

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2017 3

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 – 3. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	NYIKOS GYÖRGYI • Pénzügyi eszközök – magyar tapasztalatok és tanulságok BOROS ANITA – KOVÁCS LÁSZLÓ • A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése PETROVICS ZOLTÁN • A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a szolgálatadó (munkáltató) jogállására HAZAFI ZOLTÁN • A karrier és munkaköri rendszer ötvözésének „francia modellje” KŐMÍVES PÉTER MIKLÓS – SZABÓ SZILVIA – DAJNOKI KRISZTINA • A migránsjelenség egyes munkaerőpiaci aspektusai SISKA KATALIN • A Vallási Ügyek Elnökségének jogi anomáliája a Török Köztársaságban FODOR LÁSZLÓ • A kötelező energetikai audit európai uniós követelményei DRÓCSA IZABELLA • A szovjet büntetőjog-tudománynak a magyar büntetőjogra gyakorolt hatása 1945 után – Különös tekintettel az anyagi és eljárási jogban megjelenő alapelvekre és az ennek nyomán elfogadott jogszabályokra PONGRÁCZ ALEX • Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai	4 26 48 74 104 118 132 154 168

szakmai fórum	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN	
	• Települési önkormányzatok az információs tengerben	196
	KRISKÓ EDINA	
	• Az állam rendvédelmi feladatai és a média	216
	PALLAI KATALIN	
	• Feszített gubanc – Interdiszciplináris összegzés korrupcióelméletek és antikorrupciós stratégiák összefüggéseiről integritásfejlesztőknek	238
nemzetközi kitekintés	ZOLTÁN POLGÁR	
	• Circumstances of the Decision Making, and Social Policy and Psychological Factors of Condominiums Due to Ownership Initiatives	260
	CSILLA HERENDY	
	• How to Research Website Usability and User Experience in Public Administration Websites?	270
Publikációs felhívás		290
Idegen nyelvű tartalomjegyzékek		292
Szerkesztőbizottság		294
Impresszum		296

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2017. évi 3. számának középpontjában a hatékonyság különböző területeinek elemzése áll. A hatékonyság nem csupán a makrogazdaság, a források felhasználása tekintetében kiemelkedő jelentőségű napjainkban, de egyre erőteljesebben jelenik meg a munkaerőpiac alakítása, az energia felhasználása, valamint a tudás megszerzése és továbbadása tekintetében is.

Ami a rendelkezésre álló források felhasználását illeti, megfigyelhető az EU finanszírozási rendszerének átalakulása, amennyiben a vissza nem térítendő támogatások helyett a pénzügyi eszközök felhasználására történő áttérés kap prioritást, és ez a jövőben meghatározónak bizonyulhat. A pénzeszközök felhasználásának további fontos területe a közbeszerzés, amelynek folyamatában nem lebecsülendő a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás minősége, ugyanis ezeknek az eljárásoknak a száma és értéke növekszik.

A hatékonyság másik területe a közszolgálat, amely napjainkban is a különféle elméletek és gyakorlatok tárházát vonultatja fel. A munkakör alapú versus karrier típusú közszolgálat dilemmája, a köz- és a magánszféra közötti átjárhatóság hangsúlyozása mögött nem nehéz felfedezni a közszolgálat és végeredményben a közigazgatás hatékonyságának követelményét.

A hatékonyság egyik szignifikáns fokmérője az energiafelhasználás és az erre vonatkozó energetikai audit. A 2012-ben elfogadott energiahatékonysági irányelv kötelező intézkedéseket irányoz elő az EU energiahatékonysági céljainak (2020-ra 20%-os hatékonyságnövelés) elérésére. Ez meghatározza a nagyvállalatok magatartását, amelyek immár rendszeresen kötelesek magukat energetikai auditnak alávetni, vagy energetikai irányítási rendszert kiépíteni.

A jelzett területek érintik az állam feladatainak hangsúlyeltolódásait, jelesül az állam gazdasági szerepvállalását. Az állam jelenléte a gazdaságban ugyan a 19. század utolsó negyedétől megfigyelhető, azonban különböző érdekek, ideológiák mentén. Napjainkban ismét tanúi lehetünk egy változásnak, nevezetesen a 2008 őszen bekövetkezett pénzügyi válságot követő állami szerepvállalás útkeresésének.

E lapszám tanulmányai a hatékonyság követelményének érvényesülését vizsgálják kellő szakmai rálátással, tudományos igényességgel.

Pro Publico Bono!

Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Nyikos Györgyi

PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK – MAGYAR TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK

Financial Instruments – Hungarian Experiences and Lessons Learned

Dr. Nyikos Györgyi PhD, nemzetközi rektorhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

A pénzügyi eszközök közpénzekből valósítanak meg megtérülő befektetéseket visszaforgó jelleggel, így alkalmazásuk nagyobb hatékonyságot és hosszabb távú fenntarthatóságot eredményez a közpénzek felhasználásában. Az európai döntéshozók megítélése szerint jelentős értéket hordoz magában a pénzügyi eszközök továbbfejlesztése, valamint a meglévőnél szélesebb szakpolitikai területeken való alkalmazása. Jelen tanulmány elemzi a pénzügyi eszközök alkalmazásával kapcsolatos magyar gyakorlatot, mind az empirikus bizonyítékok vizsgálatával, mind pedig azon kérdés megválaszolásával, hogy a pénzügyi eszközök hatékonyak és hasznosak-e vagy sem. A tanulmány két fő célja: egyrészt a jogszabályok és a tagállamok pénzügyi eszközök felhasználásával kapcsolatos eltérő megközelítésének elemzése, másrészt a pénzügyi eszközök végrehajtásához kapcsolódó jelenlegi és a korábbi gyakorlati tapasztalatok, problémák és azok megoldásainak vizsgálata.

KULCSSZAVAK:

beruházás, kohéziós politika, kombinált hitel, pénzügyi eszköz

Financial instruments invest public sources on a repayable basis with a revolving character, which allows for a much greater efficiency in the allocation of public capital and the long-term sustainability of public investment. European policymakers see considerable value in supporting the further development of FIs and for their use in both existing and new policy-related areas of activity. The paper analyses the Hungarian practice using financial instruments both looking at the empirical evidences and seeking for answers to the question, whether the financial instruments are effective, useful or not. This paper has two main aims: first, to review the legislation and the approach of the Member States on the utilization of financial instruments; second, to analyse experiences, current and previous practical problems and solutions linked to FIs.

KEYWORDS:

cohesion policy, combined-credit, financial instrument, investment

1. BEVEZETÉS

A pénzügyi eszközök¹ definíció szerint azokat a várhatóan életképes beruházásokat támogatják, amelyek piaci forrásokból nem jutnak megfelelő finanszírozáshoz. Kiemelt érdeklődésre tartanak számot elsősorban a visszaforgó jellegük miatt, ugyanis visszatérítendő módon finanszíroznak befektetéseket. Ezen eszközök szerepe fokozatosan növekedett az elmúlt programozási időszakokban, köszönhetően azon képességüknek, hogy alkalmazásuk esetén köz- és magánforrások integrált felhasználásával hatékony és fenntartható finanszírozási konstrukciók alakíthatók ki. *A pénzügyi eszközök alkalmazásának további terjedése, erősödése várható.* A pénzügyi eszköz fenntarthatóbb megoldást biztosít a vissza nem térítendő támogatásoknál, jobb minőségű projektekkel, és költséghatékonyabb megoldásokkal. Mindazonáltal a pénzügyi eszközök sikere nagy mértékben függ attól, hogy rendelkezésre áll-e egy megfelelően működő költséghatékony intézményrendszer. A pénzügyi eszköz megfelelő működtetéséhez ugyanis mind a kohéziós források felhasználási rendszerére, mind az állami támogatások és közbeszerzési szabályok rendszerére, mind a pénzügyi és banki ismeretekre kiterjedő speciális tudásra és tapasztalatra szükség van.

Fentiek fényében a szerző célja annak vizsgálata, hogy az új szabályok és a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok alapján az eszköz alkalmas-e arra, hogy választ adjon a fejlesztési és beruházási igényekre, megfelelő finanszírozási megoldást kínál-e ezek megvalósításához, valamint a Kohéziós Politika keretében Magyarország által felhasználható uniós források hatékonyabb elköltésére, illetve milyen főbb kihívásokkal kell továbbra is szembenézniük a pénzügyi eszközök működtetőinek. A tanulmány elkészítésénél a releváns jogszabályoknak, útmutatóknak és szakirodalomnak az elemzése, illetve végrehajtási tapasztalatok és adatok szolgálnak alapul a megállapításoknak és következtetéseknek.

2. PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK EU-FORRÁSOKBÓL

2.1. A pénzügyi eszközökről általában

Az EU pénzügyi eszközök végrehajthatók osztott menedzsmentben vagy az Európai Bizottság közvetlen vagy közvetett menedzsmentjével, illetve úgynevezett közös pénzügyi eszközök megtervezésére is sor került.

¹ „Pénzügyi eszközök”: a költségvetésből kiegészítő jelleggel nyújtott uniós pénzügyi támogatási intézkedések, amelyek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljanak. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részbeni tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók. Lásd: 966/2012/EU, Euratom rendelete.

1. táblázat • Pénzügyi eszközök 2014–2020 időszakban (Forrás: a szerző szerkesztése)

	Az EB által közvetlenül menedzselte	Megosztott felelősség
1. Tematikus célkitűzés A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése	Horizon 2020 ²	Pénzügyi eszközök az ESB-alapok ³ keretében
2. Tematikus célkitűzés A kkv-k versenyképességének fejlesztése	COSME ⁴	
4. Tematikus célkitűzés Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása	Life Program	
5. Tematikus célkitűzés Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatkezelés és megelőzés előmozdítása		
6. Tematikus célkitűzés A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása		
7. Tematikus célkitűzés A fenntartható közlekedés előmozdítása és a hálózati infrastruktúrák javítása	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) ⁵	
9. Tematikus célkitűzés A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység és a diszkrimináció elleni küzdelem	Szociális változás és Innováció	
	Kreatív Európa	
10. Tematikus célkitűzés Befektetés az oktatásba, a képzésbe és az élet-hosszig tartó tanulásba	Erasmus Mindenkinnek	

A pénzügyi eszköz hozzáadott értékének vizsgálatakor az egyik kritikus fontosságú kritérium, hogy mennyire képes a finanszírozás terén meglévő, a piaci elemzésben azonosított *piaci kudarcot megszüntetni*, azt kompenzálni. A közszektor által működtetett pénzügyi eszközök piacának mérete az a nagyságrendű forrás, amelyet az adott alap bármilyen megtérülési igény esetén ki tud helyezni, ám a piacnak csak azokban a szegmenseiben, ahol a magánszektor a piaci kudarc okán nem fektet be. Ez következképpen, nagyban függ az alap által elvárt megtérüléstől, és az alkalmazott befektetési és árazási stratégiától. A piaci finanszírozási kudarc és szükséglet bizonyítékát és a pénzügyi eszköz optimális

² Horizon 2020: a 7. keretprogram utódja (FP7) egyben az EU legnagyobb kutatási és innovációs programja közel 80 milliárd euró elérhető forrással 2014–2020-as időszakban.

³ Európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok): öt különböző alapot jelent, úgymint: „strukturális alapok”: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA); illetve a többi alap: a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

⁴ COSME: vállalkozások és kkv-k versenyképességét segítő program, 2014–2020-as időszakban 2,5 milliárd euró forrással.

⁵ CEF – *Connecting Europe Facility*.

méretét több információ alapján kell kialakítani, ehhez szükség van az ugyanazon vagy hasonló piacokon működtetett alapok tapasztalataira is.⁶

Hozzáadott érték csak úgy teremthető, ha a pénzügyi eszköznek a meglévő pénzügyi támogatásokkal való koherenciája biztosított. Ez akkor teljesül, ha a tervezett pénzügyi eszköz indokolható, és következetes módon illeszthető be a meglévő európai uniós és tagállami pénzügyi támogatások rendszerébe. Ez az eset áll fenn, amikor a *pénzügyi eszközök létező, vissza nem térítendő támogatási eszközöket feleslegessé tesznek*, vagy amikor a *rendelkezésre álló eszközök önmagukban nem elegendők a finanszírozási igények kielégítésére*. Ezen túl, hozzáadott érték keletkezik akkor is, amikor a pénzügyi eszköz *más eszközöket kiegészít ki nagy áttételi hatással*, ráadásul a visszaáramló források pozitív hatást gyakorolnak a költségvetésre, esetleg a holtteher-hatást⁷ sikerül megelőzni.

A 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós politikai pénzügyi eszközök speciális piaci szükségletek kielégítésére lettek kialakítva, összhangban a szabályozás tematikus céljaival. A kohéziós általános rendelet (továbbiakban: CPR⁸) szabályai lehetővé teszik mind az öt ESB alap forrásai vonatkozásában a pénzügyi eszközök alkalmazását, valamennyi tematikus célkitűzés területén.⁹ A vonatkozó jogi szabályozás komplexebb lett, összhangban a jogalkotók azon igényével, hogy jobb szabályozási feltételeket teremtsenek, amely tekintettel van ezen eszköz specialitásaira. A CPR szabályait végrehajtási szabályok, illetve bizottsági útmutatók is kiegészítik. A legnagyobb különbség a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszak szabályozásában az, hogy míg a 2007–2013-as időszak szabályai röviden rendelkeztek a pénzügyi eszközökről, amit később több útmutató is segített értelmezni, ami jelentős mozgásteret adott a tagállamok számára jogbizonytalanság mellett; addig a 2014–2020-as programozási időszak szabályozása sokkal részletesebb és számos útmutatóval támogatott, amelyek azonban nincsenek összhangban a kialakult tagállami megoldásokkal.

A gazdaságilag életképes projektek finanszírozásával a pénzügyi eszközök hitel, garancia, kockázati tőke vagy más kockázatmegosztáson alapuló mechanizmussal biztosítanak forrásokat, amelyek támogatásokkal (kamattámogatás, technikai támogatás, díjtámogatás stb.) is kombinálhatók.

⁶ *Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A study in support of the ex-ante assessment for the deployment of EU resources (EIB).*

⁷ Holtteher-hatás: ha a beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna, ez esetben ugyanis az EU-s pénz kiváltja a banki finanszírozást vagy a vállalkozó saját tőkét.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁹ CPR, 9. cikk.

Megjegyzendő, hogy a hagyományos támogatási finanszírozástól a pénzügyi eszközök irányába való elmozdulás nem minden területen ajánlatos: a vissza nem térítendő támogatások még mindig szükségesek, például a különösen hátrányos helyzetű térségekben.

Elvárás a pénzügyi eszközökkel szemben, hogy azokkal „életképes” projektek finanszírozását segítsük elő. A projekteknek bevételt kell termelniük, legalább a támogatást részben vagy egészben (attól függően, hogy kombinált vagy önállóan visszatérítendő támogatásról beszélünk) vissza kell fizetni. Míg a vissza nem térítendő támogatásoknál az elsődleges szempont, annak vizsgálata, hogy a projektek mennyiben járulnak hozzá a fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez, addig a pénzügyi eszközökkel kombinált termékeknél vizsgálni kell a projekt cash-flow-ját, várható megtérülését is. Ezzel új típusú kompetenciáknak kell megjelenniük az értékelésben.

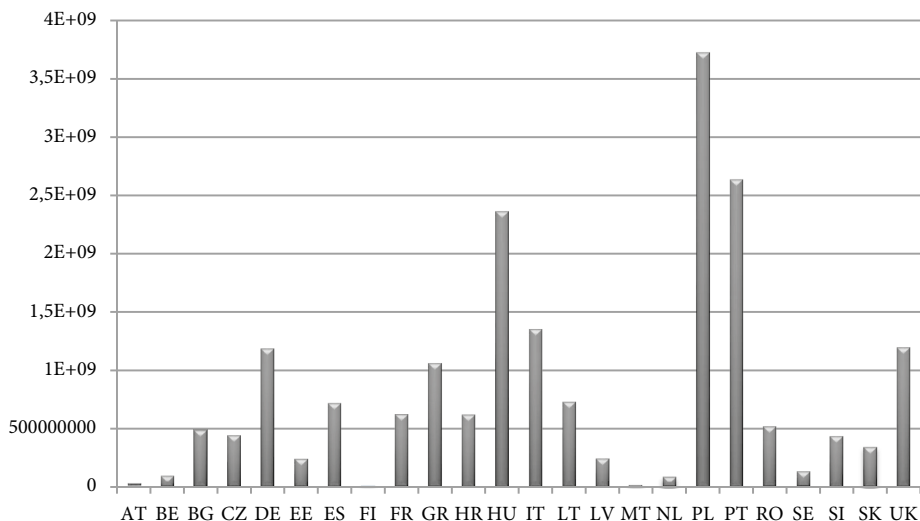
A 2007–2013-as időszak pénzügyi eszközeinél a felállítás okait elemezve megállapítható, hogy a forrásokhoz való korlátozott hozzáférés jelentette a fő problémát, együtt a következőkkel:

- a megfelelő finanszírozás hiánya és kereskedelmi bankok nem hajlandók megfelelően hitelezni (HU, PL, SK és UK);
- kölcsönracionalizálás (IT);
- kölcsön költségei (CZ és PL);
- kockázatmegosztás a magánszektor finanszírozásának bátorítására (PL és UK), és
- közpénzek költség-hatékonyságának növelése (CZ, SK, IT, HU).

A három alapvető pénzügyi eszköz a 2007–2013-as időszak kohéziós politikai programjaiban a hitel, a kockázati tőke és a garancia volt és pénzügyi eszközöket zömében a vállalkozások támogatására használtak a tagállamok.

A 2014–2020-as időszakban a szabályozás erősebb keretet ad a pénzügyi eszközök alkalmazásának növekvő jelentőségének, ráadásul az Európai Beruházási Terv¹⁰ kapcsán az Európai Bizottság erősen ösztönzi a pénzügyi eszközök használatát a hagyományos támogatások kiváltására a vállalkozások támogatására, energiahatékonysági, környezetvédelmi, IT, fenntartható közlekedés és K+F területeken.

¹⁰ Az európai beruházási terv az EU egészére kiterjedő, a beruházások bővítését és a hosszú távú gazdasági növekedés ösztönzését célzó kezdeményezés.



1. ábra • Kohéziós pénzügyi eszközök 2014–2020-as időszakban (euróban)
 (Forrás: a szerző szerkesztése, adatok Európai Bizottságtól, OP elfogadva EB által)

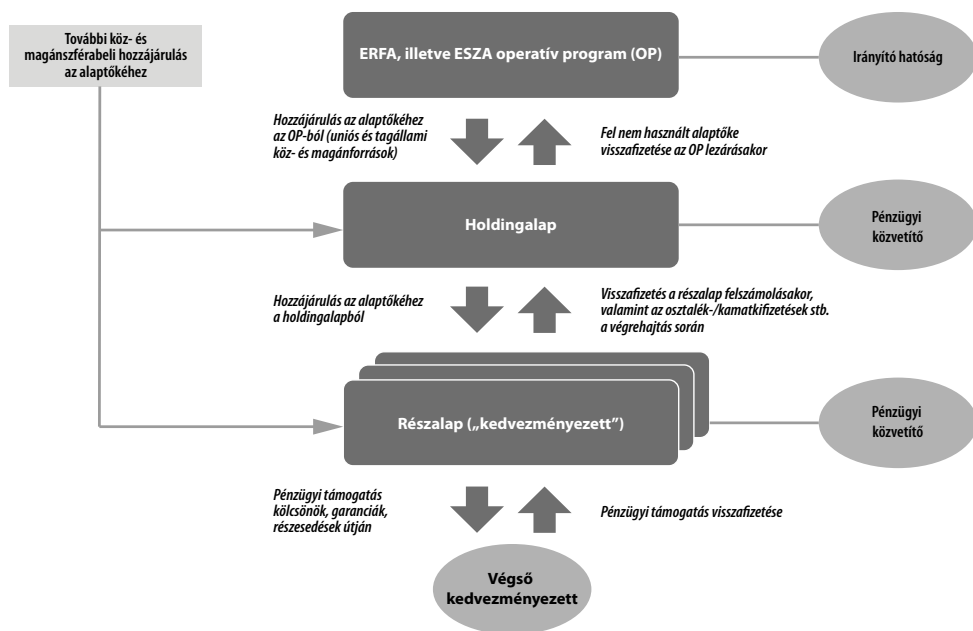
Minden pénzügyi eszköznek összhangban kell lennie az adott operatív program specifikus céljaival és prioritásaival (fókusz területével EMVA esetében), a jogosultsági feltételeivel, az elszámolhatósági szabályaival, a társfinanszírozási elemeivel, a monitoring és jelentéstételei követelményeivel.¹¹ Ugyancsak figyelemmel kell lenni az *állami támogatási szabályokra* és a *közbeszerzési szabályokra*. Ráadásul az Európai Bizottság számos útmutatót kiadott a pénzügyi eszközökhöz kapcsolódó témákban. Számos esetben ezek az útmutatók szigorúbbak/korlátozóbbak a szabályozásnál.¹²

2.2. Pénzügyi eszközök végrehajtása

A *pénzügyi eszközök végrehajtása* komplex és speciális szaktudást igényel: a szokásos intézményi struktúra lépcsőzetes szerkezetű, ahol az irányító hatóság kiválasztja a holdingalap-menedzsert, aki felelős a lehetséges pénzügyi közvetítők versenyztetéssel való kiválasztásáért. A pénzügyi közvetítők juttatják el a forrásokat a végső felhasználókhoz.

¹¹ Európai Bizottság: *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities*, July 2014.

¹² Lásd részletes kifejtését: NYIKOS Györgyi: *The Role of Financial Instruments in Improving Access to Finance, Combined Microcredit in Hungary ESIF 2*, 2015.



2. ábra • Pénzügyi eszköz általános sémája a 2007–2013-as időszakban
(Forrás: Európai Számvevőszék)

Eltérő vélemények vannak a holdingalap (vagy alapok alapja) végrehajtási szerkezettel kapcsolatban: előnyt jelent a megnövelt rugalmasság, a portfólió megközelítéssel megosztott kockázat, a források megfelelő nagysága és az adminisztratív feladatok holdingalap kezelőjére delegálásának lehetősége. Mindazonáltal ez további szintet jelent a végrehajtásban megnövekedett költséggel és jelentéstételi kötelezettséggel. A pénzügyi közvetítők általában:

- bankok vagy pénzügyi szervezetek, magán- és köztulajdonban;
- kockázatitőke-szervezetek (köztük üzleti angyalok), magántulajdonban; és
- regionális vagy szektorális szervezetek, általában köztulajdonban.

A holdingalapot általában *közszervezetek*, és itt is világos dominanciával megfigyelhető a köztulajdon. A menedzsment és működési modell eltérő a különböző tagállamokban. Találhatóak holdingalapot számos pénzügyi alappal és alapkezelővel (például PL, UK), vagy azonos pénzügyi terméket nyújtó nemzeti pénzügyi közvetítői hálózatok (például HU).

2. táblázat • Pénzügyi eszközök vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés és energiahatékonyság/megújuló energia területen (2014 végén) (Forrás: a szerző szerkesztése, adatok: EUB Summary Report 2015)

Tagállam	Szektor	FI száma	Holdings-alap	specifikus alapok holdingalappal	specifikus alapok holdingalap nélkül
BG	vállalkozások	6	1	5	0
	városfejlesztés	3	1	2	0
	energiahatékonyság	1	0	0	1
CZ	vállalkozások	2	0	0	2
	városfejlesztés	2	0	0	2
	energiahatékonyság	1	1	0	0
HU	vállalkozások	170	1	168	1
IT	vállalkozások	114	14	16	84
	városfejlesztés	5	2	3	0
	energiahatékonyság	9	4	4	1
PL	vállalkozások	237	10	133	94
	városfejlesztés	11	5	6	0
SK	vállalkozások	6	1	5	0
	energiahatékonyság	1	0	0	1
UK	vállalkozások	55	7	22	26
	városfejlesztés	9	3	5	1
	energiahatékonyság	10	0	0	10

Megvizsgálva az EU-menedzsmenti mintát a holdingalapok általában nemzeti pénzügyi szervezetek által menedzselték (42%), nyílt felhívással választották ki őket (15%), vagy az EIF, illetve EIB az alapkezelő (43%).¹³ A működő 73 holdingalap jelentős részét 2009–2010 között állították fel.

A magyar végrehajtási struktúra nem illeszkedett megfelelően az EU által kialakított sztenderd struktúrába. A félreértés legfőbb oka az lehet, hogy a végső kedvezményezettek magas száma (a bizottság terminológiájában: kedvezményezettek vagy alapkezelők) nem azt jelentette, hogy nagy számban került sor pénzügyi-eszköz nyújtásra a valóságban. Magyarország 11 különböző pénzügyi terméket dolgozott ki, amelynek a végrehajtása egy Irányító Hatósághoz tartozott, egy központi alapkezelővel és számos pénzügyi közvetítővel. A termékeket különböző pénzügyi közvetítőkön keresztül lehetett elérni, de lényegében ugyanaz a termék került a piacra sztenderdizált keretfelhívással és kölcsönszerződéssel.

¹³ Európai Bizottság: Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről, 2013.

A 2007–13-as programozási időszakban jelentős különbségek jellemezték a pénzügyi eszközökre fordított *források mértékét és az alapok teljesítményét*, és alapvetően a kis- és középvállalkozások támogatása állt tevékenységük középpontjában. Nyilvánvalóan számos jogi-intézményi jellegű kérdés – úgymint az alapok késői felállása (HU, CZ, SK, UK), a szabályozói háttér bizonytalanságai (SK, HU, IT, CZ, UK), az OP keretében támogatott hitelek és garancia kombinációja ugyanakkor a megfelelő szabályozás hiánya (PL HU, IT) és az irányítási és ellenőrzési rendszer auditálásából fakadó problémák (CZ) – kedvezőtlenül befolyásolták a források abszorpcióját.

A 2014–2020-as programozási időszakban végrehajtás szempontjából a szabályok öt pénzügyi eszköztípust írnak le (regionális, nemzeti, határon átnyúló, transznacionális és EU-szintű), amelyek kijelölt szervezet (az EIB-t és EIF-et magában foglaló EIB-csoport) vagy más nemzetközi pénzügyi intézet, újonnan létrehozott szervezet, vagy az irányító hatóság által közvetlenül működtetett hitel és garancia, illetve EU-szintű eszközökhöz való hozzájárulással valósulhatnak meg.

A pénzügyi eszközök alkalmazásához figyelemmel kell lenni a szükséges *adminisztratív kapacitásra* és a készségek különböző összetételére. A pénzügyi eszközök működtetése *magas fokú szakértelmet* és jelentős erőforrásokat igényel, különösen a nagyobb méretű és összetettebb jellegű alapok esetében. Míg a felelősséghez való viszony és a felelősség mértéke különbözőségeket mutathat, *elengedhetetlen a megfelelő erőforrások hozzárendelése a tevékenységekhez*, különösen a befektetési időszakban (az értékarányosság teljesülését biztosítandó). Az EIB-csoport – mint lehetséges közreműködő – kétségtelenül rendelkezik a szükséges tudással és adminisztratív kapacitással, *a tagállamok véleménye az EIF teljesítményéről azonban nem egyértelmű*. Az irányító hatóságok kifogásolták az EIB holdingalapok számára fizetendő magas menedzsmentdíjakat, az EIB/EIF végrehajtási folyamatainak lassúságát, az általuk alkalmazott feltételek merevségét. Ez ahhoz vezetett, hogy néhány tagállam (például SK) – amelyek eredetileg az EIF-fel holdingalapot szerettek volna létrehozni – saját „nemzeti” bankjaik mellett döntöttek. Az előzetes elemzés eredményének figyelembevételével az irányító hatóság hozza meg a döntést, hogy melyik végrehajtási struktúrát tartja a legalkalmasabbnak a pénzügyi eszközök bonyolítása számára. Az a forgatókönyv, miszerint az *irányító hatóság közvetlenül működteti a pénzügyi eszközt* kizárólag abban az esetben alkalmazható, amikor a pénzügyi termék hitel vagy garancia. Ehhez az opcióhoz elengedhetetlen az irányító hatóságon belül a *pénzügyi eszközök megvalósítására vonatkozó jelentős tapasztalatok és tudás megléte*. Előnye, hogy önálló pénzügyi közvetítő létrehozása helyett, amely meglehetősen összetett és időigényes folyamatot feltételez, az irányító hatóság egyrészt gyorsan indíthatja a konstrukciót, másrészt elkerülhetővé teszi újabb monitoring és jelentéstételi szint közbeiktatását. Azonban, ezt a típusú *kvázi pénzügyi tevékenységet a hazai szabályozás tilthatja* és nem lehetséges előleg folyósítása sem a pénzügyi eszköz javára. Továbbá, a menedzsmentdíjak nem érvényesíthetők, a vonatkozó költségeket az OP szakmai segítségnyújtási eszközei fedezik.

A *pénzügyi közvetítőket*, a CPR értelmében, *nyílt, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárás alapján kell kiválasztani, az összeférhetetlenség elkerülésével*. Ez megengedi a nyílt pályázatás (ajánlat, érdeklődés tekintetében) alkalmazását formális

közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. Ezt a gyakorlatot számos tagállam követte a 2007–13-as időszakban az Európai Bizottság jóváhagyásával.¹⁴ Az Európai Bizottság azonban 2014-ben vitatni kezdte a *közbeszerzés* kötelező alkalmazásának elmaradását és az új bizottsági jogértelmezés szerint¹⁵ az ESB-alapok hatálya alá eső pénzügyi eszközöket működtető szervezetek szolgáltatásai esetében alkalmazni kell a közbeszerzési szabályokat és elveket akár alapot vagy alapok alapját működtető szervezet akár pénzügyi közvetítő kiválasztásáról van szó. A gyakorlati megvalósításnál felmerül persze a kérdés, hogy *pénzügyi szolgáltatásokat vagy társbefektetőköt keresünk-e*, ez ugyanis a pénzügyi eszközök struktúrájától függ. Az első esetben észszerű lehet a közbeszerzés alkalmazása, a második esetben azonban egyértelműen rossz megoldás. A pénzügyi közvetítők kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás számos vonatkozásban *csökkenti a pénzügyi eszközök végrehajtásának hatékonyságát* is. A pénzügyi eszközök paramétereinek és feltételeinek megváltoztatását a végrehajtás időszaka alatt (potenciálisan 15 évig) nem lehet kezelni a szolgáltatási szerződés rugalmatlan feltételei alapján, ez komoly végrehajtási nehézségeket okozhat a magánbefektetők és a végső kedvezményezettek számára. Ami a pénzügyi közvetítők kiválasztását illeti, a tagállamokban nagymértékű késés észlelhető, amely – véleményük szerint – az Európai Bizottság közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló követelményének is tulajdonítható. Továbbra is zavarodottságot okoz, hogy miként lehet megfelelően lefolytatni a közbeszerzést, tekintettel arra, hogy annak tárgya nem illeszthető be a közbeszerzési eljárás keretei közé (például kizárólagosan kvalitatív értékelési szempontok használata). Az általános vélemény arról tanúskodik, hogy a nyílt felhívás (amelyet az EIB/EIF is alkalmaz) sokkal hatékonyabb lenne a formális közbeszerzési eljárásnál.

2.3. Pénzügyi eszközök díjazása

A 2007–13-as programozási időszakban¹⁶ a *menedzsmentdíjak* nem haladhatták meg az operatív programból a holdingalaprak juttatott tőke 2%-át. Nehézségeket okoz azonban a menedzsmentdíjak és -költségek meghatározása az eltérő struktúrák miatt, és a menedzsmentdíjak (és -költségek) széles körű különbségeket mutatnak, a pénzügyi eszköz jellegétől és a végrehajtásba bevont szervezetek számától függően. A különböző tagállamok/régiók változatos díjazási rendszereket alkalmaztak, amelyek jelentős eltéréseket mutattak: jellegükben (százalék, egységár, kiadások alátámasztása stb.), időzítésben (éves, ügyletalapú stb.), finanszírozásban (alap, holdingalap-kezelő, kedvezményezett stb.), csakúgy, mint elvárt hatásukban (például hozamkorlátok + veszteségcsökkentés). A menedzsmentdíjak és -költségek fedezetéül olykor az operatív programon kívül eső pénzeszközök szolgálnak

¹⁴ Több esetben az Európai Bizottság formális, a pénzügyi eszköz állami támogatási notifikációjára vonatkozó határozatával (amelynek része a pénzügyi közvetítők kiválasztása és a végrehajtás rendszere).

¹⁵ Lásd EUB útmutató a pénzügyi közvetítők kiválasztásáról.

¹⁶ Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) 43 (4) cikkelye.

és az alapkezelők szolgáltatásainak ellentételezése nem csak a díjakon alapulhat.¹⁷ Továbbá, a kockázatmegosztás értelmében a magán-hozzájárulásból eredő keresmény ösztönözheti a pénzügyi közvetítő teljesítményét külön díjazás nélkül. Minden javadalmazási rendszer előnyöket és hátrányokat is mutat, sok szempont köré épül (hatékonyság, állami támogatási szabályok stb.) így a *pénzügyi eszközök esetében a megfelelő javadalmazási rendszer megtervezése nem könnyű feladat.*

A *JEREMIE megvalósítás érdekében Magyarország* külső pénzügyi közvetítők széles körű hálózatát hívta életre. A forrás allokációból és a tranzakciókból való részesedésük sorrendjében a *hiteleket* három típusú pénzügyi közvetítő nyújtotta (hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások és helyi vállalkozói központok). Elsősorban a bankok működtették a garancia- és viszontgarancia-konstrukciókat, amelyek mögött közszférába tartozó garanciaszervezetek (például Garantiqa) álltak. Kockázati tőketársaságként bejegyzett vállalkozások kaptak lehetőséget különböző tőkejuttatási termékek terítésére.

3. táblázat • A pénzügyi közvetítők típusa és száma 2007–2013 (Forrás: NYIKOS Györgyi: *Financial Instruments for Better Public Spending – Implementing Mechanisms and Effects*¹⁸)

Pénzügyi közvetítők	A pénzügyi közvetítőkkel kötött megállapodások száma					A termékek típusa			
	2011. dec.	2012. dec.	2013. dec.	2014. dec.	2015. dec.	hitel	kombinált mikrohitel	garancia	kock. tőke
Kockázati tőke alapkezelők	8	18	27	28	29	-	-	-	X
Kereskedelmi bankok	99	116	119	120	120	X	-	X	-
Pénzügyi vállalkozások	53	76	94	97	97	X	X	-	-
Takarék-szövetkezetek	76	111	134	134	134	X	X	-	-
Mikrofinanszírozási szervezetek / vállalkozói központok	35	35	35	35	35	X	X	-	-
Összesen	271	356	409	414	415				

A hitelt nyújtó pénzügyi közvetítőket a források alacsony költsége (a refinanszírozási kamat 1,5% volt) és az ügyfelek által fizetett kamat (maximált mértéke 9%, a gyakorlatban a befektetési időszakban 6%-os kamatszint érvényesült) különbségéből eredő nyereség

¹⁷ A működési költségek fedezése érdekében, Északnyugat-Angliában az alapkezelő kiegészítő, vissza nem térítendő támogatásban is részesül.

¹⁸ In: *24th NISPAcee Annual Conference: Spreading Standards, Building Capabilities: European Administrative Space in Progress*, NISPAcee Press; Forumi Shqiptar Social Ekonomik (ASET), 2016, 22.

mozgatta. A sémában a működési költségeket is a nyereség fedezte, ugyanis itt a menedzsmentdíjak nem képezték a program terhére elszámolható költségek körét. Az úgynevezett „partnerkorlátok” szolgálták a rendelkezésre álló források elosztásához, amelyek meghatározása a korábbi teljesítmény figyelembevételével történt. Bár az allokációs korlátok a végrehajtási időszak során felfelé mozdultak el, jó kiindulási pontot jelentettek annak megbecsüléséhez, hogy az adott kedvezményezettől milyen tényleges teljesítmény várható és segítették a végrehajtási kockázatok csökkentését a teljes forrásmennyiség egyedi kerekre történő bontásával.

A 2014–2020-as időszakra a megváltozott kiválasztási és díjazási szabályok miatt változtatni kellett, és a közbeszerzés során a pénzügyi eszköz lebonyolítására benyújtott ajánlat kiválasztása során az egyik alkalmazandó feltételt a *menedzsmentköltségek és -díjak mértéke* képezi, amely az irányító hatóság számára nyújtandó szolgáltatás „árát” jelenti. Jóval *részletesebb előírások és szigorúbb korlátok, valamint speciális módszertani feltételek* vonatkoznak költségek és díjak meghatározására. A kohéziós és az állami támogatási konstrukciók két lehetőséget kínálnak fel a magánbefektetők érdekeivel való összhang megteremtésére:¹⁹

- *Egyenrangúság elve (pari passu)* – a saját pénzeszközeivel a konstrukcióhoz hozzájáruló magánbefektető és az EU-hozzájárulást nyújtó fél által viselt kockázat feltételei megegyeznek.
- *Ösztönző jellegű (preferenciális) javadalmazás* – az érdekek összehangolását célzó eszközökön keresztül, például a teljesítményalapú javadalmazással, a vezetői döntések meghozatalakor az üzleti szemlélet erősítésével és ahol értelmezhető, az alapkezelők a pénzügyi eszköz megvalósításában történő közvetlen részvételével.

A 2014–2020-as programozási időszakban az irányító hatóságok mérlegelhetik, a helyzetnek megfelelően, a *preferenciális javadalmazási konstrukciók alábbi típusainak* bevezetését:

- *aszimmetrikus nyereségmegosztás* (például infrastrukturális fejlesztéseket finanszírozó pénzeszközök esetén a legalacsonyabb megtérülési ráta alkalmazása nem egyenlően oszlik meg a befektetők között, a magánbefektetők kedvezményes elbánsásban részesülnek);
- *aszimmetrikus veszteségmegosztás* (például garanciakonstrukciók esetében az innovációs tárgyú hitelek esetleges veszteségének részleges átvállalása a magánbefektetőtől);
- *kedvezményes díjazás* alkalmazása az alapkezelők számára, amennyiben társbefektetők is, a CPR-ben megjelölt delegált aktus korlátai között maradnak (például mikrofinanszírozás).
- *kedvezményes kilépési (exit) rendszer* (például az energiahatékonysági alapok esetében az el nem adott egységek kockázatának felvállalása);

¹⁹ NYÍKOS Györgyi: *Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states*, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016, 103.

Az alapok alapjánál és a pénzügyi közvetítőknél felmerülő, *elszámolható menedzsment-költségek és -díjak regresszív módon* érvényesíthetők az elszámolhatósági időszakban; a szabályozás a végrehajtó szervezet típusa szerint felső küszöbértékeket fektet le.

4. táblázat • Javadalmazás a pénzügyi közvetítők és az alapok alapja esetében
(Forrás: a szerző szerkesztése a 480/2014/EU rendelet alapján)

Az elszámolhatási időszakban érvényesített költségek és díjak felső határa		Elszámolható díjak ütemezése	
	(a programhoz-zárulás száza-lékos arányában kifejezve)	Alapdíjak	Teljesítményalapú díjazás (évenként)
Alapok alapja	7%	3% az első 12 hónapban, 1% a következő 12 hónapban, ezt követően 0,5% évente	
Tőkerészesedést nyújtó pénzügyi közvetítő	20%	2,5% évente az első 24 hónapban, ezt követően évente 1%	2,5%
Kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítő	8%	0,5% évente	1%
Garanciát nyújtó pénzügyi közvetítő	10%		1,5%
Mikrohitelt nyújtó pénzügyi közvetítő	10%		1,5%
Vissza nem térítendő támogatást, kamattámogatást és garanciadíj-támogatást nyújtó pénzügyi közvetítők	6%		0,5%

A jogszabályban rögzített menedzsmentköltségek és -díjak *meghaladhatók*, „amennyiben az irányítási költségeket és díjakat olyan pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet számítja fel – ideértve adott esetben az alapok alapját végrehajtó szervezeteket is –, amelyet az alkalmazandó szabályokkal összhangban versenypályázaton választottak ki, és a versenypályázat igazolta a magasabb irányítási költségek és díjak szükségességét”. Kérdés azonban, hogy a közbeszerzés versenypályázatnak minősül-e, különösen, ha az eljárás végeredményeként egyetlen konzorcium jelenik meg. A szabályozás azt is kimondja, hogy a menedzsmentdíjak *közvetett és közvetlen költségeket tartalmaznak, amelyek megtérítésére a költségek alátámasztása alapján kerül sor*, illetve a *menedzsmentdíjak a szolgáltatások olyan megegyezés tárgyát képező ellentételezését jelentik*, amelyeket piaci verseny alapján határoztak meg. Több tagállam számára zavart okoz, hogy mi értendő „megegyezés tárgyát képező ellentételezése” alatt és milyen módon történhet ennek alátámasztása. A szabályozás szerint,

a menedzsmenköltségek és -díjak alapját teljesítményalapú számítási módszereknek kell képeznie. A vonatkozó iránymutatás azonban *nem tartalmaz hivatkozást az alkalmazandó módszertanra.*

2.4. Magyar pénzügyi eszköz tapasztalatok 2007–2013 versus 2014–2020

A 2007–13-as programozás időszakban Magyarország úgy döntött, hogy a kkv-k pénzügyi forrásokhoz jutását a pénzügyi eszközök alkalmazásával is javítja. A programozási dokumentumok és a 2013. évi végrehajtási jelentés szerint a pénzügyi eszközök legfontosabb célja a piac nyújtotta források korlátozott elérhetősége volt, illetve a pénzügyi eszközök bevezetését erősen befolyásolta az a gondolat, hogy a vissza nem térítendő támogatásoknál nagy valószínűséggel hatékonyabb támogatási formát alkotnak. A pénzügyi eszközökre elkülönített keret az ERFA-források megközelítőleg 6%-át²⁰ tette ki és alapvetően a Gazdaságfejlesztési OP²¹ nyújtott pénzeszközöket a pénzügyi eszközök²² javára. A pénzügyi eszközök útján történő támogatás hitel, garancia és kockázati tőke formájában történt. Az eszközöket párhuzamosan alakították ki a GOP és KMOP keretében, így ugyanazok a konstrukciók váltak elérhetővé a két operatív programban (tükörkonstrukciók) azzal a kivétellel, hogy a GOP a konvergenciaregiókat, a KMOP a közép-magyarországi régiókat támogatta.

5. táblázat • A pénzügyi eszközök konkrét formája 2007–2013

(Forrás: NYIKOS: *Financial... i. m.*²³)

OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP KMOP	„Új Széchenyi” kombinált mikrohitel-VNT-konstrukció	Kkv-k számára, 120 hónap. Min. 1 millió Ft, max. 20 millió Ft (kb. min. 3500 euró, max. 70 ezer euró). 10% önerő, 45% mikrohitel, 45% VNT.	2011
GOP KMOP	Új Magyarország mikrohitel	A program elsők között indult az Európai Unióban. Szűken meghatározott célja a azoknak a kkv-knak a hitelezése volt, amelyek korábban nem vettek fel hitelt és hitelképesek. Max. hitel 32 219 euró (10 millió forint).	2007

²⁰ A GOP 4. prioritásának (pénzügyi eszközök) allokációját 3%-kal megemelték az operatív program 2009-ben történt módosításával.

²¹ GOP – 208,17 milliárd Ft; KMOP – 39,49 milliárd Ft.

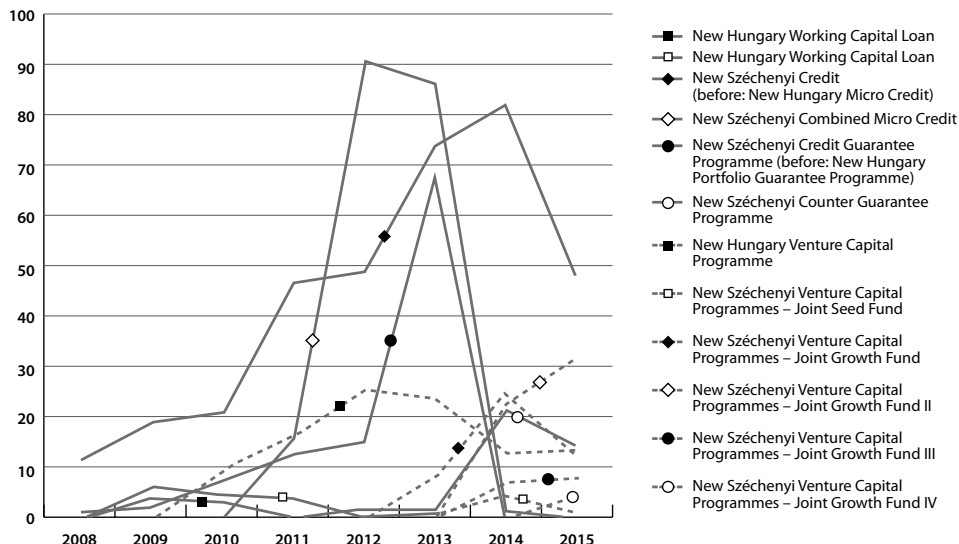
²² Gazdaságfejlesztési Operatív Program. CCI szám: 2007HU161PO001. Forrás: www.nfu.hu/umft_operativ_programok (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.).

²³ In: *24th NISPAce... i. m.*, 22.

OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP KMOP	„Új Széchenyi Hitelprogram”	Mikro- és kisvállalkozások, 36/120 hónap (a hitel típusától függően, például beruházás vagy eszköz). A hitel maximális összege folyamatosan emelkedett a programidőszak során és 2013-ban elérte az 1,61 millió eurót (500 millió forint).	2011
GOP KMOP	„Új Magyarország Kkv Hitel” ²⁴	Kis- és középvállalkozások számára, 10 évre. Min. 10 millió Ft, max. 100 millió Ft. (kb. min. 35 ezer euró, max. 350 ezer euró).	2009 (2012-ben lezárult)
GOP KMOP	„Új Magyarország” forgóeszköz hitel	Kis- és középvállalkozások számára, 1-2 év futamidővel. Min. 1 millió Ft, max. 200 millió Ft (kb. min. 3500 euró, max. 700 ezer euró).	2009 (2010-ben lezárult)
GOP KMOP	Új Magyarország Portfóliógarancia Program	80%-os mértékig.	2008
GOP KMOP	Új Széchenyi Hitelgarancia Program	A hitelek arányában meghatározott max. garanciaérték 80%.	2011
GOP KMOP	Új Széchenyi Viszontgarancia Program	A hitelek arányában meghatározott max. garanciaérték 85%. 2013-ban módosítások történtek: A viszontgarancia 85%-ról 100%-ra emelkedett.	2011
GOP KMOP	Új Magyarország Kockázati Tőke Program – Közös Alap Alprogram	Kockázati tőkecégeken keresztül, feladatuk meghatározott mértékű további forrás bevonása a Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. nyújtotta pénzeszközök mellett. Az említett partnerek kiválasztására 2009-ben került sor nyílt versenyzetetés alapján.	2009
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Növekedési Alap Alprogram	A projektek legalább 20%-nak innovatívnak vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Magvető Alap Alprogram	Ez a tőkejuttatási program a kezdő vállalkozásokra összpontosít. A projektek legalább 50%-ának vagy innovatívnak, vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
ROP-ok	Tőkealap	Kockázati tőke a régiókban	2010

²⁴ A Magyar Fejlesztési Bankkal együtt. 2008 végén, együttműködésben az MFB-vel (Magyar Fejlesztési Bank) két új hitelterméket vezettek be, amely az úgynevezett kkv beruházási hitelezést célozta (kkv-hitel), valamint az Új Magyarország Forgóeszköz Hitelt (UMFOR). Ezek a termékek azonban nem érték el a velük szemben támasztott népszerűségi elvárásokat elsősorban a bonyolult végrehajtási eljárásrendnek köszönhetően.

A források felhasználási folyamatát tekintve, amíg a hitelkonstrukciók és különösen a kombinált hitelek a pénzügyi célértékeket túlteljesítették, a garancia és kockázati tőkekonstrukciók esetében lassú felfutás és következésképpen a források lassabb abszorpciója figyelhető meg az adatokból.



3. ábra • A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpciós folyamata

(Forrás: NYIKOS Györgyi: *Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states*; European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016, 103., adatok Fontium, Magyar Fejlesztési Bank)

A pénzügyi teljesítmény terén tapasztalt különbségek több okra vezethetők vissza:

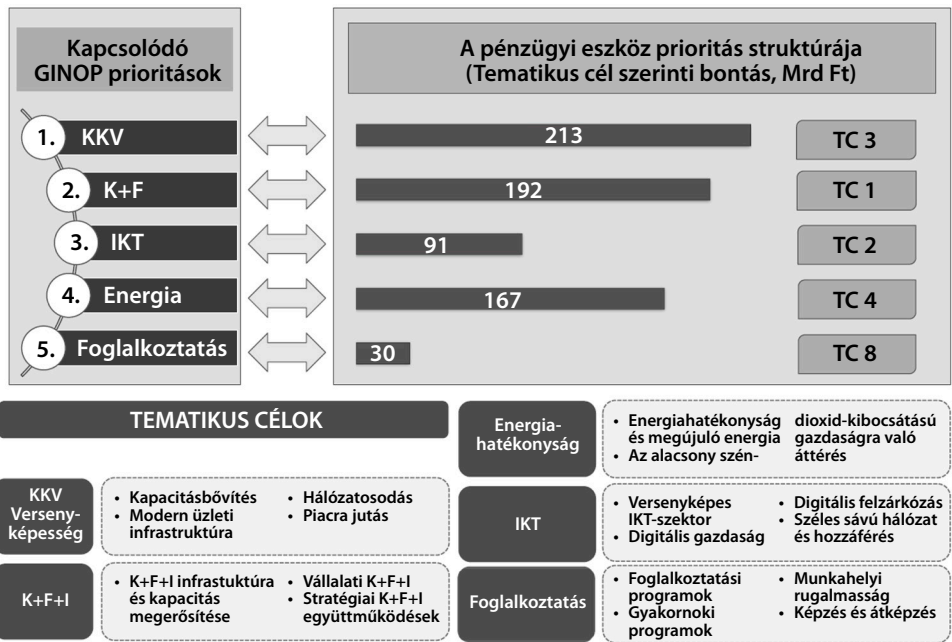
- részben intézményi és szabályozói jellegű (például az intézményrendszer kialakításának időigényes folyamata a programozási időszak első felében és a szabályozói terhek a garanciakonstrukciók esetében);
- részben stratégiai jellegű (a hitel-, különösen a vissza nem térítendő támogatással kombinált konstrukciók iránti fokozottabb igény).

A támogatással kombinált hitelt a 2008-as pénzügyi válságra adott válaszként alakították ki és alkalmazták Magyarországon,²⁵ és amelynek alkalmazása a 2014–2020 időszakban immár a szabályozásban is megjelent. Az eszköz arra a megközelítésre épült, hogy ha pénzügyileg életképes és fenntartható fejlesztési projekt megvalósításához a támogatott

²⁵ Ekkor a kereskedelmi banki hitelezés megtorpanásakor a társfinanszírozáshoz sem kaptak forrásokat a vállalkozások.

hitel mellett további pénzügyi rés jelentkezik a költségvetésben, arra támogatással biztosít finanszírozást a rendszer. Ily módon a pénzügyi eszköz forrásaival egyidejűleg a támogatási forrásokat is hatékonyan használják fel és a fejlesztési projekt is megvalósul, amelyre kizárólag kereskedelmi banki finanszírozással nem került volna sor.

Magyarország a 2014–2020-as időszakban az ESB-alapok 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre fordítja. A GINOP²⁶-ban a pénzügyi eszköz nagysága 693,15 milliárd Ft, és a VEKOP²⁷-ban pénzügyi eszköz: 24,45 milliárd Ft nagyságrendű allokációjával, a 2007–13-as időszakban rendelkezésre álló keretekhez képest megháromszorozta a pénzügyi eszközökre fordítható pénzeszközöket. A pénzügyi eszközök alkalmazási területe kibővült a K+F+I, energia-, IKT- és szociális gazdaság ágazatokkal, egyben az új tematikus célok rendszerében ez komplikáltabbá is tette a rendszert, hiszen nem csak általában kkv-fejlesztésre lettek allokálva a források, és a speciális területek speciális elszámolhatósági és indikátorszabályokat is jelentenek.



4. ábra • GINOP pénzügyi eszközök indikatív elosztása (Forrás: a szerző előadása²⁸)

²⁶ Gazdaság-fejlesztési és Innovációs Operatív Program.

²⁷ Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program.

²⁸ Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) és az NGM közös sajtótájékoztatója, 2016. dec. 10., Budapest.

A pénzügyi eszközök lebonyolítása érdekében a Magyar Fejlesztési Bank lett a holding-alap-kezelő.²⁹ A pénzügyi közvetítői hálózat kialakítására közbeszerzési eljárás lefolytatásával pénzügyi szolgáltatás vásárlásával, de nem egyes pénzügyi eszközök felállításával, hanem hálózat beszerzésével került sor. Ez ismét új megközelítés, amely azonban nem ütközik jogszabályba. Ez egyrészt azt is jelenti, hogy a hálózat valamennyi pontján az összes pénzügyi termékhez hozzá lehet férni és a termékek feltételeinek alakítása a holdingalapot kezelő által történik, amely rugalmasságot és egységes feltételrendszert biztosít, másrészt a kereskedelmi banki finanszírozás nem a pénzügyi eszköz szintjén kerülhet a rendszerbe, hanem projektszinten.

Érdekes és egyben kockázatos jelenség azonosítható az ügyletjellemzők vizsgálatával. Az új kohéziós szabályozás fontos eleme az úgynevezett eredményességi indikátorok bevezetése. A tervezéskor szükséges rögzíteni, hogy a források célhoz kötött felhasználása mellett mit és mennyivel változtatnak meg a fejlesztések. A GINOP pénzügyi eszközök esetében a vissza nem térítendő támogatáson kívüli más pénzügyi támogatásban részesülő vállalkozások száma az output eredményességmérés keretében az indikátor.³⁰ A számítás alapját a prioritás keretében visszatérítendő támogatásban részesülő, lezárt projektek képezik – teljes mértékben megvalósított projektnek a hiteltermékek esetében a teljes mértékben folyósított ügyletek tekinthetők, míg a kockázati tőke termékeknel a végső kedvezményezettekben történő részesedés szerzése minősíthető a teljes mértékben történő megvalósulás kritériumának. A problémát jelentős részben az okozza, hogy a tervezésnél a 2007–2013-as mikrohitelzési gyakorlatot alapul véve rögzítették az értéket, ahhoz sem a kockázati tőke ügyletnagyságát, sem a kkv-hitelezés eltérő ügyletméretét nem határozták meg. Ráadásul a 2014–2020-as időszak tapasztalatai szerint az ügyletnagyság jelentősen nőtt, illetve a forrás mértéke lakossági energiahatékonysági hitelként jelenik meg, ahol az ügyletméret ugyan alacsony, de nincsenek támogatott vállalkozások.

6. táblázat • Pénzügyi eszköz ügyletnagyságok 2007–2013 versus 2014–2020
(Forrás: a szerző szerkesztése³¹)

	2007–2013		2014–2020	
	GOP		GINOP	
	Ügyletszám	Átlagügylet	Ügyletszám	Átlagügylet
Hitelprogramok	13 066	10,87	5 739	63,95
– önálló hitel	5 557	16,58	2 746	75,93
– kombinált hitel	7 509	6,64	2 993	52,96

²⁹ Jögalapot biztosítja az MFB tv. és a kormányrendelet, amely a szervezet feladataként az EU-s források rendelkezését jelöli meg, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről 11. cikk (kizárólagos jog alapján odaítélt, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések) és a 12. cikk 4. (a közszférába tartozó szervezetek közötti feladat-ellátási szerződések).

³⁰ Az indikátor bázisértéke nulla, 2023-as célértéke 23 250.

³¹ Előadás: Pénzügyi eszközök a 2007–2013 és 2014–2020 programozási időszakban, illetve 2020 után; Eger, Magyarország, 2017.

	2007–2013		2014–2020	
	GOP		GINOP	
	Ügyletszám	Átlagügylet	Ügyletszám	Átlagügylet
Garancia-programok	1197	28,93	Nincs garanciaprogram.	
- hitelgarancia	691	26,68		
- viszontgarancia	506	32,00		
Kockázati tőke	317	342,80	Tanulmány írásának időpontjában a tervezett 5 alpból 1 alap felállítására került sor, ügyletadatok még nem állnak rendelkezésre.	
- magvető	99	49,89		
- növekedési	218	475,82		
	KMOP		VEKOP	
Hitelprogramok	2887	10,49	441	18,75
- önálló hitel	1505	13,96	366	17,82
- kombinált hitel	1382	6,72	75	23,30
Garancia-programok	375	43,47	Nincs garanciaprogram.	
- hitelgarancia	306	46,83		
- viszontgarancia	69	28,59		
Kockázati tőke	20	512,34	Egy alapot állítanak fel.	
- magvető	-	-		
- növekedési	20	512,34		

7. táblázat • 2007–2013 versus 2014–2020 – hitelezés jellemző ügyletmérete
(Forrás: a szerző szerkesztése)

	2007–2013	2014–2020	Változás
Átlagos hitel	16 072 044	91 927 470	572%
Átlagos kombinált hitel	6 450 631	54 729 824	848%

Korrekción operatív programmódosítással lehetséges, amelyhez azonban az Európai Bizottság jóváhagyása is szükséges. A kérdéssel azért kell foglalkozni, mert a mutató célértékének nem teljesítése először a prioritás, majd az ország forrásvesztését eredményezheti.

3. ÖSSZEFOGLALÁS

A pénzügyi eszközök alkalmazásának térhódítása meghatározó eleme a kohéziós és EU-s finanszírozási rendszer átalakulásának. A vissza nem térítendő támogatásokról a pénzügyi eszközökre való áttérés egyértelmű tendencia, amely folyamatnak további erősödése várható a 2020 utáni időszakban. Stratégiai kérdés tehát ezen eszközök hatékony és eredményes használata a fejlesztési célok elérése érdekében. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a pénzügyi eszközök végrehajtása bonyolult és sokrétű szakértelmet igénylő feladat, ahol a feltételrendszert összetett szabályozás teremti meg, és ahol időnként a végrehajtást kevésbé támogató akadályok, konzisztenciaproblémák is megfigyelhetők. Ráadásul a korábbi végrehajtási tapasztalatok automatikus alkalmazása sem lehetséges a folyton változó szabályozási környezetben. Mindezen nehézségek mellett is szükség van azonban arra, hogy kialakítsuk a szükséges szakmai kapacitást és a nemzeti sajátosságokhoz is illeszkedő megoldásokat találjunk, hiszen Magyarország számára kiemelten fontos a fejlesztésekhez biztosított EU-források megfelelő felhasználása és egyértelmű, hogy ezeknek jövőbeni eszközei a pénzügyi eszközök lesznek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. NYIKOS Györgyi: *Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states*, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016.
2. NYIKOS Györgyi: *The Role of Financial Instruments in Improving Access to Finance*, Combined Microcredit in Hungary ESIF 2, 2015.
3. NYIKOS Györgyi: Financial Instruments for Better Public Spending – Implementing Mechanisms and Effects. In: *24th NISPAcee Annual Conference: Spreading Standards, Building Capabilities: European Administrative Space in Progress*, NISPAcee Press, Forumi Shqiptar Social Ekonomik (ASET), 2016.
4. NYIKOS Györgyi: *Pénzügyi eszközök a 2007–2013 és 2014–2020 programozási időszakban, illetve 2020 után*, Eger, 2017.
5. NYIKOS Györgyi – HORKAY Nándor – PÉTI Márton: Területfejlesztés és kistérségi tervezés. In: Szerk. NÉMETH Jenő: *Kistérségi tervezési módszertan*, Mackensen Kft., Budapest, 2006, 119–146.

Jogszabályok

1. 966/2012/EU, Euratom rendelete. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012R0966> (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
2. Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
3. Európai Bizottság (2013, 2014, 2015): Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről.
4. Európai Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) 43 (4) cikkelye.
5. Európai Bizottság: *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities*, July 2014.
6. *Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A study in support of the ex-ante assessment for the deployment of EU resources* (EIB).
7. Gazdaságfejlesztési Operatív Program. CCI szám: 2007HU161PO001. Forrás: www.nfu.hu/umft_operativ_programok (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
8. Közép-Magyarországi Operatív Program 2007–2013. CCI szám: 2007HU162PO001.
9. Gazdaság-fejlesztési és Innovációs Operatív Program.
10. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program.

Dr. Nyikos Györgyi PhD, (nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu) Nemzeti Közsolgálati Egyetem nemzetközi rektorhelyettese, intézetvezető, habilitált egyetemi docens. Jogász-közgazdász, EU-szakértő, 20 éve dolgozik oktatóként, illetve EU-források (Phare, majd kohéziós források) felhasználásával megvalósított fejlesztési programokkal és projektekkel. Jelen pozícióját megelőzően többek között OTH-elnökhelyettes, VÁTI vezérigazgató-helyettes, fejlesztési ügyekért felelős helyettes-államtitkár, illetve kohéziós szakdiplomata volt.

Boros Anita – Kovács László

A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATI RENDSZER ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE

Overall Assessment of the Hungarian System of Public Procurement Remedies

Dr. habil. Boros Anita LL.M., egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, boros.anita@uni-nke.hu

Dr. Kovács László, főtitkár, Közbeszerzési Hatóság, kovacs.laszlo@kt.hu

A tanulmány célja a hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer sajátosságainak bemutatása. A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság beszámolóit felhasználva a tanulmány a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások jellemzőit, tendenciáit kívánja bemutatni. Az elmúlt húsz év tapasztalatait összegezve megállapítja, hogy mind a közbeszerzési eljárások száma és értéke, mind pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások száma folyamatos növekedést mutat. Az uniós adatok tükrében megállapítja, hogy a hazai közbeszerzési jogorvoslati eljárások időtartamukat tekintve az uniós átlagnál jobb eredménnyel rendelkeznek. A tanulmány kitér az Európai Bizottság jogorvoslati eljárásokkal kapcsolatos jelentésére, bemutatva annak legfontosabb megállapításait. Végetetül javaslatokat fogalmaz meg a hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer fejlesztése, hatékonyságának növelése érdekében, összefoglalva a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt álló kihívásokat.

KULCSSZAVAK:

hatékonyság, jogorvoslati eljárás, kontradiktórius eljárás, Közbeszerzési Döntőbizottság, Közbeszerzési Hatóság, REFIT Jelentés

The study aims to present the characteristics of the Hungarian system of public procurement remedies. After reviewing the annual reports of the Public Procurement Council, respectively the Public Procurement Authority, the study focuses on describing the typical features and trends of the review procedures conducted at the Public Procurement Arbitration Board. By summarizing the experience of the past 20 years, it states that both the number and value of public procurement procedures, and both the number of review procedures initiated at the Public Procurement Arbitration Board is continuously increasing. The analysis of EU data reveals that the length of

Hungarian review procedures is better than the EU average. The study also tackles the report of the European Commission on remedies, by introducing its key findings. In conclusion, the study makes proposals to improve the Hungarian public procurement system, in order to boost efficiency, and also summarizes the challenges the Public Procurement Arbitration Board is facing.

KEYWORDS:

efficiency, review procedure, adversarial procedure, Public Procurement Arbitration Board, Public Procurement Authority, REFIT Report

1. A HAZAI KÖZBESZERZÉSI RENDSZER ALAKULÁSA ÉS A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÓSÁGI ELJÁRÁSA

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) *szervezeti szempontból* egy sajátos megoldást követ: egyfelől a közbeszerzési jogorvoslati fórum, ahogyan arra már utaltunk egy közigazgatási szerv, vagyis nem a bírósági szervezetrendszerbe integrálódó jogorvoslati szabályok érvényesülnek a hazai közbeszerzési jogban, másfelől a Közbeszerzési Döntőbizottság egy vegyes hatásköröket gyakorló közigazgatási *szerv része*, hiszen a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) maga is ellát hatósági és egyéb közigazgatási feladatokat. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 179. § (4) bekezdése alapján a hatóság keretében Tanács és Közbeszerzési Döntőbizottság működik. Ez utóbbi működését a Hatóság költségvetéséből kell biztosítani, és amely a Tanács által meghatározott számú és a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból, valamint elnökből áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.

Az, hogy a közbeszerzési jogorvoslati fórum Magyarországon milyen legyen, az az uniós csatlakozásunk előkészületei során, az első közbeszerzési törvényünk kimunkálása alkalmával dőlt el. A közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról szóló 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat a szervezeti kérdéseket illetően ugyanis két alternatívát ajánlott a jogalkotó figyelmébe: a közbeszerzéssel összefüggő vitás ügyekben első fokon vagy önálló szervezet, a törvény alapján létrehozott, a kormánynak nem alárendelt, független jogi személy, vagy a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelynek határozata a bíróság előtt keresettel megtámadható. Döntés végül külön független jogi személy létrehozatala volt. Az elfogadott és az 1996. november 1-jén hatályba lépett első közbeszerzési törvény a Közbeszerzések Tanácsa felállítása mellett döntött, autonóm jogállású közigazgatási szervként nem tagozódott az államigazgatási hierarchiába, ezért évente beszámolót készít(ett) az Országgyűlésnek a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint tevékenységéről. A Közbeszerzések Tanácsa mellett a jogorvoslati eljárások lefolytatásának fórumaként felállították a Közbeszerzési Döntőbizottságot, amelynek feladata a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások lefolytatása lett.

A Közbeszerzési Döntőbizottság mint hazai közbeszerzési jogorvoslati fórum speciális közigazgatási hatóságnak tekinthető: egyfelől azért, mert a Kbt. értelmében *az illetékessége az ország egész területére kiterjed*, másfelől olyan *kontradiktórius eljárások* során jár el és hoz hatósági döntéseket, amelyek során ellenérdekű felek jogvitáját dönti el.¹ Ennek okán az eljárás lefolytatása, sőt a döntések jelentős része a korábbiakban inkább hasonlított a bírósági eljárások technikájához és döntéseihez, de időközben részben a közigazgatási hatósági, részben a közbeszerzési jogalkotás kimunkálta azokat a normatív szabályokat, amelyek eredményeként egyértelművé vált, hogy ez az eljárástípus is a hatékony, ügyfélközpontú

¹ Lásd részletesen: BOROS ANITA: A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza, mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? I. rész, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/5, 42–52.

közigazgatási eljárások rendszerébe integrálódott, és számos garanciális szabály segíti a bírósági eljárásokhoz képest lényegesen gyorsabb lezárását.

Mivel közigazgatási hatósági eljárásjogi kérdésköréről van szó, nem mehetünk el amellett a kérdés mellett, hogy miként alakul az általános közigazgatási hatósági eljárási szabályozás és a Kbt. egymáshoz való viszonya, milyen a szabályozás jellege és annak gyakorlati hatékonysága: a 2005. november 1-jén hatályba lépett új eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) nevesítette a közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakaszának általános eljárásjogi szabályokhoz való viszonyát: a Ket. 13. § (2) bekezdésének f) pontja ugyanis kimondta, hogy a Ket. rendelkezéseit a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény – jelen esetben a Kbt. – eltérő szabályokat nem állapít meg. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény azonban már változást hozott a Ket. és a közbeszerzési törvény viszonyrendszerében is. A szubszidiaritásra vonatkozó szabályok átstrukturálását követően a Ket. 14. §-a a következő (1) bekezdéssel egészült ki: „Törvény vagy kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati [...] eljárásban.”

A hatályos Kbt. 145. § (1) bekezdése hasonlóképp rendelkezik, vagyis megállapítja, hogy amennyiben a Kbt., valamint az a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott Korm. rendelet eltérően nem rendelkezik, akkor Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket.-et 2018. január 1-jén felváltó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) már némiképp más szabályozási metódus mellett foglal állást, ugyanis akként rendelkezik, hogy az Ákr. hatálya alól eleve kivett eljárásokon túl a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi, illetve miniszteri rendelet kivételével *jogszabály* az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.

Közigazgatási eljárásjogi szempontból az alábbi legfontosabb különös eljárási szabályokat emelnénk ki, amelyek mind a Ket., mind az Ákr. szempontjából eltérő, ágazatspecifikus szabálynak tekintendők:

- A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, ahogyan arra már utaltunk, *a közigazgatási hatósági eljárási szakasz egyfokú*, ebből következően a közigazgatási bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések speciálisan alakulnak az általános közigazgatási eljárásokhoz képest.
- A közbeszerzési ügyekben fő szabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló *tanácsban jár el*, határozatát többségi szavazás alapján hozza.

- A Döntőbizottság eljárása az általános közigazgatási hatósági eljárásoknak megfelelően kérelemre vagy hivatalból indul. Az *ügyfélképesség* tekintetében² a Kbt. azonban pontosan meghatározza, hogy kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is. Emellett a Kbt. 152. § (1) bekezdésében a törvény felsorolja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását milyen szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. Szintén a hivatalból indított eljárás egy speciális típusa, amikor a Kbt. 153. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását.
- A Kbt. az általános közigazgatási hatósági eljárásokhoz képest meghatározza, hogy *milyen objektív és szubjektív határidőkön belül nyújtható be* a kérelem, illetve kezdeményezhető a hivatalbóli jogorvoslati eljárás megindítása.
- Az *eljárás megindítása* kapcsán szintén sajátos közbeszerzési eljárási szabállyal találkozhatunk, hiszen az általános eljárási szabályokhoz képest máskor és másként indul a közbeszerzési jogorvoslati eljárás: a Kbt. 151. § (1) bekezdése szerint ugyanis az eljárás megindítását eredményező eljárási cselekményt követő munkanapon indítja meg.
- Az *ideiglenes intézkedés* a jogorvoslati irányelvekben foglaltaknak megfelelően szintén közbeszerzés-specifikus, hiszen az általános eljárási szabályokhoz képest itt lényegében arról van szó, hogy a Döntőbizottság a folyamatban lévő ügyben kérelemre vagy hivatalból – a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás (vagy beszerzés) alapján történő szerződéskötésig – az eset összes körülményére tekintettel ideiglenes intézkedés elrendeléséről dönthet, ha valószínűsíthető, hogy a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése vagy ennek veszélye fennáll. A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el, felszólítja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.
- Szintén érdekes kérdésként merül fel a *Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának* kiterjesztése, amelyre abban az esetben kerülhet sor, ha a Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgálaton túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is

² Lásd ehhez a Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. Forrás: www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 17.).

eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jog-sértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyen-lőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről mindig az eljáró tanács dönt.

- *A kontradiktórius, kvázi iudiciális eljárásoknál* általános tendencia a közigazgatási perek kapcsán, hogy a bíróság fő szabály szerint nem tart tárgyalást. Ez hasonló-képpen alakul a közbeszerzési eljárások esetében is: az általános közigazgatási ható-sági eljárások során tárgyalás tartása nem szokványos eljárási cselekmény, azonban a Kbt. szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság – a főszabályon túl, amely szerint a Döntőbizottság a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el – tárgyalást tart, ha az feltétlenül szükséges, különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tény-állás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Nem tartható tárgyalás, ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenér-tékűségének megállapítása.
- *A közbeszerzési jogorvoslati eljárást lezáró döntés* az általános közigazgatási ható-sági eljárási döntésekhez hasonlóan határozati vagy végzési formát ölthet. A közbe-szerzési hatósági szakaszt azonban érdemben lezáró határozat tekintetében a Kbt. akként azt is meghatározza, hogy a Döntőbizottság a határozatában milyen szankci-ókat alkalmazhat.

A Közbeszerzési Döntőbizottság fennállása óta több ezer közbeszerzési jogorvoslati dön-tést hozott, amellyel jelentős mértékben hatást gyakorol a közbeszerzési jogalkotás és jog-alkalmazás alakulására is. Rendkívül előremutató és hasznos jogintézménynek tekinthető a Kbt. 168. § (1) és (2) bekezdésében nevesített úgynevezett összkollégium, illetve a kollé-gium. Az előbbi a Döntőbizottságon belül a jogorvoslati gyakorlat egységének biztosítása érdekében a közbeszerzési biztosokat foglalja magában, míg a kollégium az egységes jogor-voslati gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatát, figyelemmel kíséri a bírósági joggyakorlat alakulását, és véleményt nyilvánít a vitás jogal-kalmazási kérdésekben.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság valamely eljáró tanácsa elvi kérdésben döntött, köteles döntését a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökének bemutatni. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke az elvi kérdésben hozott döntést az összkollégium elé terjeszti.

Az idei évben az ajánlati biztosíték adása tekintetében releváns 1/2017. (III. 21.) számú összkollégiumi állásfoglalás emelendő ki.

2. A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG ELJÁRÁSAI AZ ELMÚLT 20 ÉVBEN

Amint azt az első fejezetben már megemlítettük, a napjainkban is működő közbeszerzési intézményrendszer alapjait az első modern közbeszerzési törvényünk, a *közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény* fektette le. Nyugodtan nevezhetjük ezt a törvényt modernnek, nemcsak azért, mert mindenben megfelelt a kor követelményeinek és az aktuális európai közösségi irányelvi előírásoknak (a hivatkozott első – kifejezett – közbeszerzési törvényünk 1995-ben a közbeszerzésekről szóló – akkori – hat európai közösségi irányelv, és a GATT Kormányzati Beszerzésekről szóló Kódexe és a közbeszerzések tárgyában született UNIDROIT-mintatörvény, valamint az 1934-es Közszállítási Szabályzat egyes normáira épült³), hanem azért is, mert a jogalkotó egy olyan intézményrendszer alapjait teremtette meg, amely mind a mai napig, mintegy húsz év múltán is hatékonyan és eredményesen működik, még – amint majd látni fogjuk – európai uniós összehasonlításban is.

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény által felállított Közbeszerzési Döntőbizottság feladatai működésének húsz éve alatt lényegében nem változtak. Az 1995. évi XL. törvény 76. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat körében a bizottság hatáskörébe tartozik: *a)* közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt indult eljárás lefolytatása; *b)* az 5. §-ban⁴ foglaltak, valamint a közbeszerzési eljárás alapelvei, illetőleg szabályai megsértésével kapcsolatos eljárás lefolytatása; és végül *c)* az ajánlatkérő döntésével szemben bármely érdekelt által benyújtott kérelem elbírálása.

A hatályos Kbt. a fentiekhez képest bár cizelláltabban, de lényegét tekintve ugyanarra az ügycsoportra vonatkozóan határozta meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörét. A Kbt. 145. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében – ideértve a 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. A (3) bekezdés ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe, illetve az e törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző

³ Lásd részletesen: BOROS ANITA – GAJDOS RÓBERT: *A Közbeszerzések Tanácsa. A közbeszerzések gyakorlata*, Raabe Kiadó, Budapest, 2011/3. sz. I/1.24.: 1–35.

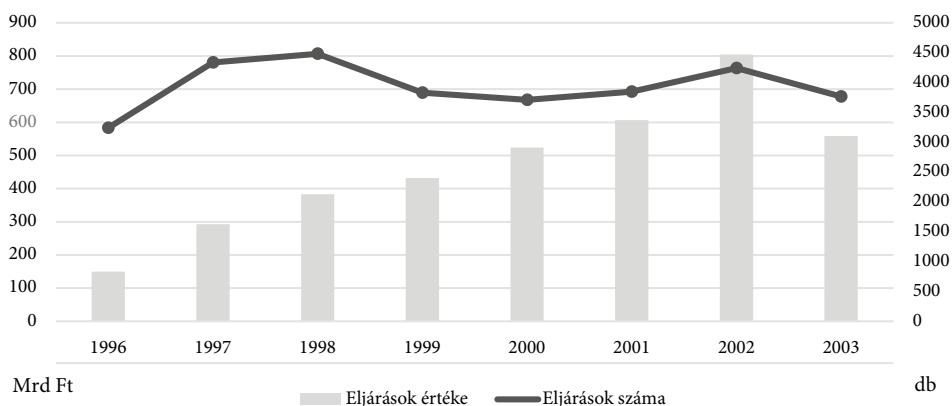
⁴ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 5. § (1) Tilos e törvény megkerülésének céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Ha azonos tárgyú közbeszerzésre – az (1) bekezdésben foglaltak megsértésével – egyidejűleg vagy egy költségvetési éven belül külön részekre bontva kerül sor, és a részek együttes értéke eléri az értékhatárt, akkor e törvényt az ilyen, részekre bontott közbeszerzésre is alkalmazni kell.

módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a 117. § szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása. Végül a hivatkozott jogszabályhely (4) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik az e törvényt önként alkalmazó szervezet vagy személy (1)-(2) bekezdés szerinti jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.

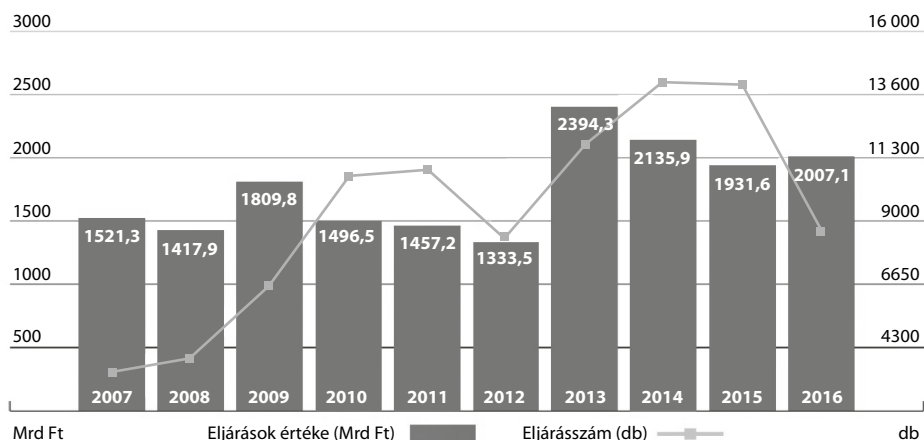
2012. január 1. napjától a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a védelmi beszerzési eljárásokra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult jogviták elbírálása is.

A Közbeszerzések Tanácsának, illetve jogutód szervének a Közbeszerzési Hatóságnak a beszámolóit áttekintve a Közbeszerzési Döntőbizottság létrejötte óta mindig is aktív szereplője volt a közbeszerzéseknek és – kvázi bírói szervként eljárva – aktív alakítója a mindenkor közbeszerzési gyakorlatnak. A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóit áttekintve egyértelműen megállapítható az is, hogy mind a közbeszerzési eljárások száma és értéke, mind ehhez kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások száma emelkedő tendenciát mutat.



1. ábra • Az eljárások számának és értékének alakulása 1996–2003 között⁵
(Forrás: Közbeszerzések Tanácsának beszámolója a vizsgált időszakra)

⁵ BOROS-GAJDOS: *i. m.*, 3.

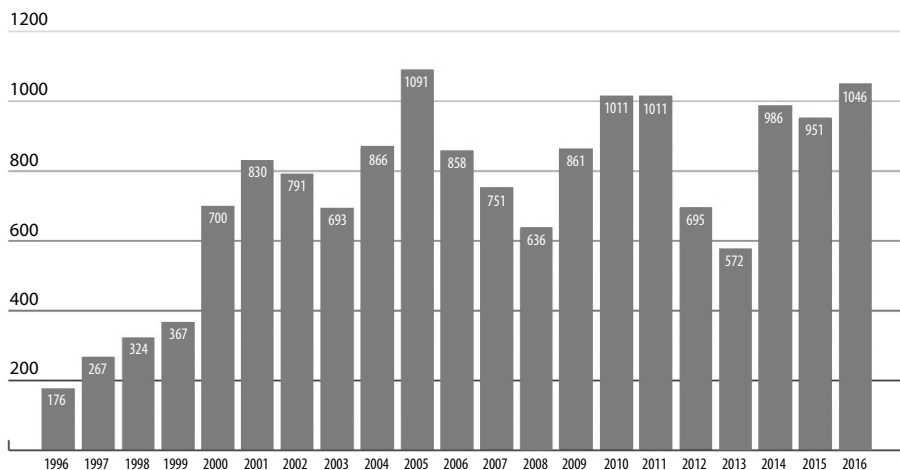


2. ábra • Az eljárások számának és értékének alakulása az elmúlt 10 évben
(Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló⁶)

Amint az a fenti ábrákon is látható, a közbeszerzési eljárások értékének és számának folyamatos növekedése tapasztalható a közbeszerzési intézményrendszer 1995-ös felállítását követően. Míg 1996-ban a kb. 3300 db közbeszerzési eljárás összesített értéke kb. 600 milliárd forint értéket ért el, addig tíz évvel később, 2007-ben az eljárások darabszáma hozzávetőlegesen 4000 db-ra, összeértéke pedig 1500 milliárd forintra emelkedett. A 2015-ös évet tekintve az adatok még beszédesebbek: a közbeszerzési eljárások darabszáma ebben az évben már kb. 14 ezer db, összértéke pedig közel 2000 milliárd forint volt. Lényeges kiemelni, hogy a 2013–2015 közötti időszak extrém magas adatai a 2007–2013-as európai uniós támogatási – programozási – időszak zárásával vannak összefüggésben. Az európai uniós források teljes körű felhasználására irányuló szándék gyakorlati megvalósulása látható a közbeszerzési eljárások számának és értékének kiugró megemelkedésében. Ehhez képest a 2016-os év adatai reálisabbnak tűnnek. Az eljárások számát és értékét jellemző visszaesés annak jele, hogy a jelen, 2014–2020-as programozási időszak forrásainak felhasználása még nem indult meg. Megjegyzendő, mindez előrevetíti azt is, hogy a 2017–2018-as években újra meredeken emelkedő tendenciára lehet számítani.

A Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatott jogorvoslati eljárások száma a közbeszerzési eljárások számához hasonlóan emelkedő tendenciát mutatott az elmúlt húsz évben. Amint azt az alábbi ábra is mutatja, míg a Közbeszerzések Tanácsa felállítását követő évben, 1996-ban 176 db jogorvoslati eljárás indult, addig húsz évvel később 2016-ban már 1046 db.

⁶ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).



3. ábra • A jogorvoslati ügyek számának alakulása (1996–2016; db)

(Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló⁷)

A fenti ábra alapján az emelkedő tendencia egyértelműen látható. A 2012–2013-as években lefolytatott közbeszerzési eljárások számához viszonyítva tapasztalható aránytalan és hirtelen visszaesés lényegében a jogszabályi változás következményének tudható be: 2012. január 1-jén lépett hatályba a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény, amely a korábbi közbeszerzési szabályokhoz képest drasztikusan megemelte a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő díjat.⁸ Kiemelendő, hogy ebben lényeges szerepe volt annak a jogalkotói attitűdnek, illetve gyakorlati tapasztalatnak, hogy mivel a korábbi

⁷ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

⁸ A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért – ideértve a minősített beszerzéssel, a minősített beszerzési eljárással, a védelmi beszerzéssel, valamint a védelmi beszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárást is – igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek alapja uniós értékhatár elérértékű közbeszerzés esetében a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 1%-a, de legfeljebb 25 millió forint; uniós értékhatár alatti értékű közbeszerzés, valamint tervpályázati eljárás esetében a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 1%-a, de legalább 200 ezer forint, legfeljebb 6 millió forint.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetben az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a megjelölt kérelmi elemek számához igazodóan a következő:

- a) 1–3 közötti kérelmi elem esetében a díj mértéke megegyezik az (1) bekezdés szerint meghatározott összeggel;
- b) 4–6 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 125%-a;
- c) 7–10 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 150%-a;
- d) 11–15 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 175%-a;
- e) 16 vagy afeletti számú kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg kétszerese.

jogszabályi környezetben – összehasonlítva az egy közbeszerzési eljárásra jutó értékkel, ami 2011-ben 133,5 millió forint volt – a jogorvoslati eljárás díja irreálisan alacsony volt,⁹ ezért a közbeszerzési eljárások nem nyertes ajánlattevői a jogorvoslati eljárás megindítását a közbeszerzési eljárás lezárásának és a közbeszerzési szerződés megkötésének megakadályozására használták, igen gyakran 20-30 elemet is tartalmazó jogorvoslati kérelem benyújtásával. Ez a káros gyakorlat amellet, hogy akadályozta a közbeszerzési eljárások lezárását és ezáltal éppen a 2007–2013-as európai uniós támogatási időszak finisében az uniós források felhasználását, lényegesen és indokolatlanul terhelte le a Közbeszerzési Döntőbizottságot is. Nem volt ritka ebben az időszakban, hogy mire a Közbeszerzési Döntőbizottság a 20-30 kérelmi elem kivizsgálását határozatba foglalta, a határozat terjedelme meghaladta a száz oldalt.

Bár a Közbeszerzési Hatóság 2017-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója még nem áll rendelkezésre, a jogorvoslati kérelmek Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető nyilvános adatbázisának adatai szerint¹⁰ 2017-ben lényegesen kevesebb – hozzávetőlegesen 680 db – jogorvoslati eljárás indult, mint 2016-ban.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások tárgya – áttekintve a Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság elmúlt húsz évi beszámolóit – lényeges változáson nem mentek át. A szervezet fennállásának időtartama alatt az alábbi témákban indultak és indulnak leggyakrabban jogorvoslati eljárások a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt:

- hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogszerűsége;
- szerződés teljesítésére való alkalmasság minimumkövetelményeinek meghatározása, túlzó, versenykorlátozó minimumkövetelmények alkalmazása;
- közbeszerzési műszaki leírás hibás vagy versenykorlátozó meghatározása;
- jogsértő tartalmú kiegészítő tájékoztatás a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése miatt;
- bírálati (értékelési) szempontrendszer jogszerűsége;
- a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok (részvételi jelentkezések) érvényességének/érvénytelenségének megállapítása;
- hiánypótlások;
- közbeszerzési szerződés módosításának jogszerűsége.

⁹ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 324. § (3) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek mértéke – az e törvény második része szerinti közbeszerzési eljárásokban, ha a kérelem az eljárás eredményéről vagy részvételi szakasz eredményéről szóló összegzésben foglaltakkal (is) kapcsolatos – kilencszázezer forint, minden egyéb esetben százötvenezer forint. A díj megfizetése alól mentesség nem adható. A kérelemhez csatolni kell a díj befizetéséről szóló igazolást. A díj mértéke húsz százalékkal kevesebb, ha a kérelmező a 96/A. § szerint előzetes vitarendezést is kérelmezett az (1) bekezdés szerinti kérelemben szereplő – a 323. § (2)-(6) bekezdés szerinti időpontig már a tudomására jutott – jogsértések miatt.

¹⁰ www.kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/jogorvoslati-kerelmek/ (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

A Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsán a jogorvoslati eljárás díja mellett annak időtartama olyan tényező még, ami lényegesen befolyásolja a közbeszerzési eljárásban résztvevők jogorvoslati hajlandóságát. Ebben a tekintetben a Kbt. lényeges változást hozott azzal, hogy a jogorvoslati eljárás időtartamát 15 napra rövidítette, tekintettel arra, hogy a Döntőbizottság számára csak kivételes esetekre tartotta fenn a tárgyalás tartásának lehetőségét (korábban ilyen szabály hiányában a Döntőbizottság bármely ügyben tartott tárgyalást, amely esetben a jogorvoslati eljárás időtartama harminc nap volt). A Közbeszerzési Döntőbizottság – és így Magyarország – jelenleg kiemelkedően jó eredményekkel rendelkezik a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások lezárásának időtartamát tekintve. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint a Döntőbizottság a 2016. évben az ügyek súlyához és összetettségéhez képest, a rendkívül rövid, átlagosan 26 napos ügyintézési határidő mellett is hatékonyan, magas színvonalon működött.¹¹

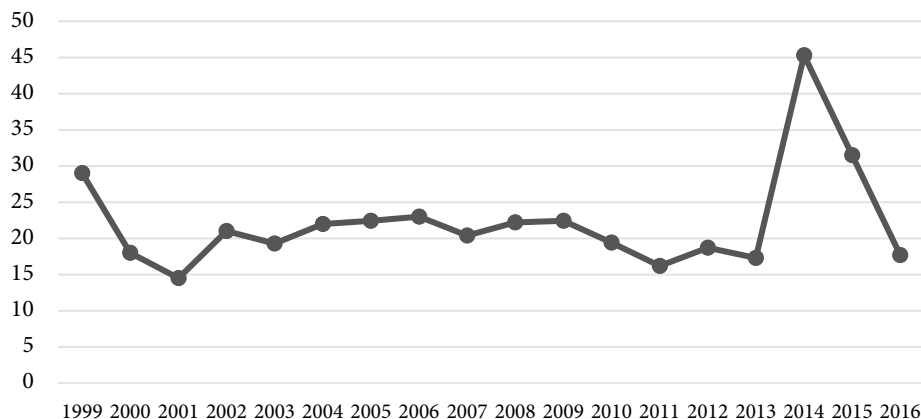
3. A KÖZBESZERZÉSI PEREK TAPASZTALATAI AZ ELMŰLT 20 ÉVBEN

Magyarországon a közbeszerzési jogorvoslati rendszert már a kezdetekben úgy alakították ki, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen nincs mód fellebbezést benyújtani. Az első fokon jogerős döntőbizottsági határozat ellen ebből következően rendes jogorvoslat igénybe vételére nincs mód, a Döntőbizottság határozata bíróság előtt támadható csak meg keresettel.

A Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolóit áttekintve megállapítható, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési jogorvoslati ügyek lezárása tekintetében jó eredményekkel rendelkezik, tekintettel arra, hogy a határozatainak csak kis részét támadják meg a bíróság előtt az érintett felek. Amint az az alábbi ábrán is jól látható, három kivételes évtől (1999, 2014, 2015) eltekintve a bíróság előtt megtámadott döntőbizottsági határozatok aránya kb. 20% körül mozog. Mindez azt jelenti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak elfogadottsága magas, a Döntőbizottság döntéseinek 80%-át a felek vita nélkül elfogadják. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint a 2016-ban és előtte kezdeményezett 1046 jogorvoslati ügy 80,3%-a, 840 ügy, a Döntőbizottság előtt véglegesen és jogerősen befejeződött.¹²

¹¹ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹² Uo.



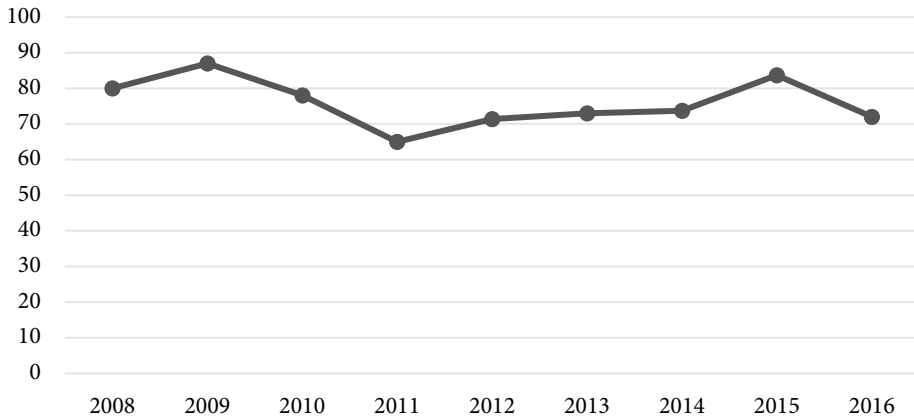
4. ábra • *Bíróság előtt megtámadott Döntőbizottsági határozatok aránya (%)*
(Forrás: Közbeszerzések Tanácsa és Közbeszerzési Hatóság beszámolója 1999–2016¹³)

A Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolója alapján a fentiek mellett az is megállapítható, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a felek bíróság előtt támadták meg, a bíróság jellemzően a Közbeszerzési Döntőbizottságnak adott igazat. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója alapján például 2016. évben a bíróságok 72%-ban jogerősen elutasították a Döntőbizottság döntései ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket¹⁴, de – amint azt az alábbi ábra is mutatja – hasonlóan alakul ez az arányszám a többi vizsgált év¹⁵ esetében is.

¹³ www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹⁴ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹⁵ A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság beszámolóiban csak 2008-tól kezdődően található meg a vizsgált adat.



5. ábra • A Bíróság által elutasított felülvizsgálati kérelmek aránya (%)

(Forrás: Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolói 2008–2016¹⁶)

Amint az a fenti ábrák alapján jól látható, a Közbeszerzési Döntőbizottság magas eredményességgel működik. Határozatainak hozzávetőlegesen 80%-a jogerőre emelkedik, azaz azoknak bírósági felülvizsgálatát az érintett felek nem kezdeményezik, a Döntőbizottság határozatát elfogadják. A bírósági keresettel támadott határozatok körében pedig ugyancsak igen magas az elutasítottság aránya: a bíróságok az ügyek ugyancsak kb. 80%-ában utasítják el a Döntőbizottság határozatainak felülvizsgálatára irányuló kérelmeket.

A fentiekben kifejtettek, azaz lényegében a Döntőbizottság határozatainak megfelelése és elfogadottsága mellett az mutatja meg a hazai jogorvoslati rendszer működésének hatékonyságát, hogy mi az a várható időtartam, ami alatt a jogalkalmazók joggal számíthatnak jogvitájuk végleges lezárására. Ebben a tekintetben a Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolóí rendre kiemelik, hogy a Döntőbizottság az ügyek súlyához és összetettségéhez képest rendkívül rövid, átlagosan 25-30 napos ügyintézési határidő mellett is hatékonyan, magas színvonalon működik, amelyet egyébként a Kbt. fentiekben hivatkozott, a döntőbizottsági eljárás időtartamára vonatkozó szabályai is megerősítettek. A jogorvoslati rendszer hatékonysága azonban önmagában csak a döntőbizottsági eljárás időtartamának vizsgálatával nem mérhető teljeskörűen, ahhoz szükséges annak vizsgálata is, hogy adott esetben a döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálatának időtartama mennyivel hosszabbíthatja meg a közbeszerzési jogorvoslat időtartamát. E tekintetben nyilvánvaló, hogy a bírósági eljárások időtartama hosszabb, mint a döntőbizottsági eljárás időtartama, kérdés azonban, hogy ez összességében milyen időtartamot jelent.

¹⁶ www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

Ebben a kérdésben az Európai Bizottság által kiadott, Igazságügyi Eredménytábla nyújthat segítséget, amely általában a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások időtartamát is vizsgálja. Az Igazságügyi Eredménytábla egy évente megjelenő tájékoztató eszköz, amely az Európai Unió szerveit és tagállamait segíti abban, hogy az érdeklődők objektív, összehasonlítható adatokat kapjanak a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek minőségéről, függetlenségéről és hatékonyságáról. Az Igazságügyi Eredménytábla célja, hogy hozzájáruljon a potenciális hiányosságok, fejlesztési lehetőségek és jó gyakorlatok azonosításához, illetve ezenkívül az abban foglalt eredményeket az Európai Bizottság – az Európai Szemeszter keretében – az országspecifikus ajánlások meghatározása során is figyelembe veheti.

Az Igazságügyi Eredménytábla elsősorban a polgári peres és kereskedelmi eljárásokra, valamint a közigazgatási eljárásokra koncentrál. Forrásai többek között az Európa Tanács igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó Európai Bizottságának (úgynevezett CEPEJ) időszakos jelentései, a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek kapcsolattartói által szolgáltatott adatok, illetve az Eurostat mint az Európai Unió statisztikai hivatala.

A 2016. évi Igazságügyi Eredménytábla¹⁷ a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok tekintetében 17 tagállam – köztük Magyarország – összesített adatait ismerteti, amely alapján a jogorvoslati eljárások utolsó szintjét képviselő bíróságok előtt 2013–2014-ben átlagosan 268 nap telt el a jogorvoslati kérelem benyújtása és a döntéshozatal között. Ehhez képest az előző, 2015. évi Igazságügyi Eredménytábla¹⁸ a 2009–2012-es időszak adatai alapján tagállamonként, a jogorvoslatok valamennyi szintjén ismertette a jogorvoslati eljárások hosszát. Ennek az adatgyűjtésnek a forrása az Európai Bizottság által kezdeményezett pilot adatgyűjtés volt, ami alapján megállapítható, hogy Magyarország a közbeszerzési jogorvoslati eljárások átlagos időtartama tekintetében az élmezőnybe tartozik, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárások időtartama a legtöbb tagállamhoz képest lényegesen rövidebb. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint például 2016-ban a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások átlagos időtartama 26 nap volt, amely rendkívül rövid ügyintézési határidőt jelent, figyelembe véve az ügyek súlyát és összetettségét.¹⁹

4. A REFIT JELENTÉS

Az Európai Bizottság 2017 januárjában egy jelentést tett közzé a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek (a továbbiakban: Jogorvoslati irányelvek) a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony

¹⁷ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf (2017. 05. 14.).

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf (2017. 05. 14.).

¹⁹ A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló, 32.

érvényesüléséről (a továbbiakban: Jelentés).²⁰ Az Európai Bizottság, a *Public Procurement Indicators, 2014* címet viselő jelentése szerint²¹ a Tenders Electronic Daily (a továbbiakban: TED), vagyis az európai közbeszerzési értesítőben közzétett közbeszerzési felhívások becsült értéke 2014-ben elérte a 421,31 milliárd eurót, amely az EU GDP-je 3,32%-ának felel meg. A nyitott és jól szabályozott közbeszerzési piacok előmozdítják a közpénzek hatékonyabb felhasználását és a közbeszerzések minőségének javítását.

A Jelentés készítésének aktualitását az adja, hogy egyfelől a Jogorvoslati irányelvek előírják, hogy a Bizottság készítsen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezek eredményességéről, különösen a 2007/66/EK irányelv által bevezetett alternatív szankciók és határidők tekintetében, másfelől a Bizottság „Célravezető és hatásos szabályozás programja” (a továbbiakban: REFIT) keretében el kellett végezni az irányelvek értékelését is.²²

A továbbiakban bemutatjuk a Jelentés legfontosabb megállapításait.

A Jelentés szerint 2009 és 2012 között hozzávetőlegesen 50 ezer elsőfokú határozat született a tagállamokban. A jogorvoslatok leggyakrabban a semmissé nyilvánító döntést kérelmezték, ezt követte némi lemaradással az ideiglenes intézkedés és a megkülönböztető előírások törlése. A Bizottság szervezeti egységeinek nyilvános konzultációjában részt vevő válaszadók egyértelmű többsége szerint a Jogorvoslati irányelvek pozitív hatással voltak a közbeszerzési eljárásra. A válaszadók szerint a Jogorvoslati irányelvek hatására a közbeszerzési eljárások átláthatóbbak (80,59%), tisztességesebbek (79,42%), nyitottabbak és hozzáférhetőbbek (77,65%) lettek, továbbá jobban ösztönzik az anyagi közbeszerzési szabályoknak való megfelelést (81,77%).

Az értékelés alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a Jogorvoslati irányelvek és különösen azok 2007/66/EK irányelvvel bevezetett módosításai nagymértékben, hatékony és eredményes módon teljesítik a célkitűzéseiket, habár költségeik és hasznuk konkrét mértékét nem lehetett számszerűsíteni, ugyanakkor az új közbeszerzési jogszabálysomag által bevezetett frissítések ellenére további egyértelműsítésre van szükség. Például a Jogorvoslati irányelvekben a „közbeszerzési eljárást megindító hirdetményre” való hivatkozás nem tükrözi azt a tényt, hogy az új 2014/24/EU irányelv bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi, hogy az eljárás megindításához a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény helyett előzetes tájékoztatót alkalmazzanak. Ezenkívül tisztázni kellene, hogy a Jogorvoslati irányelvek hogyan alkalmazhatók a közbeszerzési szerződések és koncessziók módosításaira, az ilyen szerződések megszüntetésére, illetve az „enyhébb” közbeszerzési szabályozási rendszerre.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=HU> (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.).

²¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hu (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.).

²² A tagállamokban jelenleg még nem működik a jogorvoslatok uniós szintű nyomonkövetési és értékelési rendszere. Az értékhatár feletti közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan az egyes tagállamokban indított jogorvoslati eljárásokról nem gyűjtenek strukturált, koherens és szisztematikus módon adatokat.

A Jelentés szerint:

- Az *implementáció kapcsán* kiemelendő, hogy a Jogorvoslati irányelveket valamennyi tagállam teljes mértékben átültette.
- A *szervezeti megoldásokat* illetően az eltérő tagállami hagyományokra figyelemmel eltérő közbeszerzési jogorvoslati fórumok jöttek létre: tizennégy tagállamban²³ nyolc féle közigazgatási, közbeszerzési, jogorvoslati szerv működik, míg a többi tagállamban az igazságszolgáltatási szervezetrendszer keretében valósul meg a különböző közbeszerzési döntések felülvizsgálata. Néhány nemzeti rendszer előírja, hogy a közbeszerzési eljárásokban a jogvédelmet első fokon a rendes bíróságok helyett közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítsák. Általános tendencia, hogy ezek *hatékonyabbnak bizonyulnak*. Ezt a nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók jelentős többsége (74,7%) is megerősítette, akik szerint a rendes bíróságok előtt zajló eljárások általában hosszabb időt vesznek igénybe, és alacsonyabb színvonalú igazságszolgáltatást eredményeznek, mint a szakosodott közigazgatási jogorvoslati szervek előtt zajló eljárások. Ennek okán az egységes piaci stratégiában említetteknek megfelelően a Bizottság ösztönzi az elsőfokú jogorvoslati szerveket, hogy működjenek együtt és alakítsanak ki hálózatot a Jogorvoslati irányelvek alkalmazása egyedi aspektusairól szóló információk és legjobb gyakorlatok cseréjének javítására, illetve általában véve a nemzeti jogorvoslati eljárások hatékony működésének biztosítására.
- Az *ügyfélképesség tekintetében* valamennyi tagállam előírja, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét mindazon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat. Emellett néhány tagállam azt is lehetővé teszi, hogy a gazdasági szereplőnek nem minősülő egyesületek vagy testületek is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást. Ilyen szerv lehet szakmai szövetség vagy versenyhivatal is.
- A *közbeszerzési eljárást lezáró döntés* tekintetében minden tagállam automatikusan tájékoztatja az ajánlattevőket a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatalakor arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban.
- A *szerződéskötési moratórium* jogintézményét minden tagállam alkalmazza, azonban számos esetben az irányelvekben előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszaknál hosszabb időszakot határoztak meg. Ehhez az időtartamhoz igazodnak a legtöbb időtartamban a *jogorvoslati határidők* is.
- A *közbeszerzési eljárás nyilvánosságának garanciális elemeként* megjelenő érvénytelenségi klauzulákat minden tagállam biztosítja, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, TED-en való közzététele nélkül ítélte oda szerződést úgy, hogy a közbeszerzési irányelvek alapján ez nem volt

²³ Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia.

megengedhető. Ennek megfelelően a legtöbb tagállam átültette az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményről szóló rendelkezéseket, amelyek segítségével az ajánlatkérők elkerülhetik az érvénytelenségi szankciót. A TED-en elérhető információk alapján évente körülbelül tízezer ilyen hirdetmény jelenik meg.

- A közbeszerzési eljárásra vonatkozó döntés végrehajtásának felfüggesztése egyes tagállamokban a közbeszerzési eljárás felfüggesztése addig maradhat érvényben, amíg az elsőfokú határozattal szembeni jogorvoslatban határozatot nem hoztak, vagy még ennél is tovább. A tagállamok többségében a bíróság vagy a jogorvoslati szerv hamarabb is megszüntetheti a felfüggesztést.
- A szankciók tekintetében a legtöbb tagállam a bírságok kiszabását és/vagy a szerződés időtartamának lerövidítését is átültette. Ennek ellenére ezeket a szankciókat a tagállamok csak szórványosan alkalmazzák, mivel ezeket tartják a legkevésbé eredményes jogorvoslati lehetőségnek. Azok az online (a Bizottság szervezeti egységei által lebonyolított) nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók és néhány tagállam szerint a legkevésbé megfelelő jogorvoslatnak számítanak. Mindazonáltal a válaszadók kifejtették azon nézetüket, miszerint a Jogorvoslati irányelvekben meghatározott valamennyi jogorvoslat erősíti az irányelvek visszatartó erejét, továbbá átfogó és hatékony rendszert biztosít a közbeszerzési szabálytalanságok szankcionálására.
- Az esetek többségében a jogorvoslati eljárások költségei – habár tagállamonként igen eltérőek – nem gyakorolnak meghatározó visszatartó hatást a jogorvoslati eljárások igénybevételére. Az unión belül nagy eltérések vannak a jogorvoslati esetek megindítása vagy az annak során biztosított védelem kapcsán az ajánlatkérők és szállítók által fizetendő költségek között (ideértve a közvetlen és közvetett költségeket), amelyek jellemzően a szerződéses érték 0,4–0,6%-ának felelnek meg.

5. JAVASLATOK A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATI RENDSZER TEKINTETÉBEN

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy bár időről időre felmerül a közbeszerzési jogorvoslati rendszer átalakításának igénye és a Közbeszerzési Döntőbizottság megszüntetésének – esetleg a bírósági szervezetrendszerbe történő integrálásának – gondolata, álláspontunk szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság, mind közigazgatási hatósági eljárási, mind pedig szervezeti szempontból megfelel az Európai Bizottság fenti Jelentésben jelzett megállapításoknak, vagyis a Döntőbizottság

- tagjai közbeszerzési biztosain keresztül olyan *közbeszerzési jellegű szaktudással és tapasztalattal* rendelkeznek, amelynek a kialakulásához a bírósági szervezetben még hosszú időre lenne szükség;
- olyan szervezeti struktúrában működik, amely kellően rugalmasan tud idomulni a jogszabályváltozásokhoz;
- által lefolytatott közbeszerzési *jogorvoslati eljárások hatékonyságát* az is mutatja, hogy a bíróság előtt megtámadott, majd a bírósági felülvizsgálat során marasztaló

- ítéletek száma meglehetősen csekély: a 2016-ban lefolytatott több mint ezer közbeszerzési eljárásból (1079) mindösszesen 176 esetben kezdeményezték a Döntőbizottság határozatának a felülvizsgálatát és mindössze 11 ügy húzódott át 2017-re;²⁴
- eljárás-lefolytatási technikája jelentős mértékben változott az elmúlt időszakban: jelentősen felgyorsult az eljárások lefolytatásának üteme, a döntések koherensebbek, rövidebbek, átláthatóbbak és a Kbt. különböző nyilvánosság biztosításra vonatkozó garanciális szabályai eredményeként sokkal hatékonyabban nyomon követhetők a Közbeszerzési Hatóság honlapján keresztül.

A közbeszerzési jogorvoslati rendszer fejlesztése, jobbítása, hatékonyságának növelése mindazonáltal folyamatos szükséglet. Nemcsak azért, mert a folyamatosan változó, fejlődő jogszabályi környezet, valamint az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos audittapasztalatok indukálta változásokhoz az intézményrendszernek és a Közbeszerzési Döntőbizottságnak folyamatosan igazodnia kell, hanem azért is, mert a jogorvoslati rendszer hatékonyságának növelése, a közbeszerzési jogorvoslati eljárások időtartamának redukálása folyamatos elvárás mind a jogalkalmazók, mind a jogalkotók és a gazdaságpolitika alakítói részéről. A Közbeszerzési Döntőbizottságnak erre tekintettel alapvetően az alábbi területeken kell igazodnia a változó jogszabályi és informatikai környezethez:

- 2018. január 1-jétől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény értelmében a közigazgatási eljárások során – így a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott, közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások esetében is – biztosítani kell az elektronikus ügyintézés lehetőségét.
- A Kbt. vonatkozó előírásai szerint Magyarországon 2018. április 15-ével át kell térni a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítására, azaz e nappal be kell vezetni az úgynevezett Elektronikus Közbeszerzési Rendszert (a továbbiakban: EKR). A közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolításához a Közbeszerzési Döntőbizottságnak is igazodnia kell, különös tekintettel arra, hogy az EKR bevezetését követően a közbeszerzési eljárások dokumentumai nem állnak majd rendelkezésre papíralapú dokumentumokban.
- A Közbeszerzési Döntőbizottságnak továbbra is törekednie kell hatékonyságának növelésére. E tekintetben különösen fontos a jogorvoslati eljárások időtartamának további rövidítése, amely kívánalmat már a Kbt. is sugallt azzal, hogy a jogorvoslati eljárás időtartamát főszabály szerint 15 napban határozta meg.
- Az előző ponthoz részben kapcsolódó követelmény, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a hatékonyság növelése érdekében rövidebb, közérthetőbben megfogalmazott határozatok hozatalára és közzétételére kell törekednie.
- Végül, de nem utolsósorban különösen fontos a szakmaiság növelése. Ebben a tekintetben a szakmaiság alatt nem a közbeszerzési szakértelmet kell érteni, hanem

²⁴ A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatása alapján jelzett adatok.

a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet. Ez alapvetően arra tekintettel bír különös jelentőséggel, hogy a Kbt.-ben, illetve az annak alapját képező, 2014 tavaszán elfogadott új, európai uniós közbeszerzési irányelvek középpontjában a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok minőségi értékelése áll. Joggal várható, hogy a gyakorlatban a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői egyre szélesebb körben alkalmaznak majd minőségi alapú értékelési szempontokat, amelyek jogszerűségének szakszerű megítélése érdekében elkerülhetetlen lesz a Döntőbizottságnál dolgozó ügynevezett szakmai döntőbiztosok számának növelése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BOROS Anita: A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza, mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? I. rész, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/5, 42–52.
2. BOROS Anita – GAJDOS Róbert: *A Közbeszerzések Tanácsa. A közbeszerzések gyakorlata*, Raabe Kiadó, Budapest, 2011.

Jogforrások

1. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=HU> (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.)
2. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.
3. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.
4. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.
5. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény.
6. A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet.
7. A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. Forrás: www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 17.)
8. A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló. Forrás: www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.)
9. Európai Bizottság: *Public Procurement Indicators, 2014*. Forrás: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hu (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.)
10. Európai Bizottság: *2015. évi Igazságügyi Eredménytábla*. Forrás: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 14.)
11. Európai Bizottság: *2016. évi Igazságügyi Eredménytábla*. Forrás: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 14.)

Dr. habil. Boros Anita (boros.anita@uni-nke.hu) 2003 óta dolgozik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, 2011-től mint egyetemi docens. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam- és Jogtudományok Doktoraként PhD-fokozatot szerzett, majd 2010-ben elvégezte az Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász képzését (LL.M.). 2016-ban habilitált. 35 könyv és közel 70 tanulmány szerzője, illetve társszerzője, számos tárgy jegyzője és oktatója. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, valamint a közbeszerzések joga. Számos konferencián vett részt előadóként és szervezőként is, közigazgatási szakvizsgabizottsági elnök, doktoranduszok témavezetője, az MTA köztestületi tagja, a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület elnöke, a *Kodifikáció és Közigazgatás* című lap szerkesztőbizottsági tagja, valamint a *Közbeszerzési Szemle* című szakmai lap és a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című lap főszerkesztője.

Dr. Kovács László (kovacs.laszlo@kt.hu) a Közbeszerzési Hatóság főtitkára. Több mint tizenkét éve foglalkozik közbeszerzésekkel. Közbeszerzési pályafutását ügyvédi irodában kezdte, ezt követően dolgozott a Közbeszerzési Hatóságnál, illetve jogelődjénél a Közbeszerzések Tanácsánál mint jogi tanácsadó, később mint szakmai tanácsadó, végül mint a Jogi Főosztály vezetője. Szakmai pályafutása során foglalkozott közbeszerzési eljárások lebonyolításával, valamint európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások közbeszerzési-jogi minőségellenőrzésével, és többek között az új, 2015-ben hatályba lépett közbeszerzési törvény és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek megalkotásával a Miniszterelnökségen mint közbeszerzési jogalkotásért felelős Közbeszerzési Szabályozási Főosztály vezetője. Több közbeszerzési tárgyú cikk, valamint közbeszerzési-jogi szakkommentár társszerzője. Számos közbeszerzési tárgyú előadást tartott különböző szakmai rendezvényeken. A Közbeszerzési Kutatóintézet Alapítvány kuratóriumi tagja. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Intézete által szervezett közbeszerzési szakjogász képzés keretében a *Támogatásból megvalósuló közbeszerzések* című tárgy tantárgyfelelőse és oktatója.

Petrovics Zoltán

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZOLGÁLATADÓ (MUNKÁLTATÓ) JOGÁLLÁSÁRA

The Subjects of the Public Service Legal Relationship with Special Regard to the Legal Status of the Employer

Dr. Petrovics Zoltán PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, petrovics.zoltan@uni-nke.hu

A tanulmány a közszolgálati jogviszony alanyait, azon belül a munkáltatói jogállás jellemző vonásait vizsgálja. Noha számos hasonlóság mutatható ki a szolgálatadó és a magánszféra munkáltatói jogállása között, a közszolgálat munkáltatói lényeges jellemzők tekintetében eltérést mutatnak. A tanulmány a közszolgálat funkcionális megközelítéséből indul ki, fókuszpontjában az egységesebb, szilárd elméleti alapokon nyugvó közszolgálati jogi szabályozás igénye áll. A tanulmány következtetései szerint a közszolgálati munkáltató karakterét tekintve a közszolgálati jogviszonyban iure gestionis jár el, az alanyok között fennálló hatalmi egyensúlyhiány a közszolgálati jogviszonyból természetesen következő szubordináción túlmenően a munkáltató külső közjogi helyzetéből, közszolgálati funkciójából is fakad. A közszolgálati munkáltatók jogállásának felülvizsgálata körében – az átjárhatóság, a komparatív előnyök biztosítása, valamint a formális munkáltató szerep felszámolása érdekében – az állam, illetve a helyi önkormányzat munkáltatói szerepének kiterjesztésére tesz javaslatot.

KULCSSZAVAK:

átjárhatóság, munkáltató jogállása, közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati jogviszony, szolgálatadó

The study examines the subjects of the public service legal relationship, including the characteristic features of the employer's legal status. Although there are many similarities between public and private employer status, public service employers show a significant difference regarding their essential features. The study is built upon the functional approach of the public service, with a focus on the need of a more unified and theoretically well-founded legislation. The study concludes that the public service employer acts iure gestionis in the public service legal relationship, and the

power imbalance between the parties derives from the external public nature and function of the employer, in addition to the inherent subordination stemming from the legal relationship. The study proposes to extend the role of the state and the local government as an employer in order to ensure the “transfer” between public legal relationships, provide comparative advantages of the public employment and eliminate the formal role of the employer.

KEYWORDS:

employer’s legal status, public service, public service employer, public service law, public service legal relationship, “transfer” between public legal relationships

1. BEVEZETÉS – A KÖZSZOLGÁLATI JOG ÉS A MAGÁN-MUNKAJOG ELHATÁROLÁSA AZ ALANYOK TÜKRÉBEN

E tanulmány¹ célja, hogy kísérletet tegyen a munkáltatói jogállás jellemzőinek feltárására a közszolgálatban. Noha működésükben számos hasonlóság mutatható ki, a közszolgálati munkáltatók számos lényeges jellemzőben markánsan eltérnek a magánszféra munkáltatóitól. Megítélésem szerint a közszolgálati munkáltató sajátosságainak feltárása, a közszolgálat funkcionális megközelítése hozzájárulhat egy egységesebb, szilárd elméleti alapokon nyugvó közszolgálati jogi szabályozás kidolgozásához.

A közszolgálati jogviszony alanyainak vizsgálata körében előkérdésként vetődik fel a közszolgálati jog és a magánmunkajog elkülönültségének, illetve egyneműségének problematikája. A magánmunkajog és a közszolgálati jog elhatárolásával az utóbbi években számos tanulmány foglalkozott.² Noha jelen tanulmánynak nem célja a kérdés részletes vizsgálata, ugyanakkor a magyar munkajogi és közszolgálati jogi szakirodalomban kibontakozott vita releváns megállapításainak felidézése ehelyütt sem kerülhető meg.

A közszolgálat alanyainak vizsgálata körében a fentieknek azért is van különös jelentősége, mert a munkajogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony pontos fogalmi meghatározása, illetve elhatárolása számos jogrendben hiányzik, ebből következően gyakori jelenség, hogy a jogtudomány e jogviszonyok tartalmi elemeihez az alanyi pozíciók főbb jellegzetességeinek leírásával közelít.³ Ezeknek a megközelítéseknek közös pontja, hogy a magánmunka-jogviszony esetén a munkáltatói oldalon mindig „magánfél” található, a közszolgálati jogban ugyanakkor a munkáltatói minőségben az állam, illetve az állami autoritást vagy valamely helyi közjogi szervezetet – akár áttételesen – megjelenítő valamely szerv áll.⁴

Felvethető éppen ezért a kérdés: létezik-e különbség a magánmunkajog és a közszolgálati jog munkáltatófogalma között? Ennek megválaszolása érdekében fel kell tenni azonban egy további előkérdést is: van-e különbség a magánmunkajog és a közszolgálati jog, illetve magánmunka-jogviszony és közszolgálati jogviszony között? Ha e két jogterület, illetve jogviszony markánsan eltér egymástól, úgy nagy eséllyel a munkáltatói pozíciók is

¹ A kézirat lezárásának dátuma: 2017. szeptember 30.

² GyÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007, 27–29., 45–49.; MÉLYPATAKI Gábor: Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4, 61–66.; GYULAVÁRI Tamás: A munkajogi szabályozás rendszere. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 42–43.; NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9. Forrás: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.); KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 89–132.; GyÖRGY István: A közszolgálati jog általános kérdései. In: Szerk. GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2015, 15–16.

³ Kiss György: *Munkajog*, Osiris, Budapest, 2005, 23–24.

⁴ Uo., 24.

lényeges különbséget mutatnak. Ha a hasonlóságok vannak túlsúlyban, úgy a két alanyi oldal különbségei is könnyebben áthidalhatók.

Emellett megjegyzendő, hogy az elhatárolás kérdése a fogalmi készletre is kihatással van. Amennyiben a két terület, illetve jogviszony azonosságait emeljük ki, úgy a magánmunka-jogviszonyhoz hasonlóan a közszolgálati jogviszony alanyaira is utalhatunk általánosságban a „munkáltató” és a „munkavállaló” kifejezésekkel. Ha viszont a különbségeket kívánjuk hangsúlyozni, az alanyok tekintetében is indokolt különböző elnevezéseket használni. E körben kiindulhatunk a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egyes fajtáinak az egyes jogállási törvényekben megjelenő fogalmi készletéből, de talán ez esetben is indokolt egy általánosabb és átfogó alanyi megjelölés használata, úgymint „közszolgálati munkáltató” vagy „szolgáltatadó”, illetve „közszolgálati alkalmazott” vagy „közszolga” elnevezések. A közszolgálati munkáltató (szolgáltatadó) a közszolgálati jogviszony azon alanya, amely a közszolgálati alkalmazottat foglalkoztatja. A közszolgálati munkáltatói státusza azonban nem egységes. Az, hogy milyen típusú személy, szerv vagy szervezet – például az állam, az önkormányzat, állami, önkormányzati, illetve ilyen tulajdonban álló vagy fenntartású közigazgatási, költségvetési szerv, illetve közfeladatot ellátó egyéb szervezet – jelenik meg a munkáltató szerepében, mindenekelőtt a jogalkotó döntésétől függ. Ez a szabadság értelemszerűen jelentős hatással bír a fogalomalkotásra abban az értelemben, hogy önmagában a szolgáltatadó szervezeti formája nem tekinthető meghatározó jelentőségűnek.

További lényeges szempont, hogy a munkáltatói, illetve a szolgáltatadói jogállás nem vizsgálható elszigetelten sem a munkavállaló, illetve a közszolgálati alkalmazott státuszától, sem a jogviszonyok tárgyától. Amint a magyar Alkotmánybíróság kiemelte, a közszolgálati jogviszonyok „kettős arculatú jogviszonyok”, ugyanis egyrészt mint munkavégzésre irányuló jogviszonyok a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival is rendelkeznek; másrészt ez a munkavégzés a közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, a közszolgálat pedig közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, illetve közhatalmi döntéseket hoznak, valamint készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.⁵ Ebből a megközelítésből is látható, hogy a két terület közötti markáns különbséget, nevezetesen az alkalmazott által betöltött munkakör azon felhatalmazását, amely a közszolgálat közhatalmi funkciók gyakorlására jogosítja fel, a szolgáltatadó szervezet jellegéből következő – és a közszolgálati alkalmazott által megvalósított – funkciókból lehet levezetni.⁶ Ez a két viszonyítási pont a közszolgálati jogviszony tárgyán és tartalmán is értelemszerűen átszűrődik. A közszolgálati jogviszony tárgya a köz szolgáltatása, amely olyan magatartást, illetve munkavégzésre irányuló tevékenységet követel az alkalmazottól, amelynek célja a közhatalmi funkciók ellátásában való közreműködés.⁷ Az már más kérdés, hogy a valóságban némileg árnyaltabb a helyzet, ugyanis nem valamennyi – a tág értelemben vett közszolgálat területére tartozó – jogviszonyban jelenik meg közvetlenül a közhatalmi

⁵ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77., 1/2016 (I. 29.) AB határozat, ABH 2016, 58, 65.

⁶ Kiss: *i. m.*, 24.

⁷ Uo.

funkciók gyakorlása, noha ettől függetlenül a köz szolgálata e jogviszonyokban is minden esetben jelen van.

Ennek kapcsán indokolt kitérni a magánmunka-jogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony rendeltetésének vizsgálatára. Ha a magánmunka-jogviszony rendeltetését kívánjuk meghatározni, elsőként érdemes a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseiből kiindulni. Az Mt. ugyan hivatkozik a munkaviszony rendeltetésére,⁸ ám annak tartalmát közelebbről nem határozza meg. Álláspontom szerint a munkaviszony rendeltetésének meghatározása során – legalábbis a munkáltató és a munkavállaló relációjában – az annak tartalmát alkotó főbb jogokból és kötelességekből,⁹ valamint a munkaviszony fogalmából szükséges kiindulni. Az Mt. értelmében a munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása alapján munkát végezni, a munkáltató pedig köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.¹⁰ Ebből a meghatározásból a kommentárirodalom – kissé leegyszerűsítő módon – azt a következtetést vonja le, hogy a munkaviszony rendeltetése „a munkáltató gazdasági céljainak elérése érdekében történő foglalkoztatás”.¹¹ Ha a kérdést a közszolgálati jogviszonyok tekintetében kívánjuk megválaszolni, azok rendeltetésének fókuszában ezen logika alapján nem a gazdasági célok, hanem a közfeladatok, közfunkciók szerepelhetnének.¹²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a munkaviszonynak és a közszolgálati jogviszonynak nem csupán a munkáltató céljainak elérése szempontjából van rendeltetése, hanem a munkavállaló, illetve közszolgálati alkalmazott egzisztenciális érdekeinek biztosítása körében is. Ezen túlmenően e jogviszonyok nemcsak az egyén, hanem a közösség számára is kiemelkedő fontossággal bírnak a különböző szükségletek kielégítése okán. Ennek megfelelően mind a munkaviszonynak, mind a közszolgálati jogviszonyoknak egzisztenciális és társadalmi rendeltetésük is van.¹³ Ezt a rendeltetést árnyalja továbbá e jogviszonyok személyiségi jogi jellege, amely az értelmes emberi munka ígéretével kecsegtet valamennyi munkavégző számára, illetve szerencsés esetben hozzájárul a személyiség kibontakozásához, valamint garantálja az egyéni autonómia megteremtésének gazdasági és szellemi alapjait a munkavállaló számára.

A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy a vizsgált jogviszonyok rendeltetése sokrétű. Egyfelől rögzíthető, hogy azért áll a munkáltató érdekében a jogviszony léte-
sítése, mert a tevékenységével, működésével, szükségleteivel kapcsolatos feladatok ellátását

⁸ Mt. 9. § (2) bekezdés.

⁹ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 58.

¹⁰ Mt. 42. § (2) bekezdés.

¹¹ BANKÓ et al.: *i. m.*, 58.

¹² Ezt juttatja érvényre alapelvei szinten a köz szolgálatának elsődlegességére való utalás a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 9. § (1) bekezdésében. Lásd továbbá a köz szolgálatát és – értelemszerűen az ezzel kapcsolatos – munkavégzés rendeltetés meghatározást a Kttv. 36. § (1) bekezdésében.

¹³ HOWE, Joanna – SÁNCHEZ, Esther – STEWART, Andrew: Job loss. In: eds. FINKIN, Matthew W. – MUNDLAK, Guy: *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2015, 285.

egymaga képtelen végrehajtani. A magánszférában a munkáltató által nyújtott szolgáltatásokhoz és az általa termelt javak előállításához, valamint a közszféra munkáltatói által megvalósított közszolgáltatások, valamint közhatalmi funkciók biztosításához a természetes személyek fizikai és szellemi erejére, munkavégzésükre feltétlenül szükség van. Másfelől a nemzetgazdaság, illetve a társadalom számára is különös rendeltetése van e jogviszonyoknak, ugyanis a társadalomnak a szükségletei kielégítéséhez, illetve általában a működőképessége fenntartásához szüksége van a magánszférában és a közszférában tevékenykedő munkáltatókra.¹⁴

A közszolgálati jogviszony és a magánmunka-jogviszony között részben fennálló rendeltetési különbségek mellett azonban a lényegi tartalmi elemek mentén megjelennek azonosságok is. E körbe tartozik például az alkalmazott munkáltatónak való alárendeltsége, a munkavégzés bármely elemére kiterjedő munkáltatói utasítási jog, a munkáltató díjazás megfizetésére irányuló kötelezettsége, a személyes munkavégzési kötelezettség, valamint a munkakörbe tartozó feladatok rendszeres és folyamatos ellátásának kötelezettsége.¹⁵ Nacsá Beáta ebből arra következtet, hogy a jogviszonyok lényegi tartalmának azonos-sága fennáll, majd megállapítja, hogy elsődlegesen ugyanez a tartalmi azonosság eredményezi a közszolga munkáltatójától való gazdasági és személyes függését, amely mindkét területen egyaránt a munkáltató gazdasági, illetve szervezeti túlhatalmából következik.¹⁶ Ekképpen a jogviszony tárgya, azaz a társadalmi viszony jellege alapján mindkét jogviszony más részére végzett önállótlan munkát jelenít meg, úgynevezett függő munkavég-zést szabályoz.¹⁷

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a közszolgálati jogot a szabá-lyozott életviszonyok miatt nem lehet a magánmunkajogi szabályozástól teljes mértékben elszigetelten kezelni,¹⁸ ugyanakkor a közszolgálati szabályozás elkülönülése az egyéb mun-kavégzésre irányuló jogviszonyokra irányadó rendelkezésektől továbbra is indokolt.¹⁹ Megjegyzendő, hogy a két jogviszonytípus közötti hasonlóságok az alkalmazott jogin-tézmények, a közös fogalomkészlet, valamint az átfedésben lévő munkaerőpiaci hatások következtében is fennállnak.²⁰ Amint az a fentiekből is látható volt, a közszolgálati mun-káltatók több tekintetben markánsan különböznek a magánszféra munkáltatóitól. Ezeket a különbségeket nem lehet megkerülni, ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a két

¹⁴ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy értelemszerűen léteznek olyan magánszférabeli munkáltatók, amelyek által létesített jogviszonyok nem mindegyike valósít meg közvetlenül vagy közvetetten társadalmi szükségletet.

¹⁵ NACSA: *i. m.*, 9–10.

¹⁶ *Uo.*, 10.

¹⁷ KISS: *i. m.*, 21., 22–23.; GYULAVÁRI: *i. m.*, 42. A közszolgálati jogviszony e sajátosságára utal lényegében Gajdushek György is. Lásd GAJDUSHEK György: A közhivatal viseléséhez való jog. In: Szerk. RIXER Ádám: *Állam és közösség*, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2012, 264.

¹⁸ KUN-PETROVICS: *i. m.*, 131.

¹⁹ DEMMKE, Christoph: *Who is a civil servant and who is not – and why?*, Maastricht, October 2004, 11–14. Forrás: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8_netherlands/meetings_presidency/meeting_25-29_2004/whoisacivilservant.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.).

²⁰ KUN-PETROVICS: *i. m.*, 131.

munkáltatótípus között jelentős hasonlóságok is fennállnak, amelyek a jogviszonyok fentebb vázolt hasonlóságából fakadnak.

2. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA

A munkáltatói jogállás vizsgálata kapcsán elsőként foglalkozni kell a közszolgálat jelentés-tartalmának változásával. Napjainkban a közszolgálat egyre kevésbé öleli fel csupán azon területeket, amelyek közvetlenül vagy közvetett módon az „államra” – annak szervei által ellátott tevékenységfajtákra – vezethetők vissza, és amelyeket csupán a közjog logikája szerint szerveznek meg, illetve működtetnek. Egyre inkább arról van szó, hogy a közszolgálat valamennyi olyan megnyilvánulási és szervezeti formát magában foglal, amely egy adott társadalom számára közérdeket szolgál, ebből következően tág értelemben véve a közszolgálat nem csupán közjogi szervezetek által, hanem a magánszféra szereplőinek bevonásával valósul meg.²¹

A közszolgálati munkáltató elhatárolása más munkáltatóktól ugyanakkor nem csupán a fentiek okán jelenthet problémát.²² Amint arra Hazafi Zoltán rámutat, már önmagában a közszolgálat, illetve a köztisztviselő (jelen tanulmány terminológiája szerint a közszolgálati alkalmazott) fogalmát is rendkívül nehéz és csaknem lehetetlen megadni.²³ Ebből értelem szerűen következik az is, hogy a közszolgálati munkáltató fogalmának meghatározása szintén ugyanilyen kihívást jelent. Egyes nézetek szerint a közszolgálat fogalma, és ebből következően a szolgáltató jogállása szűkebben értelmezendő: azt a központi igazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, az egyes államhatalmi szervek hivatalaira és az autonóm kormányzati ügynökségekre szükséges vetíteni.

²¹ MORRIS, Gillian S.: Employment in Public Services: The Case for Special Treatment, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2, 2000, 167–183.; MORRIS, Gillian S.: The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In: Eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S., *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004, 159–160.; KUN–PETROVICS: *i. m.*, 102.

²² Ehelyütt érdemes felidézni Lord Wedderburn of Charlton szellemes „elefánt-tesztjét”, amelyet noha a munkajogviszony fogalmának meghatározása kapcsán fejt ki, ám azt a közszolgálati jogviszonyra, illetve a közszolgálati munkáltatóra is irányadónak tekinthetünk. Eszerint az elefánt olyan állat, amelyet „meglehetősen nehéz leírni, de ha látod, könnyű felismerni”. LORD WEDDERBURN of Charlton: *The Worker and the Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 1986, 116.

²³ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, 8. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.). A közszolgálat fogalmáról és annak értelmezési lehetőségeiről lásd továbbá HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia”. *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, doktori értekezés, Budapest, 2006, 74–76. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 15.); GyÖRGY István: A közszolgálat fogalma, a közszolgálati dolgozók köre. In: Szerk. GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 14–16.

Mások azonban úgy vélik, hogy abba a fegyveres testületek alkalmazottai, a katonák és a közszolgáltatások különböző fajtáit nyújtó foglalkoztatotti réteg is beleértendő.²⁴ Hazafi Zoltán kiemeli továbbá, hogy általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak – és értelemszerűen a munkáltatók – mely köre tartozik a közszolgálat fogalma alá.²⁵

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program²⁶ (a továbbiakban: Magyary Program) szintén kiterjesztően értelmezi a közszolgálat személyzetének fogalmát, ennél fogva a szolgálatadói oldal meghatározása is széles értelmezést nyer. A közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőknél, a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjain felül ide sorol mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára. Ez azt jelenti, hogy a Magyary Program kontextusában a közszolgálat körébe tartozik lényegében minden olyan munkavégzésre irányuló jogviszony, amelynek keretében a közszolgálati alkalmazott az állam részére végez munkát.²⁷ Ebből következően a közszolgálat meghatározása során irreleváns a jogviszony típusa, így az akár az Mt. szerinti munkaviszonyt vagy valamely munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszonyt is magában foglalhat.²⁸ A Magyary Program a kiterjesztő értelmezést az erős állam elvével indokolja, amely lehetővé teszi, hogy a közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történjen, és megvalósíthatóvá váljon az átjárhatóság az egyes alkalmazotti jogállások között.²⁹

E ponton indokolt röviden utalni a kérdés magyar jogtörténeti vonatkozásaira is. A felvilágosult abszolutizmus idején, Mária Terézia és II. József uralkodása alatt önálló hivatássá (élethivatássá) váló közszolgálatban a dikasztériális alkalmazottak egyedül az uralkodótól függtek. Jogviszonyukat érzékletesen jellemzi, hogy az uralkodó volt az, aki bármikor indoklás nélkül felmenthette őket.³⁰ Ebből következően közvetlenül az államhoz mint szolgálatadóhoz kapcsolódtak. Később, az 1874-ben a pénzügyminisztérium által kiadott Pénzügyi Szolgálati Szabályok – amelyet szokásjogi úton a közszolgálat más területein is széles körben alkalmaztak – a közszolgálati alkalmazottak tekintetében a közhatalmi tesztet tekintette a jogviszony másik alanyának.³¹ Kmety Károly a közszolgálati viszony

²⁴ HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 8., DEMMKE: *i. m.*, 26.

²⁵ HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 8.

²⁶ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. (MP 11.0)* Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10. Forrás: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.).

²⁷ MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*, doktori értekezés, Miskolc, 2016, 19–20. A közszolgálat tág értelmezése mellett érvel Vadász János is. VADÁSZ János: *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2006, 13.

²⁸ E megállapítástól függetlenül a Magyary Program csupán a három nagy hivatásrend – a civil közszolgálat, a katonák és a fegyveresek jogállására, valamint e jogállások közötti átjárhatóságra koncentrált, tehát az ismertett definícióból elvi szinten következő konzekvenciákat a „kívül rekedt” jogviszonyok vonatkozásában nem vonja le.

²⁹ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program... i. m.*, 42.

³⁰ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 68.

³¹ Uo., 203.

mint különös jogállás egyik megkülönböztető ismérvének szintén a közigazgatási szerv általi alkalmaztatást tekintette.³²

Történeti visszatekintésben érdemes felidézni Magyary Zoltán definícióját, amelynek értelmében a közhivatalnok foglalkoztatása az állam vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre jön létre.³³ Ez a definíció hűen tükrözi azt, hogy a közszolgálati munkáltató személye – hasonlóan a mai jogállapothoz – Magyary Zoltán idejében is színes képet mutatott. Amint azt Magyary Zoltán kifejti, a szolgálatadó lehetett például maga az állam, a vármegye, a város, a község és más közttestület, amelynek ezt a képességét – tulajdonképpen közszolgálati munkáltatói jogállását – valamely törvény vagy más jogszabály elismerte.³⁴ A közigazgatás-tudomány ezzel összhangban közhivatalnoknak tekintett minden olyan személyt, aki valamely közhatalmi – állami vagy önkormányzati – szervezet szolgálatába lépett, és élethivatásszerűen közfeladatokat látott el.³⁵ E meghatározásból egyúttal mind a mai napig érvényes következtetésként levonható egyfelől az, hogy a közszolgálati munkáltatók körének meghatározása tekintetében a jogalkotónak széles mozgásteret van, másfelől – jogtechnikai értelemben – a közszolgálati munkáltatói minőség jogszabályi felhatalmazáson kell hogy nyugodjék.

A jogalkotó nem csak a második világháború előtti magyar közszolgálatban nem törekedett arra, hogy elvi alapon határolja el a közszolgálat személyi körét,³⁶ ez a megállapítás igaz a hatályos magyar közszolgálatra is. Ennek szélsőséges megnyilvánulására számos olyan példát találhatunk, amely arról tanúskodik, hogy elvi megfontolásokat nélkülözve, sokkal inkább praktikus okok által vezéreltetve kap egy-egy szervezet közszolgálati munkáltatói jogállást. Így presztízs okok vagy éppen költségvetési indokok is szerepet játszhatnak abban, hogy valamely szervezet a közszolgálati jog, illetve azon belül valamely jogállási törvény hatálya alá kerüljön. Ilyen volt például a rendszerváltozást követően olyan szolgáltató szervezeteknek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) alá sorolása, amelyeknél a közhatalmi jelleg hiánya nem indokolta volna ezt a megoldást.³⁷ Előfordult ugyanakkor az is, hogy egyes szervezeteknél költségvetési megfontolások alapján a közszolgálati jogviszony helyett közalkalmazotti jogviszonyokat alkalmaztak.³⁸ Ennek azonban az ellenkezőjére is akadt példa olyan esetekben, amikor

³² KMETY Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó, Budapest, 1926, XX.

³³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 376.

³⁴ Uo., 376., 378.

³⁵ CSIZMADIA: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól... i. m.*, 452.

³⁶ A közigazgatásban dolgozó közhivatalnokokon kívül például a vasutasok, a postások és az állami vállalatok alkalmazottai is a közszolgálatba tartoztak, így lényegében e munkáltatók is a szolgálatadónak minősültek. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 124.; illetve MAGYARY: *i. m.*, 378–384.

³⁷ HAZAFI Zoltán: Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája, *Közjogi Szemle*, 2009/4, 10. Hazafi Zoltán e körben a Textilminősítő Intézetet, az Ipari Minősítő Intézetet és a Lőfegyvervizsgáló Hivatalt említi. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 125–126.

³⁸ Így például a vízügyi igazgatás területi igazgatóságainak személyzeti állománya nem a Ktv., hanem a Kjt. hatálya alá került. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 126.

az állami szféra illetményrendszerének versenyhátránya folytán bizonyos szervek nem kerültek a Ktv. hatálya alá annak ellenére, hogy ez indokolt lett volna.³⁹

A jogalkotói szabadság és a praktikus megfontolások ellenére megállapítható, hogy a magyar jogban a közszolgálati jogállás meghatározása során a funkcionális szemlélet elsődlegessége figyelhető meg. Eszerint a közszolgálati jogviszony alanyainak jogállása mindenekelőtt azon múlik, hogy az adott személy érdemi módon hozzájárul-e valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához. Ezen elv mellett – különösen korábban – a finanszírozási szemlélet is szerepet kapott a magyar közszolgálatban, amelynek értelmében a munkáltató költségvetési státuszától függött a jogviszony típusa, azaz a közigazgatási szervek, valamint az állami és önkormányzati közfeladatokat ellátó költségvetési szervek által létesített jogviszonyok alanyaihoz kapcsolódott a közszolgálati jogállás.⁴⁰ A gyakorlatban azonban egyik elv sem érvényesül a maga tisztaságában. A fenti példák mellett elegendő ennek kapcsán a közvállalatok szabályozására, a közalkalmazottak és a költségvetési szerv munkáltatóval azonos tevékenységet végző magánmunkáltatók párhuzamos tevékenységére, vagy éppen a közigazgatási munkavállalókra gondolni.

A közszolgálati munkáltató jogállása ugyanakkor nem csupán az anyagi jogi, hanem az eljárásjogi rendelkezések alapján is a vizsgálat körébe vonható. A 2018. január 1-jével hatályba lépő közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) – ha nem is a lehető legszélesebb értelemben – de kiterjesztő módon használja a közszolgálati jogviszony kifejezést, ezáltal közvetetten a szolgáltatók csoportját is kijelöli. A Kp. – némileg bizonytalan helyzetet teremtve, ám egyben „előrelátó” módon – nem sorolja fel taxatív jelleggel a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokat. Meghatározása szerint közszolgálati jogviszonynak minősül valamennyi az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgáltatelljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.⁴¹ A nyitott definíció alkalmazása lehetőséget ad arra, hogy esetlegesen a jövőben megkonstruált, és e fogalom hatálya alá sorolható *sui generis* közszolgálati jogviszonyok is a Kp. hatálya alá tartozzanak. Annak ellenére, hogy a törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás a hatállyal összefüggésben csupán a Kttv., a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.), valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) által szabályozott jogviszonyokra utal, nem csupán a kormányzati szolgálati jogviszonyok (kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, szakmai vezető), a közszolgálati jogviszonyok (köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő, jegyző), a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya (Kttv.), a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvédtisztjelöltek és a honvédaltisztjelöltek

³⁹ Uo., 126. Ezzel összefüggésben Hazafi Zoltán az Állami Vagyonügynökség példáját hozza fel.

⁴⁰ HORVÁTH István: *i. m.*, 31.; FERENCZ Jácint – HORVÁTH István: *A közszolgálat munkajoga*. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2013, 567.

⁴¹ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

szolgálati viszonya (Hjt.), valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állomány tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonya (Hszt.) tartozik e törvény hatálya alá. A definíciónak álláspontom szerint megfelel a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) által szabályozott állami szolgálati jogviszony, a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szerinti állami vezetői szolgálati jogviszony is. A Kp. azonban kifejezetten kizárja az alkalmazási köréből a bírák (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény [a továbbiakban: Bjt.]), az igazságügyi alkalmazottak (az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény [a továbbiakban: Iasz.]) és az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyával (a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény [a továbbiakban: Üsztv.]), illetve a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyával (Kttv. 258. §, Mt.) kapcsolatos jogvitákat, amelyek továbbra is a polgári perrendtartás által szabályozott munkaügyi perek körébe tartoznak.⁴² A törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás pedig utal arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos jogvita sem tartozik a közszolgálati jogviták fogalmi körébe (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [a továbbiakban: Kjt.]).⁴³ Mindezek alapján úgy tűnik, az anyagi jog és az eljárási jog sem azonos módon ítéli meg a jogviszonyok közszolgálati jellegét, illetve a közszolgálati jogállást.

A fentiekből lezűrhető az a következtetés, hogy a jogi szabályozás a funkcionális szemlélet túlnyomó befolyása mellett, de kevésbé az elvi megfontolások mentén ítéli meg a közszolgálati jogviszonyok kérdését, illetve a szolgálatadó meghatározását. Így önmagában a jogi szabályozás alapján nem lehetséges elvi tisztasággal állást foglalni, hogy pontosan mely jogviszonyok tekinthetők közszolgálatinak, illetve mely munkáltatók bírnak a közszolgálati munkáltató jogállásával.

3. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ SAJÁTOSSÁGAI

A fentiekben túlmenően szükséges meghatározni a szolgálatadó jogállásának karakterét. Az általam használt „karakter” kifejezés e körben arra a dilemmára utal, hogy vajon a közszolgálati munkáltató – mint a közszolgálati jogviszony egyik alanya – elsősorban közjogi entitásnak minősül-e, vagy elsődlegesen „munkajogi” képződmény, azaz lényegét tekintve nem különbözik azoktól a munkáltatóktól, akik a magánszférában munkavállalókat foglalkoztatnak.

⁴² Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

⁴³ Lásd a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 508. § (1) bekezdés b) pont.

Amint azt Nacsa Beáta kifejti, a közhatalmi szerv „külső” jogviszonyaiban az állami főhatalom gyakorlása tükröződik. Az állami szerv mint közszolgálati munkáltató ebben az összefüggésben a szuverenitás megtestesítője, az állami főhatalmat pedig a közszolgálati alkalmazottak által gyakorolja. Nacsa ugyanakkor rámutat arra is, hogy maga a közszolgálati jogviszony, amely a közhatalmi szerveken belüli foglalkoztatásra irányul, a külső jogviszonyoktól eltérő természetű „belső jogviszony”. Ekképpen a közszolgálati jogviszony lényeges tartalma nem a szuverenitás elve, illetve a külső jogviszonyok közjogi jellege által, hanem a foglalkoztatás jellege és az abból következő „függő munkavégzés” által meghatározott. Ebből következően a munkáltatói jogok gyakorlása során nem állami közhatalomgyakorlás történik. Ilyenkor a munkáltató – sajátos funkcióinak betöltése érdekében – a természetes személyek alkalmazásával kapcsolatos jogosítványait gyakorolja. Azt Nacsa sem vitatja ugyanakkor, hogy a közszolgálati jogviszonyban is megjelennek olyan sajátosságok, amelyek a közhatalom külső gyakorlásával állnak összefüggésben.⁴⁴ Egyetértve Nacsa Beátával álláspontom szerint a fentiek akként összegezhetők, hogy a közszolgálati munkáltató közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége – vagyis a munkáltatói minőségében tett intézkedései, a munkáltatói jogkör gyakorlása – nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok. Ily módon a munkáltatói minőség lényegében a munkajog eszközrendszerével is megragadható és értelmezhető.⁴⁵ Akár az államot, akár annak valamely szervét tekintjük is munkáltatónak, ebben a „belső” körben nem közhatalmat gyakorol, és nem közhatalmi aktusokat bocsát ki.

A fentiekben írottak összhangban állnak azzal az Európa-szerte tapasztalható folyamattal, miszerint az államok jelentős részében a magánmunkajogi és a közszolgálati jogi karakterű jogállások egyre inkább összetartanak és struktúrájukat, szabályozásukat illetően közelednek egymáshoz.⁴⁶ Mindazonáltal nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a közszolgálati jogviszonyban nem mellérendelt felek állnak egymással szemben, a szolgáltató a közszolgálati jogviszonyban kétségtelen módon a közszolgálati alkalmazott „felett áll”. Az erőegyensúlytalanság nem csupán az önálló munkavégzés és a gazdasági, egzisztenciális függés, hanem az állami, közhatalmi, költségvetési szervek és a velük jogviszonyra lépő állampolgár eltérő hatalmi, szociológiai helyzetének a következménye is. A két fél viszonyát tehát a „munkajogias” jellegű szubordináció mellett a hatalmi viszonyok valósága is áthatja. Ez az alávetettség ugyanakkor nem jelenthet egyben kiszolgáltatottságot vagy éppen jogfosztott állapotot a közszolgálati alkalmazott számára.

Megjegyzendő, ebből az is következik, hogy a közhatalomból fakadó erőfölény nem terjedhet addig, hogy a közszolgálati munkáltató egyoldalúan hozza létre a közszolgálati jogviszonyt. Ezzel ellentétes véleményt tükrözött ugyanakkor a jogalkotó álláspontja

⁴⁴ NACSA: *i. m.*, 9.

⁴⁵ Nacsa Beáta rámutat arra is, hogy a szuverenitás elve az állam külső jogviszonyaiban sem tartható fenn például azokban az esetekben, amelyekben az állam mint piaci szereplő, magánjogi jogalany lép fel és köt magánjogi szerződéseket. *Uo.*, 9.

⁴⁶ Vö. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), illetve a Ktv. tekintetében, amint ugyanis kifejtette, a jogviszony létesítése egyoldalú állami aktus, a szolgálatvállalás pedig nem szabad megállapodás tárgya, feltételei jogszabály által részletesen szabályozottak.⁴⁷ Ez a jogalkotói megállapítás a második világháború előtt uralkodó azon nézetre vezethető vissza, amelyet Magyary Zoltán is képviselt. Magyary szerint a közszolgálati jogviszony nem szerződésen alapul, hanem az állam egyoldalú aktusával jön létre. Magyary Zoltán ugyanakkor kiemelte azt is, hogy a szolgálatvállalásnak feltétele az egyén önkéntes alávetése, ezért a hivatásos közszolgálatba senki nem juthat akarata ellenére.⁴⁸ A hatályos jogot tekintve összességében rögzíthető, hogy a kinevezés egyoldalúságát valló álláspont eltér a tételes jogban megfogalmazott rendelkezéstől is, a civil közszolgálatban ugyanis nem csupán kinevezésről, hanem annak elfogadásáról is van szó.⁴⁹ A kinevezés éppen ezért csupán „relatív egyoldalú jognyilatkozat”, mivel a szolgálatvállaló döntése a kinevezés elfogadására, illetve megtagadására korlátozódik,⁵⁰ a közszolga pedig valóban nincs abban a helyzetben, hogy a kinevezési okirat tartalmát alku tárgyává tegye. A jogviszony létesítése azonban konszenzuson nyugszik, a közszolgálati jogviszony keletkezéséhez praktikusán a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges.

Joggal feltételezhetjük azt, hogy a közszolgálati munkáltatói jogállásnak léteznek megkülönböztető ismérvei, amelyek túlmutatnak a jogviszony keletkezésének körülményein. Egyfelől ilyen ismérv lehet a szervezet állami, önkormányzati, költségvetési szerv jellege a korábban már említett megfontolásokkal. Ez utóbbi körülmény nem lehet azonban kizárólagos ismérv, hiszen amennyiben a közszolgálat fogalmát szélesen értelmezzük, úgy közfunkciókat e körön kívül pozicionálható szervek is elláthatnak. Másfelől e körben érdemes felidézni Gillian S. Morris és Sandra Fredman megállapításait, akik az állam mint munkáltató minősége kapcsán öt sajátos jellemzőt fogalmaztak meg, amelyek a következők: 1. Az állam, illetve maga a közigazgatás törvényalkotást kezdeményez és kormányzati tevékenységet folytat. 2. Gazdálkodása nem a közszolgák teljesítményétől függő bevételeken alapul, hanem adóbevételekből fedezik. 3. Döntéseinek meghozatala során a közérdekre hivatkozik, ez pedig morális felhatalmazást biztosít bizonyos munkáltatói intézkedések tekintetében is. 4. A magánszféra munkáltatóitól eltérően meghatározott alkotmányos

⁴⁷ HAZAFI Zoltán: *Bevezetés*. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, 2012. március 31., 15. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Ktv_magyarázata_AROP225_online.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.). Amint a Ktv. általános indokolása fogalmaz, „a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa”.

⁴⁸ MAGYARY: *i. m.*, 131., 388.; GYÖRGY: *Közszolgálati jog, i. m.*, 28. Lásd erről a problémáról MÉLYPATAKI: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái...*, *i. m.*, 50–53., KUN–PETROVICS: *i. m.*, 102–103.

⁴⁹ A közszolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával létesül [lásd például Ktv. 38. § (1) bekezdés, Hszt. 44. § (1) bekezdés, Iasz. 11. § (1) bekezdés, Üsztv. 15. § (1) bekezdés, továbbá Hjt. 35. § (1) bekezdés]. A Bjt. 3. § (1) bekezdése csak a kinevezésről szól, ám a bíró akarata ellenére kétségkívül itt sem válhat a jogviszony alanyává.

⁵⁰ Vö. KISS: *i. m.*, 23–30.; MÉLYPATAKI: *Változó közszolgálati dogmatika...*, *i. m.*, 62., PRUGBERGER Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006, 19.

követelmények vonatkoznak rá. 5. A közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus alólérendeltség jellemzi, ezáltal az utasítási jog láncolata és a döntésekért fennálló felelősség világos rendszert alkot, amely garanciája a közfunkciók átlátható, tisztességes ellátásának.⁵¹ A közszolgálati jogviszonyok elkülönültségének szükségességét Morris a demokratikus elszámoltathatóság elvére, a közhatalom gyakorlásának, illetve a közfunkciók ellátásának sajátosságaira vezeti vissza.⁵²

Az első jellemző – az állam, illetve a közigazgatás jogalkotásban és a kormányzati tevékenységben való részvétele – számos közszolgálati sajátosságot hoz felszínre. Egyfelől a hagyományos munkáltatói képességek közül a kollektív alkuhoz való jog gyakorlásának elismerése azt feltételezi, hogy az államot mint szabályozót meg kell különböztetni az államtól mint munkáltatótól.⁵³ Ott, ahol ez nem történik meg, valódi kollektív alku nem alakulhat ki. A magyar jogrendszerben a kollektív alku hiánya egyúttal az állam (egyoldalú) szabályozó szerepét erősíti. Ez a kollektív szereplők (szakszervezetek) tevékenységét annyiban befolyásolja, hogy a diskurzus nem az állammal, illetve az adott állami szervezettel mint munkáltatóval, hanem a jogalkotásban részt vevő vagy azt befolyásolni képes személyekkel – például a fenntartóval – folyik. Ezen túlmenően a munkahelyi szintű érdekegyeztetés során a munkavállalói érdekképviseleti szervezet csupán egy „pseudefoglalkoztatóval” találkozhat, amely az érdemi kérdésekben nem, vagy csak korlátozottan rendelkezik döntési jogkörrel.⁵⁴ Az államnak mint munkáltatónak e sajátos kettős szerepére utal Berndt Keller, Jesper Due és Søren Kaj Andersen tanulmánya is. Amint kifejtik, az állam egyfelől mint munkáltató, másfelől az intézményi és a jogi környezet kialakításáért felelős aktor jelenik meg a közszolgálatban.⁵⁵

A második megállapítás értelmében a szolgálatadó finanszírozása és ebből következően a személyi kiadások alapja általánosságban elválik a szervezet hatékonyságától, illetve a közszolgálat teljesítményétől. Ez egyfelől a közszolgálati munkáltató költségvetéstől való függését eredményezi, ellentétben a magánszféra munkáltatóival, amelyeknél a gazdálkodás sikeressége és hatékonysága általában összefüggésben áll a munkavállalók teljesítményével és munkájuk minőségével. A magyar szabályozásban az utóbbi évek reformjai ugyanakkor azt eredményezték, hogy a teljesítmény egyre inkább meghatározó befolyást gyakorol az illetményekre, ennek pedig közvetett folyománya, hogy ideális esetben a költségvetésnek is számolnia kell ezzel a ténnyel.

⁵¹ Lásd FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S.: *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London, Mansell, 1989, 6., 9.; MORRIS, Gillian S. – FREDMAN, Sandra: Is there a Public/Private Law Divide?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 14, No. 2, 1993, 115–137.; NACSA: *i. m.*, 9–10.; továbbá MORRIS: *The Future of the Public/Private... i. m.*, 159.

⁵² MORRIS: *The Future of the Public/Private... i. m.*, 160.

⁵³ NEAL, Alan C.: *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector*, General report, The XVI World Congress of Labour Law and Social Security, Jerusalem, Israel, 2000, 18. Idézi NACSA: *i. m.*, 23.

⁵⁴ HORVÁTH István: *i. m.*, 56., 99–100., KUN-PETROVICS: *i. m.*, 117.

⁵⁵ KELLER, Berndt – DUE, Jesper – ANDERSEN, Søren Kaj: *The changing role of employers' associations and unions in public sector employment relations*, March 2000, 2. Forrás: www.researchgate.net (A letöltés ideje: 2017. 11. 27.).

A magánmunkáltatók döntéseinek hátterét tipikusan a gazdasági folyamatok és az azokra adandó adekvátnak tűnő választási lehetőség adják. A harmadik jellemzőben említett közérdek mint vezérlő elv – annak viszonylagos relativitása mellett is – elválhat vagy elválhat a hatékonysági, célszerűségi megfontolásoktól. Ebből következően a közszolgálati munkáltatóknál előállhat az az eset, hogy a munkáltatói intézkedések szintjén nem minden esetben az következik be, ami adott esetben logikusnak és észszerűnek tűnne a versenyszférában. Emellett a közszolgálati munkáltató esetében a köz érdekében történő cselekvés értéköttséget, illetve értéköttséget is kell hogy jelentsen. Mindez összefügg Morris és Fredman által megfogalmazott negyedik attribútummal, az alkotmányos követelményekkel is. A közszolgálati munkáltató ugyanis egyúttal közjogi entitás is, és ekként mint a közhatalmi funkciók közvetítője a jogrendszer által meghatározott alkotmányos kötöttségeknek van alávetve. Ezeknek a kötöttségeknek mindenkor érvényesülniük kell az alkalmazottak és a szolgáltató viszonylatában. Ilyennek tekinthető például az egyenlő bánásmód követelménye, az adatvédelem, valamint az önkényes elbocsátás tilalma is.⁵⁶

A hierarchikus alá-fölé rendeltség, a tiszta felelősségi viszonyok szükségessége szintén megkülönböztető ismérve a közszolgálati munkáltatói jogállásnak. Ennek segítségével a munkáltatói intézkedések és döntések ellenőrizhetők, forrásuk, tartalmi és alaki szempontból is jogilag szabályozott. A közszolgálatban érvényesülő szigorú alá-fölé rendeltség a felek – így a szolgáltató – akaratautonómiájának lényeges korlátozásával is együtt jár. Mindez egybevág azzal, hogy a szabályozás módszere a közszolgálatban alapvetően kógens. Ez a kógenia egyben a szolgáltató munkáltatói hatalmát is korlátozza.⁵⁷ Az azonban már más kérdés, hogy a közszolgálati jog újabb változásai a korlátokat egyre inkább szétfeszítik, és tágabban határozzák meg a munkáltatói mozgásteret, valamint az egyoldalú eltérés lehetőségeit.⁵⁸

4. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓI JOGÁLLÁS KÖRÜLI KÉRDÉSEK

A fentiekben ismertetetteken túlmenően további kérdések is felvetődnek a munkáltatói jogállást érintően. Ezeknek a dilemmáknak egy csoportja azon közszolgálat körébe tartozó jogviszonyokkal függ össze, amelyek a magánmunkajog és közszolgálati jog határterületén helyezkednek el. Az alábbiakban bemutatott példák egyebek mellett arra is rávilágítanak, hogy a közszolgálat, és azon belül a közszolgálati munkáltatói jogállás bizonyos esetekben

⁵⁶ Ez utóbbi, egyébként szektorsemleges elvről bővebben lásd PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*, doktori értekezés, Budapest, 2016.

⁵⁷ Ilyen például a költségvetési megfontolások által körbefont illetmény- és az előmeneteli rendszer, a közügynek is tekintett fegyvelemsértések szankcionálása akár a fegyelmi jog, akár a jogviszony-megszüntetés eszközével. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közszolgálatban sem kizárólagos a kógens szabályozás. KUN–PETROVICS: *i. m.*, 103.

⁵⁸ Lásd például az Átv. illetményrendszerét az évente felülvizsgálat alá kerülő illetményekkel, valamint azt a széles mérlegelési jogkört, amely a munkáltatói jogkör gyakorlóját e körben megilleti. Ugyancsak e folyamatba illeszthető a közszolgálati jogviszonyok munkáltató által történő egyoldalú módosításának szélesebb térnyerése.

elvi alapokon kevéssé védhető, a praktikum oldaláról is kérdéseket felvető megoldásokkal operál.

E körben említhető meg a kormányzati és a közszolgálati ügykezelőkkel, valamint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókkal kapcsolatos problémakör. Ezeknek a közszolgálati alkalmazottaknak a jogviszonyaiban a köz szolgálatra ugyan nyilvánvaló módon jelen van, ám közhatalmi funkciókat aligha látnak el. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyban állnak, a munkáltatói jogállás szempontjából egészen különleges helyzet áll elő, hiszen a szolgálatadó nem közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztat. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a Kttv. 258. §-a e kategóriára speciális rendelkezéseket ír elő. Horváth István találóan jegyzi meg, miszerint nehezen magyarázható, hogy miként férnek meg egyidejűleg egy közszolgálati munkáltatónál a közszolgálati jog kógens, és a kollektív szerződés megkötésének lehetőségét, valamint a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását egyértelműen kizáró rendelkezései, az Mt. alapvetően diszpozitív, a kollektív alkura és a munkahelyi szintű participációra lehetőséget biztosító szabályaival.⁵⁹ A közszolgálati munkáltató ennél fogva sajátos „duplikált” – közszolgálati, illetve kvázi magánmunkáltatói – szerepre kényszerül, így a munkáltatóra irányadó eltérő szabályrendszerek alkalmazásából fakadó „skizofrénia” aligha könnyíti meg a jogalkalmazást.

Másrészt e körben érdemes röviden utalni a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott munkáltatókra is, amelyek ugyan alapvető állami és önkormányzati feladatokat látnak el, az általuk végzett közszolgáltatások azonban tipikusan nem járnak együtt közhatalmi funkciók ellátásával. E munkáltatók sajátos – mintegy köztes – jogállást képviselnek a tág értelemben vett közszolgálaton belül, amely – figyelemmel arra, hogy a Kjt. háttértörvénye az Mt. – egyszerre van „kint” és „bent” is: mintegy félúton a magánmunkajogi és a közszolgálati szabályozás között. Az Mt. hatálybalépésével a Kjt. munkáltatói számos lényeges kérdés tekintetében veszítettek a közszolgálati munkáltatói karakterükön (ilyen volt például a törvény erejénél fogva fennálló fegyelmi jog száműzése a Kjt.-ből).

A közszolgálati jog önállóságát alátámasztó érvek között is gyakorta merül fel, hogy a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket részben vagy egészben a köz tart fenn.⁶⁰ A magánmunkajog hatálya alá tartozó munkaviszonyok körében is léteznek azonban olyan jogviszonyok – ilyenek a köztulajdonban álló munkáltatók által létesített munkaviszonyok⁶¹ –, amelyekre szintén igaz ez a megállapítás, azzal együtt, hogy az Mt. néhány általánostól eltérő rendelkezést is tartalmaz e körre. A közvállalatok, vagyis az Mt. terminológiája szerinti köztulajdonban álló munkáltatók az esetek egy részében lényegében közszolgáltatásokat, közfeladatokat látnak el, máskor azonban a gazdasági szféra munkáltatóihoz hasonlóan – nem egy esetben azokkal versenyezve – hagyományos értelemben vett gazdasági, üzleti tevékenységet folytatnak. E munkáltatók formálisan a gazdasági szféra részét képezik, ezért a magánmunkajog szabályai

⁵⁹ HORVÁTH István: *i. m.*, 32.

⁶⁰ GYÖRGY: *Közszolgálati jog, i. m.*, 15.

⁶¹ Mt. 204–207. §.

terjednek ki rájuk, ám sokszor előfordul, hogy a központi, illetve a helyi önkormányzati költségvetési finanszírozás meghatározó befolyással bír a tevékenységükre. E munkáltatókkal összefüggésben felvetődhet a kérdés: nincs-e szükség markánsabb módon érvényre juttatni a jogviszony közszolgálati oldalát, és egy, a jelenleginél kötöttebb és a kógens elemek tekintetében határozottabb szabályozást megvalósítani. *De lege ferenda* felvethető, indokolt áttekinteni, hogy a közpénzek felhasználásából eredő munkajogi korlátozások, illetve e szervek által betöltött közszolgálati funkciók, valamint közszolgáltatások nem indokolnák-e a közszolgálati jogállással kapcsolatos további kötelezettségek és jogosultságok beiktatását a jogviszony alanyainak oldalán. Általános szabályként indokolt lenne megfontolni a munkaviszonyokkal összefüggésben az eltérést nem engedő szabályok kiterjesztését a jogviszonyok megszüntetése vonatkozásában, különös tekintettel az azzal kapcsolatos juttatásokat érintően. Jelenleg ugyanis csak a végkielégítés és a felmondási idő intézménye tekintetében érvényesül a kógencia, ám indokolt lenne adott esetben a határozott idejű munkaviszony munkáltató általi egyoldalú azonnali hatályú felmondása esetén kifizetendő hátralévő időre járó, de legfeljebb tizenkét havi távolléti díj megfizetésétől való eltérés korlátozása is.⁶² Ugyancsak megfontolandó az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezések részletes kifejtése is a Kttv.-ben található rendelkezésekhez hasonlóan.⁶³

E helyen említést kell tenni arról is, hogy a közszolgálati munkáltatók különböző típusaira irányadó jogállási törvények elsődlegesen a jogviszonyok eltérésein alapulva más jogokat és kötelezettségeket ruháznak, illetve rónak a különböző szolgálatadókra. Ez a jog- és kötelezettségkatalógus egyfajta rangsort állít fel az „erősebb” és a „gyengébb” jogosítványokkal bíró közszolgálati munkáltatók között. A fő kérdés az, hogy az egyes jogállási törvények mennyiben adekvát módon „rangsorolnak”. Noha az egyes hivatásrendek teljesen egységes szabályozása nem lehetséges, a hatályos szabályozásban az egyes jogállások között kétségtől eltekintve indokolatlan eltérések, amelyeket szükséges lenne felszámolni.⁶⁴ Ennek során csak ott lenne indokolt megtartani az eltéréseket, ahol az közvetlenül a munkavégzés jellegéből, illetve a szerv funkcióiból fakad, így bizonyos jogintézmények tekintetében megvalósítható lenne a közös elvek és értékek mentén rögzített szabályozás.⁶⁵

Már az eddigiekből is látható, hogy a hatályos magyar jogrendszerben valójában nem egységes a közszolgálati munkáltatói jogállás szabályozása. Olyannyira nem az, hogy reális esély van arra, hogy egy adott közszolgálati munkáltató egyszerre foglalkoztathasson alkalmazottakat kormányzati szolgálati jogviszony, munkaviszony, közfoglalkoztatási jogviszony vagy munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszony keretein belül. A közel-múlt kutatásai rámutatnak arra is, hogy hiába a Kttv. korlátozó, illetve tiltó szabálya, nem

⁶² Mt. 79. § (1) bekezdés b) pont.

⁶³ Kttv. 84–87. §.

⁶⁴ PETROVICS Zoltán: *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 93. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.).

⁶⁵ Uo., 93–94.

egyszer költségvetési nehézségek miatt polgári jogi jogviszonyok váltják fel a klasszikus közszolgálati jogviszonyokat is.⁶⁶ Ugyancsak törvénybe foglalt lehetőség nem egyszer a közalkalmazotti jogviszony és a polgári jogi jogviszony egyidejű megjelenése egy adott szervnél (például a közoktatásban vagy a felsőoktatásban).

5. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ SZEMÉLYÉVEL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK – DE LEGE LATA ÉS DE LEGE FERENDA

Mélypataki Gábor a közszolgálati alkalmazást a közjogi uralmi viszony elsődlegessége alapján ragadja meg azzal, hogy az uralmi viszony dominanciája a tág értelemben vett közszolgálati jogviszony fajtáknál különböző erősségű, amely a közhatalom gyakorlásának módjától függ. Mélypataki közös jellemzőként kiemeli továbbá azt is, hogy a közszolgálati jogviszonyokban közvetlenül vagy közvetve mindig az állam a munkáltató.⁶⁷

Az állam munkáltatói minősége számos problémát vet fel. Egyfelől vizsgálandó, hogy mit is jelent, ha az állam közvetlenül jelenik meg a munkáltató szerepében, és milyen módon lehet értelmezni azt, ha az állam csupán közvetett módon válik munkáltatóvá. Ez utóbbi esetben ugyanis feltételezhető, hogy létezik egy „közvetlen” munkáltató, ilyenkor azonban a munkáltató pozíciójában jelentkező duplikáció értelemszerűen újabb dilemmákat hoz a felszínre. Különösen jelentős problémaként jelentkezik, hogy az állam munkáltatói minősége egyáltalán miként ragadható meg, elméletileg hogyan írható le, és ennek milyen gyakorlati következményei vannak.

Mélypataki Gábor megállapítása szerint az állam közvetlenül centralizált és dekoncentrált szervei útján, közvetett módon pedig az önkormányzati területen jelenik meg. Ez utóbbi tekintetében Mélypataki kiemeli, hogy az állam nem jelenik meg a kinevezési okiratban, és nem is gyakorol munkáltatói jogokat, ugyanakkor költségvetési, pénzügyi oldalról, valamint a jogalkotás útján jelentősen képes befolyásolni a jogviszony tartalmát.⁶⁸ E megállapítások kapcsán két megjegyzést tartok szükségesnek. Egyfelől az állam közvetlen vagy közvetett munkáltatói jogállásának létezik egy további dimenziója is. A tételes jogi szabályozást vizsgálva ugyanis az állam nem csupán az egyes szervei útján jelenik meg a munkáltató minőségében, hanem *expressis verbis* is.⁶⁹ Az állam közvetlen munkáltatói szerepe kapcsán álláspontom szerint helyesebb ez utóbbi megoldásra utalni. Maga az „állam” azonban ezekben az esetekben sem gyakorol munkáltatói jogokat, mivel a munkáltatói képesség realizálása,⁷⁰ egyes szervei, illetve azon belül meghatározott személyek

⁶⁶ HORVÁTH Attila: *Vegyés jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 8–9. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyésJogallas_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.), A polgári jogi jogviszonyok térnyerésére utal Kiss György is. Kiss: *i. m.*, 31.

⁶⁷ MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái... i. m.*, 15.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Kttv. 38. § (1) bekezdés.

⁷⁰ Kiss: *i. m.*, 111.

által történik. Másfelől az önkormányzatok általi foglalkoztatás vonatkozásában ugyancsak megjelenik közvetlen munkáltatóként az állam. A Kttv. értelmében a közszolgálati jogviszonyokban ugyanis ilyenkor is az állam kerül a munkáltató jogállásába,⁷¹ az önkormányzat, illetve annak szervei pedig hasonlóan az előzőekben kifejtettekhez a munkáltatói jogkör gyakorlásánál jutnak szerephez.

A magyar közszolgálati szabályozásban a munkáltató pozíciójában bizonyos esetekben maga a tényleges foglalkoztató szervezet áll, más esetekben azonban maga az állam a munkáltató, az állami szerv pedig csupán a tényleges foglalkoztató. A rendszerváltást követő években az állam maga nem jelent meg a közszolgálati jogviszonyok közvetlen alanyaként. Amint azt Kiss György megfogalmazta, az állam munkáltatói képességének csak a képviselői szervei által volt realitása,⁷² ezek a jogi személyek (közigazgatási szervek, költségvetési szervek) voltak ugyanis a munkáltatók. Ez a megoldás maradt fenn a Kjt. tekintetében is, amelynek értelmében a közalkalmazotti jogviszonyban a munkáltató az állami vagy a helyi önkormányzati költségvetési szerv, illetve – a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetében – maga az önkormányzat.⁷³ A korábban hatályos Ktv. alapján a foglalkoztatás ugyan az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történt, a munkáltató pozíciójában azonban ténylegesen a törvény szervi hatálya alá tartozó, és az irányadó kormányhatározatban⁷⁴ meghatározott közigazgatási szervek, illetve hivatalok álltak.⁷⁵ A Hszt.-ben is ez utóbbi felfogás élt tovább: a szolgálati jogviszony munkáltató pozíciójában álló alanya az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv.⁷⁶ Az Iasz. alapján az igazságügyi szerv és az igazságügyi alkalmazott között áll fenn a jogviszony.⁷⁷ Ehhez képest a Kttv., az Áttv. és a Hjt. tekintetében áttörésnek lehetünk tanúi: a közszolgálati tisztviselői, az állami tisztviselő, valamint az állomány tagja az állammal létesíti a közszolgálatára, illetve a szolgálatteljesítésre irányuló jogviszonyt.⁷⁸

Figyelemmel arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban a közhatalom gyakorlása nem jellemző, illetve e foglalkoztatás az Mt. háttérjogszabály jellege folytán eleve közelebb áll a magánmunkajoghoz, a Kjt. tekintetében továbbra is indokoltnak tűnik a munkáltató ilyen módon történő meghatározása. Elvi alapokon azonban aligha indokolható meg, hogy a Kttv., az Áttv. és a Hjt. rendelkezéseitől eltérően a néhány éve elfogadott Hszt. esetében miért maradt a korábbi megoldás. Véleményem szerint a közszolgálati jogi szabályozás egységesebbé tétele érdekében megfontolandó, hogy valamennyi jogviszonyt érintően az állam vagy az önkormányzat munkáltatói minőségét megfogalmazzák.

⁷¹ Kttv. 38. § (1) bekezdés.

⁷² Kiss: *i. m.*, 109.

⁷³ Kjt. 1. § (1) bekezdés.

⁷⁴ Lásd a kezdetekben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1034/1992. (VII.1.) Korm. határozatot.

⁷⁵ HORVÁTH István: *i. m.*, 220.

⁷⁶ Hszt. 13. § (1) bekezdés.

⁷⁷ Iasz. 2. § (1) bekezdés. A Bjt. 1. § (2) bekezdése szerint a bíró az igazságügyi szervezet tagjaként teljesít szolgálatot, a törvény azonban nem pontosítja, mely szervvel áll fenn a szolgálati viszony.

⁷⁸ Kttv. 36. § (1) bekezdés, Áttv. 2. § (1) bekezdés, Hjt. 3. § (1) bekezdés.

Horváth István például már több mint egy évtizede javaslatot tett arra, hogy a közigazgatási szerv vagy közintézmény helyett mind a civil közszolgáltatásban, mind a közalkalmazotti szférában az állam, illetve a helyi önkormányzat kerüljön a munkáltató pozíciójába.⁷⁹ Álláspontja szerint a munkáltató illetően meghatározása által erősödhetne a közszolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitás. A munkáltató személyének egységesítése lehetővé tenné ugyanis a közszolga közszférán belüli, egyoldalú munkáltatói döntésen alapuló, törvényi garanciákkal körülbástyázott, személyes és családi körülményeket figyelembe vevő áthelyezését abban az esetben, ha a munkájára az adott intézménynél szervezeti okból már nincs szükség. Ehhez értelemszerűen nem lenne elegendő a munkáltató személyének egységesítése, ahhoz hatékony állásnyilvántartó- és közvetítőrendszerre is szükség volna.⁸⁰ Az állam, illetve az önkormányzat közvetlen munkáltatói szerepe megítélésem szerint is elősegítené az átjárhatóságot az egyik hivatásrendből vagy jogállásból a másikba. Amint arra Horváth István is utal, azokban az esetekben, amelyekben a munkáltató szerepét jelenleg valamely költségvetési szerv tölti be, szükség lenne a munkáltatói jogok gyakorlásának átrendezésére is.⁸¹

A fenti javaslat indokoltságát alátámaszthatja az a probléma is, amit a de iure, illetve a de facto munkáltatók elkülönülésének – vagy ahogyan Horváth István találóan fogalmaz, a formális munkáltatói pozíció⁸² – jelenségével illehetünk. A fentiek alapján megállapítható ugyanis, hogy a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egy részében – ilyen például a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazotti jogviszony – valamely költségvetési szerv a de iure munkáltató, ám emellett létezik egy de facto alany is (ez a közalkalmazottak esetében a fenntartó), amely jogosult döntéseket hozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb kérdések tekintetében. A de facto munkáltató döntéseitől való függés, beleértve a de iure munkáltató költségvetésének meghatározását is,⁸³ egyúttal azt is eredményezi, hogy azoknál a munkáltatóknál, ahol egyáltalában lenne lehetőség kollektív alkura, a de iure munkáltató reális alkupozíciója hiányzik.⁸⁴ A munkáltató egységesítése révén a de facto és a de iure munkáltató személye egybeesne, a döntések éppen ezért egy kézben összpontosulnának.

⁷⁹ HORVÁTH István: *i. m.*, 220–221.

⁸⁰ Uo., 221.

⁸¹ Uo., 222. Horváth István az állami közszolgálat tekintetében a köztársasági elnökhöz telepítené a kinevezési jogkört, egyéb jogköröket pedig az adott szerv vezetőjéhez (uo.). A köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos megoldás kidolgozása során azonban figyelemmel kell lenni, hogy a közjogi értelemben vett kinevezés és a közszolgálati-munkajogi értelemben vett kinevezés különbözik egymástól. Lásd erről PETROVICZ Zoltán: Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon: az egyetemi tanárok felmentésének kérdéséről: Legf. Bír. Mfv. I. 10 504/2008/5, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1, 29., valamint a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 219., 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219.

⁸² HORVÁTH István: *i. m.*, 289–290.

⁸³ HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2014, 552.; HORVÁTH István: A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In: Szerk. KÁRTYÁS Gábor: *Bevezetés a közszolgálati jogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 17.

⁸⁴ Kiss: *i. m.*, 29–30.

Az állam egységes munkáltatói minősége összeegyeztethető lenne az autonóm jogállású szervek státuszával is, hiszen a munkáltató jogállása mellett a munkáltatói jogkörök – az adott szerv függetlenségéhez igazodóan – továbbra is meghagyhatók lennének ezeknél az államigazgatási feladatokat ellátó, kormánytól független jogállást élvező szervezetknél. A kinevezési jogkör az autonóm szervek vezetőit illetően továbbra is maradhatna tipikusan az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök kezében.⁸⁵

6. KÖVETKEZTETÉSEK

1. A fentiek alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magánmunkajog és a közszolgálati jog munkáltatófogalma alapvetően fedi egymást, annak ellenére, hogy a két munkáltató között számos eltérés figyelhető meg. Ezek az eltérések a közszolgálati munkáltatók oldalán elsődlegesen a közhatalmi funkciók gyakorlásából, a közfeladatok ellátásában való részvételből, illetve a szolgáltató szervezet jellegéből fakadnak. A magán és a köz munkáltatói annyiban azonban hasonlóak, hogy mindegyik függő munkavégzésre irányuló jogviszony keretén belül foglalkoztat.

2. A munkáltató személyének, jogainak és kötelezettségeinek meghatározása tekintetében a jogalkotó széles mérlegelési joggal rendelkezik. Mivel tág értelemben véve a közszolgálat nem csupán közjogi szervezetek által képzelhető el, a közszolgálati munkáltatók meghatározása során az adott szervezet funkciójából indokolt kiindulni.

3. Mindent összevetve a közszolgálati munkáltatók esetében is a közszolgálat meghatározása során említett funkcionális szemléletet kell követni, és az adott szervezet funkciójából indokolt kiindulni. Eszerint a legtágabb értelemben az a munkáltató minősül közszolgálati munkáltatónak, amely közfeladat ellátása érdekében alkalmaz természetes személyeket függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában, milyen törvény hatálya alatt, illetve milyen jogviszonyban teszi ezt.⁸⁶ Ez a definíció azonban nem jelenti azt, hogy valamennyi közszolgálati munkáltatónak és alkalmazottnak azonos jogállás vagy szabályozási rezsim alatt kellene állnia. Az azonban szükségszerű, hogy a közszolgálatból eredő közös elvek, normák át kell hogy hassák e munkáltatók működését, az alkalmazás és a munkavégzés feltételeit, illetve általában a jogviszonyokra irányadó rendelkezéseket.

4. A közszolgálati munkáltató karakterét tekintve a közszolgálati jogviszonyban állás-pontom szerint *iure gestionis* jár el, amely tevékenység alapvetően a munkajog fogalmi készletével is leírható. A közszolgálati jogviszonyt a „munkajogias” jellegű szubordináció

⁸⁵ Lásd az autonóm szervek közszolgálati jogi szabályozásáról György István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. Forrás: http://magaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16_JOG_AutonomSzervek_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

⁸⁶ HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 9. Érdemes megjegyezni, hogy e meghatározás haszna kétséges lehet. Amint erre Christoph Demmke és Timo Moilanen rámutat a közszolgálat fogalma kapcsán, annak jelentése sem egységes az Európai Unió tagállamaiban (DEMMEKE–MOILANEN: *i. m.*, 45.).

mellett ugyanakkor hangsúlyosan jellemzi a munkáltató külső közjogi helyzetéből, valamint a közszolgálati funkciójából adódó hatalmi egyensúlyhiány is.

5. Tekintve, hogy a közszolgálati munkáltatók státusza korántsem egységes, indokolt lenne az e területen lévő szabályozást felülvizsgálni (ideértve az egyes jogállások közötti indokolatlan eltérések felszámolását, a köztulajdonban álló munkáltatók esetében további kógens tartalmi elemek beiktatását, valamint a közszolgálati jog hatálya alá eső, tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok és munkáltatói jogállások közötti nagyobb összhang megteremtését). Ezen túlmenően szintén indokolt lenne felszámolni azokat a helyzeteket is, amelyek lehetővé teszik, hogy a közszolgálati munkáltatóknál magánmunkajog hatálya alá eső munkaviszonyok vagy polgári jogi jogviszonyok váltsák ki a közszolgálati jogviszonyok egy részét. Ez utóbbiakra indokolt lenne kidolgozni a közszolgálati szerződés jogintézményét.

6. Megfontolásra érdemes végül az átjárhatóság, a komparatív előnyök biztosítása, valamint a formális munkáltató szerep felszámolása érdekében az állam, illetve a helyi önkormányzat munkáltatói szerepének kiterjesztése is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014.
2. CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
3. DEMMKE, Christoph: *Who is a civil servant and who is not – and why?*, Maastricht, October 2004. Forrás: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8_netherlands/meetings_presidency/meeting_25-29_2004/whoisacivilservant.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.)
4. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
5. FERENCZ Jácint – HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.
6. FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S.: *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London, Mansell, 1989.
7. GAJDUSCHEK György: A közhivatal viseléséhez való jog. In: Szerk. RIXER Ádám: *Állam és közösség*, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2012.
8. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.
9. GYÖRGY István: A közszolgálat fogalma, a közszolgálati dolgozók köre. In: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
10. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16_JOG_AutonomSzervek_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
11. GYÖRGY István: A közszolgálati jog általános kérdései. In: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2015.
12. GYULAVÁRI Tamás: A munkajogi szabályozás rendszere. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2014.
13. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, évszám nélkül. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.)
14. HAZAFI Zoltán: Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája, *Közjogi Szemle*, 2009/4. 7–13.
15. HAZAFI Zoltán: Bevezetés. In: HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, 2012. március 31. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2-51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarázata_AROP225_online.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.)

16. HORVÁTH Attila: *Vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyesJogallas_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
17. HORVÁTH István: „*Diagnózis és terápia*”. *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, doktori értekezés, Budapest, 2006. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 15.)
18. HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
19. HORVÁTH István: A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In: Szerk. KÁRTYÁS Gábor: *Bevezetés a közszolgálati jogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
20. HOWE, Joanna – SÁNCHEZ, Esther – STEWART, Andrew: Job loss. In: Eds. FINKIN, Matthew W. – MUNDLAK, Guy: *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2015.
21. KELLER, Berndt – DUE, Jesper – ANDERSEN, Søren Kaj: *The changing role of employers' associations and unions in public sector employment relations*, March 2000. Forrás: www.researchgate.net/ (A letöltés ideje: 2017. 11. 27.)
22. KISS György: *Munkajog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
23. KMETY Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó, Budapest, 1926.
24. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
25. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
26. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. (MP 11.0)*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. Forrás: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.)
27. MÉLYPATAKI Gábor: Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4. 61–66.
28. MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*, doktori értekezés, Miskolc, 2016.
29. MORRIS, Gillian S.: Employment in Public Services: The Case for Special Treatment, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2, 2000, 167–183.
30. MORRIS, Gillian S.: The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In: Eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004.
31. MORRIS, Gillian S. – FREDMAN, Sandra: Is there a Public/Private Law Divide?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 14, No. 2, 1993.

32. NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9. Forrás: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
33. NEAL, Alan C.: *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector*, General report, The XVI World Congress of Labour Law and Social Security, Jerusalem, Israel, 2000.
34. PETROVICS Zoltán: Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon: az egyetemi tanárok felmentésének kérdéséről: Legf. Bír. Mfv. I. 10 504/2008/5, *Jogesetek Magyarazata*, 2010/1, 25–32.
35. PETROVICS Zoltán: *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, Forrás: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
36. PRUGBERGER Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006.
37. VADÁSZ János: *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2006.
38. LORD WEDDERBURN of Charlton: *The Worker and the Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 1986.

Jogforrások

1. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.
2. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.
3. Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.
4. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
5. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény.
6. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.
7. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény.
8. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény.
9. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
10. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény.
11. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.
12. A fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.
13. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény.
14. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
15. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1034/1992. (VII. 1.) Korm. határozat.

Dr. Petrovics Zoltán PhD, (petrovics.zoltan@uni-nke.hu) egyetemi adjunktus, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, valamint adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet. Kutatási területe többek között a munkajog és a közszérológati jog kapcsolata, a munkajogviszony és a közszérológati jogviszonyok megszüntetése. 2004-től folyamatosan oktat, kutat, publikál, számos tankönyv, valamint szakkönyv szerzője, hat éven keresztül egy jogi szaklap főszerkesztője. Pályafutása során dolgozott a központi közigazgatásban, valamint ügyvédi irodában is. 2012-ben jogi szakvizsgát tett, 2016-ban doktori fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolában. Tagja volt a Kúria több joggyakorlat-elemző csoportjának, illetve 2012-től tagja az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak.

Hazafi Zoltán

A KARRIER ÉS MUNKAKÖRI RENDSZER ÖTVÖZÉSÉNEK „FRANCIA MODELLJE”

The “French Model” of the Combination of Career-based and Position-based Systems

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

A francia közszolgálat reformjával azért érdemes foglalkozni, mert nekünk szóló tanulságai vannak. A magyar közszolgálathoz hasonlóan évek óta küzd az irányváltás problémájával. Az alapintézmények átalakítására, illetve a munkaköri rendszer bevezetésére tett legjelentősebb kísérlet, az úgynevezett fehér könyv elbukott ugyan, s az azt követő intézkedések inkább a karrierrendszerhez való visszatérésként értékelhetők, mégis folyamatosan zajlik az emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztése, amelynek középpontjában a munkakör áll. Hangsúlyt helyeznek a személyügyi tevékenység fejlesztésére, a humán szakemberek képzésére. Ez annak felismerése, hogy a paradigmaváltáshoz nem elegendő a rendszer megváltoztatása és az új jogszabályok megalkotása, szükség van arra is, hogy a szervezeti kultúra befogadóvá váljon a munkaköri szemlélettel szemben. Ez azonban egy hosszú folyamat, tele politikai, gazdasági kockázatokkal, mivel a paradigmaváltást akadályozó korporációs rendszer, „elmozdíthatatlanság” és szenyorítás feladása a közszolgálat alapjait változtatja meg. Több párhuzam is fellelhető a jelenleg zajló francia és magyar közszolgálati reform között, mert a szakemberek ugyanazokra a szabályozási és működtetési problémákra keresnek megoldást, ezért a karrier és munkaköri elemek „francia modell” szerinti ötvözése a magyar reformereket is orientálhatja rendszert átalakító munkájukban.

KULCSSZAVAK:

Franciaország, közszolgálat, reform, fehér könyv, humánerőforrás-gazdálkodás

The French public service has many well-established practices to learn from. Similarly to the Hungarian public service, it has been struggling with implementing a more progressive approach for years. Even though the so called “White Book”, the most significant attempt of re-establishing the fundamental institutions as well as introducing the position-based system has ultimately failed, and the actions taken after rather had the tendency to shift back to the career-based system,

the development of their HR management is still an ongoing process, centered around the scope of activities. They put an emphasis on the improvement of personnel activities and the training of HR professionals. This means, they realized that changing the system and proposing new laws are not enough for a paradigm shift, they also need the organizational culture to be tolerant of the position-based system approach. However, it is a long process, full of political and economic risks, because quitting seniority, inflexibility and the corporate system, which hampers the paradigm shift would change the very foundations of public service. There are many overlapping objectives in between the current French and Hungarian public service reforms, because the professionals are put up with the same operational and regulatory errors, thus merging the career and position-based elements according to the “French model” might orient the Hungarian system reformers towards a sufficient direction.

KEYWORDS:

France, public service, reform, White Book, Human Resource Management

1. BEVEZETÉS

Mitől lehetnek érdekesek egy másik ország tapasztalatai? Az ország történelme, kultúrája, egyéb teljesítménye vagy éppen valamilyen személyes kötődés kelti fel általában az érdeklődést. Ugyanakkor természetesnek tekinthető, hogy a közigazgatási szakma kiemelten foglalkozik azokkal az országokkal, amelyek mintát adtak más országok számára. Franciaország feltétlenül ezek közé tartozik, és ez a közszolgáltatásra is igaz, mivel több európai ország közszolgálati intézményrendszerében mind a mai napig kimutathatóak a francia gyökerek.

Ez a tanulmány azonban nem csupán a „francia kapcsolat” miatt született meg. A magyar közszolgálatot ugyanis sokkal inkább a porosz–osztrák hatáshoz kötik. A tanulmány gondolata azért fogalmazódott meg, mert tapasztalataim szerint sokkal több minden köti össze egymással a két rendszert, mint amennyit eddig közösnek gondoltunk. Nincs szorosán vett közös történelmünk, de vannak a közszolgálat fejlődését befolyásoló közös történelmi párhuzamaink. Különböző politikai, társadalmi, gazdasági fejlődési utat járt be a két ország, mégis a bürokratikus elit hasonló hatalmi játszmák részesévé vált. A közszolgálat struktúrája eltérően fejlődött, de ugyanazokkal a szabályozási és működtetési problémákkal szembesülünk.

A párhuzamok nemcsak a fejlődés történetében érhetőek tetten, hanem a folyamatban lévő reformokban is. Egységesség és differenciáltság, kinevezés versus szerződés, munkaköri rendszer, munkaköri kataszter, stratégia emberierőforrás-gazdálkodás és létszámtervezés, utánpótlás, generációmenedzsment mind olyan témák, amelyek mindkét országban napirenden szerepelnek. Ugyanakkor még ezek a közös jellemzők sem indokolják önmagukban a téma jelentőségét. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy jelenleg mindkét ország közszolgálati rendszerére az átmenetiség a jellemző. Ez Franciaország esetében nem egyszerűen azt jelenti, hogy a karrierrendszer átalakul munkaköri rendszerré, és a folyamat félúton tart. Sőt egyáltalán nem ezt jelenti! Sokkal inkább igaz a „megszüntetve, megőrizve” jelleg, ami azt fejezi ki, hogy az állandóságot, kiszámíthatóságot egységesen biztosító szennyorítás összehangolható a munkakörökre épülő változással, rugalmassággal és specializálással. S a francia közszolgálati reform innentől kezdve válik igazán érdekessé a magyar szemlélő számára, mert az említett kétféle megközelítés összeegyeztetésének nehézségével magunk is évek óta küzdünk, s talán még mindig nem dőlt el igazán, hogy milyen irányba szeretnénk továbblépni. A francia tapasztalatok értékelése, egyes fejlesztések részleteibe való betekintés ennek eldöntéséhez adhat értékes segítséget.

2. ÁLLAMRÓL, KÖZÉRDEKRŐL VALLOTT FELFOGÁSOK HATÁSA A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉRE ÉS A KÖZSZOLGÁLAT KLASSZIKUS ALAPELVEI

A francia közszolgálat más országokat is inspirált. Ez azonban a legkevésbé jelenti azt, hogy a „francia út” valamiféle elméleti modellből indult volna ki. Más országokhoz hasonlóan itt

is a társadalmi, politikai, gazdasági környezet változásai befolyásolták, alakították a közszolgálat fejlődését.

A francia közbizottság berendezkedés alapját képező köz- és a magánérdek szétválasztásának gyökerei egészen a 13–14. századig nyúlnak vissza, amikor Szép Fülöp VII. Bonifác pápával vívott hatalmi harcában kinyilvánította, hogy ő nem csupán Isten kegyelméből uralkodik, hanem saját autoritása van. Meg kell különböztetni a közjót szolgáló előjogok gyakorlását az egyének tevékenységétől, vagyis a közt a magántól. Szavait tettek is követték, létrehozta a Királyi Államtanácsot (*Conseil d'État du Roi*), hogy a királyság érdekeit érintő jogviták elbírálása kikerüljön a rendes bírósági hatáskorból (*juridictions ordinaires*). A következő uralkodók alatt is folytatódott a politikai hatalom szekularizációja (a 16. században a francia válik a közigazgatás hivatalos nyelvén a latin helyett), s főleg a regális funkciók gyakorlásával összefüggésben fejlődött a közigazgatás. Ennek egy újabb „leválás” adott lökést, nevezetesen az állam önállósodása az uralkodó személyétől. A monarchia fennmaradásának feltétele, hogy a király személye változhat ugyan, de az állam attól még tovább működik.¹ Ez a teória a 19. század végére válik valódi doktrínává.²

Az államot nem egyszerűen a magánérdekek felett álló döntőbíróként tekintették, hanem az egyéni érdekektől elkülönülő és azok felett álló igazságosság képviselőjének, aki egyedül képes arra, hogy a köz érdekében (*l'intérêt général*) ezt az igazságot érvényesítse. Ehhez viszont olyan előjogokra, felhatalmazásra van szüksége, amelyek biztosítják, hogy az állam minden körülmény között képes legyen küldetését teljesíteni, szükség esetén az akadályokat legyőzni, és ebben egyáltalán ne korlátozza saját személyi állományával való tárgyalási, megegyezési kényszer. Az állam munkáltatói szerepe nem különül el a közhatalmitól. A köztisztviselők nem egyszerűen munkavállalók, hanem szolgálatuk során magát az államot testesítik meg. S bár lehetnek személyes motivációik, reakcióik, ezek soha sem kerülhetnek szembe a közérdekkel. Ebben az értelemben az állami tevékenység eszközévé válnak.³

Ilyen körülmények között a közigazgatás nem egyszerűen egy közönséges foglalkozásként, hanem társadalmi funkcióként fejlődött. Ez a megkülönböztetés vezetett el a közszolgálat kasztosodásához. Tocqueville ezt így jellemzi: „A köztisztviselők már sajátos szellemiséggel, tradíciókkal, erénnyel, becsülettel, büszkeséggel rendelkező társadalmi osztályt képeznek. A létrejött és élő, új társadalom arisztokráciái. Heves ellenszenvet táplálnak velük szemben azok – nemesek és polgárok egyaránt –, akik rajtuk kívül is szeretnének a közügyekben részt venni. Ezek az önálló kezdeményezések bennük féltelmet keltenek. Kizárólagos szerepüket féltik, és szembe helyezkednek bármiféle versennyel.”⁴ A belterjesség egyéb

¹ XIV. Lajosnak tulajdonítják, a halottas ágyában elhangzott mondatot: «*Je me' n vais, mais l'État demeurera toujours.*» (Elmegyek, de az állam mindig fennmarad.)

² LE PORS, Anicet – AQCHIERI, Gérard: *La fonction publique du XXI siècle*, Éditions de l'Atelier, Paris, janvier 2015. Forrás: <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2016/03/24/regards-sur-lhistoire-de-la-fonction-publique-110/> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.).

³ GRÉGOIRE, Roger: *La fonction publique*, *Revue économique*, 1954/5-6, 26–27., 32.

⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1877, 91. Hivatkozik rá GRÉGOIRE: *i. m.*, 28.

kézzel fogható jelei is megmutatkoznak. Köztisztviselői dinasztikiak alakulnak, hivatalnoki családi tradíciók hagyományozódnak át, különösen a külügyi területen.

A köztisztviselők sajátos alávetettsége kihatott az állammal való kapcsolatuk jogi szabályozásának jellegére. Ennek egymással ellentétes jogdogmatikai megítélése nem a mai kor jellemzője, bármennyire is gyakran kerül ez a téma napirendre az állami szerepvállalás átalakulásával összefüggésben. A 19. század civil jogászai munkabérletként (*louage de service*) fogták fel a közszolgálatot is. Ezzel szemben a bírói jogalkalmazás nem követte ezt a tételt, és amellet foglalt állást, hogy a közintézmények és a saját személyi állományuk közötti viták a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, mivel az általános jogi szabályozás (*droit commun*) elvei rájuk nem alkalmazhatóak. Később különbséget tettek a közhatalmi és a szervezet működtetését szolgáló feladatellátás között (*acte d'autorité, acte de gestion*). Berthelémy szerint csak az első esetben beszélhetünk különleges feladatellátásról, a közhatalom gyakorlásában való részvételtől, amelynek természetszerűleg nem lehet szerződéses alapja, hiszen az eljárásra való felhatalmazást, hatáskört nem szerződéses megállapodás teremti meg. Ezzel szemben a szervezet működtetéséhez szükséges feladatok olyan szolgáltatások, amelyekről magánjogi szerződésben lehet megállapodni.⁵ S bár akkor ez a differenciálás komoly vitákat váltott ki, ma már talán a legelterjedtebb elv, ami alapján a közjogi szabályozás lebontása zajlik csaknem valamennyi fejlett államban, kialakítva egy vegyes szabályozási rendszert.⁶

Hozzáteszük, hogy napjainkban a hibrid jelleg nemcsak a közszolgálatot, hanem a közigazgatás egészét jellemzi. Ez annak köszönhető, hogy hosszú ideig a weberi ideál-típust követő közigazgatási szervek – szembesülve a nagyobb hatékonyság társadalmi elvárásával – szisztematikusan vették át – részben vagy egészben – a magánvállalatok működési módszereit és elveit („reengineering”, „benchmarking”, „total quality management”, „outsourcing”), ugyanakkor arra is törekedtek, hogy megőrizzék a bürokratikus értékeket. S bár úgy tűnik, hogy a New Public Management háttérbe szorulásával a közigazgatás megújulása nem a magánszféra inspirációjával fog történni, az új korszak elnevezései továbbra is valamiféle vegyes megoldásra utalnak (*post-bureaucratie, l'État néo-wébérien, new public service, public value management*).⁷

Ugyanakkor a vegyes megoldások talán a legkevésbé jellemzik Franciaországot. A szerződéses alkalmazásra ugyan itt is sor kerülhet közjogi (*contrat de droit public*) és magánjogi szerződéssel, de mindkettőre szigorú korlátozás vonatkozik.⁸ A kinevezés primátusa a szerződéssel szemben arra a máig erősen ható felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni omnipotens szerepét, ha a személyi állományával

⁵ BERTHÉLEMY, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e ed. Paris, 1933, 56–59.

⁶ Csaknem mindenhol kialakul a szabályozás *duális* rendszere. Ez azt jelenti, hogy lehetőség nyílik a szerződéses alkalmazásra is, s ezért a közjogi jogállás mellett megjelenik a magánjogi státusz is.

⁷ EMERY, Yves – GIAUQUE, David: *L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction, Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 80, No. 1, 2014, 25–34., 26. Forrás: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2014-1-page-25.htm (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

⁸ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

való kapcsolatát teljesen uralma alatt tartja. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony keletkezése nem a felek kölcsönös megegyezésén alapul, hanem a kinevezés elfogadásán, amelyet kérelmezni kell. A köztisztviselő egymaga nem szüntetheti meg a jogviszonyt, a lemondásához szükséges a lemondás elfogadása. S végül, ami talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját, a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az állam törvények, s egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amelyből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése nélkül. Ezt fejezi ki a jogalkotó, amikor kinyilvánítja: „*le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.*”⁹

A 19. század végére már kialakultak a közszolgálat elméleti alapjainak lerakásán fáradó egyetemi és egyéb szakmai műhelyek. Meghatározó tagjai közé tartozott Leon Duguit, aki a modern közjog alapvető fogalmaként definiálta a közszolgálatot mint közszolgáltatási tevékenységet (*services publics*). Véleménye szerint a közjogi gondolkodásban végbement mélyreható változás lényege, hogy a közjog már nem egy szuverén személyre alkalmazandó szabályok összessége, vagyis nem egy *szubjektív* jogi felhatalmazás arra, hogy a szuverén személy meghatározza kapcsolatát egy adott területen élő egyénnel és közösségekkel, valamint alattvalóival, hanem a közszolgáltatások szervezését, rendszeres, illetve megszakítások nélküli működtetését előíró szabályok összessége. Vagyis a kormányzókra (*gouvernants*) háruló legfőbb elvárás, amelyből minden más szabály ered a közszolgáltatások megszervezése, működtetésének ellenőrzése és megszakításának elkerülése. A közjog alapja már nem a szubjektív jogi alapozású felhatalmazás, hanem a közszolgáltatások szervezése és működtetése.¹⁰

Hauriou is hasonló következtetésre jutott. A kormányzók jogilag kötelesek a közszolgáltatások szervezését és működtetését biztosítani. Ennek érdekében törvényeket, szabályokat alkotnak, amelynek a sajátos karaktert a szabályozás célja adja. Ezeket a szabályokat senki sem sértheti meg: sem az egyének, akik csak a szabályoknak megfelelően vehetik igénybe a közszolgáltatásokat, sem a kormányzók és köztisztviselők, akik semmi olyat nem tehetnek, amely a törvényeknek megfelelő közszolgáltatások működtetését akadályozná. Ez alapján azt állíthatjuk, hogy a közszolgáltatások az *objektív* jog intézményei.¹¹

Duguit a közszolgáltatások objektív jellegén túlmenően még további két elemét különböztette meg az új rendszernek. A közszolgáltatások ellátásának *általános kötelezettségét*, illetve a közigazgatási aktusok *speciális közszolgáltatási célok által történő determinált-ságát*, mint közös jellemzőt. Az előbbi lényege, hogy a hatalmat birtokló kormányzók kötelessége, hogy bizonyos közszolgáltatásokat nyújtsanak a kormányzottak (*gouvernés*) részére, mert máskülönben azok nem fogják elfogadni az engedelmességet, s hatalmuk nem lesz fenntartható. Az utóbbi pedig azt jelenti, hogy nemcsak a közszolgáltatások, hanem

⁹ A köztisztviselő jogilag szabályozott státuszban áll. *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Article 4.*

¹⁰ DUGUIT, Léon: *Les transformations du droit public – Chapitre 2, Le Service Public.* Revue générale du droit online, 2014. numéro 17050. Forrás: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

¹¹ HAURIU, Maurice: *Droit administratif*, 5. édition, 1907. 1 et suiv. Principes de droit public, 1910. 124 et suiv.

a közigazgatási aktusok is sajátos karakterrel rendelkeznek, mivel közszolgáltatások szervezését, működtetését célozzák. S bár megkülönböztethetőek jogi vagy igazgatási-operatív jellegük alapján, mindkettő e közös célt szolgálja. S végül hozzátesszi, hogy a kormányzók és a köztisztviselők már nem szuverén hatalmat gyakorló gazdái az embereknek, nem egy impérium megtestesítői az alattvalókkal szemben, hanem a közösség ügyeinek intézői (*les gérants d'affaires de la collectivité*).¹²

A fenti gondolatmenet alapján megszülettek a közszolgálat később klasszikussá vált alapelvei. Az egyenlőség (*égalité*), amely a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést jelenti, és amelyből következik a köztisztviselőkkel szemben támasztott pártatlanság követelménye. A folyamatosság (*continuité*), amely a feladatellátás folyamatos fenntartását takarja, és lényegében az állam működésének a garanciája. Nem véletlen, hogy jóval később a *Conseil constitutionnel* alkotmányjogi elvnek minősítette (*principe constitutionnel*). Végül az alkalmazkodás (*adaptabilité*), amely a közszolgáltatások folyamatos működtetéséből következik, s amelyet a változó társadalmi, technológiai viszonyok között is biztosítani kell. A három alapelv mind a mai napig a legjelentősebb differenciáló tényező a közszolgálat jogi szabályozásában.

Legjobb példa erre a kinevezés egyoldalú módosítása, amely *idegen a szerződéses kapcsolatoktól*. Ennek alapja, hogy a *kinevezés* egy olyan *közjogi aktus*, amelynek tartalmát jogszabály, illetve az állami impériummal rendelkező és az állam képviseletében eljáró munkáltató egyoldalúan is alakíthatja. A klasszikus francia közjogi gondolkodók ennek legitimitását abban látták, hogy a közszolgálat folyamatosságát „minden áron” fenn kell tartani. Akár úgy is, hogy az állam egyoldalúan megváltoztassa a „szerződés” tartalmát (*l'exercice continu de cette mission doit être assuré «à tout prix»*).¹³

Itt jegyezzük meg, hogy lényegében Magyar is hasonló gondolatmenetet követett, amikor azt mondta, hogy a közhivatalnok kötelezettsége nemcsak a pontosan körülírt teendőkre és magatartásokra terjed ki, hanem a helyzetek és közszükségletek által megszabott szolgálatra, amelynek tartalma változó, előre nem is látható.

3. A FRANCIA MODELL ALAPINTÉZMÉNYEI MINT FEJLŐDÉST GÁTLÓ TÉNYEZŐK

A 20. század derekára teljessé váló francia modell legfontosabb elemei, amelyek később a rendszer alapintézményeivé váltak a 21. században már inkább akadályozzák, mint támogatják az állami működés átalakítását, korszerűsítését. Ezek közé tartozik a *corps*-ok rendszere, az *elmozdíthatatlanság* és a *besorolás elsődlegessége* a munkakörrel szemben.

¹² DUGUIT: *i. m.*

¹³ VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre: *Droit administratif*, Presse Universitaire de France, Paris, 1958, 1110.

3.1. Közzolgálati korporációs rendszer

A francia modell szerinti karrierrendszer megteremtését többnyire Napóleonhoz kötik, mivel az ő nevéhez fűződik a modell leglényegesebb elemének, a korporációknak a kialakítása. Meggyőződése volt, hogy kizárólag a közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának ez az egyedüli eszköze. „*Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.*”¹⁴

A korporációs rendszer alapját a *corps*-ok képezik. Jelenleg mintegy 700 *corps* működik. Minden köztisztviselő a kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik. A *corps*-ok nemcsak speciális jogállással, hanem önálló szakmai, testületi identitással is rendelkeznek, s ez adja a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt (*l'esprit de corps*).¹⁵ Ez esetenként képes jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*-ok számára egységes kulturális, szakmai identitást teremteni, és de iure ugyan nem létező, de ténylegesen mégis fennálló egységes testületi szellemiséget kialakítani különböző *corps*-okhoz tartozó köztisztviselők között (*corps préfectoral*).¹⁶ Ugyanez fordítva is megnyilvánulhat azzal, hogy a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag működésképtelenné teszi a *corps*-ot.¹⁷

A személyzeti munka a *corps*-ok rendszerében a besorolás körül szerveződik, és az automatikusan elvégzendő magasabb fokozatba sorolással, minősítéssel, a kapcsolódó munkavállalói érdekegyeztetéssel összefüggő adminisztratív teendők ellátását jelenti. S bár bizonyos mértékben, ebben a folyamatban is szerepet játszik az egyéni kompetenciák, igények figyelembe vétele, valójában a jogilag szabályozott, automatizált eljárásrendből hiányzik maga az ember, illetve az emberrel való foglalkozás, és emiatt inkább egy személytelen belső igazgatásnak tekinthető, amellyel szemben a legfőbb elvárás, a jogszabályok pontos végrehajtása. Ennek lenyomata a klasszikus HR-funkciókon is kirajzolódik. A minősítés, értékelés következmények nélküli formalitás. A tömegesen szervezett versenyvizsgák az érintett munkakörök céljait, követelményeit figyelmen kívül hagyó hatalmas gépezetek.¹⁸

A *corps*-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy jogi fikció, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak

¹⁴ PELET: *Opinions de Napoléon*, Paris, 1833, 162. Hivatkozik rá GRÉGOIRE: *i. m.*

¹⁵ KESSLER, Marie-Christine: Les grands corps de l'Etat Paris. In: Ed. EYMERI, Jean-Michel: *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*, Presse de la FNSP, 1986, 9–11.; *Eipascope*, 2002/2.

¹⁶ A *corps des préfets, corps des sous-préfets és a corps des administrateurs civils* köztisztviselőit köti össze egy erős közös értékrend.

¹⁷ A *corps interministériel des administrateurs civils* az önkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

¹⁸ POUCHARD, Marcel: L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 689–700.

a *corps*-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.¹⁹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról.

A *corps*-ok egy-egy sajátosan szabályozott karrierutat jelentenek. Minden egyes *corps*-nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 *corps* ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar. Ha a magyar rendszer kategóriáiban gondolkodunk, akkor ez olyan lenne, mintha a képzési jogszabályunkban szereplő feladatköröket ellátó köztisztviselők önálló szakmai testületet képeznének, speciális besorolási és előmeneteli szabályokkal. Ilyen szabályozási környezetben nem meglepő, hogy a *corps*-ok rendszerének legsúlyosabb következménye a fragmentálódás, merevség és elszigeteltség, amelynek köszönhetően rendkívül nehéz az átjárás az egyes szakterületek között.

3.2. Elmozdíthatatlanság

A stabilitás mint a község alapelve mélyen gyökerezik a társadalomban, amelynek történelmi és szociológiai okai vannak.

Az elmozdíthatatlanság deklarálásával már a 15. században találkozhatunk. XI. Lajos királyi pátenst kötelezte el magát, hogy csak abban az esetben helyez valaki mást hivatalba, ha az álláshely halál, lemondás, közös megegyezés vagy bíróság által megállapított hivatali visszaélés miatt üresedik meg. A királyi ígéret a közfunkciók pénzért való kiárusításával teljesedett ki olyannyira, hogy később a hivatal öröklés útján hagyományozhatták tovább.²⁰ Tehát az elmozdíthatatlanság történelmi gyökerei egy közös jogügylet nyúlnak vissza, amelynek természetesen része volt a funkció megtartásának garantálása. A későbbiekben a királyi adó-, vám- és egyéb bevételeket haszonbérbe vevő személyek (*fermiers*) alkalmazottainak (*commis*) védelme érdekében születtek – ma úgy mondánánk – státuszszabályok, legalábbis abban az értelemben, hogy királyi rendeletben (*ordonnance royale*), pátenstben (*lettre patente*) formálisan is megfogalmazódtak bizonyos előjogok. Mentésültek a katonai szolgálat és adófizetés alól, fegyvert viselhettek, fizetésük mentesült a hitelezői követelések alól.²¹

Az elmozdíthatatlanság valósága nagy kataklizmák időszakában mutatkozott meg igazán. A Nagy Francia Forradalomkor a terror időszakáig a királyi tisztségviselők többsége hivatalában maradt, de még ezután is – közép- és alsóbb szinteken – a változatlanság volt a jellemző. Az 1770 és 1785 között községbe lépett köztisztviselők 40-50 év folyamatos szolgálat alapján mehettek később nyugdíjba.²² Hasonló folyamat zajlott le a fehérterror idején. A *Conseil d'État* Napóleon által kinevezett tagjai helyükön maradhattak,

¹⁹ *Livre blanc sur la fonction publique*, 104.

²⁰ GRÉGOIRE: *i. m.*, 44. A közhivatal örökölhetőségét az úgynevezett Paulette-adó megfizetése biztosította, amelyet 1604-ben IV. Henrik vezetett be. Ezt azoknak kellett megfizetniük, akik másvalakinek, például gyerekeknek szerették volna átengedni hivatalukat.

²¹ Uo., 46.

²² Uo., 45.

a császári prefektusok közül jó néhányan királyi prefektusok lettek. Az ezt követő társadalmi politikai viharok – 1848–1851 és 1870–1872 között – sem váltottak ki nagyobb mozgásokat a személyi állományon belül, mint amilyen megszokott volt „normális” körülmények között.

Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a közvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető a létszámcsökkentés (*loi de dégageant des cadres*).²³ Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor. Ez ugyanakkor nem jelenti, hogy a közigazgatás létszámát ne érték volna kritikák. Látszólag a túlméretezett létszámot kérték számon, valójában azonban az állammal kapcsolatos súlyos politikai viták húzódtak meg a háttérben. A 19. században a royalisták szemében a köztisztviselők testesítették meg a köztársaságot, míg a köztársaságpártiak a restauráció szövetségeseit látták bennük. A létszám növekedése csak ürügyül szolgált arra, hogy az állam egyre növekvő szerepét és hatalmát támadják.

A Nagy Francia Forradalomtól a 19. század közepéig főként azt rótták fel, hogy a közigazgatás túlzott hatalmi befolyásra tett szert, és kilépve hagyományos szerepköréből önálló politikai tényezővé vált. A jelenséget leíró jól ismert fogalom – *bureaucratie* – már a 18. század közepén megszületett, de széles körben csak a forradalom után kezdtek rá hivatkozni. Ekkor még nem a túlzott létszáma, hanem az egyre növekvő hatalmi pozíciója miatt láttak veszélyt a bürokráciában, amely akár arra is képes, hogy akadályt gördítsen a közérdeket képviselő állammal szemben.²⁴

A bürokráciával szembeni kritika a 19. században megváltozott, köszönhetően a napóleoni szupermonarchiának, amelyben a közigazgatás hatalmi expanziója létszámának gyors növekedésével párosult. A mindenható állam elsősorban a mindenhol jelen lévő köztisztviselőkön keresztül vált egyre láthatóbbá, ezért az antietatisták rajtuk keresztül támadták a túlzott centralizációt, amely már gátolta a modern kormányzást. Az új rendszernek új nevet adtak: *fonctionnarisme*.²⁵

A közigazgatás létszáma különösen az első világháború alatt és után növekedett meg a háborús helyzet kezelésével, illetve az újjáépítéssel kapcsolatos többletfeladatok miatt. A '20-as években először került sor központilag elrendelt létszámcsökkentésre. Ezzel egy időben egy új igazgatási doktrína (*doctrine administrative*) került a viták középpontjába, amely a költségvetési takarékoság jegyében reális alternatívaként számolt a magán-szektor korszerű üzemvezetési módszereinek és eszközeinek átvételével (*industrialisation de l'État*), illetve bizonyos közfeladatok kiszervezésével (*désencombrement de l'État*). Mindezek ellenére a közigazgatás létszámát már soha nem sikerült az első világháború előtti

²³ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely.

²⁴ RUIZ, Émilien: *Des économies très politiques*. *Cahiers d'histoire*, Revue d'histoire critique [En ligne], 2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 20 août 2017. 134. Forrás: <http://chrhc.revues.org/5753> (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

²⁵ Uo., 134.

szintre csökkenteni, sőt a Vichy-korszak alatt a korábinál nagyobb mértékben növekedett az apparátus.²⁶

A létszám kérdése ma is napirenden szerepel. Nem véletlenül. A közzolgálat létszámaránya nemzetközi összehasonlításban is rendkívül jelentősnek mondható. Franciaország azon államok közé tartozik, ahol a közszféra súlya a legnagyobb. Az 5,4 millió köztisztviselő aktív munkavállalóhoz viszonyított aránya évek óta megközelíti a 22%-ot (2015: 21,4%).²⁷ A GDP-arányos közigazgatási költségek az összes OECD-ország közül itt a legmagasabbak (2016: 56,5%).²⁸ A nemrég bejelentett tervek szerint öt éven belül 500 ezer nyugdíjba vonuló köztisztviselő 120 ezer álláshelyét szüntetik meg.²⁹ Létszámleépítésről tehát most sincs szó, csupán a megüresedő álláshelyek befagyasztásáról.

Az álláshelyek egy részének zárolása azonban csak akkor lehet eredményes, ha ezzel párhuzamosan lehetővé válik a létszám arányosabb elosztása, racionalizálása, mivel a feladatok nem maradhatnak ellátatlanul. Ehhez viszont nagyobb mobilitásra, a személyi állomány kormányzati érdekből történő átirányítására van szükség.

Ennek felismerése vezette 2009-ben a kormányt arra, hogy bevezesse a *réorientation professionnelle* jogintézményét, amely rendkívül hasonlít a mi fogalmaink szerinti tartaléklállományhoz.³⁰ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkakörének megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ezalatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe, illetve a szakmai reorientációra abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnak csak továbbfoglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli köztéttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, és ne legyen sérelmes a családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti.

²⁶ Uo.

²⁷ OCDE: *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017, 97. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.).

²⁸ Uo., 81.

²⁹ *Comment Macron veut-il moderniser l'administration?* Forrás: www.slate.fr/story/145410/leviers-nouveau-president-moderniser-l-administration (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

³⁰ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. A törvénymódosítás a Közpolitikák Általános Felülvizsgálatának programjához (*Révision Générale des Politiques Publiques*) kapcsolódóan született. A program a közkiadások és az államadósság csökkentése érdekében célul tűzte ki a létszám racionalizálását, ezért előírták, hogy a nyugdíjba vonulás miatt megüresedett három álláshelyből kettőt új felvétellel nem lehet betölteni, míg a hiányzó munkaerőt belső mobilitással lehet biztosítani. A létszámszámlát 2011–2013 között 100 ezer álláshely megszüntetését eredményezte. LAFARGE, François: La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité, *Revue française d'administration publique*, Vol. 136, No. 4, 2010, 755–774.; 764. Forrás: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

A törvénymódosítással, illetve a kapcsolódó végrehajtási rendelettel szemben azonban jelentős *szakszervezeti tiltakozás* indult,³¹ mert úgy gondolták, hogy a pártatlanság sérül a foglalkoztatási biztonság gyengülésével, illetve az új jogintézmény egyoldalú alkalmazásának feltételei oly mértékben tisztázatlanok, hogy emiatt növekszik az önkényesség kockázata. A komoly szakszervezeti támogatással 2012-ben hatalomra kerülő baloldal nem térhetett ki a szakszervezeti szövetségek követelése elől, és még ugyanabban az évben megszületett a döntés, valamint az inkriminált rendelkezések kikerültek a státusztörvényből.³²

Ugyanakkor elgondolkodtató a döntés indokolása. Eszerint a szabályozás nincs összhangban a szolgálatteljesítés szükségleteivel, mert nehézkes, alkalmazhatatlan, és a köztisztviselőket bizonytalan helyzetbe hozza. A jelenlegi jogállási szabályok e jogintézmény nélkül is kielégítően biztosítják a köztisztviselők továbbfoglalkoztatását munkakörük megszüntetése esetén.³³ Csak emlékeztetőül, mire is mondtak nemet az érdekvédők, és mit minősítettek alkalmazhatatlannak: személyes, szakmai fejlődési terv készítése; az egyéni kompetenciáknak leginkább megfelelő munkakörök, tevékenységtípusok összeállítása; továbbképzés; rendszeresen igénybe vehető, személyre szabott szakértői támogatás; továbbfoglalkoztatás lehetőségeinek folyamatos felkutatása. Úgy gondolom, hogy ezek a módszerek egytől egyig beleillenek egy modern HR-eszköztárba, ezért hiba volt negligálni azokat. Ugyanakkor – elvonatkoztatva a már említett politikai megfontolásoktól – jelen esetben a látszat ellenére talán nem is erről volt szó – még ha a kormányzati kommunikáció ezt is erősítette – hanem sokkal inkább arról a félelemtől, hogy egyrészt a személyügyi apparátus nem rendelkezik a korszerű HR-eszközök alkalmazásához szükséges profeszionalizmussal. Másrészt a hosszú évszázadok alatt kialakult, a tradíciók, előjogok fenntartását szolgáló, és a jogias, adminisztratív-szemléletet képviselő konzervatív szervezeti kultúra inkább ellenséges, mint támogató közeget teremtett volna a megvalósításhoz.

3.3. Besorolás versus munkakör

A karrier *versus* munkakör dilemmája foglalkoztatja leginkább a szakmai közvéleményt. Nem véletlenül, mivel a francia rendszer alaptétele a besorolás és a munkakör szétválasztása. Ez nemcsak egy teoretikus tétel, jogi körmönfonság,³⁴ hanem komoly gyakorlati jelentőséggel bíró premisszája a rendszernek. Kiemelt szerepét nagyon jól érzékelteti az 1834. évi május 19-i közszolgálati törvény, amelynek szellemisége ma is irányadónak tekinthető. Eszerint a besorolást a király adja a köztisztviselőnek, amely mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel szemben a munkakört a kormány határozza meg, de azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem

³¹ Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'État.

³² Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

³³ Avis de Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État.

³⁴ POCHARD: *i. m.*, 689–700.

érinti a köztisztviselő jogviszonyát, besorolását. A köztisztviselő elbocsátásához nem elegendő egy munkáltatói intézkedés, ahhoz törvényt kell alkotni. Ez a korábban említett „*loi de dégagement des cadres*”. Ennek következtében a kormány szervezetalakítási szabadságához igazodóan a közigazgatás egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt és a besorolást törvény védi. Mindezek miatt a stabilitást a besorolás, míg a változást a munkakör testesíti meg a közgondolkodásban. A besorolás és a munkakör szétválasztása képezi a munkáltatói önkénnyel szembeni védelemnek az alapját.

A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is. Az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény (*traitement indiciaire*), illetménykiegészítés (*complément indiciaire*) és pótlékok (*indemnités*). Az első a besorolás függvénye, és a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás (*indemnité de résidence*), családi pótlék (*supplément familial de traitement*) stb. Idetartozik még a betöltött munkakör sajátosságait, például nagyobb felelősséget elismerő juttatás (*nouvelle bonification indiciaire*), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, és egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.³⁵ A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

A mesterségesen kialakított besorolási osztályok, fokozatok szerinti illetmények egyfajta *absztrakciót* tükröznek, és emiatt általában egyrészt nem követik a munkaerőpiaci viszonyok változását, másrészt nem differenciálódnak a munkaköri sajátosságok szerint. A rendszer emiatt rugalmatlan, és nem motivál a jobb munkavégzésre.

4. KÍSÉRLET A MUNKAKÖRI ÉS A KARRIERRENDSZER ÖTVÖZÉSÉRE

A jelenlegi rendszer életbelépése óta a legjelentősebb reform javaslat, az úgynevezett *fehér könyv* (*Livre blanc sur la fonction publique*) 2008-ban látott napvilágot. Az időpont nem véletlen, mivel a pénzügyi, gazdasági válság ekkor kényszerítette ki, hogy a döntéshozók konkrét lépéseket tegyenek a versenyképesség lerontása nélkül hosszú távon finanszírozhatatlan közszektor gyökeres átalakítására. Jelentőségét az adta, hogy a közszolgálat alapintézményeit kívánta megváltoztatni, ha úgy tetszik eltörölni, s egy olyan rendszert bevezetni, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet.

A javasolt reformintézkedéseket végül nem valósították meg, amely döntően annak is volt köszönhető, hogy időközben a széles körű szakszervezeti támogatással rendelkező baloldali kormány került hatalomra. Ennek ellenére érdemes néhány részletére kitérni, két okból. Egyrészt a javasolt új konstrukció *vegyesen* alkalmazza a karrier- és munkaköri elemeket, és ennek módja különösen érdekes lehet számunkra, másrészt jó néhány

³⁵ *Livre blanc... i. m.*, 139.

HR-működést érintő javaslata – a terv kudarca ellenére – fokozatosan beépült a gyakorlatba, amely arra jó példa, hogy az előmeneteli és díjazási rendszer *strukturális átalakítása nélkül* hogyan tehető fokozatosan munkaköralapúvá a személyügyi tevékenység.

4.1. *Diagnózis*

Az anyagban megfogalmazott diagnózis kiindulópontja, hogy 10 éves időtávon belül mintegy 1,5 millió köztisztviselő utánpótlásáról kell gondoskodni az állam számára is egyre nagyobb versenyhelyzetet teremtő munkaerőpiacon. Ez a kihívás azonban nemcsak *kvantitatív* jellegű, hanem *kvalitatív* is. Nem pusztán arról van szó, hogy a közigazgatás képes-e pótolni a tömeges nyugdíjba vonulások miatti hiányt, hanem arról is, hogy az újonnan belépők felkészültsége, kompetenciája eléri-e azt a színvonalat, amely szükséges a közigazgatás megújításához, illetve a kitűzött feladatok professzionális végrehajtásához.³⁶

Az anyag részletesen sorra veszi a rendszer hatékonyságát lerontó diszfunkcionális elemeket. Az elmúlt 20 évben indult reformokat blokkoló korporatizmust, az ösztönzést, felelősségvállalást lerontó díjazási rendszert, a mobilitás hiányát – amely miatt a növekvő állami feladatokat sokszor nem a személyi állomány átcsoportosításával, a létszámstruktúra kiegyenlítését szolgáló racionalizálással, hanem a létszám növelésével oldották meg –, valamint a személyügyi tevékenység uniformizált jellegét. Ezek mind működési problémák, amelyek nem minőségi, hanem *hatékonysági krízist* okoznak. Ez azt jelenti, hogy elsősorban nem a nyújtott szolgáltatások színvonalával, hanem a rendelkezésre álló humán erőforrás nem megfelelő felhasználásával van baj, amely ráadásul igen magas költség ráfordítással jár. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a hatékonysági válság később nem fordulhat át minőségi válsággá.³⁷

4.2. *Corps-ok megszüntetése, valamint munkaköralapú besorolási, előmeneteli és díjazási rendszer*

Az említett diszfunkciók közül az anyag legjelentősebb problémának a korporációs mechanizmust tekinti, amelynek orvoslására az anyag radikális megoldást javasol. Olyan megoldást, amely vegyesen tartalmazza a karrier- és a munkaköri elemeket. A karrier azonban – szemben a jelenlegi helyzettel – sokkal inkább a munkakörtől, mint a hagyományos besorolástól függ. Ehhez azonban meg kell szüntetni a *corps*-ok jelenlegi rendszerét, amelyhez vezető úton első lépés a *corps*-ok fúziója. Ehhez azt javasolja, hogy a mintegy 700 *corps*-ot korlátozott számú, speciális jogállású munkaköri osztályokba (*cadre statutaire, cadre d'emploi*) vonják össze. A specialitás – többek között – abban nyilvánulna meg,

³⁶ Uo., 96.

³⁷ Uo., 98.

hogy az adott osztályba való besorolás képzettségi és munkaköri feltételeit a jogszabály osztályonként eltérően állapítaná meg. Vagyis világosan látni lehetne, hogy milyen képzettséggel és munkakörrel kell rendelkezni az egyes osztályokba való besoroláshoz. Az új rendszerben ezért a képzettség és a ténylegesen betöltött funkció válik meghatározóvá. Ha megint csak a magyar kategóriákkal szeretnénk a lényegét megragadni, akkor leginkább azt a Hszt.³⁸ besorolási és előmeneteli struktúrájához lehetne hasonlítani, amelyben a besorolási kategóriák felelnek meg a munkaköri osztályoknak.

A munkaköri osztályokon túlmenően négy képzettségi kategóriát is javasol bevezetni az anyag. Az I. kategória a fizikai munkakörök ellátásához szükséges képzettséget (*certificat d'aptitude professionnelle, brevet d'études professionnelles*), a II. kategória az érettségit, a III. kategória az alapképzésben (*licence*), a IV. kategória a mesterképzésben megszerzhető képzettséget írta elő. Külön kategóriát hoznának létre a vezetők és a magánszférából érkező szakértők számára. Ebbe az V. kategóriába szerződéssel lehetne bekerülni és a vezetői funkció megszűnése esetén a köztisztviselő visszakerülne eredeti képzettségének megfelelő kategóriába. Mindegyik munkaköri osztályt valamelyik képzettségi kategóriába sorolnák, vagyis a munkaköri kategóriák is – hasonlóan a *corps*-okhoz – egy hierarchikus rendszert alkotnának.

A javaslat szerint az új illetményrendszer *vegyesen* épülne a besorolásra és a munkakörre. Az előbbit az új munkaköri osztályban szerzett besorolási fokozatától függően határoznák meg. Az utóbbi kizárólag a betöltött munkakör sajátosságait venné figyelembe. Összegét a munkáltató vezetője állapítaná meg munkakörértékelés (*cotation du poste*), valamint az előre meghatározott követelmények teljesítése alapján. Az első fix értéket jelentene, míg a második összege változó. Ez utóbbi maximális összegét külön megállapodásban rögzítenék (*covention d'affectation*). A megállapodás a munkaköri illetményen kívül tartalmazná a munkaköri feladatokat, célokat, elvárásokat, a munkakör betöltéséhez kapcsolódó képzési igényeket, etikai elvárásokat. A munkáltató a változó „kereseti elem” kifizetéséhez az irányítása alá tartozó köztisztviselőkre számított keret átlagával gazdálkodik. A munkakörhöz igazodó illetmény aránya elérné a 25%-ot.

A javasolt új rendszerben átértelmeződik a karriergondozás. A hagyományos felfogás szerint a karriercél a magasabb besorolási fokozat elérése, illetve magasabb hierarchiájú *corps*-ba való belépés (*concours interne*). Az előmenetelhez meg kell szerezni az előírt szolgálati időt, illetve teljesíteni kell a szükséges vizsgát (*examen professionnel*). Ebben a szisztémában a munkakörnek, illetve a munkaköri követelmények és a köztisztviselő személyes kompetenciái közötti összhang megteremtésének egyáltalán nincs szerepe. Az új szisztémában az előmenetelt két tényező határozná meg, az egyéni értékelés és a munkakör. A magas felelősséggel vagy nehéz munkakörülményekkel járó munkakörök betöltése gyorsított előmenetelre adna lehetőséget. A magasabb munkaköri osztályba sorolást kompetenciáértékelés alapozná meg (*bilan de compétences*).³⁹

³⁸ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

³⁹ *Livre blanc... i. m.*, 137–138.

4.3. Elmozdíthatatlanság helyett rugalmas megszüntetés és létszámtervezés

A javasolt új rendszerben a munkakörbe történő beosztást csak jogszabályban felsorolt esetekben lehet megszüntetni:

- köztisztviselő kérelmére (legalább 3 hónappal korábban be kell jelenteni);
- munkáltató egyoldalúan (szakmai vétség, elégtelen munkavégzés);
- hivatali érdekből történő áthelyezés (*mutation d'office dans l'intérêt du service*).⁴⁰

Külön eljárási rend szerint kezelnék a *strukturális okok*, illetve a szakmai elégtelenség miatti foglalkoztatás megszüntetését. Az előbbi esetben arról van szó, hogy a közigazgatás nem tudja a köztisztviselőt tovább foglalkoztatni az eredeti munkakörében, és ilyenkor három hónapon belül legalább két másik munkakört kell felajánlania, ha a köztisztviselő nem fogadja el a felajánlott munkaköröket, vagy nincs másik felajánlható munkakör, megindul a köztisztviselő *szakmai reorientációja*, amelyről korábban már szó volt. Ha a köztisztviselő munkája nem megfelelő, szakmailag elégtelen, akkor a fegyelmi eljáráshoz hasonló eljárás keretében megszüntetik a jogviszonyát. Erre egyébként már jelenleg is van lehetőség, de a szabályt gyakorlatilag nem alkalmazzák.⁴¹

Ahhoz, hogy a közszolgálat alkalmazkodni tudjon (*adaptabilité*) a környezet változásaihoz, tervezni kell a létszámot és a munkaköri kompetenciákat az előrejelezhető változásokhoz igazodóan. Az ezt szolgáló létszám-, munkakör- és kompetenciatervezési rendszer (*gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences: GPEEC*), valamint a munkaköri kataszter (*répertoire des métiers*) már széles körben alkalmazott eszközök. Az anyag javasolja, hogy készüljön elemzés a közép- és hosszú távon felmerülő kompetenciaigényekről, hangolják össze a három közszolgálati alrendszer munkaköri kataszterét, illetve az egyes munkáltatók – megfelelő módszertani támogatással – készítsék el a munkakörértékeléseket, amelyek lehetővé teszi a munkaköralapú díjazást.

4.4. Szerződéses alkalmazás kiterjesztése és kollektív szerződés bevezetése

A *kinevezés versus szerződés* folyamatosan felveti, hogy indokolt-e elkülöníteni a közszolgálatot. A *fehér könyv* is megfogalmazza ezt a dilemmát. A könyv szerzői szerint stigmaként viseli magán a közszolgálat, hogy különös védeltséget élvez a globalizáció, a pénzügyi, gazdasági válság kockázataival szemben, míg a magánszféra, a társadalom többi része ebben nem részesül, de ez fordítva is igaz, a gazdasági fellendülés hasznaitól is el van zárva.⁴² Kockázatos ez a kettéválasztás, sem a közszolgálat, sem pedig a civil társadalom érdekeit nem szolgálja.

⁴⁰ Uo., 130.

⁴¹ Uo., 131.

⁴² Uo., 100.

Ugyanakkor a szerzők *nem a jogi egységesítésben* látják a megoldást, annak ellenére, hogy erre több külföldi példa is felhozható. Véleményük szerint nem az a valódi kérdés, hogy közjogi vagy magánjogi keretek között szabályozzák-e a köztisztviselők jogállását, hanem az, hogy *milyen tartalommal és módszerekkel* történik a humán erőforrás felhasználása, beszélhetünk-e tudatos és felelős emberierőforrás-gazdálkodásról. A valódi kihívás, hogy függetlenül a szabályozás jellegétől kialakítható legyen mindkét fél – munkáltató, munkavállaló – legitimnek tekinthető érdekei közötti egyensúly. A köztisztviselőnek ahhoz fűződik társadalmilag is acceptálható érdeke, hogy karrierje során vegyék figyelembe egyéni szakmai kompetenciáit és ambícióit, míg a munkáltató abban érdekelt, hogy rendelkezzen azokkal a rugalmas eszközökkel, amelyek folyamatosan biztosítják számára a feladat ellátásához szükséges, megfelelő mennyiségű és minőségű humán erőforrást.⁴³

A fehér könyv szerzőinek álláspontja rendkívül pragmatikus. Azzal, hogy „átlépik” a kinevezés versus szerződés kérdését, azt fejezik ki, hogy ne „ragadjunk le” olyan kérdéseknél, amelyekre nem lehet elvi megoldást találni. Ha figyelembe vesszük a szerződéses alkalmazás sajátosságait Franciaországban, akkor úgy gondolom, van némi alapja ennek a gondolkodásnak. A jogi szabályozás szigorú korlátokhoz köti a szerződést. Külön jogszabály sorolja fel az érintett szerveket, ahol bizonyos álláshelyeket szerződéssel is be lehet tölteni.⁴⁴ A jogi szabályozásban csak olyan álláshelyek szerepelhetnek, amelyek megfelelnek a szerződéses alkalmazás feltételeinek, ellenkező esetben a *Conseil d’Etat* megsemmisítheti a jogszabályi rendelkezést. A szigorú korlátok ellenére a személyi állomány több mint 20%-át alkalmazzák szerződéssel. Van olyan tárca, ahol ez az arány az 50%-ot is meghaladja, de még a hadseregben is hasonló aránnyal találkozunk.⁴⁵

Ugyanakkor – teszük hozzá a fehér könyv szerzői –, ha el is fogadjuk, hogy nem lehet elvi alapon kialakítani a duális rendszert, ez még nem jelenti azt, hogy elfogadjuk a rendezetlenséget. Olyan szabályozásra van szükség, amely nem egymással szemben, hanem egymás kiegészítéseként határozza meg a két jogintézményt.

A fehér könyv javaslata szerint a közhatalmi tevékenységgel járó munkakört – fő szabályként – továbbra is kinevezéssel lehet betölteni, de kiegészítő jelleggel sor kerülhet közszolgálati szerződés (*contrat de droit public*) alkalmazására is. Minden más pozícióba – fő szabályként – szintén csak kinevezni lehet, de kiegészítő jelleggel munkaszerződést is lehet kötni. A kiegészítő jelleg azokat az eseteket takarja, amikor a rugalmasság a közszolgálat alkalmazkodását, illetve folyamatos működésének fenntartását szolgálja. Ezek a következők:

⁴³ *Livre blanc... i. m.*, 101.

⁴⁴ Décret n°84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l’Etat prévue au 3° de l’article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat.

⁴⁵ *Livre blanc... i. m.*, 102., 109.

- alkalmoszerűen felmerülő igények: például szezonálisan megnövekedő munkateher, vagy a munkaképesség átmeneti hiánya miatti helyettesítés;
- hosszú távú karrierperspektíva hiánya: bizonyos esetekben a kimagasló fizikai igénybevétel miatt nincs lehetőség évtizedeken keresztül valakit szolgálatban tartani, például a hadseregéni;
- pontosan definiálható, a közszolgálatban ritkán előforduló technikai kompetenciák iránti igény: strukturális vagy konjunkturális okai lehetnek annak, hogy bizonyos szakértelmet nem lehet a hagyományos módszerekkel megszerezni;
- a közszolgálat és a magánszféra közötti mobilitás elősegítése: a munkaerőpiaci versenynek leginkább kitett szakképzettség, szakmai tapasztalat megszerzése, illetve megtartása indokolja a rugalmasságot;
- bizonyos társadalmi csoportok belépésének támogatása: ma már általánosan elfogadott, hogy a közigazgatás akkor tud „közelebb kerülni” a helyi lakosság igényeihez, ha leképezi a mikrokörnyezet társadalmi összetételét, vagyis olyan személyek is találhatóak az apparátusban, akik ebből a környezetből érkeznek, s mint ilyenek jól ismerik az emberek problémáit. Ezt az igényt szintén csak rugalmas eszközökkel lehet kielégíteni.⁴⁶

A javaslatok azonban itt nem álltak meg, megfogalmazódott a *kollektív szerződés* bevezetésének igénye is, elsősorban a szerződéses állomány tekintetében, de a kollektív tárgyalásokat a kinevezett köztisztviselőkre is kiterjesztené a jogviszony materiális jellegű elemeivel kapcsolatban (munkaidő, díjazás, képzés stb.) Ehhez át kell alakítani az érdekegyeztetés rendszerét is, meg kell teremteni a kollektív tárgyalások fórumrendszerét.

5. VISSZATÉRÉS A GYÖKEREKHEZ?

A fehér könyvben foglaltakat – mint ahogy korábban említettem – végül nem valósították meg. Ebben szerepet játszott, hogy egyrészt a politika nem vállalta fel a változásokkal szükségszerűen együtt járó konfliktusokat, másrészt időközben megváltozott a kormány politikai színezete. A hatalomra kerülő baloldali kormányt támogató szakszervezetekkel szemben nem lehetett megvalósítani a közszolgálat alapintézményeit átalakító reformot, amely nagyobb mozgásteret engedett volna a közigazgatásnak mint munkáltatónak a közszféra szerkezeti átalakításához.

Új stratégia⁴⁷ született a közszolgálat megreformálására, amely a fehér könyvben meghatározott legfontosabb kérdésekben visszalépést hozott, illetve az 1946-ban lefektetett alapok megerősítését jelentette.⁴⁸

⁴⁶ *Livre blanc... i. m.*, 111–112.

⁴⁷ *Rapport sur la fonction publique* présenté par Bernard PÉCHEUR, Président de section au Conseil d'Etat, 2013.

⁴⁸ Az 1946. október 19-i státusz törvény az alapja a modernkori közszolgálat szabályozásának. Azokat az alapelveket fogalmazta meg, amelyeket a későbbi szabályozások is megőriztek. Ugyanakkor a szabályozás csak az ál-

A stratégia legfontosabb megállapítása, hogy a francia közszolgálat továbbra is speciális státuszra, karrierrendszerre és egységes szabályozásra kell hogy épüljön, mert ez a választás ma is helytálló. A tradíció, a köztisztviselők erős kötődése a státuszhoz, a karrierintézményeket megőrző ciklusokon átívelő politikai konszenzus, valamint az a körülmény, hogy az EU-tagállamok többségében tiszta vagy vegyes formában, még mindig karrierelvek szerint működik a közszolgálat, ezt a választást erősíti meg.⁴⁹

A speciális státusz megszüntetése és a közszolgálati alkalmazás szerződéses alapokra helyezése olyan „előnyökkel” járna, amelyek inkább csak elméletiek, illetve nem valóságok. A strukturális okok miatti létszámcsökkenésre és elbocsátásra már a jelenlegi jogi keretek között is lehetőség van (*loi de dégagement des cadres*), ezért az általános munkajogi szabályok nem hoznának nagyobb rugalmasságot. A szabályozás egységesítésétől várt nagyobb mobilitás a magán- és a közszektor között sem következne be, mert az egységes szabályozás ellenére a két szektor közötti szervezeti, működési és kulturális különbségek továbbra is fennmaradnának. A közszolgálati professzionalizmus ugyanis azt jelenti, hogy a speciális közszolgálati feladatokra választják ki, illetve képzik a személyi állományt. Ez a specialitás a státusz egységesítésével még nem fog megszűnni. S végül a szerződéses alkalmazás olyan személyzeti igazgatási eszközöktől (például egyoldalú munkakör-módosítás, kötelező „át-helyezés”) fosztaná meg a közizgatást, amelyek idegenek a szerződéses kapcsolatoktól.⁵⁰

A stratégia a *vegyes rendszerrel* sem ért egyet. Visszaül a fehér könyvre, hogy nincsenek elvi alapjai a kinevezés és szerződés közötti elhatárolásnak. A kinevezés korlátozása a regális funkciókra azzal járna, hogy mintegy 4,5 millió köztisztviselőnek szűnne meg a speciális státusza, vagyis a létszám csaknem 90%-át „szerveznék ki”. A német modell szerinti kettéosztást sem tartja kivitelezhetőnek, mert blokkosítja az állományt, s a kétféle jogállás „együttélése” ugyanazon szervezetnél akadályozza az egységes működést, a rendszeren belüli mobilitást.⁵¹

Mindezek alapján a szerződéses alkalmazás csak kivételes lehet a közszolgálatban, ezért meg kell szüntetni az egyre növekvő tendenciáját.

A stratégia a felől sem hagy semmi kétséget, hogy a karrierrendszer logikájának kell érvényesülnie a munkaköri gondolkodással szemben, amely azt is jelenti, hogy a besorolás és a munkakör szétválasztásának garanciái továbbra is sérthetetlenek. Az életpályának az érdemre és a megszerzett tapasztalatokra kell épülnie. Ebben a rendszerben a képzés mint előmeneteli feltétel kulcsszerepet játszik. Csak a hosszú távú karrier lehetőségétől várható a tartós elköteleződés, amely nem gyengesége, hanem erőssége a francia közszolgálatnak.⁵²

lami köztisztviselőkre vonatkozott. A jelenleg hatályos törvény tovább finomította az alapkonceptiót, és a rendelkezéseket egyformán kiterjesztette az állami (*fonction publique d'État*), önkormányzati (*fonction publique territoriale*) és egészségügyi (*fonction publique hospitalière*) köztisztviselőkre.

⁴⁹ Uo., 66.

⁵⁰ Uo., 67.

⁵¹ Uo., 68–69.

⁵² Uo., 71.

Bár a stratégia számúzta a munkaköri szemléletet a jogi szabályozásból, a munkaköri gondolkodás egyre nagyobb teret nyert a HR működésében.

6. STRATÉGIAI HUMÁNERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS

6.1. Fejlődési szakaszok

A francia közszolgálat működtetésének munkakör- és stratégiai alapúvá tétele már egy régóta tartó folyamat. Három, egymásra épülő fejlődési szakaszon ment keresztül.

Időben először a személyügyi igazgatás (*gestion administrative des personnels*, rövidítve: GAP) alakult ki, amely egyidős a *corps*-ok rendszerével. A jogszabályok által meghatározott munkáltatói intézkedések meghozatalával kapcsolatos előkészítési és végrehajtási eljárások működtetését jelenti (besorolás, minősítés, áthelyezés stb.).

A hosszú távú létszámtervezés iránti igény hozta létre a létszám-, munkakör- és kompetenciamenedzsment-rendszert (*gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*, rövidítve: GPEEC), amely több évre szólóan biztosítja:

- a szervezet adott időpontban aktuális létszámának, munkaköreinek és kompetenciáinak leírását,
- mindezek rövid, közép-, illetve hosszú távú tervezését;
- a létszámmal, a munkakörökkel, illetve a kompetenciákkal kapcsolatos igények vizsgálatát és a stratégiai fejlesztési célok meghatározását, valamint
- a rendelkezésre álló erőforrások és a szervezet jövőbeni igényei közötti eltérések elemzését;
- a létszámtervezésének összekapcsolását a stratégiai célokkal a stratégiai emberierőforrás-menedzsment (*gestion prévisionnelle des ressources humaines*, rövidítve: GPRH) biztosítja, amely
- a szervezetrendszer, a feladatok és az erőforrások előrelátható fejlődését figyelembe vevő HR-politika stratégiai célkitűzéseire, valamint a GPEEC kvalitatív és kvantitatív adatainak elemzésére épül;
- lehetővé teszi a GAP körébe tartozó munkáltatói intézkedések tervezését, mint például besorolás, képzés, kiválasztás, díjazás stb.⁵³

A GPRH jelentősége különösen a változó szervezeti és működési környezetben mutatkozik meg (például a kormányzati struktúra átszervezése esetén), mert lehetővé teszi a HR-gazdálkodás alkalmazkodását a változó szakpolitikai stratégiákhoz. A változások a munkaerő átcsoportosítását teszik szükségessé. Bizonyos területeken többletigényt támasztanak, míg máshol leépítéssel járnak. Bármelyik módját is válasszuk az igények kielégítésének

⁵³ *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016. 9–10.

(mobilitás, kiválasztás, továbbképzés), ismernünk kell a szervezet közép- és hosszú távú, valamint az egyének fejlesztési igényeit. A GPRH ennek megismeréséhez nyújt támogatást.⁵⁴

A GPRH valójában egy kockázatkezelési rendszer, amely felméri a szervezeti és egyéni szintű kockázatokat, ha szervezeti és egyéni igények kielégítése elmarad. Így például bizonyos kockázatot jelent, ha a feladatok ellátatlanul maradnak (akár mennyiségi vagy minőségi hiány következtében), illetve ha az egyén képességeinek kihasználatlansága miatt alulmotiválttá válik.

Minden olyan tény, körülmény kockázatnak tekinthető, amely hátrányosan érinti a feladatok ellátására létrehozott szervezet kapacitását, valamint céljainak elérését. A rendszer nemcsak kimutatja a kockázatokat, hanem azok között – bekövetkezésük valószínűsége, valamint hatásuk alapján – prioritási sorrendet is felállít.

A személyügyi tevékenység fentiekben bemutatott fejlődése azonban nem jelenti az egyes „minőségi szintek” meghaladását, s bármelyik tevékenységtípus szükségtelessé válását. S bár mindhárom tevékenységnek önálló célja van, egymásra épülnek, illetve egymást kiegészítik. Koherens, egységes rendszerük valamennyi HR-folyamatot teljeskörűen átfogja (*missions-processus de la gestion des ressources humaines*).

A stratégiai HR-menedzsment nélkülözhetetlen eleme a munkakör. Már a '90-es évek elején nyilvánvalóvá vált, hogy a tervezéshez nem elegendő a státuszszabályokból folyó előmeneteli jogok és kötelezettségek figyelembe vétele, hanem szükség van a feladatok és a munkakörök jobb megismerésére is. Ehhez viszont ki kellett alakítani azt az egységes módszert, amelynek segítségével összehasonlíthatóvá tehetőek a munkakörök.⁵⁵

Az ezredfordulóra elkészült a tervszerű HR-gazdálkodás első módszertani útmutatója, és 2005-ben összeállították a referenciamunkakörök (*emploi-référence*) első kataszterét (*répertoire interministériel des métiers de l'Etat: RIM*), amely alapját képezi a munkakör-alapú, stratégiai emberierőforrás-gazdálkodásnak. Egységes eszközt nyújtott a munkakörök „elemzéséhez” és kategorizálásához, illetve segítette az egymáshoz közel álló, de különböző minisztériumoknál kialakított munkakörök azonosítását, s így megteremtette a minisztériumok közötti mobilitás, átjárhatóság előfeltételét.

Kétféle munkakört érintett különösen. Az úgynevezett támogató munkaköröket (*fonctions-supports*), illetve azokat, amelyek betöltéséhez ugyan más és más technikai ismeretre van szükség, de hasonló szociális kompetenciákra (például valamely szakterület felügyelete, ellenőrzése).⁵⁶

⁵⁴ Uo., 12.

⁵⁵ JEANNOT, Gilles: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires: la progressive émergence de la notion de «métier» dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, Vol. 116, No. 4, 2005, 595–608., 596.

⁵⁶ Uo., 604.

A munkaköralapú HR-gazdálkodás útjára elsőként a Honvédelmi Minisztérium lépett. Ennek két oka volt. Egyrészt a személyi állomány erős földrajzi mobilitása miatt tervezni kellett az utánpótlást, s ez a munka összetettségét, módszerét tekintve meghaladta a nyugdíjazás miatt kieső köztisztviselők pótlásához szükséges rutinszerű tervezés kereteit. Másrészt a hivatásos állomány egyes tagjainak fizikai, egészségügyi vagy karrierbeli okok miatti „civilizáció” megkövetelte, hogy erre a célra civil munkaköröket alakítsanak ki és fenntartsanak. Ilyen körülmények között megkerülhetlenné vált a munkakörök tervezése.⁵⁷

A munkakörközpontú szemlélet elindításában jelentős szerepet játszott a *Conseil d'Etat* egy 2003-ban közzé tett jelentése is.⁵⁸ Eszerint a közszolgálati reform központi kérdése, hogy rendelkezésre álljanak azok a keretek, amelyek biztosítják a humán erőforrás, a feladatok, a munkakörök, illetve a szakképzettségek egymáshoz kapcsolását.⁵⁹ A jelentés többször is hangsúlyozza a munkaköri profilok jelentőségét a munkaköri követelmények és a kiválasztott személyek kompetenciái közötti kapcsolat megteremtésében.⁶⁰ Ebben az anyagban fogalmazódott meg először – a fehér könyvben már említett – a köztisztviselő és a munkáltató közötti munkaköri megállapodás (*contrat d'affectation sur emploi*) gondolata, amely lényegében vegyes jellegűvé tenné a köztisztviselő és a munkáltató közötti jogi kapcsolatot, mivel a normatív szabályok mellett egyéni megállapodás is tartalmazna olyan rendelkezést, amely foglalkoztatási feltételek szabályozására vonatkozna.

6.2. Stratégiai tervezés folyamata és a tervezés eszközei

A GPRH folyamatának öt szakasza különböztethető meg: rendelkezésre álló humán erőforrás felmérése, természetes fejlődésének előrejelzése, stratégiai célokhoz kapcsolódó humán erőforrás igény meghatározása, jövőbeni humán erőforrás és a humán erőforrás-igény közötti különbség diagnózisa, HR-akciótervek, visszacsatolás.⁶¹

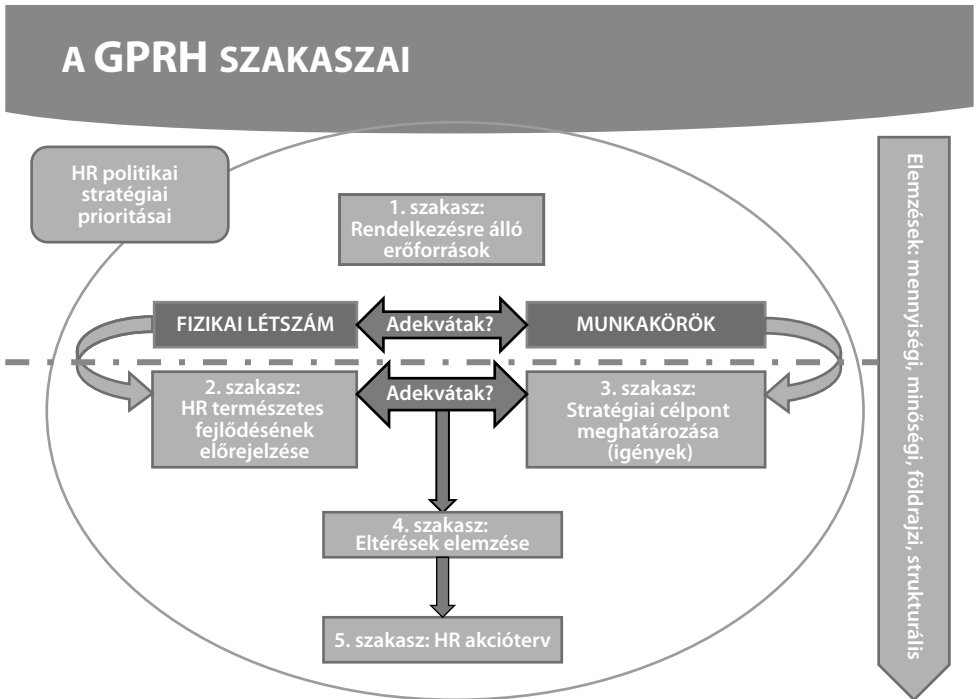
⁵⁷ Uo., 600.

⁵⁸ Conseil d'État: Perspectives pour la fonction publique. In: *Rapport public 2003. La documentation française*, 2004. 229–386.

⁵⁹ Uo., 302.

⁶⁰ Uo., 303.

⁶¹ *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016, 31–38. Lásd még HAZAFI Zoltán: A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2, 48–83.



1. ábra • A GPRH szakaszai

(Forrás: saját szerkesztés a hivatkozott szakirodalmak alapján.)

A GPRH eredményes működtetése azonban nagy mennyiségű és összetett adatokat, információkat igényel a személyi állományról és a munkakörökről egyaránt. Ennek kielégítését szolgálják a minisztériumokban az egyes személyügyi tevékenységekhez (például személyügyi alapnyilvántartás, továbbképzés, illetményi számfejtés, kiválasztás stb.) kapcsolódó személyügyi adatbázisok. Korábban ezek önállóan, egymástól elszigetelten működtek, később azonban az egyes rendszerek interoperabilitásának megteremtésével integrált rendszerré kapcsolódtak össze, külön erre a feladatra felállított központi hivatal (*Centre Interministériel de Services Informatiques en matière de Ressources Humaines*, a továbbiakban: CISRIH) közreműködésével. Ennek eredményeként olyan modulszerűen felépülő, integrált emberierőforrás-gazdálkodási információs rendszerek (*systèmes d'information sur les ressources humaines*) jöttek létre a minisztériumokban, amelyek központjában a személyügyi alapnyilvántartás áll. Ebből szolgálják ki magukat az egyes modulok, és veszik át a számukra szükséges adatokat. Így a személyügyi adatok rögzítésére, kezelésére,

aktualizálására egy helyen kerül sor, és a különböző adatigények kielégítése egységesen, ugyanabból az adatbázisból történik.⁶²

A GPRH működtetését különböző eszközök támogatják: munkaköri kataszterek, összkormányzati munkaköri kompetencia szótár (*Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'Etat*, a továbbiakban: DICo), munkaköri megfeleltetési táblák (*tables de correspondance des métiers*), kritikus kompetenciák azonosításának eszközei (*outils d'identification des compétences critiques*).⁶³

A munkakörök egységes nyilvántartása, osztályozása, karbantartása több szinten kezelt, egymásra épülő kataszterekből áll. A tényleges munkakörök kialakítása a minisztériumok szintjén történik. A szervezeti egységek készítik el a munkaköri leírásokat (*Répertoire des fiches de poste*, a továbbiakban: RFP), amelyek figyelembevételével, az egymással rokon munkaköröket a minisztérium szintjén úgynevezett munkakörtípusokba sorolják (*Répertoire ministériel des emplois*, a továbbiakban: RME). A minisztériumi munkakörtípusok egységesítését az úgynevezett összkormányzati munkaköri kataszter (*Répertoire interministériel des métiers de l'Etat*, a továbbiakban: RIME) segítségével biztosítják. A RIME kataszterben nem valóságos, hanem úgynevezett referenciamunkakörök szerepelnek, amelyeket minisztériumi szakértőkből álló munkacsoport dolgozott ki a feladatok, tevékenységek szempontjából egymáshoz közel álló munkakörök jellemzői alapján. Tehát egy referenciamunkakör több közös jellemzővel rendelkező munkakört (ezek együttesen munkakörtípusok) fog át. A kataszter jelenleg 261 referenciamunkakört tartalmaz, de számuk rendszeresen változik, attól függően, hogy újat hoznak létre vagy régít megszüntetnek. A referenciamunkaköröket funkcionális területenként (*domaines fonctionnels*) csoportosították, amelynek köszönhetően egy csoportba kerültek az ugyanazt az állami funkciót szolgálók. Pillanatnyilag 26 funkcionális területet különböztetnek meg, három kategória szerint: stratégiai, operatív, támogató funkció.⁶⁴

Stratégiai funkcionális terület: közpolitikák kidolgozása és irányítása, valamint közpolitikák elemzése, értékelése. Ide azok a referenciamunkakörök tartoznak, amelyek célja, hogy meghatározzák, irányítsák, megvalósítsák a szakpolitikákat kormányzati szervezeti keretek között. Ilyen például a szakértő-tanácsadói (*conseiller-expert*) referenciamunkakör, amelynek betöltője, független és megbízható szakvéleményt ad – akár saját kezdeményezésre is – speciális jogi, költségvetési vagy egyéb szakterületen a döntéshozó számára, hogy az teljes körű rálátással rendelkezzen a szakterület összefüggéseiről, perspektíváiról, valamint tervezett döntésének lehetséges következményeiről.

A referenciamunkakör főbb tevékenységei: a szükséges információk felkutatása és felhasználása, környezet és szakpolitika elemzése, diagnózis készítése, a civil társadalom folyamatos figyelemmel kísérése, stratégiai javaslatok készítése, kellően megindokolt javaslat készítése stratégiai irányokra, lehetséges alternatívák és következmények bemutatásával, kapcsolattartás a közhatalom képviselőivel, a köz- és magánszektor vezetőivel.

⁶² *La gestion prévisionnelle... i. m.*, 41–42.

⁶³ Uo., 47.

⁶⁴ Uo.

Ehhez a következő kompetenciákra van szükség: komplex anyagok áttanulmányozása, szintetizálása, felhasználása, innovatív és tartós megoldások kidolgozása, megvalósításuk előfeltételeinek meghatározása, társadalom- és gazdaságpolitikai kérdések jelentőségének felismerése, kezdeményezés érzékeny és sürgető megoldást igénylő kérdésekben, felelősségvállalás, intellektuális függetlenség, írásbeli és szóbeli kifejezőkészség. A munkakör betöltéséhez szükséges szakmai elvárások: interdiszciplináris ismeretek, szakterületének ismeretei, vállalkozások, közintézmények működésének, szakszervezetek működésének ismerete, angol nyelvtudás.⁶⁵

17 operatív funkcionális területet különböztetnek meg: ezek közé tartozik például a diplomácia, biztonság, védelem, igazságszolgáltatás, közoktatás, szakképzés, felsőoktatás, kutatás stb.

A referencia-munkakörök egyúttal igazodási pontot is jelentenek ahhoz, hogy a minisztériumok a saját valós munkaköreikből összeállított munkakörtípusokat besorolják az egyes referencia-munkakörökhöz. Így a tényleges elnevezéstől függetlenül, részletes vizsgálat nélkül összkormányzati szinten kialakítható egy olyan egységes munkaköri kataszter, amely valamennyi munkakört tartalmazza.

7. TANULSÁGOK

A fehér könyvben szereplő radikális átalakítási tervek a politikai, gazdasági, bürokratikus elit és a szakszervezetek közötti kényes és törekeny egyensúlyt veszélyeztették. A létszám racionalizálásával, illetve az ezeket elősegítő rugalmas státuszszabályok bevezetésével eleve szembehelyezkedtek a szakszervezetek. A közszolgálat megkülönböztetett helyzetének, előjogainak felszámolása viszont már a közszolgálati elitet is arra készítette, hogy kihátráljon a tervek mögül.⁶⁶ A reformok eddig nem voltak képesek túllépni azon a határon, amikor a változások már az állam legmagasabb szintjeit érintenék.⁶⁷

A politikai egyensúly megőrzésének jelentőségét mutatja a létszámcsökkentés miatti jogviszony-megszüntetés rugalmasabbá tétele. Annak ellenére, hogy már a jelenlegi törvényi szabályozás is lehetővé teszi a létszámleépítést parlamenti döntéssel, a kormány saját hatáskörében próbálta megtartani a szervezetrendszer átalakításával szükségszerűen együtt járó létszám-racionalizálási intézkedéseket. Ebből a célból fogadtatta el a törvényhozással a *réorientation professionnelle* jogintézményét, amely lehetőséget nyújtott volna a rugalmas áthelyezésre és szükség esetén az elbocsátásra. Ennek a módosításnak nem az volt a rendeltetése, hogy jogcímet teremtsen a strukturális okok miatti felmentésre, hanem hogy a közigazgatás és a létszám átalakítását kivegye a *politikai erőteréből*, s kizárólag szakmai-politikai

⁶⁵ *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010, 40.

⁶⁶ JEANNOT, Gilles – ROUBAN, Luc: *Changer la fonction publique*, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 665–672., 666.

⁶⁷ Uo., 667.

kérdésként kezelje. Ha a létszámmal kapcsolatos döntések decentralizáltak, a szervezetek szintjén születnek, könnyebb érvényesíteni a hatékonysági szempontokat is.

A közszolgálat derogációja kapcsán valójában az a dilemma fogalmazódik meg, hogy az állam személyügyi tevékenységét *közjogi-államszervezési* vagy pusztán *menedzsment-technikai* kérdésként kezeljük. Az utóbbi mellett szóló érvként szokták felhozni a nagyobb hatékonyságot. Ugyanakkor a „normalizált” közszolgálati rendszerek nagyobb hatékonysága nem igazolható. A közszolgálati bérekre fordított költségek aránya az összes közigazgatási költségeken belül Franciaországban csaknem az OECD-átlagának (1,2%) megfelelő mértékben csökkent 2007 és 2015 között (1,1%). Ezzel szemben Ausztriában kisebb mértékben csökkentek a bérköltségek (0,4%), Svédországban viszont minimálisan növekedtek (0,1%). 2015 után Franciaországban stagnáltak a bérek, míg a közjogi deregulációvak érintett országokban lassú növekedés volt tapasztalható a bérköltségekben.⁶⁸

Az okok között szerepet játszhat, hogy a közszolgálat közelítése a versenyszférához a bérek növekedését is eredményezi, hiszen a közszolgálat zártságának megszüntetése, munkaerőpiaci liberalizálása azzal a következménnyel is jár, hogy a kereslet-kínálati viszonyokhoz a közszolgálatnak is alkalmazkodnia kell. A versenyszféra magasabb keresetei a közszolgálati béreket felfele húzzák.⁶⁹

A Világbank jelentései sem igazolják a kormányzati eredményesség növekedését azokban az országokban, ahol megszüntették a közszolgálat speciális helyzetét, sőt inkább csökkent az indikátor értéke, szemben Franciaországgal, ahol növekedett.⁷⁰

A kinevezés és a szerződéses alkalmazás szétválasztásának elvi alapokon történő megoldatlansága arra utal, hogy a különbségtételnek nincsenek valódi indokai, ezért célszerűbb a homogén rendszer, legyen szó kinevezésről vagy szerződésről.

A fehér könyv összességében a munkaköralapú rendszerre való áttérés programja. Valódi paradigmaváltás. Ugyanakkor nem szünteti meg a szenyoritást, megőrzi a karrierelemeket is. A karrier- és munkaköri rendszer sajátos ötvözetét vázolja fel. Kudarcaiban nemcsak a fentiekben említett politikai okok játszottak szerepet, hanem az is, hogy a francia közszolgálat még nem készült fel a munkaköri szemlélet befogadására. A változás azonban ezen a területen is jól érzékelhető. Folyamatosan jelennek meg a munkaköralapú stratégiai humánerőforrás-gazdálkodás kormányzati módszertani anyagai. Fejlesztik a személyügyi tevékenységet, támogatják a humán szakemberek képzését. A paradigmaváltás csak akkor lehet sikeres, ha a változáshoz szükséges valamennyi feltétel teljesül. Ehhez nem elegendő a rendszer megváltoztatása és a jogszabályok megalkotása. Szükség van arra is, hogy az új eljárások, technikák beépüljenek a mindennapi működésbe.

A francia közszolgálati reformnak vannak kifejezetten nekünk szóló tanulságai is.

A francia közszolgálat a paradigmaváltás folyamatát éli, ahogy a magyar is. Még akkor is, ha a mi esetünkben nehezen értelmezhetők a változás koncepcionális irányai. A változások ugyanis gyakran ellentétesek egymással. A „francia út” tapasztalatai azonban kiváló

⁶⁸ OCDE: *i. m.*, 85.

⁶⁹ JEANNOT-ROUBAN: *i. m.*, 667.

⁷⁰ Uo., 668.

lehetőséget teremtenek arra, hogy az ellentmondásokat feloldjuk. Ennek illusztrálásához nézzük az állami tisztviselői törvény új előmeneteli és díjazási szabályait.

Az állami tisztviselői törvény gyökeresen szakított a korábbi előmeneteli és díjazási szabályokkal. Rendkívül szélesre nyitott bérsávokat állapított meg, ugyanakkor eltörölte a fizetési fokozatokat, és ezzel kiiktatta a szolgálati időn alapuló előmenetelt. A bérsávokon belül a munkáltató – a teljesítményértékelést, a tisztviselő munkakörének sajátosságait, valamint szakmai kompetenciáit figyelembe véve – szabadon állapítja meg a tisztviselő illetményét.

Az új szabályok következtében a rendszerből eltűnt az állandóság és a kiszámíthatóság, a karrierrendszer egyik lényeges eleme. Gyengültek a törvényi garanciák is, mivel éveken keresztül csak az alsó sávra szerez törvény által védett jogot a tisztviselő. A differenciálás alapja – többek között – a munkakör és a kompetencia, de a munkakörök és munkakör-értékelés szabályozásáról egyáltalán nem esik szó, ezért a sávon belüli illetmény összegéről a munkáltató dönt mérlegelési jogkörében. Ez esetenként mintegy 60%-os differenciálást tesz lehetővé. További differenciálást jelent a „kiemelt ügyintézői” besorolási kategória, amely egy gyorsított előmenetelt biztosít, ha azt – többek között – a munkakör, tapasztalat, illetve a munkavégzés körülményei indokolják. Ugyanakkor a „kiemelt” körülmények fennállását itt sem kell erre irányuló eljárásrend szerint igazolni. A döntést a munkáltató mérlegelési jogkörében hozza meg. Ez még tovább növeli a 60%-os differenciálási lehetőséget.

Mindezek orvoslására lehetne alkalmazni a fehér könyvben javasolt beosztási megállapodást (*covention d'affectation*). Ebben a munkaköri illetményen kívül előre meg lehetne határozni a munkaköri feladatokat, célokat, elvárásokat, sajátos munkavégzési körülményeket, kompetenciákat, a munkakör betöltéséhez kapcsolódó képzési igényeket, etikai elvárásokat.

Ha leegyszerűsítjük a modellt, akkor ez azt jelentené, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókról szóló törvény zártabb előmeneteli szabályait összekapcsoljuk az állami tisztviselői törvény rugalmasabb előmeneteli rendszerével.

Ugyanakkor egy megállapodás nem pótolhatja a munkaköri katasztert. Ennek kialakításához szintén mintaként lehet figyelembe venni a bemutatott francia munkaköri kataszteri rendszert, annak metodikáját, folyamatos fejlesztését. Ennek eredményeként nemcsak a díjazás, hanem a többi HR-funkció is munkaköralapúvá tehető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERTHÉLEMY, Henry: *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e ed. Paris, 1933.
2. *Comment Macron veut-il moderniser l'administration?*. Forrás: www.slate.fr/story/145410/leviers-nouveau-president-moderniser-ladministration (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
3. Conseil d'État: Perspectives pour la fonction publique. In: *Rapport public 2003. La documentation française*, 2004, 229–386.
4. DUGUIT, Léon: *Les transformations du droit public – Chapitre 2, Le Service Public*. Revue générale du droit online, 2014. numéro 17050. Forrás: www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17050 (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
5. EMERY, Yves – GIAUQUE, David: L'univers hybride de l'administration au XXIe siècle. Introduction, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 80, No. 1, 2014, 25–34. Forrás: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2014-1-page-25.htm (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
6. GRÉGOIRE, Roger: La fonction publique, *Revue économique*, 1954/5–6.
7. HAURIUO, Maurice: *Droit administratif*, 5. édition, 1907. 1 et suiv. Principes de droit public, 1910. 124 et suiv.
8. JEANNOT, Gilles – ROUBAN, Luc: Changer la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 665–672., 666.
9. JEANNOT, Gilles: De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires: la progressive émergence de la notion de «métier» dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, Vol. 116, No. 4, 2005, 595–608..
10. KESSLER, Marie-Christine: Les grands corps de l'Etat Paris. In: szerk. EYMERI, Jean-Michel: *De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française*, Presse de la FNSP, 1986, 9–11.
11. *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'état*, Ministère de la fonction publique, Paris, 2016.
12. LAFARGE, François: La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité, *Revue française d'administration publique*, Vol. 136, No. 4, 2010, 755–774. Forrás: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
13. LE PORS, Anicet – AQCHIERI, Gérard: *La fonction publique du XXI siècle*, Éditions de l'Atelier, Paris, janvier 2015. Forrás: <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2016/03/24/regards-sur-lhistoire-de-la-fonction-publique-110/> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.)
14. OCDE: *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017. Forrás: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
15. PÉCHEUR, Bernard : *Rapport sur la fonction publique*, Président de section au Conseil d'Etat, 2013.
16. PELET: *Opinions de Napoléon*, Paris, 1833.
17. Pochard, Marcel: L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, *Revue française d'administration publique*, Vol. 132, No. 4, 2009, 689–700.

18. *Répertoire interministériel des métiers de l'État*, Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010.
19. RUIZ, Émilien: *Des économies très politiques. Cahiers d'histoire*, Revue d'histoire critique [En ligne], 2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 20 août 2017. Forrás: <http://chrhc.revues.org/5753> (A letöltés ideje: 2017. 07. 31.)
20. TOCQUEVILLE, Alexis de: *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1877.
21. VEDEL, Georges – DELVOLVÉ, Pierre: *Droit administratif*, Presse Universitaire de France, Paris, 1958.

Jogforrások

1. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
2. Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.
3. Décret n°84-455 du 14 juin 1984 fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'Etat prévue au 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
4. Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.
5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.
6. Loi no 84-16 du 11 janvier 1984.

Dr. Hazafi Zoltán (drhazafi@gmail.com) jogász, intézetvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannonius 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 közszolgálat fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszolgálati 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 közszolgálatért érdemjel” bronz fokozatával, valamint Magyary Zoltán Díjjal ismerték el.

Kőmíves Péter Miklós – Szabó Szilvia – Dajnoki Krisztina

A MIGRÁNSJELENSÉG EGYES MUNKAERŐPIACI ASPEKTUSAI

Certain Labour Market Aspects of the Migrant Phenomenon

Kőmíves Péter Miklós, ügyvivő-szakértő, Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar,
komives.peter.miklos@econ.unideb.hu

Dr. Szabó Szilvia PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Államtudományi és Közigazgatási Kar, szabo.szilvia@uni-nke.hu

Dr. habil. Dajnoki Krisztina PhD, egyetemi docens, Debreceni Egyetem
Gazdaságtudományi Kar, dajnoki.krisztina@econ.unideb.hu

A cikk célja, hogy bemutassuk a migrációval kapcsolatos legfontosabb kihívásokat az oktatás és a munkavállalás területén. Célunk volt az oktatási rendszer szükségességének és hasznainak kiemelése nemzetközi kitekintésben úgy, hogy ugyanakkor a hazai gyakorlati tapasztalatok összefoglalását is közzé tegyük. A cikk további célja a migránsok munkaerőpiaci jelenlétével kapcsolatos legfontosabb kihívások és információk összegyűjtése. Ebben a körben kiemelt figyelmet fordítottunk a diszkrimináció megjelenésére, annak okaira és a bevett kezelési metódusokra is.

A migráció mint kiemelten aktuális társadalmi jelenség egyes aspektusainak ismertetése kiemelt jelentőséggel bír, hiszen ennek segítségével lehetőség nyílik a kérdés objektív és tudományos alapú megközelítésére. A mindennapi közbeszédben is folyamatosan jelen lévő helyzet ilyen módon történő elemzése minden érintett fél számára hasznos lehet.¹

KULCSSZAVAK:

bevándorlók, munkavállalás, oktatás, diszkrimináció, önfoglalkoztatás

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4-III kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

The purpose of the article is to present the most important migration challenges in education and in employment. Our aim was to highlight the necessity and benefits of the education system in an international perspective, while publishing a summary of domestic practical experience at the same time. Additional purpose of this article is to gather the most important challenges and information about the labour market presence of migrants. On this point, we paid special attention to the appearance of discrimination, its causes and current treatment methods.

The presentation of certain aspects of migration as a highly relevant social phenomenon is important, as this will allow an objective and scientific approach to the issue. This way of analysing the situation that is a continuous common talk can be useful to all parties involved.²

KEYWORDS:

immigrants, employment, education, discrimination, self-employment

² Supported by the ÚNKP-16-4-III New National Excellence Program of the Ministry of Human Capacities.

1. BEVEZETÉS

A migránsjelenség kétséget kizáró módon az egyik legaktuálisabb kérdés ma Magyarországon. Ez a témakör széles körű társadalmi érdeklődésre tart számot, ugyanakkor a közbeszéd szintjén döntően érzelmi oldalról közelítik meg, ami a jelenséggel kapcsolatos minden diskurzus jellegét is alapjaiban meghatározza.

Jelen cikk szerzőiek a célja, hogy a migrációról mint globális, európai és magyar jelenségről írjanak. A cikk elsősorban a migránsok iskolai előképzettségével, az általuk végzett tevékenységgel és a számukra elérhető munkavállalási lehetőségekkel foglalkozik úgy, hogy a jelenséget körülvevő diszkriminációt, valamint az elérhető támogató és segítő intézményeket is bemutatjuk.

Az utóbbi évek során egyértelművé vált, hogy Európa-szerte eltérő válaszokat adnak a társadalmak azokra a kérdésekre, amelyeket a migráció vet fel. Kérdéses, hogy a számos, egymással alapjaiban szemben álló vélemény közül lehet-e bármelyiket egymagában is üdvöztetőnek, sikeresnek tekinteni akkor, amikor maga a teljes migrációs folyamat is rendkívül erős európai vitafolyamatok központi elemévé válhatott.

Jelen cikk írása során a „migráns” gyűjtőkifejezést használjuk minden olyan harmadik országból érkezett emberre, aki akár menekültként, akár menekültstátuszt kérelmezőként vagy menedékesként hazánk területén tartózkodik. Nem értjük bele ebbe a kategóriába például az Európai Unió polgárainak letelepedési és mozgási szabadságán alapuló módon hosszabb vagy rövidebb ideig hazánkban tartózkodó személyeket, uniós polgárokat, valamint a tanulmányi célú mobilitás keretében hazánkba érkezett külföldi (harmadik országból érkezett) tanulókat és hallgatókat sem. Ugyanakkor a Magyarországon jelen lévő migránsnépesség rendkívül heterogén, így egységes munkaerőpiaci vagy tanulmányi stratégiákat sem írhatunk le az esetükben.³ Fontos azonban kiemelni, hogy mind az oktatás, mind a munkavállalás esetén meghatározó lehet, hogy a migránsok mennyire képesek a kulturális asszimilációra, amelynek során megismerik és elsajátítják a befogadó ország nyelvét, kultúráját és normarendszerét.⁴ Emellett az is egyértelmű cél, hogy a kulturális asszimiláció során a migránsok megőrizhessék saját kultúrájukat, identitásukat, hagyományait. A cél csupán annyi, hogy ezeket a befogadó ország saját szokásai mentén óvják meg.

³ KOVÁTS András: Bevándorlók integrációja Magyarországon korábbi kutatások adatai alapján. In: Szerk. KOVÁTS András: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2013, 27.

⁴ HORN Dániel – KÓNYA István: Bevándorlók kulturális integrációját meghatározó tényezők. In: Szerk. BLASKÓ Zsuzsa – FAZEKAS Károly: *Munkaerőpiaci Tükör 2015*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2016, 149.

2. OKTATÁSI ASPEKTUSOK

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata több helyen is foglalkozik az oktatás alapvető kérdéseivel: „Mindenkinek joga van az oktatáshoz [...] Az oktatásnak az emberi személyiség teljes kibontakoztatására, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának erősítésére kell irányulnia. Elő kell segítenie a megértést a türelmet és a barátságot valamennyi nemzet, faji vagy vallási csoport között, továbbá az Egyesült Nemzeteknek a béke fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét.”⁵ A fenti jogszabályhely egyértelműen a migránsok oktatása és – ami még fontosabb – integrált oktatása felett tör pálcat. Ennek megfelelően Magyarországnak is fel kell arra készülnie, hogy a hazánkba jogszerűen érkező migránsok számára biztosítsa az oktatáshoz való alapvető jogot.

Az Európai Unió irányába az elmúlt évek során érkező migrációs hullámmal kapcsolatban több megállapítás is tehető. Ezek közül két állítás hosszú távra vonatkozik és egymást erősítő módon vonatkoznak a migrációs jelenségre. Egyik legfontosabb megállapítás szerint az Európába érkező migránsok sikeres társadalmi integrációjának egyik kulcsa az, hogy be tudjuk őket integrálni az olyan alapvető jelentőségű társadalmi rendszerekbe, mint a munkaerőpiac⁶ vagy az oktatás. Ehhez képest az oktatás területén már a nagy migrációs hullámot megelőzően, 2009-ben mérhetőek voltak azok a gócpontok, amelyek azóta is alapjaiban határozzák meg az integráció sikerét – vagy sikertelenségét. A megszakadt tanulmányokat folytatni kívánó migránsok (jellemzően iskolaköteles korú gyerekek) részére kötelező tanulási lehetőséget biztosítani, azonban az oktatás folyamata nem minden esetben sikeres, hiszen a nyelvi nehézségek érdemben rontják a beilleszkedési folyamatot és a tanulmányi sikerességet is.⁷

2.1. A közneveléssel kapcsolatos megállapítások

A magyar oktatási rendszer nem feltétlen áll készen arra, hogy migráns gyerekeket (vagy akár migráns felnőtteket) képezzen. Korábban a menekülttáborok mellett működő iskolák feladata volt a tanköteles korú gyermekek oktatásának biztosítása, azonban a kötelezettség teljesítése során számos nehézségbe ütköztek. A táborokhoz közel működő iskolák egy része eleve be sem fogadta a migráns gyerekeket, akik így más, közeli településekre vagy városrészekbe voltak kénytelenek ingáznni annak érdekében, hogy tanulhassanak. A migrációs hullám korábbi (2015/2016-ot megelőző) enyhülése sem segített az oktatási gondokon, amelyet javarészt a szakemberhiány, továbbá a nyelvismeret és az interkulturális kompetenciák hiánya okozott a befogadó ország oldaláról, de az integrációs folyamatot a migráns

⁵ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 26. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁶ KŐMÍVES, Péter Miklós – DAJNOKI, Krisztina: Labour Market Integration Issues Related to Migrants Arriving to Hungary, *The Annals of the University of Oradea Economic Sciences*, Vol. 25, No. 1, 2016, 366.

⁷ Zárótanulmány. Biztos út a magyar munkaerőpiacra?! A bevándorlók munkaerőpiaci helyzete Magyarországon, Dél-Alföldi Regionális Társadalomtudományi Kutatási Egyesület, Szeged, 2009, 31.

gyerekek eltérő szocializációja és pszichés gondjai is súlyosbítólag hatottak a folyamatra.⁸ Hasonló folyamat figyelhető meg azokban a nyugati országokban, ahol jelentős számban vannak jelen migráns családok is. Itt egyértelműen tapasztalható, hogy a bevándorlók javarészt a nagyvárosias és elővárosi környezetben telepednek le, gyakorta társadalmi és térbeli szegregációtól sújtott módon. Ennek hatására kialakulnak az úgynevezett „jó környékek” és „rossz környékek”, ez a jelenség pedig tovább akadályozza a bevándorló népesség társadalmi integrációját.⁹

Entorf és Lauk 2007-es felmérése ennek a megállapításnak némiképp ellentmondani látszik. A szerzők leírják ugyan, hogy a migráns háttérű gyermekek általában nehezebben érnek el sikereket oktatásuk folyamán, amelynek okozója javarészt a hátrányos szocio-ökonómiai háttérük és a hiányos nyelvismeretük,¹⁰ azonban Magyarországgal kapcsolatban érdekes megállapításra jutnak. Kutatásukban ugyanis felmérték, hogy a különböző vizsgált országokban hatalmas eltérések mutathatók ki a migráns családi háttérrel bíró gyermekek iskolai teljesítménye kapcsán, amelyet elsősorban a PISA-teszteken elért eredmények formájában próbáltak mérni. Itt kiderült, hogy Magyarországon nincs nagy különbség a migráns háttérű gyerekek és a magyarországi születésű gyermekek teljesítménye között, ráadásul Magyarországon a PISA-teszten elért eredmény szerinti legjobb 10%-nak megfelelő iskolába is viszonylag nagy számban jutottak be migráns gyermekek.¹¹ Mivel ezek a tapasztalatok nemcsak a globális és európai trendeknek mondanak ellent, hanem a közvélekedés szerinti állapotoknak is, okvetlen le kell szögezni, hogy a tanulmány szerzői mindenkit migránsnak tekintenek, aki nem az adott országban született. Ez alapján az eredményeket jelentősen torzítják például az Erdélyből vagy a Vajdaságból áttelepülő magyar családok, akik jogilag külföldön születtek ugyan, azonban – magyarok lévén – számukra az iskolai beilleszkedés és az oktatás nyelve (érthetősége) egyáltalán nem okoz problémát.

Hollandiában részletes kutatásban mérték fel a migráns gyerekek tanulmányi eredményeit, és arra jutottak, hogy a migráns gyerekek kétszer nagyobb eséllyel morzsolódnak le az oktatási rendszerből, mint a hollandiai születésű társaik. A nehéz helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a nyelvi, irodalmi és matematikai képességeik alacsonyabb szintje miatt a migráns gyerekek eleve legalább 1-2 év elmaradásban vannak hollandiai társaikhoz képest, vagyis alacsonyabb iskolai osztályban folytathatják tanulmányaikat, mint ahol szülőföldjükön abbahagyták azt.¹²

⁸ ILLÉS Katalin – MEDGYESI Anna: *A migráns gyerekek oktatása. Menedék*, Migránsokat Segítő Egyesület, Budapest, 2009, 12–13.

⁹ ENTORF, HORST – TATSU, Erini: *Migrants at school: educational inequality and social interaction in the UK and Germany*, IZA Discussion Papers, No. 4175, 2009, 3.

¹⁰ ENTORF, HORST – LAUK, Martina: *Peer effects, social multipliers and migrants at school: An international comparison*, Discussion Papers, Center for European Governance and Economic Development Research, No. 57, 2007, 2–3.

¹¹ Uo., 10–12.

¹² de GRAAF, Willibrord – VAN ZENDEREN, Kaj: *Segmented assimilation in the Netherlands? Young migrants and early school leaving*, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 32, No. 8, 2009, 1470–1475.

A fent részletezett kutatási eredmények egyöntetűen abba az irányba mutatnak, hogy a migráns gyermekek oktatását kiemelt figyelemmel kell kísérni. A Magyarországra érkező migráns gyermekek oktatása számos nehézséget vet fel a nyelvismeret hiányától a szegregáción át a korai iskolaelhagyásig. Ezek a faktorok kifejezetten nagy eséllyel ronthatják a gyermekek későbbi sikeres társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának esélyét is, ami további komoly társadalmi és gazdasági gondokat okozhat a befogadó országnak és a befogadott embereknek egyaránt. Minden lehetőséget meg kell tehát ragadni annak érdekében, hogy a bevándorló gyerekek versenyképes és jól alkalmazható tudáshoz jussanak a magyar oktatási intézményekben. Ehhez azonban a befogadó iskoláknak is speciális támogatásra van szüksége – a megfelelő nyelvismerettel bíró pedagógusoktól kezdve a kellő ismeretanyaggal rendelkező, és lehetőség szerint akár posztháborús stresszhelyzetek kezelésében is tapasztalt iskolapszichológusokon keresztül a befogadó társadalmi környezetig számos tényező ismert, ami a pedagógiai nevelés folyamatának sikerére érdemben hat.

2.2. A felnőttek képzésével kapcsolatos tapasztalatok

A másik megállapítás a munkavégzéssel kapcsolatos: a munkaerőpiaci sikeresség kiemelkedően fontos a migrációs hullám megítélése szempontjából, ami a 21. században már aligha értelmezhető megfelelő oktatási háttér nélkül. Az oktatási rendszer által átadott tudás azért is kiemelkedő jelentőségű a munkaerőpiaci sikeresség (és így az integráció) szempontjából, mert a nagy hozzáadott értékű és tudás-intenzív üzleti szektorok esetében a munkaerő képzettségének és szaktudásának, innovatív képességének kiemelkedő jelentősége van.¹³ Vagyis röviden összegezve az a migráns tud sikeres lenni a munkaerőpiacon – és ebből kifolyólag az képes önfenntartóvá válni Európában –, aki megfelelő minőségű és szintű oktatásban részesült szülőhazájában (és ezt el is tudja ismertetni új tartózkodási helyén) vagy az általa elért migrációs cél- vagy tranzitországbán.

Az Európai Unión belül a hallgatói és akadémiai célú mobilitás, vagyis összességében nézve az oktatási mobilitás igen elfogadott jelenség, sőt, mint arra tanulmányában Sporn (1999) is rámutatott, maguk az intézmények és az egyes tagállamok is hangsúlyt fektettek a képzések és az intézményhálózat nemzetközi versenypozícióinak erősítésére, hiszen az európai felsőoktatás egyik kiemelt célja a nemzetközi összevetésben is sikeres szereket kiépítése volt. Nyugat-Európában a cél elérésének egyik módja a mobilitás erősítése volt már az 1990-es években is.¹⁴ Az utóbbi években a magyar felsőoktatási intézmények

¹³ MÁTÉ, Domicián – KUN, András István – FENYVES, Veronika: The Impacts of Trademarks and Patents on Labour Productivity in the Knowledge-Intensive Business Service Sectors, *Amfiteatru Economic*, Vol. 18, No. 41, 2016, 106.

¹⁴ SPORN, Barbara: Current Issues and Future Priorities for European Higher Education Systems. In: Eds. ALTBACH, Philip G. – MCGILL PETERSON, Patti: *Higher Education in the 21st Century: Global Challenge and National Response*. Institute for International Higher Education, Boston College Center for International Higher Education, Boston, 1999, 69.

is be kívántak kapcsolódni a nemzetközi oktatási piacra és egyre több idegen, zömében angol nyelvű képzést indítottak, amelyek jelentőséggel bírhatnak akár a migránsok oktatása szempontjából is.

A felsőoktatási rendszer potenciális integrátori szerepét akkor is ki kell emelni, ha a migránsok körében kifejezetten magas a túlképzettség aránya. Noha ez a mutató nehezen számítható ki, azonban az egyértelműnek tűnik, hogy a nem szellemi munkát végző diplomások alapvetően túlképzettnek tekinthetőek. A mutatószám tekintetében 2013-ban a migránsok álltak a legrosszabbul, hiszen a harmadik országban született diplomás munkavállalók 17%-át nem szellemi munkakörben foglalkoztatták. A hasonló arányszám a magyarországi születésű magyar állampolgárokra vetítve csupán 7,2% volt 2007 és 2012 között.¹⁵

3. MUNKAERŐPIACI ASPEKTUSOK

A bevándorlás és a migráció megítélésének egyik kulcsmomentuma a bevándorlók, migránsok munkavégzéssel kapcsolatol viselkedése és annak médiareprezentációja. Az a hozzáállás, amellyel a migránsok a munka világához viszonyulnak, alapjaiban határozza meg a róluk kialakuló közvélekedést. Ha a befogadó ország polgárai azt látják, hogy a migránsok munkavállalóként jelennek meg a munkaerőpiacon (vagy saját vállalkozást alapítanak), az azt a képet erősítheti bennük, hogy a migráns maga is tenni akar helyzetének javulásáért, proaktívan próbálja építeni saját egzisztenciáját. Ezzel ellentétben a munkavégzés iránt nem érdeklődő migránsok képe alkalmas arra is, hogy általánosan negatív közhangulatot gerjesszen a bevándorlási jelenséggel szemben. Természetesen azt sem szabad elhallgatni, hogy a befogadó országok polgárainak egy része úgy érzi, hogy a migránsok saját munkaerőpiaci esélyeiket rontják.

Mint azt Gödri (2016) is megfogalmazta, a munkaerőpiaci integráció kulcsfontossággal bír a bevándorlók társadalmi és kulturális beilleszkedése irányába. A szerző tanulmánya szerint a sikeres munkaerőpiaci integrációra különböző arányszámok, így a foglalkoztatási és munkanélküliségi ráták alapján lehet következtetni, de kiemelt jelentősége van az aktivitási aránynak is. Ezek a mutatók jelentik a sikeres munkaerőpiaci integráció legfontosabb indikátorait.¹⁶ Összességében elmondható, hogy az Európai Unió tagországaiban még a különböző időpontokban bevándorolt egyes kohorszok tekintetében is eltérő a munkaerőpiaci sikeresség, amelyet nagyban befolyásolnak olyan makroszintű tényezők is, mint az adott ország általános gazdasági helyzete, a munkaerőpiaci szabályozások vagy az integrációs politika megléte.¹⁷

¹⁵ HÁRS Ágnes: Túlképzettség és integráció a harmadik országbeli migránsok körében. In: Kováts: *i. m.*, 79.

¹⁶ GÖDRI Irén: A bevándorlók munkaerőpiaci integrációja Magyarországon – népszámlálási helyzetkép. In: BLASKÓ-FAZEKAS: *i. m.*, 121.

¹⁷ Uo., 122.

Célszerű eloszlatni azt az aggodalmat, ami arra vonatkozik, hogy a migráns munkavállalók elveszik a munkát a befogadó ország munkavállalóitól. Alapos összevetést kielemezve kifejtett vélemény szerint a bevándorlás rövid távon csak igen csekély mértékben hat a hazai munkavállalók munkaerőpiaci helyzetére, ráadásul munkaerőpiaci sikerességük leginkább attól függ, hogy milyen kompetenciákkal rendelkeznek. Tekintettel arra, hogy vizsgálatok szerint az Európába érkező munkaerőre nem volt jellemző a szükséges kompetenciák megléte, nem valószínű, hogy a migránsok el tudnák venni a munkát a hazai munkavállalók elől.¹⁸ A kompetenciák általános hiánya mellett Magyarország esetében kiemelendő a megfelelő nyelvismeret hiánya – ez a probléma nyilvánvalóan kevésbé sújtja az Egyesült Királyságba érkező bevándorlókat.

A migránsokra, korábbi felmérések alapján jellemző egyrészt a háztartásbeliek, másrészt pedig az önfoglalkoztatottak magas aránya. Ez utóbbi jelenség azt mutatja, hogy a bevándorlók képesek ugyan megélhetést találni maguknak, azonban munkaerőpiaci integrációjuk kevésbé sikeres. Ugyanakkor a felmérések azt is mutatják, hogy származási hely alapján még az önfoglalkoztatás körében is mérhető jellegzetes különbségek.¹⁹ Ez persze korántsem kizárólag hazai jellegzetesség, hiszen például az Amerikai Egyesült Államokban a 19. század vége óta felülreprezentáltak a vállalkozók azok között a migránsok között, akik gazdaságilag aktívak. Magyarországon, az OECD 2010-es adatközlése szerint az önfoglalkoztatók aránya a külföldön született lakosság körében közel másfélszer annyi volt, mint a magyarországi születésű lakosság esetében – 15,2% áll szemben 10,8%-kal ebben az összevetésben.²⁰ Ez az eredmény azért is érdekes, mert a migránsok foglalkoztatási rátája eleve magasabb Magyarországon az itt születettekéhez képest. Az okok vizsgálata során egy igen komplex magyarázat látszik kirajzolódni, amely szerint erre a kérdésre jelentősen hatással van a migránsok korfája mellett földrajzi lakóhelyük (jelentős részben munkaképes korú migránsok érkeznek az országba, akik javarészt a jobb foglalkoztatottsági mutatókkal bíró fővárosban és a Közép-Magyarországon élnek).²¹ Feltétlenül deklarálni kell ugyanakkor, hogy azok a globális kihívások, mint a szegénység és a munkanélküliség, amelyek a migráció kiváltó okaiként is megnevezhetők, továbbá az ezek miatt kialakuló lokális konfliktusok hatásai begyűrűznek a biztonságos országokba is.²² Ez egyben azt is jelenti, hogy a migránsok nem elsősorban az állami segítségre várnak a megélhetéssel kapcsolatban, hiszen képesek és készek is tenni annak érdekében, hogy sikerrel integrálódjanak a munka társadalmába, a munkaerőpiacra. Az önfoglalkoztatás magas aránya egyértelműen jelzi ugyanakkor, hogy a migránsok képesek az egyik legsúlyosabb gátló tényező, a nyelvismeret hiánya felett is úrrá lenni. Ha ugyanis önálló

¹⁸ BÖRDŐS Katalin – CSILLAG Márton – OROSZ Anna: A bevándorlás hatása a hazai munkavállalók munkapiaci helyzetére Európában – összefoglaló az empirikus eredményekről. In: BLASKÓ–FAZEKAS: *i. m.*, 146.

¹⁹ HÁRS Ágnes: Harmadik országbeli migránsok munkaerő-piaci helyzete. In: KOVÁTS: *i. m.*, 68.

²⁰ VÁRHALMI Zoltán: Vállalkozó migránsok Magyarországon. In: KOVÁTS: *i. m.*, 89.

²¹ KÁROLYI Róbert: Miért jobbak a bevándorlók foglalkoztatottsági mutatói. In: BLASKÓ–FAZEKAS: *i. m.*, 135–137.

²² BOGNÁR Alexandra – DOMOKOS Andrea: Régi-új kihívások: szegénység, migráció, bűnözés, *Pro Futuro*, 2015/2, 106.

vállalkozások, cégek kiépítésébe fognak, akkor a vállalaton belüli belső kommunikáció nyelve a külvilág számára voltaképpen irreleváns. Egy sikeres közvetítő nyelv, például az angol közbeiktatásával pedig olyan, magyarul anyanyelvi szinten beszélő alkalmazottak felvételére is lehetőség nyílik, akik képesek és alkalmasak a cégek külső ügyeinek képviselésére, a kapcsolattartásra a magyar hatóságokkal, a vevőkkel, a fogyasztókkal. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ez a folyamat egyáltalán nem képes arra, hogy mélyítse a migránsok társadalmi integrációját, hiszen ennek folyamánként voltaképpen párhuzamos társadalmak jönnek létre egy-egy településen belül.

A migránsok munkavállalására jellemző, hogy a munkanélküliség által különösen veszélyeztetett csoportok egyikeként tartják számon ezt a réteget. Az egyik leggyakoribb diszkriminációs ok hazánkban is a származás, ami egyértelműen nehezíti a migránsok sikeres munkavállalását.²³ Emellett megfigyelhető az úgynevezett foglalkozási diszkrimináció is a migránsok kárára, amely szerint ezeket a munkavállalókat gyakorta alkalmazzák feketemunkásként (vagyis bejelentés nélkül), illetve a migráns munkavállalók gyakorta csak a piszkos, veszélyes és megterhelő állásokba nyerhetnek felvételt.²⁴ A diszkriminációt a látens módon vagy nyíltan megnyilvánuló xenofóbia is erősíti, amelynek hatására fokozatosan megváltozott Európában a bevándorlással kapcsolatos általános attitűd. Míg a második világháború után még javarészt pozitív vélekedéssel álltak az európaiak a bevándorlókhoz, akiket ekkoriban még alapvetően vendégmunkásként kezeltek, addig a migránsok helyiekétől eltérő kulturális hátterének megismerésével a pozitív hozzáállás kezdett meggyengülni. A muzulmán vallású migránsok helyzetének értékelésében szerepet játszik nagy létszámuk is – a velük kapcsolatos társadalmi viták még hosszú ideig aktuálisak maradnak Európában.²⁵

4. KONKLÚZIÓ

A migráció mint kiemelt aktualitással bíró társadalmi folyamat, több szempontból is kihívások elé állítja az európai társadalmakat. A háború elől menekülő emberek segítségének ideája vitán felüli konszenzus tárgyát képezi a kontinensen, azonban a segítségnyújtás mikéntjét illetően számos nézeteltérés akad. A migránsok sikeres társadalmi integrációjának több útja is lehetséges, amelyek közül itt kettővel foglalkoztunk részleteiben.

Az oktatás lehetővé teszi a menekülni kényszerülő gyermekek számára, hogy befejezzék iskolai tanulmányaikat és integrálódjanak a befogadó ország társadalmába az oktatás

²³ DAJNOKI Krisztina – KÖMÍVES Péter Miklós: Migránsok integrációja a munkaerőpiacon és az oktatás világában – Lehetőségek és kérdések. In: Szerk. PAPP Klára – KEREPESZKI Róbert: *Migránsok, menekültek, új hazát keresők*, Erdély-történeti Alapítvány, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, Debrecen, 2016, 243–244.

²⁴ JUHÁSZ Judit – MAKARA Péter – MAKARA Eszter: *A munkaerő-piaci integráció kihívásai Magyarországon*, Panta Rhei Társadalomkutató Bt, Budapest, 2011, 97.

²⁵ DAJNOKI Krisztina – KÖMÍVES Péter Miklós: Migránsokkal kapcsolatos munkaerőpiaci attitűdök feltárása egyetemi hallgatók körében, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, Vol. 1, No. 1, 2016, 4.

által. Nekik lehetőségük van arra, hogy a befogadó ország kultúráját és nyelvét is elsajátítsák amellet, hogy megőrizhetik saját nemzeti identitásukat is. A felnőttképzés keretében a megfelelő végzettséggel nem rendelkező migráns felnőttek kerülhetnek közelebb a sikeres munkavállaláshoz. Az itt megszerzett végzettségeket széles körben elfogadják, a naprakész tudás sikeressé teheti a migránsokat a munkaerőpiacon.

A munkavállalás több szempontból is rendkívül fontos a migránsok számára. A munkabérből önálló egzisztenciát teremthetnek, önfenntartóvá válhatnak, ami jelentősen javíthatja bármely ember lelkiállapotát. Másrészt, így meggyőzhetik a befogadó ország migrációval szemben szkeptikus – vagy egyenesen ellenséges – tagjait arról, hogy képesek saját maguk fenntartására, nem a gazdasági előnyök végett menekültek Európába. Ugyanakkor a diszkrimináció és az idegenellenesség miatt számos kihívással kell szembenéznük a munkavállalás során, ami egyaránt nehezíti az érintettek társadalmi, illetve munkaerőpiaci integrációját.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BOGNÁR Alexandra – DOMOKOS Andrea: Régi-új kihívások: szegénység, migráció, bűnözés, *Pro Futuro*, 2015/2.
2. BÖRDÓS Katalin – CSILLAG Márton – OROSZ Anna: A bevándorlás hatása a hazai munkavállalók munkapiaci helyzetére Európában – összefoglaló az empirikus eredményekről. In: Szerk. BLASKÓ Zsuzsa – FAZEKAS Károly: *Munkaerőpiaci Tükör 2015*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2016, 141–148.
3. DAJNOKI Krisztina – KÖMÍVES Péter Miklós: Migránsok integrációja a munkaerőpiacon és az oktatás világában – Lehetőségek és kérdések. In: Szerk. PAPP Klára – KEREPESZKI Róbert: *Migránsok, menekültek, új hazát keresők*, Erdély-történeti Alapítvány, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, Debrecen, 2016, 231–252.
4. DAJNOKI Krisztina – KÖMÍVES Péter Miklós: Migránsokkal kapcsolatos munkaerőpiaci attitűdök feltárása egyetemi hallgatók körében, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, Vol. 1, No. 1, 2016.
5. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 26. cikk (1) és (2) bekezdés.
6. ENTORF, Horst – LAUK, Martina: *Peer effects, social multipliers and migrants at school: An international comparison*, Discussion Papers, Center for European Governance and Economic Development Research, No. 57, 2007.
7. ENTORF, Horst – TATSI, Erini: *Migrants at school: educational inequality and social interaction in the UK and Germany*, IZA Discussion Papers, No. 4175, 2009.
8. GÖDRI Irén: A bevándorlók munkaerőpiaci integrációja Magyarországon – népszámlálási helyzetkép. In: Szerk. BLASKÓ Zsuzsa – FAZEKAS Károly: *Munkaerőpiaci Tükör 2015*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2016, 121–134.
9. de GRAAF, Willibrord – Van ZENDEREN, Kaj: Segmented assimilation in the Netherlands? Young migrants and early school leaving, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 32, 2009.
10. HÁRS Ágnes: Harmadik országbeli migránsok munkaerőpiaci helyzete. In: Szerk. KOVÁTS András: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2013, 42–69.
11. HÁRS Ágnes: Túlképzettség és integráció a harmadik országbeli migránsok körében. In: Szerk. KOVÁTS András: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2013, 70–88.
12. HORN Dániel – KÓNYA István: Bevándorlók kulturális integrációját meghatározó tényezők. In: Szerk. BLASKÓ Zsuzsa – FAZEKAS Károly: *Munkaerőpiaci Tükör 2015*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2016, 149–158.

13. ILLÉS Katalin – MEDGYESI Anna: *A migráns gyerekek oktatása. Menedék*, Migránsokat Segítő Egyesület, Budapest, 2009.
14. JUHÁSZ Judit – MAKARA Péter – MAKARA Eszter: *A munkaerő-piaci integráció kihívásai Magyarországon*, Panta Rhei Társadalomkutató Bt, Budapest, 2011.
15. KÁROLYI Róbert: Miért jobb a bevándorlók foglalkoztatottsági mutatói?. In: Szerk. BLASKÓ Zsuzsa – FAZEKAS Károly: *Munkaerőpiaci Tükör 2015*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2016, 121–134.
16. KOVÁTS András: Bevándorlók integrációja Magyarországon korábbi kutatások adatai alapján. In: Szerk. KOVÁTS András: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2013, 25–41.
17. KŐMÍVES, Péter Miklós – DAJNOKI, Krisztina: Labour Market Integration Issues Related to Migrants Arriving to Hungary, *The Annals of the University of Oradea Economic Sciences*, Vol. 25, No. 1, 2016.
18. MÁTÉ, Domicián – KUN, András István – FENYVES, Veronika: The Impacts of Trademarks and Patents on Labour Productivity in the Knowledge-Intensive Business Service Sectors, *Amfiteatru Economic*, Vol. 18, No. 41, 2016.
19. SPORN, Barbara: Current Issues and Future Priorities for European Higher Education Systems. In: Eds. ALTBACH, Philip G. – MCGILL PETERSON, Patti: *Higher Education in the 21st Century: Global Challenge and National Response*. Institute for International Higher Education, Boston College Center for International Higher Education, Boston, 1999.
20. VÁRHALMI Zoltán: Vállalkozó migránsok Magyarországon. In: Szerk. KOVÁTS András: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2013, 119–128.
21. *Zárótanulmány. Biztos út a magyar munkaerőpiacra?! A bevándorlók munkaerőpiaci helyzete Magyarországon*, Dél-Alföldi Regionális Társadalomtudományi Kutatói Egyesület, Szeged, 2009.

Kőmíves Péter Miklós (komives.peter.miklos@econ.unideb.hu) ügyvivő-szakértő, jogász, okleveles kommunikációs és médiaszakértő, felsőoktatási és tudományos irányítási szakember a Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola abszolvált PhD-hallgatója. Diplomáit a Debreceni Egyetemen, a Budapesti Corvinus Egyetemen és az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte. A Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézetében oktat, doktori témavezetője Dr. habil. Dajnoki Krisztina egyetemi docens. Kutatási témája a felsőoktatási rendszer nemzetköziesedési tendenciáival, munkaerőpiaci kapcsolataival függ össze. Magyar és angol nyelven publikált cikkeiben és tanulmányaiban a felsőoktatásban tanuló hallgatói létszám csökkenésével kapcsolatos fejlesztési tendenciákra, továbbá a felsőoktatási intézmények és a munkaerőpiac között fennálló kölcsönhatásokra fókuszál. Rendszeres előadója hazai és nemzetközi konferenciáknak, kerekasztal-beszélgetéseknek és workshopoknak, ahol szekcióvezetői és szervezői feladatokat lát el.

Dr. Szabó Szilvia PhD, (szabo.szilvia@uni-nke.hu) a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet főállású oktatója. Témavezető és oktató a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában. A felsőoktatásban 18 éves oktatói-kutatói, vezetői tapasztalata van az emberierőforrás-menedzsment területén. Ezzel párhuzamosan tanácsadó-trénerként tevékenykedik a köz- és magánszférában. 2005–2008 között a Belügyminisztérium rendészeti vezetőképző programját vezette. Jelenleg elsősorban a kompetenciamenedzsment, a karrier- és életpályamenedzsment, valamint a vezetői hatékonyság témaköreivel foglalkozik. 2013–2014-ben vett részt a „Közzolgálati Humán Tükör” kutatásban, amely a közszféra HR-átvillágításával foglalkozott. Több országos konferenciát szervezett HR és coaching témakörben, konferenciákon ad elő, rendszeresen publikál. A Közzolgálati Humán Szervező szakirányú továbbképzési program egyik szakembere. Jelenleg KÖFOP Európai Unió projektben mint humánfejlesztési szakértő vesz részt, a közigazgatási tehetségmenedzsment és HR-tudástranszfer téma kutatási vezetője.

Dr. habil. Dajnoki Krisztina PhD, (dajnoki.krisztina@econ.unideb.hu) habilitált egyetemi docens, a Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet intézetigazgatója, az Emberi Erőforrás Menedzsment Tanszék tanszékvezetője. A kari Tudományos Diákköri Tanács elnöke, az Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola titkára, illetve oktatója, valamint négy doktorandusz témavezetője. 2001-ben, még nappali tagozatos doktorandusz hallgatóként kapcsolódott be az intézet oktatási, kutatási és pályázati tevékenységébe. Gazdálkodás- és szervezéstudományok területen PhD-fokozatot 2006-ban, habilitált doktori címet 2012-ben szerzett. Kutatási területe a szakmai, szervezeti és vezetői kommunikáció, a munkaerőpiaci folyamatok, a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok helyzete, kihívásai mellett elsősorban a humán erőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak vizsgálatára, fejlesztésére irányul. Ezen belül kiemelt szerepet kap az Esélyegyenlőségi Emberi Erőforrás Menedzsment (4EM) gyakorlata, amely a fogyatékos, illetve megváltozott munkaképességű személyek HR-sajátosságainak feltárására irányul.

Siska Katalin

A VALLÁSI ÜGYEK ELNÖKSÉGÉNEK JOGI ANOMÁLIÁJA A TÖRÖK KÖZTÁRSASÁGBAN

The Presidency of Religious Affairs of the Republic of Turkey – The Legal Oddity

Siska Katalin egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
siska.katalin@law.unideb.hu

Törökországban a Vallási Ügyek Elnöksége (törökül: Diyanet İşleri Başkanlığı – a Vallási Ügyek Igazgatósága) egy olyan állami intézmény, amelyet Törökország alkotmányának 136. cikkelye szabályoz. A cikkely szerint a hivatal külön jogszabályban előírt feladatait a közigazgatás keretein belül minden politikai nézettől mentesen, a szekularizmus elveivel összhangban köteles ellátni. A Diyanet hivatalos önmeghatározása szerint, szervezeti identitás szükséges a hithez kapcsolódó vallási ügyek elvégzéséhez, amely az ország saját hagyományaiából és kultúrájából eredő jellemzői szerint alakul. Emellett az iszlám valláshoz kapcsolódó ügyek, amely a lakosság többségének a vallása, az Oszmán Birodalom óta közszolgálat keretében rendeződtek.¹ A hivatal tehát iszlám valláshoz kapcsolódó ügyeket szabályozza egy alkotmányosan szekuláris államban. Alkotmányjogi kötelessége a szekularizmus biztosítása, miközben az Oszmán Birodalomra visszautalva az iszlám mint többségi vallás igazgatását végzi Törökországban több mint 80 éve. Ez a nyilvánvaló paradoxon volt az oka a témaválasztásomnak, hogy feltérképezzem a hivatal működésének jogalapját képező legfontosabb jogi rendelkezéseket. Analitikus módszerrel vizsgáltam a Török Alkotmány Diyanetre vonatkozó rendelkezéseit, a hivatal történetét feldolgozó szakirodalmat és a Diyanet működését szabályozó kormányrendeleteket. A kutatás során nyilvánvalóvá vált, hogy az említett paradoxon – nevezetesen, hogy az alkotmányjogi szabályozás mellett van-e lehetőség a hivatal alacsonyabb szintű jogszabályokkal történő szabályozására – a török alkotmánybíróság vizsgálatát is képezték. A vákuum feloldása formailag megtörtént ugyan a 2010. július 1-jén hozott 6002. számú törvénnyel, érdemben azonban a hivatal működését illetően változás nem történt.

KULCSSZAVAK:

jog és vallás, jogszabályi hierarchia, szekularizmus, török alkotmányjog, török jogtörténet, török közigazgatási jog, vallási ügyek

¹ <https://diyanet.gov.tr/en-US/> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

In Turkey, the Presidency of Religious Affairs (Turkish: Diyanet İşleri Başkanlığı referred to simply as the Diyanet) is a state institution established in 1924 in Article 136 of the Constitution of Turkey. According to Article 136, the Presidency of Religious Affairs shall exercise its duties prescribed in its particular law within the general administration removed from all political views and ideas, in accordance with the principles of secularism. The official website of the Diyanet states it is obvious that in any case a corporal identity is needed to carry out religious affairs pertaining to faith that stem from the country's own tradition and culture. Besides the religious affairs of the Islam which is the religion of the majority since the Ottoman Empire conducted in a sense of public service. Therefore the Office regulates Islamic religious affairs in a constitutional secular state. It also has a constitutional duty to ensure secularism, while referring to the Ottoman Empire, the Islamic majority in Turkey for more than 80 years. This obvious paradox was the reason for my choice examining the most important legal provisions that constitute the legal basis of the Office's operation. By an analytical approach I examined the provisions of the Turkish Constitution on Diyanet, the legal literature dealing with the history of the Office and the governmental decrees on the operation of the Diyanet. During the research, it became obvious that the paradox – the regulation of constitutional law contra the regulation of governmental decrees – was also the subject of the Turkish Constitutional Court in several cases. The abolition of the vacuum was made formally by Act No. 6002 (1 July 2010) but no substantive change was made regarding the operation of the Office.

KEYWORDS:

law and religion, religious affairs, rule of law, secularism, Turkish Administration Law, Turkish Constitutional Law, Turkish History of Law

1. BEVEZETÉS

Törökországban a Vallási Ügyek Elnöksége (török: *Diyanet İşleri Başkanlığı*, továbbiakban a Diyanet) egy hivatalos állami intézmény, amely az oszmán Shejk Ül-izlám² utódjának tekinthető, és a Török Köztársaság alkotmányának 136. cikkelye szabályozza.³ A hivatal saját weboldalán megfogalmazottak szerint⁴ a Diyanet feladata, hogy „*elvégezze az iszlám hittel, a vallás imádatával és etikájával kapcsolatos munkákat, felvilágosítsa a közvéleményt a vallásokról és szervezze a szent istentiszteleteket.*” A Diyanet hetente prédikációt készít a nemzet 85 ezer és több mint 2000 külhoni mecsetjének, amelyek az igazgatóság fennhatósága alatt működnek. Korán oktatást biztosít a gyermekek számára és képezi, alkalmazza valamennyi török imámot, akik jogtechnikailag közalkalmazottaknak számítanak.⁵ 2006-tól kezdődően a Diyanet hatásköre, szervezete fokozatosan nőni kezdett és megalapításának idejéhez képest 2015-re négyszeresére nőtt a költségvetése⁶ és kétszeresére – közel 150 ezer főre – a személyi állománya. 2012-ben megnyitott egy olyan televíziós állomást,⁷ amely ma 24 órán keresztül sugározza műsorát.⁸ A Korán az oktatást az általános iskolákra is kiterjesztette, „*lehetővé téve a kisgyermekek vallási életmódban való teljes elmélyülését*” és 2011 óta kérelemre fatwát⁹ bocsát ki.

A jog és a vallás ideális kapcsolatáról többféle vélemény létezik Törökországban. A Diyanet bírálói azt kifogásolják,¹⁰ hogy nem csupán azt jelenthetjük ki, hogy az állam nem az iszlámé, mint az Oszmán Birodalom idején volt, hanem azt is, hogy az iszlám egyre inkább állami intézménnyé alakult, amely nem feltétlenül jelent pozitív változást. A szekuláris államrend hívei sérelmezik a politika és a vallás szoros összefonódását, amely teret enged a fundamentalista irányzatok lopakodó térhódításának. Az iszlám szószólói – például a Din-Bir-Sen imámszövetség – berzenkednek az „állami béklyók” ellen, nagyobb teológiai függetlenséget követelnek, a prédikációk tartalmának szabad megválasztását, és azt, hogy a kormány helyett az imámok dönthessék el, ki kerül a Diyanet élére.

² Iszlám főpap, legfőbb vallási vezető. Mohamed próféta hivatalos utódának és ezzel minden muzulmán vallási vezetőjének tekintendő.

³ SAYFASI, Hata: *The Constitution of the Republic of Turkey*. Forrás: www.anayasa.gov.tr (A letöltés ideje: 2017. 02. 03.).

⁴ <https://diyanet.gov.tr/en/home> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

⁵ CORNELL, Svante: *The Rise of Diyanet: the Politicization of Turkey's Directorate of Religious Affairs*, 2015. Forrás: www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/463-the-rise-of-diyanet-the-politicization-of-turkey%E2%80%99s-directorate-of-religious-affairs.html (A letöltés ideje: 2017. 04. 10.).

⁶ LEPESKA, David: *Turkey Casts the Diyanet Ankara's Religious Directorate Takes Off*, 2015. május 17. Forrás: www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2015-05-17/turkey-casts-diyanet (A letöltés ideje: 2017. 05. 04.).

⁷ Uo.

⁸ Uo.

⁹ Vallásjogi döntvények, amelyek bármilyen témában feltehetőek, de kötelező erővel nem bírnak.

¹⁰ DEMİRTAS, Serkan: *Turkey: Toward a more religious, less secular social order?*, 2017. 08. 05. Forrás: www.hurriyetdailynews.com/opinion/serkan-demirtas/turkey-toward-a-more-religious-less-secular-social-order-116358 (A letöltés ideje: 2018. 10. 03.).

Ahmet Davutoğlu¹¹ Törökország 29. miniszterelnöke elképzelésével összhangban egy nagyobb autonómiával rendelkező vallásügyi hivatal állt. Ő 1994-ben – még távolról sem miniszterként – azt írta egy könyvében, hogy Törökországnak az egykori kalifátus modern változatára van szüksége. Nem az oszmán mintát követő modellre, amelyben a jog és a vallás szorosan összefonódott, hanem olyanra, amely a vallási kérdéseket független, állami intézmény keretében rendezné. Az ankarai kormány számára azóta is stratégiai jelentőséggel bír, hogy a Diyanet az eddigieknél nagyobb szerephez jusson a vallási életben. Davutoğlu szerint csak erőteljesebb vallásügyi tekintéllyel tehető Törökország a muzulmán világ (egyik) vezető nemzetévé.

A kormányfő szavaival összhangban áll a Diyanet új elnökének Ali Erbaşnak az első nyilatkozata, amelyet arra vonatkozóan tett, hogy Ankara ki akarja terjeszteni a vallásügyi hivatal teológiai befolyását az ország határain kívülre.¹² Ez mintegy vallási kiegészítője volna a Davutoğlu által megfogalmazott új török külpolitikának.¹³

Néhány megfigyelő (David Lepeska,¹⁴ Svante Cornell¹⁵) szerint, amióta az Igazság és Fejlődés Pártja (*Adalet ve Kalkınma Partisi* – *AKP*) Törökország jobb-közép konzervatív pártja 2002-ben hatalomra került, a Diyanet küldetése megváltozott. A vallási ügyek állami felügyeletének gyakorlásából és annak biztosításából, hogy a vallás nem kérdőjelezheti meg a Török Köztársaság „látszólag világi identitását”, elmozdult a Hanafi szunnita iszlámot, egy konzervatív életmódot promotáló állami intézménnyé, és bizonyosnak látszik, hogy a Diyanet a jövőben az eddiginél is nagyobb szerepet fog játszani a török bel- és külpolitikában.

Tény, hogy a vallás szerepének világszerte történő újjáéledésével összefüggésben Törökország kirívó eset. Mégis feltehető a kérdés: jogszerűen gyakorolja-e feladat- és hatásköreit az a hivatal, amely a modernitás és szekularizmus kiépítésére (illetve leépítésére), létrehozott, a szunnita iszlám vallásgyakorlását népszerűsítő államigazgatási szerv lett. Ahhoz, hogy a különös helyzetűnek tűnő hivatal helyzetét megértsem, tanulmányomban a Diyanet működésének jogalapját képező jogi rendelkezésekre összpontosítok a hivatal megalakulásától kezdve az 1970-es évekig.

¹¹ A neoottomán elmélet kidolgozója, Törökország miniszterelnöke 2014. június 29. és 2016. május 22. között.

¹² Prof. Dr. Ali Erbaş is appointed as the new President of Diyanet... Forrás: www.diyamet.gov.tr/en-US/Content/PrintDetail/10330 (A letöltés ideje: 2017. 11. 21.).

¹³ DOROGMAN László: *Őrségváltás a diyanet élén: a török pániszlámizmus hajnala?*, 2010. november 15. Forrás: www.vajma.info/cikk/tukor/3754/Orsegvaltas-a-diyamet-elen-a-torok-paniszlamizmus-hajnala.html (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

¹⁴ A Foreign Affairs amerikai tudósítója, akit 2016. április 25. napján kiutasítottak a Török Köztársaság területéről.

¹⁵ Svéd állampolgár, a stockholmi Foreign Policy Institute kutatója.

2. AZ ELNÖKSÉG JOGI ALAPJAINAK RÖVID TÖRTÉNETE

2.1. Az 1920-as évek

A szuverenitás teljes és feltétel nélküli megszerzése érdekében az 1923-ban alapított Török Köztársaság új politikai erői számára az egyetlen irányt a modernizáció jelentette, amely elképzelés a szekularizmuson és a nemzetállam ideáján alapult.¹⁶

Mustafa Kemal Atatürk elnök szerint a szekularizmus mellett a republikanizmus az új rendszer és a nemzetállam alapja. Atatürk valláspolitikája az volt, hogy kivonja a vallást a közéletből, és elméleti hitkérdésekre, valamint az egyéni vallásgyakorlás szintjére csökkentse annak működését. A Diyanet intézménye az államalapító Kemal Atatürk reformintézkedései nyomán jött létre a múlt század húszas éveiben. A modern köztársaság létrehozója az állami vallásügyi hivatalt állította a Sejk Ül-izlám helyére, aki az Oszmán Birodalom legfőbb vallási méltósága volt.¹⁷ Az őt felváltó Diyanet hatáskörét a Sejk Ül-izlám hatásköréhez képest Atatürk drasztikusan megnyirbálta, s ezáltal lényegében véve egy felügyeleti szervet hozott létre, amelynek feladata a törökországi iszlám politikai irányítása lett. Ennek jegyében a Diyanet igazgatja az országban található mintegy 80 ezer mecsetet, folyósítja az imámok (előimádkozók) fizetését, és szabja meg a pénteki ima tartalmi irányvonalát.

A török állam megalakulása után az állami elit az alkotmány mellett egyéb jogszabályokkal próbálta biztosítani a szekularizmust. E tekintetben az alkotmány mellett a legfontosabb jogszabály az 1924. március 3. napján kelt 429. számú törvény a Vallásügyi és Vallási Alapítványok Minisztériuma (*Seriyye ve Evkaf Vekaleti*) eltörléséről. Ennek első cikkelye kimondja, hogy: „A Török Köztársaságban a nemzetgyűlés és a kabinet, amelyet a Nagy Nemzetgyűlés alakít, felelős a népet érintő törvényhozásért és a rendelkezések végrehajtásáért. A Vallási Ügyek Elnöksége, amely a köztársaság része, felelős az iszlám vallási- és hitkérdések tekintetében, valamint az egyházi alapítványok adminisztrációjáért. A hivatalnak tevékenysége során a kemáli szekularizmust felelősséggel kell képviselnie.” Ennek értelmében a vallási ügyek igazgatása, különös tekintettel a hitkérdésekre és imádságokra, a Vallási Ügyek Elnöksége hatáskörébe tartozik, a vallással kapcsolatos kérdések tekintetében pedig a jogalkotó kizárólagosan a nemzetgyűlés lett. A cikkely értelmében a Vallási Ügyek Elnöksége a miniszterelnökség alá került.¹⁸ Elnökét a köztársasági elnök javaslatára a miniszterelnök nevezte ki.

¹⁶ ADANALI, Ahmet Hadi: *The Presidency of Religious Affairs and the Principle of Secularism in Turkey*, The Muslim World, Ankara University, 2008. április 11. Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1478-1913.2008.00221.x> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

¹⁷ CAGAPTAY, Soner: *The Rise of Turkey: The Twenty-First Century's First Muslim Power*, Potomac Books, University of Nebraska, 2014, 148.

¹⁸ GÖZAYDIN, İftar B.: *Diyanet and Politics*, The Muslim World, 98. kötet, 2008. április/június, 218. Forrás: www.ispionline.it/it/documents/Religioni2011/Gozaydin_Diyanet%20and%20Politics.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

Az új jogszabály a vallási ügyek igazgatását egy közigazgatási hivatal, nem pedig egy minisztérium keretében képzelte el. Ez kulcsfontosságú része volt az alapító politikai döntéshozatali elit általános politikájának. Törökország egy szigorúan szekuláris állam létrehozására és a társadalom modernizálására törekedett. Nem akartak egy olyan egységet a kabinetben belül, amelyik vallási ügyekkel foglalkozik. Ehelyett a vallási ügyeket egy közigazgatási egységhez rendelték, az uralkodó elit így könnyen befolyást tudott gyakorolni a vallási ügyek tekintetében.

Az 1924-ben létrehozott hivatal szervezete és hatásköre mind a mai napig változatlan maradt, pedig az 1960-as és az 1980-as katonai puccsot követően igen jelentős törvényi és intézményi változásokra került sor. A Vallási Ügyek Elnöksége jelenleg is a miniszterelnöki hivatalhoz tartozik.

Ugyan az intézmény nevében szereplő *diyanet* szó jelentése: *vallás*, általános, elsősorban morális értelemben („kegyesség”), irányzat vagy felekezeti hovatartozás megjelölése nélkül, az elnökség gyakorlatilag a szunnita iszlám vallási életét felügyeli. Tevékenységi körének megfelelően az elnökség alapításakor öt fő területet szabályozó egységből állt:¹⁹ a vallási ügyek legfelsőbb tanácsa, az oktatás, a kiadványügy, a kapcsolattartás, valamint – talán a legfontosabb – az istentiszteleti, azon belül is a hazai istentiszteleti élet szervezése. Ez a helyi muftikon²⁰ keresztül történt, akiket – akárcsak az egyes mecsetek személyzetét – az elnökség nevezett ki. Az elnökség a külföldön élő török muszlimok vallási életének szabályozására is figyelmet fordít, a határon túl működő mecsetek személyzetének, imámjainak kinevezése mellett.

A hivatal jelentős figyelmet fordít az oktatásra is. A központi intézményen kívül tartományi irodákat is működtet, amelyek további kisebb szervezeteket, főleg az egyes muftiatásokat felügyelik és koordinálják. Az elnökség munkatársai közalkalmazottak.²¹

A Vallási Ügyek Elnökségével egyszerre hozták létre a Vallási Alapítványok Általános Igazgatóságát (*Vakıflar Genel Müdürlüğü*),²² amelynek legfőbb feladata az alapítványok ingatlanvagyonának kezelése volt. Az Igazgatóság általában a muszlim kegyes alapítványokat felügyelte, de a harmincas években a keresztény (pontosabban nem muszlim) felekezetek vagyonának kisajátításakor is fontos szerepet játszott. Az egyházak ingó és ingatlan vagyona ugyanis a törvényi szabályozás sajátosságai miatt különböző alapítványok tulajdonában volt.

¹⁹ 2017-ben a Tanácsok száma a Legfőbb Tanácson kívül 13.

²⁰ Muzulmán törvénytudó pap, aki értelmezi az iszlám törvényeket.

²¹ Ez az állam által működtetett vallásügyi modell ismerős számunkra is, hiszen nem lehet nem észrevenni a hasonlóságokat a magyar Állami Egyházügyi Hivatal (1951–1989) és a török Vallási Ügyek Elnöksége között.

²² A hivatal hivatalos weboldala: www.vgm.gov.tr/ (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

2.2. Az 1930-as évek

Az 1930-as évek meghatározó politikai és ideológiai programját az egységes nemzetállam felépítése képezte. Musztafa Kemál Atatürk nacionalizmusa a török önmeghatározásban meghatározó szerepet játszott. Alaptételnek számított – amit Kemál követői még sarkosabban fogalmaztak meg –, hogy a török államban törökök élnek. Az Oszmán Birodalom sokszínűsége helyett az egységesítés lett a vezérelv. Musztafa Kemál Atatürk szerint az egységes állam létét az egységes török nemzet teszi lehetővé. Ez a nemzeti egység nyelvi, kulturális és vallási egységet jelentett. Az utóbbi elemet, a vallást, a kemáli reformok a magánszférába utalták, a köztársaság megalakulásával szekuláris államberendezkedés jött létre. A nyelvi egység megteremtését célozta mind a latin betűs írás bevezetése, mind a nyelvújítási mozgalom. A kulturális gyökerek, a közös történelem fontosságát nem kell külön kiemelni. Tehát a köztársaság legfőbb szellemi összetartó erejét a hármas egységen alapuló „török-tudat” jelentette. Így érthető, hogy az új adminisztráció úgy tekintett az etnikai és vallási kisebbségekre, mint a szeparatizmus lehetséges veszélyének hordozóira.²³

Atatürk szekularista politikája értelmében a vallást el kell távolítani a társadalmi kérdésektől és az emberek lelkiismeretére korlátozva olyan hiedelmekké kell csökkenteni, amelyek nem nyúlnak túl az emberek civil életén. A cél a vallás imádsággá redukálása volt, a meghirdetett vallás és lelkiismeret szabadságának elve pedig csak az „egyévre szabott vallást”, az imádkozási szabadságot jelentette. A jogalkotók elképzelése szerint a vallás ugyan perszonalizált, de állami beavatkozást igényel, ha annak tárgya érinti a fennálló társadalmi rendet. A Török Köztársaságot úgy tervezték, hogy szigorúan világi legyen. Musztafa Kemal Atatürk világosan kijelentette,²⁴ hogy: „Az inspirációinkat nem az Égből vagy láthatatlan dolgokból, hanem közvetlenül az életből merítjük.”²⁵ Az új vezetés célja ebben az időszakban nemcsak az állam és a politika szekularizálása és korszerűsítése, hanem a társadalom egy modern szervezetté történő átalakítása is volt. A szekularizmus hangsúlyozása a tartóoszlopát képezte annak a köztársasági elit által gyakorolt politikának, amely megszervezte és létrehozta a Vallási Ügyek Elnökségét mint az „iszlám szabályozására” létrehozott közigazgatási szervet.²⁶

Az 1924. március 3. napján kelt 429. számú törvény tehát eltörölte a Vallási Ügyek és Vallási Alapítványok Minisztériumát (törökül: *Seriyye ve Evkaf Vekaleti*) és a vallási ügyek igazgatását központi igazgatás keretében egy „elnökség” formájában képzelte el. A politikai elit, aki egy világi társadalom megépítésén fáradozott ugyanis nem szerette volna, ha a vallási ügyek adminisztrációját a kabinetben belül intézik. A vallási ügyeket „ímszolgáltatásként”

²³ CAGAPTAY, Soner: *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey: Who Is a Turk?*, Routledge, New York, 2006, 102–106.

²⁴ 1937. november 1.

²⁵ MANGO, Andrew: *The Biography of the Founder of Modern Turkey*, The Overlook Press, 2002, 154.

²⁶ Szerk. KURU, Ahmet – STEPAN, Alfred: *Democracy, Islam, and Secularism in Turkey, (Religion, Culture, and Public Life)*, Columbia University Press, New York, 2012, 3–40.

képzelték el, amelynek technikai adminisztrációját egyetlen szervezet végzi.²⁷ Ez egyfelől folyamatos ellenőrizhetőséget jelentett, másfelől biztosította az ilyen összefüggésben definiált vallás és a hozzá kapcsolható kérdések ideiglenességét, folyamatos változtathatóságát. Az ellenőrzés célja annak biztosítása volt, hogy a vallási kérdések dogmatikus rendje folyamatosan változtatható legyen, azaz a vallási kérdésekben kiadott állásfoglalások ideiglenesek és társadalmi kontroll alatt tarthatók legyenek. Ebben a törvényben az elnökség szervezeti felépítése és az abban foglalt pozíciók nem voltak pontosan szabályozva, kivéve azt a rendelkezést, hogy a korábban muftikra utaló bármilyen jogszabályhely a Vallási Ügyek Elnöksége elnevezésre módosul.

A vallási igazgatási struktúrára vonatkozó jogi rendelkezések szabályait ebben az időszakban *A Vallási Elnökség költségvetéséről* című részben találhatjuk meg, amely a mindenkori éves költségvetési törvény része volt. Az 1929. június 30-i törvényhez csatolt, 1452. számú melléklet „A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak rendszere” című táblázatban, a közalkalmazottak illetményeiről szóló részben tartalmazta először a Vallási Ügyek Elnöksége állandó hivatali pozícióit, és ez a melléklet tekinthető az elnökség első kvázi szervezeti szabályzatának, amelyet a *Hivatalos Közlönyben* tettek közzé, és 1929. június 30-án lépett hatályba.²⁸

Ehhez kapcsolódóan 1931. június 8-án fogadták el, és 1931. június 13. napján tették közzé az éves költségvetési törvényben azt a módosítást, amellyel az 1931-es pénzügyi évtől a vallási alapítványok pénzügyileg hivatalosan az Alapítványok Általános Elnökségéhez kerültek át.²⁹

A következő jelentős jogszabály a 2800. sz. törvény volt *a vallási ügyek szervezeti és hatásköri kérdéseiről*, amelyet 1935. június 14. napján fogadtak el és az 1935. június 22-i *Hivatalos Közlönyben* jelent meg mint az első a Vallási Ügyek Elnökségének szervezetére vonatkozó jogszabály. Ezzel az összes mecset és imaházakat mind személyügyi, mind igazgatási és pénzügyi kérdésekben a Vallási Ügyek Elnöksége hatásköre alá került.³⁰ Továbbá a 7. cikkely kimondta, hogy a mecseteket és imaházakat a valódi igények szerint kell osztályozni, és az új pozíciók meghatározása érdekében meg kell határozni a kombinálható feladatokat, hogy a személyzet is csökkenthető legyen.³¹ Ezzel a törvénnyel minden addigi ellentétes rendelkezés hatályát veszítette.

²⁷ Szerk. ÇINAR, Özgür Heval – YILDIRIM, Mine: *Freedom of Religion and Belief in Turkey*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, 15–16.

²⁸ GÖZAYDIN, İstar B.: *Religion, Politics and the Politics of Religion in Turkey*. Forrás: www.ispionline.it/it/documents/Religioni/Gozyaydin_Religion,%20Politics%20and%20the%20Politics%20of%20Religion%20in%20Turkey.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

²⁹ Uo.

³⁰ GÖZAYDIN, İstar B.: *A Religious Administration to Secure Secularism: The Presidency of Religious Affairs of the Republic of Turkey*, *Marburg Journal of Religion*, Vol. 11, No. 1, 2006. Forrás: www.uni-marburg.de/fb03/ivk/mjr/pdfs/2006/articles/gozeyaydin2006.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

³¹ Republic of Turkey Presidency of Religious Affairs weboldala, <https://diyanet.gov.tr/en> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

2.3. Az 1950-es, 1960-as évek

Ami még ennél is fontosabb mérföldkő volt az az 5634. számú törvény, amely 1950. április 29. napján lépett hatályba. A republikánus néppárti Günaltay kabinet ugyanis jelentősen megváltoztatta a vallási ügyek szervezését. Az attitűdkülönbség különösen érdekes a korábbi törvények megalkotásához képest. Amíg korábban általában csak szavaztak a javasolt vallásügyi kérdésekről, addig ezt az attitűdöt felváltotta az igények folyamatos bejelentése és törvényjavaslatok pártkongresszuson történő felvetése. Már maga az 5634. számú törvény elnevezése is jelezte a vallási klímaváltozást. A „*Reislik*” nevet a „*Başkanlık*” váltotta fel, amely a török nyelv használatának megváltozását is tükrözte (a *reis* az „elnök” oszmán egyenértékűje, míg a *başkan* a modern török megfelelője). A törvény több egységet hozott létre a szervezetben belül. A mecsetek és imatermek gazdasági kérdéseit, amelyet az 1931-es módosítással az Alapítványok Általános Elnöksége hatásköre alá rendeltek, hosszas viták után visszakerült a Vallási Ügyek Elnöksége hatásköre alá, amely szabályozás 1965-ig volt hatályban.³²

Az ezt követően a Vallási Ügyek Elnöksége szervezeti és hatásköri kérdéseiről hozott törvény az úgynevezett 633-as számú volt, amelyet a *Hivatalos Közlönyben* 1965. július 2-án tettek közzé és 1965. augusztus 15-én lépett hatályba. A jogalkotó szándéka – véleményem szerint – itt már teljesen más mentalitást jelölt, mint amit a korábbi jogszabályok kifejeztek. Ebben a jogszabályban a vallási ügyek elnökségének feladatai lettek „az Iszlám hitre, imáira és *morális alapjaira* vonatkozó ügyek igazgatása; a társadalom vallásról történő felvilágosítása, és az imádság helyeinek kezelése”.³³ A törvény célja az volt, hogy egy olyan közigazgatási testületet alkossanak, amelynek a feladata az iszlám gyakorlóinak általános, napi szükségleteinek kielégítésére szolgáló közszolgáltatások igazgatása (ahol a népesség mintegy 95%-a az iszlámhoz tartozik). Azonban a korábbiakhoz képest jogszerűen hozzárendelni ehhez a szervezethez egy olyan funkciót, mint „az iszlám erkölcsi alapjaihoz kapcsolódó ügyek igazgatása”, a morális alapok kitétel hangsúlyozása – szerintem – azt jelzi, hogy az állam a szervezetet ideológiai eszközként tervezte használni a köztársasági alapító elit eredeti szándékától eltérő módon. Maga a szóhasználat, egy olyan kényes ügyben, mint a vallás szabályozása egy szekuláris államban szerintem azt jelzi, hogy az állam egy adott vallás propagálását és védelmét biztosítja, amely összeegyeztethetetlen a szekuláris állam fogalmával. Bár feltételezhetjük, hogy az 1960-as évek törvényhozóinak célja az volt, hogy javítsák azt a kemáli hibát, amely nem ismerte el megfelelően az iszlám szerepét a török identitás kialakulásában, de ezzel együttvéve is nyilvánvaló a megfogalmazás jogi alkalmatlansága.

Az 1965-ös törvény elfogadása után a vallási ügyekkel kapcsolatos jogi szabályozás kormányrendeletekkel történt. Mivel mind az 1961-es, mind az 1982-es alkotmányban megállapították, hogy a szervezetet törvényi szinten kell szabályozni, ez a gyakorlat

³² JUNG, Dietrich – RAUDVERE, Catharina szerk.: *Religion, Politics and Turkey's EU Accession*, Palgrave Macmillan, New York, 2008, 163.

³³ JUNG–RAUDVERE: *i. m.*

nyilvánvalóan ellentétes volt az alkotmánnyal. Ami még fontosabb, hogy az ily módon hozott rendelkezések túlnyomó többségét az alkotmánybíróság hatályaon kívül helyezte, mint a szekularizmus alkotmányos alapelvével, valamint a modern jogállam követelményeivel összeegyeztethetetlen rendelkezéseket, nyomatékosítva, hogy az intézmény működése súlyosan sérti a jogállami követelményeket.

2.4. A jogi anomália évei: 1970–2010

1975-ben Törökország Nemzetgyűlése új törvényt hozott létre, amely jelentősen megváltoztatta az addig vallási ügyekkel kapcsolatos nagyszabású rendszert, lehetővé téve bizonyos kérdésekben a kormányrendeletekkel történő szabályozást. Az új 1893. számú törvényt 1975. május 6-án küldték ratifikálásra a köztársasági elnöknek, de az akkori hivatalban lévő Korutürk elnök visszaküldte a jogszabályt a török nemzetgyűléshez ismételt felülvizsgálatra az alkotmány 93. cikkelyére hivatkozással. A 1893. számú törvény felülvizsgálata során a nemzetgyűlés alapvető változtatásokat hozott létre a törvényben, de a visszaküldés okát képező jogszabályhelyet gyakorlatilag érintetlenül hagyták. A nemzetgyűlés azon rendelkezések tekintetében, amelyek nem igényelték az elnök jóváhagyását egy második fordulóban (az 1893. számú törvény elutasításának indoklásán túlmutató változtatások miatt) 1982. számú törvény néven 1976. április 26-i hatállyal elfogadta és április 3. napján meg is küldte közzétételre a jogszabályt. A köztársasági elnök azonban a kifogásolt törvényhelyen kívüli változtatások miatt 1967. május 7-én ismételtén visszaküldte a nemzetgyűlésnek felülvizsgálatra. A felülvizsgálatot a nemzetgyűlés visszautasította. E kérelem elutasítása miatt a köztársasági elnök 1979. április 30-án alkotmánybírósághoz fordult, hogy a jogszabály a törvényalkotás módja miatt összeegyeztethetetlen az alkotmány rendelkezéseivel. Ezt az alkotmánybírósági határozatot a *Hivatalos Közlönyben* tették közzé 1980. május 11-én, azzal a követelménnyel, hogy a kifogásolt jogszabályt legkésőbb egy évvel később felül kell vizsgálni. Ugyanakkor sem ebben a dátumban, sem a későbbiekben semmiféle törvényi rendelkezés nem született, az Elnökség igazgatási kérdéseit változatlanul miniszteri rendeletek és egyéb adminisztratív előírások szabályozták.³⁴

Mivel a jogszabállyal kapcsolatban nem történt felülvizsgálat és további esetleges változtatás, felmerült a kérdés: vajon a 633. számú törvény rendelkezései ismét hatályba léphetnek-e? Ezt a problémát az Államtanács Harmadik Kamarája a következő döntéssel oldotta meg (E.1971/22, K.1971/36): a korábbi 633. számú törvény nem lép automatikusan hatályba, mert a jogalkotásra és módosításra kizárólagos hatáskörrel rendelkező szerv a nemzetgyűlés és az alkotmánybíróság döntései nem bírnak visszaható hatállyal. Tehát az 1982. számú törvény megsemmisítése után a 633. számú törvény nem lépett automatikusan életbe. A Vallási Ügyek Elnökségét érintő jogi vákuumot 2010. július 1-jén

³⁴ ÖZYURT, Ahu: *Law and Order in Turkey*, 2016. március 2. Forrás: www.hurriyetdailynews.com/opinion/ahuozyurt/law-and-order-in-turkey-95897 (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.).

a 6002. számú törvény oldotta fel, amely gyakorlatilag a 633. számú törvény módosításának tekinthető. 2010-ig tehát ez a hivatal egy olyan központi közigazgatási egységként működött, amelynek gyakorlatilag nem volt jogalapja.³⁵

3. KONKLÚZIÓ

Atatürk szekularista politikája értelmében a vallást el kell távolítani a társadalmi kérdésektől és az emberek lelkiismeretére korlátozva olyan hiedelmekké kell csökkenteni, amelyek nem nyúlnak túl az emberek civil életén. A cél a vallás imádsággá redukálása volt, a meghirdetett vallás és lelkiismeret szabadságának elve pedig csak az „egyenre szabott vallást”, az imádkozási szabadságot jelentette. A jogalkotók elképzelése szerint a vallás ugyan perszonalizált, de állami beavatkozást igényel, ha annak tárgya érinti a fennálló társadalmi rendet.

A török állam megalakulása után az állami elit az alkotmány mellett egyéb jogszabályokkal próbálta biztosítani a szekularizmust. Az alkotmány 2. cikkelye mellett az ezzel kapcsolatos legfontosabb jogszabály az 1924. március 3. napján kelt 429. számú törvény a Vallásügyi és Vallási Alapítványok Minisztériuma (*Seriyye ve Evkaf Vekaleti*) eltörléséről szóló volt. A minisztérium helyett megalapították a Vallási Ügyek Elnökségét, amely közigazgatási szervként felelős lett az iszlám vallási és hitkérdések, valamint az egyházi alapítványok adminisztrációjának tekintetében. A hivatal a vallási ügyek igazgatását, különös tekintettel a hitkérdések és imádságok ügyeit látja el, tevékenysége során pedig a kemáli szekularizmust kell képviselnie, a vallással kapcsolatos kérdések tekintetében pedig a jogalkotó kizárólagosan a nemzetgyűlés lehet.

Az 1924-ben létrehozott hivatal szervezete és hatásköre mind a mai napig változatlan maradt.

Az Elnökség első szervezeti szabályzatát az 1929. június 30-i törvényhez csatolt, 1452. számú melléklet „A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak rendszere” című táblázat a közalkalmazottak illetményeiről szóló rész tartalmazta. A szervezetre vonatkozó első törvény az 1935. június 14. napján elfogadott és 1935. június 22. napján közzétett 2800. számú törvény volt, amellyel az összes mecset és imaterem mind személyügyi, mind igazgatási és pénzügyi kérdésekben a Vallási Ügyek Elnöksége hatásköre alá került.

A hivatalt érintő jelentős ideológiai változtatást az 1965. év hozta el. Az 1965. július 2-án hozott 633. számú törvény egy teljesen más jogalkotói szándékot jelölt, mint amit a korábbi jogszabályok kifejeztek. Ebben a jogszabályban a vallási ügyek elnökségének feladatai lettek az iszlám hitre, imáira és *morális alapjaira* vonatkozó ügyek igazgatása, a társadalom valársról történő felvilágosítása, és az imádság helyeinek kezelése. Az iszlám erkölcsi alapjaihoz kapcsolódó ügyek igazgatása kitétel – véleményem szerint – azt jelzi, hogy az állam

³⁵ MESSNER, Francis: Public Funding of Religious in Europe. In: MESSNER, Francis: *Differential, Disguised, and Deterritorialized: State Funding of Religion in Turkey*, Routledge, New York, 2015, 156–166.
<https://diyanet.gov.tr/en/>

a szervezetet ideológiai eszközként tervezte használni a köztársasági alapító elit eredeti szándékától eltérő módon, amely összeegyeztethetetlen a szekuláris állam fogalmával. Emellett a jogszabály elfogadását követően a vallási ügyekkel kapcsolatos jogi szabályozás kormányrendeletekkel történt. Mivel mind az 1961-es, mind az 1982-es alkotmányban rögzítették, hogy a szervezetet törvényi szinten kell szabályozni, ez a gyakorlat nyilvánvalóan ellentétes az alkotmánnyal. Ami még fontosabb, hogy az ily módon hozott rendelkezések túlnyomó többségét az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte mint a szekularizmus alkotmányos alapelvével, valamint a modern jogállam követelményeivel összeegyeztethetetlen rendelkezéseket, nyomatékosítva, hogy az intézmény működése súlyosan sérti a jogállami követelményeket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ADANALI, Ahmet Hadi: *The Presidency of Religious Affairs and the Principle of Secularism in Turkey*, The Muslim World, Ankara University, 2008. április 11. Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1478-1913.2008.00221.x> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
2. CAGAPTAY, Soner: *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey: Who Is a Turk?*, Routledge, New York, 2006.
3. CAGAPTAY, Soner: *The Rise of Turkey: The Twenty-First Century's First Muslim Power*, Potomac Books, University of Nebraska, 2014.
4. CORNELL, Svante: The Rise of Diyanet: the Politicization of Turkey's Directorate of Religious Affairs, 2015. Forrás: www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/463-the-rise-of-diyamet-the-politicization-of-turkey%E2%80%99s-directorate-of-religious-affairs.html (A letöltés ideje: 2017. 04. 10.)
5. Szerk. ÇINAR, Özgür Heval – YILDIRIM, Mine: *Freedom of Religion and Belief in Turkey*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014.
6. DOROGMAN László: *Örségváltás a diyanet élén: a török pániszlamizmus hajnala?*, 2010. november 15. Forrás: www.vajma.info/cikk/tukor/3754/Orsegvaltas-a-diyamet-elen-a-torok-paniszlamizmus-hajnala.html (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
7. GÖZAYDIN, İhtar B.: *Diyanet and Politics*, The Muslim World 98. kötet, 2008. április/június. Forrás: www.ispionline.it/it/documents/Religioni2011/Gozyaydin_Diyanet%20and%20Politics.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
8. GÖZAYDIN, İhtar B.: A Religious Administration to Secure Secularism: The Presidency of Religious Affairs of the Republic of Turkey, *Marburg Journal of Religion*, Vol. 11, No. 1, 2006. Forrás: www.uni-marburg.de/fb03/ivk/mjr/pdfs/2006/articles/goezaydin2006.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
9. GÖZAYDIN, İhtar B.: *Religion, Politics and the Politics of Religion in Turkey*. Forrás: www.ispionline.it/it/documents/Religioni/Gozyaydin_Religion,%20Politics%20and%20the%20Politics%20of%20Religion%20in%20Turkey.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
10. Szerk. JUNG, Dietrich – RAUDVERE, Catharina: *Religion, Politics and Turkey's EU Accession*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.
11. Szerk. KURU, Ahmet – STEPAN, Alfred: *Democracy, Islam, and Secularism in Turkey, (Religion, Culture, and Public Life)*, Columbia University Press, New York, 2012.
12. LEPESKA, David: *Turkey Casts the Diyanet Ankara's Religious Directorate Takes Off*, 2015. május 17. Forrás: www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2015-05-17/turkey-casts-diyamet (A letöltés ideje: 2017. 05. 04.)
13. MANGO, Andrew: *The Biography of the founder of Modern Turkey*, The Overlook Press, 2002.
14. MESSNER, Francis: Differential, Disguised, and Deterritorialized: State Funding of Religion in Turkey. In: MESSNER, Francis: *Public Funding of Religious in Europe*, Routledge, New York, 2015.

15. ÖZYURT, Ahi: *Law and Order in Turkey*, 2016. március 2. Forrás: www.hurriyetdailynews.com/opinion/ahu-ozyurt/law-and-order-in-turkey-95897 (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)
16. Prof. Dr. Ali Erbaş is appointed as the new President of Diyanet... Forrás: www.diyanet.gov.tr/en-US/Content/PrintDetail/10330 (A letöltés ideje: 2017. 11. 21.)
17. DEMİRTAS, Serkan: *Turkey: Toward a more religious, less secular social order?*, 2017. 08. 05. Forrás: www.hurriyetdailynews.com/opinion/serkan-demirtas/turkey-toward-a-more-religious-less-secular-social-order-116358 (A letöltés ideje: 2018. 10. 03.)
18. SAYFASI, Hata: *The Constitution of the Republic of Turkey*. Forrás: www.anayasa.gov.tr (A letöltés ideje: 2017. 02. 03.)

Internetes forrás:

1. Republic of Turkey Presidency of Religious Affairs weboldala: <https://diyanet.gov.tr/en> (A letöltés ideje: 2017. 05. 03.)

Siska Katalin (siska.katalin@law.unideb.hu) kutatási területei: egyetemes állam- és jogtörténeti kutatásaiban elsősorban az iszlám jog kodifikációjára, a késő Oszmán Birodalom és a korai Török Köztársaság jogfolytonosságának igazolására specializálódott. Ennek keretében a késő Oszmán Birodalom, valamint a fiatal Török Köztársaság közigazgatás-történetét és alkotmányjogi fejlődését vizsgálja.

Kutatásaiban különös figyelmet szentel Mustafa Kemal Atatürk politikai, diplomáciai és jogi eredményeire, valamint a vezető és jogi intézkedései magyarországi sajtó visszhangjára, Magyarország és Törökország korabeli diplomáciai kapcsolataira.

Az iszlám jogi kutatásaiban kedvelt témái közé tartozik a nők jogi helyzetének a megítélése, külön figyelmet szentelve a török nők jogi helyzetére. Szívesen foglalkozik a török jogi kodifikáció fejlődésével, amelyet a premongol kortól a 19. századig vizsgál, ideértve a szunnita hagyományok, kánonok és az oszmán jogfelfogás ötvözésének vizsgálatát. Nemzetközi jogi kérdések tekintetében kedvelt kutatási területei a migrációs jog kialakulásának története, a török identitás definiálása, valamint a török nemzetiségi kérdések vizsgálata.

Fodor László

A KÖTELEZŐ ENERGETIKAI AUDIT EURÓPAI UNIÓS KÖVETELMÉNYEI¹

EU Requirements for Mandatory Energy Audit

Prof. Dr. Fodor László, tanszékvezető, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
fodor.laszlo@law.unideb.hu

A 2012-ben elfogadott energiahatékonysági irányelv kötelező intézkedéseket irányoz elő az EU energiahatékonysági céljainak (2020-ra 20%-os hatékonyságnövelés) az elérésére. Az irányelv 8. cikke szerint a nagyvállalatok immár rendszeresen kötelesek magukat energetikai auditnak alávetni, vagy energetikai irányítási rendszert kiépíteni. Az energiahatékonysági intézkedések hazai törvényi keretét a 2015. évi LVII. törvény adja, míg a részletszabályokat az annak végrehajtására kiadott, 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. A tanulmány a hazai transzpozíció kérdéseivel foglalkozik, figyelemmel más tagállamok megoldásaira is. Az elemzés alapján megállapítható, hogy a hazai szabályozás több bürokratikus elemet tartalmaz, mint ami az EU energiahatékonysági céljainak az eléréséhez szükséges. Az ilyen intézkedések rontják az esélyét annak, hogy a vállalatok költséghatékony módon csökkentsék energiafogyasztásukat.

KULCSSZAVAK:

bürokratikus akadályok, energiahatékonysági irányelv, energetikai irányítási rendszerek, energetikai audit, költséghatékonyság, magyar szabályozás, nagyvállalatok

The 2012 Energy Efficiency Directive (EED) establishes a set of binding measures to help the EU reach its 20% energy efficiency target by 2020. According to Art. 8 EED large companies are now required to regularly undergo mandatory energy audits or to implement energy management systems. The legal basis for energy efficiency action in Hungary is the Act LVII of 2015 on Energy Efficiency. Detailed provisions for industrial energy audits are included in Cabinet Regulation No. 122/2015. (V. 26.). The study deals with some issues concerning the Hungarian transposition

¹ A tanulmány a Nemzeti Közszerzői Egyetem által alapított DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhelyben készült, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 azonosítószámú „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű projekt keretében.

in the light of provisions taken by other member states. Based on the analysis, it is the author's opinion that the Hungarian regulation sets up more bureaucratic burdens, which are necessary to the implementation of the EU energy efficiency targets. These provisions weaken the chance of the companies to reduce their energy consumption in a cost-efficient way.

KEYWORDS:

bureaucratic burdens, cost-effectiveness, energy audit, Energy Efficiency Directive, energy management systems, Hungarian regulation, large enterprises

1. BEVEZETÉS

Az úgynevezett energetikai auditra (első szakirodalmi elnevezése szerint energiaauditra, az újabb hazai szabályozás szóhasználatában *energetikai auditálásra*) vonatkozóan az Európai Uniónak az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelve jelenti a legáltalánosabb szabályozási keretet.² Az energetikai audit az energiahatékonyság javítását célzó szabályozás egyik meghatározó, menedzsment típusú eszköze (az energiahatékonyság belső, szervezeten belüli akadályainak leküzdését szolgálja), amelynek lényegi működési elve a fogyasztók (vállalatok, háztartások, önkormányzatok, közintézmények stb.) tájékoztatása, s azon keresztül ösztönzésük a hatékonyabb technológiák kiválasztására. Emellett a vállalati szférában (egy-egy ágazaton belül) az audit összehasonlíthatóvá teszi a teljesítményeket, aminek a versenyben ösztönző hatása van.³ Amellett, hogy energiatakarékossági és ezzel költségtakarékossági intézkedéseket alapoz meg, hozzájárul a CO₂-kibocsátás csökkentéséhez, fejleszti a szervezeti kultúrát, és egy sor további haszna lehet a magukat auditáltató szervezetek számára.⁴

A jelenleg hatályos uniós joganyag az energiahatékonyság területén több jogforrásból áll, s ezek együtt különböző eszközök alkalmazását irányozzák elő.⁵ Maga az energiahatékonysági irányelv, például olyan eszközöket említ, mint a közintézmények példamutatása, a közbeszerzés, az energiavállalatok által megvalósított energiahatékonysági kötelezettségi rendszer, alternatív szakpolitikai intézkedések (például szabályozás, önkéntes megállapodások, energiaadók, szabványok), az energetikai auditok, az intelligens fogyasztásmérés, a fűtés és hűtés hatékonyságának előmozdítása, a tájékoztatás és képzés, az energiahatékonysági szolgáltatások vagy a nemzeti energiahatékonysági alap. Az említett eszközök kombinálhatók egymással: például az energetikai audit az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekkel, az energiahatékonysági fejlesztésekre vonatkozó tanácsadással és támogatással, szakértők (tovább)képzésével. További eszközöket, mint amilyenek az immár nálunk is közzismert energiatanúsítványok, alkalmaznak az épületek és különböző ipari termékek (például elektronikai berendezések, közúti járművek) energiahatékonysága területén. E vonatkozásban – az audittal való, szorosabb tárgybeli összefüggés okán – az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010/31/EU irányelv érdemel kiemelését.⁶

² Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 315, 2012. 11. 14., 1–56.

³ CHIARONI, Davide – CHIESA, Vittorio – FRANZÒ, Simone – FRATTINI, Federico – MANFREDI LATILLA, Vito: Overcoming internal barriers to industrial energy efficiency through energy audit: a case study of a large manufacturing company in the home appliances industry, *Clean Technologies and Environmental Policy*, Vol. 19, No. 4, 2017, 1031.

⁴ KLUCZEK, Aldona – OLSZEWSKI, Paweł: Energy audits in industrial processes, *Journal of Cleaner Production*, 2017/142, 3451.

⁵ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*, DELA, Debrecen, 2014, 92–162.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról. HL L 153, 2010. 06. 18., 13–35.

Az uniós kötelezettségeknek a hazai szabályozás, illetve gyakorlat is meg kell hogy feleljen. Magyarországon az irányelv átültetését célzó joganyag törzsét az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény⁷ és annak végrehajtási rendelete, a 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet adja. Ezekhez társul még az energetikai auditorok és az energetikai auditáló szervezetek adatszolgáltatásáról, valamint a közreműködő szervezetek éves jelentéstételi kötelezettségéről szóló 1/2017. (II. 16.) MEKH rendelet, továbbá az energetikai auditorok és energetikai auditáló szervezetek által fizetendő regisztrációs és nyilvántartási díj összegére, megfizetésének módjára és visszatérítésére vonatkozó szabályokról szóló 7/2015. (X. 16.) MEKH rendelet.

Az alábbiakban az energetikai auditokra vonatkozó követelményeket tekintem át, kitérve az irányelv transzpozíciójának első lépéseire. A témakörben szerzett korábbi kutatási tapasztalatok tükrében igyekszem rámutatni az uniós és a hazai követelmények eltérő megfogalmazásából fakadó különbségekre is.⁸ Itt jegyzem meg, hogy az energetikai audit kifejezést az angol nyelv (az Európai Bizottság különböző dokumentumaiban és a szakirodalomban is) egyaránt használja az épületszektorban (nálunk ez hivatalosan az épületek energetikai tanúsítása) és a vállalati (jellemzően ipari) szektorban (amelyre az audit kifejezés használható nálunk). A két alkalmazási terület közt jelentős átfedés mutatkozik (a gazdasági szféra épületei tekintetében), e tanulmány azonban csak az energiahatékonysági irányelv 8. cikke szerinti, a vállalatok körében alkalmazott eszközt érti alatta.⁹

2. ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK

Elsőként az energetikai audit fogalmának meghatározását tekintem át, majd röviden szólok az energiahatékonyságra vonatkozó, újabb uniós elképzelésekről, amelyek tükrében az auditok szerepe, jelentősége is jobban megítélhető.

Az energetikai audit fogalmát az energiahatékonysági irányelv 2. cikk 25) pontjában határozza meg: *„energetikai audit: [...] olyan szisztematikus eljárás, amelynek célja megfelelő ismeretek gyűjtése valamely épület vagy épületcsoport, ipari vagy kereskedelmi művelet*

⁷ A 2015 nyarán elfogadott energiahatékonysági törvényt időközben két ízben is módosították, amelyek közül ki kell emelni az egyes klímapolitikai és zöldgazdaság fejlesztési tárgyú törvények módosításáról szóló, 2016. évi CXXXVIII. törvény révén megvalósult, átfogó felülvizsgálatot, amely számos, a jogalkalmazás során hiányolt előírást pótol. Itt jegyzem meg, hogy az alábbiakban a jogszabályok 2017. július 1-én hatályos szövegét veszem alapul.

⁸ HOFFMANN, Jan: Az energetikai audit európai uniós követelményei Németországban, *Pro Futuro*, 2016/1, 29–41. E tanulmány kéziratának a fordítása közben számos olyan eltérés került felszínre, amelynek a követelményszintre, az előírások tartalmára nézve következménye – akár az uniós jog megsértésének megállapíthatósága – lehet.

⁹ A szóhasználat bizonytalansága mögött az áll, hogy az energiahatékonysági irányelv elődje a két auditot még egyenértékűnek tekintette. A hatályos irányelv azonban plusz követelményeket fogalmazott meg a vállalati auditra (például minden esetben mért adatokra kell támaszkodni, s nem elég becsülni; illetve nemcsak az épület adottságait, hanem a valós fogyasztást, az azonos adottságú épületek esetén sokszor eltérő fogyasztási szokásokat is figyelembe veszik), így azok már nem kezelhetők azonosan. Lásd BÁNYAI: *i. m.*, 115.

vagy létesítmény, illetve magán- vagy közszolgáltatás aktuális energiafogyasztási profiljára vonatkozóan, továbbá amely meghatározza és számszerűsíti a költséghatékony energiamegtakarítási lehetőségeket, és egy jelentésben számol be az eredményekről.” Ez a szöveg az irányelv angol, német és francia nyelvű változatának felel meg, az én fordításomban, amelytől az irányelv hivatalos magyar szövege több ponton is eltér, s ez a megközelítés az energiahatékonysági törvényben (1. § 13. pont) is tetten érhető. „Energetikai auditálás: olyan, meghatározott módszerrel végzett eljárás, amelynek célja megfelelő ismeretek gyűjtése valamely épület vagy épületcsoport, ipari vagy kereskedelmi művelet vagy létesítmény, magán- vagy közszolgáltatás aktuális energiafogyasztási profiljára vonatkozóan, továbbá amely meghatározza és számszerűsíti a költséghatékony energiamegtakarítási lehetőségeket és beszámol az eredményekről.” A szisztematikus (módszeres) jelző helyett itt a „meghatározott módszerrel végzett” körülírás szerepel, ami részben indokolt lehet, az idegen szavak kerülésére irányuló törekvéssel, illetve amennyiben többet is takarhat az eredeti szövegnél (a „meghatározott módszer” jelzős szerkezeten keresztül, amely további szabályozásra utal, amely szabályozás érvényesítheti a módszeresség követelményét). Ugyanakkor kifogásolható, amennyiben kevésbé mutat rá arra, hogy azonos szempontok szerint, rendszeresen elvégzett (és ezért összehasonlítható) vizsgálatokról van szó. További eltérés, hogy a magyar irányelv-, illetve törvényszövegben nem esik szó jelentésről. A törvényszöveg ugyanakkor kettébontja a jogintézményt, s ennek megfelelően a fogalmat, illetve meghatározását is. Az iménti (vagyis az irányelv hivatalos magyar szövegéből vett) definíciót egy a törvényben (toldalékolással) alkotott, új kifejezés, az „energetikai auditálás” meghatározásaként rögzíti. Az imént hiányolt *jelentésre* pedig az „energetikai audit” kifejezést használja, s azt külön határozza meg, mint amely „az energetikai auditálás eredményeit tartalmazó, jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelő irat”. Ez a szóhasználat (még) nem ment át a köztudatba, s jelenleg én is a nemzetközileg és a korábbi hazai szakirodalomban is alkalmazott szóhasználatot tartom inkább megfelelőnek (tehát: a jogintézmény egészére audit az auditálás helyett).

Ez az eszköz egyébként már korábban is ismert volt az uniós jogban, alkalmazása azonban nem volt kötelező (a tagállamok kötelezettsége csupán a szolgáltatás rendelkezésre állásának a biztosítása volt a vállalkozások irányában). A 2012/27/EU irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy 2015. december 5-ig első ízben, illetve azt követően rendszeresen, legalább négyévenként biztosítsák valamennyi, kis-, illetve közepes vállalkozásnak nem minősülő (azaz: nagy-, illetve állami, önkormányzati befolyás alatt álló) vállalatnál az energetikai auditok kötelező elvégzését.¹⁰ A kis- és középvállalkozások esetén nincs

¹⁰ A nagyvállalati kategóriába azok a vállalkozások tartoznak, amelyek 250 főnél több alkalmazottat foglalkoztatnak vagy az éves árbevételük az 50 millió EUR-t és az éves mérlegfőösszegük a 43 millió EUR-t meghaladja. Ezen túl a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény alapján kisebb vállalat is ide tartozhat, amennyiben legalább 25%-os mértékben állami, illetve önkormányzati tulajdonban (befolyás alatt) áll. Az energiahatékonysági irányelv áttekintésére lásd BÁNYAI Orsolya – FODOR László: Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból, *Pro Futuro*, 2014/2, 63–87. Az energetikai audit uniós követelményeiről is olvashatunk a németországi transzpozíciót bemutató tanulmányban: HOFFMANN: *i. m.*, 29–41. Utóbbi szerzőnek a publikációi nemzetközi viszonylatban is a legelsőek vol-

kötelezettség, itt a cél továbbra is az, hogy az érintettek önként végeztessenek auditokat, illetve vezessenek be energetikamenedzsment-rendszereket – a tagállamoknak ezt megfelelő (akár pénzügyi) intézkedésekkel ösztönözniük is kell. A szabályozás hatására – akár egy egyszerű, internetes keresés eredményeként is látható módon – Magyarországon is megnőtt azon cégeknek a száma, amelyek energiahatékonysági szolgáltatásaik között energetikai auditok elvégzését vállalják.¹¹

Az energetikai auditálással foglalkozó, csekély korábbi (2015 előtti) szakirodalom még értelemszerűen nem foglalkozhatott az irányelvi kötelezettség teljesítésének egyes kérdéseivel. A tágabb témakör időszerűsége emellett abból is fakad, hogy 2016-ban napirendre került az energiahatékonyság uniós szabályainak a felülvizsgálata. Ezen a területen az Európai Unió kötelező vállalásokat tett, együtt egyébként a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésével, illetve a megújuló energiaforrások részarányának a növelésével (ezek eredetileg a „20-20-20”-as, klíma-, illetve energiapolitikai célkitűzések).¹² Az energiapazarlásra vonatkozó szakértői elemzések alapján, figyelemmel a gazdaságilag is hatékonyan kihasználható potenciálokra, 2007-ben 20%-os hatékonyságjavulást célzott meg az EU, amit 2020-ig kell elérni. A hatályos energiahatékonysági irányelv is ezt veszi még alapul. Időközben azonban több ízben is megvizsgálta az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), hogy a tagállamokban megtett intézkedések elegendőek-e ehhez, és megállapította, hogy nem. További erőfeszítések nélkül csupán mintegy 17,6%-os mértékű csökkenés érhető el az éves energiafelhasználásban. Ugyanakkor (figyelemmel a klímapolitika terén zajló nemzetközi párbeszédre is) az EU a klímapolitikai céljait, 2030-as teljesítési határidővel, magasabb, ambíciózusabb számokban állapította meg. A Bizottság 2016. november 30-án közzétette a „Tiszta energiát minden európai számára” című javaslatcsomagot,¹³ amelynek célja, hogy az EU energiaügyi szabályozását összhangba hozza az új, 2030-ra megvalósítandó klíma- és energiapolitikai célkitűzésekkel, és egyben hozzájáruljon az energiaunióval kapcsolatos célok eléréséhez. (A biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energiaellátás érdekében az energiahatékonyság javulása az energiaunió egyik kulcseleme.) Ahogyan a Bizottság fogalmaz, „*a leguniverzálisabban rendelkezésre álló energiaforrás az energiahatékonyság*”, illetve „*a legolcsóbb az az energia, amit nem termeltek és nem használtak fel*”. A Bizottság az új irányelv tervezetének előkészítése során (francia–német javaslatra) 30%-os energiahatékonysági célt tűzött ki, amit 2030-ra kellene elérni.¹⁴ A célszám emelésétől

tak a témakörben: HOFFMANN, Jan: Obligatorische Energieaudits in „großen” Unternehmen – Zur Novelle des Energiedienstleistungsgesetzes (EDL-G). *Compliance-Berater*, 2014/12, 454–459.; HOFFMANN, Jan: Die Verpflichtung zur Durchführung von Energieaudits gemäß §§ 8 ff. EDL-G 2015. *Contracting und Recht*, 2015/1, 4–9.

¹¹ Az MEKH névjegyzékében jelenleg 84 auditáló szervezet és 153 egyéni auditor szerepel. Lásd: <http://enhat.mekh.hu/index.php/2015/12/28/energetikai-audit/> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.).

¹² Az Európai Tanács következtetései, Brüsszel, 2007. március 7–9., 7724/1/07 REV 1. Forrás: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.).

¹³ Communication from the Commission: Clean Energy For All Europeans. (30.11.2016.) COM(2016) 860 final.

¹⁴ Az Európai Tanács 2014-es következtetései szerint ennek 27%-nak kellene lennie minimálisan, de a Bizottság ezen túllépett, amit egyébként az NFM illetékesek nem támogattak. Lásd: www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/energiagyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-nem-tamogatta-az-europai

a kibocsátások és a külső energiaimport-függőség további csökkenését, a GDP 70 milliárdos nagyságrendű növekedését, az energiahatékonysági szolgáltatások fejlődését, és több százezer új munkahely létrejöttét várja a Bizottság EU-szerte. A tervezett szabályozás hatásvizsgálata szerint a megváltozó előírások mind az önkéntesen auditáltató kis- és középvállalatokat, mind a nagyvállalatokat érinteni fogja.¹⁵

3. AZ IRÁNYELVBEN RÖGZÍTETT ELVÁRÁSOK LÉNYEGE

Az energiahatékonysági irányelv azon kevés uniós jogszabályok egyike, amelyeket (már az EUMSZ 194. cikke (vagyis az új energiapolitikai felhatalmazás) alapján fogadtak el. Ebből is következik, hogy olyan követelményeket tartalmaz csupán, amelyek nem érintik alapjaiban a tagállami energiarendszereket, illetve az energiahordozók közti választás szabadságát. Az irányelv első rendelkezései közt [1. cikk (2) bekezdés] kifejezetten rögzíti követelményeinek minimális voltát, vagyis azt, hogy a tagállamok azoknál akár szigorúbb előírásokat is rögzíthetnek, természetesen az uniós joggal összeegyeztethető módon, és a Bizottság tájékoztatása mellett (például Horvátországban és Szlovéniában az EU által előírtnál kevesebb, már kb. 35 millió euró éves bevétel esetén kötelező az audit).¹⁶ Ez a megoldás az EU környezeti tárgyú intézkedéseire közelíti az irányelvet.¹⁷

Az irányelv 8. cikke rögzíti az auditokra vonatkozó általános előírásokat, amelyekhez a VI. sz. melléklet kapcsolódik, az auditokra vonatkozó, néhány – módszertani útmutatás-ként értelmezhető – minimális kritérium felsorolásával. Ezek szerint:

- a) A tagállamok kötelezettsége biztosítani, hogy *a fogyasztók költséghatékony és színvonalas energetikai audithoz* (mint szolgáltatáshoz) *jussanak hozzá;*
- b) amelyet megfelelő képesítéssel és/vagy akkreditációval bíró *szakértők végeznek, független módon* (ami belső szakértők, auditorok útján is megoldható, ha azokat egy minőségbiztosítási rendszer keretében megfelelően ellenőrzik); vagy (a jogszabályoknak megfelelően) *független nemzeti hatóságok végeznek* és felügyelnek.
- c) A tagállamoknak a VI. melléklet alapján – átlátható, megkülönböztetés-mentes módon – minimális követelményeket kell rögzíteniük, amelyek biztosítják, hogy
 - ca) az auditok az energiafogyasztással (terhelési profillal) kapcsolatos *naprakész, mért, nyomon követhető (műveleti, üzemi) adatokra támaszkodnak,*

[tanacs-kovetkezteteseitol-valo-elterest-az-unios-energiahatekonysagi-cel-meghatarozasaban](#) (A letöltés ideje: 2017. 08. 04.).

¹⁵ Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency (30.11.2016.) SWD(2016) 405 final.

¹⁶ *Energy Audits for Europe. Transposition Study*, Eurochambres, 17. Juni 2015, 6. Forrás: www.eurochambres.eu/custom/Transposition_Paper_Art_8_EED_22062015-2015-00266-01.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 14.).

¹⁷ Ennek jelentőségére lásd FODOR László: A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez, *Európai Jog*, 2014/6, 20.

- cb) tartalmazza az épületek, épületcsoportok, ipari műveletek, létesítmények (ideértve a szállítást is) *részletes felülvizsgálatát*,
 - cc) lehetőség szerint a *teljes életciklusra vonatkozó költségelemzésére épülnek* (az amortizációs időszakon túl is biztosítva a hosszú távú megtakarítások, a beruházások maradványértékei és a diszkontráták figyelembevételét),
 - cd) kellően arányosak, illetve reprezentatívak ahhoz, hogy *megbízható képet adjanak* a (teljes) energiahatékonyságról, miáltal *meghatározhatóak a legfontosabb fejlesztési lehetőségek*;
 - ce) az audit során javasolt intézkedéseket *részletes és hitelesített számításokkal* kell alátámasztani annak érdekében, hogy a fogyasztó világosan láthassa megtakarítási lehetőségeit;
 - cf) az auditok során felhasznált *adatoknak tárolhatónak (megőrizhetőnek) kell lenniük*, nemcsak a teljesítmény nyomon követése érdekében, hanem a későbbi visszamenőleges („történeti”) elemzésekhez is.
- d) Az auditok *nem zárhatják ki az audit eredményeinek más energiahatékonysági szolgáltatónak való megismerését* azzal a feltétellel, hogy a fogyasztó (megrendelő) azt nem ellenzi.
- e) A tagállamoknak programokkal, illetve az állami támogatások jogának megfelelő pénzügyi intézkedésekkel kell *ösztönözniük, hogy a kkv-szektor vállalkozásai (kötelezettség hiányában is) auditáltassák magukat*, illetve megvalósítsák az auditok javaslatait.¹⁸
- f) Jó példák bemutatásával az *energetikaimenedzsment-rendszerek hasznosságát is szemléltetniük kell*, illetve az *audit előnyeit a háztartási szektorban is* – erre irányuló tanácsadási programokkal – *tudatosítaniuk kell*.
- g) A megfelelő *képzési programok elindítását is ösztönözniük kell* annak érdekében, hogy legyenek megfelelő szakértők, akik elvégezhetik az auditokat.
- h) Az energiahatékonysági *szolgáltatók (auditáló cégek, szakértők) piacra jutását átlátható, diszkriminációtól mentes módon kell biztosítaniuk*.
- i) Az irányelv igazi újdonsága és sarokpontja az auditálás tekintetében a már említett, *kötelező auditok előírása a nagyvállalati szektorban* (2015. december 5-ig első ízben, azt követően legalább négyévenként). Ezzel kapcsolatban talán annyit érdemes még

¹⁸ Egyes tagállamokban már évek óta (például Svédországban 2010 óta) léteznek ilyen programok. Svédországban 50%-os intenzitással (3000 EUR felső határig) támogatják az auditálást a kkv-szektorban. BACKLUND, Sandra – THOLLANDER, Patrik: Impact after three years of the Swedish energy audit program, *Energy*, Vol. 82, 2015, 54–60.; PARAMONOVA, Svetlana – THOLLANDER, Patrik: Ex-post impact and process evaluation of the Swedish energy audit policy programme for small and medium-sized enterprises, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 135, 2016, 932–949. A támogatás intenzitása, az arra rendelkezésre álló keret összege, a támogatásra való jogosultság meghatározása egyébként igen eltérő a tagállamokban. *Energy Audits for Europe... i. m.*, 12–13.

megjegyezni, hogy a kötelezettek köre nem csupán az úgynevezett energiaintenzív (magas energiaigényű) ágazatok vállalkozásaira terjed ki.¹⁹

- j) A szabályozás rugalmasságát biztosítja, hogy az uniós jogalkotó nem feltétlenül egy új, különálló energetikai audit elvégzését követeli meg. Ahelyett *lehetővé teszi, hogy a vállalatok a követelményeknek egy tanúsított energetikai, vagy akár átfogó, környezeti irányítási rendszerben való részvétellel feleljenek meg*, amely rendszer magában foglalja az energetikai auditot.

Az uniós követelmények közül a legutóbbi igényel némi magyarázatot. Az irányelvben a „mentesülnek” igével illetett esetkör nem jelenti a követelményszint csökkentését, hanem a vállalatok által, önkéntes alapon vállalt kötelezettségekre tekintettel igyekszik elkerülni a követelmények felesleges megkettőzését. Az önszabályozási gyökerű – jellemzően szabványok útján megformált – eszközök, amennyiben tartalmilag biztosított az egyenértékűségük és a megbízhatóságuk, helyettesítik a jogszabályban megszabottakat.²⁰

A mentesítések körében (az irányelv 24. preambulumbekzdése szerint, amely megnevezi azokat a rendszereket, amelyeket figyelembe kell venni) elsőként a DIN EN ISO 50001 sz. szabvány alkalmazása (az ilyen szabvány szerinti tanúsítvány megléte) jöhet szóba, amelynek révén (a különböző méretű) vállalkozások az energetikai teljesítményüket javító rendszereket, eljárásokat építenek ki. Ennek az átfogó és szisztematikus rendszernek – a mérés, dokumentáció, az energetikai teljesítményt befolyásoló létesítményekre, rendszerekre, eljárásokra, személyzetre vonatkozó tervezési és beszerzési gyakorlat (például energetikai megbízott alkalmazása) révén – csökkentenie kell az adott szervezet energiaköltségeit. Ehhez az adott vállalat saját energiapolitikát alakít ki, stratégiai és operatív energetikai célokat tűz ki, illetve az ezek eléréséhez szükséges programokat valósít meg.

Az energetikai auditokra létezik külön uniós szabvány is, mégpedig az EN 16247-1, amely általános követelményeket rögzít az auditálás módszerére, eredményeire vonatkozóan. Az adott szervezet (vállalkozás) energiabevitelének és -felhasználásának a szisztematikus vizsgálatát és elemzését írja elő azzal a céllal, hogy feltárják az energiaáramlási folyamatok és az energiahatékonyság javítása terén mutatkozó lehetőségeket. Az audit itt egyszeri eljárás-ként jelenik meg – az energetikai, illetve környezeti irányítási rendszerekkel ellentétben, amelyekben folyamatosan értékeli az adott szervezet teljesítményét –, ezért csupán egy adott időpontban jellemző állapot megragadására alkalmas. Az irányelv követelményeinek a rendszeres (nagyvállalat esetén legalább négyévenkénti) elvégzése felel meg.

¹⁹ Ennek jelentőségére lásd HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 31. Megjegyzendő, hogy a Bizottság korábbi állásfoglalása alapján a közösségi (állami, önkormányzati) ellenőrzés alatt álló vállalatokra is kiterjed a kör (amelyekben a közjogi személy legalább 25%-ban tulajdonos vagy ilyen arányban irányítási jogokat gyakorol). Az ilyen „ellenőrzött” vállalatok – a foglalkoztatottak számától, az éves árbevétel-től, illetve mérlegfőösszegtől függetlenül – a nagyvállalatokhoz sorolandók. A Bizottság 2003/361/EK sz. ajánlása a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról (HL L 124., 2003. 05. 20., 36–41.).

²⁰ Ennek módszertani háttérére lásd FODOR László: *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 58–59.; BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, második, átdolgozott kiadás, Szent István Társulat, Budapest, 2014, 135–137.

A különböző menedzsmentrendszerek (különösen az ISO-szabványok) átfedéseire, összekapcsolódására tekintettel az adott vállalat úgy is dönthet, hogy nem külön energetikai menedzsmentet vezet be, illetve nemcsak energetikai auditot végeztet, hanem azt beépíti, például a környezeti irányítási rendszerébe, amely az energiahatékonyságon, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésén túlmenően a környezetvédelem valamennyi részterületét átfogja.²¹ Kiemelendő e körből a DIN EN ISO 14001-es szabvány, amelyre az Európai Unió saját környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszere (EMAS) is nagymértékben támaszkodik.²² Az irányelv csak az olyan környezeti irányítási rendszerben való részvétel esetére nyújt mentesítést, amelynek részét képezi az energetikai audit. Ez a feltétel az EMAS esetén mindenképpen teljesül (a vonatkozó rendelet szerint ugyanis az energiateljesítményre is kiterjed, illetve az energiahatékonyság az EMAS egyik legfontosabb indikátora). Az ISO 14001-es szabvány esetén ez nincs feltétlenül így, vagyis a mentesítés itt egyedi elbírálást igényelhet.²³

4. AZ UNIÓS ELVÁRÁSOK ÁTÜLTETÉSE A NEMZETI JOGBA

Az energetikai auditról szóló irányelvi rendelkezések tagállami transzpozíciója körében jelenleg három attitűd azonosítható. A tagállamok egy része – és ők teljesítik legjobban az irányelv követelményeit – kötelező, rendszeres auditot írnak elő a nagy energiafogyasztó vállalatokra. A második csoportba azok tartoznak, amelyek önkéntességen alapuló megoldást alkalmaznak, és az érintett vállalatok ágazati érdekképviselői, illetve a kormányzat közötti megállapodások kötésével ösztönzik az auditálást (ami még szintén alkalmas lehet az irányelv céljának az elérésére). Végül, vannak azok, amelyek az irányelv transzpozíciójával elmaradtak, s akiknek még sokat kell tenniük a megfelelés érdekében.²⁴

A hazai szabályozás áttekintése elé kell bocsátani, hogy Magyarország azon négy tagállam egyike (Ausztria, Németország és Litvánia mellett), amelyek az ipari ágazatban nem tudták csökkenteni energiateljesítményt az előző évtizedben.²⁵ Az uniós döntéshozatali folyamatokban a kormány jellemzően visszafogott álláspontot képvisel, az ambiciózusabb célok, komolyabb intézkedések ellenében, ami mögött egyfelől az adminisztrációs és egyéb

²¹ Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Article 8: Energy audits and energy management systems. SWD(2013) 447 végleges, 13.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendelete a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről és a 761/2001/EK rendelet, a 2001/681/EK és a 2006/193/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 342, 2009. 12. 22., 1–45.); illetőleg az ISO hivatalos oldala: www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso14000.htm (A letöltés ideje: 2016. 02. 19.).

²³ HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 32–34.

²⁴ Good practice in energy efficiency. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency. (30.11.2016), SWD(2016) 404 final.

²⁵ SWD(2016) 404 final.

(gazdasági) terhektől való félelem és (a nemzeti intézkedések kiválasztása terén) a saját mozgásterének féltése fedezhető fel. Az energiahatékonyságot célzó intézkedések – mind a vonatkozó uniós jelentéstételi kötelezettségek, mind a klíma-energia tárgyú irányelvek transzpozíciója – terén késedelmes, halogató magatartás figyelhető meg.²⁶ Például maga az energiahatékonysági törvény egy évvel az irányelv 28. cikkében megadott határidő elteltével, 2015 júniusában lépett hatályba. Emellett számos olyan intézkedésre került sor az előző években, amelyek késleltetik az uniós célkitűzések elérését, vagy egyenesen szembenennek azokkal (a lakossági energiahatékonysági intézkedések elhanyagolása és ugyanakkor a rezsicsökkentés,²⁷ például az unióéval ellentétesnek tűnő koncepcióra épül).²⁸

2015-ben napvilágot látott az Európai Kereskedelmi és Iparkamarák Szövetsége (Eurochambres) 60 oldalas tanulmánya, amely 18 tagállamban vizsgálta a kötelező energetikai audit bevezetésének helyzetét.²⁹ Azon tagállamokról van szó, amelyek a transzpozíciós határidő lejártát követő egy év elteltével már legalább részben megfeleltették saját jogrendjüket az irányelv követelményeinek. A tanulmány összefoglalója kiemeli, hogy az eljárásra, az auditorokra vonatkozó nemzeti előírások nagymértékben eltérnek egymástól, ami egyfelől felesleges bürokráciához, másfelől számos országban jogbizonytalansághoz is vezet. Magyarországgal – mint a teljes elmaradásban lévő tagállam egyikével – kapcsolatban még mindössze annyit állapíthattak meg, hogy a jogalkotás folyamatban van, nincsenek az auditokat támogató (a kis- és középvállalkozásokat arra ösztönző) állami programok, és csupán néhány területi gazdasági kamara támogató gyakorlata érdemelt említést (egyes kamarák, például a kis- és közepes vállalkozások körében közreműködnek az auditok elvégzésében, az energiatakarékossági lehetőségek feltárásában). A transzpozícióra vonatkozó ajánlások közt a mielőbbi transzpozíciót, illetőleg annak során a bürokrácia minél alacsonyabb szinten tartását, a jelenleginél több, a kis- és középvállalkozásokra szabott ösztönző alkalmazását, illetve a kereskedelmi és iparkamarákkal való, hatékonyabb együttműködést szorgalmazták, amivel véleményem szerint csak egyetérteni lehet.

Jellemző, hogy az irányelv módosításához készült európai uniós elemzések (2016) számos jó gyakorlatot azonosítottak az energiahatékonyság (tehát nem csak az auditálás) terén – még olyan, hozzánk hasonló helyzetű országokban is, mint Csehország, Szlovákia vagy Horvátország –, de Magyarország egyetlen ilyen sem tudott felmutatni, a szóba jövő intézkedések, eszközök gazdagsága ellenére.³⁰

Az energetikai audit alkalmazása körében kialakult jó gyakorlatok közt első helyen Finnországé említhető meg, ahol a legrégebben (1992 óta) alkalmazzák az energetikai auditot, mégpedig költséghatékony módon mind a részt vevő vállalatok, mind

²⁶ BÁNYAI-FODOR, *i. m.*, 64.

²⁷ VÖ: HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2015, 172.

²⁸ A konkrét mulasztások mellett az is megállapítható, hogy tudatosabb, önállóbb, kezdeményezőbb fogyasztókra kellene építenie, s ezzel együtt demokratikusabbnak kellene lennie a hazai szabályozásnak. FODOR László: Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/1, 239.

²⁹ Energy Audits for Europe... *i. m.*

³⁰ SWD(2016) 404 final, Annex II. (Overview of good practices per Member States as identified by the CA EED).

az adminisztratív-szabályozási feladatokat ellátó állam szempontjából. Nagy gondot fordítanak a megfelelő tájékoztatásra (útmutatók, vállalatcsoportokra szabott sémák, kézikönyvek vannak forgalomban). A legszigorúbb követelményeket az épületek auditálása során alkalmazzák, míg a többi szektorban kétoldalú megállapodások tárgya a minimális elvárások szintje. Nemcsak az átfogó vizsgálatok minimális tartalmára, hanem az eredmények praktikus bemutatásának (például táblázatos, különböző intézkedések megvalósításához használható) módjára, a nemzeti energiahatósághoz való eljuttatásukra is van séma. 2006-ban az auditok révén elért energia- és vízmegtakarítás értékét 25 millió euróra becsülték, ami több mint ötszöröse volt a felmerült költségeknek. Hollandiában 2004-ben a papíriparra koncentrálni kezdte a rendszer. Ez az ágazat 2020-ra energiafogyasztásának megfelelését tűzte ki célul, mégpedig az ágazat szereplőinek a szoros együttműködésével, annak érdekében, hogy a rendkívül erős nemzetközi versenyben megállják a helyüket. Számos papírgyár épített ki energetikamenedzsment-rendszert, amihez az ISO 50001 szabványt választották etalonnak. Szakértőik nem voltak, ezért maguk közt állítottak fel munkacsoportot, amelynek azt is biztosítani kell, hogy az auditok úgy növeljék a tudatosságot, hogy közben ne legyenek túl bürokratikusak. Egyébként is együttműködnek egymással (úgy is hívják a holland modellt, hogy „friendly energy audit”), például egy *pilot project* keretében nyolc papíripari vállalat kölcsönösen meglátogatta egymást, beszámolót készítettek, és az eredményeiket megosztották egymással, illetve a munkacsoporttal. Az eredmények (például az elérendő célok) az egész ágazat számára mérvadóak, számos energiatakarékos ötlet (az alkalmazottakkal megosztva) a gyakorlatba is átment, és az érintettek már a következő évre javasolták az újabb audit lefolytatását. Ez a példa azt is mutatja, hogy az audit eredményessége jelentős mértékben függ a vállalatvezetés (illetve a partnervállalatok) hozzáállásától, a vállalati energiafogyasztási kultúrától.

Számos további megoldást említhetünk még, immár a részletek nélkül: így az energetikai menedzserek hálózatait, világszerte elismert képzési programokat, a képzés és az auditálás projektszintű összekapcsolását, legjobb gyakorlatok és (például a mezőgazdasági termékek feldolgozására) elérhető legjobb technikák (BAT-ok) kidolgozását.³¹

Ezeken túlmenően több olyan megoldás is ismert, amelyek esetén az uniós jognak való megfelelés kérdéses lehet: például egyes tagállamok (mint Málta, Dánia) az éves energiafogyasztás minimális mértékéhez kötik az auditálási kötelezettséget, s ezzel nagyvállalatokat is mentesítenek; az első auditra az irányelvtől eltérő határidőt rögzítettek (például Bulgária ilyen, illetve egyes országok az irányelv szerinti határidőt rögzítették ugyan jogszabályaikban, de azt nem érvényesítették – erre alább még visszatérek); a négyéves periódus helyett nyolcat írtak elő, ha azt a költséghatékonyság indokolja (Portugáliában).³²

³¹ Uo., 61–63.

³² Energy Audits for Europe... i. m., 6.

5. A HAZAI SZABÁLYOZÁS

Az energetikai audit már korábban is ismert energiahatékonysági eszköz volt Magyarországon, az addig már bevezetett és önkéntes alapon alkalmazott energetikai irányítási rendszerek részeként és önmagában is (például a kereskedelmi és iparkamara szolgáltatásaként).³³ 2015-től azonban a jogi szabályozás révén jelentősen megváltoztak a feltételei. Ezek közül csupán az energiahatékonysági törvénynek és végrehajtási rendeletének a legfontosabb előírásait emelem ki az alábbiakban.

Az energiahatékonysági törvény több helyen is tartalmaz az auditokra vonatkozó előírást (például arról, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal – a továbbiakban: MEKH – tartja nyilván és felügyeli az auditáló szakértőket, illetve szervezeteket, ellenőrzi az auditokat), de a VIII. fejezet rögzíti a legfontosabb követelményeket. Ez utóbbiak középpontjában a nagyvállalatok – jelenleg 2266 vállalat³⁴ – négyévenkénti auditálási kötelezettsége áll. Mivel a nemzeti jogi szabályozás maga is késett,³⁵ a hazai nagyvállalatok számára túl kevés idő maradt az annak megfelelő, első auditok elvégzésére. Erre tekintettel a kormányzat (az irányelvvel ellentétes módon, de több más tagállamhoz hasonlóan) előbb egy, majd újabb fél év haladékot adott az érintett vállalkozásoknak. Összehasonlításként kiemelhető a német, amely szintén haladékot adott 2016 végéig, de egy sokkal intelligensebb – az energiapolitikai célt szem előtt tartó – megoldással: csak energetikai menedzsmentrendszer, illetve az EMAS bevezetése esetére.³⁶

A törvény részletesen megállapítja a kötelezetti körrel kapcsolatos, sajátos tényállásokat és azok szabályait. Így, ha egy vállalat a törvény hatálybalépése után válik nagyvállalattá, a regisztrációs kötelezettség keletkezését követő év közepéig kell az auditot első ízben elvégeztetnie. Ha egy nagyvállalat valamely vállalatcsoportnak a tagja, amelyiknek az auditja órá is kiterjed, nem kell külön auditáltatnia magát, és mentesülnek azok is, akik az EN ISO 50001 szabványnak megfelelő, akkreditált tanúsító szervezet által tanúsított

³³ Lásd FÜLÖP Gábor előadását a nyomdaipari vállalkozásokat auditáló, Heves megyei Kereskedelmi és Iparkamara eredményeiről, Eger, 2011, 19. Forrás: www.pneumobil.hu/archivum/pneumobil_2011/tanari_konferencia_2011/fulop_gabor_hkik_az_energiapiac_helyzete_vallalkozoi_szempontbol (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.).

³⁴ Az MEKH energiahatékonysági oldalán közli a nagyvállalatok nevét és címét. <http://enhat.mekh.hu/index.php/2015/12/28/energetikai-audit/> (A letöltés ideje: 2017. 08. 17.).

³⁵ Magyarország ellen az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást is indított, amelyben napi 15 444 euró kényszerítő bírság kiszabását kérte, a nem megfelelő átültetés miatt. Lásd a Bizottság IP/15/4668. sz. sajtóközleményét, 2015. 03. 26.

³⁶ Az energiahatékonysági törvény 48. § (3) bekezdésének eredeti (már nem hatályos) szövege szerint „A Hivatal 2016. december 31-ig nem szab ki bírságot a kötelező energetikai auditálás teljesítésének elmaradása miatt.” Ezt később ugyanezen törvény 48. § (8) bekezdése 2017. június 30-ban állapította meg. A német megoldásra lásd: HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 36–37.

energiagazdálkodási rendszert³⁷ működtetnek.³⁸ (A német vagy olasz megoldással szemben viszont nem mentesülnek az EMAS-rendszerben részt vevő vállalatok, ahogyan az egyébként viszonylag népszerű, ISO 14000 szabványt alkalmazók sem, szemben, például francia, osztrák vagy cseh versenytársaikkal.³⁹) A csekély energiafogyasztású tagvállalatok (amelyek önmagukban nem minősülnek nagyvállalatnak, és átlagos fogyasztásuk nem éri el a 3 GWh-t), illetve azon auditálandó részterületek (épületek, folyamatok, szállítás), amelyek aránya az össz-energiafogyasztásban csekély (nem éri el a 10%-ot), szintén mentesülnek a kötelezettség alól. Az ISO 50001 szabványon túlmenő mentesülési lehetőségek a törvény 2016-os módosítása során kerültek be, és nem titkolt céljuk az audit arányosságának és költséghatékonyságának a biztosítása, vagyis a költségcsökkentés (csak ott legyen kötelező az audit elvégzése, ahol – például a ténylegesen végzett termelési tevékenység jellemzői alapján – indokolt).⁴⁰ A mentesülési tényállások meghatározásánál egyes tagállamok (például Németország) az irányelvben szereplő reprezentativitás követelményét is rögzítik; eszerint például az egy vállalatban belüli, hasonló telephelyekre vonatkozóan akár mintavételre is sor kerülhet az audit keretein belül (vagyis nem kell minden egyes épületet auditáltatni).⁴¹ Erről a hazai joganyag hallgat, ugyanakkor a gyakorlatban az MEKH az épületek auditja esetén elfogadja a reprezentatív módon végzett felméréseket.⁴²

Az épületek auditáltatása főszabály szerint a tulajdonos kötelezettsége, ha az nagyvállalat, de ha valamely bérlő – nagyvállalat – az épület alapterületének több mint 50%-át használja, akkor egyetemlegesen terheli őket a kötelezettség. Tehát ha egy korábban megszűnt nagyvállalat telephelyén több bérlő (egymástól jogilag független utódvállalat) működik, akik nem minősülnek nagyvállalatnak, vagy kisebb arányban használják az épületet, akkor annak az auditálása nem kötelező, még ha ugyanaz a tevékenység folyik is tovább benne, mint amit a jogelőd nagyvállalat folytatott. (Ha egy nagyvállalat a bérlő,

³⁷ A normaszövegben többször is szereplő „energiagazdálkodási rendszer” kifejezés helyett az alábbiakban – a hazai szakirodalmi és gyakorlati szóhasználatnak megfelelően – az energetikai (esetleg energiagazdálkodási) irányítási rendszer, vagy az energetikaimenedzsment-rendszer kifejezéseket használom (azok alatt tanúsított energiagazdálkodási rendszereket értve).

³⁸ Az ISO 50001-es szabvány hazai alkalmazásának kedvezőek a tapasztalatai, amire tekintettel a szakirodalom a kötelező audittal összefüggésben, annak kiváltására előszeretettel javasolja a hazai vállalatoknak a bevezetését. Lásd például BÉKÉS Tamás: ISO 50001 Energiairányítási rendszer, mint az energiahatékonyság eszköze, *Magyar Minőség*, 2016/4, 7–15.; ZSEBIK Albin: Egy energia-auditor gyakorlati tapasztalatai, *Magyar Minőség*, 2016/4, 19–23.

³⁹ HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 35.; *Energy Audits for Europe... i. m.*, 7–8. Utóbbi elemzés rámutat, hogy számos további szabvány, sztenderd egyenértékűségét ismerik el egyes tagállamok. A hazai szakértők is számolnak azzal, hogy esetleg kiegészülhet a mentesítésre jogosító menedzsmentrendszerek köre. Lásd ZSEBIK: *i. m.*, 23.

⁴⁰ Lásd az egyes klímapolitikai és zöldgazdaság-fejlesztési tárgyú törvények módosításáról szóló T/12721. számú törvényjavaslat miniszteri indokolását, 33–34.

⁴¹ HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 38. E szerző ugyanakkor – kifejezett irányelvi felhatalmazás hiányában – kételyét fejezi ki a megoldás EU-konform voltát illetően.

⁴² GYIK (2018 június), 13. Forrás: http://enhat.mekh.hu/wp-content/uploads/2015/12/GYIK_180529.pdf (A leltetés ideje: 2018. 10. 01.).

el kell végeztetnie az auditot, amelynek ilyen esetben azonban nem tárgya az épület, csak az abban zajló műveletek.)

A törvény a nagyvállalatokat (az audit alóli mentesülés esetén is teljesítendő) éves regisztrációra kötelezi (amit egyébként százezer forintos regisztrációs díj befizetéséhez köt). Ennél jóval kevésbé bürokratikus a német megoldás, amely szerint a négyéves ciklusokra tekintettel, mindig csak az előző audit érvényességének a lejártát megelőző évben szükséges a bejelentés (amihez nem kapcsolódik díjfizetés), mégpedig csak annak a bejelentése, hogy a vállalatnak (már) nincs az auditra vonatkozó kötelezettsége.⁴³

Az érintett magyar vállalatokat éves adatszolgáltatás is terheli az MEKH-val szemben, a megelőző évi energiafelhasználás mértékéről, valamint a megvalósult energiahatékonysági intézkedésekkel, fejlesztésekkel, üzemeltetési megoldásokkal kapcsolatos energiamegtakarítási adatokról. A regisztrációs, az adatközlési és az audit elvégzésére vonatkozó kötelezettségek elmulasztását a törvény egyaránt bírsággal fenyegeti, amelynek mértéke az első két esetben 1, míg az utóbbi esetben 10 millió forintig terjedhet.⁴⁴ Az adatszolgáltatás és az audit elmaradása esetére a törvény szempontokat is ad ehhez (például a jogsértés súlya, fennállásának időtartama, ismétlődő jellege, a vállalat piaci befolyása, a jogsértéssel elért/okozott vagyoni előny/hátrány mértéke).

Adatszolgáltatási kötelezettség terheli (az MEKH elnöke által kiadott rendeletben előírt tartalommal) az auditorokat, auditáló szervezeteket is: egyrészt külön-külön, az általuk elvégzett minden egyes auditról, 30 napos határidővel, másrészt összesítve, az általuk elvégzett összes auditról, évente. Az auditálási kötelezettség teljesítéséről tehát az MEKH nem a vállalatoktól, hanem az auditoroktól kap tájékoztatást (ami így van például Németországban is). Az MEKH az adatokat (például az auditok számát) részben az Európai Bizottság felé teljesítendő jelentéstételi kötelezettséghez; részben (például az elért energiamegtakarítások adatait) a támogatási/ösztönző programok célcsoportjainak a meghatározásához használja fel.⁴⁵ Emellett előírások vonatkoznak a kötelező auditok ellenőrzésére (amelyek közül említésre érdemes a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve az auditálást végző személy/szervezet bevonása, illetve hogy az ellenőrzés ténylegesen csak az auditok meghatározott hányadára terjed ki ténylegesen, egy ellenőrzési terv alapján). Hiányosság feltárása és a pótlás elmulasztása esetén az auditor bírsággal tartható, az audit érvénytelenítendő, illetve ha egy auditor ismételt elmulasztást követ el, törölhető a névjegyzékből, és ezzel megtiltható, hogy a továbbiakban energetikai auditot végezzen. Érdemes megemlíteni e körben a kevesebb adminisztrációval járó német megoldást, amelynek keretében szűrőpróbaszerűen ellenőrzik, hogy a vállalatok

⁴³ Vagyis még ezt a négyévenkénti bejelentést sem kell megtennie az auditálási kötelezettség alá eső vállalatnak, illetve a hatóság sincs túlterhelve a bejelentések fogadásával. Merkblatt für Energieaudits nach den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 8 ff. EDL-G. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Eschborn, 2016, 11. Forrás: www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_merkblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.).

⁴⁴ Összehasonlításként, például a német jog szerint legfeljebb 50 ezer euró (kb. 15,5 millió Ft.) összegű bírság szabható ki. Vö.: HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei...* i. m., 40.

⁴⁵ Lásd az energiahatékonyságról szóló T/4285. számú törvényjavaslat miniszteri indokolását, 33.

a kötelező auditot elvégeztették-e.⁴⁶ (Az MEKH egyébként a nem kötelező auditokat is ellenőrzi, díj ellenében, ha azt a megbízó nagyvállalatok kérik.)

Az auditálást végző személyekre, szervezetekre vonatkozó követelményeket (szakirányú végzettség, gyakorlat, regisztráció, rendszeres továbbképzés stb.) és a róluk vezetett névjegyzék tartalmi elemeit is részletesen előírja a törvény (de már az elfogadott végzettségek listáját a kormányrendelet tartalmazza).

Megemlítendő még, hogy a nagy energiafogyasztású vállalatoknak (amelyek nem feltétlenül nagyvállalatok) – tőlük munka- és társasági jogilag egyaránt független – energetikai szakreferenst kell igénybe venniük, aki (a törvény végrehajtási rendelete szerint) az auditban (illetve az energetikai irányítási rendszerben) is részt vesz mint megfigyelő és tanácsadó. Az ilyen cégekre is vonatkozik az éves adatszolgáltatási kötelezettség az MEKH-val szemben, és számukra épp a referens készít olyan jelentést, ami alapja lehet az adatszolgáltatásnak. Érdekes még, hogy nincs összeférhetlenségi szabály az auditor és a referens személyére vonatkozóan; e két feladatot tehát ugyanaz a szakember, illetve szervezet is elláthatja.

A törvény 37. § (2) bekezdése lehetővé teszi az úgynevezett közreműködő szervezetek részvételét is az auditáló szervezetek regisztrálásában, kizárólag köztestületek számára. Az egyetlen ilyen szervezet a Magyar Mérnöki Kamara,⁴⁷ amely a törvény 2016-os módosításáig a hivatal engedélye alapján végezte az auditáló személyek, szervezetek regisztrálását (a hivatal a kamara javaslatára vette nyilvántartásba az auditorokat). A törvénymódosítás az előírást ugyan nem törölte, de az MEKH feladatainak, a regisztráció menetének a szabályait megváltoztatta, és annak alapján az auditorok regisztrációját már maga az MEKH végzi. A kamara feladata ténylegesen az auditorok vizsgáztatása, képzése maradt.

A törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletre áttérve, annak III. fejezete (szó szerint) megismétli az irányelvben foglalt egyes előírásokat, de ki is egészíti azokat részletes, a megvalósítást szolgáló követelményekkel. Az audit tartalmára vonatkozóak talán a legfontosabbak ezek közül, mivel ezek teszik az audit eredményeit a vállalatok számára is kézzel foghatóvá. Ezek szerint az auditnak ki kell terjednie az alkalmazott energiahordozók és költségeik, illetve a fogyasztási trendek, bázisértékek és fajlagos értékek meghatározására; az energiapazarlási pontok megkeresésére és bemutatására; a költségghatékonyabb energiafelhasználási módok feltárására és elemzésére, a megújuló energiaforrások alkalmazásának lehetőségére, illetve a fejlettebb üzemeltetési eljárások és esetleges új berendezések bemutatására; valamint az energetikai auditban javasolt intézkedések végrehajtása esetén az elért energiamegtakarítás nyomon követésének módszerére. Az auditnak

⁴⁶ A hatóság bármely vállaltól bekérheti auditja dokumentációját, amelyik nem jelentette be, hogy nem nagyvállalat. A vállalat első lépésben arról nyilatkozik, hogy mentesül-e a kötelezettség alól (ISO 50001 vagy EMAS alkalmazása esetén). Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G) vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist, 8c §. A német hatóság (BAFA) tájékoztatója szerint a vállalatok mintegy 20%-át ellenőrzi így. Merkblatt für Energieaudits... i. m., 22.

⁴⁷ Lásd az MMK tájékoztatóját erre vonatkozóan: <https://mmk.hu/tudastar/hirek/tajekoztatas-az-energetikai-audit-bevezeteserol> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.).

a javasolt intézkedéseket az általuk elérhető megtakarítás mértékével, költségigényükkel, megtérülési idejükkel együtt kell bemutatnia, és be kell sorolnia valamely (beruházást nem igénylő, azaz egyszerű; támogatás nélkül is elvárható módon megtérülő, azaz költségoptimalis; avagy jelenleg csak támogatásokkal reális, azaz költségigényes) „beavatkozási kategóriába”. E minimális követelményeken túl az audit egyéb szempontokra is kiterjedhet (amelyek az irányelvben is megjelennek az állami ösztönzés körében). Kifejezetten utal arra a jogszabály, hogy az audit az MSZ EN 16247-1, -2, -3, -4 szabvány alkalmazásával is elvégezhető.

Az audit során biztosítani kell az auditra vonatkozó jogszabályi követelmények teljesülését, a szakszerűséget, a valóságnak való megfelelést, valamint az audit költséghatékonyságát is. Utóbbit – álláspontom szerint – nem lehet kizárólag az auditorra hárítani, hiszen az audit költséghatékonysága a tényleges energiamegtakarítási lehetőségeknek és a jogszabályi követelményeknek is függvénye. A vállalat alapvetően saját lehetőségei (költségei, a folyamatokra gyakorolt befolyása és persze a vállalati stratégiához való viszony) alapján dönt arról, hogy energetikai (illetve környezeti) irányítási rendszert vagy auditot alkalmaz-e.⁴⁸ Ehhez kívánkozik még egy megjegyzés, a jogszabályszövegek összehasonlítása alapján. Mint az audit fogalma kapcsán már láthattuk, az irányelv magyar szövege, és azt követve az energiahatékonysági törvény megfogalmazása is eltér valamelyest az irányelv értelmezése során viszonyítási alapként használatos angol, francia, illetve német szövegváltozatoktól. Ilyen eltérés az is, hogy a magyar normaszövegek a kötelező auditokkal szemben a hatékonyság követelményét támasztják a költséghatékonyság helyett (emlékezzünk rá, hogy az audit definíciója a költséghatékonyságot a megtakarítási lehetőségekre, és nem magának az auditnak a lefolytatására vonatkoztatta), jóllehet abban nem tükröződik a tagállamok azon kötelezettsége, hogy vonzóvá tegyék az audit intézményét.

Az audit dokumentációját (a jelentést és a háttérszámításokat) írásban át kell adni a megbízónak (aki azt más energiahatékonysági szolgáltatóval is megoszthatja a továbbiakban), illetve 10 évig kell megőriznie az auditornak.

A kormányrendelet (megfelelve az irányelvnek) nem engedi, hogy valaki a saját tevékenységét auditálja, de a belső (a vállalatnál alkalmazott) auditor igénybevételét lehetővé teszi, az annak függetlenségét illetően megfogalmazott, néhány előírás betartása mellett, amelyekhez ugyanakkor nem kapcsol garanciákat. Eszerint az ilyen auditornak közvetlenül a vállalat (szervezet) vezetése alá rendelve kell végeznie a tevékenységét, neki e körben utasítás nem adható, illetve őt az audit eredménye miatt hátrány nem érheti. (Érdekes, hogy szó szerint ezeket követeli meg Németország is, ahol a belső auditálás preferálása az audit költséghatékonyságának meghatározó eszköze.)⁴⁹

Az auditálás ellenőrzésére (annak során az összeférhetetlenségre, az ellenőrzés módjára), az auditorok nyilvántartására, a közreműködő szervezetek (kamarák) tevékenységére vonatkozó és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (lásd belső piac) biztosító előírásokon túl

⁴⁸ A környezetközpontú irányítási rendszerekre (a hazai összefüggéseket illetően is) lásd: CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor: *A környezetbarát vállalatirányítás eszközei*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 111–120.

⁴⁹ HOFFMANN: *Az energetikai audit európai uniós követelményei... i. m.*, 37.; EDL-G 8b § (2).

az audit végzéséhez szükséges szakmai képesítési (jellemzően mérnöki oklevelet jelentő) és gyakorlati követelmények (5, illetve 8 év gyakorlati idő) érdemelnek még említést. Ez a (kombinált) megoldás annyiban a svédhez hasonló, hogy abban szintén a szakképzettség szintjétől függ a gyakorlati idő hossza, ott viszont a hosszabb (akár 10 év) gyakorlati idő előírását az indokolja, hogy nincs minimális szakképzettségi előírás.⁵⁰ Összehasonlításként itt is felhozható a német jog, amely nem teszi kötelezővé a regisztrációt (a megfelelő szakismeret és egyéb feltételek igazolása az audit hatósági ellenőrzése során is lehetséges), csupán 3 év gyakorlati időt ír elő, illetve többféle (nem csak felsőoktatási oklevéllel igazolható) szakismeretet is elfogad.⁵¹ Ezek tükrében a 8 év előírása túlzónak tűnik.

Az adminisztrációs terheket csökkenti, hogy az MEKH az érintett nagyvállalatokkal maga vette fel a kapcsolatot levélben, útmutatókat tett közzé, elektronikus ügyintézés tesz lehetővé, és külön honlapon ad mindenki számára elérhető tájékoztatást az energiahatékonyság, azon belül az audit kérdéseiről (ami persze uniós előírás). Ami az állam feladatait illeti, még a Magyar Energiahatékonysági Intézet és a Nemzeti Energiagazdálkodási Zrt. érdemel említést, mint amely tanácsadó, tájékoztató tevékenysége mellett maga is végez auditálást.⁵²

6. ZÁRÓGONDOLAT – MEGJEGYZÉSEK A MAGYAR TRANSZPOZÍCIÓ KAPCSÁN

Az energetikai auditálásra vonatkozó előírások arra a felismerésre épülnek, hogy miközben az energiafogyasztás mértéke folyamatosan nő, a vállalati szféra (nem csak az ipar) jelentős mértékben elpazarolja az energiát. Minél nagyobb egy vállalat, potenciálisan annál több energiát használ, illetve annál nagyobb a mozgástér a megtakarítások körében. Arra azonban nem áll fenn kötelezettség, hogy az auditált vállalatok az auditban javasolt módon ténylegesen fejlesztéseket hajtsanak végre, és azok révén javítsák az energiahatékonysági mutatóikat. Az audit csupán tükröt tart a vállalatok elé, így jöllehet elvégzésének kötelezettsége (a rendészeti szabályozásra jellemző szankciókkal) a közvetlen magatartásszabályozás módszeréhez sorolható, valójában közvetett szabályozás valósul meg, amelynek a fő eszköze az információ. Ezt a tényleges teljesítményjavulás érdekében további eszközök egészítik ki (amelyekről csupán említést tettem, a tanulmány elején).

A hazai szabályozás véleményem szerint ehhez a modern módszertani megközelítéshez mérten túlságosan konzervatív, mondhatni bizalmatlan, és inkább a könnyebben,

⁵⁰ Energy Audits for Europe... *i. m.*, 10–11.

⁵¹ EDL-G 7 § (2) és 8b §(1); Energieaudits nach EDL-G: Hinweise zur Registrierung von Energieaudits durchführenden Personen. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Eschborn, 2016, 2–5. Forrás: www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_hinweise.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.); Energy Audits for Europe... *i. m.*, 9–10.

⁵² www.mekh.hu/energiahatekonysag-villamos-energia (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.); <http://enhat.mekh.hu/index.php/2015/12/28/energetikai-audit/> (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.); <http://mehi.hu/oldal/szolgáltatások> (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.); www.dkik.hu/hu/letoltes/61616/0e443 (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.).

rendészeti módszerekkel előírható és számon kérhető audit hatósági ellenőrzésére koncentrálni. Általában sem használ ki minden lehetőséget arra, hogy az energiahatékonysági intézkedéseket rugalmas, vállalkozásbarát módon ösztönözze. Az audit és az azt magában foglaló energetikai menedzsment pedig szabályozás-módszertani szempontból tipikusan rugalmas, önszabályozási (gyökerű) menedzsment-, illetve gazdasági eszköz, és az EU is alighanem azért várja el ennek (ezeknek) a költséghatékony alkalmazását, hogy az érintett vállalatok versenyképességét a lehető legkevésbé rontsa. A hazai szabályozás az ISO 50001-es szabvány alkalmazására „ösztönöz” ugyan, de ezt jellemzően az auditorra felállított, bürokratikus követelményekkel teszi, amennyiben tudniillik a vállalatok a számukra egyszerűbb, kevésbé bürokratikus, költséghatékonyabb megoldást választhatják. (Például az éves adatszolgáltatási kötelezettség is ebbe az irányba mutat, hisz a menedzsmentrendszerekben megvalósul az évenkénti audit, vagyis az azokban résztvevők számára adottak az információk). Feltűnő ugyanakkor az EMAS-rendszer mellőzése e körben, hiszen az EMAS-tanúsítvánnyal rendelkező vállalatok (igen csekély) számát amúgy is többszörösére lehetne és kellene is emelni Magyarországon.

Az uniós elvárások teljesítése érdekében a jelenleg alkalmazott tartalmi követelmények, eljárásai, szervezeti megoldások – amellet, hogy a menedzsmenttípusú eszközök rugalmasságából fakadó előnyöket kevésbé érvényesítik – növelik a vállalatok és az állam adminisztrációs terheit, energiahatékonysággal kapcsolatos költségeit. Csak néhány példát említve: jöllehet, az audit a nagyvállalatok körében négyévenkénti kötelezettség, éves regisztráció (és díjfizetés), illetve adatszolgáltatás terheli őket. Az energetikai referens igénybevételének előírása (különösen az energetikai menedzsmentrendszer megléte esetére adott mentesítés hiányában) ismét bizonyos követelmények (és költségek) megkettőzését eredményezi a vállalatok egy részénél, amit csak részben orvosol, hogy nincs összeférhetlenségi követelmény (azaz a referens és az auditor személye egybeeshet, viszont egybeesés esetén egy összeférhetlenségi előírás miatt szó sem lehet belső auditról). Az auditorok regisztrálása körében innovatív megoldásnak tűnt, de megszűnt a kamarai közreműködés. Az auditok elvégzéséről az auditorok kétszeri adatszolgáltatásra kötelezettek...

Az irányelv egyfelől kétség kívül hatékony megoldásokat (köztük ellenőrzést, szankcionálást) vár el a tagállamoktól, de ugyanakkor partneri együttműködést is, amelyhez bizalom szükséges. A költséghatékonyság követelménye kulcskérdés, de biztosítása nemcsak az auditorok, hanem az állam feladata is, és ez csak a bürokratikus akadályok lehető legalacsonyabb szinten tartása mellett képzelhető el. E téren – látva más tagállamok megoldásait is – bizonyosan lehet javítani a magyar szabályokon. Kiemelve a legfontosabb lehetőségeket – és azokat egyúttal a gyakorlat első egy-két évének tapasztalatain nyugvó, a vállalati érdekképviseltek bevonásával zajló szabályozási felülvizsgálat során megfontolásra ajánlva – indokoltnak tűnik az éves helyett négyévenkénti regisztráció előírása, az EMAS beépítése és feltételeken az ISO 14001 bekapcsolása, a kettő helyett évi egyszeri adatszolgáltatás előírása az auditorok számára, a minimális szakmai gyakorlati idő mértékének csökkentése (8 helyett, például 6 év), illetve az irányelvtől eltérő (különösen a költséghatékonyságot érintő), egyes rendelkezések, eltérő definíciók korrekciója.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BACKLUND, Sandra – THOLLANDER, Patrik: Impact after three years of the Swedish energy audit program, *Energy*, Vol. 82, 2015, 54–60.
2. BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, második, átdolgozott kiadás, Szent István Társulat, Budapest, 2014.
3. BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*, DELA, Debrecen, 2014.
4. BÁNYAI Orsolya – FODOR László: Az energiahatékonysági irányelv főbb rendelkezései környezetvédelmi szempontból, *Pro Futuro*, 2014/2, 63–87.
5. BÉKÉS Tamás: ISO 50001 Energiairányítási rendszer, mint az energiahatékonyság eszköze, *Magyar Minőség*, 2016/4, 7–15.
6. CHIARONI, Davide – CHIESA, Vittorio – FRANZÒ, Simone – FRATTINI, Federico – MANFREDI LATILLA, Vito: Overcoming internal barriers to industrial energy efficiency through energy audit: a case study of a large manufacturing company in the home appliances industry, *Clean Technologies and Environmental Policy*, Vol. 19, No. 4, 2017, 1031–1046.
7. CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor: *A környezetbarát vállalatirányítás eszközei*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
8. FODOR László: A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSz. 194. cikkének értelmezéséhez, *Európai Jog*, 2014/6, 17–27.
9. FODOR László: *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014.
10. FODOR László: Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/1, 217–239.
11. HOFFMANN, Jan: Az energetikai audit európai uniós követelményei Németországban, *Pro Futuro*, 2016/1, 29–41.
12. HOFFMANN, Jan: Obligatorische Energieaudits in „großen” Unternehmen – Zur Novelle des Energiedienstleistungsgesetzes (EDL-G), *Compliance-Berater*, 2014/12, 454–459.
13. HOFFMANN, Jan: Die Verpflichtung zur Durchführung von Energieaudits gemäß §§ 8 ff. EDL-G 2015, *Contracting und Recht*, 2015/1, 4–9.
14. HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2015.
15. KLUCZEK, Aldona – OLSZEWSKI, Paweł: Energy audits in industrial processes, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 142, No. 4, 2017, 3437–3453.
16. PARAMONOVA, Svetlana – THOLLANDER, Patrik: Ex-post impact and process evaluation of the Swedish energy audit policy programme for small and medium-sized enterprises, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 135, 2016, 932–949.
17. ZSEBIK Albin: Egy energia-auditor gyakorlati tapasztalatai, *Magyar Minőség*, 2016/4, 19–23.

Egyéb elemzések, útmutatók

1. Energieaudits nach EDL-G: Hinweise zur Registrierung von Energieaudits durchführenden Personen. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Eschborn, 2016.
2. Energy Audits for Europe. Transposition Study. Eurochambres, 17. Juni 2015.
3. FÜLÖP Gábor: Az energiaipar helyzete vállalkozói szempontból (előadásanyag, 2011). Forrás: www.pneumobil.hu/archivum/pneumobil_2011/tanari_konferencia_2011/fu-lop_gabor_hkik_az_energiapiac_helyzete_vallalkozoi_szempontbol (A letöltés ideje: 2017. 08. 14.)
4. Good practice in energy efficiency. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency. (30.11.2016), SWD(2016) 404 final.
5. Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Article 8: Energy audits and energy management systems. SWD(2013) 447 végleges.
6. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency (30.11.2016.) SWD(2016) 405 final.
7. Merkblatt für Energieaudits nach den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 8 ff. EDL-G. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Eschborn, 2016.

Internetes források

1. <http://enhat.mekh.hu/index.php/2015/12/28/energetikai-audit/> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.)
2. http://enhat.mekh.hu/wp-content/uploads/2015/12/GYIK_180529.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 01.)
3. <https://mmk.hu/tudastar/hirek/tajekoztatas-az-energetikai-aujdit-bevezeteserol> (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
4. <http://mehi.hu/oldal/szolgáltatások> (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
5. www.dkik.hu/hu/letoltes/61616/0e443 (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
6. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.)
7. www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/energiauyert-feelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-nem-tamogatta-az-europai-tanacs-kovetkezteteseitol-valo-elterest-az-unios-energiahatekonysagi-cel-meghatározásában (A letöltés ideje: 2017. 08. 04.)
8. www.mekh.hu/energiahatekonysag-villamos-energia (A letöltés ideje: 2017. 01. 01.)
9. www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso14000.htm (A letöltés ideje: 2016. 02. 19.)

Prof. Dr. Fodor László (fodor.laszlo@law.unideb.hu) a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán az Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék vezetője. Kutatási területéhez tartoznak a környezetjog (különösen a környezetvédelem alkotmányjogi alapjai, a klímavédelem), illetve az energijog és az agrárjog környezetvédelmi kérdései. Németországban és Ausztriában szerzett nemzetközi kutatási tapasztalatokat. A környezetvédelmi jog tudományát 2017-től az Országos Környezetvédelmi Tanács tagjaként is képviseli, az MTA delegáltjaként.

Drócsa Izabella

A SZOVJET BÜNTETŐJOG-TUDOMÁNYNAK A MAGYAR BÜNTETŐJOGRA GYAKOROLT HATÁSA 1945 UTÁN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ANYAGI ÉS ELJÁRÁSI JOGBAN MEGJELENŐ ALAPELVEKRE ÉS AZ ENNEK NYOMÁN ELFOGADOTT JOGSZABÁLYOKRA

*The Effects of the Soviet Criminal Law Science on the Hungarian Criminal Law
after 1945, with a View on the Principles of Substantive Criminal Law and Criminal
Procedure and the Passed Laws Based on Those*

Dr. Drócsa Izabella, doktorandusz hallgató, megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus
Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, drocsa.izabella@jak.ppke.hu

A tanulmány a magyar büntetőjog szovjet mintára történő átalakításával foglalkozik, amelynek két nagy vetületét fontos kiemelni: elsőként meg kell vizsgálni a büntetőpolitikai célkitűzéseket, amelyek alapján a jogalkotó teljesen más tartalommal töltötte fel a klasszikus büntetőjogi alapelveket, másrészt pedig, hogy ennek az átalakulásnak a nyomán milyen új jogszabályokat fogadtak el. E téma bemutatására a kor magyar és szovjet jogirodalma, a különböző jogi szakfolyóiratokban közölt büntetőjogi publikációk, valamint a rendszerváltás után az e témát feldolgozó szerzők művei adnak iránymutatást. A cikk tehát egy összefoglalót kíván adni e korszak jogfejlődési tendenciájáról, rámutatva arra, hogy a büntetőjog milyen szerepet játszott a kommunista diktatúra kiépítésében, amelyre hivatalosan 1949-ben, a szovjet típusú alkotmány elfogadásával került sor.

KULCSSZAVAK:

a büntetőjog osztálytartalma, kollektív felelősség, koncepció per, népbíróság, társadalomra veszélyesség, törvény előtti egyenlőség, törvényesség elve

The study deals with the conversion of the Hungarian Criminal Law which was suitable for the Soviet sample. It is very important to emphasise two aspects of this topic: firstly, the objects of the criminal policy, on the basis of which the criminal principles were filled with completely different contents, and secondly, due to this transformation what kind of law has been adopted. This topic has been presented in the earlier Hungarian and Soviet legal literature, criminal law publications which were published in the various legal professional magazines, as well as in the works of authors who processed this theme after the Regime Change. The article would give an overall of this legal development pointing out what functions of the Criminal Law were fulfilled during the building of the Communist Dictatorship. This development ended in 1949, when the Soviet Constitution was accepted.

KEYWORDS:

class content in Criminal Law, collective responsibility, show trial, People's Tribunal, the principle of "social dangerousness", the principle of equality before the law, the principle of legality

Magyarországon a szovjet típusú alkotmány 1949-ben történő elfogadásáig¹ a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (továbbiakban: SZEB)² felügyelte az országban az alkotmányos rend helyreállítását, amelynek legfőbb eredménye az Ideiglenes Nemzetgyűlés felállítása,³ majd pedig a köztársaság kikiáltása volt 1946. február 1-jén.⁴ Ám az alkotmányosság látszata mellett a szovjetek felügyelete alatt megkezdődött az egypártrendszer kiépítése, a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom centralizálása,⁵ és a kommunista ideológia térnyerése a politikai életben. Mindehhez párosult büntetőjognak a szovjetizálása, ami által lehetőség nyílt a társadalom rendőri felügyelet alá helyezésére, ennek érdekében a központi hatalom még az erőszak alkalmazásától sem riadt vissza.⁶ Ez a gyakorlat megfelelt Lenin eredeti elképzeléseinek, állítása szerint ugyanis „*a diktatúra: vashatalom, forradalmian bátor és gyors hatalom, amely kíméletlenül elnyomja mind a kizsákmányolókat, mind a gonosztevőket*”.⁷

Jelen tanulmány azokat az anyagi és eljárásjogi változásokat mutatja be, amiket a szovjet büntetőjog megjelenése okozott Magyarországon.

A korabeli tankönyvek két nagy csoportra osztották a büntetőjog tudományát, különbséget téve az úgynevezett burzsoá tudomány – amelynek értelmében a büntetőjog egy öröktől fogva létező jelenség – és a szovjet tudomány között. Ez utóbbi tagadta, sőt, tudománytalannak minősítette a büntetőjog ily formában való meghatározását, mert a szovjet jogtudósok szerint ugyanis e jogág keletkezése az állam létrejöttéhez köthető, tehát a társadalmi fejlődés egy meghatározott fokán jelentkezett az az igény, hogy bizonyos cselekményeket büntetteknek minősítsenek.⁸ Minderre alapozva jelentette ki Kádár Miklós tankönyvében, hogy „*egyedül a büntetőjog szovjet tudománya ad következetes, egyedül helyes és valóban tudományosan megfogalmazott választ a büntetőtudomány tárgyának, módszerének és rendszerének kérdésére, valamint hasonlóképpen mindazokra a sajátos részletkérdésekre is, amelyek a büntetőjog tudományának körébe tartoznak*”. Tehát a büntetőjog egy olyan harci eszköz, amely az állami, társadalmi, gazdasági, az állampolgárok alapvető jogait sértő cselekményekkel szemben kíván fellépni.⁹

¹ HORVÁTH Attila: A szocialista alkotmány (1949. évi XX. törvény). In: Szerk. HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor: *Sapientia iuris non potest fieri: ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009, 37–166.; SIMÁNDI Irén: „Alkotmánytan” a Magyar Rádióban: az 1949. évi alkotmány, *Jogtörténeti Szemle*, 14. évf., 2012/3, 20–25.

² FÖLDESI Margit: *A megszállók szabadsága: a hadizsákmányról, a jóvátételről, Szövetséges Ellenőrző Bizottságról Magyarországon*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2009; FÖLDESI Margit: *A Szövetséges Ellenőrző Bizottság Magyarországon: visszaemlékezések, diplomáciai jelentések tükrében*, Ikva Könyvkiadó, Budapest, 1995.

³ PALASIK Mária: *A jogállam megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2000, 30.

⁴ PALASIK Mária: A köztársaság kikiáltása és büntetőjogi védelme, *Valóság*, 1996/9. 57.

⁵ HORVÁTH Attila: A büntetőjog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában, különös tekintettel a koncepciók perекre. In: Szerk. MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2006, 193.

⁶ Uo.

⁷ *Lenin válogatott művei*, 2. kötet, Budapest, Szikra Kiadó, 1954, 381.

⁸ MENYASAGIN, V. D. szerk.: *Szovjet Büntetőjog, Általános rész*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1951, 3.

⁹ Dr. KÁDÁR Miklós: *Magyar büntetőjog, Általános rész*, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1952, 9.

A fenn kifejtettekkel összefüggésben a bűnözés egyik fő okának az osztálytársadalom létét jelölték meg. E fogalom jelentését Lenin az osztály definiálásával kívánta meghatározni. Álláspontja szerint egy olyan történelmi kategóriáról van szó, ami arra mutat rá, hogy egyes társadalmi csoportok a termelésben, illetve a megtermelt javak elsajátításában milyen szerepet játszottak. A termelőeszközökhöz való viszonya alapján pedig különbséget tett a kizsákmányoló és a kizsákmányolt osztályok között.¹⁰ Az ily módon történő csoportosítást végigvezette a fontosabb történelmi korszakokon is, elhatárolva egymástól a rabszolgatartó, a hűbéri és a tőkés társadalmakat.¹¹ Így kívánt rámutatni arra, hogy a bűncselekmény, a büntetés, illetve az ezeket szabályozó büntetőjog lényegében a magántulajdon keletkezésével párhuzamosan jött létre, célja pedig az úgynevezett uralkodó osztályok érdekeinek védelme. Tehát véleménye szerint a büntetőjog osztálytartalma azt jelenti, hogy mindig az aktuálisan uralkodó osztály határozza meg a törvényben szereplő jogi tárgyat, ezáltal szabva meg a törvény tartalmát.¹² Ezt az elméletet az összes korabeli tankönyv bemutatta, részletesen levezetve, és különös részi példákkal illusztrálva: az emberölés bűncselekményének rabszolgával szemben való elkövetése,¹³ a hűbéri korszakban a földesúrnak a jobbágyok felett való rendelkezési joga, a kapitalizmusban a munkásság törvény előtti egyenlőségének figyelmen kívül hagyása a szovjet jogtudósok szerint mind kézzelfogható bizonyítéka a büntetőjog osztályjellegének, és a szovjet büntetőjog forradalmi jellegének. Külön kiemelték továbbá, hogy a büntetés célja nem a megtorlás, hanem az átnevelés, amellet, hogy az elítéltre nézve mindenképpen hátránnyal kell járnia.¹⁴

A büntetőjognak a kommunista ideológiára való megalapozása teljesen más tartalommal töltötte fel az e jogágban érvényesülő alapelveket, utat nyitva a későbbiekben a koncepciók perек lefolytatására.¹⁵ Elsősorban a törvényesség elvét¹⁶ fontos kiemelni, mert ez egyesíti azt a két alapelvet, amit a történelmi tényállásnak a törvényi tényálláshoz való összehasonlításakor, valamint a büntetés kiszabásakor figyelembe kell venni: ez a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elve. Ezen jogi tételek szerint tehát csak olyan cselekményt lehet büntettként definiálni, amit a büntetőtörvénykönyv már az elkövetés időpontja előtt annak nyilvánított, továbbá csak olyan szankció alkalmazható a tettel

¹⁰ *Lenin összes művei*, 29. kötet, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1973, 15.; vö.: VIDA Ferenc: Az ítélkezés eszmei színvonalának emelése és a perek osztálytartalmának vizsgálata, *Jogtudományi Közöny*, 1956/7, 409–410.

¹¹ MENYSAGIN: *i. m.*, 3–4.; KÁDÁR: *i. m.*, 12–13.

¹² TÍMÁR István: Az 1950. évi II. törvény egyes kérdései, *Jogtudományi Közöny*, 1950/11–14, 379.

¹³ Ez az állítás nem felel meg teljes mértékben a valóságnak, ugyanis egy rabszolga élete fölött kizárólag ura rendelkezhetett. Az e körön kívül álló cselekményeket pönalizálták. ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997, 109.

¹⁴ KÁDÁR: *i. m.*, 12–13.; MENYSAGIN: *i. m.*, 4–6.

¹⁵ KAHLER Frigyes: *Joghalál Magyarországon 1945–1989*, Zrínyi Kiadó, Kalocsa, 1993, 185.

¹⁶ A szocialista büntetőjogi iskola szerint a törvényesség célja az uralkodó osztály politikai hatalmának megszilárdítása, aminek következtében a törvényesség elve egy folyamatosan változó fogalom, tartalma pedig az aktuálisan uralkodó osztálytól függ. A szocialista állam így azért a legideálisabb államforma, mert az a dolgozó nép érdekeit szolgálja a kapitalista államokkal szemben, akik a törvényesség fogalmát elsősorban a munkások kizsákmányolása érdekében alkalmazták. KÁDÁR: *i. m.*, 124.

szemben, amelyet a törvény lehetővé tesz.¹⁷ A kommunista diktatúra időszakában azonban ez utóbbi érvényesülését egyáltalán nem tartották szem előtt, sőt, az 1950-es évektől lehetővé tették a visszamenőleges hatály alkalmazását a bírósági eljárásokban.¹⁸ Ezt a jogállami büntetőjogi szabályozással ellentétes gyakorlatot is megpróbálták a kor jogtudósai ideológiai alapokra fektetni. Ennek eredményeképpen erősen bírálták a nullum crimen sine lege elvét, kifejtve, hogy ez az alapelv a hűbéri társadalomhoz képest egy jelentős előrelépésnek bizonyult, hiszen megállította a földesúri önkény által előidézett, a jobbágyokkal szemben megvalósított igazságtalanságokat. Azonban nem képes a különböző bűncselekményeket tartalmilag meghatározni, és ez az elv továbbra sem zárja ki a nép kizsákmányolását és elnyomását.¹⁹

A szovjet büntetőjog magyarországi megjelenéséhez köthető továbbá az a változás is, hogy a materiális jogellenesség helyett az ügynevezett társadalomra veszélyesség fogalma vált használatossá a büntetőjogban. Ezzel kapcsolatban Viski László a következő kijelentést tette egyik tankönyvében: „A társadalomra veszélyesség fogalmának a bűncselekmény fogalomba történő bevonása a szocialista büntetőjog egyik legnagyobb jelentőségű vívmánya.”²⁰ Fontos megjegyezni azonban, hogy ha ez a kifejezés önmagában szilárd erkölcsi normákon alapszik, és nem a politikai irányvonalnak megfelelően állapítják meg annak tartalmát, akkor elfogadható terminus technicussá válik.²¹ Így jogállami keretek között megállapítható, hogy az veszélyes a társadalomra, aki nem tartja tiszteletben az alapvető emberi jogokat, vagy veszélyezteti a normális együttélés szabályait. Ehhez képest a kommunista diktatúra időszakában azokat a személyeket ítélték el erre a fogalomra való hivatkozással, akik a politikai rezsim fennállását veszélyeztették,²² vagyis ebben az esetben a magatartásokat kizárólag politikai szempontból vizsgálták. Ezért azt követően, hogy a szovjet büntetőjogban először deklarálták az ügynevezett „forradalmi jogrendet”²³ mint a bűncselekmény elkövetéséhez szükséges módot, Lenin a következőket nyilatkozta: „Minél átfogóbban kell fogalmazni, mert csak a forradalmi jogtudat és a forradalmi lelkiismeret szabja meg többé-kevésbé a terror széles körű gyakorlati alkalmazásának feltételeit.”²⁴ Ennek hatására lehetővé vált az analógia alkalmazása, ami szerint olyan cselekmények is büntethetővé válhattak, amelyek egy különös részi tényállást sem valósítottak meg,²⁵ de a párt társadalomra veszélyesnek ítélte meg. Ezen az alapon bűncselekménynek minősítették a gazdasági

¹⁷ BELOVICVS ERVIN – GELLÉR BALÁZS – NAGY FERENC – TÓTH MIHÁLY: *Büntetőjog I., Általános rész*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 65.

¹⁸ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 200., KAHLER: *i. m.*, 184–185.

¹⁹ KÁDÁR: *i. m.*, 126.

²⁰ VISKI LÁSZLÓ: *Szándékosság és társadalomra való veszélyesség*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1959, 25.

²¹ KAHLER: *i. m.*, 185. A társadalomra veszélyesség fogalma a jelenleg hatályos 2012. évi C. törvényben is része a bűncselekmény fogalmának, de a mai értelmében a jogellenesség fogalmával azonos, és szükséges továbbá, hogy a törvény büntetni rendelje az adott cselekményt. Tehát analógia alkalmazásával nem lehet egy, a büntető törvénykönyvben nem szereplő cselekményt bűncselekménynek minősíteni.

²² Uo.

²³ Ezt a fogalmat először az 1922. évi szovjet büntetőjogi törvénykönyvben határozták meg. MENYSAGIN: *i. m.*, 99.

²⁴ *Lenin összes művei*, 45. kötet, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1975, 190.

²⁵ KÁDÁR: *i. m.*, 138.; HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 201–202.

kizsákmányolás elleni tiltakozást, az előjárókkal szembeni tisztességtelen magatartást, vagy a közállapotok bírálását.²⁶ E definíciónak a büntetőjogban való megjelenése okozta a szándékosság és a gondatlanság közötti határvonal relativizálódását,²⁷ valamint a büntett és a vétség kategóriája közötti különbségtétel eltörlését az úgynevezett jogi bonyodalmak elkerülése végett.²⁸ Összességében elmondható, hogy a szabályozás célja a bírói önkény általánossá tétele annak érdekében, hogy a politikai vezetés számára nem kívánatos személyeket meghurcolják.²⁹

A büntetőjog tudományának osztályjellegű megközelítése a törvény előtti egyenlőség alapelveinek mellőzését eredményezte a büntetőeljárásban. Bár az 1949. évi XX. törvény 49. § (1) bek.,³⁰ és a bírósági szervezetről szóló 1954. évi XI. törvény³¹ deklarálja mint alapelveket, azonban a Büntetőeljárásról szóló törvényben (a továbbiakban: Bp.), illetve a Büntetőjog Általános Részében (a továbbiakban: Bt.) még formálisan sem említették meg. Tehát a törvény előtti egyenlőtlenség az 1950-es évekre egyre inkább a hatalom előtti egyenlőtlenséget jelentette,³² mert a büntetéskiszabás során politikai szempontból mérlegelték az elkövető személyiségét: milyen társadalmi osztályhoz tartozik, van-e külföldre szökött, vagy internált családtagja stb.³³ Bármely, ehhez hasonló körülmény fennállása már önmagában alkalmas volt a társadalomra való veszélyesség megállapításához anélkül, hogy a vádlott bűncselekményt követett volna el.³⁴ Kiemelendő továbbá a Bp. 1. §-a, amely a büntetéskiszabás szempontjából két csoportot különített el: az elkövetők egy részével ugyanis a nevelést, míg a másik, osztályellenes részével szemben pedig a büntetést helyezte előtérbe, így próbálva a nyílt jogegyenlőség törvényi háttérét biztosítani.³⁵ A Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntéseiben is hozzájárult az e politikai alapon történő diszkrimináció bírói gyakorlatban való megszilárdításához: az 1951-ben hozott, 8916/1951/6. számú döntése szerint: „a helyesbített tényállás szerint a vádlott nem dolgozó középparaszt, hanem kuláknak a fia, osztályhelyzeténél fogva és cselekményeiből kitűnően egyéniségéből a társadalomra veszély hárul.”³⁶

²⁶ KAHLER: *i. m.*, 185.

²⁷ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 202.; KAHLER: *i. m.*, 186. Az általános részi tanok szerint főszabályként csak a szándékos elkövetés miatt történhet meg a felelősségre vonás, kivéve, ha a törvény a gondatlanságból való elkövetési is büntetni rendeli.

²⁸ Az 1950. évi II. törvény, *Jogtudományi Közlöny*, 1950/11–14, 367.; vö. TÍMÁR: *i. m.*, 381.

²⁹ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 202.; KAHLER: *i. m.*, 185.

³⁰ 49. §: A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek. A polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti. A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az anyanyelvén való oktatásnak és nemzeti kultúrája ápolásának lehetőségét.

³¹ STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*, Multiplex Média, Debrecen, 1998, 168.

³² KAHLER: *i. m.*, 147.

³³ SEBESTYÉN László: A törvényesség néhány kérdése a Központi Vezetőség határozata után, *Rendőrségi Szemle*, 1956/9, 771–773.; vö. VIDA: *i. m.*, 409–420.

³⁴ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 203.

³⁵ KAHLER: *i. m.*, 147.

³⁶ Uo., 149.; HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 203.

Az állampolgároknak az ily módon történő besorolásának egyik legfőbb következménye, hogy ez hatással volt a családtagokra is, mert a rokoni kapcsolat fennállása ugyanolyan hátrányokkal járt együtt, mintha maga az érintett személy ellen indult volna büntetőeljárás.³⁷ Látható, hogy az osztályhelyzetből fakadóan kialakult egy olyan status quo, amelytől nem lehetett megszabadulni,³⁸ azt folyamatosan számon tartotta a kommunista párt. Ez a gyakorlat megfelelt Rákosi Mátyás instrukcióinak, aki a Magyar Dolgozók Pártja³⁹ (a továbbiakban: MDP) Központi Vezetőségének 1949. június 11-én tartott ülésén a következőket nyilatkozta: „*De a nagyobb veszély, hogy nem fogjuk felfedezni az összes csirkefogókat és kémeket, és ez is olyan, mint a bacillus terepe, hogy ha ott marad a gyökere, tovább mérgez. Inkább mélyebben kell kivágni, de alaposan, hogy ne maradjon benn a gyökere. Ahol a fát vágják, ott a forgács is hullik.*”⁴⁰ Ez a megkülönböztetés pedig egy másik, új büntetőjogi alapelveket, a kollektív felelősséget honosította meg Magyarországon, ami főleg a politikai bűncselekmény elkövetése miatt felelősségre vont személyek családjait érintette leginkább, mert ezekben az esetekben a házastársat és a gyermekeket is megbüntették.⁴¹ Kiemelendő e körben Rajk László családja: a belügyminiszter letartóztatását követően feleségét elhurcolták, újszülött fiát pedig állami gondozásba adták, és csak több év múlva egyesítették újra a családot.⁴²

1945-től kezdve elmondható, hogy a jogszabályok megalkotásában, illetve alkalmazásában egy kettős tendencia érvényesült: egyrészt átmeneti jelleggel folytatták az 1920–1930-as években meghozott törvények, rendeletek alkalmazását, viszont ezzel párhuzamosan az Ideiglenes Nemzetgyűlés felhatalmazása alapján miniszterelnöki rendeletekben sor került olyan új törvényi tényállások meghatározására, amelyeket a Csemegikódex és az ahhoz kapcsolódó külön törvények nem tartalmaztak. Ilyenek voltak például az úgynevezett háborús és népellenes bűntettek.⁴³ E szabályozás megjelenése indította el továbbá azt a folyamatot, amelynek eredményképpen a politikai bűncselekmények megítélése egy új kontextusba került a 20. század első feléhez képest. Fontos kiemelni továbbá azt a körülményt is, hogy a jogszabályalkotás során a jogforrási hierarchiát egyáltalán nem

³⁷ Ez a fajta megbélyegzett állapot a Kádár – korszakban is megmaradt, mert egy elítélt családtag léte az egyetemen való továbbtanulásnál, különböző állások betöltésénél komoly problémát jelenthetett.

³⁸ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 203.

³⁹ A párt 1948-ban jött létre a Magyar Kommunista Párt (MKP), és a Magyar Szociáldemokrata Párt (MSZDP) egyesülésével. Egyes elméletek szerint ekkor következett be Magyarországon hivatalosan a kommunista hatalomátvétel, míg egy másik megközelítés szerint ez az időpont a szovjet típusú alkotmány elfogadása volt 1949-ben.

⁴⁰ HORVÁTH Ibolya – SOLT Pál – SZABÓ Győző – ZANATHY János – ZINNER Tibor: *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, 5 kötet, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1996, 296. Ezen az ülésen döntöttek Rajk Lászlónak és Szőnyi Tibornak a pártból való kizárásáról arra való hivatkozással, hogy trockista ügynökök voltak.

⁴¹ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 204–205.

⁴² PETŐ Andrea: *Rajk Júlia*, Balassi Kiadó, Budapest, 2001.

⁴³ ZINNER: *i. m.*, 27–28.

vették figyelembe, így az új törvényi tényállásokat rendeletek, utasítások, tájékoztatók formájában is közzétehetők,⁴⁴ figyelmen kívül hagyva a jogbiztonság követelményét.

Az első jelentős rendelkezés, amely napvilágot látott, az az Ideiglenes Kormány 1945. február 15-én elfogadott 285/1945. M. E. sz. rendelete. Lényege, hogy akiket a Tanácsköztársaság ideje alatti tevékenysége, vagy baloldali politikai meggyőződése alatt elítéltek a Horthy-korszakban, azokat rehabilitálják.⁴⁵ Álláspontom szerint ezzel a szabályozással csupán a szociáldemokrata, és a kommunista ideológiát kívánták előnyösebben feltüntetni a magyar társadalom előtt tekintettel arra, hogy az előző alkotmányos berendezkedés élesen elzárkózott mind a szélsőjobb és szélsőbaloldali irányzatoktól. Zinner Tibor is külön kiemeli: ez volt az egyetlen olyan kegyelmi intézkedés, amely semmilyen összefüggésben nem volt a szovjet büntetőpolitikával.⁴⁶

A következő fontos törvényhozási mérföldkőnek a népbíróságok felállításával kapcsolatos jogszabályok megjelenését tekinthetjük, aminek a hatására egy új bírósági rendszert alakítottak ki. Az első rendelet 1945. február 5-én kiadott 81/1945. M. E. rendelet, amelyben először rendelkeztek e fórum létrehozásáról.⁴⁷ Később, első módosítása alkalmával lehetőséget biztosított a jogalkotó arra, hogy a halálbüntetés szankcióját a bűncselekmény elkövetésekor a 16. életévét betöltött fiatalokúval szemben is alkalmazni lehessen.⁴⁸ Végül ez év szeptemberében fogadta el az Ideiglenes Nemzetgyűlés a népbíróságokról szóló 1945. évi VII. törvényt azzal a céllal, hogy a korábban említett rendeletek tartalmát törvényerőre emeljék.⁴⁹ A bíróság feladata a háborús bűnösök felelősségre vonása volt: e vád alapján ítélték el Bárdossy László,⁵⁰ Imrédy Béla⁵¹ volt miniszterelnököket, Baky László és Endre László volt belügyi államtitkárokat, valamint Jaross Andor⁵² minisztert. Egy évvel később, 1946-ban e bírói fórum végeztette ki Szálasi Ferencet⁵³ és társait, illetve Sztójay Dömét⁵⁴ volt kormányával együtt.

⁴⁴ Az 1954. évi 26. törvényerejű rendelet később deklarálta, hogy új törvényi tényállásokat kizárólag törvény vagy törvényerejű rendelet formájában állapítható meg, de e jogszabály alkalmazását nem tartották be következetesen. HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 201.

⁴⁵ Uo., 29.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Szerk. FENESI Ferenc – KÁLDI István: *A népbírósági rendelet és a népbíróság joggyakorlata*, Békeffy Könyvkiadó-vállalat, Budapest, 1945, 3.; vö.: PAPP Gyula: *Az igazoló eljárások és a háborús bűnök megtorlása Magyarországon 1945 után*, *Aetas*, 2009/2, 164.

⁴⁸ FENESI-KÁLDI: *i. m.*, 38. A jogszabály hatálybalépésével törvényerőre emelkedett továbbá az 5900/1945. M. E. sz. rendelet a távollévő terhelt ellen lefolytatott eljárás lefolytatásával kapcsolatban, illetve a 6750/1945. M. E. sz. rendelet, ami a közhivatalnokokkal szembeni eljárásokra vonatkozó szabályokat tartalmazta.

⁴⁹ NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog fejlődése*. In: Szerk. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog I. Általános rész a 2012. évi C. törvény alapján*, Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, 36.

⁵⁰ SZERENCSES Károly: „Az ítélet: halál” – *Magyar miniszterelnökök a bíróság előtt*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2009, 123–161., PRITZ Pál: *A Bárdossy-per*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2001.

⁵¹ SZERENCSES: *i. m.*, 161–187.

⁵² ZINNER Tibor – RÓNA Péter: *Szálasiék bilincsenben*, I–II. kötet, Lapkiadó Vállalat, Budapest, 1986, 69–138.

⁵³ SZERENCSES: *i. m.*, 187–225.; vö.: PAKSA Rudolf: *Szálasi és a hungarizmus*, Jaffa Kiadó, Budapest, 2013.

⁵⁴ SZERENCSES: *i. m.*, 225–259.

A népbíróságok a háborús bűnösök és a volt nyilas politikusok elítélését követően egyre inkább szerepet játszottak a kommunista diktatúra kiépítésében, tehát elmondható, hogy segítették az MKP-t hatalmi pozíciójának kialakításához, majd annak megtartásához.⁵⁵ Azonban a vezető politikai elit már az úgynevezett demokratikus átmenet időszaka alatt is szembetalálta magát a legitimitáció hiányával és a lakosság ellenállásával.⁵⁶ Ennek ellensúlyozásaképpen került ismételtelen előtérbe az úgynevezett politikai bűncselekmények köre, amit az akkor még hatályban lévő, az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény (a továbbiakban: Átv.) szabályozott. Figyelembe véve azonban az ott meghatározott, pontos, precíz tényállásokat,⁵⁷ megállapítható, hogy az ebben a formában való alkalmazása már nem állt a hatalom érdekében, mert szélesebb hatáskört akartak biztosítani a népbíróságok számára a különböző koncepciók perek lefolytatása érdekében.⁵⁸ Lényegében ez az igény vezetett a kommunisták részéről ahhoz, hogy elfogadják a demokratikus államrend és a köztársaság védelméről szóló 1946. évi VII. törvényt, amely kihirdetésének napján – 1946. március 23. – rögtön hatályba is lépett, érvénytelenítve ezáltal az Átv-t., és az állami rend megóvása végett szükséges büntetőjogi rendelkezésekről szóló 1938. évi XVI. törvényt. E jogszabály alapján 1950–1953 között 380 ezer embert ítéltek el,⁵⁹ valamint e törvény alapján vonták felelősségre többek között Rajk Lászlót belügyminisztert,⁶⁰ és Mindszenty József⁶¹ hercegprímást is.

A kommunista hatalomátvétellel párhuzamosan sor került a hatályos büntetőjog általános és különös részének módosítására is⁶² annak érdekében, hogy a jogszabályok – Tímár István megfogalmazása szerint – „*valóban szocialista jellegűek*” legyenek.⁶³ A még hatályban lévő Csemegi-kódex különös részének novelláris kiegészítését tartalmazta az 1948. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: III. Bn.), 1950-ben pedig elfogadták a fenn kifejtett szovjet büntetőjogi alapelveknek megfelelő új általános részt, amelyet az 1950. évi II. törvény, ismertebb nevén a Btá. tartalmazott. A párt célja természetesen egy, a korábbi úgynevezett burzsoá – büntetőjoggal ellentétes kódex elfogadása lett volna, azonban erre 1961-ig nem került sor. Az így felhalmozódott jogszabályok nehéz feladat elé állították a jogalkalmazó szerveket,⁶⁴ így az Igazságügyi Minisztérium 1952-ben kiadott egy jogszabálygyűjteményt a hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása

⁵⁵ ZINNER: *i. m.* 33.; HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 207.

⁵⁶ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 206.

⁵⁷ Az általános részi tanok szerint egy cselekmény akkor bűncselekmény, ha tényállásszerű, jogellenes és bűnös. Tehát csak az a magatartás válhat büntethetővé, ami pontosan megfelel a törvény rendelkezéseinek.

⁵⁸ HORVÁTH: *A büntetőjog... i. m.*, 207.

⁵⁹ Uo., 195.

⁶⁰ ZINNER Tibor: „*A nagy politikai affér*” – a Rajk–Brankov-ügy, I–II. kötet, Saxum Kiadó, Budapest, 2014.

⁶¹ KAHLER Frigyes: *A főcsapás iránya: Esztergom*, Don Bosco Kiadó, Budapest, 1998.

⁶² KAHLER: *Joghalál... i. m.*, 184.

⁶³ TÍMÁR: *i. m.*, 379.; vö.: Az 1950. évi II. törvény, *i. m.*, 365–372.

⁶⁴ NAGY: *i. m.* 37.

(a továbbiakban: BHÖ)⁶⁵ néven, amely a hatályos büntetőtörvények szövegét tartalmazta.⁶⁶ Ezt azonban utólag nem lehet jogforrásként értékelni,⁶⁷ csupán – Kahler Frigyes szavait idézve – jogszabályi emlékeztetőnek.⁶⁸

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy 1945 után a magyar anyagi büntetőjog és eljárási jog jelentős változáson ment keresztül a szovjet jogtudomány térhódításának köszönhetően, amely különösen a jogállami kereteknek megfelelő alapelveknek a kommunista ideológia szerinti értelmezésében figyelhető meg leginkább. Ennek köszönhetően a törvényesség elvének alkalmazását a bíróságok figyelmen kívül hagyták, ezzel párhuzamosan pedig előtérbe került a büntetőjog tudományának osztályjellege, és a kollektív felelősség, amely az elkövető családtagjaival szembeni büntetések alkalmazását jelentette.

A fent említett változások a jogszabályalkotásban is megfigyelhetőek voltak, ugyanis a Csemegi-kódex törvényi tényállásait, valamint az annak hiányosságait kiküszöbölni kívánó külön törvények rendelkezéseit fokozatosan felváltotta a szovjet büntetőjoggal megegyező új szabályozás. E körbe sorolható többek között az 1945. évi VII. törvény, amely rendelkezett a népbíróságok felállításáról, a politikai bűncselekmények szubjektív alapokra helyezését elősegítő 1946. évi VII. törvény, illetve a hatályos büntetőkódex általános és különös részének módosításai. Lényegében megállapítható, hogy ezen szabályozások hatására olyan, alapvetően békés cselekmények is üldözendővé váltak, amelyek valójában nem bűncselekmények, lehetőséget adva ezáltal a társadalom megfélemlítésére és a kommunista diktatúra kiépítésére.

⁶⁵ A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállításának (BHÖ) jelentősége (könyvismertetés), *Rendőrségi Szemle*, 1953/2, 187–191.

⁶⁶ KAHLER: *Joghalál... i. m.*, 184.

⁶⁷ NAGY: *i. m.*, 37.

⁶⁸ KAHLER: *Joghalál... i. m.*, 184.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállításának (BHÖ) jelentősége (könyvismertetés), *Rendőrségi Szemle*, 1953/2, 187–191.
2. Az 1950. évi II. törvény, *Jogtudományi Közlöny*, 1950/11–14.
3. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog I., Általános rész*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.
4. Szerk. FENESI Ferenc – KÁLDI István: *A népbírói rendelet és a népbírói joggyakorlat*, Békeffy Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1945.
5. FÖLDESI Margit: *A megszállók szabadsága: a hadizsákmányról, a jóvátételről*, Szövetséges Ellenőrző Bizottságról Magyarországon, Kairosz Kiadó, Budapest, 2009.
6. FÖLDESI Margit: *A Szövetséges Ellenőrző Bizottság Magyarországon: visszaemlékezések, diplomáciai jelentések tükrében*, Ikva Könyvkiadó, Budapest, 1995.
7. HORVÁTH Attila: *A büntetőjog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában, különös tekintettel a koncepciók perekre*. In: Szerk. MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.
8. HORVÁTH Attila: *A szocialista alkotmány: az 1949. évi XX. törvény*, *Rubicon*, 2012/1-2.
9. HORVÁTH Ibolya – SOLT Pál – SZABÓ Győző – ZANATHY János – ZINNER Tibor: *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*, 5. kötet, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1996.
10. KÁDÁR Miklós: *Magyar büntetőjog, Általános rész*, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1952.
11. KAHLER Frigyes: *A főcsapás iránya: Esztergom*, Don Bosco Kiadó, Budapest, 1998.
12. KAHLER Frigyes: *Joghalál Magyarországon 1945-1989*, Zrínyi Kiadó, Kalocsa, 1993.
13. *Lenin összes művei*, 29. kötet, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972.
14. *Lenin összes művei*, 45. kötet, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975.
15. *Lenin válogatott művei*, 2. kötet, Szikra Kiadó, Budapest, 1954.
16. Szerk. MENYSAGIN, V. D.: *Szovjet Büntetőjog, Általános rész*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1951.
17. NAGY Ferenc: *A magyar büntetőjog fejlődése*. In: Szerk. BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog I. Általános rész a 2012. évi C. törvény alapján*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.
18. PAKSA Rudolf: *Szálasi és a hungarizmus*, Jaffa Kiadó, Budapest, 2013.
19. PALASIK Mária: *A jogállam megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2000.
20. PALASIK Mária: *A köztársaság kikiáltása és büntetőjogi védelme*, *Valóság*, 1996/9, 57–75.
21. PAPP Gyula: *Az igazoló eljárások és a háborús bűnök megtorlása Magyarországon 1945 után*, *Aetas*, 2009/2.
22. PETŐ Andrea: *Rajk Júlia*, Balassi Kiadó, Budapest, 2001.
23. PRITZ Pál: *A Bárdossy-per*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2001.

24. SEBESTYÉN László: A törvényesség néhány kérdése a Központi Vezetőség határozata után, *Rendőrségi Szemle*, 1956/9, 771–773.
25. SIMÁNDI Irén: „Alkotmánytan” a Magyar Rádióban: az 1949. évi alkotmány, *Jogtörténeti Szemle*, 2012/3, 20–25.
26. SZERENCSES Károly: „Az ítélet: halál” – Magyar miniszterelnökök a bíróság előtt, Kairosz Kiadó, Budapest, 2009.
27. STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*, Multiplex Média, Debrecen, 1998.
28. TÍMÁR István: Az 1950. évi II. törvény egyes kérdései, *Jogtudományi Közlöny*, 1950/11–14, 378–382.
29. VIDA Ferenc: Az ítélezés eszmei színvonalának emelése és a perek osztálytartalmának vizsgálata, *Jogtudományi Közlöny*, 1956/7, 409–420.
30. VISKI László: *Szándékosság és társadalomra való veszélyesség*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1959.
31. ZINNER Tibor: „A nagy politikai affér” – a Rajk–Brankov-ügy, I–II. kötet, Saxum Kiadó, Budapest, 2014.
32. ZINNER Tibor – RÓNA Péter: *Szálasiék bilincsbén*, I–II. kötet, Lapkiadó Vállalat, Budapest, 1986.
33. ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997.

Jogforrások

1. A bírósági szervezetről szóló 1954. évi XI. törvény.
2. A büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény.
3. A büntetőtörvénykönyvek egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvény.
4. A büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvény (Csemegi-kódex).
5. A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvény.
6. A demokratikus államrend és a köztársaság védelméről szóló 1946. évi VII. törvény.
7. A Legfelsőbb Bíróság 8916/1951/6. sz. jogegységi döntése.
8. A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
9. A népbírászkodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló 1945. évi VII. törvény.
10. A népbírászkodásról szóló 81/1945. M. E. sz. rendelet.
11. A volt tanácsköztársasági magatartás és az azóta baloldali (kommunista, szociáldemokrata, antifasiszta) politikai meggyőződés és tevékenység miatti elítéltek, illetve hátránnyal sújtottak rehabilitálásáról szóló 285/1945. M. E. sz. rendelet.
12. Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény.
13. Az állami rend megóvása végett szükséges büntetőjogi rendelkezésekről szóló 1938. évi XVI. törvény.
14. Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása (BHÖ).

Dr. Drócsa Izabella, (drocsa.izabella@jak.ppke.hu) 2016-ban végzett a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, jogász szakon. Még ugyanebben az évben állami ösztöndíjasként kezdte el a PhD-képzést, továbbá a kar Jogtörténeti Tanszékének megbízott oktatójaként is működik. Kutatási területe a rendtörvények a két világháború közötti Magyarországon, különös tekintettel az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény anyagi jogi rendelkezéseire. E tudományos téma keretei között a népköztársasági államforma védelméről szóló 1919. évi XI. néptörvény, valamint a fent megnevezett jogszabály elemzésével, és a hozzájuk kapcsolódó bírói gyakorlattal foglalkozik.

Pongrácz Alex

AZ ÁLLAM GAZDASÁGPOLITIKAI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI¹

The Changing Role of the State in the Economic Policy

„[...] az állam a vezérlő értelem, a közhangulat alakításáért felelős központ, a fennálló erkölcsi és szellemi hatalmak csúcspontja, ennél fogva [pedig] briliáns eredmények elérésére képes. [...] Az állam a megfelelő társadalmi intézmények segítségével mindenkor nagymértékben befolyásolhatja a jövedelmek igazságosabb elosztását.”²

Dr. Pongrácz Alex PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Pongracz.Alex@uni-nke.hu

Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalása az évszázadok folyamán komoly változásokon esett át, és különböző tartalmakkal telítődött. Az államérdek az abszolutizmus állama idején főként az uralkodó érdekeit juttatta kifejezésre, hogy aztán átadja a helyét a szabad versenyes kapitalizmus diktálta piaci szükségleteknek, az önérdkek sokszor hektikus birodalmának. A piaci kudarcok nyilvánvalóvá válása, a kapitalizmus ciklikus mivoltának felismerése és a tőke-munka ellentét eszkalálódása szükségeltett ahhoz, hogy az állam éjjeliőr pozíciót feladva, a 19. század utolsó negyedétől kezdődően fokozatosan a piac szabályozásának nagy fájába vágja fejszéjét. A szociális demokrácia ideájának befogadása, és a jóléti állam intézményeinek kiépítése a második világháborút követően mintegy három évtizednyi „boldog békeidőt” teremtett a nyugat-európai polgárok számára, lehetővé téve, hogy a széles értelemben vett közérdefogalom hatálya a középosztályt követően immáron az alsóbb osztályokra is kiterjedjen. A monetarista-neoliberális tanok dominánssá válása a 20. század utolsó negyedétől azonban azt eredményezte, hogy korábbi nemzetgazdasági pozíciójukhoz képest „perifériára” kerültek az államok,

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

² SCHMOLLER, Gustav von: The Idea of Justice in Political Economy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 4, 1894, 39.

és kénytelenek voltak a jóléti állam leépítésének „projektjébe” fogni – ezzel párhuzamosan pedig ismét az önérdékkövetést posztuláló szabadpiaci mantrák kerültek a dobogó legmagasabb fokára. A neoliberais irányzatok ugyanis a piaci folyamatok primátusát, az állam gazdasági és társadalmi beavatkozásának drasztikus mértékű redukcióját, valamint a nemzetközi gazdasági integráció szükségességét hirdették. A 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság hatására azonban sokan gondolták újra a szabadpiaci mechanizmusokról korábban vallott tanaikat.

KULCSSZAVAK:

gazdaságpolitika, abszolutizmus, laissez-faire, szervezett kapitalizmus, jóléti állam, globalizáció, fejlesztő állam

The participation of the state in the economic policy has changed significantly over the centuries, and has been saturated with various contents. During the period of absolutism, the interests of the state expressed the ruler's interests in the first place, in order to give way later to the market needs of free competitive capitalism, the often hectic realm of self-interests. The obviousness of market failures, the recognition of the cyclical nature of capitalism and the escalation of the capital-labour opposition required that the state would incrementally accept the difficult task of regulating the market from the last quarter of the 19th century, leaving its watchman position. Adopting the idea of social democracy and building up the institutions of the welfare state after the Second World War has created about three decades of “happy times of peace” for Western European citizens, allowing by then the scope of the widespread concept of the definition of public interest to extend to the lower classes. However, the dominance of monetarist-neoliberal doctrines since the last quarter of the 20th century resulted in that the states became “marginalised” compared to their previous national economic position, and they were forced to start a “project” to break down the welfare state – in parallel, the free market mantras which required the following of self-interest took the highest level of the podium. Indeed, the neo-liberal trends proclaimed the primacy of the market processes, the drastic reduction of the state's economic and social intervention and the necessity of the international economic integration. But as a result of the global economic and financial crises which broke out in 2008, many people reconsidered their former beliefs about free market mechanisms.

KEYWORDS:

economic policy, absolutism, laissez-faire, organised capitalism, welfare state, globalisation, developmental state

Kautz Gyula az Eötvös Józsefnek és Lónyay Menyhértnek ajánlott nagy ívű monográfiájában vetette papírra azt a meglátását, miszerint a gazdasági élet, a „köz- és társadalmi háztartás” fejlődésével és tökéletesedésével párhuzamosan haladnak és tökéletesednek a „közgazdaságtani látkörre” vonatkozó elméletek is.³ Az államelmélet és a politikai gazdaságtan nagy gondolkodói által kimunkált elméletek pedig azt a tényt (is) reprezentálják, hogy mindannyiunk – de legalábbis a legtöbbszörünk – tudatában él egy optimális kép a helyes kormányzás mikéntjéről, valamint a köz- és a magánérdekek egyensúlyi állapotát, „Marshall-keresztjét” illetően. A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa, az egyes gazdaságpolitikai korszakokban mi volt az uralkodó álláspont az állam és a piac szerepével kapcsolatban; mit tartottak relevánsnak a gazdaságpolitika főbb paramétereinek kialakítása során; végül a gazdaságpolitikai döntéshozók a manőverezési lehetőségeiket is figyelembe véve a közérdeket, avagy a magánérdeket részesítették-e (inkább) előnyben. A téma lehatárolása szempontjából meg kell említeni, hogy vizsgálatunk több időszakra „játsszódik”: az abszolút monarchiától kezdődően egészen a globalizáció hatására kialakult neoliberalis versenyállamig ível; sőt a 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság nyomán „újra felfedezett állam” potenciális feladat- és hatásköreit is elemezni kívánja.

Az egyes gazdaságpolitikai érák és trendfordulók tüzetesebb elemzését megelőzően röviden szólnunk kell az alapvető metodikai felfogásunkról. Úgy gondoljuk, hogy – az állam gazdasági szerepvállalását különböző skatulyákba besoroló felfogással szemben – az állami mozgáspálya átfogó íve egyfajta ingamozgásként értelmezhető.⁴ Ebben az értelemben az állam és a gazdaság relációja egy feltételezett mozgással ragadható meg, ahol „az inga két kilengési végpontján a (szinte teljesen) szabad gazdaság, illetve a (szinte teljesen) korlátozott gazdaság állapotai állnak. [...] A kapitalizmus eddigi történeti korszakai során egy inga mozgását követte le, s a szabadság nehezen meghatározható jelzője az irányadó az inga egyes végpontjainak értelmezésénél.”⁵ Az 1980-as évtizedtől kezdve érvényesülő dezetatizációs – az „államtalanítást” zászlóshajójára tűző – állomás ugyan az inga időleges visszalengését eredményezte, az elkövetkezendő esztendőkből azonban várhatóan olyan hatások fognak jelentkezni, amelyek az állami mozgáspálya ívét ismételtelen új mederbe terelik. A tanulmány konklúzióját némileg előre vetítve rögzíthetjük, hogy az állam szerepe tehát ma is változatlanul kulcsfontosságú „a nemzetgazdasági tér és a munkaerő globális világgazdaságban történő pozicionálásában”,⁶ és jelentősége az elkövetkezendő esztendőkből várhatóan tovább fog növekedni.

³ KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Kiadja Heckenast Gusztáv, Pest, 1868, 2.

⁴ SZIGETI Péter: *Világrendszernézében. Globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2005, 87–89.

⁵ KÁLMÁN János: Az állam gazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben, *Diskurzus*, 2013/1, 24.

⁶ BEESON, Mark: *The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implication of East Asian Interventionism*. In: Ed. Low, Linda: *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*, Nova Publishers, New York, 2004, 39.

1. AZ ABSZOLUTISTA ÁLLAM KORSZAKA

Niccolò Machiavelli felismerése, miszerint az államok fejlődése és virágzása nem a közöség, hanem a nagy vezetők műve és érdeme, illetőleg a politikai fejlődést nem az isteni gondviselés és az erkölcsi törvényszerűségek, hanem kizárólag az államérdek irányíthatja és irányítja, ezért a politika terrénumában ennek az érdeknek minden más szempontot alá kell rendelni,⁷ valóságos skandalumként hatott a 16. század második évtizedében. Az a gondolat ugyanis, hogy az állam egyetlen ember személyiségén alapszik, az állam érdeke pedig azonos lehet egyetlen ember érdekével, rést ütött az államelmélet ama pajzsan, amely Platónról kezdődően az „eszményi állam” kialakításának lehetőségeit kereste. Az államérdek Guicciardini tanaiból derivált jelentéstartalma (*ragion di stato*) az erkölcsöt szintén nélkülöző – vagy nélkülözni kénytelen – hatékony hatalmi technikák alkalmazására hívta fel a figyelmet a hatalom megszerzése és megtartása során. Az államérdek fogalmának centrumba kerülése tehát azt is jelentette, hogy a korábban magas piedesztálra emelt erkölcsöt és a vallási kérdéseket lassan elkezdték kirekeszteni a politikáról való gondolkodásból; továbbá annak a feltételezését, hogy az államnak saját, öntörvényű érdekei vannak, amelynek létét az állam java kívánja meg.⁸ A 16. század politikai gondolkodásában markánsná vált az az irányzat, amely a politikát a moráltól függetleníthető és független, autonóm célokkal rendelkező jelenségként tételezte, és a politikát elsősorban a hatalom megszerzésének és megőrzésének technikájaként fogta fel. A fogalom fejlődése folyamán a hatalom alanya mindinkább személytelenedett, bár az abszolutista uralkodók regnálása idején nagyon is személyessé vált.⁹ Az államérdek köntösébe ettől kezdve a legkülönbözőbb társadalmi csoportok érdekeit bújtathatták bele – az általunk vizsgált első fázisban, azaz az abszolutista állam korszakában éppen az uralkodó érdekeit tekintették az államérdekkel konformnak, hiszen úgy vélték, hogy az államérdek szolgálata aktívabb szerepet kíván meg az uralkodók részéről.

Az uralkodók tehát maguknak vindikálták a „*ragion di stato*” képviselőit, így az államérdek reprezentálása terén „kizárólagos monopóliumra” tettek szert. Ekként az államérdek fogalma a 16. századtól kezdve abszolutista színezetet nyert, ahol a bel- és külpolitikai kihívások kezelése szükségessé tette, hogy az uralkodó a moralitás szempontjain felülke-rekedve, autonóm szereplőként cselekedjék. Egy századdal később az abszolút uralkodók már az állam elemi érdekének egyedüli felismerőiként tetszeleghettek, akik egyedüliként képesek felmérni, hogy mi hasznos és mi káros az állam számára. Holdsworth említi, hogy amint az állam egyre nyilvánvalóbb területi és gazdasági egységgé kezdett válni, úgy az isteni abszolútumot a területi államok nevében fellépő uralkodók igyekeztek a maguk

⁷ Juhász Vilmos bevezetése. In: MACHIAVELLI, Niccolò – NAGY Frigyes: *A Fejedelemről*, Officina Nyomda és Kiadóvállalat, Budapest, 1942, 5.

⁸ SASHALMI Endre: *Az emberi testtől az óraműig. Az állam metaforái és formaváltozásai a nyugati keresztény kultúrkörben, 1300–1800*, Kronosz Kiadó, Pécs, 2015, 96–99.

⁹ PACZOLAY Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*, Korona Kiadó, Budapest, 1998, 13.

számára kisajátítani.¹⁰ Ehhez persze arra is szükség volt, hogy elméleti igényként fogalmazódjon meg az erős nemzeti hatalom szükségessége, valamint a törvényes rend zálogaként funkcionáló erős hatalom megkonstruálása. A köznyugalom, közrend és közbiztonság iránti törekvés végül az európai államjog „első világos jogi fogalmainak” életre hívásához vezetett, s e fogalmak megszületésénél két „bába” játszott kiemelkedő szerepet. „A *jus publicum Europaeum* döntő fogalmát, a bel- és külpolitikailag szuverén államot [Bodin] összehasonlíthatatlan eredményességgel dolgozta ki. De a modern *Leviatánt* – amely négy formában jelenik meg –, az Isten és állat és ember és gép négyes kombinációját még nem értette meg. [...] Hobbes annál jobban megértette mindezt.”¹¹ Bodin és Hobbes remek elméleti legitimációt szolgáltatott az erős hatalom alátámasztására: eszerint az alattvalóknak azért kell követniük az uralkodói pozícióban lévő személy által alkotott jogot, mert ő a szuverén. A szuverenitás első elméletei – Bodin fejedelmi, és Hobbes uralkodói szuverenitása – ekként az abszolút hatalomra törekvő fejedelmeket és királyokat patronáló ideológiai „támasszá” váltak.

A szuverenitásból fakadó felségjogok között már e korai munkákban is találhatunk gazdasági vonatkozásúakat: Bodin az állam „izomzatát” alkotó pénzügyi jogosítványok körében említi a pénz kibocsátását, ércartalmának meghatározását és az adóztatást. Hobbes a pénzverés joga mellett azt is rögzíti, hogy „a felségjogokhoz tartozik a teljes illetékeség azoknak a szabályoknak a kibocsátásában, amelyekből mindenki kiolvashatja, [hogy] milyen javakat élvezhet, és mit tehet anélkül, hogy bármely alattvaló társa részéről háborításnak legyen kitéve. És ez az, amit tulajdonnak nevezünk.”¹² (A tulajdonjog szabályainak rögzítésére vonatkozó kíváncsi, illetve a tulajdon védelme már a polgári társadalom kialakulásának irányába mutat.)

A központosított monarchiák Nyugat-Európában élen jártak abban, hogy a középkor társadalmi formáival (a rendi tagozódással, a hűbéri kapcsolatokkal, a piramisszerűen felépülő, fragmentált szuverenitással) szakítva centralizálják a hatalmat, kodifikálják a törvényeket, és a nemzeti adóztatás mellett intézményesítsék az egységes piac kezdetéhez szükséges feltételeket is. Perry kiemeli, hogy az abszolutizmus gazdasági funkciói nem merültek ki az adórendszer és a hivatali szervezetrendszer működtetésével. A kor szak uralkodó tana ugyanis a merkantilizmus volt, amely a kereskedelem partikuláris gátjainak megszüntetését követelte a nemzeti területen belül, és arra törekedett, hogy egységes hazai piacot teremtsen az árutermelés számára. Mivel az állam erejét ezen a téren is növelni kívánták, méghozzá a többi államhoz viszonyítva, ezért bátorították a javak exportját, de tiltották például a nemesfém vagy a pénz kivitelét. Heckser plasztikus

¹⁰ Idézi: KECSKÉS László: Az állam gazdasági tevékenysége és az immunitás. Az immunitás-problémák átfogóbb szemléletéért, *Gazdaság-és Jogtudomány*, XV. kötet, 1981/1–2, 180.

¹¹ SCHMITT, Carl: *Ex Captivitate Salus. Egy német fogoly vallomása 1945/47-ből*, Attraktor, Máriabesnyő–Gödöllő, 2010, 43.

¹² BODIN, Jean: *Az államról*, ford.: Máté Györgyi – Csűrös Klára, Gondolat Kiadó, Budapest, [1576] 1987, 115–122.; HOBBS, Thomas: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*, (ford.: Vámosi Pál). Magyar Helikon, Budapest, [1651] 1970, 154, 156.

megfogalmazása szerint az állam egyszerre volt a merkantilista gazdaságpolitika alanya és tárgya.¹³ A gazdasági alrendszer tehát a klasszikus nemzetállami szuverenitás debütálásának időszakában – az abszolutista érában – de facto értelemben véve alárendelődött az állami érdekeknek.¹⁴ A merkantilizmus – a kapitalista vállalkozás szempontjainak adaptálása a politika terepére – nem titkolt célja az államvezetés hatalmának külső irányban történő megerősítése volt. Belpolitikai viszonylatban pedig a merkantilizmussal a modern államhatalom kialakítását próbálták meg elérni, közvetlenül a fejedelmi bevételek növelésével, közvetve pedig a népesség adóerejének fokozásával. Ez a fajta gazdaságpolitika a XIV. Lajos korabeli Franciaországban – Jean-Baptiste Colbert főfelügyelősége idején – érte virágkorát.¹⁵ Főfelügyelősége alatt megvalósult az állami pénzügyek reformja, az adórendszer átalakítása, az adóbázis kiszélesítése, illetve a belső iparfejlesztés támogatása – a magas védővámok bevezetése, az import megnehezítése, a protekcionista gazdaságpolitika alkalmazása, valamint az állami kölcsönök útján. Az állam kiterjedt gazdaságpolitikája révén támogatta a manufaktúrákat, az új iparágak meghonosítását, a külkereskedelmi társaságok létesítését, illetve az utak és kikötők építését. A merkantilizmus nemzeti változata az effektíve meglévő nemzeti iparágak rendszeres támogatását irányozta elő. A merkantilista gazdaságpolitikások a hazai tőkés ipar támogatását, a külföldi ipar versenyétől való védelmét elsőrendű nemzeti érdekek állították be.¹⁶

Az abszolutizmust taglalva röviden említést kell tennünk a magyar fejlődésről is. Az abszolutizmus politikai programja (főként Kollonich Lajos bíboros *Einrichtungswerkje* révén) hazánkban azt tételezte, hogy az állam a közjó őrzője, és ebben a minőségében felette áll az egyénhez kapcsolódó jogoknak (amin ekkoriban főként a nemesi kiváltságokat értették). Az állam ebben a felfogásban köteles felügyelete alá vonni a társadalmi élet minden szféráját (értve ezalatt a gazdasági tevékenységeket, az ipar és a kereskedelem reformját, a hitelügyek rendezését, a foglalkoztatás, az árak és bérek szabályozását, a pénz, a súly és a mértékegységek egységesítését, a szegényügyet, és az ésszerűtlen fényűzés megakadályozását). A „közjó” hatálya ugyanakkor – a retorikai fordulatok szintjén legalábbis – az egész társadalomra kiterjed, és nem áll meg a nemesi *natiók* szintjén; talán ennek is köszönhető, hogy számos olyan tevékenységi kört is „közügynek” tekintettek, amely a rendi szemlélet szerint korábban az államtól független privát ügyek kategóriájába tartozott. „Az *Einrichtungswerk* állama kompetensnek tekinti magát mindenben, ami az alattvalókat érinti; jogot formál arra, hogy a viszonyokat (a hatályos törvények, szokások, érzelmek, hagyományok ellenére, akár az alattvalókkal szemben) megváltoztassa, újraszervezze, ha a »közjó« úgy kívánja.”¹⁷ Talán nem véletlen, hogy az erőteljes germanizációt is

¹³ PERRY, Anderson: *Az abszolutista állam*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1989, 37–38.

¹⁴ GALGANO, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006, 46.

¹⁵ Bővebben lásd WEBER, Max: *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 276–277.

¹⁶ MÁTYÁS Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963, 19.

¹⁷ SCHLETT István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon. I. kötet. A kezdetektől a polgári átalakulásig*, második, átdolgozott kiadás, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 263.

szolgálni igyekvő tervezet végül a „minden elmélet halála a gyakorlat” igazságának áldozatául esett.

Később, a felvilágosult abszolútizmus keretei között viszont – ha rövidebb időre is – gyökeret tudott eresztetni az a felfogás, amely az uralkodó (mint egyén) társadalomformáló szerepét hirdette. Ez a világtkép az etikai idealizmussal való azonosulás révén olyan politikai viszonyokat kívánt teremteni, „*ahol az uralkodó végrehajtja a társadalom számára szükséges reformokat, legyőzi a műveletlenséget, s ezzel biztosítja népe jólétét és boldogságát, de egyúttal aláveti magát a törvényeknek; miniszterei sem élhetnek vissza a hatalommal, aminek következtében az állampolgárok szabadok lesznek*”.¹⁸ A felvilágosult abszolútizmus kormányzati filozófiájának középpontjában a kormányzás dolgaiban rutint szerzett, hivatása iránt elkötelezett („az állam szolgálja” típusú) uralkodó állt, aki a nép megbízottjaként uralkodik, és a közjó előmozdításán (alattvalói anyagi jólétének és földi boldogságának biztosításán, sőt a „tökéletes társadalom” elérésén) fáradozik. Raeff szavaival élve: a 18. századra a közjót immár nem megőrizni akarták, hanem tudatos politikával, rendeletek garmadája útján – a törvényhozás és az államigazgatás szervezetrendszerén keresztül – próbálták létrehozni.¹⁹

2. A LAISSEZ-FAIRE KORSZAKA

A francia *fiziokraták* az imént taglalt merkantilista szisztémát az úgynevezett természetes rend, a „*l'ordre naturel*” pozíciójából kritizálták, észszerűtlennek és természetellenesnek titulálva azt. A merkantilizmussal szemben a gazdasági élet szabadságának követelése a „*laissez faire, laissez aller*” hívószavának csatasorba állításával történt meg.²⁰ A fiziokraták a „piaci despotizmus” igazi híveinek bizonyultak, akik szerint a főhatalom pusztán azért létezik, hogy a pozitív törvények formájában kinyilatkoztassa a tulajdon, és az ettől elválaszthatatlan szabadság jogának megőrzését. A „*laissez-faire*” valójában tehát a tulajdonjogot, és a kereskedelem szabadságát jelentő természeti törvény abszolút tiszteletét jelentette.²¹ A magántulajdon szentsége, a gazdasági erők szabad érvényesülése, továbbá a vagyonosodásnak egyedül a munkán, illetve a vállalkozói készségen alapuló eredete itt már teljes prioritást élvezett. A fiziokraták központi tétele, hogy a gazdasági életben

¹⁸ ifj. BARTA János: *A nevezetes tollvonás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978, 69.

¹⁹ RAEFF, Marc: *The Well-Ordered Police State. Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia, 1600–1800*, Yale University Press, New Haven – London, 1983, 5. Idézi: SASHALMI: *i. m.*, 263.

²⁰ A „*laissez-nous faire*” mondást hagyományosan egy Legendre nevű kereskedőnek tulajdonítják, aki e szavakat Colberthez intézte a 17. század végén. Colbert azon kérdésére ugyanis, hogy miként segíthetne neki, a következő frappáns válasz érkezett: „*Nous laissez faire*”, azaz „*hagyjanak békén*”. Az első író, aki e kifejezést használta, d'Argenson márki volt (1751), aki az állam kereskedelembé való be nem avatkozásából adódó gazdasági előnyökért harcolt. Ő fogalmazta meg azon tézist is, miszerint „*a jobb kormányzáshoz kevesebbet kell kormányozni*”. Idézi: KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire*, Leonard & Virginia Wolff, London, 1926, 18.

²¹ DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*, Egykettő Kiadó, Budapest, 2013, 45–47.

szabadon működő „természeti erők” spontán módon megvalósítják a gazdasági folyamatok összhangját. A piac önmagában, az állam beavatkozása nélkül is képes a társadalom problémáinak megoldására; a gazdasági szabadság korlátozása, és a gazdasági életbe történő külső beavatkozás csak anomáliákhoz vezet.²²

Az állam gazdasági jelenlétével kapcsolatos létjogosultságot a gazdasági individualizmus talaján álló Adam Smith próbálta meg első ízben markánsan – de tudományos alapokra helyezve – cáfolni. Smith a megerősödött polgárság érdekeit védve támadta az állam gazdasági-kereskedelmi protekcionizmusát. „Bízik a tőkés gazdaság életerejében, meg van győződve arról, hogy a társadalom gazdagsága akkor gyarapodik a legnagyobb mértékben, a termelőerők akkor fejlődnek a legjobban, ha a gazdasági életet magára hagyják, ha a gazdasági élet belső erői spontán módon érvényesülhetnek, ha a gazdasági mechanizmus szabadon működhet.”²³ A *nemzetek gazdagsága, e gazdagság természetének és okainak vizsgálata* című munkájában (1776) egy olyan társadalmi, gazdasági és politikai rendszer képét vázolta fel, amelyben az erőszakmentes, önkéntességen alapuló csereviszonyok dominálnak, a kormányzati felügyelet korlátozott, és az emberek a spontán módon szerveződő, csak a természetjog rendszere által meghatározott viszonyokban állnak egymással. Egy ilyen társadalom szerződéses viszonyra épül, legfontosabb alapelvei pedig a tulajdon szentsége, az egyén szabadságának princípiuma, és az önkéntes csere konstrukciója, amelyet semmilyen személy és erőszak sem korlátozhat. Az egyén céljainak eléréséhez vezető egyetlen legitím út a gazdasági teljesítménye – azaz a javak termelése, illetve cseréje – lehet.²⁴ Smith a piacot olyan összekötő kapocsnak tekintette, amely egyetíti az embereket a gazdasági tevékenységükben, az önérdéket pedig a (köz)gazdaság egész rendszerének mozgatóerejeként tételezte.²⁵

A Smith által exponált tanok háttérében a társadalomról és a gazdaságról vallott korábbi felfogás ellenében végrehajtott „kopernikuszi fordulat” állt. A változásokat tulajdonképpen az generálta, hogy a 17. századtól kezdődően fokozatosan felülkerekedett a „gazdasági ember” (*homo oeconomicus*) eszmény(kép)e, nyomában a polgári társadalom önérdék-követő, a magántulajdonára és a magánönzésre koncentráló individuumával, és az ön-szabályozó piac ideáljára építő társadalmi-gazdasági formával. Ágh meglátása szerint a liberalizmus eme elmélete az individualizmus „végigvitt” elvét jelenti, amelyben az állam azáltal instrumentalizálódik, hogy a magántársadalom védelmére szolgáló eszközzé degradálódik. A polgári forradalmak nyomán alkotott első törvények deklarálták ugyan a magánember jogait, ezek azonban eleinte kizárólag a „gazdasági ember” jogai voltak (és a közkeletű hiedelemmel ellentétben nem a szabadság, illetve az egyenlőség politikai szintre való kiterjesztését jelentették).²⁶ A 19. század derekáig gyakorlatilag ez a mentalitás

²² MÁTYÁS: *i. m.*, 43–44.

²³ Uo. 72–73.

²⁴ ZELLER Gyula: *Létezik-e Smith probléma, avagy mennyire egységesek Adam Smith nézetei?*, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar Közgazdasági és Regionális Tudományok Intézete, Pécs, 2009, 6–7.

²⁵ HELLER Farkas: *A közgazdasági elmélet története*, Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1945, 15.

²⁶ ÁGH Attila: *A polgári demokrácia mítosza és valósága*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1986, 14–15.

uralta a politikai gondolkodást: eszerint a korlátok nélküli szabad verseny, az individuális jogok sérthetlensége, a törvény előtti egyenlőség biztosítása és a magántársadalom automatizmusában való hit a fejlődés záloga. A láthatatlan kéz gyakorlatilag egyedül képes arra, hogy harmonizálja a szabadpiac individuális szereplőinek egymással ellentétes érdekeit; az érdekkiegyenlítésről, a piac egészséges működéséről – következőképpen a közösség lehető legnagyobb jólétéről – pedig végső soron a kereslet és kínálat törvényének automatikus működése gondoskodik. Smith erre tekintettel csak meglehetősen szűk terepet engedett az állam ténykedésének: az állam feladat- és hatáskörét az ország védelmének garantálásában, az igazságosság gyakorlásának biztosításában, valamint a közművekről és a közintézményekről való gondoskodásban szabta meg.²⁷

Ágh azonban jogosan mutat rá, hogy minden demokratikus struktúra feltételezi a közérdek és a közjó reális létezését is. Ha a társadalomban csak az önérdék és az egyéni javak „nominalizmusa” uralkodna, akkor valójában a demokráciának sem lenne értelme. „*A demokrácia létezése és a demokratikus struktúrák fejlődése valójában a közérdek – közakarát – közjó létezésén áll vagy bukik.*”²⁸ A tőkés társadalom és a szabadversenyos kapitalizmus ember-, gazdaság- és eszményképe a korábbi szabályrendszer helyébe a piac mindent átható uralmát léptette; azon piacét, amelyet – a társadalmi normáktól elkülönülten – immáron a saját „törvényszerűségei” vezéreltek. Tönnies szerint a *Gemeinschaft*-ből a *Gesellschaft*-ba való átmenet lényege éppen abban állt, hogy a hűséget és a bizalmat az elvi bizalmatlanság, és az atomjaira hullott csoportok versengő racionális egységei váltották fel, akik az érdekkellentéteiket szerződéses úton nivellálják. A „társadalom” mint szervezési mód és a kapitalizmus mint termelési mód általános térnyerése a hagyományos közösségi szövődések fellazulásához, és újfajta szemléletmódok „piedesztálra emeléséhez” vezetett. Ennek szimptomája, hogy a pénztőke általánossá vált a földbirtokhoz – mint az „*azonos időben élő tömeg összetartozását*” szimbolizáló, a vér közösségéhez járuló entitáshoz – képest; a családjogi és birtokjogi viszonyok – mint közösségi szövetségviszonyok – pedig jelentőségüket veszítették a vagyoni- és költelmi jogi relációkkal szemben. Az átalakulás tünete az is, hogy míg korábban a családi életet a hagyományok bázisképző ereje mellett „*a képzelet számára jelenvaló, hűséges rokoni és barátságos lényre*” irányuló vallás hatotta át, újabban a közvélemény (az Ortega által elemzett „*tömeg és sokaság uralma*”) vált hivatottá arra, hogy jóváhagyja a politikát és a törvénykezést „*mint helyeset és bölcset*” – vagy éppen elítélje mint helytelen és ostobát.²⁹ Az említett folyamatokkal összefüggésben – Spengler szavával élve – megjelent a nagyvárosi lakos „*újnomád parazitája*”, „*az alaktalanul hullámozó tömegben fellépő, tradíciókat nélkülöző, vallástalan, intelligens és terméketlen tényember,*

²⁷ SMITH, Adam: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Third Volume, Charles Knight & Co., London, [1776] 1843, 490–491.

²⁸ ÁGH: *i. m.*, 121.

²⁹ TÖNNIES, Ferdinand: *Közösség és társadalom*, Gondolat Kiadó, Budapest, [1885] 2004, 202–203., 214–215., 234–235. Ortega említett elemzésére nézve lásd ORTEGA Y GASSET, José: *A tömegek lázadása*, Második kiadás, Hindi András Könyvkiadó és Könyvterjesztő Vállalata, Budapest, 1943.

aki mély ellenérzéssel viseltetik a földművesnéppel, és annak legmagasabb rendű alakjával, a vidéki nemessel szemben.³⁰

Az egoizmus minden téren történő eluralkodása már ekkor magában rejtette a később felszínre is törő anomáliákat. „A történelem is azt mutatja, hogy sem az önérdék, sem az élvezetek hajhászata alapján nem fejlődik a társadalomgazdasági jólét, és hogy éppen ezzel ellenkező okok teszik azt virágzóvá. [...] Mindenütt, ahol az élvezethajhászat nagyobb a munkánál, ahol a fogyasztás nem párosul önuralommal, az önérdék a közérdekkel, ott a gazdaság tartós virágzása lehetetlen.”³¹

Így is történt. Az árucserre korábbi (Smith, illetve David Ricardo által tételezett) modelljeiről a verseny, a kompetitív logika modelljére való áttérés összességében azt eredményezte, hogy gyökeret vert az a szociáldarwinista felfogás, amely szerint „az emberiség fejlődése megköveteli egyes alkotó elemeinek feláldozását”. Míg Smith és Ricardo úgy gondolták, hogy az átlagos termelékenység szakosodásával járó növekedés folytán mindenki az árucserre bővülésének nyertesévé válik, addig a liberális gondolkodás súlypontját az élet „szükségszerű részeként” felfogott verseny fontosságára áthelyező Spencer már másként gondolkodott. A konkurencia ettől kezdve a társadalmi fejlődés igazi motorjává vált, a leggyengébb vállalkozások, egyének és nemzetek pedig úgy jelentek meg ebben a világképben, mint az élet természetes fejlődésével szemben emelt, legyőzendő akadályok. A „szociális konkurencializmus” az egyéni és a kollektív létezés, az országon belüli és a nemzetek közötti élet általános szabályává emelte a versenyt.³² A természetes kiválasztódás darwini tanainak félreinterpretálásával az amerikai mágnások a felhalmozott kapitalista vagyonok gyarapodása mellett érveltek. Ráadásul ezek az üzleti érdekek a vállalati lobbijelenségének közvetítésével a politika terepében is hamar megjelentek. Theodore Roosevelt már 1910-ben úgy fogalmazott, hogy „pontosan ugyanúgy, ahogyan a polgárháború előtt a gyapot és a rabszolgaság speciális érdekei politikai egységünket fenyegették, most a speciális üzleti érdekek túlságosan gyakran ellenőrzik és rontják meg a kormány embereit és módszereit a saját profitjukért.”³³ Mivel az állam pusztán a közszabadság érvényesülése felett örködött, és csak a folyamatosan több terjeszkedési szabadságot követelők igényeire reagált, a szolidaritásra és társadalmi egyensúlyra törekvő szociálpolitikát alig folytatott. A gazdasági fejlődés útvesztőiben eltévedve az államok szinte alig-alig tettek valamit polgáiraik szociális helyzetéért. A gazdasági cselekvés szabadságfokának mind nagyobb növelésével eleget tettek ugyan a liberalizmus által támasztott elvárásoknak (az önérdék korlátlan érvényesítésének), ez azonban óhatatlanul a közérdek, és az egyenlőségi viszonyok csorbulásához vezetett. A háborítatlan piacgazdaság a szabad versenyes kapitalizmus keretei között a tőke újabb és újabb haszonnal járó működésére tekintettel keveseket tett gazdaggá,

³⁰ SPENGLER, Oswald: *A Nyugat alkonya. A világtörténelem morfológiájának körvonalai*, I. kötet. Európa Könyvkiadó, Budapest, [1918] 1995, 69–70.

³¹ FÖLDES Béla: *Társadalmi gazdaságtan (Nemzetgazdaságtan)*. I. kötet. *A társadalmi gazdaságtan elemei*, Athenaeum Irodalmi Nyomdai Rt., Budapest, 1910, 43.

³² DARDOT-LAVAL: *i. m.*, 140., 141.

³³ ROOSEVELT, Theodore: *The New Nationalism*, The Outlook Company, New York, 1910, 12.

sokat viszont annál szegényebbé. Nem véletlen, hogy Dickens regényeinek központi motívuma az égető szegénység volt, ahogy az sem, hogy Madách hőse a londoni színben a szabad verseny erőiben való csalódásának adott hangot.³⁴

A „történelmi kapitalizmus” egyre kevésbé állt összhangban a liberális iskolák piaci harmóniát idealizáló elméleti sémáival. A nagy kartellek megjelenése fokozatosan számolta fel a kis gazdálkodó egységek kapitalizmusát. Az oligopóliumok és monopóliumok megállapodásai, árdiktáló és ármanipuláló gyakorlatai romba döntötték a mindenki számára hasznos, tisztességes verseny képzetét. A közvélemény egyre nagyobb része mindinkább nagystílusú csalókat, semmint a haladás bajnokait látta az üzletemberekben. A tömeges korrupció, a politikai elittel egyre inkább szimbiózisba kerülő oligarchák rendszere a politikai demokrácia értékeinek megkérdőjelezésével fenyegetett. A menedzserek, a pénzemberek és a hozzájuk kötődő politikusok nagyon is látható keze megrendítette a láthatatlan kézbe vetett optimista hitet.³⁵ A liberalizmus ezért legkésőbb az 1880-as évektől kezdve Európaszerte válságba került: valamennyi iparosodott országban, ahol a szociális reformok teret nyertek, a klasszikus liberális dogmák (a kereskedelem szabadsága, a magántulajdon szent-sége, a piaci egyensúly erényei) kérdőjeleződtek meg.

3. AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS INTENZÍVVÉ VÁLÁSA

A *laissez-faire* dominálta rendszer eresztékei a 19. század menetében tehát végleges és helyrehozhatatlan romlásnak indultak. A gazdasági liberalizmus korszaka talán még megengehette magának, hogy „a végső döntéseket a véletlenre, a gazdasági és társadalmi élet önmaguktól egyensúlyba kerülő erőinek csodáira bízva”,³⁶ de hamar egyértelművé vált, hogy ez a végzetesnek bizonyuló fatalizmus nem szült mást, csak „vért, verítéket és könnyeket”. A negatív jelenségek tárházának gyarapodását szemlélve egyáltalán nem meglepő tehát, hogy a hatalmi egyensúly rendszerére, a nemzetközi aranystandardra, az önszabályozó piac dogmájára és a liberális állam krédójára építő³⁷ 19. századi civilizáció a válság jeleit kezdte mutatni. Ennek nyomán egyre többen vonták le azt a következtetést, hogy a konjunkturális ciklusokat és tömeges munkanélküliséget produkáló „hagyjunk mindent a sorsára” alapelv a hatékonyság tekintetében nem veheti fel a versenyt a közösség alapvető

³⁴ Ádám *Az ember tragédiájában* a következőképpen ad hangot a szabad verseny kapitalizmussal kapcsolatos illúzióvesztésének: „Ismét csalódtam, azt hivém, elég/ Ledönteni a múltnak rémeit/ S szabad versenyt szerezni az erőknél./ Kilöktem a gépből egy főcsavart./ Mely összetartá a kegyeletet./ S pótolni elmulasztám más erősbél./ Mi verseny ez, hol egyik kardosan/ Áll a mezetlen ellenek szemében./ Mi függetlenség, száz hol éheznek./ Ha az egyes jármába nem hajol./ Kutyáknak harca ez egy koncz felett.” Lásd Szerk. ALEXANDER Bernát: *Madách Imre munkái*, Franklin Társulat, Budapest, 1904, 144.

³⁵ DARDOT–LAVAL: *i. m.*, 127.

³⁶ MANNHEIM Károly: *Korunk diagnózisa (Diagnosis of Our Time)*. In: Szerk. FELKAI Gábor: *Mannheim Károly, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999, 161.*

³⁷ POLÁNYI Károly: *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*, Napvilág Kiadó, Budapest, [1944] 2004, 25.

érdekeire építő koordinációs szükséglettel. Mannheim a krízis tüneteit vizsgálva egyenesen oda konkludált, hogy a szabadság csak akkor vívható ki igazán, ha annak előfeltételeit a „közösség demokratikus úton egyeztetett kívánalmi értelmében szervezzük meg”. A „szabadság érdekében történő szervezést” (*Planning for Freedom*) egy frappáns metaforán keresztül érzékeltetve kiemelte, hogy „egy zenekar karmestere a különböző hangszereket koordinálja, és rajta áll, hogy ez a koordinálás az egyhangúságot vagy a sokféleséget juttatja-e diadalra. [...] A társadalom területén [...] az igazi koordinálás egész egyszerűen csak kiterjedtebb gazdaságot és a rendelkezésre álló társadalmi technikák célszerűbb alkalmazását jelenti.”³⁸

Mit is jelentett az új szerepfelfogással felruházott, az *Újvilág-szimfóniát* dirigáló karmester tevékenysége a gyakorlatban? Mindenekelőtt annak felismerését, hogy a kapitalizmus szervezeti változásaira, az egyre éleződő osztálykonfliktusokra, és az új nemzetközi erőviszonyokra tekintettel a kormányzati beavatkozás gyakorlati szükségletté vált. A társadalmi fejlődés olyan irányba kezdett konvergálni, ahol „az állam beavatkozása egyre nagyobb körre terjed. [...] Növekvő állami szabályozás, növekvő politikai szabadsággal karöltve: ez a fejlődés iránya – mindenre kiterjedő állami szabályozás és tökéletes szabadság ennek a szabályozásnak a megállapítására vagy megváltoztatására: ez a fejlődés ideálja” – állapította meg Somló Bódog.³⁹ „Talán most a közgazdászok legfontosabb feladata, hogy újfent különbséget tegyenek a kormányzat agendája és non-agendája között, a politika feladata pedig olyan kormányzati forma megalkotása a demokrácián belül, ami képes megvalósítani az agendát” – írta Keynes a modern kapitalizmus kollektív cselekvés általi lehetséges tökéletesítéséről értekezve.⁴⁰ A *Leviatán* újbóli megerősítésének gondolata ebben a korszakban egyre inkább találkozott az emberek védelem, közösségi célú intézmények, oktatás és társadalombiztosítás iránti növekvő igényeivel.

A 19. század végétől expanziónak indult az állami szerepvállalás mértéke. Ennek hátterében először csak az az elgondolás állt, hogy meg kell akadályozni a krónikus időszakot élő egyéni vállalkozások összehangolatlan működésének negatív következményeit: a kisebb vállalkozások csődbe menetelét, és a vállalkozók csődbe menetelének katasztrofáját. „A liberalizmus akkor szűnt meg, amikor a vállalkozások támogatásra szorultak, és a bankcsődök komoly zavarokat okoztak – röviden akkor, amikor az »államnak« be kellett avatkoznia annak érdekében, hogy enyhítse a szervezet akadozó működéséből származó feszültségeket.”⁴¹ A 19. század alkonyára aztán már bizonyos gazdasági anomáliák megoldása is az államra hárult, így az állam gazdaságot befolyásoló szerepe is permanens növekedésnek indult. Az állami feladatok skálája kibővült a szolgáltató, illetve gondoskodó funkciókkal: az állam a közüzemek útján – avagy a magánvállalkozások állami

³⁸ MANNHEIM: *i. m.*, 159.

³⁹ SOMLÓ Bódog: *Állami beavatkozás és individualizmus*, Második kiadás, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1907, 192.

⁴⁰ KEYNES: *The End of Laissez-faire*, *i. m.*, 40–41.

⁴¹ MANNHEIM Károly: *Szabadság, hatalom és demokratikus tervezés (Freedom, Power and Democratic Planning)*. In: Szerk. FELKAI: *i. m.*, 232.

patronálásával – infrastrukturális közszolgáltatásokat is szervezett, majd lassan jóléti intézmények működtetésébe is fogott. Magyary a posztindusztriális államról írva már a tevékenységek széles választékát említhette: tudniillik ez az állam magára vállalta az „utak, hidak, vasutak építését, a közlekedés fejlesztését; iskolák állítását, múzeumok, színházak, kutatóintézetek létesítését és más kulturális feladatokat; [...] kórházak, elmeógyógyintézetek stb. létesítését, [...] a pénzürték és hitelintézetek szabályozását, az ipar fejlesztését; egyre több szociális feladat megoldását, a társadalombiztosításnak széles körű kiterjesztését”.⁴²

E koncepció érvényre juttatása azonban ekkor még nem foglalt magában szociális „összetevőket” – általános egyetértés a leginkább csak abban mutatkozott, hogy „a kereskedelmi szabályozás manipulálása, a termelés jogtalan korlátozása vagy az árak mesterséges emelése sérti a közérdeket.”⁴³ Kiterjedt jóléti juttatási rendszerről a fejlődés eme fázisában még nem beszélhetünk: a szociális segélyező állam alacsony szintű, pusztán a létfenntartáshoz szükséges juttatásokat biztosított az érintettek számára. Jellemző tevékenysége a jövedelemigazolásához kötött segélyezés volt, az „érdemes” és „érdemtelen” szegények közötti differenciálással, a helyi hatóságok diszkrecionális jogkörévé téve azt a lehetőséget, hogy a juttatásokat, illetve a jogosultsági kritériumokat a helyi munkaerőpiac feltételeihez igazítsák.⁴⁴ Már az első világháború során intézményesített hadigazdálkodást követően, a háború befejezésével párhuzamosan folytatódott azonban az állami intervenció a gazdaság szférájában, mégpedig a lakásellátás és a munkalehetőség-teremtés formájában. A weimari köztársaság alkotmánya pedig már egyenesen a gazdasági élet vezérlő elvéve tette a szociális igazságosság követelményét, rögzítve, hogy az egyének gazdasági szabadságát határok közé szorítják a mindenki számára biztosítandó, „emberhez méltó élet” feltételei. Ezek a kissé homályosan megfogalmazott paraméterek a szociális szempontok mentén korlátozhatónak ítélték a kereskedelmi és az iparüzési szabadságot, a szerződési szabadságot, de még a tulajdon szabadságát is. Nem véletlen, hogy a weimari alkotmány egyik elhíresült cikkelye éppen arról rendelkezett, hogy a tulajdon kötelez, használatának pedig a közjót kell szolgálnia.⁴⁵ *Summa summarum*, a gazdasági liberalizmus „Csend szimfóniája”, amely az államot az „éjjeliőr” szerepkörére kárhóztatta, fokozatosan elveszítette a vonzerejét, átadva a pálcát egy fokozatosan tevékenyebbé váló karmesternek, aki mindinkább egy „beavatkozób” karakterű állam érdekében vezényelt.

⁴² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 72.

⁴³ MANNHEIM: *Szabadság... i. m.*, 235.

⁴⁴ MYLES, John: Hanyatlás vagy holtpon? In: Szerk. BUJALOS István – NYILAS Mihály: *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Budapest, 2002, 374.

⁴⁵ MÖSSLE, Wilhelm: A liberális államtól a szociális jogállamig. In: Szerk. TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 170.

4. A SZERVEZETT KAPITALIZMUS KORSZAKA

A *szervezett kapitalizmus korszaka* Nyugat-Európában három évtizeden át (1945–1975) sikeresen kamatoztatta Keynes tanait, akinek nem titkolt célja volt, hogy megjavítsa a társadalom gépezetét, ennek részeként pedig az állam feladatának tekintette, hogy lehetőség szerint tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az állam polgárainak élete minél könnyebb lehessen. Keynes amellet érvelt, hogy a gazdaság működésének jobb megértése biztosítja a felelős kormányok számára, hogy döntéseik révén kisimítsák az üzleti ciklus mélypontjának legdrasztikusabb következményeit.⁴⁶ Munkáiban ezért a teljes foglalkoztatottság elérésének lehetőségeire koncentrált. „A teljes foglalkoztatást biztosítani tudó központi irányítás természetesen a hagyományos állami funkciók jelentős kiterjesztésével jár. Sőt, éppen a modern klasszikus elmélet hívta fel a figyelmet számos olyan helyzetre, amelyben szükség van a gazdasági erők szabad játékának korlátozására vagy irányítására” – ismerte el.⁴⁷ Keynes hitt abban, hogy a teljes foglalkoztatottságra (is) építő jóléti állam kellő garanciát jelent a gondolat- és cselekvési szabadság fenntartására, ami a valódi demokráciák elengedhetetlen feltétele. „Az individualizmus – ha meg lehet tisztítani a hibáitól, és a vele elkövetett visszaélésektől – a személyes szabadság legjobb biztosítója abban az értelemben, hogy minden más rendszernél nagyobb teret nyújt az egyéni választásnak” – írta.⁴⁸ Ezzel elméleti sikon megteremtődött az első és második generációs alapjogok (a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok) szintetizálásának, és az immáron széles spektrumon mozgó közérdek érvényre juttatásának lehetősége.

Keynes elmélete már az 1929–1933. évi nagy válság hatására emelkedő pályára került, de az igazi sikereit csak a második világháború után könyvelhette el a „vasfüggöny” nyugati felén. Ekkorra válhatott ugyanis valósággá Mannheim prognózisa, miszerint a „tervszerű társadalom” egy „mindenki érdekében megvalósuló tervezés” révén, azaz anélkül is elérhető, hogy a diktatúra árnyképe vetülne rá. Az a fejlemény, hogy a tervszerű társadalom irányába történő elmozdulás az ideális ívről letérve – a nemzetiszocialista, a fasiszta és egyéb autoriter rezsimek gazdasági dirigizmusa, valamint a bolsevik tervgazdasági rendszer keretei között – is megtörténhet –, arra sarkallta a döntéshozókat, hogy tanulmányozni kezdjék a „szolgáltató szociális-demokratikus állam” kiépítésének lehetőségeit. Sikerüket mi sem jelzi jobban, minthogy az állam növekvő gazdasági szerepvállalása, a jövedelemegyenlőtlenségeket mérséklő redistribúciós politika, és a széles társadalmi rétegeket érintő jóléti rendszerek fejlesztése az 1945–1975 közötti három évtized legfőbb jellemzőivé váltak.

A kapitalizmus eme válfajának kiterjedtségét mutatja, hogy a jóléti állam által érintett „címezett kör” a gyengék és elesettek mellett a különböző pénzügyi juttatások, és az egészségbiztosítási, valamint közoktatási szolgáltatások nyújtása révén azokat is magában

⁴⁶ WAPSHOTT, Nicholas: *Keynes és Hayek. Az összecsapás, amely meghatározta a modern közgazdaságtant. A nagy válságtól a nagy recesszióig*. Napvilág Kiadó, Budapest, [2011] 2014, 58.

⁴⁷ KEYNES, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, English Edition. MacMillan, London, 1936, 379.

⁴⁸ KEYNES: *The General Theory of Employment... i. m.*, 380.

foglalta, akik nem tekinthetők elesetteknek vagy szegényeknek. Különösen igaz ez a jóléti állam északi-skandináv modelljére, ahol a munkanélküliek védelme mellett a középosztály pozíciójának erősítésébe is komoly energiákat fektettek – azaz a „szociális védőháló” nyújtása mellett a skandináv „konstruktőrök” olyan megoldásokat is intézményesítettek, amelyek bevonták a középosztályt a jóléti állam támogottainak körébe. A középosztály képviselői tehát azzal az élménnyel lehetettek gazdagabbak, hogy az ő biztonsági- és szabadságigényeik is támogató kezekre leltek.⁴⁹

A jóléti állam más változataiban – főként a liberális brit jóléti rendszerben – a középosztály erősítése helyett inkább arra koncentráltak, hogy megszüntessék, de legalábbis mérsékeljék a szegénységet. A német szociális piacgazdaság pedig azzal büszkélkedhetett, hogy egy sikeres társadalmi mobilitást indított útjára. Az egyes társadalmi csoportok hamarosan pozitív változásokat tapasztalhattak a saját életfeltételeiket és kilátásaikat illetően. Ez az elmozdulás éppen azokban a csoportokban érezte leginkább a hatását, amelyek helyzete korábban a legkilátástalanabbnak és legrosszabbnak bizonyult: a társadalmi egyenlőtlenség alsóbb régióiban. Az anyagi életszínvonal növekedése a közép- és felsőosztálybeli alkalmazottak esetén is érezhető volt ugyan, a legnagyobb relevanciával mégis a munkások esetében bírt: a jóléti állam biztosította kitörési lehetőségek révén ugyanis a munkásháztartások első ízben juthattak hozzá a jövedelmi viszonyaik javulását jelző olyan javakhoz, mint a nagyobb lakás vagy a személygépkocsi. Mooser az NSZK társadalmi viszonyait elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a jóléti állam – a szociális piacgazdaság – kiépülésével egy átfogó, és társadalomtörténeti szempontból forradalmi javulás következett be, „mivel ezzel az életformák nagy egyenlőtlenségei tűntek el. [...] Az 1880-as évektől 1970-ig az ipari munkás átlagos reálbére megháromszorozódott, ezen belül a legnagyobb ugrás az 1950-et követő időre esett”.⁵⁰

A jelzett időszakban a „demokratikus jogok kiterjesztése és kiszélesítése részeként komplex jóléti rendszereket alakítottak ki, amelyek a keynesi eszmerendszer vonalához kapcsolódva a gazdasági növekedés ösztönzésének, elősegítésének is a részei voltak”.⁵¹ A szisztéma ráadásul széles körű társadalmi konszenzuson és bázison nyugodott, azaz az állampolgárok döntő részének támogatását is bírta. Ennek hátterében főleg az a momentum állt, hogy a tőke-munka korábban tapasztalható kibékíthetetlen ellentéte, és az osztályharc helyett a szociális partneri viszony kialakítására törekedtek. Myrdal szerint „a fair play öröklött liberális eszméjét egyre általánosabban és határozottabban fordították le arra a következtetésre, hogy a béreket, árakat, jövedelmeket és nyereségeket különféle alkuk révén kellene megszabni. [...] Az állam felelősége lett e feltételek megteremtése a jogalkotással, közigazgatással és döntőbíráskodással, [...] hogy igazságos és méltányos megállapodásokat lehessen

⁴⁹ POGÁTSA Zoltán: *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016, 30.

⁵⁰ Idézi: BECK, Ulrich (1983): *Túl renden és osztályon?*. In: Szerk. ANGELUSZ Róbert: *A társadalmi rétegződés komponensei*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1997, 421.

⁵¹ MURAKÖZY László: *Államok kora. Az európai modell*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 48.

elérni”.⁵² Az állam mediációs, közvetítői szerepet vállalt a kollektív társadalmi alkuk megkötése érdekében, a növekedés fenntartását is célozva ezzel. A rendszer lényegében a tőke (a vállalatok, vállalati szövetségek), a munkavállalók (az őket képviselő szakszervezetek), és a kormányzat részvételének filozófiájára épült. A társadalom különböző rétegei között kialakított demokratikus egyeztetési rendszerek a társadalmi békét is szolgálták, emellett elősegítették a gazdasági növekedést, az infláció elkerülését, és a munkanélküliség alacsony szinten tartását is.⁵³

A jóléti állam nívója és érdeme a keynesiánus alapokon nyugvó keresletösztönző⁵⁴ beavatkozás mellett az egészségügyi, oktatási és kulturális szerepvállalás, azaz a társadalompolitikai felelősség bizonyos szintű felvállalása. A jóléti állam teljesítményei alapján komoly demokratikus legitimitációhoz is jutott, emellett egy időre sikerrel szelídítette meg az osztálykonfliktusokat is.⁵⁵ Az állam a tőke zavartalan növekedését akadályozó struktúrává lépett elő, komolyan korlátozva a profitok maximalizálásával kapcsolatos, korábban szabályozatlan törekvéseket, és a politikai közvetítőrendszer segítségével ösztönözte a munkáltatók és a munkavállalók közötti kompromisszumok kialakítását; a munkavállalói jogokat pedig a korábbihoz képest rigorózus munkajogi szabályozás kiépítésével védelmezte. A jóléti állam külső impulzusoktól szinte teljes mértékben mentes nemzetgazdasági bázisról, autonóm költségvetési politika kialakítása révén szabályozhatta a jog eszközeivel a piaci viszonyokat; a magánérdekek harmonizálásának kiemelt képviselője a polgári nemzetállam volt, amely komoly gátat képezett a globális piac hatalmával szemben. Ugyanakkor Schmitt kritikáját is el kell fogadnunk: eszerint az adminisztratív-szolgáltató állam, amely a szociális kiadások teljes menedzseléséért vált felelőssé, olyan paternalista jellegű kolosszust hívott életre, amely nélkülözni kénytelen egy olyan irányításra hivatott „háziurat”, mint amilyen egykor a háznép legidősebb családtagja volt.⁵⁶

5. A GLOBÁLIS KAPITALIZMUS KORSZAKA

A közgondolkodást három évtizeden át formáló és meghatározó jóléti konszenzussal szemben az 1970-es évek derekától viharos gyorsasággal söpört végig a nyugati társadalmakon a jóléti állam végkimerülését hangoztató új ortodoxia, amelynek felfogásában – ahogyan

⁵² MYRDAL, Gunnar: *Beyond the Welfare State. Economic Planning and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven, 1960, 44.

⁵³ FARNSWORTH, Kevin: *Social versus Corporate Welfare: Competing Needs and Interests within the Welfare State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012, 67.

⁵⁴ Megjegyezzük, hogy Michał Kalecki lengyel közgazdász már Keyneset megelőzően – 1933-ban, *A tökéletes verseny elmélete (The Economics of Imperfect Competition)* című munkájában – felismerte, hogy a termelés és a foglalkoztatás a piacgazdaság viszonyai között főként az összkeresletől függ, és a keresletet szabályozni szükséges.

⁵⁵ SZIGETI: *i. m.*, 95.

⁵⁶ SCHMITT, Carl: *Nomos – Nahme – Name*. In: SCHMITT, Carl: *The Nomos of the Earth*, Telos Press Publishing, New York, [1957] 2006, 340.

azt Ronald Reagan megfogalmazta – az állam a problémák megoldójából a problémák elsődleges forrásává vált. Az 1970-es évtized derekától kezdve a korábban példa nélküli gazdasági fejlődés megrendülését egyértelműen az állam kudarcának tekintették, és (újból) a piac „elixírjét” kezdték el gyógyszerként ajánlani. Az inga ismét a piac irányába lendült, és megerősödtek az állami beavatkozás mérséklését hirdető nézetek. Az állami költekezést pazarlásnak tekintették, és a piac, a „láthatatlan kéz” visszaszorítását kifogásolták. Az infláció leküzdésének szükségessége miatt megindult a központi bankok kormányzattól történő elszakítása, és az önálló gazdaságpolitika szerepét növelő folyamat.⁵⁷

A jóléti állammal való szakítás hívei, a gazdasági liberalizmus és a monetarizmus nézetének képviselői alapjaiban kérdőjelezték meg a keynesiánus makrogazdasági szabályozást, az állami tulajdon létjogosultságát, a progresszív adórendszert, a szociális biztonság védelmét, a magánszektor szigorú szabályozási keretek közé szorítását, különösen a munkajog és a munkavállalói képviselő területén. Az elérendő célok között szerepelt továbbá a szakszervezeti befolyás csökkentése, valamint a munkára és a vagyonosodásra való ösztönzés helyreállítása.⁵⁸ Az 1980-as évtized ideológiai változásait követően a szabad verseny piacok felsőbbségét hirdető közgazdaságtan valóságos reneszánszát kezdte élni. Az évtizedekre berendezkedő neoliberális gondolkodás feltűnően kurtára fazonírozta az állam új ruháját; gyakorlatilag csak a jogi, monetáris és viselkedési szabályok testőrének szerepét bízta az államra. Az államnak a neoliberális *ars poetica* szerint mindössze örködni szükséges a versenyszabályok betartásán, hogy piaci helyzeteket teremtsen, és a piac logikájához alkalmazkodó apparátust képezzen. Az 1970-es és az 1980-as évtized fordulóján az eszközök egész arzenálját vonultatták fel annak érdekében, hogy belátható időn belül sikerüljön lebontani a szociális államot, és privatizálni az állami vállalatokat.

Ilyen körülmények között újból az önzés világát reprezentáló magánérdekeket állították az érdeklődés középpontjába. A kormányzati gondolkodás centrumába a vállalkozói kultúra hangsúlyozása, a piaci gondolkodásmód és a verseny előmozdítása, a szegénységből adódó problémák csaknem teljes negligálása, a gazdagokat előnyben részesítő adópolitika, a hivalkodó fogyasztás propagálása, és az individualizmusnak a társadalmi léttel szembeni hangsúlyozása került. Nemcsak az állam visszaszorítása mellett érveltek, de a paternalizmussal való szakításon túl az önellátó, egoista érdekeket szem előtt tartó, a másik iránti szolidaritást gondolkodásában szűkre szabó egyén ideálját is nyíltan preferálták. A brit Thatcher- és az amerikai Reagan-kabinet csökkentette a szociális kiadásokat, a közoktatási és környezetvédelmi kiadásokat, illetve politikailag igyekezett nyomást gyakorolni a magánszemélyekre, valamint a kisebb és nagyobb vállalatokra annak érdekében, hogy profitorientált szociális szolgáltatásokat nyújtson. Az USA-ban számottevően csökkent a családi pótlékra fordított összeg, az iskolai étkeztetés állami támogatása, valamint a szegényeket támogató lakbér-kiegészítés és az élelmiszerjegy-juttatás. Emellett felszámolták

⁵⁷ MURAKÖZY: *i. m.*, 132–133.

⁵⁸ DARDOT–LAVAL: *i. m.*, 271.

azt a több milliárdos keretet, amellyel a szövetségi költségvetés támogatta a tagállamok közmunkaprogramjait.⁵⁹

A kormányzat számos, korábban köztulajdonban álló vállalatot privatizált. Különösen ellentmondásos volt a közüzemi vállalatok (*British Gas, British Telecom*) magánkézbe juttatása, tekintve, hogy mindkettő nyereségesnek bizonyult, és komoly bevételt eredményezett a kincstárnak. 1979 és 1992 között 39 vállalatot értékesítettek, mintegy 40 milliárd fontnyi privatizációs bevételre szert téve. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok a bérlakások jelentős hányadát kedvezményes áron adták el a bérlőknek. A befolyt összegeket a kormány a kiadásai kiegyenlítésére, valamint a jövedelemadó csökkentésére használta fel.⁶⁰ A privatizáció példáját Németország, Olaszország, majd az 1980-as évek derekától Franciaország is követte. Hamarosan felzárkózott a Franco tábornok utáni Spanyolország, majd az 1989–1990. évi rendszerváltozásokat követően a volt szovjet blokk országai is. A gazdaság magánosításával a piac erői visszavették a mindenkori magántulajdon túlsúlyára épült, de alapvetően vegyes gazdaságot, és ismét a korlátozások nélküli piacgazdaság „eszményének” propagálásába, valamint gyakorlati kiépítésébe kezdtek. E „restitúció” révén a partikuláris magánérdekek uralma is újra intézményesülni látszott a közérdekkel szemben.

Ráadásul a neoliberais gondolatok térnyerésével jelentős mértékben összefügg a globalizáció kiteljesedése, és a nemzetgazdasági szuverenitás meghaladásának sokak által szorgalmazott gondolata is. Az 1980-as évtized – bár a kormányzati kiadások fajlagosan nőttek – az erőteljes dereguláció, a technológiai haladás, és a globális gazdasági integráció korszakát jelentette. A piacok a lebegő árfolyamrendszer 1973-ban történt bevezetése óta egyre jelentősebb befolyást gyakoroltak a gazdaságpolitikára, a nemzetgazdaságok egyre fokozódó nyitottsága pedig aláásta a „termelés, jövedelem, kereslet” önmaga körül forgó, zárt körének alapjait.⁶¹ Ahogy a világkereskedelem és a pénzügyi kapcsolatok folyamatosan bővültek, úgy csökkent a nemzeti gazdaságpolitikák számára az autonóm mozgásteret lehetősége, illetve növekedett a külső kényszerek szerepe. A termelés sokkal rugalmasabbá, a kereskedelem sokkal nyitottabbá, a tőke sokkal mozgékonyabbá, a pénzügyi piacok pedig sokkal integráltabbá váltak.⁶² A nagyvállalatok hatalmának növekedésével, illetve az adóbevételek csökkenésével párhuzamosan apadt a kormányzatok képessége arra nézve, hogy szabályozzák, ellenőrizzék a piacot. A merev, normatív szabályozás helyett előtérbe kerültek a „rugalmas” megoldások, ezzel gyengült az állam tőke feletti kontrollja.⁶³ Hoffmann peszsimista megfogalmazásában egy olyan időszakban élünk, amelyben „a gazdasági globalizáció sok államot megfoszt a független pénz- és adópolitika folytatásának lehetőségétől, vagy könnyörtelen döntések meghozatalára kényszeríti az államokat, amikor választaniuk

⁵⁹ ANDOR László: *Amerika évszázada*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 255.

⁶⁰ FEIGENBAUM, Harvey B. – HENIG, Jeffrey R. – HAMNETT, Chris: *Shrinking the State. The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge University Press, Cambridge – New York, 1999, 61.

⁶¹ DARDOT–LAVAL: *i. m.*, 277.

⁶² RODRIK, Dani: *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*, Corvina Kiadó Kft., Budapest, [2011] 2014, 140.

⁶³ MÉSZÁROS Rezső és munkaközössége: *A globális gazdaság földrajzi dimenziói*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 148.

kell, hogy a gazdasági versenyképesség és a szociális biztonsági háló közül melyiket akarják fenntartani.⁶⁴ A globalizáció mellett a transznacionalizálódás és az integrálódás is alapjaiban kezdte ki a gazdasági folyamatok (kizárólag) nemzetgazdasági keretek között folyó állami szabályozásának hatékonyságát. A technológiai-infokommunikációs forradalom a pénzügyi áramlások és tranzakciók hihetetlen mértékű megnövekedését eredményezte: a tőke minden korábbinál nagyobb sebességű cirkulálása, és megtérülési idejének drasztikus csökkenése figyelhető meg.

Cerny a neoliberalizmus ideológiai befolyása alatt álló gazdasági rendet „új beágyazott pénzügyi ortodoxiának” keresztelte el.⁶⁵ A versenyző állam (*competition state*) ebben a szisztémában elveszíti a korábbi funkciók gyakorlásának képességét, amelyben elemi jelentőséggel bírt a teljes foglalkoztatottság keynesi ideáljának biztosítása, a leszakadó társadalmi csoportok segítése és a jólét fenntartása. A védelmező, szolgáltató (közjavakat és szolgáltatásokat biztosító) állam mintaképének helyét átvette a privatizációt, elüzletiesedést, piacosítást és deregulációt közvetítő állam igénye. A neoliberais forradalom lényegében arra kárhóztatta az államot, hogy a gazdasági recesszió kedvezőtlen feltételei mellett is növelje a gazdaság versenyképességét: az állam szerepe tehát gyakorlatilag arra korlátozódott, hogy biztosítsa a gazdaság alkalmazkodóképességét a szabályozatlan világgazdaság dinamikájához. Az államok ekként számos feladat, országos léptékű gazdasági vagy társadalmi fejlesztés ellátását bízzák a már globalizált, vagy a globális előírásoknak engedelmessé magánvállalkozásokra, illetőleg a piacra, kitűzött céllá pedig az üzleti tevékenységek megkönnyítése és a befektetések ösztönzése – a magánérdekek előtt kapituláció – válik. Az államok „fogyókúrára fogása” azonban nem jelenti azt, hogy a *transznacionális kapitalizmussal* konform neoliberális berendezkedést ne jellemezné egy erős szabályozási tevékenység. A „transznacionális kényszerek rendszerében” sem szűnt meg a nemzetállam, sőt szuverenitása jogi értelemben teljes maradt, ám *neoliberális versenylammá* alakítása azzal járt, hogy cselekvőképessége korlátozottá vált, és a globális szabályozó hatalmak (IMF, Világbank, WTO, OECD) által kialakított elvek, normák, döntési mechanizmusok jogrendbe történő beépítésére és/vagy elfogadására kényszerült.⁶⁶

A magánérdekek kritika nélküli piederstálra emelése, és a közösségi szempontok asztalról történő lesöprése az elmúlt évtizedek során alapvetően strukturalta át a korábban irányadó gazdaság- és társadalomfelfogást. Gill nem véletlenül jutott arra a megállapításra, hogy a „fegyelmező neoliberalizmus” (*disciplinary neoliberalism*) mint a kapitalista fejlődés sajátos angolszász modellje egyre nagyobb hatalmat biztosított a befektetők számára a civil

⁶⁴ HOFFMANN, Stanley: Clash of Globalizations: A New Paradigm, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, 110.

⁶⁵ CERNY, Philip G.: Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation, *Government and Opposition*, Vol. 32, No. 2, Spring 1997, 259.

⁶⁶ A globális szabályozó intézmények kapcsán megemlíthetjük, hogy azok néhány kardinális jelentőségű, és globális hatókörű probléma (így például az offshore tevékenységek felszámolása vagy a klímavédelem) kapcsán meglehetősen gyenge hatékonyságúnak bizonyultak. A szerző egyébként a területi korlátokra figyelemmel nem foglalkozott olyan – ugyancsak neuralgikus – kérdésekkel, mint a környezetvédelem vagy a devizarendszerek problémája.

társadalom más tagjaihoz képest, ezzel is elősegítve a prioritások, a politikák és az eredmények szociáldarwinista típusú átszervezését.⁶⁷ A vázolt folyamat eredményeként a hatalom elmozdult a demokráciától a piacok, valamint a vállalatok felé. A legutóbbi globális gazdasági és pénzügyi válság hatására azonban az állam szerepét illetően sokak szemében revideálódtak a korábbi neoliberais tanok.

6. MI KÖVETKEZIK A NEOLIBERÁLIS FELFOGÁS UTÁN?

A 2008 őszen az amerikai jelzálogpiacról indult, majd az egész világot behálózó globális pénzügyi és gazdasági válságot sokan tekintik fordulópontnak az államról való gondolkodás történetében, és egyre több szimptomája mutatkozik annak, hogy valóban fordulóponthoz – ha úgy tetszik, trendfordulóhoz – értünk. Az alsó rétegek lecsúszása, és a középosztály lecsúszástól való félelme egyre-másra szüli meg a rend iránti vágyat, és a társadalmat válságba sodró erők kormányzati úton történő megregulázásának igényét. A szociális bizonytalanság növekedése, az állampolgárok folyamatos megszorításoknak való kitétele, a közösségiség és a szolidaritás gondolatának marginalizálódása, az ökológiai környezet rombolása, a transznacionális bűnözés térnyerése, és a 2015 nyarára-őszére szinte a kezelhetetlenségig eszkalálódó migrációs válság összességében olyan tehetetlenségi nyomatóként hathatnak, amelyek sokak szemében hosszabb időre diszkreditálhatják a liberális demokrácia értékeit. E folyamatok hatalmas felhajtóerőt jelenthetnek a radikális programokkal előrukkoló politikai tömörülések számára. A legújabb trend az euroszeptikus erők 2014. évi európai parlamenti választások alkalmával tapasztalt megerősödésétől a Syriza kormányra kerülésén át az Egyesült Királyság Európai Unióból való távozását kis többséggel szentesítő népszavazásig, és a mindenki által esélyesebbnek tartott demokrata jelölttel szemben felülkerekedő, sok tekintetben formabontónak számító Donald Trump diadaláig ível – ezek a fejlemények pedig sok tekintetben földrengésszerű változásokat indukálhatnak. E válságtünetek példálózó jellegű lajstromozását követően talán nem meglepő, hogy a *Foreign Affairs* publicistája egyenesen deglobalizációról beszél.⁶⁸ A brit kormányfő, Theresa May a politikai professzió szintjén valószínűleg szintén e jelenségeket vette figyelembe, amikor kijelentette, hogy a globalizáció új korszakának hajnalán vagyunk, és a globalizációt akként kell megreformálni, hogy az lehetőség szerint mindenkinek a hasznára legyen.⁶⁹

⁶⁷ GILL, Stephen: Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s. In: Ed. HETTNE, Björn: *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, East African Educational Publishers Ltd., Nairobi, 1997, 70–71.

⁶⁸ BARBIERI, Pierpaolo: The Losers of Deglobalization. Why States Should Fear the Closing of an Open World, *Foreign Affairs*, November 13, 2016. Forrás: www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-13/losers-deglobalization (A letöltés ideje: 2016. 11. 16.).

⁶⁹ ELGOR, Jessica: Theresa May sets out stall for UK's place in Trump's world, *The Guardian*. Forrás: www.theguardian.com/politics/2016/nov/14/uk-must-become-global-leader-in-free-trade-theresa-may-brexit-vote-donald-trump-election (A letöltés ideje: 2016. 11. 16.).

E tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel a magunk részéről természetesen nem vállalkozhatunk a gordiuszi csomó átvágására – inkább csak arra, hogy „impressziószzerűen” villantsunk fel az aktuális válság megoldására szolgáltatott néhány javaslatot.

Először is szakítanunk kell a mindenható piac dogmáját sulykoló piaci fundamentalizmussal. A szabadpiacot lehet ugyan a demokrácia fontos attribútumaként kezelni, de az világgossá vált, hogy a hierarchikus állam funkcióinak átvételére ez az entitás eredendően nem képes, ráadásul a piaci logika mentén szerveződő önérdékkövetés miatt a közérdek kifejezésére sem alkalmas. Fukuyama legújabb könyvének tézise szerint a szabadság minőségfoka csak az erős társadalom és az erős állam együttes megléte esetén tekinthető jobbnak, kielégítőbbnek; a demokratikus berendezkedésnek és a parlamentáris kormányzásnak az kedvez igazán, ha egy viszonylagos hatalmi egyensúly áll fenn az erős állam, és a jól szervezett, az érdekeit hatékonyan védelmezni képes társadalom között.⁷⁰ Nem véletlen, hogy a *poszt-washingtoni konszenzus* égisze alatt a korábbi neoliberális ötletcunami helyét a jó kormányzás (illetve egyre növekvő mértékben a jó kormányzat), a piacot reguláló intézményi környezet, és az ehhez szükséges állami funkciók megteremtése/megerősítése, az alapvető jogok biztosítása, illetve a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozó narratíva vette át.⁷¹ Ez a felfogás már expliciten hasznosítja az állam fejlődésben betöltött központi szerepének felismerését; az állami szerepvállalás célja ekként az életkörülmények tartós javítása, illetve a méltányos és demokratikus fejlesztés elősegítése lesz. E konstrukcióban szükségszerűen megnő a politikák, az intézmények és a társadalom közötti kapcsolatok jelentősége és intenzitása, illetve centrális jelentőségűvé válik a korábban „mostohának” tekintett politikák és intézmények léte és minősége.⁷² Rodrikhoz csatlakozva azt mondhatjuk, hogy csak a testre szabott (az adott nemzetállam és nemzetgazdaság paramétereit figyelembe vevő), konkrét problémákra koncentráló és hatékony növekedési stratégia vezethet eredményre. Az egyes országoknak megfelelő mértékű mozgásterre van szükségük ahhoz, hogy kísérletezhessenek a különböző nem konvencionális, alternatív, unortodox megoldásokkal. A WTO szabályai, az IMF gyakorlata és a nyugati tanácsadók ajánlatai együttesen azonban eddig csak kerékbe kötötték a különböző országok döntéshozóit arra vonatkozóan, hogy „hazai gyártású”, fokozatos megközelítéssel alapuló gazdaságpolitikát dolgozzanak ki.⁷³ Az államok erre vonatkozó autonómiáját a jövőben fokozottabban kellene érvényre juttatni, hiszen minden gazdaságpolitikai döntés a helyi viszonyok közé ágyazott, azt alapvetően determinálják és befolyásolják a lokális adottságok és problémák. Korántsem biztos, hogy a neoliberális versenyállam társadalom- és gazdaságszervezési elveit kellene követendő példaként állítani bármely

⁷⁰ FUKUYAMA, Francis: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011, 33., 34., 258., 552.

⁷¹ SCHEIRING Gábor: *Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról*. In: Szerk. SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*, Védegyelet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2008, 48.

⁷² RÍCZ Judit: *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*, doktori értekezés, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2008, 210–212.

⁷³ RODRIK: *i. m.*, 225–229.

kormányzat elé. A gazdasági felzárkózás és a kapitalizmus változatait tekintve egyébként sem az évtizedeken át szinte kizárólagos jelleggel propagált neoliberais piacgazdasági variáns az egyetlen – ennek alkalmazásával ráadásul még egyetlen, a perifériához, illetve félperifériához tartozó ország sem tudott a világgazdaság centrumához felzárkózni, *nota bene* még csak megközelíteni sem volt képes annak fejlettségi szintjét.

Az első megoldási javaslatunk tehát az, hogy helyre kell állítani a társadalom, az állam és a piac megbomlott egyensúlyát. Az elmúlt évtizedek argumentációjának – és gyakorlatának – középpontjában a piacnak a társadalom és az állam fölé történő helyezése állt. A 21. század második évtizedére lényegesen megváltozott körülmények között viszont arra lenne szükség, hogy a demokratikus pluralizmus égisse alatt, és a szabályozott piac keretein belül egyesítsék a társadalom, a piac és az állam erőit, méghozzá akként, hogy az első szektorban a társadalmat, a másodikban az államot, a harmadikban pedig a piaci intézményeket helyezték el. Ez egyben érdek- és igényérvényesítési sorrendet is jelentene, hiszen a piac sokszor bizonyult érzéketlennek arra, hogy felismerje a társadalomban rejlő emberi szükségleteket, és ennek megfelelően alakítsa magatartását. Annak érdekében, hogy a társadalmi egyenlőtlenség fokozódását fékezzük, a negatív trendet megfordítsuk, és a szociális kohéziót újrateheremtsük, nem kapcsolhatjuk ki a gazdaságpolitika irányainak meghatározásából az államot. Az állam a 21. század kihívásaihoz és elvárásaihoz igazítottan ugyanis adekvát válaszokat képes szolgáltatni a napjainkra jellemző válságtünetek kezeléséhez.

A második meglátásunk ezért úgy szól, hogy az állam nem hagyhatja magára a szükségét szenvedő polgárait. Javaslatunk szerint az ígéretes jövő záloga egy olyan újrakonstruált jóléti állam lehet, amely a horatiusi *aurera mediocritas* eszményét képviselve arany középútat képezhetne az állam dirigista beavatkozása és a féktelen szabad(os)ság között. A 21. század államának a fejlesztési prioritásokat és a szociális szempontokat egyaránt szem előtt tartó fordulatra lenne szüksége. Alapvetően a keynesiánus gazdaság szabályozási eszközök (új)alkalmazása válik szükségessé annak érdekében, hogy kezelni lehessen a gazdaság ciklikus mozgásával járó egyensúlytalanságok következményeit, és az állami intervenció eszközrendszere révén biztosítani lehessen a gazdasági növekedéshez szükséges egyensúlyi kritériumokat. A keynesiánus jóléti államra jellemző megoldások közül a fizetőképes keresletet élénkítő, a konjunktúra felé történő elmozdulás reményét hordozó, a fogyasztást és a beruházást ösztönző gazdaság- és adópolitikára, a munkanélküliséget „pórázon tartani” képes aktív foglalkoztatáspolitikára, a kis- és középvállalkozásokat, a hazai tőkével működő csoportokat támogató beruházáspolitikára, továbbá a vagyonok és a jövedelmek igazságtalan elosztását nivellálni képes redistribúciós tevékenységre és szociálpolitikára érdemes építeni a fejlesztő jóléti állam fundamentumait. A szociális természetű beruházások mellett a fejlesztő karaktert erősítené többek között az infrastrukturális (szállítási, útépitési, az adott állam erőforrásaitól függően kikötői, repülőgépipari) gazdasági beruházások nagyobb volumenű növelése, a technológiai színvonal emelése, továbbá a közegészségügyi, a köz- és felsőoktatási, valamint a tudományos kutatói kapacitások minőségi szempontú fejlesztését célzó befektetések fokozása. A 21. század digitalizált információs társadalmában megkerülhetetlen szempont a kutatás-fejlesztésre szánt anyagi hozzájárulások mértékének markáns növelése, az eme területen foglalkoztatottak

számának bővítése, illetve a különböző kutatóműhelyek felállítása, és azok munkájának finansziális eszközökkel történő támogatása, ösztönzése. Különös relevanciával bír az is, hogy létezzenek olyan – legalábbis részben – nemzeti tulajdonban lévő gyárak és vállalatok, amelyek kiemelt szerepet játszhatnak az olyan szakemberek és vállalatvezetők megfelelő szocializációjában, akik a magánszektorban tevékenykedve sem válnak érzéketlenné a nemzetgazdasági szempontokkal szemben.

A kiemelt védelmet érdemlő munkavállalók érdekeinek védelme érdekében szigorú munkajogi szabályozást szükséges kialakítani. A munkavállalók az általuk végzett munka ellentételezéseként joggal tarthatnak igényt az egzisztenciájukat biztosító minimális bérre, a családjuk tisztas megélhetését biztosító jövedelemforrásra, a szakmai továbbfejlődés és a minőségnövekedés lehetőségét biztosító képzésekre, az emberhez méltó körülményeket biztosító öregségi nyugdíjra, és bizonyos körülmények között a munkanélküliséggel szemben védelmet jelentő biztosítókra is. A jóléti szükségletekre építő állam számára prioritásként jelenik meg, hogy a multi- és transznacionális vállalatok munkáltatói pozícióban lévő vezetői ne kerülhessék meg a minden munkavállalót megillető, garanciális jellegű jogosultságokat, és a munkáltatókat terhelő kötelezettségeket. Elodázhatatlan tehát a munkavállalók jogait és védelmét, illetve a bérek minimális szintjét rögzítő munkajogi kodifikáció, amely a kiszolgáltatott pozícióban lévő munkavállalók jogainak széles körű és garanciális biztosítására koncentrál.

Mivel a revitalizált jóléti állam szükségszerűen a szociális kiadások jelenlegi arányának megnövekedésével járna, logikusan vetődik fel a kérdés, hogy a szociális karakterű állam bástyáinak kiépítésével járó költségvetési kiesést mivel lehetne pótolni. Ilyen kompenzációs célokat szolgáló adónak minősülhet a tőke nemzetközi pénzpiaci mozgásából származó haszonnal kapcsolatos, nemzetközi pénzügyi műveletekre kivetett pénzügyi tranzakciós adó (Tobin-adó), de megemlíthető a multi- és transznacionális vállalatokkal szemben kirótt társasági nyereségadók mértékének megnövelése, a környezetvédelmi típusú adók kivetése, esetleg a progresszív jövedelemadó bevezetése is.

A globális gazdasági és pénzügyi válság a neoliberalis kormányzási modell válságának nyitányát is jelentette. Dardot és Laval szerint az első „tűzoltás” (új könyvelési normák bevezetése, az adóparadicsomok minimális szintű ellenőrzésének megteremtése, a hitelminősítő intézetek reformja) után nagy valószínűséggel az állam és a piac közötti munkamegosztás eddigi rendszerének átfogó korrekciója kerül repertoárra. Nem zárható ki, hogy a neoliberalizmus eddigi felfogásának meghaladását követően egy olyan új szakaszba lépünk, amely az eredeti forrásokhoz, tehát a szabályozott kapitalizmushoz való visszatérés lehetőségét is magában rejt. ⁷⁴ Meglátásunk szerint a tudományos hivatás gyakorlói is egy olyan új, izgalmas és komoly feladatokkal teli korszak kapujához érkeztek, amikor

⁷⁴ DARDOT–LAVAL: *i. m.*, 459.

egyértelmű és adekvát válaszokat kell szolgáltatniuk a *Quo Vadis?* kérdésére. A mi válaszuk a szervezett kapitalizmus, jóléti államához történő visszatérés volt, ám a 21. század kihívásaihoz igazítottan, a fejlesztésre koncentrálnó karakterjegyekkel kombináltan. Az általunk helyesnek gondolt terápia feladata az lenne, hogy az államok a társadalom feltehető aktuális szükségleteit szem előtt tartva, a társadalom és az állam polgárainak szolgálatába állva, illetve a közjó előmozdításán munkálkodva konstruálják meg a 21. századi alapvető „keresleti cikkének” is nevezhető fejlesztő jóléti államot.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. ALEXANDER Bernát: *Madách Imre munkái*, Franklin Társulat, Budapest, 1904.
2. ANDOR László: *Amerika évszázada*, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
3. ÁGH Attila: *A polgári demokrácia mítosza és valósága*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1986.
4. BARBIERI, Pierpaolo: The Losers of Deglobalization. Why States Should Fear the Closing of an Open World, *Foreign Affairs*, November 13, 2016. Forrás: www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-13/losers-deglobalization (A letöltés ideje: 2016. 11. 16.)
5. BARTA János, ifj.: *A nevezetes tollvonás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978.
6. BECK, Ulrich: Túl renden és osztályon?. In: Szerk. ANGELUSZ Róbert: *A társadalmi rétegződés komponensei*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, [1987] 1997, 418–468.
7. BEESON, Mark: The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implication of East Asian Interventionism. In: Ed. Low, Linda: *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*, Nova Publishers, New York, 2004, 29–40.
8. BODIN, Jean: *Az államról*, Gondolat Kiadó, Budapest, [1576] 1987.
9. CERNY, Philip G.: Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation, *Government and Opposition*, Vol. 32, No. 2, 1997, 251–274.
10. DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*, Egykettő Kiadó, Budapest, 2013.
11. ELGOT, Jessica: Theresa May sets out stall for UK's place in Trump's world, *The Guardian*. Forrás: www.theguardian.com/politics/2016/nov/14/uk-must-become-global-leader-in-free-trade-theresa-may-brexit-vote-donald-trump-election (A letöltés ideje: 2016. 11. 16.)
12. FARNSWORTH, Kevin: *Social versus Corporate Welfare: Competing Needs and Interests within the Welfare State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
13. FEIGENBAUM, Harvey B. – HENIG, Jeffrey R. – HAMMNETT, Chris: *Shrinking the State. The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge University Press, Cambridge – New York, 1999.
14. FÖLDES Béla: *Társadalmi gazdaságtan (Nemzetgazdaságtan). I. kötet. A társadalmi gazdaságtan elemei*, Athenaeum Irodalmi Nyomdai Rt., Budapest, 1910.
15. FUKUYAMA, Francis: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
16. GALGANO, FRANCESCO: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaságjogi elemzése*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006.
17. GILL, Stephen: Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s. In: Ed. HETTNE, Björn: *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, East African Educational Publishers Ltd., Nairobi, 1997, 65–99.
18. HELLER Farkas: *A közgazdasági elmélet története*, Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1945.
19. HOBBS, Thomas: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*, Magyar Helikon, Budapest, [1651] 1970.

20. HOFFMANN, Stanley: Clash of Globalizations: A New Paradigm, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, 104–115.
21. KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Kiadja Heckenast Gusztáv, Pest, 1868.
22. KÁLMÁN János: Az állam gazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben, *Diskurzus*, 2013/1, 24–33.
23. KECSKÉS László: Az állam gazdasági tevékenysége és az immunitás. Az immunitás-problémák átfogóbb szemléletéért, *Gazdaság-és Jogtudomány*, XV. kötet, 1981/1–2, 179–213.
24. KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire*, Leonard & Virginia Wolff, London, 1926.
25. KEYNES, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, English Edition, MacMillan, London, 1936.
26. MACHIAVELLI, Niccolò – NAGY Frigyes: *A Fejedelemről*, Officina Nyomda és Kiadó-vállalat, Budapest, 1942.
27. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
28. MANNHEIM Károly: Korunk diagnózisa (Diagnosis of Our Time). In: Szerk. FELKAI Gábor: *Mannheim Károly*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999, 157–216.
29. MANNHEIM Károly: Szabadság, hatalom és demokratikus tervezés (Freedom, Power and Democratic Planning). In: Szerk. FELKAI Gábor: *Mannheim Károly*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1999, 217–275.
30. MÁTYÁS Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.
31. MÉSZÁROS Rezső és munkaközössége: *A globális gazdaság földrajzi dimenziói*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
32. MÖSSLE, Wilhelm: A liberális államtól a szociális jogállamig. In: Szerk. TAKÁCS Péter: *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 167–174.
33. MURAKÖZY László: *Államok kora. Az európai modell*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.
34. MYLES, John: Hanyatlás vagy holtpon? In: Szerk. BUJALOS István – NYILAS Mihály: *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Budapest, 2002, 357–396.
35. MYRDAL, Gunnar: *Beyond the Welfare State. Economic Planning and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven, 1960.
36. ORTEGA Y GASSET, José: *A tömegek lázadása*, második kiadás. Hindi András Könyvkiadó és Könyvterjesztő Vállalata, Budapest, 1943.
37. PACZOLAY Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*, Korona Kiadó, Budapest, 1998.
38. PERRY, Anderson: *Az abszolutista állam*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1989.

39. POGÁTSZA Zoltán: *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.
40. POLÁNYI Károly: *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*, Napvilág Kiadó, Budapest, [1944] 2004.
41. RICZ Judit: *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*, doktori értekezés, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2008.
42. RODRIK, Dani: *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*, Corvina Kiadó Kft., Budapest, [2011] 2014.
43. ROOSEVELT, Theodore: *The New Nationalism*, The Outlook Company, New York, 1910.
44. SASHALMI Endre: *Az emberi testtől az óraműig. Az állam metaforái és formaváltozásai a nyugati keresztény kultúrkörben, 1300–1800*, Kronosz Kiadó, Pécs, 2015.
45. SCHEIRING Gábor: Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról. In: Szerk. SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*, Védegyelet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2008, 48–66.
46. SCHLETT István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon. I. kötet. A kezdetektől a polgári átalakulásig*, Második, átdolgozott kiadás, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004
47. SCHMITT, Carl: *Ex Captivitate Salus. Egy német fogoly vallomásai 1945/47-ből*, Attraktor, Máriabesnyő–Gödöllő, 2010.
48. SCHMITT, Carl: Nomos – Nahme – Name. In: SCHMITT, Carl: *The Nomos of the Earth*, Telos Press Publishing, New York, [1957] 2006, 336–350.
49. SCHMOLLER, Gustav von: The Idea of Justice in Political Economy, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 4, Mar., 1894, 1–41.
50. SMITH, Adam: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Third Volume, Charles Knight & Co., London, [1776] 1843.
51. SOMLÓ Bódog: *Állami beavatkozás és individualizmus*, második kiadás, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1907.
52. SPENGLER, Oswald: *A Nyugat alkonya. A világtörténelem morfológiájának körvonalai*, I. kötet, Európa Könyvkiadó, Budapest, [1918] 1995.
53. SZIGETI Péter: *Világrendszernézöben. Globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2005.
54. TÖNNIES, Ferdinand: *Közösség és társadalom*, Gondolat Kiadó, Budapest, [1885] 2004.
55. WAPSHOTT, Nicholas: *Keynes és Hayek. Az összecsapás, amely meghatározta a modern közgazdaságtant. A nagy válságtól a nagy recesszióig*, Napvilág Kiadó, Budapest, [2011] 2014.
56. WEBER, Max: *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979.
57. ZELLER Gyula: *Létezik-e Smith probléma, avagy mennyire egységesek Adam Smith nézetei?*, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar Közgazdasági és Regionális Tudományok Intézete, Pécs, 2009.

Dr. Pongrácz Alex PhD, (pongracz.alex@uni-nke.hu) a jogi egyetemi végzettséget igazoló oklevelét 2012-ben a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán szerezte meg, summa cum laude minősítéssel. A PhD-cím használatára feljogosító oklevelet 2016. március 17-én vette át, summa cum laude minősítéssel. 2012. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e között a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszékének munkatársa volt. 2017. június 1-jétől a *Magyar Bűnüldöző* című orgánium főszerkesztője. 2017. szeptember 1-jétől a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Európai Állam- és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa. 2016. január 6-ától a Győr-Moson-Sopron megyei Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Békéltető Testület tagja.

Fő kutatási területe az államelmélet, kiemelt figyelemmel a nemzetállamok változó világban betöltött szerepére és lehetőségeire. A Magyar Tudományos Művek Tárában jelenleg 33 közleménye található meg, államelméleti, gazdaságpolitikai, jogtani, illetve kriminálszociológiai témakörökben.

Budai Balázs Benjámín

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK AZ INFORMÁCIÓS TENGERBEN

Municipalities in a Sea of Information

Dr. habil. Budai Balázs Benjámín PhD, egyetemi docens, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, intézetvezető, budai.balazs@uni-nke.hu

A hazai önkormányzatok információkezelő és tudás-előállító képessége alacsony. E szervezetek hatékonysága és versenyképessége is romló tendenciát mutat. Távolságunk az OECD-államoktól – e képességek vonatkozásában – egyre nagyobb, holott meggyőződésünk szerint a települési önkormányzatok számára egyértelmű ajánlásokat és eszköztárat kell nyújtanunk, valamint ennek kormányzati támogatását is biztosítanunk kell ahhoz, hogy a helyi igazgatási egységek megfelelő színvonalú (korszerű), tudás- és információalapú működést érjenek el. Meg kell fogalmaznunk, hogy milyen területek fejlesztése szükséges, és ehhez konkrét – kormányzati és a tudományos szférából érkező – segítséget kell adnunk. Be kell bizonyítanunk, hogy miért van szükség az önkormányzatok érdemi webes és közösségi médiában lévő jelenlétére. Meg kell mutatnunk, hogyan feleljenek meg a 21. századi kihívásoknak. Ha ezt nem tesszük meg, az önkormányzatok elsüllyednek az információk tengerében. Az alábbi oldalakon bemutatott kutatás e projekt első felmérési eredményeit mutatja be.

KULCSSZAVAK:

Belügyminisztérium, Facebook, hivatali weboldalak, közösségimédia-használat, önkormányzati kutatás, Twitter

The information management and knowledge generation capacity of local governments is low. The efficiency and competitiveness of these organizations also show a deteriorating trend. The gap between the OECD states – with regards to these abilities – is increasing. However, we must offer clear recommendations and tools to local governments, and we need to provide government support to ensure that local administrations have access to appropriate (up-to-date) knowledge and information-based operations. We have to define what areas need to develop, and we need to provide specific (governmental and scientific) assistance. We have to demonstrate why the importance of the local and community presence of local governments is needed. We must

show them how to respond to the challenges of the 21st century. If we do not do this, the local governments will sink into a sea of information. The research on the following pages shows the first survey results of this project.

KEYWORDS:

Community Media Usage, Facebook, Local Government Research, Local Government Offices' websites, Ministry of the Interior, Twitter

1. A KUTATÁS ELŐZMÉNYEIRŐL

Nem csupán a gyakorlatban megélhető empíria, hanem számos szakmai (hazai és nemzetközi) szervezet egyre erősebb jelzéseket adott arra nézve, hogy milyen – működést nehezítő – fejlesztendő területekkel küzd az önkormányzati szféra. Az EPSIS¹-t bemutató előadásában Tomasz Jerzyniak² a 22 területet vizsgáló felmérésben Magyarország teljesítményében csupán három megfelelőt látott, azonban 12 területet elégtelennek, erősen fejlesztendőnek ítélt. Ez volt az egyik legrosszabb európai eredmény. A kutatás – többek között – hiányosnak látta a széles körű információmegosztást, a szervezeti hatékonyságot, az új vagy innovatív közszolgáltatások jelenlétét, a szolgáltatások elérhetőségét, hozzáférhetőségét. Az OECD³ számos jelentése kiemeli a hatékony vertikális és horizontális együttműködés hiányát a központi és a területi közigazgatási szervek között, ugyanakkor hiányolja az ezekhez szükséges eszköztárat is, különös tekintettel a megfelelő kommunikációs csatornákra. Ráadásul mára a legtöbb OECD-ország extra kommunikációs csatornaként tekint a közösségi terekre.⁴ A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)⁵ is prioritásként jelezte – többek között – a területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítését, az önkormányzatok belső folyamatainak és ügyfélkapcsolatának fejlesztését, a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tételét, a közszolgáltató szervezetek (önkormányzatok) menedzsmentjének, szolgáltatási minőségének és kapacitásának átfogó fejlesztését. A Belügyminisztérium korábbi projektjének területi workshopjain (Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése I.) is számos hiányterületet detektáltak a koordináció, a kommunikáció, az információ és a módszertan területén.

Ezek az egy irányba mutató jelzések vezettek ahhoz, hogy elinduljon az Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II. című, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15 azonosítószámú kiemelt projekt, amely a rendszerváltás óta lefolytatott legnagyobb, az egész országra kiterjedő kutatás.

¹ European Public Sector Innovation Scoreboard – Európai Közsféra Innovációs Eredménytáblája – <http://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.360.1713&rep=rep1&type=pdf> (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.), valamint újabb változatai: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.).

² JERZYNAK, Tomasz: European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – a pilot exercice, www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2013/ICP/TOS-ICP/JERZYNAK.pdf (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.).

³ Az OECD számos – témába vágó – tanulmánya elérhető itt: www.oecd.org/governance/ (A letöltés ideje: 2017. 06. 14.).

⁴ MICKOLEIT, A.: *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> (A letöltés ideje: 2017. 06. 14.).

⁵ www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés ideje: 2017. 06. 14.).

2. A KUTATÁSI KERETRŐL

A projekt stratégiai célja, hogy hozzájáruljon a hatékony és szolgáltató önkormányzati szemlélet kialakulásához. A projekt keretében kutatási programokat hajtanak végre. A vizsgálat kiterjed a horizontális és vertikális együttműködési, koordinációs mechanizmus kiterjesztése érdekében a 2014–2020 programozási időszakban megvalósuló helyi önkormányzati fejlesztések nagyobb spektrumára. A projekt kiterjed a településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítására az önkormányzatok információfeldolgozási képessége, szükséglete és a továbblépési lehetőségeinek meghatározása érdekében. A gyakorlati megoldások feltárása, feldolgozása, az önkormányzati szinteknek megfelelő és adaptálható koordinációs és integratív módszertani eszközök (módszertan, útmutató, ajánlás, hatásvizsgálat) kidolgozása révén a projekt hozzájárul a közszolgáltatások települési szintű megújításához.

Az egyes kutatásokat önálló kutatási csoportok folytatják le. Munkájukat kutatási platformok segítik. A platformok célja, hogy a különböző szinteken és területeken létrejött tudások (gyakorlati tapasztalatok, szakanyagok, kritikai meglátások) a kutatás hasznára váljanak. A platform az ÖKI munkatársain kívül széles körből építkezik (BM önkormányzati szakterület, MTA intézetek, társtárca, szakmai érdekképviseletek, egyéb szakértők). Az egyes kutatási csoportokat és platformokat egy Integrációs Platform fogja össze, amely a koordináción túl a kutatások szinergiáját igyekszik kiaknázni, valamint gondoskodik a kutatások módszertanának, majd eredményeinek összehangolásáról. E grémiumok valós, fizikai térben megvalósuló és online ülések keretében dolgoznak.

3. AZ INFORMÁCIÓS KUTATÁSRÓL

A hármaskutatás egyik fő feladata annak meghatározása, hogy melyek a sikeres információkezelés/tudásgenerálás kritériumai, ezzel pedig a hatékonyabb információ- és tudásalapú működéshez szükséges szakmai ajánlások megfogalmazása az önkormányzatok külső partnerei számára. Fontos kérdés például, hogy miként gazdálkodnak az önkormányzatok a beérkező információkkal, miként sáfárkodnak a rendelkezésre álló, különböző forrásból származó tudással, mely információkat osztanak meg a lakossággal és milyen csatornákon, milyen gyakorisággal teszik ezt. A kutatás célja olyan – könnyen disszeminálható – módszertan (*know-how*) és eszköztár (*toolkit*) kialakítása, amelynek segítségével az információkezelés hatékonysága javítható. A kutatás tehát nem csupán eszközöket mutat, hanem annak használatára is javaslatot ad.

A projekt a kutatások elvégzése, az eredmények terjesztése, az önkormányzatok szolgáltató szemléletének erősítése, és fenntarthatóságának növelése révén kíván hozzájárulni a KÖFOP-ban megfogalmazott ügyfélközpontú, szolgáltató állam kialakítása, valamint hatékony működtetésének fokozása végső célkitűzések eléréséhez.

A disszeminálás egyik eszköze a korábban már kialakított Önkormányzati Koordinációs Rendszer (ÖKR), amelynek továbbfejlesztése is a projekt keretében valósul meg.

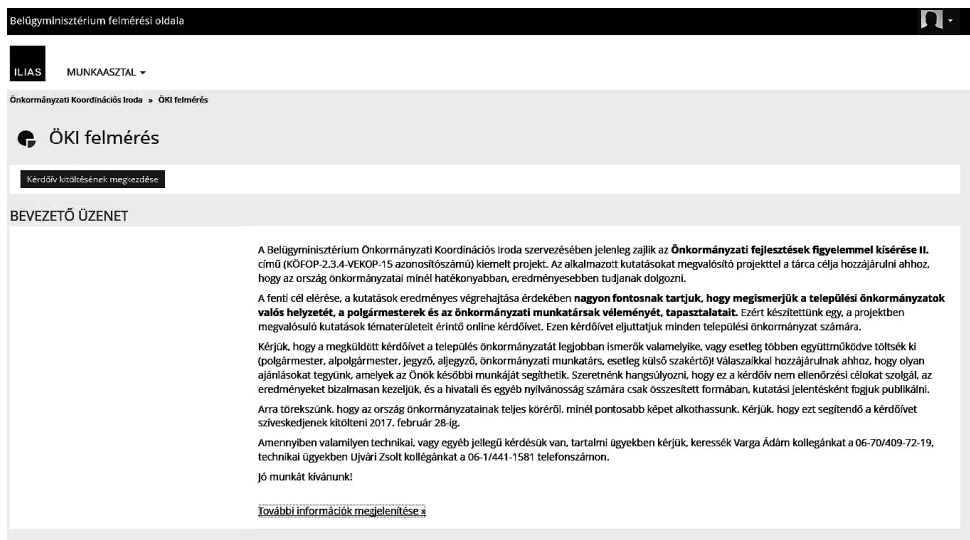
Az ÖKR-keretrendszer egyik eleme, a Tudástár modul strukturált formában tartalmazza a BM ÖKI által összegyűjtött tapasztalatokat, dokumentumokat, és lehetővé teszi, hogy a felhasználók tematikus hierarchia mentén, vitafórum jellegű támogatás mellett aktívan információt cseréljenek egymással. Az eszköz így a szervezet népszerűsítő feladatának fontos segítője. A Tudástár felületén a felhasználók a szakértőkhöz kérdésekkel fordulhatnak, dokumentumokat érhetnek el, és a fórumot tapasztalatcserére, kérdésekre használhatják. Természetesen a rendszer használata nem nyitott, csak regisztrált felhasználók rendelkeznek jogosultsággal, aminek a jövőben is meg kell maradnia. Az ÖKR-keretrendszer másik eleme, a *honlap* a KÖFOP-projekt, és a szervezet nyilvánosságát biztosító eszköz, ezzel együtt belépési pont nagyon sok önkormányzati szereplőnek és partnernek. Az információmegosztásnak a Tudástárhoz hasonlóan fontos, de nem interaktív eszköze.

A kutatás főbb pillérei:

- *Országos online felmérés* (valamint az elérhető statisztikai adatok beszerzése): 34 kérdéscsoportból álló online kérdőív, amely a települési önkormányzatok információgazdálkodására, adottságaira kérdez rá. Ezt egészíti ki 158 féle nyilvánosan elérhető KSH-adat, valamint a 2001. és a 2011. évi népszámlálás számlálókörzeti adatainak feldolgozása (kutatászobai elemzés, geokódok).
- *Mélyinterjúk*: 80 településen folytattunk le interjúkat a település vezetőivel (polgármester, jegyző, kabinetvezető, informatikus – településenként 1–3 fő). A településeket lakosságszám, földrajzi helyzet, funkció szempontjából reprezentatív minta alapján választottuk ki.
- *Lakossági felmérés*: A vizsgálat a lakosságnak az önkormányzatok felé irányuló tapasztalatait, elvárásait, kapcsolatának jellegét, a helyi közügyekben való részvétel iránti igényt és gyakorlatát, a pozitív és negatív tapasztalatait térképezi föl. Azaz a felmérés az állampolgárok szemszögéből kutatja a lakosság bevonását, az információáramlást, a közösségek együttműködését, ebben az arra való lakossági igény, a jelenlegi tapasztalat és gyakorlat, illetve az elvárások szintjein. Az 1500 fős, reprezentatív mintán végzett felmérésben a hármas kutatás 5 kérdéskörrel képviselteti magát.
- *Desktop kutatás*: A 80 vizsgált település vonatkozásában elkészítjük azok informatikai modelljét. Ezek egyrészt a felmérésekből, másrészt webes kutatásokból építkeznek. A kutatások alapján elkészülnek a települések informatikai modelljei, amelyek állnak:
 - infokommunikációs adottságok és alapadatok bemutatásából;
 - az információs struktúra állapotfelméréséből;
 - az információs csatornák, információs felületek elemzéséből;
 - az inklúzió kommunikációs szintű megvalósításának vizsgálatából.
- *Nemzetközi irodalom felmérése*, négy téma mentén:
 - Közérdekű és közérdeklődésre számot tartó adatok kezelésének legjobb gyakorlatai itthon és külföldön.
 - Közszolgálati kommunikációs stratégiák legjobb gyakorlatai itthon és külföldön.
 - Közszolgálati tudásmenedzsment legjobb gyakorlatai itthon és külföldön.

- Az infokommunikációs vezetők szerepe a közigazgatási információs tevékenységekben.

4. AZ ONLINE FELMÉRÉS ELSŐ EREDMÉNYEIRŐL

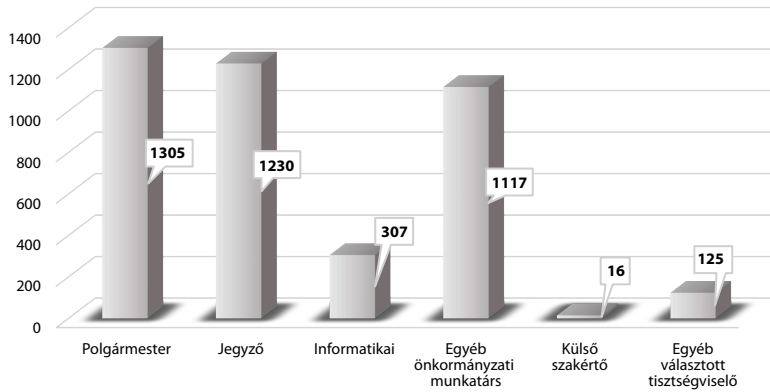


1. ábra • Az online felmérés nyitóoldala
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A 2017. február 17. és 2017. március 3-a között nyitva álló online felmérést a települések közel négyötöde töltötte ki. A válaszadó települések (2520⁶) lakosságszám, alapterület, elhelyezkedés, jogállás és adóerő-képesség szerinti eloszlása illeszkedett Magyarország településeinek (3178) megfelelő változók szerinti eloszlásához. (Ilyen felmérés, és ilyen kitöltési arány az önkormányzati kutatások történetében kimagasló.⁷)

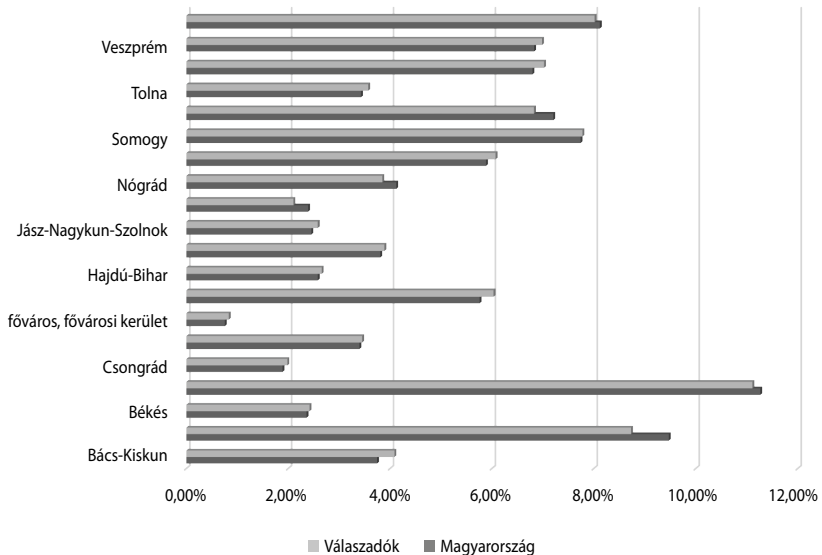
⁶ Ezenfelül legalább 100 település megkezdte a válaszadást, azonban nem fejezte be. Közel 2700 településtől érkezett legalább egy válasz. A lezárt kérdőívek száma 2520 db. A feldolgozásnál a teljeskörűen megválaszolt, de – technikailag – ténylegesen le nem zárt kérdőívekre adott válaszokat is figyelembe vettük (2645 db).

⁷ A kérdőív 2017. január 16. és 24-e között 40 településen személyes interjú keretében tesztelték 4 fő kutatásszervező bevonásával. A tesztelés eredményét 2017. január 27-én, Kutatástámogató Műhely keretében ismertették a kutatásszervezők. Az egyeztetésen részt vettek a kutatásvezetők, az operatív feladatokat végző kollégák, valamint módszertani és a rendszertervezési szakértők – Dr. Csanádi Gábor és Dr. Illéssy Miklós – is. A kérdőív-tesztelés eredményeit rögzítették, a szakértők összeállították szakmai javaslataikat, majd a kutatásvezetők véglegesítették kérdéseiket. A véglegesnek tekintett kérdéseket a módszertani és a rendszertervezési szakértő állította prioritási sorba.



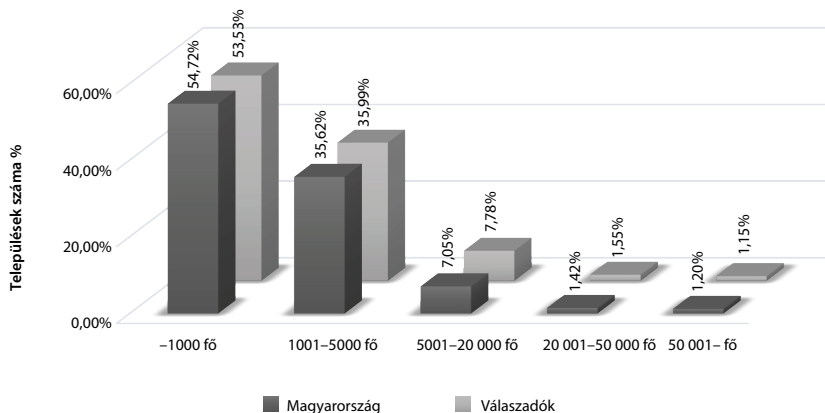
2. ábra • Az online felmérés kitöltői a válaszadók munkaköre szerint
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A kitöltésben összesen 4100 válaszadó vett részt, legtöbbször a jegyző egyedül, illetve a polgármester egyedül válaszolt.



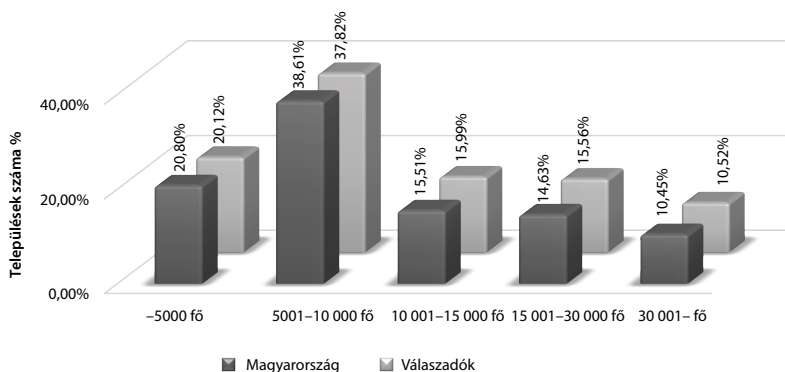
3. ábra • Az online felmérés válaszadói megyénként
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az illeszkedésvizsgálat alapján a válaszadás reprezentatívnak tekinthető ($\chi^2 = 5,74$, $df = 19$, $p = 0,999$), mert a települések az országos átlaggal megegyező eloszlásban adtak választ.



4. ábra • Az online felmérés válaszadói a települések lakosság száma alapján
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az illeszkedésvizsgálat alapján reprezentatívnak tekinthető ($\chi^2 = 3,00$, $df = 4$, $p = 0,558$) a felmérés, miután a lakosság szám szerinti reprezentativitás is fennáll a válaszadók között.



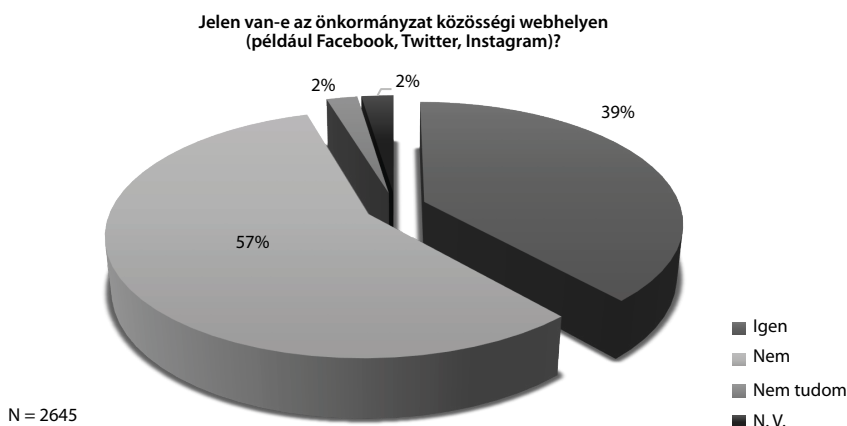
5. ábra • Az online felmérés válaszadói a települések adóerőképessége alapján
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az illeszkedésvizsgálat alapján ez a vizsgálati dimenzió is reprezentatívnak tekinthető ($\chi^2 = 2,82$, $df = 4$, $p = 0,588$).

5. AZ ELSŐLEGES LEÍRÓ ADATOK

A közösségi jelenlétnél 7 alapvető kérdést vizsgáltunk:

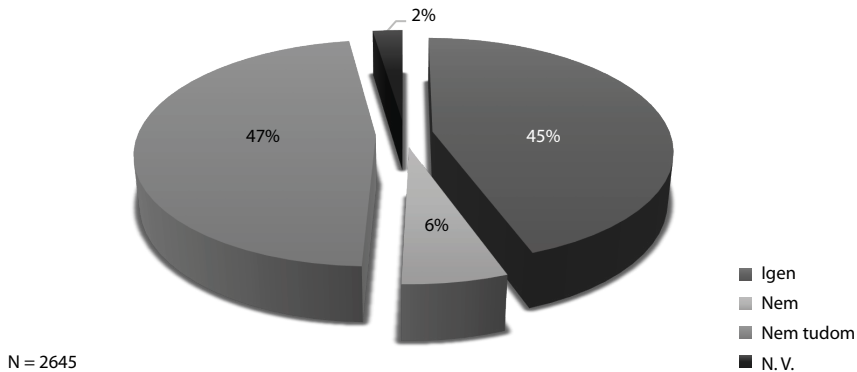
- Jelen van-e az önkormányzat közösségi webhelyen (például Facebook, Twitter, Instagram)?
- Hány követője van az önkormányzati Facebook oldalnak?
- Van-e a polgármesternek, az önkormányzatnak vagy a hivatalnak Twitter-fiókja?
- Van-e a polgármesternek, az önkormányzatnak vagy a hivatalnak Instagram-fiókja?
- Mire használják a közösségi webhelyeket (például Facebook, Twitter, Instagram)? (több válasz is megjelölhető)
- Figyelembe veszik-e a közösségi oldalakon megjelenő állampolgári jelzéseket, megjegyzéseket, kéréseket?
- Általánosságban mennyire figyelembe vehető hozzászólások érkeznek a közösségi webhelyeikre?



6. ábra • Települések közösségi jelenléte
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

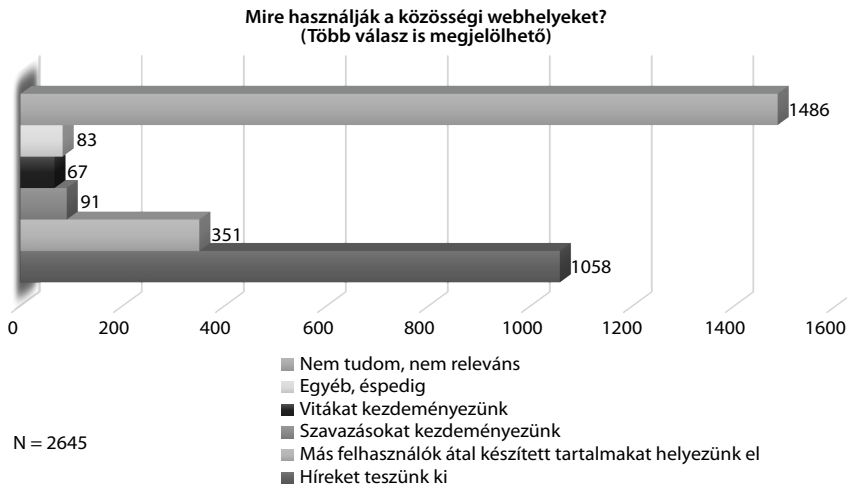
A 2645 válaszadóból 39% jelezte, hogy fent van valamilyen közösségi oldalon. Az oldalak követőinek száma 2 és 33 234 fő között van, átlagosan pedig 2536 követővel rendelkeznek. A közösségi jelenlét döntően a Facebookra vonatkozik. A polgármester, a hivatal vagy az önkormányzat elenyésző esetben számolt be Twitter (36 említés) és Instagram-fiókról (51 említés).

Figyelembe veszik-e a közösségi oldalakon megjelenő állampolgári jelzéseket, kéréseket?



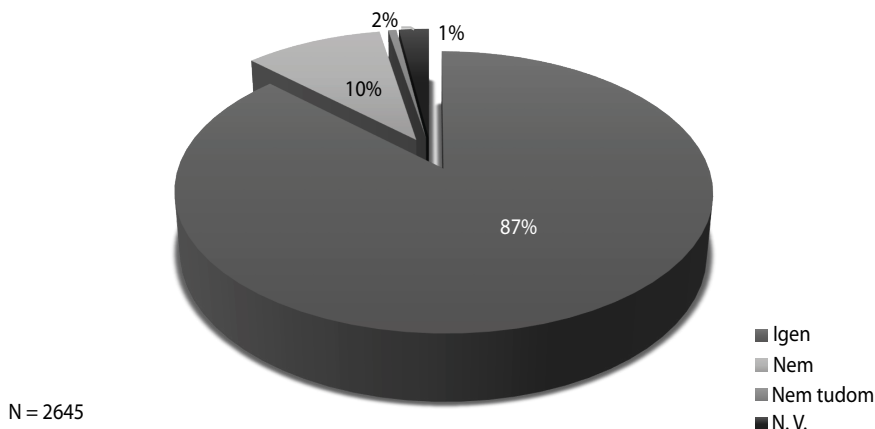
7. ábra • Állampolgári jelzések figyelembevétele a közösségi oldalakon
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A közel ezer település 45%-a, amely közösségi oldalt is üzemeltet, figyelembe veszi az ott érkező állampolgári jelzéseket, ha azok értékelhető hozzászólások. Bár a válaszadóknak csak nagyon kis hányada (közel 6%-a) nyilatkozott úgy, hogy az ilyen helyen hagyott vélemények nagy mértékben hasznosíthatók. Közel 1000 válaszadó szerint kis mértékben, illetve közepesen hasznosíthatók az ilyen vélemények, míg a fennmaradó másfélezer említés értékelhetetlennek nyilvánította azokat.



8. ábra • Közösségi webhelyek használata a települési önkormányzatok körében
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Jól látszik, hogy a közösségi weboldalak valódi karakterisztikáját és funkcionalitásait még a használó önkormányzatok is elvétve aknázzák ki. A Facebookra a válaszadók túlnyomó többsége mint alternatív – hírközlő – első generációs webhelyre tekint. A közösségi webhelyek lényegét adó tartalommegosztásról 351 esetben kaptunk említést, azonban a vitákról és szavazások kezdeményezéséről még ennél is kevesebb, 100 alatti, azaz 10% alatti említéssel találkozhattunk, a Facebookot használó települések körében.



9. ábra • Rendelkezik-e a települési önkormányzatok weboldallal?

(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Legalább olyan téves feltételezés azt gondolni, hogy eltekinthetünk a hazai közösségi webhasználatától, mint azt feltételezni, hogy minden települési önkormányzat rendelkezik weboldallal. A válaszadók 10%-a nyilatkozott úgy, hogy nem rendelkezik ezzel (266 db említés), de további 16 nem tudott, illetve 58 nem akart erre a kérdésre válaszolni. A kérdéskör már csak azért is érzékeny, mert a weboldallal nem rendelkezők több jogszabály esetében mulasztásos törvénytést követnek el.⁸ E válaszadás is új megvilágításba helyezi az önkormányzati ASP-k szükségességét.

A weboldalak szerkesztésére érkezett tipikus válaszok:

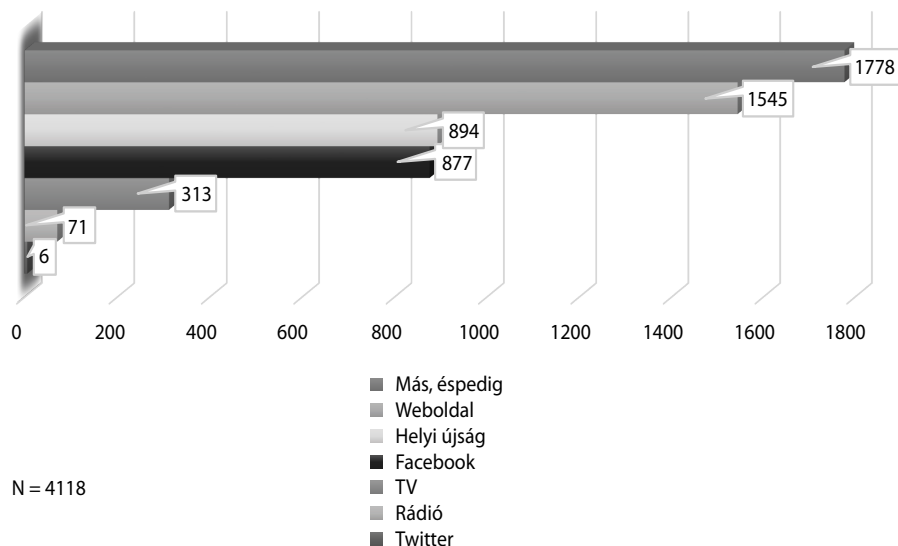
- külső cég, vállalkozó végzi;
- szolgáltatásvásárlással oldják meg;
- társadalmi munka, önkéntes munka, szívességi munka keretében végzik;
- főállású munkakör részeként, polgármester, alpolgármester, jegyző, aljegyző, dolgozó, munkatárs, informatikus végzi el;
- csatolt munkakör alapján látják el;
- eseti, alkalmi megbízással látják el.

⁸ Az adatok további pontosítása érdekében a teljes önkormányzati körre kiterjedő weblapelemzés is történik.

Ezek a válaszok az összes válasz közel felét adták ki. Elenyésző (124 említést) kapott a főállású munkakörben, míg (203 említés esetében) a részmunkaidőben ellátott feladatként megoldott szerkesztés, amely döntően a nagyobb önkormányzatokra volt jellemző.

A kvantitatív megközelítés által feltárt hiányosságot csak fokozza, hogy a meglévő weboldalak minősége hogyan alakul. A weboldalak frissítésére vonatkozó kérdésünknel csupán 280 említést (közel 10%) kaptunk a napi frissítésre, ennek közel dupláját a heti frissítésre. 223 említést a kéthetente, míg 657 említést a havonta történő frissítésre. A válaszadók harmada még ennél is ritkábban frissít. (Ezekben az esetekben az avultság és használhatatlanság borítékolható, de már a havi frissítésnél is megkérdőjelezhető az információk helyállósága.) Ugyancsak érdekes válaszokat hozott a kérdés, miszerint az önkormányzatnak van-e olyan felület a honlapján, amely lakossági panaszok/észrevételek fogadására szolgál? (Itt az elérhetőség feltüntetését nem minősítettük megfelelő felületnek.) A válaszadók 17%-a nyilatkozott pozitívan, míg 66%-uk egyértelműen nemleges választ adott.

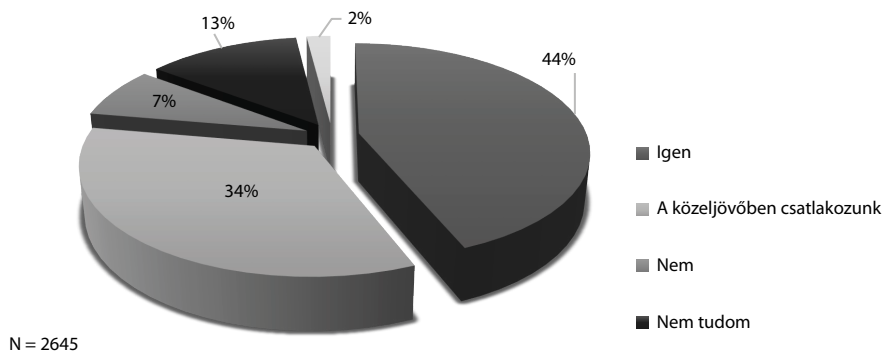
Az „azonnali” kommunikáció csatornáinál is egy korábbi paradigmaváltás tanúi lehetünk.



10. ábra • Ha valamit azonnal ki akarnak hirdetni, milyen kommunikációs csatornát használnak?

(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A leggyakoribb említés („más, és pedig”) döntően szórólapozást, hirdetőtáblát és plakátózást, hangosbemondót, postai levelet, hírlapot és napilapot, lakossági tájékoztató füzetet, falugondnokot takar. Megdöbbentő, hogy a Twittert, amely az angliai önkormányzatoknál gyakori kommunikációs csatorna, csupán 6 település használja erre a célra. Ugyanakkor a Facebook is közel fele akkora említést ért el, mint a hagyományos weboldal. A mobilitás szele nem érintette még meg az önkormányzati szférát.



11. ábra • *Igénybe vesz-e az Önök önkormányzata ASP jellegű alkalmazásslolgáltatást?*
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A települések 44%-a már használ ASP jellegű alkalmazásslolgáltatást. Ez persze nem feltétlenül az önkormányzati ASP-t jelenti, hanem annak a konstrukciónak az ismeretét, amelynek során külső szolgáltató oldja meg a település valamely informatikai funkciójának üzemeltetését. A válaszadók közel harmada még az idén csatlakozni fog az önkormányzati ASP-hez. NTG (Nemzeti Távközlési Gerinchálózati) végponthoz azonban csupán 331 esetben volt a válasz pozitív.

A hivatalok informatikai infrastruktúrája (részben az ASP-eszközpályázatoknak köszönhetően) javulófélben van. Bár az informatikai incidensek a hivatalok 72%-ában nem szokatlan, ebből 13%-uknál havonta, de 4,1%-uknál hetente találkoznak ilyen eseménnyel. A hivatali informatika belső hálózatba szervezése csupán a válaszoló önkormányzatok felénél történt meg teljeskörűen. Az incidensek közel fele egy napon belül megoldást nyer. Azonban másik fele 3 napon túl, ami komoly hiányosságot feltételez a kisebb hivatalokban. Figyelemre méltó, hogy a válaszadók harmadánál a belső hálózatba szervezett gépek aránya 0–25% közötti. A hivatali dolgozók közel 10%-ánál feltételezhető, hogy bár munkája igényelné, nem rendelkezik használható számítógéppel (141 említésnél több személyt, míg 146 említésnél 1 személyt jelöltek meg, aki ilyen helyzetben van).

Az infokommunikációs ismeretek megfelelőségét a hivatali dolgozók körében a válaszadók közel 60% minősítette teljes körűnek, azaz véleményük szerint a dolgozók birtokeában vannak az összes ismeretnek. 20%-uk válaszolta, hogy a dolgozók kétharmada rendelkezik megfelelő infokommunikációs ismeretekkel, míg körülbelül 12%-uk szerint mindössze a dolgozók fele. A felsőfokú végzettségű hivatali dolgozók aránya nagyjából ennek megfelelő értékeket mutat. Azaz nem csupán a technológiai, hanem a humán infrastruktúra területén is van még felzárkózásra tér. Kommunikációs szakember a hivatalok kevesebb, mint tizedében van (231 említés). Ennél is kevesebb, a válaszadók 6,3%-ánál (167 említés) rendelkezik az önkormányzat kommunikációs stratégiával. Ugyanakkor 561 hivatal (a válaszadók több mint ötöde) igyekszik úgy kommunikálni, hogy valamilyen

pozitívan diszkriminált célcsoport – például idősek, fiatalok, munkanélküliek, testi vagy szellemi fogyatékosok stb. – külön megszólítást kapjanak. Hatályban lévő, írott informatikai stratégiával 627 település rendelkezik. (Az IbTv. rendelkezése miatt tehát itt is tetten érhető, hogy a hivatalok háromnegyede mulasztásos törvénysértést követ el.) Ez a fajta mulasztás – igaz, kisebb mértékben –, az Integrált Településfejlesztési Stratégiák vonatkozásában is megfigyelhető.

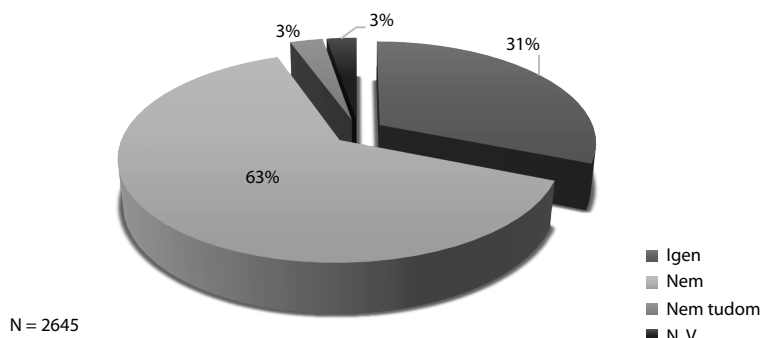
Fontos adalék mindehhez, hogy az ügyfelek képzése sem élvez még prioritást a településeken. A hivatalok közel másfél százaléka (39 említés) számolt be arról, hogy településükön volt már ügyfélképzés, azaz olyan felkészítő tevékenység, amely a fejlettebb (e-)közigazgatási szolgáltatásokba vonja be a potenciális ügyfeleket. A minőség iránti elkötelezettség a hivatalok 16%-ában tükröződik szabályzat vagy intézkedés formájában, 422 település nyilatkozott úgy, hogy valamilyen minőségbiztosítási tevékenység (minőségirányítási rendszer, minőségbiztosítási szabályzat, minőségügyi ellenőrzés stb.) segíti az önkormányzat munkáját.

Részben a technológiai adottságoknak, részben az ismerethiánynak köszönhető, hogy a hivatalok elvétele használják olyan szoftvereket, amelyek a hivatali életet könnyítik:

- tudás- és tartalommenedzsment alkalmazások – 60 település;
- döntéstámogatási alkalmazások – 272 település;
- munkafolyamatirányító-szoftver – 85 település;
- míg valamilyen csoportmunka-szoftver – 257 település.

A hivatalok információszerző tevékenysége sokszor a pályázatfigyelő rutinban merül ki. 7 település kivételével, ez magától értetődő. A probléma csupán az, hogy tematikus hírfigyelése már mindössze 31%-uknak van, az is eltérő minőségben és mértékben (nem vizsgáltuk, hogy ez hírcsatornára feliratkozást, élő személy vagy szoftver adatbányászatát vagy mást jelent-e). Azaz, az információszerzés tudatossága csak a forrásfelhajtás legközvetlenebb formájára terjed ki, ott is – feltételezhetően – a hazai források elérésére.

Bár az önkormányzatok keresik az együttműködéseket (ezekről önálló kutatás folyik az ÖFFK II. projekten belül), mégis találtunk 338 olyan települést, ahol semmiféle együttműködésre nem törekedtek a település vezetői, így sem civilekkel, sem a tudományos szervezetekkel, cégekkel, vagy más közigazgatási egységgel nem kívántak együtt dolgozni, valamilyen közös ügy érdekében.

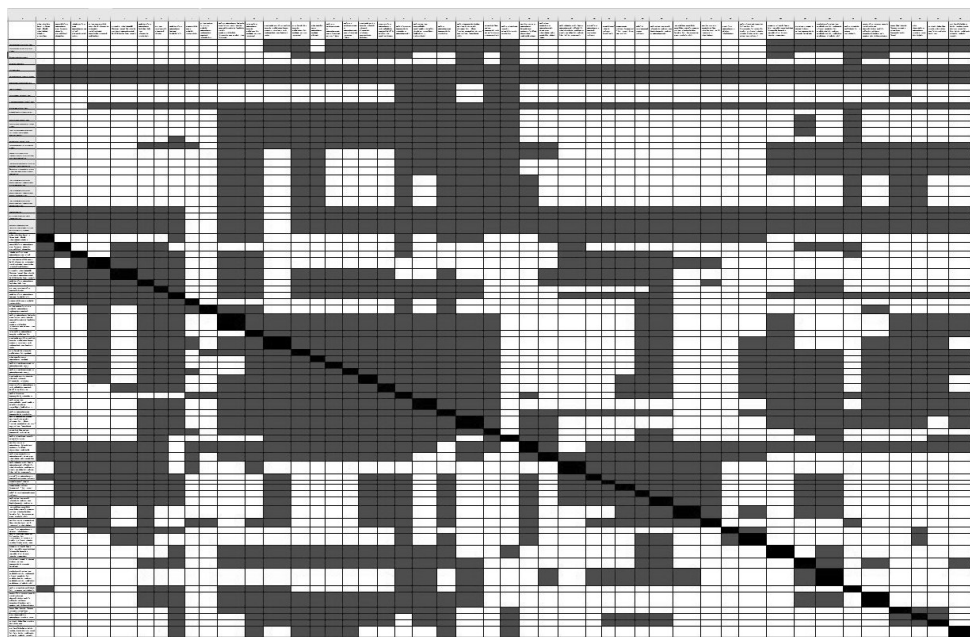


12. ábra • Van-e az önkormányzatnak tematikus hírfigyelése?
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az online felmérés a hármaskutatásra specifikus 66 adata mellé 25 egyéb, meglévő adatbázisból lekérdezett adat páronkénti kapcsolatvizsgálatát kezdtük meg 2645 (az online felmérésben választ adó) település vonatkozásában. 66 alacsony mérési szintű vagy kategória (61 nominális, 5 ordinális) változó, valamint 25 magas mérési szintű változó páronkénti kapcsolatának vizsgálata a jelen kutatás elsődleges célja. Minden vizsgálat a települések legbővebb körére (a rendelkezésre álló adatok alapján) futtatták le, szűrők alkalmazása nélkül. A felállított összefüggéseket követően, a 3300 potenciális összefüggésből 1487 meghatározott együttállást választottunk ki, amelyet a változók alapján kijelölhető nagyobb egységek meghatározásával kezdtük:

- gazdasági tényezők/gazdasági potenciál,
- közigazgatási feladatellátó hely,
- kötelező és vállalt feladatok,
- információáramlás/-kezelés szempontjából fontos mutatók,
- médiafelületek használata,
- stratégia,
- együttműködések,
- kölcsönhatások,
- informatikai háttér.

Az összefüggések feltárása során folyamatosan történik a kijelölt változók vizsgálata a meghatározott elemzési egységek mentén. A szignifikancia megállapítása az SPSS-adatbázisba rendezett adatok összevetése alapján történik. A kijelölt változókra előállított adattáblából azok minősége (nominális, ordinális) alapján összeállított magas és alacsony mérési szintek mentén három, a vizsgálni javasolt összefüggéseket páronként feltáró kereszttáblából történik az együttállások megállapítása.



13. ábra • Az online felmérés első együtt állásai – szürke színnel
(Forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az adatok mennyisége okán az adatfeldolgozás kifejezetten időigényes: az adatok egy-egy változóhoz a fent jelzett minőségüktől függően különböző táblázatokban található meg. Mivel az elemzés meghatározott szempontok szerint történik, azért, hogy ezek mentén egységesen tudjunk eredményre jutni, a soronkénti feldolgozás a megfelelő módszer. Emellett technikai okai is vannak a lassabb adatfeldolgozási folyamatnak, amelyek szintén a vizsgálandó adatok mennyiségéből következnek: egy-egy adattábla, amely a kereszt táblákat tartalmazza excel-formátumban több száz oldalas, az adatokat nem lehet egyben jól kezelni a szokásos monitorméreteken. Így egy-egy adatot többszöri kontroll után állapítanak meg, és ezután jegyzik be a kijelölt összefüggéseket rögzítő táblába.

Elsőként a közigazgatási feladatellátó hely szempontját teszteltük, keresve, hol található szignifikáns együtthatás az általunk kijelölt tényezők között. A tesztelt három változó: okmányiroda, járási hivatal működése a településen, közös önkormányzati hivatalon belüli feladatellátás. Az eredmény alapján jól látható, hogy a közös önkormányzatot működtető településeknél kisebb az egymásra ható tényezők száma. Mivel az okmányirodák és járási hivatalok települési csomópontokban működnek, ezért kontrollváltozóként kértük statisztikai munkatársunktól (T. Nagy Judit) ezen változókra adatot a települések jogállása alapján. Ezek feldolgozása még nem történt meg teljeskörűen, de a szűrőpróbaszerű változók vizsgálata azt mutatja, hogy ha bevesszük ezt a tényezőt is az elemzésbe, változik a tényezők egymásra hatásának a mértéke. Ez egyben azt is felveti, hogy az adatok településnagyság szerinti elemzését is el kell majd végezni. Az eddigi eredményeket Ványi Éva,

témavezető kutató 2017. május 12-én megtartott Kutatástámogató Műhelyen mutatta be. Az elsődleges adatelemzés folytatódik a gazdasági tényezők vizsgálatával.

A kutatás jelen fázisában az a cél, hogy van-e szignifikáns kapcsolat a kijelölt lehetséges összefüggések között, azaz feltételezhető-e szoros vagy kevésbé szoros egymásra hatása a kijelölt változóknak. Ebben a szakaszban változók közötti mélyebb összefüggések feltárása még nem cél. Az adatok feldolgozása folyamatos, a fent jelzett részeredményeken túl folyamatban van az adatok egymásra hatásainak elemzése. Jelenleg a további gazdasági tényezők szignifikancia szintjének megállapítása folyik. A teljes adatfeldolgozás még legalább három hónapot vesz igénybe.

5.1. A mélyinterjúk első tapasztalatairól

A 80 településből 59 település interjútapasztalatai alapján érdekes benyomásaink vannak. A központból látszódó eredménytelenség mögött rossz attitűdöt, tehetetlenséget vagy tenni nem akarást sejtettünk. Holott a hivatalok majdnem mindegyike cselekedne, ha ismerné az ehhez szükséges eszközöket. Hipotéziseink közül több kihangsúlyozta a humán erőforrás jelentőségét, a mélyinterjúk ezt többszörösen visszaigazolták. Ugyanakkor az is jól látszik, hogy majdnem minden településen tapasztalható valamilyen jó gyakorlat vagy tanulság, amely az ország többi településének figyelmére érdemes.

5.2. A nemzetközi irodalmak feldolgozásának első benyomásairól

A nemzetközi irodalmak nem csupán teoretikusan vizsgálják az új média lehetőségeit, hanem konkrét jó gyakorlatok disszeminálását kínálják az – e területen fejlődő – országok számára. Érdekes ellentét ütközik ki a hazai gyakorlat és a nemzetközi jó gyakorlatok között: míg itthon az elzárkózás gyakoribb (és erre sokszor a jogértelmezés alapos hivatkozás lehet), addig számos országban a közösségi terek használatával nagy eredményeket érnek el.

5.3. A várható eredményekről

A projekt három nagy kimenete várható, 2018 végéig:

- A *kutatási jelentések* összegzik az egyes kutatások által feltárt, speciálisan az adott kutatásra vonatkozó információkat, eredményeket, beérkezett észrevételeket, javaslatokat. E jelentés az új ismeretek, tudás és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások, technológiák kifejlesztése, vagy a létező eljárások/szolgáltatások jelentős mértékű továbbfejlesztésének céljából végzett, a helyi önkormányzati közszolgáltatásokat érintő alkalmazott kutatás összefoglaló jelentése.

- A koordinációs kutatáshoz *hatástanulmány* készítése és *koordinációs módszertan* kidolgozása, az inkluzív településmenedzsment kutatásához *útmutató* elkészítése is kapcsolódik.
- Az *ajánlások* a kutatási jelentések alapján készülnek. A dokumentum szintetizálja a feltárt eredményeket, amelynek nyomán – kutatásonként – létrejön egy-egy, a célcsoport számára jól használható, hiteles írásos szakmai anyag.
- Végül egy *Kormányjelentést* állítanak össze, amely – mind a három kutatás tekintetében – összegzi és ismerteti a kutatások során feltárt eredményeket, amelyeket a Belügyminisztérium a kormány felé kommunikál, hozzájárulva a kutatási eredmények legfelsőbb szinten történő disszeminálásához.

A hármas kutatásban 80 darab települési IKT-modell készül és 40 település esetében fejlesztésre is sor kerül, a webalapú technológiák komplex használata előnyeinek megismeretése érdekében.

Az „információs kutatás” további részeredményeiről és végső megállapításairól további tájékoztatást szeretnénk adni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BUDAI Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017.
2. European Public Sector Innovation Scoreboard – Európai Közszféra Innovációs Eredménytáblája. Forrás: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.360.1713&rep=rep1&type=pdf> (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.) Újabb változat: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.)
3. MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós: A szervezeti innovációk a közszféra szervezeteiben, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 4–20.
4. MICKOLEIT, Arthur: *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> (A letöltés ideje: 2017. 06. 14.)
5. JERZYNIAK, Tomasz: *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – a pilot exercise*. Forrás: www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2013/ICP/TOS-ICP/JERZYNIAK.pdf (A letöltés ideje: 2017. 06. 16.)
6. www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés ideje: 2017. 06. 14.)

Dr. habil. Budai Balázs Benjámín PhD, (budai.balazs@uni-nke.hu) igazgatásszervező, biztonságszervező, informatikus-mérnök, jogász, intézetvezető, egyetemi docens.

2001 óta tanít a mai Nemzeti Közszerződéti Egyetem Államtudományi és Közigazgatás Karán főállásban, valamint több más felsőoktatási intézményben. 2010–2012 között, valamint 2016–2017-ben a kar oktatási dékánhelyettese, szakvezető, 2011-ben és 2012-ben megbízott tanszékvezető. 2013–2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Szakmai vezetője. 2014-től a Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék megbízott tanszékvezetője, majd 2016-tól a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet vezetője, a közigazgatás-szervező szak szakfelelőse, az általános igazgatási szakirány szakirányfelelőse. 2016-tól a Belügyminisztérium kutatásvezetője.

Az E-government Alapítvány kurátora, az MTA köztestületi tagja.

Tollából a témában több könyv (egyetemi tankönyv és szakkönyv), könyvrészlet, számos publikáció látott napvilágot magyar és angol nyelven egyaránt. Előadásai a rangosabb konferenciák és workshopok programján szerepelnek.

Kriskó Edina

AZ ÁLLAM RENDVÉDELMI FELADATAI ÉS A MÉDIA¹

Law Enforcement Tasks of the State and the Media

Dr. Kriskó Edina PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, krisko.edina@uni-nke.hu

Jelen tanulmány első lépcsőfoka ama kutatómunkának, amely a rendvédelem és a sajtó viszonyáról meglévő ismereteinket kívánja gyarapítani. Mint a tradicionális alapozó kutatások jó része, jelen dolgozat is történeti perspektívában vizsgálja tárgyát, amely ezúttal a rendőri sajtó kialakulása (párhuzamban a hazai rendészet intézményes és jogi alapjainak lefektetésével), a sajtórendészet és a sajtószabadság.

Rendőrség és újságírás kapcsolatának összetettségét az adja, hogy míg egyrészt az állam – alkotmányos viszonyok között rendvédelmi feladatainak keretében – sajtórendészetet működtet, amelynek hosszú időn át (hazánkban is) eszköze a rendőrhatóság, addig a rendőri működés mint kurrens közéleti és sajtótéma, tárgyát is adja a zszurnalisztikának. A nyilvánosság a két intézmény számára ellentétes érdekek mentén kialakuló ütközőzóna, ha nem is mindig csata-, de egyfajta piac, ahol a tájékoztatás igénye és kötelezettsége, valamint a rendvédelmi szervek szeparáció, titkosság iránti igénye keresi törekény egyensúlyát egyfajta államhatalmi kontextusban.

KULCSSZAVAK:

rendészet, rendészettörténet, sajtószabályozás, sajtótörténet, szólásszabadság, újságírás

The current essay is the first milestone of the research that aims to enlarge our knowledge about the relationship between policing and press. Like the significant part of traditional exploratory researches, this study also examines the subject in a historical perspective, which is the establishment

¹ A mű 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 Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

of the police press in parallel with the institutional and legal domestic law enforcement, regulation of the press and freedom of speech.

The complexity of the relationship between police and journalism is the fact that, while on the one hand, the state – in constitutional conditions – acts as a law enforcement officer, the state police supervises the press for a long time (in Hungary as well), at the same time the police is a frequent topic on journalism. Publicity is a buffer zone, where the two institutions are in conflict, if not always a battlefield, but a kind of marketplace, where the need and obligation of public information and the intention of separation of the law enforcement agencies are seeking a fragile balance in a state power context.

KEYWORDS:

freedom of speech, journalism, policing, police history, press history, press regulation

1. BEVEZETÉS

A sajtószakma és a rendészet talán legérzékenyebb találkozási pontja a gondolat, szólás és sajtó szabadsága. Jelen történeti áttekintés célja a gyökerektől bemutatni a „két örökutya”² (rendőrség és sajtó) öröködésének határterületeit. A vázlatos kronológia a dualizmus korában indul és a rendszerváltásig vezeti el az olvasót szigorúan a magyar (kezdetben osztrák–magyar) sajátosságokat állítva középpontba (néhol tán túl nagy időbeli ugrásokkal, amelyet tudjon be az olvasó a terjedelmi korlátoknak, s a téma további kutatásokat megalapozó jellegének). A tanulmány tárgyalja a sajtószabadság fogalmát és változó tartalmát és határait, a rendőri sajtó és az attól mind tartalmában, mind funkciójában elkülönítendő bűnügyi sajtó keletkezésének körülményeit, a sajtó médiává alakulásának folyamatát. Elsősorban sajtó- és rendészettörténeti áttekintés, amely kiindulási pontja a további poszt-doktori kutatásaimnak.³

2. A SAJTÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI A REFORMKORBAN

A sajtó már az 1800-as évek eleje-közepe óta számos társadalomtörténeti munkában mint negyedik hatalmi tényező (Pierre Royer-Collard), negyedik rend (Thomas Babington Macaulay)⁴ nyer meghatározást, amelynek kötelessége a kormányzat ellenőrzése. E tételt a hazai közszereplők sem vitatták, bár Magyarországon a reformkor idején még nem találkoztunk nyugat-európai értelemben vett országgyűlési tudósításokkal. Intézményi feltétele (például tudósítói hálózata) még nem, de szellemi táptalaja már adott volt annak, hogy a média kontrollszerepe kialakuljon. Kossuth Lajos tette közbeszéd és ezzel vita tárgyává, majd lapjával⁵ tartotta végig napirenden a sajtószabadság sürgető kérdését.⁶ A rendi nyilvánosságot ekkor kezdik szétfeszíteni az újonnan megjelenő hírlapok, amelyek már a polgári nyilvánosság számára kezdik kialakítani a politikai vitateret. 1848. március 15-én azután az eszmei elhatározást tettek követik...

² A források mindkét professzió vonatkozásában élnek az örökutya, öreb hasonlattal, hol a rendőri vezetők, rendőrminiszterek életrajzi írásaiban (például J. F. Kempenről írja Heinrich Friedjung), hol a médiakutatók írásaiban, a professzionális újságírók szerepértelmezése kapcsán. Lásd DEÁK Ágnes: *„Zsandáros és policzájós idők” Államrendőrség Magyarországon, 1849–1867*, Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 57, és BAJOMI-LÁZÁR Péter: *Média és politika*, PrintXBudavár Zrt., Budapest, 2010, 43.

³ A poszt-doktori kutatás címe *Az állam rendvédelmi feladatainak társadalmi hatása a kommunikáció tükrében (1988–2018)*.

⁴ Ekként utalt az angol parlament sajtókarzatára, amely máig megtalálható számos európai törvényhozásban, bár megnevezése ma már inkább sajtópáholy. [A sajtó parlamenti tudósítói munkájának szabályozásáról lásd még KARDOS Krisztina: *Parlamenti nyilvánosság – nemzetközi kitekintés*, Országgyűlés Hivatala, 2016. Forrás: www.parlament.hu/documents/10181/709209/parlamentek_nyilvanosság_2016.pdf/01ce47fd-d52f-40a4-8777-da5cd7b19d0b (A letöltés ideje: 2017. júl. 27.)]

⁵ A kéziratoként elindított Országgyűlési Tudósításokkal, majd a Törvényhatósági Tudósításokkal.

⁶ BUZINKAY Géza: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918*, Corvina Kiadó, Budapest, 2008, 9.

„Ma született a magyar szabadság, mert ma esett le a sajtóról a bilincs” – írta Petőfi Sándor 1848. március 15-én éjjel a naplójába.⁷ A cenzúra eltörlése és a polgári sajtó szabadságának elve ekkor mondatott ki, de törvényi megfogalmazást csak majd egy hónappal később, április 11-én nyert. A XVIII. – az uralkodó által is szentesített – törvénycikk kimondta, hogy: „Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjesztheti.”⁸ Ekkor sajtó útján való közlésnek számít minden olyan közlés, amely szavakban, ábrákban („ábrázolatokban”) nyomda, könyvnyomda vagy metszés által történik függetlenül attól, hogy a közlés ingyenesen vagy pénzért (példányok eladása útján) folyik.⁹

A törvény érdekessége, hogy a mindössze két paragrafusnyi bevezető után, amely kimondja a sajtó szabadságát, és meghatározza, hogy mi minősül sajtóközlésnek, további 14 paragrafus tárgyalja a sajtóvétséget, majd 13 paragrafus a bírói eljárást. További hét paragrafus foglalkozik az időszaki lapokkal, majd zárásként kilenc rendelkezik a nyomdáról és könyvnyomdákról. A törvény ezen struktúrája első rátekintésben inkább megszorító és kontrollt erősítő jelleget sugall, mintsem felhatalmazásokat. Mégis azt írja Kenedi Géza 1903-ban, hogy a számos új paragrafussal felülírt 1848-as törvény szabadsága uralkodik még mindig a sajtószabadság rendezésének elvein. Az élő sajtójog számos forrásból táplálkozik, olykor miniszteri rendeletekkel egészítették ki, a sajtószabadságot pedig a magánosok becsületének védelme érdekében némiképp mégis korlátozták, de mindezt igen kíméletesen tették. Annak ellenére látja a korábbi szabályozás továbbélését és megőrzését Kenedi, hogy az 1848-as törvény anyagi rendelkezéseit és eljárási részét a későbbi büntető törvénykönyvek, illetve büntető perrendtartás felülírta.¹⁰

„A magyar sajtójog mai anyaga hasonlatos egy régi, tisztos épülethez, a melyhez idők folytán és a szükséghez képest egészen új részeket építettek s evégből annak lényegtelen részeiből egyet-mást le is bontottak; de az erős falakat, a szerkezetet tartó oszlopokat, sőt magát a stílt is kímélték.”¹¹

A sajtószabadság feltétele mindenekelőtt, hogy:

- nincs előzetes ellenőrzés a megjelenő kiadványok tartalmát illetően;
- a kiadás nincs előzetes nyomdai engedélyhez és pénzbiztosítékokhoz kötve;
- az államhatalomtól függő és bírói biztosítékokkal el nem látott hatóság (rendőrhatalóság) a sajtótermékeket le nem foglalhatja, el nem kobozhatja;
- a nyomtatványok szerzőit nem lehet üldözni.¹²

⁷ BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet*, Haza és Haladás Alapítvány, Budapest, 1993. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03157> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁸ 1848. évi XVIII. törvénycikk sajtótörvény (1. §). Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5286> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁹ Uo. 2. §. Ugyanakkor a cenzúra visszaállítására már a szabadságharc utolsó heteiben, 1849 nyarán sor került. (A Szemere-kormány állította azt vissza.)

¹⁰ KENEDI Géza (1903): *A magyar sajtójog úgy amint életben van*, Franklin-Társulat, Budapest, 1903, 5.

¹¹ Uo., 6.

¹² Uo., 11. A sajtószabadság eszme köréből ugyanakkor kezdettől ki voltak zárva az olyan (büntetendő) cselekmények, amelyeknél maga a nyomtatvány eszköz volt valamely más deliktum elkövetésére. Például ha valaki valamely nyomtatványt zsarolásra, megfélemlítésre, illetve csalásra használta föl. A gondolatközlés szabadságán kezdettől kívül esetek e vétségek és bűncselekmények.

Az 1848-as sajtótörvény másik érdeként szokták még említeni, hogy a sajtóvétségek esetére felállított esküdtszékekkel¹³ a társadalom kezébe tette a döntést, és biztosította a sajtó szabadságát az államhatalommal és saját visszaéléseivel szemben is.¹⁴ Az esküdtszékeket immár nem törvényhatóságok szerint, hanem a királyi, illetve a kerületi táblákon kellett felállítani, vagyis Pesten, Kőszegen, Nagyszombatban, Debrecenben és Eperjesen.¹⁵

A sajtótermékek megszorodásának azonban a világsi fegyverletétel vet véget, a megtorlás és hatósági ellenőrzés eredményeként a sajtóélet és a lapkiadás a reformkor elejének szintjére esik vissza. Az 1852-es (osztrák) sajtópátens pedig a nyomtatott sajtó termékein kívül „az elmének és képzőművészetnek” bármely sokszorosítás útján előállított termékére vonatkozott. A liberalizmus látszatát fenntartandó az előzetes cenzúrát felváltotta az utólagos hatósági ellenőrzés, amit megtoldottak a kaució nagyságának újraszabályozásával (a politikai és hirdetések közlő lapok esetében).¹⁶

Az ekkor bevezetett „megintési rendszer” lényegében azt jelentette, hogy ha valaki folyamatosan a trón, a birodalom egysége vagy épsége ellen, a vallás vagy erkölcs, illetve közcsend és közrend (az állam rendje) ellen vétett, annak lapja (időszaki kiadványa) kétszeri megintés után három hónapra megszüntethető volt.¹⁷

Az 1852. május 27-én kiadott sajtórendezés egybeesett a legfelső rendőri vezetés átalakításával. Ekkor alakult meg (és június 1-jével megkezdte működését) a Legfelső Rendőrhatóság, amely a korábbi Legfőbb Udvari Cenzúra és Rendőri Hatóság jog- és ügyköreit kapta meg. Élére az uralkodó Johann Franz Kempen von Fichtenstamm bárót nevezte ki. A közvetlenül az uralkodó alárendeltségében működő szervezet a minisztériumokkal azonos szinten állt, büntetőjogkörrel és végrehajtó egységgel nem rendelkezett, így a katonai rendőri őrségek jártak el helyette például a letartóztatások ügyében. A Legfelső Rendőrhatóság IV. ügyosztályához tartozott a sajtófelügyelet Karl Lewinsky udvari tanácsos vezetésével.¹⁸

A Legfelső Rendőrhatóság számára a helytartóságoknak, illetve kormányzóságoknak havonta kellett jelentést küldeniük a nyomtatványokból benyújtott próbanyomatokról, és félévenként a betiltott sajtótermékekről. Listát kellett készíteni a sajtótermékekkel kapcsolatos valamennyi intézményről, beleértve a könyvtárakat, olvasókabineteket, zenerendezvényeket, litográfiákat előállító nyomdákat, könyv-, zene- és művészeti árukat árusító kereskedéseket és könyvnyomdákat. Ugyancsak félévente jellemezniük kellett a megjelent újságokat.¹⁹

Kempen hivatalba lépése után megkezdődött a rendőrség személyi állományának átvilágítása és a küzdelem a rendőrhatóságok hatáskörének bővítése érdekében. Kempen

¹³ Az erről szóló rendelet április 29-én született meg a francia forradalom 1791. szeptemberi büntetőkdexének mintájára.

¹⁴ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 17.

¹⁵ BUZINKAY: *Kis magyar sajtótörténet, i. m.*

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ DEÁK: *i. m.*, 50–59.

¹⁹ Uo., 62.

úgy látta, az 1850-ben jóváhagyott rendőri szabályzat is felülvizsgálatra szorul. Többszöri folyamodványa ellenére azonban a kérdés az évtized végéig sem rendeződött. Az uralkodó lépései azt mutatták, szükségesnek tartotta az intézményesített kontrollt a Kempen-hivatal felett. Végül az 1858 áprilisában kiadott rendelet a rendőrségről a korábbi viszonyokat erősítette meg. Ismét leszögezte a szabályozás, hogy a rendőrség irányítása államrendőrségi és közbiztonsági rendőrségi ügyekben a Legfelső Rendőrhatóságot, helyi rendészeti ügyekben viszont a belügyminisztert illeti.²⁰

A szervezeti változások elsősorban a rendőrbiztosságokat érintették, amelyekből (Pest, Sopron, Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Temesvár, Nagyszeben, Zágráb mellett) Magyarországon 7, Erdélyben 2, a Szerb Vajdaság és a Temesi Bánság területén 2, Horvátországban pedig 1 működött.²¹ A politikai viszonyok stabilizálódását jelezte, hogy az említett rendőrbiztosságok száma fokozatosan csökkent. Miután 1853. május 1-jével megszűnt az országos helytartóság, és kerületi helytartósági osztályok jöttek létre, nőtt a kerületek önállósága. Albrecht főherceg kormányzósága is apadt létszámában. Feloszlott a kormányzósági rendőri főosztály, így e funkciók (titkosnak minősített államrendőrségi ügyek) az elnöki iroda második osztályának feladat- és ügkörébe kerültek. Közvetlenül a főkormányzóság alá tartoztak a csendőrezredek és rendőrségi őrségek, míg a rendőr-igazgatóságok napi vezetése a kerületi helytartósági osztályok kezében maradt. A helytartósági osztályok székhelyén működő rendőrhatóságok pedig az államrendőrségi és biztonsági rendőri ügyekben a megyefőnökökkel álltak közvetlen szolgálati viszonyban.

Albrecht kormányzósága alatt szigorúbb lett a cenzúra Pest-Budán, mint Bécsben, amit tovább nehezített, hogy főként olyan hivatalnokok láttak el cenzori teendőket, akik nem, vagy alig beszélték a nyelvet (lévén, hogy a birodalom Lajtán túli részeiből érkeztek). Az ellenőrzés szempontja is eltolódott az állam mindenhatósága és a hivatali szemlélet felé. A sajtó a lapterjesztés megszervezésének köszönhetően gazdagodott, és közel háromszor annyi lapengedélyt adtak ki, mint ahányat megtagadtak.²²

A birodalmi tanács azonban elégedetlen volt a Legfelső Rendőrhatóság működésével, s így Kempent az uralkodó 1859. augusztus 21-én felmentette posztjáról, majd táborszer-naggyá nevezte ki, és javaslat készült a rendőrminisztérium felállításáról. Míg a csendőrség a belügyminisztériumhoz került, addig a katonai rendőri őrségek felügyelete maradt a rendőrminisztérium kebelében. A hivatalos lap, a *Wiener Zeitung* és mellette a sajtóügyek vezetése a rendőrminisztériumhoz nyert besorolást, amelynek vezetője előbb Alexander Hübner báró, majd Adolph Thierry báró lett. A rendőrminisztérium egészen 1867-ig fennállt, elnöki osztályának adminisztratív szekciójához kerültek a sajtó- és rendőri személynézetű ügyek. Thierry folyamatos támadások érték a birodalmi tanács részéről a sajtóirányítás „helytelen elvei” miatt, s az uralkodó az 1860. októberi diploma kiadásakor

²⁰ Uo., 73–75.

²¹ Uo., 79.

²² BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 32.

beadott felmentési kérelmét végül elfogadta. Utóda Karl Mecsey von Tsoór lett, aki öt évig töltötte be a rendőrminiszteri posztot.²³

A Központi Rendőri Lap megszüntetése 1859-től több alkalommal is felmerült, de végül nem került sor rá. Richard Belcredi gróf 1865-ös miniszterelnökké és államminiszterré kinevezését követően a rendőri minisztériumban egy elnöki osztályt működtetett három ügyosztállyal. A harmadik osztályhoz delegálta az útlevelügyeket, a bejelentési kötelezettséget, az egyletek ügyeit, a vasút és gőzhajózás felügyeletét, s ide összpontosította a helyi rendőri szervek irányítását és a *Központi Rendőri Lap* szerkesztését is.²⁴ A másik nagy vitát kiváltó kérdés az volt, hogyan jusson el Magyarországra a központi rendőri újság. E kérdésben 1861 júniusában született döntés, mégpedig az, hogy külön magyar *Rendőrségi Híradót* adnak ki, s a két lap egymás között kicseréli az információkat.²⁵

Belcredit székében Friedrich Ferdinand Beust báró váltotta, aki az uralkodó felhatalmazása alapján a rendőri ügyek irányításán kívül a sajtófelügyeletet is megkapta. A rendőri minisztérium pedig a minisztertanács elnökségén belül működött tovább, mint rendőri osztály látva el az államrendőrségi feladatokat, közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt. Míg az államrendőrségi ügyek vezetője Schäfer Pál lovag lett, Beust birodalmi kancellári címet kapott, és indítványozta, hogy a titkosrendőrség és a sajtócéllú rendelkezési alap kerüljön a kancellária kezelésébe. A többi államrendőrségi funkciót a sajtófelügyelettel egyetemben a belügyminisztérium kapta. 1870-ben azonban ez is megváltozott, amikor a Ministerium für Landesverteidigung und Öffentliche Sicherheit átalakult Landeswehrministeriummá. A rendőri funkciók ezzel egészében a Belügyminisztériumhoz kerültek.²⁶

Magyarország területén a provizórium évei alatt mindvégig vita tárgya volt a rendőri szervek és városi kapitányságok közötti hatáskör megosztása. Pálffy Móricz helytartóként – kivételes állapot tartamára – különleges államrendőri funkciókat is kapott, az államrendőrségi feladatokat a helytartótanácsnak és az annak alárendelt közigazgatási és rendőri hatóságoknak együttesen kellett ellátni.²⁷ Pálffy (1862-ben) indítványozta, hogy az egyesületek és színdarabok engedélyezése kerüljön a városi hatóságokhoz, és a sajtóügy maradjon a rendőri hatóságok kezében. Javaslatot tett egy önálló iroda felállítására is, hogy a sajtóügyeket saját kezébe vonja, de e kérdés végül lekerült a napirendről, ahogyan az is, hogy a *Rendőri Híradót* a városi hatóságok vegyék át. E tekintetben Belcredi is azt az álláspontot képviselte, hogy akkor inkább szűnjön meg.²⁸

²³ DEÁK: i. m., 82–85.

²⁴ Uo., 90–92.

²⁵ Uo., 103–104.

²⁶ Uo., 92.

²⁷ 1861-től újra érvényben volt a hadbírósi rendszer a sajtóperek esetében.

²⁸ DEÁK: i. m., 106–117.

3. A KIEGYEZÉS ÉS A MAGYAR SAJTÓÉLET

A kiegyezést követően – mivel ismét életbe lépett az 1848: XVIII. törvénycikk – a magyar sajtó ismét szabad lett.²⁹ Eddigre már komoly közvélemény-formáló erővel bírt, hiszen a lapok nem napok lenyomatai, hanem vezérgondolatok hirdetői lettek. A legfontosabb nézetek, politikai programok megvitatása a hírlapok hasábjain történt. A demokrácia terjedésének bizonyóságaként említi Buzinkay maga is, hogy az országgyűlési tudósítások immár részletesek és rendszeresek voltak, a bécsi Birodalmi Tanácsban elhangzó beszédek mellett megjelentek a sajtó számára készített hivatalos képviselői összefoglalók.³⁰ Ám már ezt megelőzően is szokás volt, hogy a politikai vezérszerepre számot tartó államférfiak sajátos „sajtóiroda” működtetésével és közleményeik sajtóhoz való eljuttatásával igyekeztek befolyást elérni, majd azt megőrizni. A sajtószemle és -elemzés (amely mindmáig mindenféle *public relations* tevékenység alapja) már ekkor bevett gyakorlat volt.³¹

A Monarchia hivatalos (mai szóhasználattal élve) hírügynöksége a bécsi K. K. Telegraphen Correspondenz Bureau volt, amely a kettős birodalom teljes területén gyűjtötte és továbbította a híreket. Az iroda bár szerződésben állt a nemzetközi hírközlőszervekkel, a magyar autonómiai törekvéseket kevésbé szolgálta, szellemében nem tette lehetővé, hogy a közélet érdeklődésre számot tartó kérdéseit a kormányzat igényei szerint publikálják.

A '48-as forradalmi hévben meglehetősen sietősen megalkotott sajtótörvény hiányosságait ezekben az években végrehajtási rendeletekkel igyekeztek pótolni. Míg a Bach-korszakban szinte kizárólag előfizetés útján lehetett lapokat terjeszteni, 1867-től már engedélyezett volt a hálalás, illetve, ahogy később nevezték, a kolportázs.³² A sajtótermékek ilyen utcai árusítását azonban előzetes bemutatáshoz kötötték, és ezt a fajta ellenőrzést ugyancsak a rendőrség hatáskörébe utalta a rendelet.³³ A rendőrségi hírek önálló fórumaként működik a *Hircsarnok*³⁴ és a *Gyors Futár*. A személyi hírek és rendeletek hivatalos forrása a *Budapesti Közlöny* volt. Az országgyűlési viták és háttér-információk lapjaként jelenik meg az *Országgyűlési Értesítő*, amely létrejötténél Maszák Hugó és Egyesey Géza bábáskodik. 1880 végén azután a minisztertanács ezen lap szerkesztőinek adja a hírszolgálat jogát, s ezzel útjára indul – távirati díjmentességgel – a Magyar Távirati Iroda (MTI).³⁵ Két évvel később a kormány az MTI-t félhivatalos intézménynek ismerte el, és így

²⁹ Erdélyben még 1871-ig hatályos volt az 1852-es szabályozás. Horvátországban és Fiumében az 1852-es birodalmi törvény maradt hatályban, a katonai határőrvidéken pedig a 1862. évi császári sajtópátentet alkalmazták továbbra is.

³⁰ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 52–53.

³¹ Uo., 50.

³² Az 1867. június 26-i 1731/R. sz. belügyminiszteri rendelet értelmében.

³³ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 62.

³⁴ Tulajdonosa Hamvai Gyula, aki 1917-ben 39 év után megvált lapjától, és azt tőle Bodor Zsigmond a „Magyar Híradó” szerkesztője veszi át – *Világ*, 1917/192. szám. 1917. aug. 2., LAKATOS ÉVA: Sajtószolgák – a könyvnyomatosok, *Magyar Könyvszemle*, 2000/4. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00021/00027/0005-1fa.html> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.); lásd még: BORSOS Attila: *Világ annotált repertórium 1917. január–október*, 2016. Forrás: mek.oszk.hu/16300/16379/16379.doc (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

³⁵ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 67.

megnyílt számára a külföldi szerződések megkötésének lehetősége is. (A hírszolgáltató államosítására 1918-ban került sor.)

Ez az időszak azonban rendészeti szempontból is korszakhatár, hiszen 1881-ben születik meg Magyarországon az első rendőrségi törvény a fővárosi rendőrségről.³⁶ Innentől vált a rendőrködés a jogalkalmazás egyik területévé.³⁷

A korszakban egy új sajtótörvény kidolgozásának igénye többször megfogalmazódik, de minduntalan meg is feneklik, hiszen a jogalkotók ódzkodnak 1848 nagy vívmányát nemhogy elvenni, de olykor érinteni is. Ausztriában 1902-ben érnek javaslatra a sajtójogi reformtörekvések a jogalkotásban, de törvényerőre ott sem emelkednek. Magyarországon pedig a jogi érveléssel szemben oly erős az érzelmi elutasítás, hogy 1898-ban a kormány mindössze azt rögzíti határozatban, hogy egy egységes sajtótörvény javaslatát ki kell dolgozni a jövőben.³⁸

4. HÁBORÚS INTÉZKEDÉSEK ÉS AZ 1914. ÉVI SAJTÓTÖRVÉNY

Alig néhány hónappal az első világháború előtt lépett életbe az 1912. évi: LXIII. törvény a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről. Kihirdetésére 1912. december 31-én került sor. E törvény 11. §-a kimondja, hogy: „*az időszaki lapoknak és más sajtótermékeknek a sajtóügyi közvádlóhoz benyújtandó sajtórendészeti köteles példányait a szétküldés előtt kell a legközelebbi kir. ügyészségnek, illetőleg rendőrhatóságnak kézbesíteni és hogy a szétküldés, a mennyiben a kir. ügyészség vagy a rendőrhatóság korábban meg nem engedik, időszaki lapoknál csak a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított három óra mulva, más sajtótermékeknél a kézbesítés napjától számított egy hét mulva veheti kezdetét.*”³⁹

Ha valamely sajtótermék bűncselekményt valósítana meg, amely a hadviselés érdekeit sérti, annak szétküldését a rendőrhatóság betilthatja, és a jogkövetkezményekről a lap előállítóját tájékoztatni köteles. A szankció (az 1878. évi V. tc. értelmében) 3-tól 5 évig terjedő fogház és 4000 koronáig terjedő pénzbüntetés lehet.

A külföldi lapokra szintén vonatkozik az előzetes ellenőrzés és – a hadviselés érdekeit szem előtt tartva – indokolt esetben sor kerülhet a terjesztés felfüggesztésére, a kiadványok lefoglalására. Mód van a külföldi kiadványok behozatalának teljes betiltására is. Az idő előtti terjesztés és a kötelespéldányok beszolgáltatásának elmulasztása szintén (2 hónapnyi) fogházzal büntethető.

A sokat szorgalmazott sajtótörvény vitájára végül 1913. november 11. és 1914. január 14. között került sor, igencsak felkorbácsolva az indulatokat. Márkus Miksa, a Budapesti Újságírók Egyesületének elnöke úgy fogalmazott, hogy nem sajtótörvény, ami születik, hanem

³⁶ 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről, Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5978> (A letöltés ideje: 2017. 07. 29.).

³⁷ FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.

³⁸ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 134–135.

³⁹ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7188> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.).

„törvény a sajtó államosításáról”.⁴⁰ Az 1914. évi XIV. törvénycikk a sajtóról⁴¹ 1914. március 24-én lett szentesítve és március 28-án kihirdetve, április 12-ével pedig életbe is lépett. Fontos változás médiatörténeti szempontból, hogy megváltozik a sajtótermék fogalma, immár a törvény előtt is beleértendő: valamely irat, ábrázolat vagy zenemű műszaki vagy vegyi úton előállított többszörösítése, továbbá ezekkel egy megítélés alá esik valamely gondolat „fonográf vagy más készülék” általi többszörösített megjelenítése is (2. §).⁴²

Az újságíró szakma egyértelmű fenyegetést látott a megszülető jogszabályban, már csak a széles körben előírt helyreigazítási kötelezettség miatt is. A szerkesztőségek, lapkiadók jobb híján saját – házon belüli – (ön)cenzúrát végeztek, hogy elkerüljék a sajtóvétségeket és helyreigazítást. Nem ez volt azonban az egyetlen kedvezőtlen változás. A törvény nyomán átszervezték a Miniszterelnökség Sajtóosztályát is, és megreformálták a rendőrségi és törvényszéki sajtótájékoztatás addig működő rendszerét is. A rendőrség beszüntette a korábbi szóbeli tájékoztatókat, könyvformátok útján adott immár információt a sajtó munkatársainak.

Az új törvényt ért megannyi támadás közepette alig esett azonban szó arról, hogy e törvény emelte polgári foglalkozássá az újságírást, és teremtette meg az írók foglalkoztatási biztonságát rendezve a kiadók, szerkesztőségek és újságírók viszonyát.⁴³

A háború alatt azután a Monarchia közös hadügyminisztériuma Sajtóhadiszállást működtetett, azon keresztül biztosította a hadszíntéri tudósításokat. A magyar haditudósító szakma színe-java működött e nagy tudósítói hálózat tagjaként, a hírlapok pedig a háborús propagandagépezet fontos részévé váltak. Az állam támogatása abban nyilvánult meg, hogy a politikai napilapok kiszállítása postai díjmentességet élvezett.⁴⁴ Tovább szigorodott a kontroll, megalakult a Hadfelügyeleti Bizottság Sajtó albizottsága. Ennek feladata lett napjában többször tájékoztatni a szerkesztőségeket az egyes témák kezelésének és tájalásának kívánatos módjáról. Az MTI és a Budapesti Tudósító útján érkezett bizalmas táviratokat sorszámozva, külön könyvben kellett vezetniük a szerkesztőségeknek, a vidéki szerkesztőségek pedig a miniszterelnökség sajtóosztálya útján kaptak tájékoztatást, ugyan-csak távirati úton.

A háború elhúzóásával bővült a cenzúrázott témák köre, és komoly korlátot jelentett a felhasználható papírmennyiség korlátozása, majd központi elosztása az Újságpapír Központon keresztül. Így vált a központi sajtóirányítás mind erőteljesebbé. A kiadás felledülését a másik oldalról ugyanakkor az jelentette, hogy egy-egy lap napjában többször, akár 8-10 alkalommal megjelent, különösen mozgósítás idején, mikor a katonavonatok indulási ideje szerint új és új lapszámokkal jelentkezett. A *Pesti Hírlap* olykor a 250 ezres

⁴⁰ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 138.

⁴¹ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7270> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁴² Lásd még: PAPP János: *Sajtójogi és sajtórendészeti szabályok, Tudnivalók nyomdászok és kiadók számára*, Nagyvárad Nyomda és Újságvállalata, 1914.

⁴³ Uo., 139.

⁴⁴ Uo., 140.

napi példányszámot is elérte (ami akkoriban csak bulvár újságokra volt jellemző, ha egyáltalán).⁴⁵

A világháború után azonban a sajtóélet is válságba került, a Tanácsköztársaság majdnem minden kiadványt betiltott, 1920-ra pedig mintegy egyharmadára zsugorodott a napilapok és hírlapok piaca. A háború ugyanakkor lezárja a „sajtókorszakot”, innentől a sajtó „médiává” válik, és helyet követel magának a hanglemez, a rádió és a film.

5. A SAJTÓSZABADSÁG NÉHÁNY ELVI KÉRDÉSE CONCHA GYŐZŐ ÉS EGYED ISTVÁN MEGKÖZELÍTÉSÉBEN

Egyed István 1943. május 21-én a Sajtótudományi Társaság előtt tartott székfoglaló értekezésében már mint megmentendő értéket teszi elemzés tárgyává a sajtószabadságot, lényegi elemeit. Mint mondja: *„A sajtószabadság helye az emberi szabadságjogok rendszerében meglehetősen tisztán áll előtünk és ezzel a sajtószabadság szerepe is el van döntve. A sajtó a gondolatok közlésének egy módja és így a sajtó szabadságának alapja is tulajdonképpen a gondolatszabadság. Az értelmes ember gondolatait rendszerint közölni is igyekszik és szűkebb vagy szélesebb körben hatást kíván elérni. A gondolatközlés történhetik szóval vagy írásban, a tanszékről vagy sajtó útján és aszerint beszélünk szólásszabadságról, tanszabadságról vagy sajtószabadságról.”*⁴⁶ Mindez olyan jog, mondja, amelytől az értelmes embert megfosztani nem lehet, épp ezért e jog kifejezett biztosítása szükséges.

Egyed logikai érvelése úgy szól, hogy a gondolatok felett földi bírónak nincs ítélkezési joga, de a közölt gondolat már igenis lehet szabályozás tárgya, és szükséges is, hogy szabályozva legyen. A sajtó ellenőrzése mellett a sokszorosításban rejlő erőt hozza érvként, hogy a számos példányban közzétett gondolat széles körben válhat megismerhetővé. Élesen elválasztja a gondolat és szólás szabadságát a kontrollálhatóság szempontjából a sajtószabadságtól. Előbbieknél nem, de utóbbinál alkalmazható az előzetes ellenőrzés vagy cenzúra. A sajtószabadság alapja a cenzúramentes szabad terjesztési jog, mondja ki Egyed is, azzal, hogy itt azért más tényezőket is figyelembe kell venni, a szabad terjesztésnek is van korlátja. Külön vizsgálat tárgyává teszi, hogy miért nem éri el (sosem) a sajtó szabadságának foka a gondolat és szólás szabadságáét. Kérdése, hogy hol húzódik sajtószabadság és sajtó-cenzúra határa.⁴⁷

Az első aspektus, amelyet vizsgál, hogy maga a sajtójog léte vagy nem léte mennyiben szolgálja a sajtószabadságot. Concha Győző, mint emlékezünk, abban látta a sajtó szabadságát, hogy nem esik külön szabályozási terület alá, a közönséges jog alkalmazása mellett szállt síkra az *„érzelmi és akaratni elemeket tartalmazó »szellemi tettek«*, vagyis például a rágalmazás vagy izgatás esetén. Egyed pedig épp azt mondja, a sajtószabadsággal az önálló sajtójog összefér, hiszen az nem feltétlenül tartalmaz megszorításokat, beérheti

⁴⁵ Uo., 142.

⁴⁶ EGYED István: *A sajtószabadság fogalmáról*, Magyar Sajtótudományi Társaság, Budapest, 1943, 3–4.

⁴⁷ Uo., 4–5.

a sajtóviszonyok rendezésével. Az önálló sajtószabályozás előnyeként tekinti, hogy a szerző őrizheti anonimitását, a sajtóügyek elévülése rövidebb, mint más deliktumok esetében, korlátozható az előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság, vagy hogy a lefoglalás előzetes bírói határozathoz kötött. Második érve Egyednek, hogy a sajtószabadság és felelősség egymást nem kizáró kategóriák:

„A szabadság azonban nem jelenti azt, hogy a működésért nem lennének felelősek; sőt minél teljesebb a szabadság, annál szigorúbbnak kell lennie a felelősségnek. Mert ahol az állam a maga rendészeti tevékenységével megakadályozhatja a nem kívánatos működést, ahol az állam a maga ellenőrzésével meggátolhatja a kifogásolható magatartást, ott a felelősséget a mégis történelemért részben minden esetre átveszi és megosztja a megsabályozott, gúzsba kötött eggyessel. Ahol ellenben a szabadságot meghagyja, nem lép közbe, engedi a kifogásolható működést is: ott az egyesnek magának kell megvonnia működésének határait s a szabályok megsértéséért a teljes felelősséget viselnie kell. A felelősség tehát nem ellentéte a szabadságnak. A szabadság és felelősség nem egymást kizáró, de egymást kiegészítő rendszerek.”

Konklúziója, hogy a szabadságot adni csak felelősség mellett lehet és a szólás szabadságát rendészeti eszközökkel rendszerint nem lehet megakadályozni. Végig szembe megy Conchával, aki az utólagos büntetésekben is a sajtószabadság súlyos csorbítását látta. Egyed a fenti érvelést elfogadhatatlannak tartotta, mert mint mondta:

„Aki a nyomtatott betű hatalmát veszi igénybe, gondoljon meg jól minden szót, kerüljön minden kétértelműséget, előzzön meg minden félreértést. Aki gondolatainak közlésére a sajtót, ezt a leghatásosabb eszközt használja fel, annak fokozatosan éreznie kell a felelősséget és így méltán viselheti annak következményeit.”⁴⁸

Ő maga a megtoroló eszközökben a fokozott felelősség elvét látta megtestesülni, és nem a cenzúrát. A különleges sajtódeliktumok, a fokozatos sajtójogi felelősség, a helyreigazítás, a kényszer és büntető ítélet közzététele, a sajtótermék lefoglalása és elkobzása, a kártérítés és elégtétel, a gyorsított eljárás, a sajtó munkatársainak fegyelmi felelőssége mind ilyen eszköz volt. Ugyancsak Conchával szembeni állásfoglalása érveként hozza fel, hogy egyes cselekmények sajtó útján való elkövetésekor kifejezetten sajtódeliktumok állnak elő, s ezek *tényálladási eleme* a sajtó útján történő közlés.

Azt azonban Egyed István is hangsúlyozza, hogy a sajtószabadsággal igenis ellentétes a túlzott lapbiztosíték megkövetelése vagy az irányítás, a lapengedélyezés és -betiltás, a szabad újságírás korlátozása, a nyomdaipar korlátok közé szorítása és különösen a cenzúra.⁴⁹

⁴⁸ Uo., 7.

⁴⁹ Uo., 10.

6. AZ 1938-AS SAJTÓRENDTARTÁS ÉS A SAJTÓKAMARA

Egyed István fenti gondolatainak kifejtésekor a sajtó működésének kereteit már az 1938. április 1-jével kihirdetett 1938. évi XVIII. törvénycikk az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről⁵⁰ adta. Mindenképp kiemelendő, hogy míg az 1914-es sajtótörvény 16. §-a értelmében időszakos lapot mindenki szabadon alapíthatott engedély nélkül (csupán bejelentési kötelezettséggel tartozott, illetve politikai lap esetében biztosítékot letenni volt köteles), addig az 1938: XVIII. tc. 9. §-a szerint időszakos lap alapításához vagy jellegének megváltoztatásához már a miniszterelnök engedélyére volt szükség.

Az 1938-as esztendő még egy fontos eseményt tartogat az újságíró szakma képviselői számára, a sajtókamara létrehozását és nyomában a kötelező kamarai tagságot. Az 1938. évi XV. tc. a társadalmi és a gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról kimondta, hogy lapok kiadója, szerkesztője és állandó munkatársa csak kamarai tag lehet. Az 1939. áprilisi adatok (amelyek a *Budapesti Közlönyben* lettek közzétéve) azt mutatták, hogy többek felvételi kérelmét utasították el, mint ahányan végül a szervezet tagjává lehettek. Elsősorban a zsidó származású és főként a baloldali újságírókat nem vették fel a sajtókamarába,⁵¹ amely kizárást azután az 1939: IV. tc. 9. és 10. §-a kiterjesztett azon rendelkezésével, hogy zsidó nem lehet időszakos lap felelős szerkesztője és kiadója, munkatársa is csak megállapított arányban.

A sajtókamarának köszönhetően a rendőri hírszolgálat teljes átalakuláson ment keresztül. Csak emlékeztetőül, idézzük fel, hogy a magyar rendőrség volt az első Európában, amely az újságírók és ezzel az *ezerszemű* nyilvánosság előtt (már az 1880-as években) szélesre tárta kapuit, felismerve a sajtóval való együttműködés jelentőségét a bűnüldöző munka sikerességében.⁵² Ha eleinte nem is hivatalosan, de megtúrt módon így kapcsolódtak be mindinkább az újdonszok a bünyügyi apparátus munkájába, a Két Korona vendéglőben lebonyolított beszélgetések révén.⁵³

Török János főkapitány érdeme, hogy a Zrínyi utcai épületben már hivatalos tájékoztató szolgálatot üzemeltetett, napi egy tájékoztatóval Garlathy Ödön vezetésével. Az újságírók naponta kétszer vehették át a híreket, délben és este. A sajtószolgálat szervezeti kereteinek továbbfejlesztését (kodifikálását) az 1896-ban kinevezett Rudnay Béla főkapitány hajtotta végre, aki immár sajtóirodává alakította a tájékoztatói szolgálatot. 1902-ben, a sajtóiroda megszervezéséről szóló főkapitányi rendelettel egy időben, megalakult a Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa.⁵⁴ Ennek négy szindikusa (Balla Jenő, Horváth Elemér, Illés H. Zsigmond és Soós Antal) képviselt minden rendőrtudósítói ügyet.

⁵⁰ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8073> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁵¹ BUZINKAY: *Kis magyar sajtótörténet*, i. m.

⁵² *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa 50 éves jubileumi évkönyve*, Budapest, 1930. Forrás: <http://mek.oszk.hu/04800/04884/04884.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁵³ KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi sajtó*, doktori disszertáció, PTE NDI, Budapest, 2012.

⁵⁴ Részletesen lásd: *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa... i. m.*

A valós (mai értelemben is vett) sajtószolgálati működést jelzi, hogy a tudósítók rendőri tudósítói igazolványokat kaptak, s őket reggel a lapok megjelenési idejéhez igazodva lap-szemle várta, majd részükre 12–14, 16–19, 23–24 óráig rendszeresen közleményeket adtak ki a szolgálat munkatársai.⁵⁵

A rendőri testület és a sajtó viszonyában gyökeres változást hozott azonban Nádosy Imre főkapitánysága, amikor is a rendőri rovatvezetőket kitiltották a bűnügyi osztályról. Mikor pedig a sajtóiroda vezetését Marinovich Jenő (főkapitány-helyettes) vette át, az újságírók a rendőrség épületéből is kivonultak. Marinovich azután 1922-ben 6500/1922. sz. rendeletével a tájékoztatást egészen a MOT-ra bízta, és megszüntette a sajtóirodát. A szüneteltetés azonban nem tartott sokáig, még ugyanezen évben (immár főkapitányként) Marinovich visszaállította azt.⁵⁶ A MOT mint könyvnyomtatásos innentől kezdve kizárólagosságot élvezett a rendőri sajtóiroda tájékoztatóin, s a bűncselekmények helyszínén korlátozták az újságírók korábban szabad mozgását.

1940 jelentős változást hozott a rendőri riporterek számára, ugyanis a belügyminiszter megszüntette a szindikátusokat (köztük a rendőri rovatvezetőket is). Az egyesületi törvény rendelkezései szerinti új szervezet létrehozása vált szükségessé, így alakult meg a Budapesti Rendőri Újságírók Egyesülete. Élére rangidős rendőri riporterek kerültek, de még a bejegyzés megtörténte előtt keresztülhúzta számításait a Sajtókamara, amely kötelezővé tette a kamarai szakcsoportokba való tömörülést.

1940. április 15-én alakult meg az Országos Magyar Sajtókamara Újságírói Főosztályának Rendőri Rovatvezetői Alosztálya.⁵⁷ A szakcsoport, amely a megszünt szindikátust volt hivatott pótolni, működését 1940. május 1-jén kezdte meg Borbély Zoltán vezetésével. A szakcsoport titkára Jagits József lett, s öttagú intézőbizottság alakult, amelynek Tamás Ernő, Nyigri Imre, Reichard László, Orbán Ferenc és dr. Kapy Rezső voltak a tagjai.⁵⁸ Ők képviselték a rendőri rovatvezetők ügyeit a rendőrségnél.

A szakcsoport székhelye a rendőrségi sajtóiroda volt, ahova csak a jelvényel és igazolvánnyal⁵⁹ rendelkező tudósítók léphettek be, a korábbiakkal egyezően főkapitányi felhatalmazás alapján. A jelvény és igazolvány szabad mozgást is biztosított a főkapitányság épületében, mindazon helyiségekben, ahová újságírói kötelességük szólította a riportereket.

A szakcsoport ügyrendje kimondta, hogy a *rendőri riportázst* minden rendelkezésre álló eszközzel támogatni szükséges, a hírszolgálat működése érdekében pedig állandó kapcsolattartás szükséges minden érintett testülettel és szervvel. A szakcsoport célja védeni a testület hírnevét (tisztességét, ahogyan akkoriban mondták), védeni a tagok érdekeit és ápolni a „kartársi szellemet”. Küldetesként fogalmazódott meg „a *rendőri rovatvezetők*

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ KRISKÓ: *i. m.*

⁵⁷ BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: *A 60 éves magyar rendőrség 1881–1941*, Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1942, 224.

⁵⁸ Uo., 191.

⁵⁹ Az ovális alakú jelvény egy zománcozott pajzs volt, amelyen piros, fehér, zöld mezőben a magyar címer volt látható, két szélén felirat: „Rendőri Sajtó”. A jelvény másik oldalán búzavirág mezőben R.S. rövidítés szerepelt. MNL K-150, 3732. csomó VI. kútfő 7. tétel, 192.

képzettségének, tájékozottságának elősegítésére külföldi tanulmányutak szervezése, más országok rendőri hírszolgálatának tanulmányozása".⁶⁰

Bűnügyi tudósító csak az lehetett, aki a sajtókamara újságíró főosztálya I. szakosztályának tagja volt, a nem zsidók névjegyzékében volt nyilvántartva (7720/1939. M. E. sz. rendelet), valamely napilapnál vagy a MOT-nál állt alkalmazásban, legalább egy évig működött a rendőri rovatvezető mellett a rendőri sajtóirodában, s időnként részt vett a főkapitány által tartott szakelőadásokon.⁶¹ A főkapitánynak pedig joga volt a riportter igazolványát (időlegesen) bevonni, ha a riportter a sajtóiroda rendfenntartási kötelezettségeit megszegte, vagy a rendőri nyomozás, illetve rendőri testület érdekei ellen vétett. Véglegesen megfoszthatták igazolványától azt a riporttert, aki erkölcsi kifogás alá esett, a nemzethűség ellen vétett vagy aljas indokból követett el bűncselekményt.

A rendészeti és rendőri tudósítói munka kapcsolatának szorosságát mutatja, hogy a korban több tudósító lett a rendőri testület tagja. A két szakma közötti átjárás azonban egyirányú volt, rendőr nem vált ki azért a testületből, hogy rendőri tudósítóként működjön tovább.

Egyed és Concha között ellentét mutatkozott abban is, hogy az újságírói hivatás művelésének végzettséghez kötése támogatja vagy nehezíti a magyar sajtó ügyét. Concha azt vallotta, hogy a hírlapírói hivatás előképzettséghez kötése, kötelező testületi szervezése korlátozza a szabad sajtónak. Egyed épp ezért azzal „vádolta”, hogy anarchikus állapotokba taszítaná a sajtót, s azt nevezné szabadságnak. S ő maga arra helyezi a hangsúlyt, hogy az intézkedés megtisztítja a szakmát a kontároktól, azzal, hogy az újságíróra felelősséget ruház, függetleníti is őt, tekintélyét növeli, érvet ad kezébe, hogy a kiadók méltánytalan igényeivel szemben fellépjen.⁶²

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy ismét háborús tehertétel nehezíti az ország sorsát és szab korlátokat a zsurnalisztikának is. Az időszaki lapok betiltására a kivételes hatalomról szóló 1912: LXIII. tc. 11. §-a adott először felhatalmazást, de csak a háború és mozgósítás idejére és a hadviselő érdekeinek veszélyeztetése esetében. E felhatalmazást kiterjesztve fenntartja az 1939: II. tc. 151. §-a. A nem naponként megjelenő időszaki lapok megjelenési jogának egyszeri revíziójára az 1938: XVIII. tc. 9. §-a adott a miniszterelnöknek felhatalmazást.

A papírhiányra tekintettel a rotációs és íves nyomópapíron megjelenő időszaki lapok terjedelmét korlátozza, egyúttal a betűtípus legnagyobb mértékét megállapítja, a lapok árait rögzíti, a szöveg módosítását (az úgynevezett mutálást), valamint a nem időszaki jelleggel bíró lapok kiadását tiltja a 8950/1939. M. E. sz. rendelet.

Az 1949-es „sztálini” alkotmány úgy rendelkezett, hogy a sajtószabadság a „dolgozók érdekeinek megfelelően érvényesül az állam azon kötelezettségvállalásával, hogy ahhoz a szükséges anyagi eszközöket rendelkezésre bocsátja”. Az alkotmány 1972-es módosítása

⁶⁰ Uo., 191/b).

⁶¹ Uo., 191/b).

⁶² EGYED: *i. m.*, 13.

azonban már árnyaltabban fogalmazott az ideológiai megfelelés kérdésében: a sajtó addig szabad, amíg a szocializmus és a nép érdekeit szolgálja.⁶³

7. A KÁDÁR-KOR SAJTÓVISZONYAI

1956. november 4-én a szovjet hadsereg Magyarország elleni inváziója a magyar sajtószabadság sorsát hosszú időre megpecsételi. Nagy Imre kormányának megdöntése és Kádár János, illetve Munkás–Paraszt forradalmi kormányának hatalomra juttatása a sajtó elhallgatását hozza. Egy nappal később már mindössze az *Igazság* jelenik meg, az is mindössze „röplap terjedelemben”, a „nehéz helyzetre való tekintettel korrekció nélkül”. November 7-én az Újságíró Szövetség pedig rendkívüli közgyűlésén újságírósztrájkot hirdetett.⁶⁴ Ezt követően a *Szabad Nép* és a *Népszabadság* kivételével minden lap megjelenése szünetel. A megtorló intézkedések hatására decemberben a Lapkiadó Vállalat nem vállalja többé az Írószövetség lapjainak megjelentetését. Január 1-jével valamennyi újságíró megkapta a felmondólevelét, új megbízást pedig már csak a politikailag megbízható személyek kaptak. A konszolidáció jegyében karácsonytól már újra megjelenhetett az *Esti Hírlap*, januártól pedig a *Magyar Ifjúság*. 1957 nyarán a MŰOSZ tagrevíziójára is sor került, s egy évvel később a szervezet (névleges) autonómiáját is visszakapta.

A lapélet újra fellendült, mikor a hivatalos álláspont úgy változott, hogy „aki nincs ellenünk, az velünk van”. A példányszámok emelkedése persze elsősorban a nem kifejezetten politikai tartalmú lapok esetében volt jelentős (például *Nők Lapja*). A nyitás folyamatát azonban a prágai tavasz megakasztotta. A közvélemény formálásában abszolút dominanciára tett szert a párt központi lapja, a *Népszabadság*, amelynek példányszáma 750 ezres értékeket ostromolt.⁶⁵ A mindenkori főszerkesztő is a párt által delegált, a Központi Bizottság tagjaként a pártnak is felelős személy volt, így nem volt kétséges, hogy a lap tartalma mindenkor híven követte a párt politikai irányvonalát. A napilapok főszerkesztőinek pedig havonta egyszer kötelező jelleggel értekezleten kellett részt venniük a pártközpontban, ahol értékelték lapjuk teljesítményét, illetve iránymutatást adtak, mi, hogyan és mi nem közölhető. A központi lapok, illetve az MTI, a televízió és a rádió vezetői ezen túlmenően is kaptak iránymutatásokat, (kéthetente) a Tájékoztatási Hivatalba rendelték be őket, hogy az állami vezetők elvárásait megismerjék.

A sajtószabadság korlátját jól mutatja, hogy voltak tabu témák, amelyek egyáltalán nem jelenhettek meg a sajtóban. Ilyen volt a '70-es években a kábítószerezés, a szegénység, a határon túli magyarok vagy a bős-nagymarosi vízerőmű építése.⁶⁶ Nem csoda, ha a kor-

⁶³ TAKÁCS Róbert: *Politikai újságírás a Kádár-korban*, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, Budapest, 2012, 149–150.

⁶⁴ KÓKAY György – BUZINKAY Géza – MURÁNYI Gábor: *A magyar sajtó története*, Magyar Újságírók Országos Szövetsége – Bálint György Újságíró-iskola, Budapest, 1994, 212.

⁶⁵ Uo., 215–217.

⁶⁶ Uo., 220.

szak (a '80-as évek elejére) kitermeli az úgynevezett második nyilvánosságot, a szamizdat kiadványok világát.⁶⁷ A sajtórendészet válaszlépése e téren a „sajtórendészeti vétség”, „kontrárkodás”, „izgatás”, „engedély nélkül folytatott kiadói tevékenység” címeken indított számonkérések és perek sorozata. A szamizdat jutalma házkutatás, elbocsátás, úti okmányok bevonása, pénzbírság.

A tervgazdálkodás rokon vonásait a sajtómunkában is megtaláljuk. A sajtóirányítás központi vezérelve volt az előzetes tervezés, az átfogó jellegű vagy érzékeny témák tömegkommunikációs stratégiájának kidolgozása. A szerkesztőségek működésének alapja a rovatok szerinti tématerv lett, amely gyakorlat 1956 után érezhetően fellazult. A diplomáciai jellegű sajtótervek – a nemzetközi hírek vonatkozásában – csak 1969 után váltak szabványszerűvé.⁶⁸

Az MSZMP nem hozott létre cenzúra jellegű intézményt, de pártbizottsági határozat mondta ki, hogy a politikai megfontolások döntenek el, mi jelenhet meg és mi nem. Ezzel a sajtószabadság a jogi kategórián túlmenően mint normatív fogalom jelenik meg, amely ideológiai alapon is tekinthető.⁶⁹

Alaposabban szemügyre véve, Magyarországon is létezett előzetes ellenőrzés, amely zömében rejtett csatornákon, nem kifejezetten cenzori feladatokkal felruházott szervezetek által valósult meg. Ilyen volt például (a megváltozott médiakörnyezetre referáló) Filmfőigazgatóság és Kiadói Főigazgatóság. A katonai titkokat a Honvédelmi Minisztérium alá tartozó Vezérkari Főnökség katonai cenzúra osztálya felügyelte, az államtitkok felett sajtószempontból pedig a Belügyminisztérium Sajtóosztálya (valamint a vidéki rendőrkapitányságok) őrködtek.

A szakírók azonban az előzetes cenzúra szerveként definiálják az MTI-t is, amely hatósági és szolgáltató funkciót egyaránt betöltött. Mind a közvélemény, mind a tömegtájékoztatás terén abszolút elsőbbséget élvezett, mind a pártirányításban fontos szerepet töltött be. A külföldről érkező hírek szelekciójával biztosította, hogy kényesnek számító vagy (még) nyilvánosságra nem hozható információk el se jussanak, vagy már átalakítva, megfelelően csomagolva kerüljenek a szerkesztőségekbe. Létezett a bizalmas közlés, amely háttér-információval látta el a lapok szerkesztőségeit (kizárva a nyilvánosságra hozatalt).⁷⁰

8. A MÉDIA A DEMOKRATIZÁLÓDÁS ÚTJÁN

Az 1986. évi II. törvény 1945 után az első sajtószabályozás, legfőbb célja volt mégis konzerválni a negyven éve domináns tájékoztatási elveket. A szemléletet, amelyben a törvény fogant, jól illusztrálja Lakatos Ernőnek, az agitprop osztály vezetőjének azon

⁶⁷ Persze az első ilyen kiadvány, az *Eszmélet* jóval korábban, 1968-ban megjelent. Ezt követte a *Szertesét*, majd a *Beszélő*, azután a *Kisúgó*.

⁶⁸ TAKÁCS: *i. m.*, 138–139.

⁶⁹ Uo., 150.

⁷⁰ Uo., 155–156.

meghatározása, hogy: „A sajtó pártirányítása mindenekeelőtt a sajtóban dolgozó kommunisták munkája révén történik.”⁷¹ A sajtó legfőbb feladata, hogy társadalmi cselekvésre ösztönözzön.

Az engedély nélküli lapterjesztés ellen a rendészeti vétség intézményét vezeti be. Az eljárások lefolytatását a rendőrség hatáskörébe utalja. A sajtószabadság korlátjaként a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét szabja. A sajtó köteles gyors, pontos, hiteles tájékoztatást nyújtani, mindenkinek joga ugyanis alapvető tájékoztatást kapni „szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben” (2. §). A rendészeti sajtó szempontjából fontos rendelkezés, hogy: „(3) A fegyveres erők, rendvédelmi szervek, rendészeti szervek felett felügyeletet gyakorló minisztérium (országos hatáskörű szerv) a felsorolt szervek által belső használatra kiadott oktatási, kiképzési vagy nevelési célokat szolgáló sajtótermékre a nyilvántartásba vétel jogát gyakorolja.” A törvény emellett rendelkezett a köteles- és tiszteletpéldányokról, illetve a kormány hatáskörébe utalta, hogy erről rendeletet alkosson.

1990. évi XI. törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról⁷² a sajtószabadság tekintetében, valamint az engedélyezés és nyilvántartásba vétel (5–9. §) vonatkozásában hozott módosításokat. A törvény kimondta, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, arra való felhívást, nem sértheti a közkerkölcsöt és nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével (1. §).

Az 1996-os törvény a rádiózásról és televíziózásról⁷³ (a továbbiakban: Rttv.) preambuluma szerint a jogszabályt az Országgyűlés a „szabad és független rádiózás és televíziózás, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága, valamint az egyetemes és a nemzeti támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása érdekében, továbbá a monopóliumok kialakulásának megakadályozása” végett alkotta meg. E célt tükrözte a műsorszolgáltatás tartalmával kapcsolatos megannyi elvárás, minthogy a tájékoztatás legyen sokoldalú, tényszerű, időszerű, tárgyilagos, kiegyensúlyozott, a műsorszolgáltató nem sérthet emberi jogot, a közlés nem lehet kirekesztő, nem irányulhat semmilyen kisebbség ellen stb. (3–4. §). A törvény keretei között szabad műsorszolgáltatást, a hazai és külföldi műsorok szabad vételét mondta ki [3. § (1) bek.]. A közszolgálati és közműsor-szolgáltatókkal szemben hangsúlyos elvárásként jelent meg a törvény szövegében az elfogulatlanság, a rendszeres, pontos, hiteles tájékoztatás minden olyan eseményről, összefüggésről, vitatott kérdésről, amely a műsorszolgáltató vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásolja (23. §).

⁷¹ KÓKAY et al.: *i. m.*, 26.

⁷² <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000011.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁷³ <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99600001.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 23.).

9. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Bajomi-Lázár Péter a posztkommunista országok médiarendszereit tárgyaló könyvében felhívja a figyelmet arra, hogy a sajtó szabadsághoz való joga nem választható el a nép szabad sajtóhoz való jogától, és hogy a nyilvánosság minősége és a sajtószabadság foka szorosán összefügg a demokrácia minőségével.⁷⁴ A médiarendszerek működését pedig olyan tényezők mentén kell megvizsgálni, mint a médiapiac fejlettsége, a média politikai pártokkal való összefonódásának mértéke, az újságírói szakma professzionalizációjának szintje, az állami beavatkozás mértéke és módja a média működésébe.⁷⁵

A posztkommunista országokban pedig – ahogyan a demokráciadeficittel, úgy – sajtószabadság-deficittel is számolnunk kell, mondja Bajomi-Lázár, mert a legtöbb helyen a demokratikus konszolidáció – mint a rendszerváltás, a demokratikus átalakulás folyamatának második szakasza – csak részben vagy felemásan valósult meg.

Sajtószabadság-deficitet okozhatja ugyanis az intézményi dimenzió valamely hiányossága, tökéletlensége, valamely viselkedéses dimenzió (politikai szempontok érvényesítése a médiapolitikában), valamilyen attitudinális tényező (például a nagyközönség sajtószabadság melletti elköteleződésének hiánya), a professzionális dimenzió (újságírók demokratikus szerepértelmezésének tévútjai, zavarai) vagy a gazdasági dimenzió (a média-finanszírozás kérdései, a szerkesztőségek és műsorszolgáltatók anyagi kiszolgáltatottsága).⁷⁶

Személyes posztdoktori kutatásomnak e pontról kell tovább lépnie, ha egy posztkommunista ország erőszakszervezetének sajtókapcsolatait kívánja feltárni, különös tekintettel a rendszerváltás óta eltelt évekre és a megváltozott médiakörnyezet új kommunikációs színtereire (digitalizáció, virtualizáció, augmentáció). Előtte azonban, ha vázlatosan is, de meg kellett vizsgálni, hogy intézményes és attitudinális, de akár professzionális szinten milyen történelmi örökséget hordoz a magyar társadalom, a rendészeti és újságírói szakma. A gazdasági és viselkedéses dimenzióra a rendszerváltást követő évek vizsgálatakor minden bizonnyal még nagyobb hangsúlyt kell helyezni, és a megnyíló médiapiac hozta változásokat is be kell emelni az elemzési keretbe.

⁷⁴ BAJOMI-LÁZÁR: *i. m.*

⁷⁵ HALLIN, Daniel C. – MANCINI, Paolo: *Médiarendszerek – A média- és politikai rendszerek három modellje*, AKTI-Gondolat, Budapest, 2008.

⁷⁶ BAJOMI-LÁZÁR: *i. m.*, 34–47.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BAJOMI-LÁZÁR Péter: *Média és politika*, PrintXBudavár Zrt., Budapest, 2010.
2. BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: *A 60 éves magyar rendőrség 1881–1941*, Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1942.
3. BORSOS Attila: *Világ annotált repertórium 1917. január–október*, 2016. Forrás: <http://mek.oszk.hu/16300/16379/16379.doc> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
4. BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet*, Haza és Haladás Alapítvány, Budapest, 1993. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03157> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
5. BUZINKAY Géza: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918*, Corvina Kiadó, Budapest, 2008.
6. DEÁK Ágnes: *„Zsandáros és policzájós idők” Államrendőrség Magyarországon, 1849–1867*, Osiris Kiadó, Budapest, 2015.
7. EGYED István: *A sajtószabadság fogalmáról*, Magyar Sajtótudományi Társaság, Budapest, 1943.
8. FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.
9. HALLIN, Daniel C. – MANCINI, Paolo: *Médiarendszerek – A média- és politikai rendszerek három modellje*, AKTI-Gondolat, Budapest, 2008.
10. KARDOS Krisztina: *Parlamenti nyilvánosság – nemzetközi kitekintés*, Országgyűlés Hivatala, 2016. Forrás: www.parlament.hu/documents/10181/709209/parlamentek_nyilvanossag_2016.pdf/01ce47fd-d52f-40a4-8777-da5cd7b19d0b (A letöltés ideje: 2017. 07. 27.)
11. KENEDI Géza (1903): *A magyar sajtójog úgy amint életben van*, Franklin-Társulat, Budapest, 1903.
12. KÓKAY György – BUZINKAY Géza – MURÁNYI Gábor: *A magyar sajtó története*, Magyar Újságírók Országos Szövetsége – Bálint György Újságíró-iskola, Budapest, 1994.
13. KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi sajtó*, doktori disszertáció, PTE NDI, Budapest, 2012.
14. LAKATOS Éva: Sajtószolgák – a nyomatosok, *Magyar Könyvszemle*, 2000/4. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00021/00027/0005-1fa.html> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
15. MNL K-150, 3732. csomó VI. kútfő 7. tétel.
16. PAPP János: *Sajtójogi és sajtórendészeti szabályok, Tudnivalók nyomdászok és kiadók számára*, Nagyvárad Nyomda és Újságvállalata, 1914.
17. TAKÁCS Róbert: *Politikai újságírás a Kádár-korban*, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, Budapest, 2012.
18. *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa 50 éves jubileumi évkönyve*, Budapest, 1930. Forrás: <http://mek.oszk.hu/04800/04884/04884.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)

Jogforrások

1. 1848. évi XVIII. törvénycikk sajtótörvény (1. §). Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5286> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
2. 1986. évi II. törvény a sajtóról.
3. 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600001.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 23.)
4. 1990. évi XI. törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000011.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.)

Dr. Kriskó Edina PhD, (krisko.edina@uni-nke.hu) kommunikációs szakember, tréner, mediátor. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának adjunktusa. A Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán diplomázott public relations és nemzetközi kommunikáció szakirányon, majd a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskolájának kommunikáció programjában védte meg a magyar rendőrség sajtókommunikációjáról szóló doktori értekezését (2013). Oktatási tapasztalatot a Gábor Dénes Főiskolán (2006–2009), a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Karán (2010–2014), illetve a Nemzeti Közszerológati Egyetemen (2012–), valamint jogelődjénél, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán (2011) szerzett. Rendszeresen tart vezetői és készségfejlesztő tréningeket, workshopokat. Kutatásait a szervezeti, valamint rendészeti kommunikáció, a közösségi média (social media), illetve a kríziskommunikáció területén végzi.

Pallai Katalin

FESZÍTETT GUBANC – INTERDISZCIPLINÁRIS ÖSSZEGZÉS KORRUPCIÓELMÉLETEK ÉS ANTIKORRUPCIÓS STRATÉGIÁK ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL INTEGRITÁSFEJLESZTŐKNEK¹

“Stretched Tangle” – Interdisciplinary Summary of the Correspondence between Corruption Analysis and Anti-corruption Strategies for Integrity-developers

Pallai Katalin PhD, szabadfoglalkozású tanácsadó és tréner, katalin@pallai.hu

Pozitivistá tudományok sokféle elméletet, modellt és koncepcionális keretet alkottak a korrupciós jelenségek elemzésére a posztpozitivistá elemzők egy-egy környezet szereplőinek helyzetértelmezésének fontosságára irányították a figyelmet. A cikkben bemutatott feszített gubanc mint ábra a korrupció elméletek sokféleségének és összefüggéseinek megragadására alkalmas. Mint metafora azt a diszkurzív folyamatot segítheti, amely feltárhatja és összekapcsolhatja a szakértők és az adott közegben élők korrupcióértelmezéseit és tapasztalatait, és elindíthatja a kontextuális megoldáskeresés folyamatát. A metafora ereje, hogy közös irányt ad a személyes értelmezéseket megosztó diszkurzív folyamatnak, amely során a személyes tapasztalatok és meglátások összekapcsolódhatnak, és olyan közös értelmezések és stratégiák formálódhatnak, amelyek elkötelezett és koordinált integritásfejlesztő tevékenységet alapozhatnak meg. Így a metafora eszközként is felhasználható lehet a közigazgatási szervezetekben 2016-ban bevezetett integrált kockázatelemzési folyamat indításához.

KULCSSZAVAK:

korrupcióértelmezések, integritásmenedzsment, kollektív cselekvés, dialogikus folyamat, posztpozitivistá közpolitikai gyakorlat, argumentatív módszer, argumentatív eszközök, korrupciómetafora

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

Positivist corruption theories and conceptual frames offer universal but simplifying problematization of complex phenomena. Interventions elaborated based on such models and introduced by top-down measures often hollow out during implementation. Post-positivist corruption theorists propose contextual analysis of corruption that explores local perceptions, corruption concepts and narratives in order to develop contextualized strategies. The article proposes to combine the rational analysis of structural conditions and post-positivist inquiry of the cultural context. The “Stretched Tangle” aims to capture the multiple aspects of corruption analysis and the interdependence of the factors analysed by different theoretical fields and models. The author proposes that, during the integrated risk management process, introduced in Hungarian public organizations in 2016, the Stretched Tangle, as a metaphor, is an excellent tool to initiate a discursive analytic process among stakeholders. The metaphor helps stakeholders to share their perceptions, experiences and concepts about corruption, and the evolving dialogue can connect stakeholders’ sense making and aspirations. The power of such a dialogue is that it can lead to shared understanding and strategies that can become the foundation of collective and coordinated action during implementation.

KEYWORDS:

corruption theories, integrity management, collective action, dialogic process, post-positivist policy, argumentative method, corruption metaphor

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek során a korrupció mind a tudományos, mind a közgondolkodás középpontjába került. Sokféle elmélet, elemző keret, olvasat terjedt el, amelyek eltérő igazságokra jutottak e komplex jelenséggel kapcsolatban és eltérő beavatkozási stratégiákra irányították a figyelmet. A korrupcióelméletek között uralkodó pozitivista² megközelítések a korrupciós jelenségek okainak feltárására, a jelenségekben rejlő általános törvényszerűségek azonosítására és általános érvényű modellek felállítására törekuszenek. Ezek az elemző keretek a jelenségek bizonyos aspektusainak megvilágítására kétségtelenül alkalmasak. Mint racionális megfontolásokon alapuló koncepcionális keretek, akár semlegesnek is tűnhetnek, pedig azzal, hogy alkalmazásuk során a jelenség bizonyos aspektusaira irányítják a figyelmet, egyoldalú értelmezést adnak egyes jelenségeknek vagy jelenségegyütteseknek. Az így formálódó értelmezések pedig hatással vannak a gyakorlati beavatkozásra vonatkozó döntésekre.

Komplex jelenségegyüttes esetén az egysíkú problematizálás redukálja a jelenségegyüttesben rejlő komplexitást, és azt a kockázatot hordozza, hogy a vizsgált aspektus kerül előtérbe mind a korrupcióról, mind a lehetséges beavatkozási politikákról folyó diskurzusban annak ellenére, hogy a kiemelt aspektus kezelésére javasolt megoldás nem elegendő a jelenségegyüttes kezelésére. Komplex jelenségegyüttes értelmezéséhez többféle koncepcionális keret együttes alkalmazása lenne szükséges. Ennek azonban akadálya a diszciplináris széttagoltság, vagyis az, hogy az egyes korrupcióelméletek és diszkurzusok képviselői között nem alakult ki a szubsztantív párbeszéd kultúrája. Párhuzamos, egymással versengő modellek, értelmezések és javaslatok állnak egymás mellett és a megfelelőség helyett gyakran hatalmi viszonyok döntenek, vagy az, hogy melyikkel van pozitív tapasztalata az alkalmazóknak.

E problémákat érzékelve az elmúlt években egyre több – a diszciplináris kereteket rendszerező – interdiszciplináris elméletet dolgoztak ki kutatók. Az interdiszciplináris összegzések egy része azért született, hogy rendszerbe foglalja a kutató eredményeit alátámasztó elméleteket (Jancsics, 2014; Huberts, 2010) vagy a kutatók által fontosnak tartott új kérdésre vagy kutatási területre irányítsa a figyelmet (de Graaf, 2007; Marquette–Peiffer, 2015; de Vries, 2016). A korrupcióértelmezések teljes spektrumának feltárására is történtek kezdeményezések. 2007-ben a Transparency International berlini központja hozott létre egy – általuk transzdiszciplinárisnak nevezett – német munkacsoportot azzal a céllal, hogy közös, transzdiszciplináris korrupcióértelmezést és elemzési eszközöket alkossanak.

² Az 1990-es évekig egyeduralgoló hagyományos, pozitivista közpolitikai megközelítés alapvetése az, hogy lehetséges értékmentes, objektív, racionális és technikai jellegű elemzés, ami alapvetően transzkulturális, vagyis eredményei elválaszthatók az elemző személyiségétől és kultúrájától. A pozitivista korrupcióelméletek a jelenség empirikus mérésére, a jelenségekben rejlő törvényszerűségek keresésére és általánosan alkalmazható modellek és szabályok felállítására és igazolására törekuszenek. A közpolitikai folyamatban kulcsszereplő a szakember, akinek feladata az objektív valóság feltárása és a legjobb technikai megoldás megalkotása, amelynek alkalmazása bevezethető és kikényszeríthető.

2011-re azonban a projekt célja redukálódott. Ekkor a projektvezetők reális célnak már csak „a korrupciókutatás paradigmái[nak], azok elméleti alapjai és gyakorlati relevanciái”-nak³ kutatását látták és végül eredményeiket 2012-ben a *Was ist Korruption?* kötetben publikálták, az eltérő tudományos paradigmákat bemutató tanulmányok formájában és az értelmezési sokféleség fenntartásának szükségessége mellett érvelve.⁴

2006-ban Gjalte de Graaf vezetésével is alakult egy hasonló projekt a korrupciókutatás neves nemzetközi képviselőinek meghívásával. A *'The Good Cause'* projekt kevésbé bátor célkitűzéssel indult, mint a német kezdeményezés. Arra tett kísérletet, hogy a különböző tudományokban tevékenykedő kutatók egymás és az olvasók számára érthetővé tegyék az egyes diszciplínák alapvetéseit és korrupcióértelmezéseit, és hogy felhívják a figyelmet a nézőpontok vakfoltjaira és az „interkonceptuális elemzés” szükségességére.⁵ A többéves munka alapján ők is hasonló következtetésre jutottak, mint a korábban említett német nyelvű kutatócsoport: a korrupcióval foglalkozó kutatás annyira különböző területeket ölel fel, és annyira különböző tudományos alapvetéseken dolgozó szakemberek munkáját igényli, hogy nem valószínű, hogy valaha is kialakulhat egy interkonceptuális elméleti megközelítés.⁶

A pozitivista interkonceptuális elmélet alternatívájának is tekinthető – az általános törvényszerűségek helyett – a kontextuális elemzésre és kontextuális megoldások keresésére törekvő posztpozitivisták megközelítés⁷ (Tänzler, 2007; Graaf, 2007; Shore–Haller, 2005; Graaf–Huberts, 2008), amely univerzális modellek kidolgozása helyett arra törekszik, hogy „rekonstruálja azokat a stratégiákat, amiken keresztül az emberek definiálják, legitímálják vagy kritizálják a korrupciót”.⁸ Ez a módszer egyrészt alkalmas arra, hogy feltárja a sokféle perspektíva együttesét és a komplex jelenségegyüttes alkotóelemeinek összefüggéseit, és így esélyt adjon az egész jelenséget kezelő megoldások/stratégiák azonosítására. Másrészt, mivel a szereplők értelmezéseire épül, azt az ígértet hordozza, hogy a szereplők számára érthető és elfogadható megoldásokra vezethet. Így csökken a kiürülés és elkerülés kockázata, és nő az elkötelezett és koordinált megvalósítás esélye.

³ Szerk. GRAEFF, Peter – GRIEGER, Jürgen: *Was ist Korruption – Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*, Nomos, Baden-Baden, 2012, 5.

⁴ Uo., 229.

⁵ DE GRAAF, Gjalte – MARAVIC, Patrick von – WAGENAAR, Pieter: *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption*, Leverkusen, Barbara Bunderich Publishers, 2010, 16.

⁶ Uo., 166.

⁷ A posztpozitivisták szemlélet megkérdőjelezi azt, hogy a közpolitikai elemzés objektív, értékmentes, technikai jellegű vállalkozás lehet, ami általánosan alkalmazható modelleket és egyértelmű válaszokat adhat. Ehelyett arra az alapvetésre épül, hogy az emberi érzékelés, értelmezés és mérlegelés társadalmi és kulturális kontextusba ágyazott. Fogalmainkat, érzékeléseinket, értelmezéseinket és válaszainkat a kontextus és a környezetünkben folyó diszkurzus folyamatosan alakítja. Értékeink, a korrupcióról alkotott fogalmaink és azok a megoldások, amiket látunk csak a kontextusban értelmezhetőek. Nincs általános igazság, hanem kontextuális, helyi értelmezések és igazságok vannak, amelyek diszkurzív folyamatban az aktorok között formálódnak. Így a diszkurzív folyamatnak a valóság alakításában is kulcs szerepe van.

⁸ TÄNZLER, Dirk: *Cultures of Corruption. An Empirical Approach to Understanding of Crime and Culture*, Working Paper No. 3., University of Konstanz, Konstanz, 2007, 10.

A közpolitikai gyakorlatban – nem meglepő módon – az elméleti szinten megoldatlan kérdésekhez hasonló jelenségeket tapasztalunk. Egyes diszciplináris keretek értelmezési gyakorlatát különböző szakemberek képviselik. Ők készítenek versengő elemzéseket az általuk kinyert információk alapján. Konstruktív szakmai párbeszéd hiányában azonban a sokféle tudás nem tud integrálódni, így az összefüggések egy része rejtve marad. A közpolitikai folyamatban domináns („hatalmi”) szerepre szert tett nézőpont alapján redukálódik a problémaértelmezés, és így a megoldási próbálkozás is, pedig a teljes probléma kezelésére lenne szükség.

A közigazgatási korrupciómegelőzés területén meghatározó szerepre jutott integritás-szemléletnek alapvetése, hogy a korrupció megelőzéséhez rendszerszerű megközelítésre és a teljes rendszerre irányuló stratégiára van szükség. Egyszerűbb dolgunk lenne, ha létezne olyan, a korábbiakban említett transzdiszciplináris vagy interkonceptuális elmélet és olyan általános modell, ami megoldásokat adna. A cikkben amellet érvelek, hogy ilyen transzdiszciplináris elmélet és modell hiányában is van esély arra, hogy a gyakorlatban létrejöjjön az adott kontextusra érvényes interkonceptuális értelmezés, ami alapján az egysíkú koncepciókra alapozott beavatkozásoknál hatásosabb integritásfejlesztő megoldásokat és folyamatokat lehetne indítani.

A következőkben először a leggyakrabban alkalmazott pozitivista koncepcionális kereteket (diszciplináris igazságokat) fogalom össze és azokról a beavatkozási stratégiákról adok összefoglalót, amikhez az egyes elméletek logikusan vezetnek. Ezután a posztpozitivisták megközelítések alapvetéseit és néhány releváns elméletet ismeretetek. E két rész összegzésére vezetem be a „feszített gubancot”, mint vizuális képet, ami a perspektívákat rendszerezi és a jelenségek komplexitását érzékelteti.

Bár a felvezetés elméleti, céloom a gyakorlatra vonatkozik. A gyakorlatból is elsősorban saját területemre, a közigazgatási korrupciómegelőzésre és integritásfejlesztésre. A cikkben a feszített gubanc metaforát, mint eszközt szándékozom indokolni. Azt bemutatni, hogy mennyiben tud hozzájárulni egy szervezet korrupciómegelőzési és integritásfejlesztési folyamatának elindításához, és a szervezeti problémák és kockázatok komplex, interkonceptuális értelmezéséhez. Egy tapasztalatot mutatok be a metafora alkalmazására, amely illusztrálja, hogyan segítheti a metafora megfelelő dialogikus keretben történő alkalmazása alkotó, interkonceptuális integritásfejlesztő munkafolyamat indítását. A cikkel és példával az a céloom, hogy amellet érveljek, hogy korrupcióval toleráns környezetben, ahol komplex jelenségek alakultak ki és a napi gyakorlatokban is megjelennek – gyakran már nem is észlelt – integritáskérelmek, a pozitivisták elméleti keretek mellett ilyen posztpozitivisták eszközök is szükségesek ahhoz, hogy a rendszer a javulás irányába legyen fordítható.⁹

⁹ PALLAI, Katalin: *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption*, Paper prepared for the Anticorruption Collective Action Conference, Basel, Switzerland, 21–22. October 2016.; PALLAI, Katalin: *The integrity development in corruption tolerant context in the post-truth world – a case study*, EGPA Conference, Milan, Italy, 30. August–September 2017.

2. POZITIVISTA KORRUPCIÓELMÉLETEK ÉS BEAVATKOZÁSI KÖVETKEZTETÉSEK¹⁰

A pozitívista korrupcióelméleteken belül a racionális cselekvés paradigmájára épülő elméletek (*rational and public choice theories*) több fontos koncepcionális keretet dolgoztak ki a korrupcióelemzéshez és antikorrupciós politikák mérlegeléséhez is. A paradigma alapvetése, hogy mind a cselekvő egyén, mind az őt elemző kutató vagy döntéshozó „racionális” tud lenni, az instrumentális (cél-eszköz) racionalitás matematikai logikai értelmében. Ez a paradigma az egyént mint „önző”, saját hasznát maximalizáló, stabil preferenciákkal rendelkező és racionálisan mérlegelő (érzelemmentes), tudatos és autonóm aktort értelmezi, és mind az egyéni cselekvést, mind a társas interakciót, mind a nagyobb rendszerek (közösségek, szervezetek, állam) működését is az egyéni (individuális) mérlegelésre vezeti vissza. A rendszerek működését mint racionális döntések és cselekvések eredőjét vizsgálja. A pozitívista elméletek célja általános törvényszerűségek azonosítása és ezekre alapuló szabályozási javaslatok kidolgozása.

Nem kérdés, hogy a közigazgatási korrupció elemzésében még napjainkban is az intézményi gazdaságtan (*institutional economics*) modelljei a legismertebbek, amelyek a korrupciót ebben a racionális döntéseméleti keretben az egyén oldaláról mint materiális hasznot maximalizáló döntést elemezik. A mérlegelést gyakorlatilag egy költség-haszon elemzésnek tekintik, amelyben *haszonnak* a korrupcióval megszerezhető előnyt és *költségnek* a büntetés kockázatát tekintik. Az elemzés kiterjed a potyautas jelenségre, a megbízó-ügynök viszonyra, a diszkréció, monopólium és átláthatóság hatásainak elemzésére és játékelméleti modellek alkalmazására a szervezeti döntések modellezésére. Mindezen elméletekből logikusan következő közpolitikai javaslatok azon alapulnak, hogy a mérlegelés kondícióinak változásával, változni fog a mérlegelés eredménye. Ezért az antikorrupciós stratégiának a szabályozók és ösztönzők korrigálására („*fixing incentives*”) kell irányulnia.¹¹

Szintén fontosak a korrupció okait kutató elméletek között azok, amelyek az éthosz és az értékek szerepét vizsgálják. Ezekben az elméletekben a személyes hasznot maximalizáló, racionális aktor morális hibát vét, amikor közszerepével ütköző személyes hasznát választja. Az egyéni viselkedésre vonatkozó kulturális elmélet alapján – ami a korrupciós helyzetet morális hibaként problematizálja – a beavatkozási javaslat logikusan etikai fejlesztésre vonatkozik. Szervezeti szinten a szervezeti kultúrát vizsgáló elméletek alkottak hasonló modelleket. A problematizálás itt is a hibás értékrenden alapul, de a közösségi értékek hibáiból vezeti le azt, hogy a közösség tagjai olyan erkölcsi állapotba kerülnek, aminek következtében a korrupció felé hajlanak. A logikus javaslat erre a problémaértelmezésre a szervezeti szintű etikai fejlesztés.

¹⁰ Ebben a cikkben csak rövid összefoglalóra van lehetőség. Az elméletekről részletesebb összefoglalót ad a szintén a KÖFOP támogatásával megjelent tankönyv: PALLAI Katalin – SIKLAKI István: *Politológiai és pszichológiai elméletek a korrupció elemzéséhez*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2017.

¹¹ KLITGAARD, Robert: *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988.

Az értékeket a középpontba helyező elméleteknek egy másik iránya az értékkonfliktusokban keresi a korrupció okát, a magán- és közsférához kötődő értékek és kötelezettségek összeütközésében azonosítva azt. Logikus következmény a javaslat, hogy a közszerepre vonatkozó szabályok tisztázásával és hatékonyabb kikényszerítésével lehetséges a korrupció csökkentése.

A strukturális elméletekben a fókusz az egyén helyett az intézményekre került. Ez az iskola a korrupciót olyan jelenségeként elemzi, amely a szervezeti és társadalmi struktúrákba ágyazódott be. Az ember folyamatosan mérlegelni kényszerül a materiális és morális kényszerek és szükségletek között. Ez a komplexebb megközelítés a formális és informális intézményi hatások összességében vizsgálja a korrupciós jelenségeket abban a reményben, hogy így rendszerszerű jelenségek oldására is alkalmas eszközöket alkothat. Ez a megközelítés olyan transzformatív beavatkozási stratégiákra irányítja a figyelmet, amelyek a materiális és morális szabályozók és ösztönzők alakítását egyaránt célozzák.

Bár az eddigiek csak szemelvényeknek tekinthetők a korrupció elméleti problematizálásainak irodalmából, ez a rövid válogatás is jól mutatja, hogy a modell, amelyben vizsgáljuk a jelenséget, meghatározza a beavatkozási javaslat irányát is. Ezért vállalkoztak a bevezetőben említett kutatók és Huberts (2010) is arra, hogy a különböző alapvetésekre épülő és különböző társadalmi szintekre vonatkozó elméleteket és az elmélet szervezeti és közpolitikai beavatkozásokra vonatkozó következtetéseit rendszerezék. Azért emelem itt ki Hubertset, mert ő olyan többszintű (multi-level) modellt alkotott, amely összehasonlítva az egyes modellek elemzési fókuszát, vizsgált tényezőit, és politikai, szervezeti és közpolitikai beavatkozási javaslatait, az én argumentumomhoz hasonlóan arra irányítja a figyelmet, hogy a modellválasztás nagymértékben befolyásolja a beavatkozási stratégiákat. Így a gyakorlat számára a modellválasztás kulcskérdés.

Az eddig összegzett elméletek – mint a pozitívista korrupcióelméletek túlnyomó többsége – alapvetően korrupcióval intoleráns és kevésbé fertőzött közegben születtek. Az elmúlt években korrupcióval toleráns és erősen fertőzött közegek vizsgálata kapcsán egyre többször merül fel a kollektív cselekvési probléma elmélete,¹² mert új nézőpontot ad az egyén és közeg viszonyának vizsgálatához, és ezért nem hagyható ki ebből az összegzésből sem. Ahol ugyanis a korrupció nem egyedi kisiklás, hanem elterjedt gyakorlat, megfordulhat a racionális mérlegelés és költség-haszon elemzés iránya. Ahol mindennapos gyakorlatok sértik a szervezet integritását, annak lehet ára, ha valaki megpróbál a mintából kilépni, és az integritás elveinek megfelelően eljárni. Ráadásul a gyakorlattal szembeszegülő magányos hős aránytalanul nagy árat fizet a szétterülő társadalmi haszonért. Önző, racionális modell szerint ilyen ellenállás nem is várható. Empirikus kutatási eredmények is azt mutatják, hogy a legtöbb esetben a környezeti nyomás hatására az egyén belesodródik a korrump gyakorlatba és ezen a helyzeten az se változtat, amikor látja, hogy az elveivel ellenkezik, és akár a többség is elvben elítéli, és károsnak tartja a kialakult

¹² OLSON, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.

gyakorlatot. Az egyének nagy része ekkor se képes vállalni az ellenállás személyes költségét.¹³ Az elmélet szerint a kollektív cselekvési probléma megoldása a koordinált (feltételezett egyidejű) cselekvés.¹⁴ Látható, hogy a megoldás ebben a konceptuális keretben nemcsak a szabályozókon – a kemény pozitivista eszközökön – múlik, hanem várakozások, feltételezések megváltoztatásán és a másokba vetett bizalmon. Vagyis olyan hatásokon, amelyek túlmutatnak a racionális paradigmán alapuló eszköztáron.

Talán ezek a szemelvények is érzékeltetik, hogy a pozitivista elméletek sokféle modellt alkottak a korrupciós jelenségek elemzéséhez és értelmezéséhez, amelyek központjában érdekek, információk, szabályok ösztönzők és szankciók állnak, és konkrét, a korrupciót csökkentő és megelőző racionális szakmai-technikai beavatkozások mérlegeléséhez vezetnek. Ezek a modellek rendkívül hasznosak. Ismeretük mindenképpen elvárható az antikorrupciós és integritásfejlesztő szakemberektől. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a racionális modellek – bár általános törvényszerűségek megfogalmazására töreksenek – csak potenciálisan kialakuló megfontolások és utak logikáját világítják meg. Így nem prediktívek, mert nem tudható, hogy az egyén mely logika mentén fog cselekedni, vagy az adott rendszer mely logika alapján működik. Amennyiben pedig inadekvát modellt választunk az elemzéshez, vagy olyat, amely a vizsgált jelenségnek csak egy részét értelmezi, a valóstól eltérő problémára keressük a választ. Hibás problémaértelmezés alapján kidolgozott stratégiától nem várható, hogy hatásos legyen. Ha viszont ilyen stratégiát alkalmazunk, szükségtelen költséget vállalunk és szükségtelen beavatkozással terheljük a környezetet.

3. A POSZTPOZITIVISTA FELFOGÁS

Véleményem szerint a posztpozitivisták megközelítés pont az előzőekben felvetett két nyitott kérdés feloldására ad lehetőséget. Egyrészt az adott közegben kialakult problémák pontosabb és biztosabb feltárásához és elemzéséhez, így az adekvát modell(ek) és intézkedés(ek) kiválasztásához ad eszközöket, másrészt módszereket nyújthat a kollektív cselekvési problémáknak a racionális-technikai eszköztáron túlmutató kezeléséhez.

De mielőtt erre a két kérdésre rátérnék – mivel kevésbé ismertek – fontos összefoglalni a posztpozitivisták megközelítés alapvetéseit. A posztpozitivisták vizsgálódás megkérdőjelezi azt a hiedelmet, hogy a közpolitikai elemzés értékmentes, technikai jellegű vállalkozás lehet. Általános érvényű definíciók és modellek alkalmazása helyett a kontextuális elemzésre helyezi a fókuszot.

¹³ ROTHSTEIN, Bo: Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach, *Review of International Political Economy*, Vol. 18, No. 2, 228–250.

¹⁴ PERSSON, Anna – ROTHSTEIN, Bo – TEORELL, Jan: Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2012, 449–471., 463. Forrás: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.).

Az elmélet alapvetése, hogy fogalmaink, amelyek szerint a világot (és benne a korrupciót) érzékeljük és értelmezzük, kulturális hatások és diszkurzus¹⁵ során formálódnak. „A kultúra nem a jelenségek együttese, hanem az a logika és nyelvtan, amit arra használunk, hogy érzékeljük és konceptualizáljuk a jelenségeket.”¹⁶

Posztpozitivisták ezért arra hívják fel a figyelmet, hogy a helyi jelenségek megértéséhez elengedhetetlen azoknak a személyes és közösségi narratíváknak a feltárása, amelyek megvilágítják az elemző számára az adott közegben a résztvevők által használt fogalmakat és értelmezhető rendszereket. Ez a felfogás, amely a korrupciót a személyes történeteken és köznapi narratívákon keresztül tanulmányozza, és a megoldások során a diszkurzív eszközöknek is fontos szerepet tulajdonít, alapvetően más felfogás, mint a technikai elemzésen és megoldásokon alapuló pozitivista antikorrupciós szemlélet. A résztvevőkre, történeteikre, érzékelésükre és helyzetértelmezésükre, egyéni és közösen használt narratívákra fókuszál. Egyrészt azért, mert ezek alakítják a helyi valóságot és befolyásolják a döntéseket. Másrészt azért is állnak a narratívák az elemzés középpontjában, mert a posztpozitivisták szemlélet a diskurzust alkotó folyamatnak tekinti, ami formálja azt, amit igaznak tekintünk, a társadalmi és szervezeti tudást, a gyakorlatokat és a lehetséges megoldásokat.¹⁷ Ha létrejön közös értelmezési keret, akkor az a koordinált, közös cselekvés biztos alapja lehet.

Számomra a kontextualista megközelítés semmiképpen sem a korábban említett elméletek elvetését, vagy hasznosságuk megkérdőjelezését jelenti, csupán annyit, hogy a modellek és fogalmak alkalmazhatóságát minden esetben a kontextus dönti el, és kizárólag a kontextuális tudásba illesztve tudnak az egyes elméletek, modellek és beavatkozások hatásosak lenni. A Dirk Tänzler (2007) *A bűn, mint kulturális probléma (Crime as a Cultural Problem)* címmel írt tanulmány is erre a következtetésre jut. A tanulmány összefoglalóként íródott az azonos nevű, az Európai Bizottság által támogatott projektről, amely az akkori EU-tagországok, a csatlakozó Románia és Bulgária és a csatlakozási folyamat előtt álló Horvát- és Törökország korrupciós jelenségeit hasonlította össze. A többéves, átfogó kutatás számunkra talán legfontosabb megállapítása, hogy a korrupció csökkentésében nem látszik eredményesnek a technikai megközelítés, még akkor sem, ha elkötelezett és technikailag képzett szakértők alkalmazzák, de a közeghez képest külső definíciós hatalommal felruházva. (Ami a pozitivisták szakértői munkának sajátja nemcsak a nemzetközi, hanem a nemzeti kontextusokban is.) Tänzler (2007) szerint az intézményesített beavatkozások csak akkor eredményesek, amikor a beavatkozási folyamat le tud érni olyan mélyre, ahol az értelmezések formálódnak. Ezen a szinten történhet meg a beavatkozásoknak

¹⁵ A diszkurzus a „gondolatok, fogalmak és kategorizálások sajátos összessége, amely olyan társadalmi gyakorlatok során formálódik és rekonstruálódik, amelyek jelentést adnak az anyagi és társadalmi valóságnak”. HAJER, Maarten: *The politics of Environmental Discourse*, Claderon Press, Oxford, 1995, 44.

¹⁶ TÄNZLER: *i. m.*, 8.

¹⁷ de GRAAF, Gjalt – von MARAVIC, Patrick – WAGENAAR, Pieter: *Constructing Corruption*. In: Eds. de GRAAF, Gjalt – von MARAVIC Patrick – WAGENAAR, Pieter: *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption*, Levenskusen, Barbara Bundrich Publishers, 2010, 98–115., 103.

a napi valóságba és gyakorlatokba illesztése. E logika szerint a diszkurzív folyamatnak meg kell előznie a szabályok megváltoztatását, elérve a szereplők reflexióit és azt a teret, ahol a beavatkozások legitimálódhatnak. Így szerezhető meg a stakeholderek együttműködése a megvalósításhoz. Ez a kontextuális megközelítés azért próbálja megérteni a közeg sokféle perspektíváját, hogy az antikorrupciós beavatkozás úgy rekonstruálhassa az értelmezéseket és ítéleteket, hogy az az új működésmód a szereplők számára elfogadható legyen.¹⁸ Ezt a konklúziót látszik alátámasztani a *Global Crime* 2010-ben megjelent különszámában publikált, a posztkommunista régió antikorrupciós politikáiról szóló, részletes kutatás eredménye is, miszerint a pozitív elmozdulások esetében meghatározó jelentősége volt az antikorrupciós törekvések széles társadalmi támogatottságának.¹⁹ Ehhez pedig szükséges volt egy epiztemikus közösség²⁰ hatása, amely folyamatosan formálni tudta a társadalmi narratívákat és normákat.²¹

Ezzel a gondolattal már elérkeztünk a korábban nyitva maradt második kérdéshez is, a kollektív cselekvési probléma oldásához. Ilyen esetben – mint korábban láttuk – amennyiben a formális szabályok és informális gyakorlatok ütköznek, vagyis a formális szabályok nem működnek, hatalmas egyéni ára van, ha valaki egyedül próbál a formális szabály szerint cselekedni. Átállni a helyes cselekvésre egyedül nem lehet. Még ha többen mozdulnának, akkor is kialakul egy koordinációs probléma, mert egyszerre kell átállni. A helyes cselekvéshez közös stratégiára és a többiekbe vetett bizalomra van szükség. Szubjektív, interperszonális várakozásokról, feltételezésekről, bizalomról van szó. A korábban tárgyalt pozitivistá modellek ennek megteremtéséhez azért nem elegendők, mert pont a pozitivistá eszközök, a szabályok kiürülése okozza a kollektív cselekvési problémát. A csapdahelyzet oldásához a racionális közpolitikai és szervezeti válaszok mellé olyan argumentatív eszközök is kellene, amelyek alkalmasak arra, hogy az egyént és a közösséget összekötő diszkurzív folyamat alakuljon, és benne kialakulhassanak kölcsönösen lehetségesnek érzékelt és elfogadott megoldások és a változás feltételét jelentő kölcsönös bizalom.²²

Az előző részekben rövid összefoglalót adtam különböző elméleti megközelítésekről. Minden elmélet hozzájárult a korrupciós jelenségekről alkotott képünk formálásához. Ugyanakkor egyik sem elegendő magában komplex jelenségek értelmezéséhez vagy megváltoztatásához. Különösen korrupcióval toleráns környezetben, ahol a napi gyakorlatok között is előfordulnak a demokratikus és szervezeti integritást sértő elemek, sokféle külső és belső, tudatos és nem tudatos hatás formálja a szereplők döntéseit. Ilyen környezetben a közpolitikai elemzés többé nem korlátozódhat leegyszerűsítő elméleti és technikai modellekre, mert azok nem képesek megragadni e kérdések tipikusan heterogén, sok

¹⁸ TÄNZLER: *i. m.*, 10.

¹⁹ MOROFF, Holger – SCHMIDT-PFISTER, Diana: Anti-corruption movements, mechanisms, and machines – an introduction, *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, May 2010, 89–98., 97.

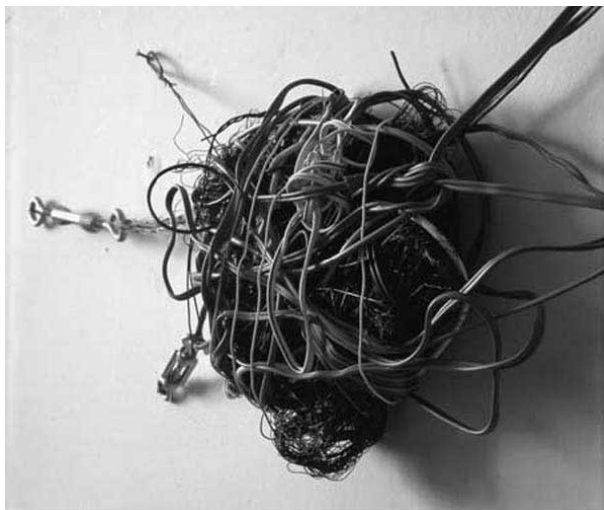
²⁰ Olyan szakemberek közössége, akik egy adott területen a közpolitika alakításához releváns, elismert tudással, kompetenciákkal és tekintéllyel rendelkeznek.

²¹ MOROFF-SCHMIDT-PFISTER: *i. m.*, 94.

²² KAHANE, Adam: *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening, and Creating New Realities*, Berrett-Koehler Publishers, 2007.

szálon egymáshoz kapcsolódó, gyakran ellentmondásos jellegét. Ilyen problémák eredményes megoldásához kontextuális elemzésre, és olyan folyamatos, többszempontú mérlegelésre van szükség, amely a modellek közül a helyi viszonyokra alkalmazhatókat tudja azonosítani, és olyan párbeszédre, amely összeköti e modelleket és így meg tudja ragadni a komplexitást.

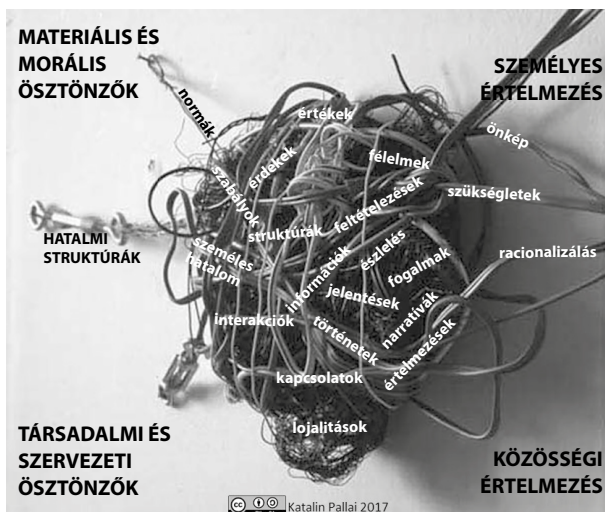
4. A FESZÍTETT GUBANC – EGY SZINTÉZIS ÉS METAFORA



1. ábra • A feszített gubanc, Roza el Hassan szobra, 1995

(Forrás: www.roza-el-hassan.hu/1995.htm)

A feszített gubanc eredetileg egy szobor. Roza el Hassan műve, amelyet 1995-ben alkotott. (1. ábra) A szobor reménytelenül összegubancolódott acél kábelekből és sodronyokból áll, amelyeket horgonyok feszítenek négy oldalról. A szorongató összegabalyodás erőteljes ábrázolása. Számomra a szobor a korrupcióval toleráns közegben kialakuló korrupció lényegét ragadja meg. A szobrot – a művésznő engedélyével – a korrupció vizualizálására használom; a feszített gubancból egy korrupciómetaforát alkottam.

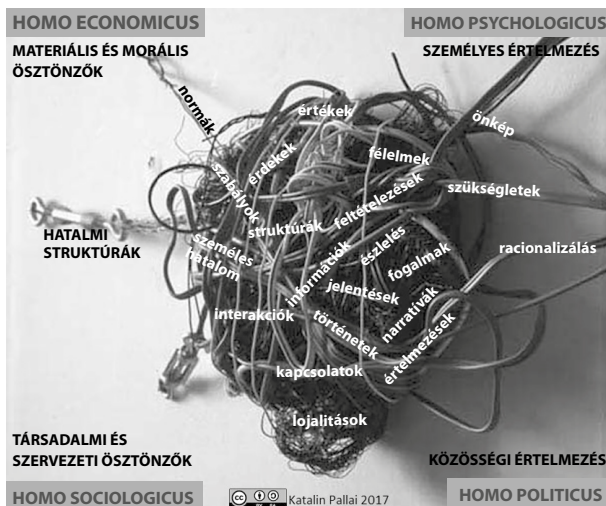


2. ábra • *Integritáshoz és korrupcióhoz kapcsolható jelenségek a feszített gubbancon*
 (Forrás: Rosa el Hassán szobrának adaptációja, PALLAI: *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption*, i. m.)

A 2. ábrán olyan fogalmakat illesztettem a kábelekhez, amelyek a közigazgatási korrupcióval és integritásérmekkel összefügghetnek. A bal felső sarokban a racionális szabályozási megközelítés alapfogalmai: érdekek, szabályok, struktúrák, normák és értékek. Mindaddig, amíg a formális szabályokra, struktúrákra és normákra gondolunk, ezek a nyilvános, hivatalos elemei a működésnek. Ugyanakkor működhetnek a szervezetben e formális szabályoktól eltérő, a szervezeti integritást sértő gyakorlatok is, amelyeket informális szabályok és normák tarthatnak fenn. Ahogy lejjebb haladunk a képen, és a hatalmi struktúrákhoz érünk, megjelenik a személyes hatalom, majd még lejjebb a kapcsolatok és interakciók, amelyek szintén hivatalosak és informálisak is lehetnek. Lent a sűrű sodrony részen pedig a lojalítások. A közzolgálati etika és integritás kulcseleme a közcélokhoz és szervezethez kötődő lojalítás. De vannak személyes lojalítások is, amelyek, amikor felülírják a szervezeti célok és szervezet iránti elköteleződést, integritást sértő döntésekhez vezetnek. A közcélok is felülírni képes személyes lojalítások átalakíthatják a hatalmi viszonyokat és hozzájárulhatnak informális, extraktív gyakorlatok és hálózatok működéséhez. Ahogy jobbra haladunk a képen a kapcsolatok mellett megjelenik az *információ* felirat is. A kapcsolati rendszerek és az információ a racionális pozitivistá szervezeti modellekben is kulcselem, de a rendszer működésétől függően, egyaránt vezethetnek integráns vagy korrump működéshez. Nyilvánvalóan a kapcsolatok jellege és tartalma és az információmegosztás logikája változik meg a korrumpálódó rendszerekben. A korrupciós hálózatoknak érdeke lehet bizonyos információk visszatartása, szűrése és torzítása, és olyan szervezeti történetek kialakítása, amelyek elfogadhatóvá vagy kikerülhetetlenné „magyarázzák” az extraktív rendszereket. Ezek a gondolatok már átkötnek a jobb oldalon látható

elemekhez: a közösségi és személyes értelmezésekhez, amelyek a korrupciótolerancia meghatározó alapjai.

Az ábra jobb alsó részén a posztpozitivistá felfogás alapelemei jelennek meg: történetek, értelmezések, fogalmak. Arra utalnak, hogy az integritást sértő gyakorlatok stabilizálódása során kialakulnak a szervezetben azok a narratívák és értelmezések, amelyek stabilizálják a gyakorlatokat azzal, hogy magyarázatokat alkotnak és segítik az integritást sértő cselekedetekkel való együttműködés racionalizálását. A közösségi értelmezések azért veszélyesek, mert hamis bizonyosságot adhatnak integritást sértő gyakorlatok elfogadhatóságáról elaltatva az etikai mérlegelést a közösségben és egyéneknél. Az integritást sértő folyamatok megértéséhez fontos látni, hogy a jobb felső részen szereplő személyes értelmezéseket hasonló közvetlenséggel alakítják e közösségi értelmezések, mint a bal felső részen látható szabályok és struktúrák. Komoly jelentősége van annak, hogy a szervezeti működés hogyan jelenik meg a szervezet történeteiben, mitológiájában, abban a diszkurzív tartalomban, ami az írott dokumentumokon túl a munkatársak felé közvetíti a szervezet céljait és működésmódját. Az információ, a kapcsolatok és a narratívák kötik össze a bal oldal kézzelfoghatóbb világát a szervezet-, csoport- és önértelmezések mélyebb rétegeivel, ahol gyakran eldől, milyen stratégiával lép be a szervezeti életbe/játszmákba a munkatárs.



3. ábra • A feszített gubanc – korrupciómetafora

(Forrás: Rosa el Hassán szobrának adaptációja, PALLAI: *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption*, i. m.)

A 3. ábra azt is mutatja, hogy melyik elem mely tudományterülethez kapcsolódik. A bal oldalon jelenik meg a gazdasági elméletek alapját jelentő okos és önző 'homo economicus' és a társadalomtudomány társaihoz és közösségi miliőhöz kötődő 'homo sociologicus' képzete. A jobb oldalon a közösséget befolyásoló 'homo politicus' és az esendő, korlátolt, de emberi 'homo psychologicus'. Azért szerepelnek egymás mellett, mert mind a négy

aspektus és motiváció állandóan jelen van a szervezetekben és az emberekben is. A körülmények és mérlegelések megértéséhez és megváltoztatásához mind a négy elem együttes mérlegelésére van szükség.

Az ábra egyik célja az, hogy azonos súllyal hozza be a jobb oldalon szereplő koncepcionális kereteket és fogalmakat azok mellé az ismertebb elméleti keretek mellé, amelyekre a bal oldal utal. Azért teszem ezt, mert – véleményem szerint – a jobb oldalon szereplő értelmezési keretek még nem jelennek meg elegendő súllyal a hazai közigazgatás-irányítási gyakorlatban annak ellenére, hogy a diszkurzív elméletek az elmúlt két évtizedben, és a korrupció pszichológiai elemzése az elmúlt évtizedben nagyon sok fontos gondolatot közvetítettek az antikorrupciós stratégiákhoz, amelyek nélkül a feszített gubanccal ábrázolt komplexitás nem is érthető meg és nem is kezelhető. A közelmúlt szakirodalmának ez a magyar nyelven még nagyrészt nem hozzáférhető része a személyes és közösségi értelmezések kialakulásába ad betekintést és az alakításához gondolatokat. E mélyebb réteg megértése nélkül pedig – amely érzékelésünk, gondolkodásunk és etikai mérlegelésünk korlátos természetét tárja fel – nem lehet túllépni az „antikorrupciós ipar”²³ nyilvánvalóan alacsony hatásfokú technikai megoldásain. Ezen a tudományterületek eredményei az emberi érzékelés és értelmezés korlátaira hívják fel a figyelmet. Arra, hogy az észlelés és mérlegelés messze nem olyan objektív, ahogy a pozitivisták antikorrupciós modellekben konceptualizálódik. Valóságértelmezésünket, ítéleteinket és döntéseinket a környezetünk narratívái is befolyásolják. A narratíváknak hihetetlen hatalma van az emberekre, így aki a narratívákra és ezeken keresztül az értelmezésekre hatással van, komoly befolyást gyakorolhat az emberekre.²⁴ Azt hiszem, hogy a politikában ez már mindenki számára nyilvánvaló, ugyanakkor furcsa mód a szervezeti antikorrupciós gyakorlatban a diszkurzív eszközök messze alulhasznosítottak.

Pszichológiai kísérletek sora bizonyítja, hogy korrupct környezetben egyébként becsületes emberek úgy tudnak belesodródni a korrupcióba, hogy érzékelni se tudják, hogy eltérülnek saját normáiktól.²⁵ Ez azért történhet meg, mert a korrupcióba nemcsak materiális szükségleteink miatt sodródhatunk, ahogy a racionális modellek mutatják, hanem pszichológiai szükségleteink miatt is. Ugyanis talán a legfontosabb szükségletünk az, hogy megtartsuk pozitív önértékelésünket. Szükségünk van mind az önbecsülésre, mind az elfogadottságra. Korrupct környezetben az ellenszegülés stressz, ami a korrupció racionalizálásával csökkenthető.²⁶ A fenntartott racionalizálás odáig vezethet, hogy egyén és csoport

²³ SAMPSON, Steven: The anti-corruption industry: from movement to institution, *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, May 2010, 261–278.

²⁴ Szerk. FISCHER, Frank – GOTTWEIS, Herbert: *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, H. Duke UP, Durham–London, 2012.

²⁵ MAZAR, Nina – AMIR, On – ARIELY, Dan: The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance, *Journal of Marketing Research*, Vol. 45, No. 6, 2008, 633–644. Forrás: <http://journals.ama.org/doi/abs/10.1509/jmkr.45.6.633> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.).

²⁶ de VRIES, Michiel – SOBIS, Iwona: Increasing transparency is not always the panacea, *International Journal of Public Sector Management Intl Jnl Public Sec Management*, Vol. 29, No. 3, 2016, 255–270. Forrás: www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJPSM-11-2015-0197 (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.).

már őszintén nem is ismeri fel a gyakorlatokká vált korrump elemeket, nem tudatosan az eltérülés. Ezt a jelenséget Bazerman „korlátos etikusságnak” nevezte.²⁷ Egy fogalom, ami alapvetően eltérő értelmezést ad sok normaszegő cselekedetnek, és eltérő irányt a beavatkozásoknak. Szabály, kognitív képzés és szankció helyett a formatív tapasztalásokra és párbeszédre és a folyamatos helyreigazító ingerekre (*nudging*) irányítva a figyelmet.

Azért emeltem ki a két oldalt, és időztem hosszabban a jobb oldalon, mert ahhoz, hogy megértsük és meg tudjuk változtatni a korrupciós és az integritást sértő jelenségeket, mindeképpen mindkét oldalt és mind a négy komponenst értenünk kell.

Visszatérve a feszített gubancra, érdemes megemlíteni az ábra második célját is. A szobor és a metafora erejét az adja, hogy érezzük, ez a gubanc nagyon erős és stabil. Akár el is vágathatunk néhány kábelt, a csomó nem fog szétesni. Számomra ez a lényeg ebben az ábrázolásban. Ahogy a gubanc is stabil rendszer, úgy a korrupcióval toleráns közegbe ágyazott integritást sértő gyakorlatok is stabilak. Egy-egy elméleti modell alapján értelmezett probléma, majd annak kiküszöbölésére alkotott szabály, vagy technikai beavatkozás szimbolikusan olyan, mintha egy-egy kábelt átvágnánk. Ettől a rendszer nem esik szét, csak kicsit átalakul a teherhordása. Elemzők is rámutattak, hogy „*a rendszerbe ágyazott korrupció nem eseti hiba, amit technikai beavatkozásokkal korrigálni lehet, hanem a rendszer működéséhez tartozik, mert mélyen bevésődött a gyakorlatokba, normákba és elvárásokba*”.²⁸ Ha olyan szabályt alkotunk, vagy technikai beavatkozást találunk, amely egy korrump gyakorlatot akár meg is szüntethetne, akkor is nagy a kockázata, hogy a szabály kiürül, vagy egy másik gyakorlat jelenik meg, amely más területre tolja a korrupciót. Nem marad hát más út, mint a rendszert alakítani. Ehhez viszont arra van szükség, hogy azok, akiknek egy-egy aspektusra rálátásuk van, ne a saját megoldásukat erőltessék rá a rendszerre, mert az egy parciális nézőpontból alkotott, szükségszerűen részmegoldás. A szakembereknek és rálátással rendelkező szereplőknek kölcsönösen meg kellene osztaniuk egymással meglátásaikat. Amennyiben egy-egy közegben ki tud alakulni egy olyan nyelv, amely alkalmas a nézőpontok közötti párbeszédre, és elindul a kommunikáció, a közös vizsgálódás, akkor az komplex érzékeléshez és értelmezéshez vezethet. Ez lehet azután az alapja az olyan transzformatív folyamatnak, amely az integritásfejlesztés célja: amely a szabályokat, struktúrákat és értékeket folyamatosan és összehangolt módon javítja. Vagyis a feszített gubancot lassanként kibogozza.

Ez az út, amit a feszített gubanc sugall, teljes összhangban áll a rendszerszerű szervezetés stratégiafejlesztés MIT (Massachusetts Institute of Technology) körül kialakult Social Learning (közösségi tanulás) műhelyének konklúzióival. A műhelyhez tartozó világhírű tudósok – mint például Peter Senge, Otto Scharmer (2004) – szerint komplex problémák megoldásához arra van szükség, hogy a jelenséget több nézőpontból fedezzük fel és ne

²⁷ CHOUGH, Dolly – BAZERMAN, Max H. – BANJALI, Mahzarin R.: *Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest*, Harvard University, 2005. Forrás: http://pages.stern.nyu.edu/~dchugh/articles/2005_CMU.pdf (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.).

²⁸ DIAMOND, Larry: A Quarter-Century of Promoting Democracy, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, 2007, 118–120.

csak az alkotóelemeket, hanem azokat az összefüggéseket is azonosítani tudjuk, amelyek a komplexitást okozzák. Ilyen elemzés csak dialogikus környezetben tud megtörténni, ahol a résztvevők nemcsak megosztják saját értelmezéseiket, de az értelmezések össze is tudnak kapcsolódni. A szereplők között kialakuló szubsztantív dialógus tudja eljuttatni a szereplőket oda, hogy megpillantsák és érzékelné tudják azt a komplexitást, amely a jelenségek mögött van, és amelynek addig csak egyes részleteit látták. Közös, strukturált megértés formálódik a rendszer egészéről, amely a problémákat termeli.²⁹ Ilyen párbeszéd teremtheti meg a „valóság közös mentális térképét”,³⁰ amely azután a rendszer tudatos változtatásának is alapfeltétele. A párbeszédben ugyanis nemcsak a gondolatok kapcsolódnak össze közös mentális térképpé, hanem a résztvevők közötti kapcsolat is formálódik. Ez a kapcsolat energiaforrás, és a közös mentális térkép mellett a koordinált cselekvés másik, elengedhetetlen alapja.³¹ Senge ezt úgy foglalta össze, hogy „a gondolkodás harmonizálása alapozza meg a cselekvésben való összekapcsolódást.”

5. A FESZÍTETT GUBANC ALKALMAZÁSA

5.1. Egy történet a feszített gubanc erejéről

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézetében 2013 óta folyik integritástanácsadó szakirányú képzés, ahol a közigazgatási szervezetekben tevékenykedő integritástanácsadók szerezhetnek képesítést. Amikor ezt a cikket írom, ennek a képzésnek a szakirányvezetője vagyok. Az integritás tanácsadók feladata a hivatali vezető támogatása az integritásfejlesztés és korrupciómegelőzés területén. Mivel a képzés az integritás tanácsadói szerep kialakításával párhuzamosan indult és fejlődött, komoly szakmai kihívást jelentett egy ennyire új és komplex tevékenységhez nemcsak tananyagot, de módszereket is alkotni. Azért, hogy az oktatókkal ne csak oktassuk, hanem mi is gyakoroljuk a komplex megközelítést, évek óta oktatói műhelyek során próbáljuk a különböző szakmai területekről érkezett oktatók szakmai világlátását, korrupció- és integritásértelmezéseit, valamint tananyagait közelebb hozni és integrálni. Hihetetlen távolról indultunk és nagyon sokat közeledtünk egymás állás- és nézőpontjainak megértésében. Közös szakmai nyelv és alapvetések hiányában minden alkalom izgalmas volt, de nehéz is, mert sokszor értettük, sokszor meg félreértettük egymást, időnként összekapcsolódtak, időnként nagyokat ütköztek az álláspontok.

2016 nyarán a 7. műhelyünket a feszített gubanccal indítottuk. Felkerült a gubanc fotója a falra és vele együtt a kérdés, hogy ki milyen szálakat lát gubancban. Nem elméletek vagy szakmai álláspontok kifejtése volt a feladat, hanem felmerülő gondolatok, meglátások

²⁹ HEIJDEN, Kees van der: *Scenarios: The Art of Strategic Conversations*, 2nd. ed., John Wiley&Sons, West Sussex, 2005, 104.

³⁰ SENGE, Peter: *The Fifth Discipline*, Century Business, London, 1994.

³¹ HEIJDEN: *i. m.*, 77.

megosztása. Megengedett volt a szabad asszociáció, érzetek, értelmezések megosztása és mások gondolatának továbbfűzése is. Ez egy olyan kérdés volt, amely mindenki közreműködéséhez hasonló teret adott, és nyitottá tette a résztvevőket egymás iránt. A mintegy egy órás gyakorlattal technikai értelemben nem oldottunk meg semmit. Nem is próbáltunk megegyezni egy közös korrupciódefinícióban, se abban, hogy melyik a legfontosabb forrás vagy hatás. Nem volt erre szükség, mert fontosabb volt az, hogy a megfogalmazott gondolatokon keresztül meglátásaink közeledtek és értelmezéseink összekapcsolódtak. Mindenki számára érezhető volt, hogy vannak közös és különböző perspektívák, és mindegyik hozzátesz az egészhez valamit. Olyan tér formálódott, amelybe mindannyian megérkeztünk és egymáshoz kapcsolódva tudtunk tovább dolgozni. A gubancról indult párbeszéd egy órája nem volt kidobott idő. Bár így egy órával később jutottunk el az első konkrét tananyagtervezési feladathoz, amiatt, hogy ekkorra már összekapcsolódtak a gondolataink és kialakult valamiféle közös alap, minden további kérdésben hatékonyabban tudtunk haladni.

5.2. A metafora lehetséges szerepe

A diszkurzív elméletekben a történeteknek fontos szerepe van, mert erős üzeneteket tudnak közvetíteni azzal, hogy értelmeznek, kiemelve azt, ami fontos és értékeket, morális tartalmakat is közvetítenek. Köztudott, hogy a narratív eszközök stratégiai céllal is alkalmazhatóak a fogalmak, értelmezések formálására és átalakítására. Az elmúlt években nemcsak a politikában, de a vezetésben, tanácsadásban is egyre fontosabb kompetenciává vált a storytelling és a narratívákkal történő tudatos befolyásolás.³²

A metafora, részben hasonló, és mégis más, mint a történet. A metafora lehet szintén erős, de mégis szabadabb, mert sokféle értelmezést enged. Sokféle kapcsolódás, értelmezés lehetséges. A metafora ereje abban is rejlik, hogy összekapcsolja a különböző reakciókat és reagálókat. Ezzel tud párbeszédet generálni olyan helyzetben is, ahol a kimunkált gondolatok összekapcsolódása nehézségekbe ütközne.

Olyan szervezeti helyzetekben, ahol nincs a résztvevők közötti megosztásnak és kölcsönös nyitott figyelemnek hagyománya, vagy a résztvevők kiinduló elképzelései, vagy szakmai zsargonjai egymás számára nehezen érthetők, különösen fontos, hogy legyen olyan erős folyamatindító eszköz, amely áttöri a szakmai és szocializációs gátakat. A feszített gubanc metafora eszköz lehet olyan párbeszéd indítására, amelyben egymás valóságába pillanthatunk be és akár közös értelmezéseket is alkothatunk a szervezet által megoldandó problémákról. A közös – vagy legalább közeledő – értelmezés az első lépés komplex jelenségek elemzésében és adekvát beavatkozások azonosításában.

³² DENNING, Stephen: *The Leader's Guide to Storytelling: Mastering the Art and Discipline of Business Narrative*, Jossey Bass, San Francisco, 2005.

6. ÖSSZEGRZÉS

A cikkben abból indultam ki, hogy bár a korrupció vitathatatlanul összetett jelenség, nem állnak rendelkezésre a jelenséget általánosan alkalmazható definíciókkal azonosító, és interdiszciplináris modellekkel megalapozott beavatkozási stratégiák. A pozitivista elméletek a korrupciós jelenségek egyes aspektusainak kezeléséhez adnak támogatást, de nem adnak ahhoz eligazítást, hogy melyik esetben melyik elmélet alkalmazandó. A poszt-pozitivisták megközelítés a narratívákon keresztül feltárható kontextuális valóság értelmezésére helyezi a hangsúlyt. Ahhoz ad segítséget, hogy egy adott közegbe milyen módon vezethetők be új fogalmak és működések úgy, hogy a közeg befogadja.

A cikk második részében először a feszített gubancról írtam. Pozitivisták megközelítésben a „feszített gubanc” egy koncepcionális keret, amely alkalmas a tárgyalt elméleti keretek összefoglaló rendszerezésére, és a jelenségek komplexitásának szemléltetésére. Poszt-pozitivisták nézőpontból a „feszített gubanc” egy metafora, amely a jelenségeket feltáró párbeszéd indítására és ezzel a szereplők és szakértők gondolkodásának összekötésére és tágitására alkalmas. Ebben a szemléletben a metafora egy eszköz, amely támogathatja azt a diskurzív folyamatot, amelyben egy lokális közegben közös „interkonceptuális” értelmezés formálódhat (konstruálódhat) és létrejöhet annak megragadása, hogy az integritást sértő jelenségek komplex okainak megváltoztatásához milyen folyamat és eszközök szükségesek.

A feszített gubanc számomra erős vizuális szimbólum. Amikor ugyanis a gubanc egy közösségben elkezd metaforaként működni, amihez a különböző szereplők értelmezései hozzátapadhatnak, az érzékelések széles spektruma válik megragadhatóvá az egymással kapcsolatban állók körében. Véleményem szerint ez a metafora az antikorrupciós és integritásfejlesztő gyakorlatban eszköz lehet ahhoz, hogy szubsztantív párbeszédet generáljunk egy adott közegben élő szereplők között arról, hogy ki-kik hogyan érzékeli a korrupciót, és a szervezeti integritást sértő jelenségeket és gyakorlatokat. A korrupcióértelmezésekről szóló párbeszéd azért lehet a jelenségegyüttes komplex megértésének és kezelésének kiindulópontja, mert nemcsak mélyíti a megértést, de kapcsolatot is teremt az értelmezések és szereplők között. Ez a kettős összekapcsolódás olyan energiaforrás a folyamathoz, amit a technikai elemzés nem produkál.

Az érvelés célja ebben a cikkben arra vonatkozott, hogy a pozitivisták technikai gyakorlat mellé fontos a poszt-pozitivisták megközelítés beemelése is az antikorrupciós és integritásfejlesztési tevékenységbe. Ugyanakkor ez a fókusz semmiképpen nem azt jelenti, hogy a pozitivisták modellek és módszerek ellen szerettem volna érvelni. Az általam vezetett integritás tanácsadói képzés is mindkét irányt oktatja, és tudatosan mindkét megközelítésbe bevezeti a szakembereket.³³ A cikkkel a céloom mindössze annyi volt, hogy arra hívjam fel a figyelmet, hogy anélkül, hogy a különböző megközelítéseket és értelmezéseket integráljuk, nagy a kockázata annak, hogy részleges technikai megoldásokkal próbálunk komplex problémákat kis hatásokkal és hatalmas (financiális, emocionális) költségekkel

³³ PALLAI: *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption*, i. m.

kezeln. Meggyőződésem, hogy szervezeti és szakmai párbeszéd és rendszergondolkodás két olyan elem, amelyre égető szükség van a szervezeti integritásfejlesztésben. És emellett két olyan elem, amelynek oktatása egyedivé teszi a Nemzeti Közsolgálati Egyetem integritásképzését a nemzetközi posztgraduális antikorrupciós képzési gyakorlatban is. A 2016-ban a magyar szabályozásba emelt integrált kockázatkezelési folyamat és az azt vezető munkacsoport talán potenciális teret adhat egy ilyenfajta alkotó munka indításának. Így a metaforát a szervezetekben különösen az integritás-tanácsadók figyelmébe ajánlom.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CHOUGH, Dolly – BAZERMAN, Max H. – BANJALI, Mahzarin R.: *Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest*, Harvard University, 2005. Forrás: http://pages.stern.nyu.edu/~dchugh/articles/2005_CMU.pdf (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)
2. DENNING, Stephen: *The Leader's Guide to Storytelling: Mastering the Art and Discipline of Business Narrative*, Jossey Bass, San Francisco, 2005.
3. DIAMOND, Larry: A Quarter-Century of Promoting Democracy, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, 2007, 118–120.
4. Szerk. FISCHER, Frank – GOTTWEIS, Herbert: *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, H. Duke UP, Durham–London, 2012.
5. de GRAAF, Gjalt – HUBERTS, L.: Portraying the Nature of Corruption. Using an Explorative Case-Study Design, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 4, 2008, 640–653.
6. de GRAAF, Gjalt: Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption, *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2007, 39–86.
7. de GRAAF, Gjalt – von MARAVIC, Patrick – WAGENAAR, Pieter: Constructing Corruption. In: Eds. de GRAAF, Gjalt – von MARAVIC Patrick – WAGENAAR, Pieter: *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption*, Leverkusen, Barbara Bundrich Publishers, 2010, 98–115.
8. de GRAAF, Gjalt – von MARAVIC Patrick – WAGENAAR, Pieter: *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption*, Leverkusen, Barbara Bundrich Publishers, 2010.
9. Szerk. GRAEFF, Peter – GRIEGER, Jürgen: *Was ist Korruption – Begriffe, Grundlagen und perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*, Nomos, Baden-Baden, 2012.
10. HAJER, Maarten: *The politics of Environmental Discourse*, Claderon Press, Oxford, 1995.
11. HEIJDEN, Kees van der: *Scenarios: The Art of Strategic Conversations*, 2nd. ed., John Wiley&Sons, West Sussex, 2005.
12. JANCICS, David: Interdisciplinary Perspectives on Corruption, *Sociology Compass*, Vol. 8, No. 4, 2014, 358–372. Forrás: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/soc4.12146> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)
13. KAHANE, Adam: *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening, and Creating New Realities*, Berrett-Koehler Publishers, 2007.
14. KLITGAARD, Robert: *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988.
15. MARQUETTE, Heather – PEIFFER, Caryn: *Corruption and Collective Action*, Developmental Leadership Program, University of Birmingham, 2015. Forrás: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/200622/> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)
16. MAZAR, Nina – AMIR, On – ARIELY, Dan: The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance, *Journal of Marketing Research*, Vol. 45, No. 6, 2008, 633–644. Forrás: <http://journals.ama.org/doi/abs/10.1509/jmkr.45.6.633> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)

17. MOROFF, Holger – SCHMIDT-PFISTER, Diana: Anti-corruption movements, mechanisms, and machines – an introduction, *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, May 2010, 89–98.
18. OLSON, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
19. PALLAI, Katalin: *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption*, Paper prepared for the Anticorruption Collective Action Conference, Basel, Switzerland, 21–22. October 2016.
20. PALLAI, Katalin: *The integrity development in corruption tolerant context in the post-truth world – a case study*, EGPA Conference, Milan, Italy, 30. August–September 2017.
21. PALLAI Katalin – SIKLAKI István: *Politológiai és pszichológiai elméletek a korrupció elemzéséhez*, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2017.
22. PERSSON, Anna – ROTHSTEIN, Bo – TEORELL, Jan: Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2012, 449–471. Forrás: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x> (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)
23. ROTHSTEIN, Bo: Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach, *Review of International Political Economy*, Vol. 18, No. 2, 228–250.
24. SAMPSON, Steven: The anti-corruption industry: from movement to institution, *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, May 2010, 261–278.
25. SENGE, Peter: *The Fifth Discipline*, Century Business, London, 1994.
26. SENGE, Peter – SCHARMER, C. Otto – JAROWSKI, Joseph – FLOWERS, Betty S.: *Presence: Human Purpose and the Field of the Future*, Random House, New York, 2004.
27. SHORE, Cris – HALLER, Dieter: *Corruption: Anthropological Perspectives*, (Antropology, Culture and Society), Pluto Press, London, 2005.
28. TÄNZLER, Dirk: *Cultures of Corruption. An Empirical Approach to Understanding of Crime and Culture*, Working Paper No. 3. University of Konstanz, Konstanz, 2007.
29. de VRIES, Michiel – SOBIS, Iwona: Increasing transparency is not always the panacea, *International Journal of Public Sector Management Intl Jnl Public Sec Management*, Vol. 29, No. 3, 2016, 255–270. Forrás: www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJPSM-11-2015-0197 (A letöltés ideje: 2016. 01. 26.)

Dr. Pallai Katalin PhD, (katalin@pallai.hu) egyetemi docens, 30 év oktatói tapasztalattal rendelkezik, amelyet magyar és külföldi egyetemi programokban szerzett. A rendszerváltás óta tanácsadóként és trénerként dolgozott itthon és külföldön, olyan szakértői csoportokat vezetve, amelyek városstratégiákat és belső szervezeti reformokat dolgoztak ki. Nemzetközi tevékenysége során az elmúlt 25 évben 14 országban végzett hasonló munkákat, tanítva és támogatva a helyi közszolgálatot és civil szervezeteket. Jelenleg érdeklődése középpontjában a szervezeti integritásfejlesztés oktatása és támogatása áll. (További információk: www.pallai.hu)

Zoltán Polgár

CIRCUMSTANCES OF THE DECISION MAKING, AND SOCIAL POLICY AND PSYCHOLOGICAL FACTORS OF CONDOMINIUMS DUE TO OWNERSHIP INITIATIVES

Zoltán Polgár, student, National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Doctoral School of Public Administration Sciences, polgar.zoltan@uni-nke.hu

Condominiums are the most common housing solutions in Hungary. Condominiums, as operational forms, allow the preservation of the proper technical condition of buildings. This operational form enables community decision in which we can also discover psychological and social psychological factors. Due to the high number of condominium communities, factors affecting community decisions, and the significance of those also affecting urban rehabilitation have to be examined. Condominium decisions involve information asymmetry, where owners are vulnerable to the elected representative of the condominium, and therefore the owners' ability to enforce their interests must be examined. The owners' informal and formal relations have a significant influence on the capacity to assert their own interests; psychological and social psychological factors can be highlighted from these relations, which can also change the individual's preferences. Besides the significant involvement, the justification for the topic is also supported by the interests of the owners.

KEYWORDS:

community decision-making, condominium, conflicts of interest of condominiums, conflict of interest, economic decision

1. PROLOGUE

In Hungary, condominiums have started to develop since 1924,¹ and reached their current form as they followed societal changes. The development of self-management² plays an important role in condominiums, which involves the emergence of conflicts. “Conflict develops when interdependent actors of a given case (individuals or groups) perceive that their actions or positions are incompatible. Their interdependence means they need to resolve the conflict because otherwise they would act against their own interests or values, or their interests/values would be violated.”³

As the quotation highlights, resolving the conflict is considered necessary by those involved, it is acceptable that for the conflict resolution the circumstances of the decisions and the social psychological and psychological factors affecting the decisions should be recognized. If circumstances and factors affecting the circumstances are known, the form of dispute resolution can be effectively chosen and the resolution of conflicts can become more permanent, as “risk perception of individual decision-makers of organizations is influenced by their personality traits, past experience and the circumstances of decision making.”⁴

2. THE CIRCUMSTANCES OF CONDOMINIUM DECISIONS

Decisions in condominiums are also influenced by the operation and legal background. According to the Tht. the following decision positions can be securely distinguished:

- Operational decisions:
 - decisions relating to foundation
 - decisions relating to change of operation
- Time-definable decisions:
 - may be postponed
 - cannot be delayed
- Types of decisions:
 - one-man decisions
 - commission decisions
 - decisions in accordance with the rules
 - participation-based decisions (owners)

¹ Hungarian Act XII of 1924 on Condominium property.

² Hungarian Act CXXXIII of 2003 on Condominiums (Tht.) 12 §.

³ PALLAI Katalin: *Kooperatív tárgyalás és konfliktuskezelés*, [Cooperative Negotiation and Conflict Management], 2013. Available: www.pallai.hu/ (Downloaded: 23.04.2017.)

⁴ BRAUNNÉ FÜLÖP Katalin: *Kockázatmegosztás a magán- és közszféra kapcsolatrendszerében*, [Risk Sharing in the Private and Public Relations System], 2011. Available: <http://ktk.pte.hu/sites/default/files/mellekletek/2014/07/Braunne%20Fulop%20Katalin%20-%20disszertacio.pdf/> (Downloaded : 23.04.2017.)

- personal participation
- based on votes sent in writing
- Subject of the decision:
 - expenditure
 - decisions on repairs, renovations
 - decisions on investment, maintenance, and development
 - decisions on personal payments
 - income
 - decisions on the collection of fees
 - decisions on other revenues
- Based on convocation:
 - decisions to be taken regularly under statutory regulations
 - decisions taken at the initiative of the owners

On the basis of decision-making, several legislations have to be taken into account, which have implications for the condominium decisions.⁵

From the above-described data, it is visible that more than one decision-making situation may occur. An important feature of condominium decisions is that the regulations of the Act on Condominiums (Tht.) enables to ascertain the elements of the proposed decision in advance, and eight days prior to participation-based decisions so that the owners can establish their position. In case of decisions that cannot be delayed (e.g. elimination of

⁵ Legislations: Hungarian Act XLV of 1991 on Metrology; Hungarian Act LXXVIII of 1993 on Certain Rules on the Lease of Apartments and Rooms and the Alienation Thereof; Hungarian Act CXVII of 1995 on Personal Income Tax (Szjt.); Hungarian Act CXIII of 1996 on Home Savings and Loan Associations; Hungarian Act LXXX of 1997 on the Eligibility for Social Security Benefits and Private Pensions and the Funding for these Services (Tbjtv.); Hungarian Act LXVI of 1998 on Healthcare Contributions (Ehotv.); Hungarian Act C of 2000 on Accounting (Sztv.); Hungarian Act CXXXIII of 2003 on Condominiums (Tht.); Hungarian Act XCII of 2003 on the Rules of Taxation (Artv.); Hungarian Act CXV of 2004 on Housing Cooperatives; Hungarian Act XVIII of 2005 on District Heating Services; Hungarian Act CXXVII of 2007 on Value Added Tax (Áfátörvény); Hungarian Act LXXXVI of 2007 on Electricity; Hungarian Act XL of 2008 on Natural Gas Supply; Hungarian Act CCIX of 2011 on Public Water Utility Service; Hungarian Act CLV of 2011 on Contributions to Vocational Training and Training Support; certain provisions of the Hungarian Act CLVI of 2011 on the Amendment of tax laws and other related regulations; Hungarian Act CLXVII of 2013 on the Amendment of certain Acts necessary for the implementation of the reduction of overhead expenses; Hungarian Act LIV of 2013 on the Enforcement of Utility Cost Reduction; Hungarian Act V of 2013 on Civil Code (Ptk.).

Government regulations/regulations: Government Decree 127/1991. (X. 9.) on the implementation of the Act on Metrology; Government Decree 215/1996. (XII. 23.) on the state support of precautionary savings for housing; Government Decree 253/1997. (XII. 20.) on the national requirements regarding town planning and construction; Government Decree 189/1998. (XI. 23.) on central heating and hot water services; Government Decree 224/2000. (XII. 19.) on the reporting and bookkeeping obligations of other organisations as provided in the Accounting Act; Government Decree 12/2001. (I. 31.) on state housing allowances; GKM Decree 78/2003. (XI. 27.) on the safety of children's playground; NGM Decree 11/2013. (III. 21.) on technical safety prescriptions related to gas connection pipelines, user equipment and site pipelines and related tasks of the authorities; Government Decree 181/2003. (XI. 5.) on guarantee commitments in connection with housing construction; NGM Decree 19/2012. (VII. 20.) on the technical safety inspection of gas connection pipes and user equipment.

a life-threatening risk), there are three days available for participants to make their decisions.

The most common type of decisions of condominiums are economic decisions made by people who are not familiar with the subject, so the information asymmetry significantly prevails. “Asymmetric information problems overwhelm the economy, but from the point of the consumer protection view, some cases of hidden information have proved to be important. Out of these, those in which the consumer typically does not have as much information of the characteristics of a product or service as the seller does, are outstanding.”⁶ In this case, the owners in the condominium are the consumers, while the elected representatives/representatives of the condominium is the seller.

Summing up, condominium decisions are mainly operational decisions that are rather complex, and decisions are subject to many legal regulations. Decisions have to be made by owners, where the skillset cannot be determined, and they cannot be expected to have full knowledge on the operation of condominiums. For this reason, information asymmetry develops that renders the owners vulnerable to the elected representative of the condominium. “Now those findings of behavioural economics are primarily concerning us that empirically prove that misleading and deceiving are realistic market opportunities.”⁷

3. THE SOCIAL PSYCHOLOGICAL AND PSYCHOLOGICAL FACTORS OF CONDOMINIUM DECISIONS AT THE INITIATIVE OF THE OWNERS

3.1. *The social psychological and psychological factors of condominium decisions*

“The direction of the development of certain residential areas in Budapest, the physical and social de- and appreciation, and the reasons behind these processes was the subject of several studies in the last decade, but we cannot say that we have exhaustive knowledge of the subject [...]. The transformation of the living environment due to social polarization and spatial segregation is becoming ever larger and its multiplayer characteristics makes it almost impossible to ease or suppress its negative effects.”⁸

The above quotation also highlights the importance of dealing with processes in condominiums, and it is worth examining how the community interacts with the owner’s beliefs, emotions, and behaviours, including the impacts that will determine the later decisions. “By individuals being concentrated in communities that are managed privately, they adopt their own rules, practically they are choosing a common identity and

⁶ VINCZE János: Miért és mitől védjük a fogyasztókat? [Why and from What Do We Protect the Consumers?], *Közgazdasági Szemle*, Vol. 57, 2010, 727–752.

⁷ VINCZE: *op. cit.*, 729.

⁸ FÖLDI Zsuzsa: A Coleman-modell alkalmazása a lakókörnyezeti kutatásokban, [The Use of Coleman’s Model in Residential Research], *Tér és Társadalom*, Vol. 18, No. 1, 2004, 43–58.

destiny without the central role of the state.”⁹ The condominium environment that affects individuals is best observed in the system of authorization, as the owners may request or give authorization so their interests could be represented at the general meeting, which raises the question of how rationally the individual can decide in a crowd. Jawwad Noor points out¹⁰ that individuals make their economic choices based on a non-permanent preference order, and they can also create a preference sequence that is not optimal.

Accordingly, it can be concluded that condominium decisions do not always reflect the optimal preference order. The decisions are influenced by the opinions of the other owners, the will of the more active owners may more often prevail, simply because they tell their opinions more often and to more people, and because of their activity they can have more authority than others, and conformism may also appear.

Following Pallai,¹¹ we can distinguish conflicts of interest and grievance. Accordingly, conflicts of interest and grievance can occur in condominiums. For example, the conflicts of interest in a condominium include rational debates arising from the usability of common areas. Condominium conflicts may arise from bad relationships among residents, or intentional harm (e.g. defamation). The nature of a grievance conflict is that one party is the victim and the other party is the perpetrator.

Summing up, condominium decisions can be traced back to social psychological and psychological reasons. In most cases, the owners initiate the convening of decision-making forums to solve some kind of harm. The grievances can be rationally manageable conflicts of interest, or non-rational grievance conflicts.

“The history of groups, differences in their values and identities, their prejudices, their local power relations, the anomalies of the public administration system, and many other – relatively constant – stressing factors may be behind such conflicts and can contribute to the intensification of those. Those involved, usually talk about a conflict event, which is just the tip of the iceberg. The context, that is, what’s under water, basically determines whether a given conflict can be treated with a short process that focuses on the particular event.”¹² Conformity can result in acquiescence in a decision.

⁹ GYORGYOVICHNÉ KOLTAY Elvira: Magán-önkormányzás Magyarországon. A magán-önkormányzás vizsgálata a hazai lakóparkok példáján keresztül, [Self-government in Hungary. Examining self-government through the example of condominiums], In: KONCZ István, SZOVA Ilona eds.: „Együtt a biztosabb tudományos karrierért, a jövőtervezésért”, [Together for a more secure academic career, for future planning], Professzorok az Európai Magyarországi Egyesület, Budapest, 2013.

¹⁰ NOOR, Jawwad: *Commitment and Self-Control*, 2005. Available: <http://econwpa.repec.org/eps/mic/papers/0509/0509008.pdf> (Downloaded: 23.04.2017.)

¹¹ PALLAI Katalin: Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára, [Participation Procedures for Dealing with Settlement and Community Disputes and Conflicts – Proposal for a Consistent Terminology], *Magyar Közigazgatás*, Vol. 62, No. 1, 2012.

¹² PALLAI: *op. cit.*, 9.

3.2. Condominium decisions at the initiative of the owners

Decisions on ownership initiatives apply to cases of mandatory convocation of the general meeting. The Tht. 35 § (2) states this, but also such cases¹³ where the convocation of the annual general meeting does not happen due to the negligence of the Condominium Board President or the Chair of the Syndicate.¹⁴ From the point of view of the topic under consideration, the decisions made at the initiative of the owners and the preparation of the decisions are relevant.

In this case, the owners' decisions must be submitted to the general meeting by the joint representative. According to the Tht. the following documents are required to prepare the owners' decision:

- list of items on the agenda
- the designation of the cause of the general meeting
- proposals for the general meeting resolution

The request must be sent in writing to the joint representative. The joint representative shall convene a general meeting within 30 days of receipt. If the Joint Representation fails to fulfil this obligation, the elected Audit Committee shall take action within 15 days. If the Audit Committee does not take action either, then the initiating owner or another owner authorized by the initiating owner shall be entitled to act. The Budapest–Capital Regional Court stated that it is not enough to convene a general meeting to discuss the items on the agenda, if the agenda items are not discussed, then the desired legal effect will not be affected by the legal regulation.¹⁵

It is important to mention that the regulation mentions the documents to be attached to the initiative during the preparation of the decision, but does not provide any formal guidance that may be a basis for psychological pressure.

Summing up, the relevant legislation defines the scope of the documents to be submitted, but no formal guidance is included. Lack of formal guidance can make the initiating owner apprehensive and set back the decision process. At the same time, this gives freedom and by referring to formal errors the decision-making process cannot be stopped. The regulation does not determine the expenses, so the initiating owner may have to finance the tasks related to the decision-making process, which can be seriously dissuasive.

3.3. Tasks to be addressed regarding the owner initiative

As discussed in the previous chapter, the owner/owners initiating the general meeting must collect the support of 1/10 of the ownership share, compile the agenda, the proposals

¹³ Cases referred to in Tht. 51. § (1) d. and Tht. 35. § (1).

¹⁴ Hereinafter together: joint representative.

¹⁵ FB 53.Pf.633.344/2010/4.

for decisions and designate the cause. Fulfilling the conditions is not so easy, and with the increase in the ownership share – the more residents a condominium has – the more difficult or more complicated the gathering of the required share of ownership will be. This already raises the possibility that mistakes can be made when collecting support, as in a larger house it is not certain that everyone knows everyone, or that they are up to date with the property rights. In Table 1 I summarize the conditions for making a decision.

Table 1 • Decision preparatory tasks at the owners' initiative

Condition	Responsible for performing
Designation of the cause	Initiating owner
Gathering owners with 1/10 of the ownership share	Initiating owner
Defining the agenda	Initiating owner
Wording of the proposal for a general meeting resolution	Initiating owner

Source: Compiled by the author

There is no guidance on the fulfilment of these tasks in the relevant legislation, so the assessment of the formal requirements may differ. This may also cause a new psychic test to the initiating owner or the executive officer, as they must undertake different types of confrontation with both groups and individuals.

Another major disincentive may be the issue of financing, as the owner, in case the elected representatives of the condominium do not take action, must convene the general meeting at the expense of own resources. This can be significant in condominiums with a larger share of ownership, since it is likely that the venue of the meeting for smaller condominiums will be easier to assure. Another significant source of conflict is the resistance of the joint representative, as information asymmetry suggests that the attitude of a joint representative can legitimize processes or undermine the confidence of the owners. Such a case may occur when the dismissal of a joint representative is subject to decision.

The disincentives are shown in Table 2.

Table 2 • Decision preparatory tasks at the owners' initiative

Condition	Responsible for performing	Disincentive
Designation of the cause	Initiating owner	The judgement of how local or global the issues are, is subjective.
Gathering owners with 1/10 of the ownership share	Initiating owner	The form of the signature sheets is not specified, the list of owners is unavailable, the portions of the ownership shares increases the complexity.

Condition	Responsible for performing	Disincentive
Defining the agenda	Initiating owner	the owners are not always familiar with the law, thus the interpretation of the wording is not always the same, formal requirements may be missing
Wording of the proposal for a general meeting resolution	Initiating owner	The formal requirements of the proposals for the resolutions may be missing, their formulation is not simple.

Source: Compiled by the author

If the decision-preparatory work is over, then the general meeting must be convened as required by the legislation. The law calls such convened meetings extraordinary general meeting. The extraordinary general meetings shall be subject to the statutory provisions described for the annual reporting general meeting.

Summing up, the major tasks of the owners' decision preparation are difficult to fulfil without experience, which can partially save the condominium from unfounded meetings, but may also set back the owners' self-determination. The lack of formal support can discourage the owners and thus the decision preparation may fall short. Formal support can help avoid disputes over interpretation. The non-transparent data of ownership shares further complicates the implementation of the initiative, but the protection of property shares can be justified in terms of data protection.

4. SUMMARY AND CONCLUSIONS

4.1. Summary

Condominium decisions are mainly operational decisions that are complex, and decisions are regulated by a variety of legislations. The decision making process must be carried out by the initiating owner, but decisions must be made by the owners.

In most cases, the owners initiate the convening of decision-making forums to solve some kind of harm. The grievances can be rationally manageable conflicts of interest, or non-rational grievance conflicts. The relevant legislations define the scope of documents to be submitted but do not include any formal guidance that leads to additional incidental conflicts.

It is difficult to fulfil the major tasks of the owners' decision preparation without experience, which can partially save the condominium from unfounded meetings, but may also set back the owners' self-determination.

4.2. Conclusions

Ownership decisions can be influenced by the following factors, which can result from both group pressure and individual habit. Clarifying the legal frameworks, examining the interests of the owner and that of the community group can further help achieve the desired legal effects and reduce conflicts. Knowledge of decision-making mechanisms also entails the possibility of more effective measures of the administrative bodies, which helps in the rehabilitation of the city and the preservation of existing results.

Factors of the most affecting ownership decisions:

- conformity: belonging to groups, group norms enables opinion leaders to set the tone, which can suppress the individual’s personal interests, that could lead to a later conflict
- fear: in case of condominium decisions, fear of the group’s criticism, fear of exclusion
- insecurity: a “What if I am not right?” feeling may overwhelm the initiating owner, and the lack of formal guidance together with the information asymmetry can render the initiative impossible to implement
- financial issues: financing a condominium is through joint representation, if it has not been given, or the joint representation is not interested in making a decision, the initiating party finds itself in a position to finance the decision-making process at its own expense, that is in itself a major disincentive
- personal experience and knowledge: if there is insufficient information or practical knowledge, the initiator may easily create insecurity and fear, or develop stubbornness, which also does not serve the decision processes of the condominium.

REFERENCES

1. BRAUNNÉ FÜLÖP Katalin: *Kockázatmegosztás a magán- és közszféra kapcsolatrendszerében*, [Risk Sharing in the Private and Public Relations System], 2011. Available: <http://ktk.pte.hu/sites/default/files/mellekletek/2014/07/Braunne%20Fulop%20Katalin%20-%20disszertacio.pdf/> (Downloaded : 23.04.2017.)
2. FÖLDI Zsuzsa: A Coleman-modell alkalmazása a lakókörnyezeti kutatásokban, [The Use of Coleman's Model in Residential Research], *Tér és Társadalom*, Vol. 18, No. 1, 2004, 43–58.
3. GYORGYOVICHNÉ KOLTAY Elvira: Magán-önkormányzás Magyarországon. A magán-önkormányzás vizsgálata a hazai lakóparkok példáján keresztül, [Self-government in Hungary. Examining self-government through the example of condominiums], In: KONCZ István, SZOVA Ilona eds.: „Együtt a biztosabb tudományos karrierért, a jövőtervezésért”, [Together for a more secure academic career, for future planning], Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, Budapest, 2013.
4. NOOR, Jawwad: *Commitment and Self-Control*, 2005, Source: <http://econwpa.repec.org/eps/mic/papers/0509/0509008.pdf> (2017. 04. 23.)
5. PALLAI Katalin: *Kooperatív tárgyalás és konfliktuskezelés*, [Cooperative Negotiation and Conflict Management], 2013. Available: www.pallai.hu/ (Downloaded: 23.04.2017.)
6. PALLAI Katalin: Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára, [Participation Procedures for Dealing with Settlement and Community Disputes and Conflicts – Proposal for a Consistent Terminology], *Magyar Közigazgatás*, Vol. 62, No. 1, 2012, 77–90.
7. VINCZE János: Miért és mitől védjük a fogyasztókat? [Why and from What Do We Protect the Consumers?], *Közgazdasági Szemle*, Vol. 57, 2010, 727–752.

Zoltán Polgár (polgar.zoltan@uni-nke.hu) is a Certified Economist, who has been working with condominiums since 2008. During his professional work, he has gained considerable experience in financing condominiums and condominium management. He worked for several years in both public and multinational environments.

Csilla Herendy

HOW TO RESEARCH WEBSITE USABILITY AND USER EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION WEBSITES?

Csilla Herendy PhD, Adjunct Lecturer, Senior UX Researcher, Trainer, National University of Public Service, University of Pécs, herendy.csilla@uni-nke.hu

The users (citizens) need well designed, easy-to-use and usable websites, but in most countries they have difficulties orienting and using public administration websites. This paper tries to unfold the possible basics of the problem. Some available and tried testing methods are presented, which are useful for testing the websites. Case studies are also shown from the field of public administration, which are based on the author's academic research conducted in Bologna, Italy (2010) and in Hungary (continuously since 2009); these were tested with different testing methods. The examples presented in this study show that the websites of the government and the city governments do not work without systematic user testing, particularly the investigation of the mental models.

This paper is based on the author's presentation at NKE-WUD 2015 conference in Budapest.¹

KEYWORDS:

card sorting test, mental model, eye-tracking research, paper prototyping, online focus-group, testing methods, website usability

¹ Available: http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke-wud2015_herendy-csilla-ppt.original.pdf
(Downloaded: 11.02.2018.)

1. INTRODUCTION

It is a basic phenomenon that clients/citizens need well designed, easy-to-use and usable websites. It is also observed that the citizens often do not like to use websites of the public administration sector because their surface is complicated, hard to understand and sometimes neglect actual user expectations and needs.

Typical user problems are the following: they do not understand the public administration and legal phrases that are used there, they do not see the structure (information architecture) of the website, and the logical relations between topics.

The sites are *often not stylish*, and unfortunately absolutely not cool. Just think of the welcoming words of the mayors, or the excessive amount of unnecessary information on the main pages, which do not reflect the users' needs. The main pages often give outdated information and do not reflect the users' real information needs.

Flash intros are also sometimes used, which is a problem for users whose browsers cannot download the flash – they cannot even enter the webpage. Responsible designs are also rarely used, which means mobile-friendly versions are also not available. The mobile-friendly versions are particularly important because the majority of the user population is young and they meet websites first on mobiles.

As a result, *users have difficulties navigating on given sites*, they soon lose their patience, and it often happens that they rather choose personal, instead of electronic, administration, which does not help the spread of e-government.

There are some reasons for the problem, e.g. the obsolete design strategies, which neglect the users' point of view and reflect the mental models of the officials. The development method is also often outdated: it starts with beautiful design in Photoshop/jpeg pictures and the content must be adjusted to it; otherwise the design will be subsequently modified again and again. The sites are tested rarely and/or in the wrong way.

This can happen because of the lack of experienced professionals (the site is developed in-house by IT developers) and because of harmful development practices.

Another problem is that the content, wording and structure of the site reflects the mental models of the officials and there is a mismatch between the mental models of the citizens and the website owner (employee in public administration/programmers).

1.1. Definition of usability and ISO-standards²

Usability means making products and systems easier to use, and matching them more closely to the user needs and requirements.

The international standard, ISO 9241-11, provides guidance on usability and defines it as: “The extent to which a product can be used by specified users to achieve specified goals with effectiveness, efficiency and satisfaction in a specified context of use.”

Usability is about:

- *Effectiveness* – can users complete tasks, achieve goals with the product, i.e. do what they want to do?
- *Efficiency* – how much effort do users require to do this? (Often measured in time.)
- *Satisfaction* – what do users think about the products’ ease of use? ...which are affected by:
 - *The users* – who is using the product? e.g. are they highly trained and experienced users, or novices?
 - *Their goals* – what are the users trying to do with the product – does it support what they want to do with it?
 - *The usage situation* (or ‘context of use’) – where and how is the product being used?

“There isn’t actually an international standard for UX design, but there is an international standard that includes concepts like human-centred design, usability, accessibility, and the measurement of user satisfaction. This standard aligns directly with the goal of UX practitioners.”³ The title of the “UX” standard is *ISO 9241 Ergonomics of Human-System Interaction*. The ISO part of the name means it is from the *International Organization for Standardization* and applicable worldwide, which is the network of over 160 national standards bodies. It is by far the largest and most collaborative standards body in the world, having created nearly 20,000 standards to date.

ISO Standards related to usability can be categorized as primarily concerned with:

- The use of the product (effectiveness, efficiency and satisfaction in a particular context of use);
- the user interface and interaction;
- the process used to develop the product, and the capability of an organization to apply user centered design.

All of them can be useful at the website development process, especially because usually there are no specified laws in countries about the usability of public administration’s websites.

² Available: www.usabilitynet.org/management/b_what.htm and www.usabilitynet.org/tools/r_international.htm (Downloaded: 11.02.2018.)

³ Available: www.uxbooth.com/articles/what-on-earth-is-iso-9241/ (Downloaded: 11.02.2018.)

1.2. What is a Mental Model?

“The first person to talk about mental models was K.J.W. Craik in his 1943 book, *The Nature of Explanation*.⁴ After its publication, the concept of the book was dormant for many years, until the 1980s when the term reappeared. In the 80’s, there were two books published with the title *Mental Models*.⁵ Susan M. Weinschenk wrote that – since that time (since the 80’s) – there are many definitions for mental models that have been around for at least 25 years.

One of Weinschenk’s favourites is from Susan Carey’s 1986 journal article, *Cognitive Science and Science Education* which states: “A mental model represents a person’s thought process for how something works (i.e. a person’s understanding of the surrounding world). Mental models are based on incomplete facts, past experiences, and even intuitive perceptions. They help shape actions and behaviour, influence what people pay attention to in complicated situations, and define how people approach and solve problems.”⁶

The importance of mental models is highlighted by various studies such as Indi Young’s *Mental Models*: “Mental models give you a deep understanding of people’s motivations and thought processes along with the emotional and philosophical landscape in which they are operating”⁷ or Don Norman: “A mental model is what the user believes about the system at hand.” He empathizes, that “mental model is based on belief, not facts, it is based on their predictions about the system and a mental model is internal to each user’s brain, and different users might construct different mental models of the same user interface”. He added, “one of usability’s big dilemmas is the common gap between designers’ and users’ mental models. Because designers know too much, they form wonderful mental models of their own creations, leading them to believe that each feature is easy to understand. Users’ mental models of the UI are likely to be somewhat more deficient, making them more likely to make mistakes and find the design much more difficult to use”.⁸

People always have mental models, but they are different. People create mental models very quickly and change them very quickly. Yet it is important to *research these models*. The aim of the research is to understand people’s (e.g. the target audience’s) mental models.

⁴ CRAIK, Kenneth: *The Nature of Explanation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967. Available: www.amazon.com/dp/0521094453/ref=cm_sw_su_dp (Downloaded: 11.02.2018.)

⁵ WEINSCHENK, Susan, Ph.D.: *The Secret to Designing an Intuitive UX: Match the Mental Model to the Conceptual Model. Psychological concepts underlying good user experience and usability*. Available: <https://uxmag.com/articles/the-secret-to-designing-an-intuitive-user-experience> (Downloaded: 11.02.2018.)

⁶ WEINSCHENK, Susan, Ph.D.: *100 Things Every Designer Needs to Know About People*, New Riders, 2011, 72.

⁷ YOUNG, Indi: *Mental Models*, Rosenfeld Media, 2008, 2.

⁸ NIELSEN, Jacob: *Mental Models*. Available: www.nngroup.com/articles/mental-models/ (Downloaded: 11.03.2018.)

1.3. How could we make it better?

If the website's strategy is based on research, the website will meet the needs of the citizens. Research helps align the needs of people with the mandate of the organization. While research helps drive strategy, it is important to note that most people do not know how to articulate what they actually need. To quote Henry Ford: "If I asked people what they wanted, they would have said a faster horse." That is the reason why the organization needs to conduct different research studies, to clarify the users' thinking (mental models) and find the underlying needs and motivations that prompt participants to propose certain features, functions or approaches.

If the public administration gets to know better the citizens' mental models and use them as the basis for its websites, the people will more likely use it. This in turn helps the spread of e-administration, with all its advantages.

There are some *useful research methods*, which can be helpful while gathering information about the user's mental models. Some widely used methods for gathering information are the card sorting test (open card sorting, closed card sorting), focus groups, interviews, surveys, questionnaires, participatory design or usability testing. Although these methods are usually helpful for *accessing mental models*, there are some limitations to isolating and studying mental models. The researcher should choose the one which fits to the actual goals.

2. METHODS AND MATERIALS

There are *several methods* during the website development process that helps understand the user's need, creating understandable information architecture, which fits the user's need, and testing the actual surface. In order to avoid UX-fails – badly usable website, incomprehensible or confused information architecture etc. – there are a whole bunch of research techniques which can be used throughout the whole development process.

There are some technics in the table (Table 1) below, which can be used at the proper stage of the development process. Only the name, strengths and weaknesses of them are collected and listed, but the author expounds three methods in detail later on.

Table 1 • Table of UX Techniques

Technique	Strengths	Weaknesses
Analytics	<ul style="list-style-type: none"> - Quick way to determine areas of interest in the way users interact with existing products. - Enables you to focus other research efforts. 	<ul style="list-style-type: none"> - If you have no data you cannot use analytics. - If there is a very limited budget, analytics can prove expensive. - You can discover the “what’s happening” but not “why it’s happening”.
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> - Very useful in highly competitive markets. - Can help you quickly become familiar with a new industry or sector. 	<ul style="list-style-type: none"> - Time consuming and may interfere with short deadlines. - May offer little value if you are already familiar with the industry or sector.
Contextual research	<ul style="list-style-type: none"> - The best way to determine how users behave in their own environment. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cost and time intensive and will not suit projects with low budgets and/or tight deadlines.
Customer experience mapping	<ul style="list-style-type: none"> - It lets you quickly see when a product fails to meet user expectations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cost and time intensive in some cases – a lot of research required to be effective.
Expert reviews	<ul style="list-style-type: none"> - Quick, cheap technique to get a high level understanding of an existing product’s issues. 	<ul style="list-style-type: none"> - Does not provide any deep insight into the users.
Guerrilla usability tests	<ul style="list-style-type: none"> - Good low budget solution to get users interacting with the design. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poor solution if you want to involve clients in user testing. - Very specific and may miss broader issues.
Ideation workshops	<ul style="list-style-type: none"> - Develops a shared project vision for UX. - Brings input from all affected parties early in the process. 	<ul style="list-style-type: none"> - If a client prefers to be “hands off” they may not want to participate.
Information architecture	<ul style="list-style-type: none"> - Must be done for all projects in some form. 	<ul style="list-style-type: none"> - Scope of work varies significantly with the complexity of a project.
Lab usability tests	<ul style="list-style-type: none"> - Gets client input into usability tests. - Allows you to keenly observe users. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expensive and will not be good for a small budget. - The act of creating an artificial environment may influence outputs.

Technique	Strengths	Weaknesses
Paper prototyping	<ul style="list-style-type: none"> – Allows you to test a product thoroughly prior to production. – Creates quality inputs for user testing. 	<ul style="list-style-type: none"> – Expensive and time consuming – not good for small budgets or tight deadlines. – Overly complex prototypes may require significant adjustments.
Requirements, planning, workshops	<ul style="list-style-type: none"> – The best way to understand highly complex projects, clients and teams. 	<ul style="list-style-type: none"> – Heavy resource requirements and may not be useful for small budget/tight deadline projects.
Sketching	<ul style="list-style-type: none"> – Cheap and effective for getting quick feedback on ideas. 	<ul style="list-style-type: none"> – May not be well received by clients if they are used to seeing higher quality work during the design phase.
Stakeholder interviews	<ul style="list-style-type: none"> – Good for getting input from key figures on a project. – Good for developing a thorough project understanding. 	<ul style="list-style-type: none"> – Time consuming and may be inappropriate for tight deadlines. – Bad for making decisions on design – too limited scope of input.
Surveys	<ul style="list-style-type: none"> – Collecting lots of information quickly. – Gathers both qualitative and quantitative data. 	<ul style="list-style-type: none"> – Data may be flawed. – Analytical efforts can be time consuming and expensive.
Task modelling	<ul style="list-style-type: none"> – Gives a high degree of confidence in the UX. – Gives strong insight into the process at the user level. 	<ul style="list-style-type: none"> – Can be expensive and time consuming.
User journeys	<ul style="list-style-type: none"> – Great for simplifying processes for the user. – Ensures all essential tasks will be completed. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pointless for single-step tasks.
User personas	<ul style="list-style-type: none"> – Models a generic user to give all project members insight into user expectations. – Develops a greater level of user understanding during development. 	<ul style="list-style-type: none"> – Should not be used as a substitute for contact with real users.
Wireframes	<ul style="list-style-type: none"> – Offers a deeper level of insight into design with users than sketching. – Helps develop a clear understanding of project direction with users and clients. 	<ul style="list-style-type: none"> – Limited use in highly complex products where prototyping may be essential.

Source: International Design Foundation. www.interaction-design.org/courses/user-research-methods-and-best-practices

2.1. Interviews

It is always useful to start the whole design process with *interviews* with *stakeholders of the project*. External and internal stakeholders should be also identified. A stakeholder can be anybody with influence to cover the project, e.g. people who are working at the organization, civil servants, citizens, NGO's etc. It is also important to identify UX stakeholders of the project, e.g. UX researchers, UX leads, designers, users. The number of interviews depends on the project budget.

2.2. Card sorting test

“Bad information architecture causes the majority of outright user failures”⁹ and the biggest challenge of the website-developing process is creating useful, clear and easily understandable information architecture.

There is a very simple testing method which can help create the information architecture of the website. The basic idea of it sounds very simple: “... write content ideas on index cards and ask people to make groups out of them”¹⁰.

Basically there are two types of card sorting test, *open* and *closed*. We can ask people to sort the cards (content) into piles according to what is similar and later on name the groups they make. This is called *open card sorting test*.

We can decide to give people cards and a set of categories and ask them to sort cards into the predetermined categories, this is called *closed card sorting test*.¹¹ After the test, the researcher should record the results, analyse the outcome and use them.

⁹ NIELSEN, Jacob: *Top 10 Information Architecture (IA) Mistakes*, May 11, 2009. Available: www.nngroup.com/articles/top-10-ia-mistakes/ (Downloaded: 11.02.2018.)

¹⁰ SPENCER, Donna: *Card Sorting: Designing Usable Categories*, Rosenfeld, Brooklyn, New York, 2009, 5.

¹¹ Ibid. 7.



Figure 1 • *Closed card-sorting test in progress*

Source: <https://twitter.com/kellyoshea>

2.3. Paper prototyping research

Paper prototyping is a simple and very cost friendly research method, which involves simple hand drawn sketches of interfaces. “It can be applied during the initial stages of development before any graphic or programming work is undertaken.”¹²

The test session requires not only sketched interfaces and test subjects, but a *human computer* too, who is responsible for acting as the computer when the participants interact with the paper screens. The advantages of the technique are: it is time efficient, cost-friendly and available for everyone. But the biggest advantage is that users are more likely to give you honest feedback if they can see and use a hand drawn picture which indicates that you did not invest too much energy of work in a prototype.¹³ That is the reason why it is better to use very simple pictures at the early stage of the design process. Moreover, the testing material is easy to change with an eraser and pencil.

Mock-ups, wireframes and (paper) prototypes can also be used to demonstrate and test the product’s functionality.

¹² Available: <http://ergomania.eu/paper-prototype-fidelity/> (Downloaded: 11.02.2018.)

¹³ Available: http://real-j.mtak.hu/5606/1/JelKep_2011_1.pdf (Downloaded: 11.02.2018.)

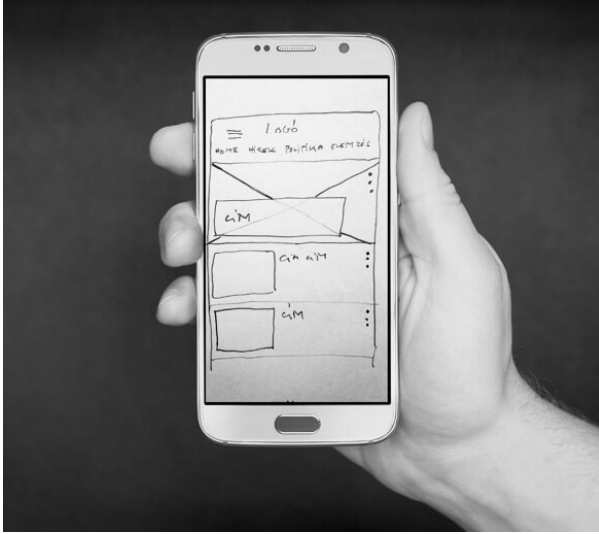


Figure 2 • Paper prototype on mobile

Source: Picture by Csilla Herendy at <http://ergomania.eu/paper-prototype-fidelity/>

3. SOME BEST AND INSTRUCTIVE PRACTICES

In this chapter the author presents some of the public administration websites the development of which were based – at least partly – on the users’ needs, habits and thinking. Among the design process, their developers have gathered client requirements, conducted online survey research, analysed user statistics and carried out card sorting tests. These methods are more and more used on a daily level in the business world, while they are less frequently used with public administration portals. Instructive practices are also presented, which neglected the users’ need.

3.1. *Kormany.hu* where testing is a budgetary question

Dániel Kapi-Szabó from kormany.hu informed the author about the website development process of kormany.hu in 2016. It was said that the design of the page started in 2010, and it was activated in 2011. The main *aim of the page* was to replace the earlier structure, divided into ministries, with a homogeneous surface where the citizens can find all information materials and news, as well as everything regulated by law. He considered this solution both cost-efficient and user-friendly. The target group of the page is all Hungarian citizens.

About the development process, Kapi-Szabó said that they designed the structure first, simultaneously with the graphic design. The necessary developments were completed while uploading the first contents – “as usual”. Members of the target group were not included in the

development process; the page was continuously tested by the editors of kormany.hu during the developmental stage (frontend and CMS system). This way of testing is not recommended because the mental models of citizens are different from the mental models of the editors of kormany.hu. Even after the start, the page ran in Beta version for several months.

As to the question about testing with the users, Kapi-Szabó said “a full pilot cannot be conceived for such a complex administrative surface where we continuously get new needs and functions to integrate into it. In a technical sense, the support professionals test and manage the page and the CMS system separately from the functioning surface”. “The editors of the page are faced continuously with new challenges by the changes in technology and web design; [...] they try to be up to them, but the present big challenges, i.e. responsively, involve budgetary decisions”, explained Kapi-Szabó.



Figure 3 • Website of the Government of Hungary

Source: www.kormany.hu, March 2016

3.2. Budapest, website of the 13th District: innovative development and testing methods, time standing result: www.budapest13.hu

The author researched the preparation of the site in 2010. The observed design methods were outstandingly innovative among the districts of Budapest at the time.

Redesign of the older site was taken up in 2009. A purpose articulated during the redesign was to have the most often searched functions on the main page, highlighted by topics (thematic directory), possibly using the names by which they are searched by the users. This was not a typical practice in Hungary then, nor is today, so it was necessary to get to know the needs of the users.

Before the redesign, they assessed the most popular content of the existing site. The goals were the following: to explore the most popular content, to get to know the typical user behaviour, to learn which are the typical searches and to identify the best way to phrase the highlighted themes so that they are unanimously identifiable by the users.

The following methods were used:

1. Analysis:

Connected to the analysis results, the most popular content were office hours, contact details, and institutions in the district.

Most district residents turned out to be visiting with the aim of settling some affair, and typical visits were short and to the point.

2. Google statistics:

The most popular search words were researched and the results were: office documents, jobs, contact information, driver’s license, management, ID.

3. Online survey research:

In this research the users were asked to tell the goal of their visit in their own words.



Figure 4 • Website of Budapest, 13th District
Source: www.budapest13.hu, September 2013

Results:

The survey and the analysis were helpful in designing not only the structure, but also the phrasing of the content with a view to the thinking of the users when setting up the website. On the main page of the finished site we find the most often searched functions highlighted by topics, possibly with the names by which they are/were searched by the users.

3.3. Province of Emilia-Romagna, Italy, Bologna: team work of nine districts

The author researched the websites of Bologna and the province of Emilia-Romagna in the autumn of 2011, as an invited researcher of the University of Bologna.

A brief summary of the study conducted at the time (2011), with a view to the aspects that make the setup of the websites of the city and the districts illuminating.

Bologna has nine districts. The districts and the city do not have different sites designed independently and developed at a high cost. Instead, they had sites set up centrally, based on the same layout at the time the study was completed.

On the website of the city, whenever they can (but rarely due to the compulsory use of official language), they follow the non-official phrasing used by locals.

The site was not tested, but they do (did) take into account the ample feedback from users.



Figure 5 • Bologna's website

Source: www.comune.bologna.it/, January 2012

The site was redesigned in 2012, and during this process, they worked together with the districts and took into account the opinions and observations articulated by them.



Figure 6 • Bologna's website after the redesign
 Source: www.comune.bologna.it/, September 2013

3.4. Gov.uk: best practice ever. Tested continuously with several methods

The Government Digital Service wrote about how they did the first iteration of identifying user needs: they started with the users' needs, asking around 1,800 individual users about their needs (or "tasks"). After this they prioritized and formatted these needs, using card-sorting tests among other methods. They ended up with around 950 needs. Further tasks mentioned include: product analytics, highlighting explicit and implicit user feedback and giving access to A/B test results.

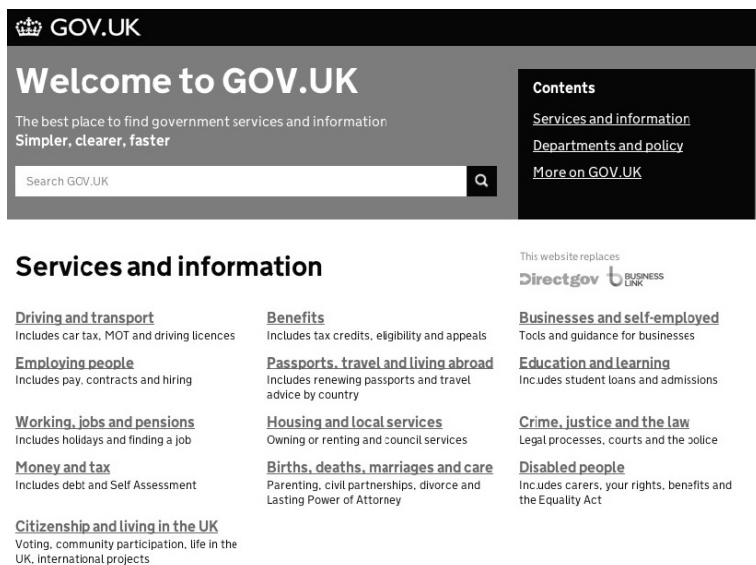


Figure 7 • Website of the Government of the UK

Source: www.gov.uk, September 2013

The government is doing some top-notch user experience design for their websites right now. The structure and attitude of the website is exemplary for the government of several countries.

However, the government not only builds a website and publishes the methods of its creation, but they are also teaching everyone how they do it. If somebody is curious about user experience design, this is a great starting point.

All of the most important parts of a great design are mentioned:

- Start with user needs, reduction;
- validating assumptions;
- desire paths;
- A/B testing;
- prototyping;
- colour coding;
- making stuff look simple vs. making stuff easy to use;
- iteration;
- minimum viable products;
- Alpha and Beta (AB) testing;
- avoiding massive specs;
- accessibility;
- sticking to existing mental models, contrast;
- information design, consistency, typography, icons, style, tone, visual metaphors and the problem of overuse, and more. They're all mentioned (please see Figure 7).

British Columbia also had a toolbox, which helps to design the local governments' websites in such a way that they meet user needs.

3.5. Hukoomi, the Qatar Government Portal: starting with workshops and the card-sorting test

As Qatar's primary government portal (Figure 8), it is the single place businesses can visit to complete transactions like applying for work visas, exit permits, residence permits, and much more. Since Hukoomi continues to add more transactions and services every year, it is increasingly important that their audiences can effectively use their site.

Users had a problem with content and naming, instructions were often too technical for them to understand.

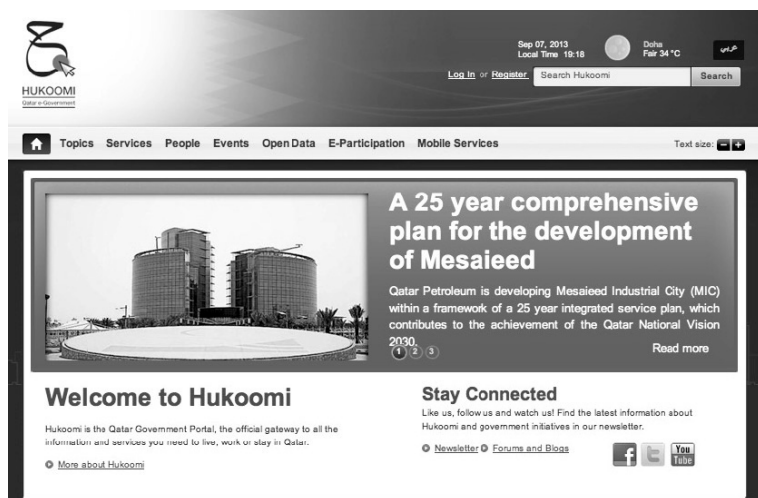


Figure 8 • Website of Hukoomi

Source: <http://portal.www.gov.qa>, September 2013

First, they have conducted usability tests in 2009 and organized user focus group with the primary audiences for Hukoomi. The participants attempted to complete ten of the most common tasks on the site and shared their overall impressions of the site.

In 2012 the portal was redesigned. The redesign of the new government portal involving a highly interactive information architecture workshop with stakeholders, card sorting exercise and prototype development.

The project started using the following methods:

- Gathering client requirements;
- data analysis and review of the existing homepage;

- highly interactive Information Architecture workshop was conducted involving key stakeholders in Qatar;
- card sorting exercise was conducted involving key stakeholders in Qatar;
- subsequently, wireframes and prototypes were developed and tested with the targeted profiles of users.

3.6. Saudi National e-Government Portal: developing with number of user test

While developing the site, a number of user tests were conducted to help glean some important insights into the behaviour and expectations of users. This approach is passive in that they did not directly ask the users about what they want or like, but rather gave them exercises and asked them to write down any and all important observations. A more traditional focus group was also conducted.

Activities covered include:

- Card sorting based on the data from the aforementioned analysis;
- user testing for the current design to avoid repeating the same mistakes;
- testing wireframes designed based on the analysis.



Figure 9 • Saudi National e-Government Portal, English version

Source: <http://saudi.gov.sa>, September 2013



Figure 10 • Saudi National e-Government Portal, Arabic version
 Source: <http://saudi.gov.sa>, September 2013

4. AFTERWORD

The examples presented in this study show that the websites of the governments and city governments do not work without the systematic user testing, particularly the investigation of the mental models. The pages/websites that take into consideration the thinking patterns of the users are easier to use because they satisfy better the users' expectations and mentality.

The examples reflect the 2012–2013 conditions. Most of the sites have been, since developed, redesigned, some even totally. But they are still instructive in 2015, considering the methodologies used at that time, and they are exceptional within the Hungarian public administration sites.

During the development of the pages studied, designers and developers implemented the following types of research:

- Analysis of web analytics, e.g. Google Analytics, in order to learn about the former and present behaviour and needs of the user;
- preparing online survey research;
- analysing results in order to map user needs;
- highly interactive Information Architecture workshop was conducted involving key stakeholders;
- doing card sorting tests during development; the test supports the design of the information architecture;
- preparing A/B tests, which help developers pick the one that is more simple and easy to use from two options;
- developing wireframes and prototypes and testing with the targeted profiles of users;
- product analytics, highlighting explicit and implicit user feedback.

The examples reflect the 2012–2017 conditions. Most of the sites have been developed since, some even totally redesigned. Considering the harmful development practices that are sometimes found – not only – in Hungary, e.g. the procedure of development is outdated and poorly planned, no or very little testing is done, and even when it is done, it is unprofessional; usability experts/researchers are typically not consulted (due to the lack of information about the theme rather than bad intentions), the earlier development and testing experiences can also be useful and the sites presented in this study are still instructive in 2018, and considering the methodologies used at that time, they are exceptional within the public administration sites.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönöm a kormany.hu-nak, Budapest 13. kerületének, a gov.uk-nek, Bologna önkormányzatának, kifejezetten Pina Lallinak és Leda Guidinek a készséges segítséget és támogatást. Köszönettel tartozom családtagjaimnak is, akik, mint ahogy minden kutatásom során, ez alkalommal is csendes türelemmel tolerálták az elfoglaltságomat. És kifejezett köszönettel tartozom Págány István(†) mérnök ezredesnek, aki minden tudományos munkámat a legnagyobb türelemmel olvasta végig és látta el hasznos kommentekkel és javításokkal.

REFERENCES

1. CRAIK, Kenneth: *The Nature of Explanation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967. Available: www.amazon.com/dp/0521094453/ref=cm_sw_su_dp (Downloaded: 11.02.2018.)
2. HERENDY Csilla: NKE WUD 2015 Usability and Research in Public Administration. (Presentation.) Available: http://archiv.akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/nke-wud2015_herendy-csilla-ppt.original.pdf (Downloaded: 11.02.2018.)
3. *How to align with your user's mental model*. Available: <http://uxoslo.com/2014/01/14/ux-hints-why-mental-models-matter/> (Downloaded: 08.22.2015.)
4. NIELSEN, Jakob: *Mental models*, 2010. Available: www.nngroup.com/articles/mental-models/ (Downloaded: 08.22.2015.)
5. NIELSEN, Jakob: *Top 10 Information Architecture (IA) Mistakes*, May 11, 2009. Available: www.nngroup.com/articles/top-10-ia-mistakes/ (Downloaded: 11.02.2018.)
6. NORMAN, Donald A.: *Emotional Design: Why We Love (or Hate) Everyday Things*, Basic Books, New York, 2004.
7. RUNG, Andras: *Paper prototype fidelity*. Available: <http://ergomania.eu/paper-prototype-fidelity/> (Downloaded: 11.02.2018.)
8. SPENCER, Donna: *Card Sorting: Designing Usable Categories*, Rosenfeld, Brooklyn, New York, 2009.
9. YOUNG, Indi: *Mental models. Aligning Design Strategy with Human Behavior*, Rosenfeld Media, LCC, 2008.
10. WEINSCHENK, Susan, Ph.D.: *100 Things Every Designer Needs to Know About People*, New Riders, 2011.
11. WEINSCHENK, Susan, Ph.D.: *The Secret to Designing an Intuitive UX: Match the Mental Model to the Conceptual Model. Psychological concepts underlying good user experience and usability*.
12. Available: <https://uxmag.com/articles/the-secret-to-designing-an-intuitive-user-experience> (Downloaded: 23.08.2015.)

Csilla Herendy PhD (herendy.csilla@uni-nke.hu) graduated in 2000 at the Eszterházy Károly College at the Department of Visual Communication, in 2002 at the Corvinus University of Budapest at the Faculty of Public Administration (today: National University of Public Service) and in 2006 at the University of Pécs, at the Department of Communications. She defended her doctoral thesis in 2012.

She used to work at the press office of the Mayor's Office, Budapest and at RTL Klub Online. She worked as a Team Leader at Morpho Communications PR agency. She has been a lecturer at the former University of Public Administration since 2002, and from 2012 Adjunct Lecturer at the National University of Public Service. Currently, besides her university teaching and research work, she has domestic and international UX research assignments. Her field of research is the examination of online communication, visual, usability and navigation issues related to online surfaces.

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 eszmecsereje.

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 vegyesen 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 address	GYÖRGY KISS	3
Scientific publications/ Studies	GYÖRGY NYIKOS	
	• Financial Instruments – Hungarian Experiences and Lessons Learned	4
	ANITA BOROS – LÁSZLÓ KOVÁCS	
	• Overall Assessment of the Hungarian System of Public Procurement Remedies	26
	ZOLTÁN PETROVICS	
	• The Subjects of the Public Service Legal Relationship with Special Regard to the Legal Status of the Employer	48
	ZOLTÁN HAZAFI	
	• The “French Model” of the Combination of Career-based and Position-based Systems	74
	PÉTER MIKLÓS KŐMÍVES – SZILVIA SZABÓ – KRISZTINA DAJNOKI	
	• Certain Labour Market Aspects of the Migrant Phenomenon	104
	KATALIN SISKA	
	• The Presidency of Religious Affairs of the Republic of Turkey – The Legal Oddity	118
	LÁSZLÓ FODOR	
	• EU Requirements for Mandatory Energy Audit	132
	IZABELLA DRÓCSA	
	• The Effects of the Soviet Criminal Law Science on the Hungarian Criminal Law after 1945, with a View on the Principles of Substantive Criminal Law and Criminal Procedure and the Passed Laws Based on Those	154
	ALEX PONGRÁCZ	
	• The Changing Role of the State in the Economic Policy	168

Table of contents

Professional forum	BALÁZS BENJÁMIN BUDAI	
	• Municipalities in a Sea of Information	196
	EDINA KRISKÓ	
	• Law Enforcement Tasks of the State and the Media	216
	KATALIN PALLAI	
	• “Stretched Tangle” – Interdisciplinary Summary of the Correspondence between Corruption Analysis and Anti-corruption Strategies for Integrity-developers	238
International outlook	ZOLTÁN POLGÁR	
	• Circumstances of the Decision Making, and Social Policy and Psychological Factors of Condominiums Due to Ownership Initiatives	260
	CSILLA HERENDY	
	• How to Research Website Usability and User Experience in Public Administration Websites?	270
Publication notice		290
Table of contents in foreign language		292
Editorial Committee		295
Imprint		296

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 (Miniszterelnöki 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* főtítkár (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* prodeán, 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*, Warsaw, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Jun-qing*, 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: Dr. Dúl János

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: Balla Nóra

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Pátria Nyomda Zrt.

FELELŐS VEZETŐ: Simon László vezérigazgató

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO 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
köszolgáltatás-fejlesztés”
című projekt keretében
jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE