nyúlnak vissza: meghódította egész Európát, s fejlődése során az egyszerű számsorsjátékból a 21. századra egy komplex szerencsejáték-rendszerre fejlődött. A középkori kezdetektől egészen a II. világháborúig állami egyedáruságként funkcionált: a sorsjátékok alapítása, engedélyezése, szervezése, forgalmazása, kontrollálása, továbbá a szerencsejátékból befolyt összegek jövedék tárgyát képezték, és komoly állami bevételeket generáltak. A II. világháború után, de különösen a rendszerváltást követően a szerencsejáték számtalan területét és megjelenési formáját (sportfogadás, játékautomaták, kaszinó, online fogadás stb.) érintően fejlődött tovább, megfelelve a modern kor követelményeinek. Megállapítható, hogy a lottójövedékre a mai szerencsejáték-szabályozás elődjeként tekinthetünk. A jelenlegi szabályozásból kiolvasható, hogy az állam szerepe a szerencsejátékok működtetése és az abból származó költségvetési bevételek biztosítása szempontjából fokozatosan csökkent. Bár a II. világháborút követően a „lottó” (szerencsejáték) ma már nem képezi jövedéki szabályozás tárgyát, az állami monopólium a szerencsejáték szabályozása, koncesszióba adása (pl. kaszinók), játékadó kivetése formájában megmaradt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. 24.hu/tudomany/2012/01/17/kilencven-szambol-ot-1957/ (A letöltés időpontja: 2017. jún. 29.)
2. A Magyar Kir. Pénzügyministerium tiz évi működése 1895–1905, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1905.
3. BAMBERGER Béla: Állami egyedáruság, *Közgazdasági lexikon*, I. kötet, 176.
4. bet.szerencsejatek.hu/jatekok/otoslotto/jatektortenet?# (A letöltés időpontja: 2016. dec. 18.)
5. DEMETROVICS Zsolt: *Szerencsejáték és kóros játékszenvedély Magyarországon*, ELTE Addiktológiai Tanszéki Szakcsoport, 2008. Forrás: demetrovics.hu/dokumentumok/gambling_2008_PH.pdf (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)
6. EXNER Kornél: *Magyar pénzügyi jog*, Athenaeum Irodai és Nyomdaipari Részvénytársulat, Budapest, 1910.
7. KARVASY Ágoston: *Politikai tudományok*, III. kötet (A pénzügytudomány), Özvegy Streibig Klára betűivel, Győr, 1864, 28.
8. mimicsoda.hu/cikk.php?id=675
9. Pallas Nagylexikona – html változat: mek.oszk.hu/00000/00060/html/053/pc005372.html (A letöltés időpontja: 2016. okt. 24.)
10. pestisracok.hu/nyero-jatek-szerencsejatek-tortenetenek-kezdetei-magyarorszagon-x/ (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)
11. SIMON Zoltán – POZSGAI Zoltán – KIS Judit – BOROS Sándor: Az adózás rövid története. In: szerk. SZABÓ Zsolt: *Jövedéki alapok I.*, Lónyay Menyhért Szakkönyvtár, VIVA Média, Budapest, 2006.
12. TAKÁCS György: *Közadózásunk* (jelen esetben pénzügyi jogi ismeretek, magyarázatok), Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezete, Budapest, 1946.
13. www.portfolio.hu/vallalatok/rekordbevetel_a_szerencsejatek_zrt-nel.199440.html (A letöltés időpontja: 2017. jan. 8.)
14. www.vesuviolive.it/cultura-napoletana/38213-gioco-lotto-napoli-storia-superstizione/ (A letöltés időpontja: 2017. jún. 11.)

Jogszabályok

1868. évi XV. törvénycikk a lottójövedék iránt

1879. évi XLIX. törvénycikk a nyereményadóról

1889:IX. törvénycikk a nyereménykölcsön-kötvények s az ígérvényjegyek forgalma tárgyában

1894:XXIX törvénycikk az üzletszerű, vagy nyilvános fogadásoknak s a kölcsönös fogadások közvetítésének szabályozásáról a lóversenyeknél

1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

Dr. Potoczki Zoltán (potozoli@gmail.com) pénzügyőr alezredes, tanársegéd. 1974-ben született Miskolcon. 1998-ban, illetve 2000-ben vette kézbe politológus oklevelét és jogi diplomáját, melyeket a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Karán, illetve Állam- és Jogtudományi Karán szerzett meg. 2000-ben a Vám- és Pénzügyőrségnél helyezkedett el, munkáját azóta is ott – illetőleg annak jogutódjánál: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál – végzi, különböző beosztásokban. 2004 novemberétől a Rendőrtiszti Főiskola, 2012. január 1-től pedig annak jogutódja, a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kar Vám- és Pénzügyőri Tanszékének főállású oktatója. Kutatási területe a jövedéki adójoggal kapcsolatos szabályozást érinti. Tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak. Publikációinak száma 15, illetve társszerzője két főiskolai/egyetemi jegyzetnek.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közzlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként egyes magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:

ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming	GYÖRGY KISS	3
Debate Starting Paper	LAJOS Cs. KISS	
	• State Theories – an overview	4
Scientific publications/ Studies	ZOLTAN HAZAFI	
	• The Role of Workforce Planning and HRM Improvement Ensuring the Recruitment of Competitive Civil Service	48
	CSABA LENTNER	
	• Excerpts about Phylogeny of Hungarian Public Finance System	84
	DÁVID LUDÁNYI	
	• Civil Service Systems in the Context of Convergence and Empirical Data	98
	CSABA KOLLÁR – SZERGEJ VINOGRADOV	
	• Information Security Awareness of Senior Local Government Officers in Hungarian Villages and Towns	120
	GÁBOR KOVÁCS – ERZSÉBET TÓZSÉR	
	• Researching the Relationship between Leadership Attitudes, Leadership Styles and Employee Satisfaction at one County Police Headquarters	138
	SZABOLCS MÁTYÁS	
	• Cartography Analytic Possibilities of Crime Analysis – The Usage of Crime Mapping in Everyday Police Work	158
International outlook	ÁGNES OROSZ	
	• Development of Welfare State Theory: A Review of the Literature	176
	AJMAL WAHEED – TAQVEEM TAYYASAR ZAHRA	
	• Impact of Turnover on the Remaining Employee’s Organizational Commitment, Job Satisfaction and Job Stress	192

Table of contents

Professional forum	MIKLÓS ANGYAL	
	• Swear and Ordeal	210
	ZOLTÁN POTOCZKI	
	• A Brief History of the Lottery Excise in Hungary	220
Publication notice		238
Table of contents in foreign language		240
Editorial Committee		246
Imprint		248

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	GYÖRGY KISS	3
Einleitung einer Diskussion	LAJOS Cs. KISS	
	• Situation um die Staatstheorie	4
Wissenschaftliche Beiträge/Studien	ZOLTAN HAZAFI	
	• Die strategische Personalplanung und die Rolle von Personalmanagement bei der Sicherstellung der Versorgung des öffentlichen Dienstes mit einem wettbewerbsfähigen Nachwuchs	48
	CSABA LENTNER	
	• Auszüge aus der Entwicklungsgeschichte des Systems der ungarischen öffentlichen Gelder	84
	DÁVID LUDÁNYI	
	• Systeme für öffentlichen Dienst im Kontext von Konvergenz und empirischen Daten	98
	CSABA KOLLÁR – SZERGEJ VINOGRADOV	
	• Bewusstsein der Informationssicherheit von führenden Beamten ungarischer Gemeinden und Städte	120
	GÁBOR KOVÁCS – ERZSÉBET TÓZSÉR	
	• Untersuchung von Führungsverhalten, Führungsstilen und Mitarbeiterzufriedenheit in einem Bezirkspolizeipräsidium	138
	SZABOLCS MÁTYÁS	
	• Kartographische Möglichkeiten der Kriminalanalyse – oder die Verwendung von Kriminalkarten bei der täglichen Polizeiarbeit	158
Internationaler Ausblick	ÁGNES OROSZ	
	• Development of Welfare State Theory: A Literature Review	176
	AJMAL WAHEED – TAQVEEM TAYYASAR ZAHRA	
	• Impact of Turnover on the Remaining Employee's Organizational Commitment, Job Satisfaction and Job Stress	192

Inhaltsverzeichnis

Berufliches Forum	MIKLÓS ANGYAL	
	• Eid und göttliches Urteil. Gedanken beim Nachtlicht der Kriminalistik im Zusammenhang mit dem 200. Geburtstag von János Arany	210
	ZOLTÁN POCZKI	
	• Die Geschichte der Lotteriesteuern in Ungarn	220
Zu unseren Autoren		238
Fremdsprachige		240
Inhaltsverzeichnisse		246
Impressum		248

Sommaire

Salutation	GYÖRGY KISS	3
Introduction suivie de débat	LAJOS Cs. KISS • Rapport sur la situation de la théorie de l'État	4
Publications scientifiques	ZOLTAN HAZAFI • La planification stratégique de la main d'œuvre	48
	CSABA LENTNER • Extraits de l'histoire du développement du système hongrois des finances publiques: de l'époque du dualisme à l'ère de Zoltán Magyary	84
	DÁVID LUDÁNYI • Systèmes de service public dans l'optique de la convergence et des données empiriques	98
	CSABA KOLLÁR – SZERGEJ VINOGRADOV • La conscience de sécurité informationnelle parmi les hauts fonctionnaires des municipalités communales et urbaines en Hongrie	120
	GÁBOR KOVÁCS – ERZSÉBET TŐZSÉR • L'enquête sur les rapports des attitudes et des styles des dirigeant(e) s avec la satisfaction des employé(e)s à une préfecture de police départementale	138
	SZABOLCS MÁTYÁS • Les possibilités cartographiques de l'analyse criminelle: l'usage des cartes criminelles dans le travail quotidien de la police	158
Horizon international	ÁGNES OROSZ • L'évolution de la théorie de l'État-providence: un aperçu bibliographique	176
	AJMAL WAHEED – TAQVEEM TAYYASAR ZAHRA • L'impact de la rotation de l'emploi sur l'engagement organisationnel, la satisfaction professionnelle et le stress au travail des employé(e)s qui restent	192

Sommaire

Forum professionnel	MIKLÓS ANGYAL	
	• Serment et ordalie: réflexions du côté de la veillesse de la criminalistique à la 200e anniversaire de János Arany	210
	ZOLTÁN POTO CZKI	
	• L'histoire de la régie de loto en Hongrie	220
A l'attention de nos auteurs		238
Tables des matières en langues étrangères		240 246
Comité de rédaction		248

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Ministerelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtktkár (Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közszolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* prodékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis* dean (National University of Public Service Faculty of Political Sciences and Public Administration) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Prodean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Safárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, varsó, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI

ELNÖKE: Prof. Emer. Dr. Tamás András

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Stréhli-Klotz Georgina, egyetemi tanársegéd
(NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Kutas Éva

TÖRDELŐ: Stubnya Tibor

NYOMDAI MUNKÁK: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Köves Béla

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE