



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

# **PRO PUBLICO BONO** **MAGYAR KÖZIGAZGATÁS**

VIII. évfolyam (2020)  
2. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)  
ISSN 2063-9066 (elektronikus)

# **PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás**

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

# PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

## TARTALOMJEGYZÉK – 2. SZÁM

tudományos közlemények/tanulmányok	LÁSZLÓ BUICS – BOGLÁRKA EISINGERNÉ BALASSA • Applying New Methods for Analysing Public Service Processes	2
	MÁTÉ TÓTH – GYULA VASTAG • Hungarian Energy Law as an Example of Using Complex System Viewpoints to Understand Risks in Public Administration Normativity	30
	LINDER VIKTÓRIA • „Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában	56
	NYIKOS GYÖRGYI – FUKKER GABRIELLA • Kockázati tőke és tőkefinanszírozás közpénzből	84
	VARGA MÁRK • Fenntartható közigazgatás — az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán	110
nemzetközi kitekintés	WOLFGANG PORTMANN – ANDREAS HOLENSTEIN • Das öffentliche Personalrecht der Schweiz	138
fórum	BOROS ANITA – HEGEDÜS VIKTOR – IVÁN DÁNIEL • A fenntarthatóság társadalmpolitikai indikátorai és azok hazai teljesülése	162
	VÁNYI ÉVA – DURÓ JÓZSEF – VÁRNAGY RÉKA • Helyi gazdaságfejlesztés összehasonlító perspektívában: Székesfehérvár—Veszprém—Tatabánya	194
szemle	MALUSTYIK BRIGITTA • A jogi szabályozás és a pénzügyi érdekek metszéspontján – Recenzió a <i>Jog és pénzügyek a bankszektorban</i> című könyvről	220
Publikációs felhívás		230
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		232
Szerkesztőbizottság		234
Impresszum		236

László Buics – Boglárka Eisingerné Balassa

## APPLYING NEW METHODS FOR ANALYSING PUBLIC SERVICE PROCESSES

*Új módszerek alkalmazása a közszolgáltatási folyamatok elemzésében*

**László Buics**, Assistant Lecturer, Széchenyi István University, Faculty of Economics, Department of Marketing and Management, [buics.laszlo@sze.hu](mailto:buics.laszlo@sze.hu)

**Boglárka Eisingerné Balassa PhD**, Associate Professor, Széchenyi István University, Faculty of Economics, Department of Marketing and Management, [eisingerne@sze.hu](mailto:eisingerne@sze.hu)

*The purpose of this article is to present a theoretical approach and two analytical methods that have not yet been used in case of complex public services in Hungary, but with their help we can effectively describe and analyse these service processes within the field of administrative public services. First, our goal is to explore the directions of public administration management through an international literature review in order to point out how the role of clients of public services are changing and becoming more and more essential during the plan and execution of public services with special focus on Co-Production and Co-Creation. Second, we would like to present how the methods of Service Blueprinting and Process-Chain Network can be used to map, visualise and analyse intricate public services. We present how the SBP and PCN methods can be used to identify potential problems which can affect the efficiency and effectiveness of a service process. We are using the elaborate process of the Hungarian Guardianship Office's contact affair procedure as an example, to show preliminary results and to present how important the involvement of clients could be in the process with the right motivation, while also highlighting other inefficiencies of the process which are worth further research.*

**KEYWORDS:**

public services, service processes, Guardianship Office, contact affair procedure, Service Blueprinting (SBP), Process-Chain Network (PCN)

*Cikkünk célja, hogy két olyan, eddig a közszolgáltatások terén még nem használt módszert mutassunk be, amelyek segítségével hatékonyan leírhatók és elemezhetők a komplex szolgáltatási folyamatok a közszolgáltatások különböző területein. Elsőként, nemzetközi szakirodalmi áttekintés segítségével feltárjuk a közigazgatás fejlődésének irányait, rámutatva, hogy a közszolgáltatások ügyfeleinek szerepe hogyan változik, és hogyan válik egyre fontosabbá a közszolgáltatások tervezése és végrehajtása során, kiemelt figyelmet fordítva a Co-Production és Co-Creation megközelítéseire. Ezt követően bemutatjuk, hogy a Service Blueprinting és a Process-Chain Network módszerek hogyan használhatók fel egy bonyolult közszolgáltatási folyamat elemzésére, leképezésére és vizuális megjelenítésére. Prezentáljuk, miként azonosíthatók az SBP- és PCN-módszerek segítségével egy adott közszolgáltatási folyamaton belül a hatékonyságot és az eredményességet érintő potenciális problémák. Példaként a magyar gyámhivatal kapcsolattartási eljárásának összetett folyamatát vesszük alapul, bemutatva az előzetes eredményeket, és rámutatva, hogy az ügyfelek részvétele és megfelelő motiváltsága mennyire fontos a folyamatban, valamint kiemelve a folyamat egyéb hiányosságait, amelyek további kutatást igényelnek.*

**KULCSSZAVAK:**

közszolgáltatások, szolgáltatási folyamatok, gyámhivatal, kapcsolattartási folyamat, Service Blueprinting (SBP), Process-Chain Network (PCN)

## 1. INTRODUCTION

Nowadays, the service sector accounts for 80 per cent of US GDP, and this percentage is rising in all countries around the world. Today, new expectations are emerging for the service sector and are primarily based on the change in the role of service purchasers. This requires, first and foremost, an increase in customer satisfaction. Increasing customer satisfaction is nowadays based on understanding and taking into account customer opinions. At the company level, this means that companies do not necessarily have to change their basic products, but they have to build the process of customer management, and they have to establish a long-term, emotional relationship, through co-creation with their customers. In the development of products and services, they should primarily take into account the potential consideration of customers' opinions. The importance of customer management means not only the understanding of the customer market or B2B connections, but it also means the creation of an emotional relationship between suppliers and customers, which is much more important than achieving customer loyalty through rational motivations only.

Public management is undergoing a major transformation today. Processes that are considered traditional have become quite obsolete, and this fact forces the actors of the public sector to face new challenges on the field of public management. The processes of public management need to be reconsidered and transformed according to the standards and expectations of modern and postmodern process management, and the tasks of public service operators must also be reconsidered. The role of the public servant can no longer be interpreted only as the executor of the steps of the processes. Public servants know their processes, with all their advantages and disadvantages, strengths and weaknesses. This means that they partially bear the knowledge, which can lead to the solution of changing the processes. On the other hand, customers also have useful knowledge about public service processes and procedures. This means that their opinion is also needed to create new types of systems.

In this study, we focus on reviewing and examining specific aspects of public management international literature and methods. Our goal is to present methods of the literature, which are suitable for analysing and exploring the potential of the public management sector. The literature review is approached from the side of the system approach. We present the literature that sets out the new, 21<sup>st</sup> century expectations and directions of public management. We discuss the concepts of PAM, NPM, Co-Production and PSDL, and their theoretical background.<sup>1</sup> The second part of the literature review focuses on

<sup>1</sup> D Lathrop and L Ruma, *Open Government, Collaboration, Transparency and Participation in Practice* (O'Reilly Media, 2010); D Ringold, A Holla, M Koziol and S Srinivasan, *Citizens and Service Delivery: Assessing the Use of Social Accountability Approaches in Human Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2012); L J O'Toole, Jr., J Laurence and K J Meier, 'Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory', *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, no 1 (2015), 237–256; D Boyle and M Harris, *The Challenge of Co-production* (London: Nesta, 2009); S Nambisan and P Nambisan, *Engaging Citizens in*

understanding, describing and modelling the process by presenting the methods of the Service Blueprinting<sup>2</sup> and Process Chain Network<sup>3</sup> literature.

We chose these methods because, according to the international literature, they proved to be useful for analysing complex service processes which operate on a more intricate level, thus they are well suited to assess the elaborate process of a public service, such as the contact affair procedure of the guardianship offices. The qualitative techniques are able to define the problem exactly and to elaborate the acting plan.<sup>4</sup> We made deep interviews because we would like to understand the complex process, identify the malfunctioning elements and employee's behaviour in contact affair procedure.

The third pillar of our literature review is the client of the process, the role of the client, and possible ways to involve the client into the process. Since only a small number of aspects of the topic have been discussed in the Hungarian literature, we focus primarily on international literature. We present the initial concepts, and try to demonstrate their domestic applicability through a concrete example. Our work is intended to be a Work in Progress, which results in further research directions. Our new research directions are not primarily aimed at describing the process – as we do it in our present paper – but to get to know the clients' opinion and the possibility of incorporating it into the public service processes.

The process of contact affair procedure has a more complex design, compared to other public service types. We are interested in finding new ways to examine these intricate public service processes, which were not analysed before with process modelling approaches. By applying these methods to complex public services, we will be able to capture insights, based on clearly identified subjective perception and weaknesses in the process.

## 2. LITERATURE REVIEW

As citizen expectations are increasing in the field of public administration, the development of new and the improvement of existing public services is a challenge for

---

*Co-Creation in Public Services: Lessons Learned and Best Practices* (Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2013); C Durose, C Mangan, C Needham and J Rees, *Transforming Local Public Services through Co-production* (Birmingham: University of Birmingham/AHRC, 2013); E Ostrom, 'Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions', *Social Science Quarterly* 53, no 3 (1972), 474–493; J Alford and O Huges, 'Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management', *American Review of Public Administration* 38, no 2 (2008), 130–148; S Osborne, Z Radnor, I Vidal and T Kinder, 'A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?' *Public Management Review* 16, no 2 (2014), 165–172.

<sup>2</sup> M J Bitner, A L Ostrom and F N Morgan, 'Service blueprinting: a practical technique for service innovation', *California Management Review* 50, no 3 (2008), 66–94.

<sup>3</sup> S E Sampson, *Essentials of Service Design: Developing High-value Service Businesses with PCN Analysis* (Utah, USA: Brigham Young University, 2012); S E Sampson, 'Visualizing service operations', *Journal of Service Research* 15, no 2 (2012) 182–198.

<sup>4</sup> N Malhotra, *Marketingkutatás* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 2005).

every government.<sup>5</sup> These expectations in the globalised and rapidly digitalising world are encouraging governments to find new methods to satisfy the needs of their citizens at the same or higher levels of efficiency than before.<sup>6</sup>

In the first part of our article, we would like to explore the directions of public administration management such as Public Administration and Management (PAM), New Public Management (NPM), Public Service-Dominant Logic (PSDL) and Public Value. In our international literature review, we would like to point out how the role of clients of public services are changing and becoming more and more essential during the plan and execution of public services, by adapting the approach of Co-Production and Co-Creation theory. After establishing the theoretical background, we will examine the methods of Service Blueprinting and Process-Chain Network, which will be used later for analysing the process of the guardianship office contact affair procedure.

### **2.1. Co-Production and Co-Creation in public administration literature**

According to Osborne et al. (2013, 2016), co-production is one of the public policy reforms which can be considered as an effective way to plan and deliver public services.<sup>7</sup> In their papers, Osborne et al. presented the conceptualisation of co-production and highlighted how it is theoretically rooted in both public management and service management theory.<sup>8</sup>

They focused on the relationship between co-production and the co-creation of value through public service delivery and explored this relationship further, through a detailed literature review. It resulted in the definition of “co-production as the voluntary or involuntary involvement of public service users in any of the design, management, delivery and/or evaluation of public services.”<sup>9</sup>

In public administration and management (PAM) literature, co-production is originated from the work of Ostrom (1972) and also Alford (2014), who re-evaluated Ostrom’s work. In the literature of New Public Management, we can find co-production as ‘consumerism’ and it can also be found in the literature of New Public Governance as well, as a system level approach to public service delivery methods.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Lathrop and Ruma, *Open Government, Collaboration, Transparency and Participation*; Ringold et al., *Citizens and Service Delivery*; O’Toole and Meier, ‘Public Management, Context, and Performance’.

<sup>6</sup> N Casalino, M Draoli and M Martino, *Organizing and Promoting Value Services in Public Sector by a New E-government Approach*. 2013.

<sup>7</sup> Boyle and Harris, *The Challenge of Co-production*; Nambisan and Nambisan, *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services*; Durose et al., *Transforming Local Public Services*.

<sup>8</sup> S Osborne and K Strokosch, ‘It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives’, *British Journal of Management* 24, no S1 (2013), 31–47; S P Osborne, Z Radnor and K Strokosch, ‘Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?’ *Public Management Review* 18, no 5 (2016), 639–653.

<sup>9</sup> Osborne et al., ‘Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services’, 2.

<sup>10</sup> Ostrom, ‘Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions’; Alford and Huges, ‘Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management’.

According to Osborne (2016), in the theory of PAM, the focus is on the way of adding service user participation to the whole service process to increase quality, but from the service management perspective, the literature says that co-production is already an essential and core component of service delivery and delivery cannot be done without co-production (Osborne et al. 2016). Users have no choice, which means that co-production happens whether they know it or do not; thus co-production is an intrinsic process of interaction between services providers and users, when the service delivery happens.<sup>11</sup>

Traditionally, governments never thought about citizens as customers and because of this, the way how public services were executed excluded the citizens as potential partakers. But in the last decades of the 20<sup>th</sup> century, as our technology and society developed, governments realised the necessity to develop new ways and methods of the services, to maintain efficiency and to serve the changing needs of citizens in order to secure public satisfaction. Amongst the many modern public administration approaches, we can speak about the New Public Management,<sup>12</sup> the New Public Governance<sup>13</sup> and also about the several interpretations of E-Government and E-Governance.<sup>14</sup>

New Public Management is one of the modern public administration approaches, which try to give space to new ideas within the field of public administration, while also highlighting the importance of the citizens' real needs and stating that citizens should be treated as customers of the state.

New Public Management originates from the eighties and gained popularity at the beginning of the nineties. As it started to spread, several variants of NPM techniques appeared in some developing and transitional economies, such as management decentralisation, performance increasing and more customer orientation.<sup>15</sup> One of the main

<sup>11</sup> Osborne et al., 'Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services'.

<sup>12</sup> P Barberis, 'The New Public Management and a New Accountability', *Public Administration* 76, no 3 (1998), 445–454; D F Kettl, 'Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers', in *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, ed. by Donald F. Kettl and John J. Dilulio (Washington, D.C.: Brookings, 1995); L Kaboolian, 'The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate', *Public Administration Review* 58, no 3 (1998), 190; L D Terry, 'From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance', *Public Administration Review* 59, no 3 (1999), 272–277; A Stark, 'What Is the New Public Management?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, no 1 (2002), 137–151.

<sup>13</sup> L J O'Toole, Jr., 'Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration', *Public Administration Review* 57, no 1 (1997), 45–52; E Lindquist and G Paquet, 'Government Restructuring and the Federal Public Service: The Search for a New Cosmology', in *Government Restructuring and Career Public Services in Canada*, ed. by E Lindquist (Toronto, ON: Institute of Public Administration of Canada, 2000), 71–111; C Hood and G Peters, 'The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no 3 (2004), 267–282.

<sup>14</sup> P Dunleavy, H Margetts, S Bastow and J Tinkler, 'New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, no 3 (2006), 467–494; C H I Jeong, *Fundamental of Development Administration* (Selangor: Scholar Press, 2007); K-N Jun and C Weare, 'Institutional Motivations in the Adoption of Innovations: The Case of E-Government', *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, no 3 (2011), 495–519.

<sup>15</sup> Stark, 'What Is the New Public Management?'; Hood and Peters, 'The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?'.

factors of the New Public Management is the thought that public administration serves the people and not the other way around, and that citizens can be effective contributors.

But of course, the effectiveness of these NPM solutions can vary and there were also examples of making things worse than before.<sup>16</sup> Later on, according to Alford (2016) the public service dominant logic (PSDL)<sup>17</sup> came as a reaction to the deficiencies of New Public Management. While NPM focused more on the adoption of manufacturing management elements, many scholars argued that certain techniques of business management were unsuited for government services.<sup>18</sup>

However, PSDL stated that public services are produced and consumed at the same time and users are not only consumers, but also producers of the service, as well. Thus, co-production is an unavoidable part of the service delivery and from the perspective of PSDL, co-production is linked directly to the co-creation of value in public service delivery.<sup>19</sup>

But, regardless of the approach, according to Moore, the main goal of the public services is to create public value.<sup>20</sup> From this viewpoint, the main purpose of public administration is to create public value for the citizens. In the case of public services, the concept of public value seems to be hard to define properly, but generally, it can be anything which benefits society as a whole and is perceived by the citizenship as beneficial. Ultimately, public value can be defined as a value consumed collectively by citizens,<sup>21</sup> which is created by government, through laws, regulations and services and also reflects the collective construction of what matters for society.<sup>22</sup>

The concept of public value can be understood in a way analogous to the concept of private value. However, there is one big difference between those concepts. In the case of private businesses, the private value generation is always related to income and profit generation and through them, its success is easily measured. In contrast, there is no general indicator in the public sector, to show the key variables necessary to determine public value; thus, complex situations demand from public officers the capability to generate

<sup>16</sup> D Osborne and T Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992); H Mintzberg, 'Managing Government, Governing Management', *Harvard Business Review* (1996), 78–83.

<sup>17</sup> S Osborne, Z Radnor, T Kinder and I Vidal, 'The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services', *British Journal of Management* 26, no 3 (2015), 424–438; Osborne et al. 'A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?'

<sup>18</sup> Alford and Huges, 'Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management.'

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> M H Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995).

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> T Meynardt, 'Public Value Inside: What is public value creation?' *International Journal of Public Administration* 32, no 3–4 (2009), 192–219; Alford and Huges, 'Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management'; B Bozeman, 'Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do', *Public Administration Review* 62, no 2 (2002), 145–161.

public value for the citizenship, by looking for balance between the needs, interests and expectations of citizens.<sup>23</sup>

## 2.2. Service Blueprinting

Services can be seen as processes<sup>24</sup> and service blueprinting is an effective method which can be used to model complex business processes. It is a well-known and popular tool, which was developed with the purpose to be used for service design and innovation.<sup>25</sup> This method is based on the customer's view and can be used to map and visualise the interactions between the service providers and service users and, ultimately, to get a whole picture about a given service, from the start to the end.<sup>26</sup>

The service blueprint has two dimensions: "The horizontal axis represents the chronology of actions conducted by the service customer and service provider. The vertical axis distinguishes between different areas of actions. These areas of actions are separated by different lines."<sup>27</sup> It is the overall picture of all relevant actors, resources and activities which are connected to a given service and taking a role in the service delivery process,<sup>28</sup> so this method offers an outstanding approach on the field of service planning and delivery.

According to Bitner et al. (2008), Zeithaml et al. (2009) and Kazemzadeh et al. (2015), the blueprinting method consists of six steps:<sup>29</sup>

<sup>23</sup> M H Moore, 'Public value accounting: Establishing the philosophical basis', *Public Administration Review* 74, no 4 (2014), 465–477.

<sup>24</sup> C Gronroos, *Service Marketing and Management: A Customer Relationship Management Approach* (Chichester, West Sussex, England: John Wiley & Sons, Ltd., 2000); A Johne and C Storey, 'New Service Development: A Review of the Literature and Annotated Bibliography', *European Journal of Marketing* 32, no 3–4 (1998), 184–251.

<sup>25</sup> G L Shostack, 'How to design a service', *European Journal of Marketing* 16, no 1 (1981), 49–63; G L Shostack, 'How to design a service', in *Marketing of Services*, ed. by J A G Donnelly and W R George (Chicago, IL, USA); G L Shostack, 'Designing services that deliver', *Harvard Business Review* 62, no 1 (1984), 133–139; G L Shostack, (1987): 'Service positioning through structural change', *Journal of Marketing* 51, no 1 (1987), 34–43; J Kingman-Brundage, 'The ABC's of service system blueprinting', in *Designing a Winning Service Strategy*, ed. by M J Bitner and L A Crosby (Chicago, IL, USA: American Marketing Association, 1989); J Kingman-Brundage, 'Technology, design and service quality', *International Journal of Service Industry Management* 2, no 3 (1991), 47–59; J Kingman-Brundage, 'Service mapping: gaining a concrete perspective on service system design', in *The Service Quality Handbook*, ed. by E E Scheuing and W F Christopher (New York: American Management Association, 1993).

<sup>26</sup> Bitner et al. 'Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation'; Y Kazemzadeh, S K Milton and L W Johnson, 'Service Blueprinting and Process-Chain-Network (PCN): An ontological comparison', *International Journal of Qualitative Research in Services* 2, no 1 (2015).

<sup>27</sup> S Fließ and M Kleinaltenkamp, 'Blueprinting the service company: managing service processes efficiently', *Journal of Business Research* 57, no 4 (2004), 396.

<sup>28</sup> J Ojasalo, 'Contrasting theoretical grounds of business process modeling and service blueprinting', *Global Conference on Business and Finance* 7, no 2 (2012), 410–420.

<sup>29</sup> Bitner et al. 'Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation'; V A Zeithaml, M J Bitner and DD Gremler, *Services Marketing: Integrating Customer Focus across the Firm* (New York: McGraw-Hill, 2009); Kazemzadeh et al., 'Service Blueprinting and Process-Chain-Network (PCN)'.

1. First, we have to identify clearly the service process on which we would like to use the blueprinting method.
2. The second step is the identification of the specific customer segment of the targeted service process.
3. Third, we have to map or design the interactions between the customer and the service provider, regarding the service process.
4. The fourth step is then the mapping or designing of onstage and backstage employee and technology actions, regarding the customer.
5. Fifth, we have to link the mapped customer and employee actions with each other and with essential supporting actions where there are identified connections.
6. The sixth and final step is the adding of physical evidence for customer actions.

According to Bittner et al. (2008), the service blueprinting method can be used in a wide variety of circumstances, because it is highly flexible and resilient, as we will see it regarding our case as well.<sup>30</sup>

### 2.3. Process-Chain Network

Process-Chain Network (PCN), which was introduced by Sampson, is another process visualising method, which helps to identify and link actors of a given process in a systematic way. According to Sampson: “PCN diagrams build on the strengths of other flowcharting techniques, while emphasizing the unique conditions and design opportunities for interactive service processes”.<sup>31</sup>

According to this statement, this service visualisation technique has several similarities with service blueprinting, as it was analysed by Kazemzadeh et al. (2015) in terms of action and communication flow supporting, as well as highlighting different actor categories and the interactions between them during the service process, but it differs from blueprinting in terms of line of visibility, for example. But, on the other hand, it has advantages in terms of representing the internal complexities of the processes regarding direct interactions, surrogate interactions, and independent interactions, which are the three main process domains of the whole process chain according to Sampson.<sup>32</sup>

According to Sampson (2011) the PCN method consists of the following steps:<sup>33</sup>

1. Define the target service process.
2. Define the process units within the process.
3. Define the first and last steps in the service.

<sup>30</sup> Bitner et al. ‘Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation.’

<sup>31</sup> Sampson, *Essentials of Service Design*, 17.

<sup>32</sup> Ibid; Kazemzadeh et al., ‘Service Blueprinting and Process-Chain-Network (PCN)’.

<sup>33</sup> S E Sampson, *Introduction to PCN Analysis 1*, 2011.

4. Define the steps in the process and their position relative to the other steps.
5. Identify the steps in the process that have no financial cost or benefit.
6. Identify financial compensation options and reduce financial costs.
7. Identify the steps in the process that affect customer service perceptions.

As Frei (2006) states, the complexity increases as customers are getting involved into a given service process; thus, visualisation of the whole process is a key step which helps to understand, analyse, manage and improve any given processes.<sup>34</sup>

Sampson makes a difference between entities of the processes based on whether they are in control (operant resources) of certain resources and processes, or they are controlled (operand resources), and it is also possible to switch between roles, as we are moving forward in the process.<sup>35</sup>

Another important aspect of the PCN model is that it makes a difference between specific beneficiaries (customers) and generic beneficiaries (service providers) and separates them into two groups, based on this. Customers participate in the process to fulfil their needs with the help of the service providers (a given company and its employees), whose aim is to gain resources (money) for other purposes, while hybrid entities also exist.<sup>36</sup>

#### ***2.4. The customer's extrinsic and intrinsic motivations in a guardianship office contact affair procedure***

In the field of public services, we examine the role of the client. Customers are not involved in the processes in classical public service processes. This means, they are part of the process, but they have no effect on any part of the process. Because the motivation of customers in such models is rather low, so their participation is also low and they only participate in the process because it is necessary. In modern public services, the goal is to achieve that the motivation of the customers become different than it was before. Osborne (2013, 2014, 2015) refers to the theory of extrinsic and intrinsic motivation in several studies.<sup>37</sup> To understand the extrinsic and intrinsic motivations, we are based on Ryan and Deci's study (2000). The following diagram illustrates the system of extrinsic and intrinsic motivations:<sup>38</sup>

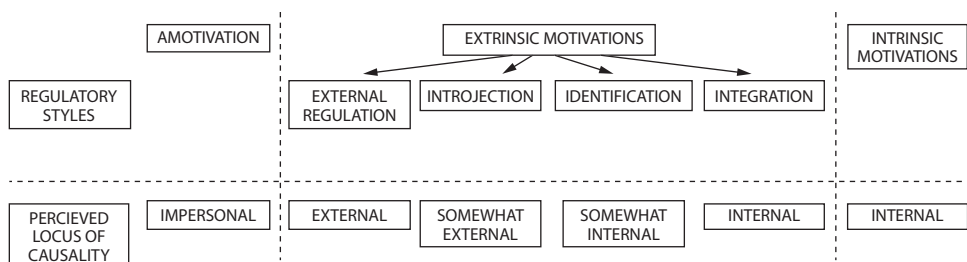
<sup>34</sup> F X Frei, 'Breaking the trade-off between efficiency and service', *Harvard Business Review* 84, no 11 (2006), 93–101.

<sup>35</sup> Sampson, 'Visualizing service operations'.

<sup>36</sup> Sampson, *Introduction to PCN Analysis 1*; Sampson, 'Visualizing service operations'.

<sup>37</sup> Osborne and Strokosch, 'It Takes Two to Tango?'; Osborne et al., 'A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?'; Osborne et al., 'The SERVICE Framework'.

<sup>38</sup> R Ryan and E Deci, 'Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions', *Contemporary Educational Psychology* 25, no 1 (2000), 54–67.



**Figure 1 •** *The system of extrinsic and intrinsic motivations*

(Source: Compiled by the authors based on Ryan and Deci 2000)

In the stage of a motivation, the client does not participate in the process, it is excluded from it. In the present case, this means that the client does not want to keep in contact, does not want to use this opportunity, and if there is a case with the guardianship office, the client does not give its contact details, and does not respond to the requests of the guardianship office. In the early years of public services, customer engagement based on extrinsic motivations was typical. Even today, we find transactions where customers are only involved in the process because they are being forced to do so. For contact affair cases, this means that the parent is not interested in the child at the *impersonal stage*, does not want a contact with the child, even if the court grants the right of guardianship.<sup>39</sup>

The next stage is the *stage of introjection* within extrinsic motivations. In this case, the parent only contacts the child or is involved in the contact affair case because he wants to avoid guilt or wants his environment to be proud of him (for example show that he is a good parent). In this case, we can speak neither about internalisation, nor internal motivation. The third stage is the *identification phase*, which is also part of the extrinsic motivation. At this stage, they already assimilate the regulation and make it a part of their internal self. The more the individual is able to do this, the more the regulation becomes part of the internal self, the stronger the identification. The individual goes to contact meeting and participates in the process of the guardianship office, because he wants to achieve a result. He wants to keep in touch with the child, but he does this first and foremost for the child, not for himself. This phase is more of an internal motivation. The fourth stage is the *integration phase*, when the parent is involved in the guardianship process because he is interested in his child's fate and because he wants to spend time with him.<sup>40</sup>

The initiator of the contact affair procedure has also intrinsic motivation and is at the level of identification. It is also an intrinsic motivation if the parent does not wait until the guardianship notification arrives, but goes to the office, willing to cooperate effectively

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

for the sake of the quick administration. Deci and Ryan wrote in their study in 2000 that many actions are driven by compliance with the other (in this case the family member), so it can also be a promoter of internalization. However, in most cases, this is not always the situation. The head of the guardianship office drew attention to the change in attitudes over the past 30 years. In case of contact affair procedures, the parties often expect the guardianship authority to resolve issues that are not the responsibility of the guardianship office or which the parties themselves have solved earlier. On the basis of the above, it can be stated that if the parties identify themselves with the procedure as an intrinsic motivation, the situation will be more efficient and more flexible for the administrator. In their study, Deci and Ryan emphasise that autonomy, competence and connectivity play a role in the development of intrinsic motivations. In the case of autonomy, the guardianship office administrator has responsibility, because it is the support of personal will, in which the administrator can do a lot.<sup>41</sup>

The process examined by us in this study has a role in the development of this. If the customer believes that they are competent in the process, they will receive positive confirmation, so they will be more motivated. By customising the contact affair procedure, the competence of the clients can also be increased. The connection is obviously given, because we are speaking about a family member or relative in the process. In the development of public services, it is a clear goal that the motivations of the participants should not be seized at the extrinsic level, but rather they should feel it as an intrinsic motivation. To do this, the participants in the process must be competent, encouraged by positive feedback, and strong, positive communication from the administrators is also needed. In order to understand the intrinsic motivations, the study of Vallerand (1997)<sup>42</sup> should be taken into account. He distinguished three levels of intrinsic motivation: 1. knowledge-based; 2. development and creation focused, and 3. stimulating and experiencing. We believe that new mechanisms and processes for contact affair cases can be transformed at the first level. By simplifying the process, the customer will be aware of the process steps, he will learn it, so his motivation will become internal.<sup>43</sup>

### 3. APPLYING THE SBP AND PCN METHODS ON A PUBLIC SERVICE PROCESS

In our study, based on the Service Blueprinting (SBP) and Process-Chain Network (PCN) methods, we prepare our process analysis of the Guardianship Office's Contact Affair Procedure. Previously, no such analysis was carried out in public administrative

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> R Vallerand, 'Toward a Hierarchical Model of Intrinsic and Extrinsic Motivation', *Advances in Experimental Social Psychology* 29 (1997), 271–360.

<sup>43</sup> Ryan and Deci, 'Intrinsic and Extrinsic Motivations'.

procedures. Kazemzadeh et al.<sup>44</sup> analysed in their study the service processes of a hotel, using SBP and PCN methods. The aim of our study is to apply a new method of analysis onto the field of renewable administrative processes, by applying the above methods.

### ***3.1. The process of the guardianship office's contact affair procedure***

In this study, we examine the complicated process of contact affair procedures of the guardianship offices. In this chapter, first we present the regulation and legal background of the contact affair procedures in order to uncover and clear the reasons of involvement of the participants and their legal capabilities. After that, we discuss the burdens and problems of the guardianship office administrators during a contact affair procedure, highlighting the importance and difficulty of their work. Last but not least, we discuss the ways of communication between the participants, with a special focus on electronic communication methods as a promising way to shorten the process.

#### *3.1.1. The regulation and legal background of the contact affair procedures*

The term 'contact' in this case refers to the regulation of the relationship between a parent and child. The supervision and regulation of these procedures is within the competence of the guardianship offices of the given city [Government Decree 331/2006 (XII. 23.)].<sup>45</sup> The procedure is regulated by the following legislations:

- Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure
- Act XXXI of 1997 on the Protection of Children and Guardianship
- Act V of 2013 on Civil Code
- Government Decree 149/1997 (IX. 10.) on guardianship authorities and child protection and guardianship proceedings

Relationship issues are issues that arise after the divorce of parents or the termination of cohabitation. Usually, a parent stays with the child (children) and lives his or her daily life there. It is up to the court to decide. A parent with whom the child (children) does not live in a household is entitled to maintain contact with the child (children). The manner, form and regularity of contacts are also regulated by the court, but guardianship offices are also entitled to make such decisions or to regulate contacts.<sup>46</sup> The issue of contact has become important nowadays, due to the emergence of new types of family models and the increase

<sup>44</sup> Kazemzadeh et al., 'Service Blueprinting and Process-Chain-Network (PCN)'

<sup>45</sup> Government Decree 331/2006 (XII.23.) on the performance of the duties and powers of child protection and guardianship, and on the organisation and competence of the guardianship authority.

<sup>46</sup> E Boér, 'A gyermekelhelyezés, gyermektartás és a gyermekkel való kapcsolattartás', *Család Gyermek Ifjúság* 9, no 5 (2000), 7–11.

in divorces. Half of the marriages end in divorce, but children and parents have the right to meet with each other and keep in touch. The parent living with the child is required to ensure smooth communication.

“(1) The child shall have the right to have personal and direct contact with his / her separated parent. The parent or other person who is taking care of the child is required to maintain a smooth relationship.

(2) A parent who lives separately from his or her child shall be entitled and obliged to maintain contact with his or her child, unless otherwise provided by the court or guardian.

(3) A parent shall have the right to maintain contact with his or her child even if parental responsibility is interrupted, unless he or she is the subject of a decision rendering a stay void by reason of an act adversely affecting the child or a relative in the same household as the child.

(4) In duly justified cases, in the interests of the child, the parent may also be authorized to maintain contact with the child,

- a) whose parental responsibility has been terminated by a court;
- b) who has consented to the adoption of the child by the spouse of the other parent; or
- c) whose custody has been terminated because he or she, without disclosing his or her identity, consented to the adoption of the child by an unknown person by leaving the child in a designated place, medical facility, does not apply for the child within six weeks and the child has not been adopted.

(5) In the case referred to in subsection (4), the court or – if the child is protected by the guardianship authority – the guardianship office shall decide whether or not the parent is authorized to maintain contact with the child.<sup>47</sup>

This right is regulated by Section 4:178 of the Civil Code (2013) and is in sync with Article 9(3 paragraph) of the Convention on the Rights of the Child, which also regulates the right of the child to maintain contact with a parent who is separated from him/her.<sup>48</sup>

In some cases, it is not the parent but other affected clients that request to control the relationship:

In practice, it is usually the case that in addition to the request for the initiation of the process other clients (other than the one who initiated the process) also submit a request to establish his or her rights. This is the case, for example, with the guardianship procedure for re-regulating the contact terms of a single parent, where the parent raising the child requests that the contact right of the separated parent become restricted and the separated parent requests to be allowed to take the child abroad.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Act V of 2013 on the Civil Code. 4: 178.§

<sup>48</sup> Filó E and Katonáné Pehr E, *Gyermekei jogok, szülői felelősség és gyermekvédelem* (Budapest: HVG-Orac, 2015).

<sup>49</sup> Boros A and Darák P, *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai* (Budapest: Nemzeti Közszoigalati Egyetem, 2018).

The latter statement is also clearly covered by Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure, even though it is no longer a means of initiating the main proceedings. The two requests are dealt with in a single proceeding: the re-regulation of contacts.<sup>50</sup>

### 3.1.2. *Burdens and problems of the guardianship office administrators during a contact affair procedure*

At the same time, we can say that in examining the process of contact affair procedures, we do not primarily focus on the legal environment in our study, but rather on examining the process itself. Investigations have already been made in this regard.

According to the report of Zsuzsanna Gyórfy, the Ombudsman for Fundamental Rights, during her inquiries into individual cases, she found that the heads of many first-instance and second-instance guardianship authorities reported that they were unable to meet administrative deadlines because their staff was overloaded with work cases, they had only a few free positions for new workers, compared to the amount of clients and in many cases existing positions cannot be filled with properly trained staff.<sup>51</sup>

The sensitive nature of the cases and the obligation of representing the best interests of the children, place a heavy burden on the administrators involved. The frustrated relationships behind regulatory procedures have primarily led to an increase in contact cases regarding the emergence of previously uncommon parental responsibility decisions (for example naming, school choice). In matters of parental control, there are an increasing number of foreign elements (such as caring parents and children moving abroad, separate parents staying in Hungary) for which appropriate legal instruments are available, but they raise issues that are difficult to deal with in human terms. The guardianship specialty deals with personal relationships. Each decision can fundamentally change the life of a person or the whole family. Such decisions require highly qualified, professional, knowledgeable administrators in a greater number on a daily basis.<sup>52</sup>

A variety of factors impede the efficient, accurate, and rapid performance of guardianship tasks. These include high file numbers, high client contacts, time-consuming communication with individual clients due to the specific nature of the cases, telephone communication with clients and with other authorities, emails, faxes, mails, submissions, inspection of requests, making interlocutory decrees with immediate effect, and providing immediate information to the superior authorities. Several things are slowing down the administrative procedures, like out-of-court measures, multiple meetings with the Child

<sup>50</sup> Boros A, Hoffmann I, Pollák K, Bekecs A, Szamek G, Szegedi L and Vértesy L, *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018).

<sup>51</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3534/2016. számú ügyben a Gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségéről.

<sup>52</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3534/2016. számú ügyben a Gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségéről.

Welfare Service regarding the cases, holding mandatory negotiations, attending court trials, managing and maintaining multiple filing systems and performing financial duties.<sup>53</sup>

Such problems also include occasionally working as legal assistants, ad hoc work at district office level, frequent meetings due to the uniqueness of the cases with the police, with the prosecutor's office, with the court, with the child protection services, and with other professionals. These special administrators also need psychological knowledge.<sup>54</sup>

### 3.1.3. *An electronic way of communicating with the authorities to shorten the process*

During our study of the contact affair procedure cases, we identified the need for a simpler, electronic communication way between the authority and clients, as this issue emerged in every case. Thus, the process can be considerably shortened by electronic administration, and the legal background of this process is provided. It should be noted that, according to our research, nowadays there is only a very little reality to develop this practice.

Unless otherwise regulated by law, the form of contact shall be chosen by the client on the basis of information provided by the authority. The customer may switch from the chosen contact mode to another available at the authority. In the event of a life-threatening or serious injury situation, the authority will choose the form of contact.<sup>55</sup>

Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure orders the application of the chapters of Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration and Trust Service in the given situations. The authority shall communicate and maintain contact with the client and the other participants (regulated by Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration) in writing or in person, by using physical or electronic ways.<sup>56</sup>

Anita Boros, in her work *Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban* [New Elements in the Public Administrative Procedure], compares the summary procedure and the simplified decision-making. According to this article, the application of both types is only possible if there is no opposing party. In case of the contact affair procedure cases of the guardianship offices examined in this study there is an opposing party, so neither summary procedure, nor simplified decision-making are relevant and instead of them, interlocutory decree should be applied.<sup>57</sup>

The law presents the general rules of communication with simple, concise content that applies to all actors in the process, so not only in case of the client and the authority, but

<sup>53</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3534/2016. számú ügyben a Gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségéről.

<sup>54</sup> Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3534/2016. számú ügyben a Gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségéről.

<sup>55</sup> Boros et al. *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai*.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Boros A, 'Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban', *Új Magyar Közigazgatás* 9, no 1 (2016).

also between the authorities. Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration establishes three forms of communication, according to which the authority shall communicate with the client and the participants during the procedure: in writing, electronically or personally by electronic means not deemed to be written. Based on the regulation of the Act, communication shall be deemed to be written if it happens in writing or by electronic means in accordance with the Act. The communication is deemed to be verbal if it happens by both personal and non-written electronic means (telephone, simple e-mail, etc.).<sup>58</sup>

According to Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration, communication is defined as electronic communication if the customer or the authority makes the statement or decision electronically. As an additional rule, the law stipulates that the definition of electronic communication shall also include electronic communication by voice, except where this is impracticable. The client has the right to choose the form of communication, and the authority is under an obligation to provide information on the communication modes. This freedom of choice is limited by the fact that the client is only able to do so unless otherwise regulated by law. So if the law prescribes some form of contact, it should be used. Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration for example explicitly requires electronic communication with business organisations. In situations where there is a risk of death or serious harm, the authority will choose how to communicate.<sup>59</sup>

When making statements to the client, the authority providing the electronic administration – unless the law defines the means of communication – shall use the means of communication provided in the client’s administrative provision, or in the absence of administrative provisions, can freely choose the electronic means of communication. So, if there is a possibility to use any form of communication during the administration and the client did not specify the way of communication, it is the authority that chooses it. In such a case, the authority will choose the mode of communication, typically the fastest and most cost-effective electronic format based on the principle of effectiveness.<sup>60</sup>

### ***3.2. Applying the Service Blueprinting method to guardianship office’s contact affair procedure***

The aim of our study is to describe a slice of the public service sector, using the blueprinting practice, and to explore its potential. The service blueprinting method is the first (compared to other methods aiming to increase service efficiency), which is based on the consideration of the customer’s opinion, is able to visualise the service process from the customer’s point of view, and examines the physical characteristics

<sup>58</sup> Boros et al. *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai.*

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Boros and Darák, *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.*

of the service regarding this aspect. In Bitner et al. (2008) the authors describe many examples of using the blueprint method in the business sector. In this paper, the method described above is interpreted in the field of public services, including the contact affairs of guardianship offices.<sup>61</sup>

In a contact affair procedure, separated parents are involved to settle their differences with the help of the guardianship office administrator. The procedure starts with a submitted application by one (or both) of the parents, which goes through an examination. After formal and substantive checking, an interlocutory decree is made by the administrator and official letters are sent out by regular post to all interested parties, to inform them officially about the next steps. This step can take significant time, depending on the circumstances and willingness to cooperate of the opposing parties. After this, several more steps occur: the parties are summoned to make statements, provide evidence and finally, participate in a negotiation. During the negotiation, a decision is made to resolve the issue, based on the collected and verified evidence and the statements of parents, experts and the child (children).

In the Service Blueprinting method, the service is interpreted as an innovation challenge, including customer opinions and experiences, and interpersonal relationships. Services are interpreted from three perspectives in terms of blueprinting: 1. Service as a Process; 2. Service as a Customer Experience; 3. Service Development and Design.

Components of the blueprinting method include:

- customer actions,
- visible actions of employees,
- invisible activities of employees,
- process support,
- physical components.

Table 1 shows the components of the guardianship contact affair procedure in case of each component.

When interpreting the service process, we focus on the relationships between the activities that create the service. We examine how much each activity is related, how well they are able to unite and build an efficient service. Considering the role of the customer, within the service elements is a critical point in the process of services.

When examining and developing the service process, it is necessary to get to know the deeper understanding of the customers' perception and not only the interpersonal interaction. Taking into account customer experience goes beyond the scope of services. According to Pine and Gilmore, we live the time of experience economy.<sup>62</sup> Customer experience means that customers contribute directly and indirectly to the development of companies, and they do so through their internal and subjective suggestions. The service

<sup>61</sup> Bitner et al. 'Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation'

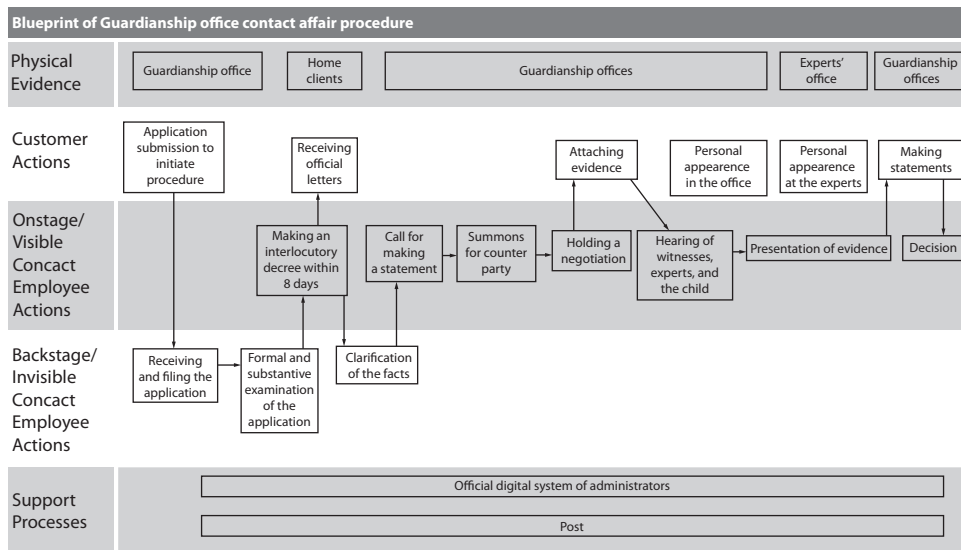
<sup>62</sup> B J Pine II and J H Gilmore, 'Welcome to the Experience Economy', *Harvard Business Review* (1998), 76.

blueprinting method is capable of visualising the participants of a service operation, the entire process, highlighting critical points of contact with customers and physical service and other key functional and emotional elements.

Figure 2 presents the blueprint of the guardianship office’s contact affair procedure.

**Table 1 • The components of Service Blueprinting**  
(Source: Compiled by the authors based on Bitner et al. 2008)

Service Blueprinting components	
Physical evidence	Guardianship offices, home of clients, experts’ office
Customer actions	Application submission to initiate procedure Receiving official letters, attaching evidence Personal appearance in the office, personal appearance at the experts, making statements
Onstage/visible contact employee actions	Making an interlocutory decree within 8 days Call for making a statement, summons for counter party, holding a negotiation Hearing of witnesses, experts and the child Presentation of evidence, making statements, decision
Backstage/invisible contact employee actions	Receiving and filing the application Formal and substantive examination of the application Clarification of the facts of the case
Support processes	Official digital system of administrators, post



**Figure 2 • Blueprint representation of the guardianship office contact affair procedure**  
(Source: Compiled by the authors.)

As we can see, after collecting and classifying the process steps, we can get a clear and understandable blueprint of the existing process, in which we can identify easily the different roles and actions of each participant; as well, we can show the connections between them, while also showing the order of the steps, as they follow each other. This method can be used to describe and visualise any service process, after the thorough mapping of the necessary process steps and by allowing to see the whole end-to-end process, it helps the further analysis as well, for example with discrete-event simulation.

### ***3.3. Applying the Process-Chain Network method to guardianship office contact affair procedure***

The Process-Chain Network (PCN) method is designed to present process elements involved in the service process based on needs and satisfaction. In the process of applying the method, we analyse the steps of the service process in the case of the guardianship contact affairs, and we illustrate the different needs and goals of the service. The elements of the process have different needs. Based on the diversity of needs, Sampson (2012) distinguishes between “specific beneficiary” and “generic beneficiary”. In this case, the guardian and the administrator are the generic beneficiary, and the clients are the special beneficiary. It is obvious that both have different needs and goals.<sup>63</sup>

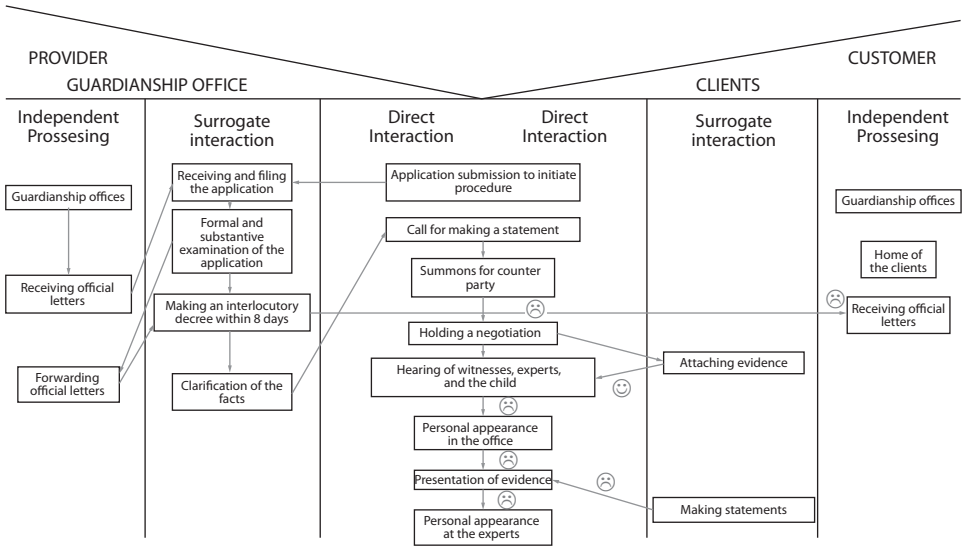
The PCN model includes customer satisfaction or dissatisfaction at different points of the service. Our model shows that customers are dissatisfied at many points. In the current stage of our research, these conclusions are our primary results (based on in-depth interviews with administrators and managers). In interactions, where clients encounter administrators, customer dissatisfaction is quite common. This may be due to lengthy waiting times (sending and receiving notifications, customers are deeply touched by the elements of the procedure emotionally, giving statements to experts, etc.).

Figure 3 shows the Process-Chain Network representation of the guardianship office contact affair procedure.

Unfortunately, the independent elements slow down the process and overall they are not getting closer to the solution. It can be clearly seen that measures and solutions for these elements could greatly increase customer satisfaction. These can be new digital administration solutions or other efficiency enhancing methods. The office premises are only partly suitable for creating an intimate atmosphere, which could also have a positive impact on customer satisfaction. During customers’ surrogate interactions, they often face the difficulty of not understanding the language of the office; they cannot represent their affairs correctly by themselves, which reduces their satisfaction. In such cases, they should seek the assistance of legal experts and lawyers. All in all, direct interactions are filling

<sup>63</sup> Sampson, *Essentials of Service Design*.

agents and clients with dissatisfaction. By making the process more flexible, customer satisfaction would be much higher.



**Figure 3 •** Process-Chain Network representation of guardianship contact affair procedures (Source: Compiled by the authors.)

#### 4. DISCUSSION

The aim of this paper was to present two methods that have not yet been used in the case of complex public services, but can be used to effectively describe and analyse these types of public service processes within the fields of public administration, as they are already widely used in the case of service design, development and improvement in the private sector.

First, we presented an overall literature review of public administration theories, with a special focus on Co-Production and Co-Creation, to show how public management is being transformed nowadays. Citizens are the customers of the state and public service managers are becoming more and more aware of their special role in public service design and delivery. The public sector is faced with major challenges and we can see how citizen involvement and participation in service creation is becoming more important, as we examine the approaches of New Public Management, Public Service-Dominant Logic and the theory of Public Value.

The processes of public management need to be reconsidered and transformed according to modern standards and expectations, in order to satisfy the customers of the state, but as we can see, according to the approach of Co-Creation, public services are very special,

because citizen participation can be not just voluntary but involuntary, as well. Thus, motivation is one of the key factors which should be considered, especially in case of special service processes, like the guardianship contact affair procedure in our example, when we are trying to create a more efficient and effective service process, which can serve better not just the citizens but also the government.

In our article, we present the methods of Service Blueprinting and Process-Chain Network, two very effective tools, which were never used before in the Hungarian public administration literature to analyse intricate service processes. These methods can help to map and visualise public services, in order to analyse the service process and identify possible problems, which are responsible for inefficiency and ineffectiveness.

As preliminary results of our research, we presented the application of both the Service Blueprinting and Process-Chain Network to the contact affair procedure of the Guardianship Offices and presented the blueprint of the existing process.

In a contact affair procedure, separated parents are involved to settle their differences during negotiations with the help of the guardianship office administrator. As both methods clearly show, in this process the citizens (the parents in this case) play a major role, whether they are aware of it or not and without their willing cooperation, the ineffective process becomes even more ineffective.

As we can see on the visualisation of the process, the procedure starts with a submitted application by one (or both) of the parents. The application goes through an examination in order to determine its justness, then the administrator creates a decree and official letters are sent out by regular post to all interested parties, to inform them officially about the next steps.

As we can see in the case of the Service Blueprinting representation, there are two main support processes, the official digital system of the administrators and the post. Based on the interviews conducted with several administrators, we can state that the backstage actions and especially the supporting processes, as for example the official letter sending and receiving (the posting), can slow down the process. It can take several days or even more for the letters to arrive depending on the circumstances and until then, the next step of the process cannot start. Depending on the motivation level of participation and the understandability of the situation of the parties, in many cases, the administrators have to repeat this step several times during the process.

On the Process-Chain Network representation of the contact affair procedure, we can see that the direct actions of the process are greatly affected by the previously discussed conditions of the independent steps and surrogate interactions, so the direct interactions create dissatisfaction on both ends. Thus, improving the background operations could greatly improve customer satisfaction and for example, new digital administrative solutions could greatly ease the circumstances of the administrators.

As we can see, both the Service Blueprinting and the Process-Chain Network methods can be used effectively to map the process steps of a complicated public service, to clearly identify and analyse each and every step, in order to highlight weaknesses and offer improvement options.

According to the literature, there are many intentions to improve public service processes, but very few of them discuss the more complex public services, like the contact affair procedure, and there was no example, so far in the Hungarian literature, according to our knowledge. Our intentions were to find methods which are well suited to access the complexity and provide useful insights, without the fear of losing valuable information, as we unwrap the layers of the service and create its clear and understandable model.

With the SBP method, we are able to visualise the interactions between the service providers and service users and get the whole picture of a given service from the customers' point of view. In case of the PCM method, which has many similarities with Service Blueprinting, we are also able to visualise the internal complexities of the processes, as we make a difference between direct interactions, surrogate interactions and independent interactions on both sides.

In our article, we used the contact affair procedure of a Hungarian guardianship office, as an example of complex processes, to show the usefulness of the two analytical methods, called Service Blueprinting and Process-Chain Network, within the domain of the public services, based on the theoretical approach of Co-Production and Co-Creation.

In our study, we determined that these methods are useful and can be applied to the more complex Hungarian public service processes and key points can be identified, where improvements can be made, to shorten lead times, increase flexibility and improve the general efficiency and effectiveness. In our further research, we will put greater focus on the process of the contact affair procedure itself, by collecting detailed data about the individual cases, regarding processing times and complexity and by using analytical methods and simulations to analyse the collected data in order to point out inefficiencies which are worth further research and examination.

## ACKNOWLEDGEMENT

“Supported by the ÚNKP-20-21 New National Excellence Program of the Ministry for Innovation and Technology from the source of the National Research, Development and Innovation Fund.”

## REFERENCES

1. Alford, J and O Huges, 'Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management'. *American Review of Public Administration* 38, no 2 (2008) 130–148. DOI: [10.1177/0275074008314203](https://doi.org/10.1177/0275074008314203)
2. Alford, J, 'Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic'. *Public Management Review* 18, no 5 (2016), 673–691. DOI: [10.1080/14719037.2015.1111659](https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659)
3. Barberis, P, 'The New Public Management and a New Accountability'. *Public Administration* 76, no 3 (1998), 445–454. DOI: [10.1111/1467-9299.00111](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00111)
4. Bitner, M J, A L Ostrom and F N Morgan, 'Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation'. *California Management Review* 50, no 3 (2008), 66–94. DOI: [10.2307/41166446](https://doi.org/10.2307/41166446)
5. Boér E, 'A gyermekelhelyezés, gyermektartás és a gyermekkel való kapcsolattartás'. *Család Gyermek Ifjúság* 9, no 5 (2000), 7–11.
6. Boros A, 'Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban'. *Új Magyar Közigazgatás* 9, no 1 (2016), 74–82.
7. Boros A and Darák P, *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2018.
8. Boros A, Hoffmann I, Pollák K, Bekecs A, Szamek G, Szegedi L and Vértesy L, *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2018.
9. Boyle, D and M Harris, *The Challenge of Co-production*. London: Nesta, 2009.
10. Bozeman, B, 'Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do'. *Public Administration Review* 62, no 2 (2002), 145–161.
11. Casalino, N, M Draoli and M Martino, *Organizing and Promoting Value Services in Public Sector by a New E-government Approach*. 2013.
12. Dunleavy, P, H Margetts, S Bastow and J Tinkler, 'New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, no 3 (2006), 467–494. DOI: [10.1093/jopart/mui057](https://doi.org/10.1093/jopart/mui057)
13. Durose, C, C Mangan, C Needham and J Rees, *Transforming Local Public Services through Co-production*. Birmingham: University of Birmingham/AHRC, 2013.
14. Filó E and Katonáné Pehr E, *Gyermeki jogok, szülői felelősség és gyermekvédelem*. Budapest: HVG-Orac, 2015.
15. Fließ, S and M Kleinaltenkamp, 'Blueprinting the service company: managing service processes efficiently', *Journal of Business Research* 57, no 4 (2004), 392–404. DOI: [10.1016/S0148-2963\(02\)00273-4](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(02)00273-4)
16. Frei, F X, 'Breaking the trade-off between efficiency and service'. *Harvard Business Review* 84, no 11 (2006), 93–101.
17. Gronroos, C, *Service Marketing and Management: A Customer Relationship Management Approach*. Chichester, West Sussex, England: John Wiley & Sons, Ltd., 2000.

18. Hood, C and G Peters, 'The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no 3 (2004), 267–282. DOI: [10.1093/jopart/muh019](https://doi.org/10.1093/jopart/muh019)
19. Jeong, C H I, *Fundamental of Development Administration*. Selangor: Scholar Press, 2007.
20. Johne, A and C Storey, 'New Service Development: A Review of the Literature and Annotated Bibliography'. *European Journal of Marketing* 32, no 3–4 (1998), 184–251. DOI: [10.1108/03090569810204526](https://doi.org/10.1108/03090569810204526)
21. Jun, K-N and C Weare, 'Institutional Motivations in the Adoption of Innovations: The Case of E-Government'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, no 3 (2011), 495–519. DOI: [10.1093/jopart/muq020](https://doi.org/10.1093/jopart/muq020)
22. Kaboolian, L, 'The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate'. *Public Administration Review* 58, no 3 (1998), 189–193. DOI: [10.2307/976558](https://doi.org/10.2307/976558)
23. Kazemzadeh, Y, S K Milton and L W Johnson, 'Service Blueprinting and Process-Chain-Network (PCN): An ontological comparison'. *International Journal of Qualitative Research in Services* 2, no 1 (2015). DOI: [10.1504/IJQRS.2015.069775](https://doi.org/10.1504/IJQRS.2015.069775)
24. Kettl, D F, 'Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers', in *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, ed. by Donald F. Kettl and John J. Dilulio. Washington, D.C.: Brooking, 1995.
25. Kingman-Brundage, J, 'The ABC's of service system blueprinting', in *Designing a Winning Service Strategy*, ed. by M J Bitner and L A Crosby. Chicago, IL, USA: American Marketing Association, 1989.
26. Kingman-Brundage, J, 'Technology, design and service quality'. *International Journal of Service Industry Management* 2, no 3 (1991), 47–59. DOI: [10.1108/EUM0000000002806](https://doi.org/10.1108/EUM0000000002806)
27. Kingman-Brundage, J, 'Service mapping: gaining a concrete perspective on service system design', in *The Service Quality Handbook*, ed. by E E Scheuing and W F Christopher. New York: American Management Association, 1993.
28. Larbi, G, 'The New Public Management Approach and Crisis States'. *UNRISD Discussion Paper* no 112, (1999).
29. Lathrop, D and L Ruma, *Open Government, Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. O'Reilly Media, 2010.
30. Lindquist, E and G Paquet, 'Government Restructuring and the Federal Public Service: The Search for a New Cosmology', in *Government Restructuring and Career Public Services in Canada*, ed. by E Lindquist. Toronto, ON: Institute of Public Administration of Canada, 2000, 71–111.
31. Malhotra, N, *Marketingkutató*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2005.
32. Meynardt, T, 'Public Value Inside: What is public value creation?' *International Journal of Public Administration* 32, no 3–4 (2009), 192–219. DOI: [10.1080/01900690902732632](https://doi.org/10.1080/01900690902732632)
33. Mintzberg, H, 'Managing Government, Governing Management'. *Harvard Business Review* (1996), 78–83.

34. Moore, M H, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
35. Moore, M H, 'Public value accounting: Establishing the philosophical basis'. *Public Administration Review* 74, no 4 (2014), 465–477. DOI: [10.1111/puar.12198](https://doi.org/10.1111/puar.12198)
36. Nambisan, S and P Nambisan, *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned and Best Practices*. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2013.
37. Ojasalo, J, 'Contrasting theoretical grounds of business process modeling and service blueprinting'. *Global Conference on Business and Finance* 7, no 2 (2012), 410–420.
38. O'Toole, L J, Jr., 'Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration'. *Public Administration Review* 57, no 1 (1997), 45–52. DOI: [10.2307/976691](https://doi.org/10.2307/976691)
39. O'Toole, L J, Jr. and K J Meier, 'Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, no 1 (2015), 237–256. DOI: [10.1093/jopart/muu011](https://doi.org/10.1093/jopart/muu011)
40. Ostrom, E, 'Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions'. *Social Science Quarterly* 53, no 3 (1972), 474–493.
41. Osborne, D and T Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
42. Osborne, S, Z Radnor and G Nasi, 'A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach'. *The American Review of Public Administration* 43, no 2 (2013), 135–158. DOI: [10.1177/0275074012466935](https://doi.org/10.1177/0275074012466935)
43. Osborne, S and S Strokosch, 'It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives'. *British Journal of Management* 24, no S1 (2013), 31–47. DOI: [10.1111/1467-8551.12010](https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010)
44. Osborne, S, Z Radnor, I Vidal and T Kinder, 'A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?' *Public Management Review* 16, no 2 (2014), 165–172. DOI: [10.1080/14719037.2013.872435](https://doi.org/10.1080/14719037.2013.872435)
45. Osborne, S, Z Radnor, T Kinder and I Vidal, 'The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services'. *British Journal of Management* 26, no 3 (2015), 424–438. DOI: [10.1111/1467-8551.12094](https://doi.org/10.1111/1467-8551.12094)
46. Osborne, S P, Z Radnor and K Strokosch, 'Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?' *Public Management Review* 18, no 5 (2016), 639–653. DOI: [10.1080/14719037.2015.1111927](https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927)
47. Pine II, B J and J H Gilmore, 'Welcome to the Experience Economy'. *Harvard Business Review* (1998), 76.
48. Ryan, R and E Deci, 'Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions'. *Contemporary Educational Psychology* 25, no 1 (2000), 54–67. DOI: [10.1006/ceps.1999.1020](https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020)

49. Ringold, D, A Holla, M Koziol and S Srinivasan, *Citizens and Service Delivery: Assessing the Use of Social Accountability Approaches in Human Development*. Washington, D.C.: World Bank, 2012. DOI: [10.1596/978-0-8213-8980-5](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8980-5)
50. Shostack, G L, 'How to design a service'. *European Journal of Marketing* 16, no 1 (1981), 49–63. DOI: [10.1108/EUM0000000004799](https://doi.org/10.1108/EUM0000000004799)
51. Shostack, G L, 'How to design a service', in *Marketing of Services*, ed. by J H Donnelly and W R George. Chicago, IL, USA, 1981.
52. Shostack, G L, 'Designing services that deliver'. *Harvard Business Review* 62, no 1 (1984), 133–139.
53. Shostack, G L, 'Service positioning through structural change'. *Journal of Marketing* 51, no 1 (1987), 34–43. DOI: [10.1177/002224298705100103](https://doi.org/10.1177/002224298705100103)
54. Sampson, S E, *Introduction to PCN Analysis 1*, 2011.
55. Sampson, S E, *Essentials of Service Design: Developing High-value Service Businesses with PCN Analysis*. Utah, USA: Brigham Young University, 2012.
56. Sampson, S E, 'Visualizing service operations'. *Journal of Service Research* 15, no 2 (2012), 182–198. DOI: [10.1177/1094670511435541](https://doi.org/10.1177/1094670511435541)
57. Stark, A, 'What Is the New Public Management?' *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, no 1 (2002), 137–151. DOI: [10.1093/oxfordjournals.jpart.a003520](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003520)
58. Stoker, G, 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance'. *American Review of Public Administration* 36, no 1 (2006), 41–57. DOI: [10.1177/0275074005282583](https://doi.org/10.1177/0275074005282583)
59. Terry, L D, 'From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance'. *Public Administration Review* 59, no 3 (1999), 272–277. DOI: [10.2307/3109958](https://doi.org/10.2307/3109958)
60. Vallerand, R, 'Toward a Hierarchical Model of Intrinsic and Extrinsic Motivation'. *Advances in Experimental Social Psychology* 29 (1997), 271–360. DOI: [10.1016/S0065-2601\(08\)60019-2](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60019-2)
61. Zeithaml, V A, M J Bitner and D D Gremler, *Services Marketing: Integrating Customer Focus across the Firm*. New York: McGraw-Hill, 2009. DOI: [10.1002/9781444316568.wiem01055](https://doi.org/10.1002/9781444316568.wiem01055)

#### Legal references

1. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény [Act XXXI of 1997 on the Protection of Children and Guardianship].
2. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [Act V of 2013 on the Civil Code].
3. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény [Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration and Trust Services].
4. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény [Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure].

5. 149/1997 (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló [Government Decree 149/1997 (IX. 10.) on guardianship authorities and child protection and guardianship proceedings].
6. 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről [Government Decree 331/2006 (XII. 23.) on the performance of the duties and powers of child protection and guardianship, and on the organisation and competence of the guardianship authority].
7. Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-3534/2016. számú ügyben a Gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségéről.

**László Buics** is an Assistant Lecturer of the Department of Marketing and Management at the Széchenyi István University. His main research area is service process analysis and management. In his PhD research, he focuses on the process management-based development of public services. Since 2016, he has been a PhD student of the SzEEDS<sup>M</sup> Doctoral Program in Business Administration Sciences at the Széchenyi István University. He is a member of the Decision Sciences Institute (DSI), the Production and Operations Management Society (POMS), the European Operations Management Association (EurOMA) and the Global Manufacturing Research Group (GMRG-VI).

**Boglárka Eisingerné Balassa** works as an Assistant Professor at the Széchenyi István University, Department of Marketing and Management. Her PhD defence was in 2013: *Buying decision process in patchwork families*, summa cum laude. She is a member of EurOMA, DSI and the Hungarian Academy of Sciences. She won different scholarships: Hegedűs Gyula, Universitas Nonprofit Kft. and PADS senior researcher. She has teaching and research experiences abroad, too: 3 month long at Kettering University, USA, Erasmus activity in the Czech Republic, Slovakia, Spain. She had a significant role to establish the English language SzEEDS<sup>M</sup> Doctoral Program at the Széchenyi István University.

Máté Tóth – Gyula Vastag

## HUNGARIAN ENERGY LAW AS AN EXAMPLE OF USING COMPLEX SYSTEM VIEWPOINTS TO UNDERSTAND RISKS IN PUBLIC ADMINISTRATION NORMATIVITY

*A magyar energiajog mint a komplex rendszerek szemléletmódjainak alkalmazási példája a közigazgatási normativitás kockázatainak megértéséhez*

**Máté Tóth**, LL.M, PhD candidate, Széchenyi University, Hungary, Chairman of the Hungarian Energy Association Interdisciplinary Division, Attorney-at-Law, Rátky, [mate.toth@ratkynet.hu](mailto:mate.toth@ratkynet.hu)

**Gyula Vastag**, Professor, Doctor of the Hungarian Academy of Sciences, Deputy Rector, Corvinus University of Budapest, Research Professor, University of Public Service, [gyula.vastag@uni-corvinus.hu](mailto:gyula.vastag@uni-corvinus.hu)

*Complex networks and complex adaptive systems theories come from hard sciences. The question arises whether these viewpoints can add anything to the understanding of the operation and failures of continental normativity governing the public sector. In the first part, this paper intends to demonstrate for the first time via industry-specific examples that Hungarian energy law, one of the absolute extremes of the rigid continental law is per se following complex adaptive system attributes as being implemented by the public administration, thus refuting any reductionist and linear concepts of ‘classical’ continental public law routines and prejudice. This leads to such essential features of complex systems like emergence, the ‘robust yet fragile’ dilemma and the issue of systemic risk that we investigate in the second part, also covering unpublished case studies, letting us closer to identify risks within the law applied by public administration. This in our view can add a lot to the understanding and improvement of the quality of normativity in order to mitigate systemic risks within law and public administration.*

KEYWORDS:

complex systems, public administration, energy law, systemic risk

*A komplex hálózatok, illetve komplex adaptív rendszerek elméletei a természettudományokból származnak. Felmerül a kérdés, hogy ezek a nézőpontok hozzá tudnak-e adni valamit a közszférát irányító kontinentális normativitás működésének és kudarcainak megértéséhez. Az első részben ez a cikk az ágazatspecifikus példákon keresztül kívánja először bemutatni, hogy a magyar energiajog, a „merek” kontinentális jogrendszerek egyik abszolút szélsőértéke maga is a komplex adaptív rendszerek attribútumait követi, amelyeket a közigazgatás valósít meg, így cáfolva a „klasszikus” kontinentális közjogi rutinok és előítéletek bármilyen redukcionista és lineáris koncepcióját. Ez a komplex rendszerek olyan alapvető jellemzőihez vezet át, mint a felerősítő hatás (emergence), az „erőteljes, mégis törekeny” dilemma és a rendszerszintű kockázat kérdése, amelyeket a második részben vizsgálunk, még nem publikált esettanulmányokra is kiterjedően, melyek közelebb visznek bennünket a közigazgatás által alkalmazott jog kockázatainak azonosításához. Mindez véleményünk szerint sokat hozzáadhat a normativitás minőségének megértéséhez és javításához annak érdekében, hogy a rendszerszintű kockázatok csökkenthetők legyenek a jogon és a közigazgatáson belül.*

**KULCSSZAVAK:**

energiajog, komplex rendszerek, közigazgatás, rendszerszintű kockázat

## 1. INTRODUCTION: COMPLEX SYSTEMS AND LAW

There is still a significant gap between ‘hard sciences’ and ‘human sciences’. Whilst hard sciences are progressively advancing with empirically justified novelties, the latter domain is rather addicted to old habits, to Aristotelian binary logic, ontological-political motifs and expectations that are mainly egalitarian-behaviourist in nature. First, human sciences, especially legal thinking, seems to be stuck into linear and reductionist concepts. As such, institutions and norms of human-made law, especially public law and public administration are widely considered to be parts that sum exactly the whole and where one institution, public authority or norm in a legal hierarchy follows another in a unidirectional linear pattern. Second and beyond all, legal thinking cannot get rid of the myth that humanity is somehow exempt from the universal laws of nature. As such, we lawyers tend to believe that human-made law, states and other superstructures of humankind have nothing in common with hierarchy in animal groups, dominance (matter of power), fight, evolution, altruism, lineage and other phenomena of nature. This moralist and thus, unscientific approach in legal thinking is well-criticised by a minority of scholars, underlining the speculative,<sup>1</sup> arbitrary<sup>2</sup> and politically governed<sup>3</sup> motifs resulting in the expressed omission of the findings of modern natural sciences.<sup>4</sup> However, these voices cannot be considered well-recognised.

A stunning experiment to strike this reductionist, moralist and unscientific hegemony in legal thinking is the extension of *complex systems* theories to law. Complex systems theories came from hard sciences, especially from physics, mathematics and biology; partially deriving from chaos theory in deterministic systems, game theory (very apparent in nature), dynamical systems of nonlinearity, non-equilibrium thermodynamics and so on. Common examples of complex systems are the human brain, the internet, cancer, the entire universe and so on; however, complex system-related approaches are recently getting closer to sociology<sup>5</sup> and economics<sup>6</sup> as well. Such social constructs as the financial system are also well-connected to these approaches in scientific debates.<sup>7</sup> Some contemporary legal thinkers outlined the relevance of complex system theories concerning *law*,<sup>8</sup> especially complex adaptive systems, “*in which large networks of components with no central control and simple rules of operation give rise to complex collective behavior, sophisticated*

<sup>1</sup> J Kekes, *Az egalitarizmus illúziói* (Gödöllő: Attraktor, 2004).

<sup>2</sup> A Ross, *On Law and Justice* (Los Angeles: University of California Press, 1958), 259.

<sup>3</sup> U Wesel, *Juristische Weltkunde. Eine Einführung in das Recht* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984), 72.

<sup>4</sup> J Szmodis, ‘A jog multidiszciplináris megközelítéséről’, *Magyar Tudomány* 172, no 1 (2011), 15.

<sup>5</sup> J H Miller and S E Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life* (Princeton University Press, 2007).

<sup>6</sup> R K Sawyer, *Social Emergence: Societies as Complex Systems* (New York: Cambridge University Press, 2005).

<sup>7</sup> I Anabtawi and S L Schwarcz, ‘Regulating Systemic Risk: Towards an Analytical Framework’, *Notre Dame Law Review* 86, no 4 (2011).

<sup>8</sup> For example J B Ruhl, D M Katz and M J Bommarito, ‘Harnessing legal complexity’, *Science* 355, no 6332 (2017), 1377–1378.

information processing, and adaptation via learning or evolution”<sup>9</sup> However, to the extent one can be acquainted with the available literature, there is still a significant resistance to the application of complex system and complex adaptive system approaches, methods and theories in legal thinking.<sup>10</sup> What is more, public administration especially has not made extensive use of the concepts and ideas of complexity theorists, so that the latter have had little influence on theories of public administration.<sup>11</sup> We cannot avoid a certain level of suspicion that resistance is also motivated by theoretic or even political arguments. It is indeed hard to realise that similar methodology is to be used to the ‘sacrosanct’ humanity and to the gliding of vast flocks of English starling gathering over the roost at dusk in a spatial coherence<sup>12</sup> or that complex systems’ development and evolution can be described as the ecosystem;<sup>13</sup> thus, if legal systems are complex systems, their archetype *should be* the ecosystem, too.

Law as implied by public administration, whether being a complex system or not, is unique in a sense that it aims, in a normative way, to regulate *other* social (complex) systems. As such, one may presume that the law should therefore take into account the very (complex) nature of those systems regulated by it. This means that, arguably, in order to regulate a complex social system, the law should act as a complex system as well; however, given the *sui generis*<sup>14</sup> nature of law, this might lead to a certain pre-conceptual fallacy. If legal systems are complex systems, frank confessions may also occur, such as that regulation just does not *always work*, many times it is part of what causes a failure cascade, within and beyond the legal system.<sup>15</sup>

## 2. DO CONTINENTAL LAWS AND PUBLIC ADMINISTRATION CLASSIFY AS COMPLEX SYSTEMS?

Just putting aside these general remarks for the time being, we can make one significant observation in this topic in connection with the available scientific publications concerning law as a complex system. Namely, that surprisingly, these publications deal

<sup>9</sup> M Mitchell, *Complexity: A Guided Tour* (New York: Oxford University Press, 2009), 13.

<sup>10</sup> For example A Vermeule, ‘Second Opinions.’ *Harvard Public Law Working Paper* no 10–38 (2010). <http://ssrn.com/abstract=1646414> (accessed 26 November 2020).

<sup>11</sup> E H Klijn and I Snellen, ‘Complexity Theory and Public Administration: A critical appraisal’, in *Managing Complex Governance Systems*, ed. by G R Teisman, M W van Buuren and L M Gerrits (Routledge, 2009), 2.

<sup>12</sup> Klijn and Snellen, ‘Complexity Theory and Public Administration’.

<sup>13</sup> P K Yu, ‘Intellectual Property and the Information Ecosystem’, *Michigan State Law Review* no 1 (2005). <https://ssrn.com/abstract=578575> (accessed 26 November 2020).

<sup>14</sup> I Katsuhito, *The Foundation for a Unified Theory of Fiduciary Relationships: ‘One May Not Contract with Oneself’*, August 5, 2016, [https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract\\_id=2424098](https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2424098) (accessed 26 November 2020).

<sup>15</sup> J B Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’, *Indiana Law Journal* 89, no 2 (2014). [www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol89/iss2/2](http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol89/iss2/2) (accessed 26 November 2020).

almost exclusively with common law systems.<sup>16</sup> The emphasis is on ‘common’ rather than on ‘law’ and ‘systems’ (the latter are both more *genus proximum* than the first), that is, the focus is on the *distinctive features* of the Anglo–Saxon legal realm, compared to European normative systems. This common law-related literature has achieved remarkable findings. Complex systems theories concerning common law have advanced even to map the emergent federal judicial social structure with graphs as well.<sup>17</sup>

It is beyond doubt that common law systems and continental law systems are very distinct in nature, and these differences may extend to the criteria of complex system classification. Complex systems symptoms are relatively easily identifiable in case of legal systems based on common law: where the complex, multi-level case law and legal theories are in a complex and clearly non-linear interaction with each other and where social structures of judges and courts matter (see the above graph as an example taken from Ruhl). Compared to this, *the continental law systems still endeavour linear normative chains in a binary, reductionist logic*. Cases, judges, law schools, and law reviews are less relevant in continental law, especially in public law: that is, those features are marginal compared to which complex systems criteria are ordinarily demonstrated in common law. The relevance, nature and inner logic of public administration is clearly a field exhibiting deep differences between common law and continental law systems. Thus, the question whether recent academic findings on the nature of (common) law as complex system are valid and applicable to a similar extent to continental law as well, is not that evident. The concept of continental law is based on the idea of ‘Rechtstaat’, where the regulatory and command chains are expressly expected to be clearly defined, linear, vertical, transparent and predictable, with as minimal horizontal interaction between the reductionist nodes as possible – at least in theory. What is more, continental law is considered (with more or less ground) to be more rigid than common law, and also more predictable, based on written codes – against which the main requirement is still their persistence, permanence, invariability and unchangeable nature to the bitter end. But do they manage to do so? Do these prescriptive expectations maintain the good-old concepts of law and normativity in continental law?

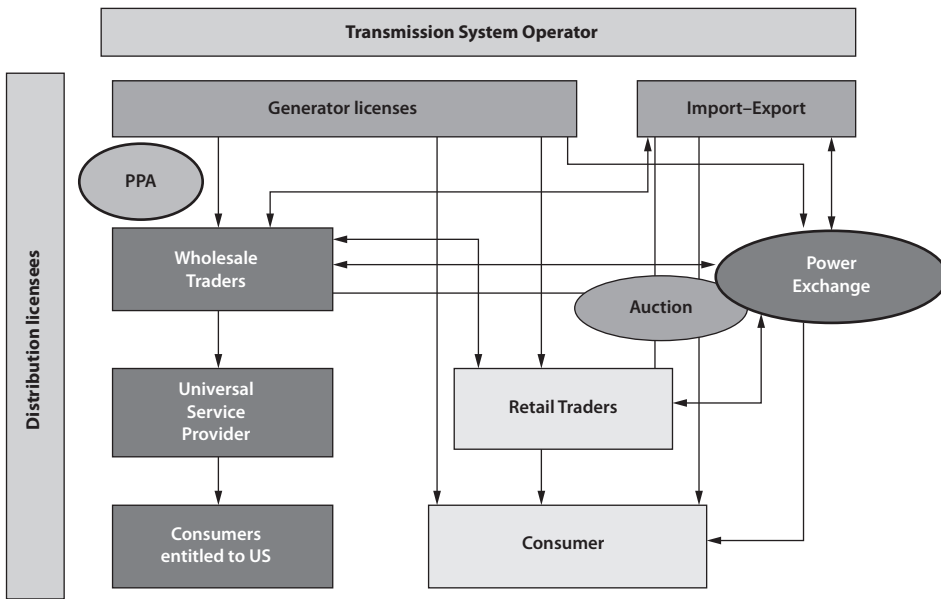
<sup>16</sup> See for example S A Kauffman, *At Home in the Universe: The Search for Laws of Self-organization and Complexity* (New York: Oxford University Press, 1995); Katz et al., ‘Reproduction of Hierarchy? A Social Network Analysis of the American Law Professoriate’, *Journal of Legal Education* 61, no 1 (2011); M J Bommarito, *Exploring Relationships between Legal Concepts in the United States Supreme Court*. Unpublished manuscript, 2009. <http://ssrn.com/abstract=1814169>; J L Sohn, ‘The Case for Prudential Standing’, *University of Memphis Law Review* 39 (2009); C P McEvily, ‘Vested Interests: The Federal Felon Body-Armor Ban and the Continuing Vitality of *Scarborough v. United States*’, *Georgetown Law Journal* 100, no 4 (2012), 1341, 1398; J B Ruhl and J Salzman, ‘Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State’, *Georgetown Law Journal* 91 (2003); J B Ruhl, ‘Law’s Complexity – A Primer’, *Georgia State University Law Review Symposium Issue, Forthcoming FSU College of Law, Public Law Research Paper* no 313 (2008), <https://ssrn.com/abstract=1153514> (accessed 26 November 2020).

<sup>17</sup> J B Ruhl and D M Katz, ‘Measuring, Monitoring, and Managing Legal Complexity’, *Iowa Law Review* 101, no 1 (2015), 191–244; *Vanderbilt Public Law Research Paper* no 15–1. <https://ssrn.com/abstract=2566535> (accessed 26 November 2020).

### 3. EXAMPLE: THE NATURE OF HUNGARIAN ENERGY LAW AND THE PUBLIC ADMINISTRATION IN CHARGE

In order to answer these questions, as well as to determine whether continental law systems are worth to be considered complex systems like their common law counterparts overseas, we have chosen a very rigid and proudly linear continental law system, the law of Hungary. To be consequent, we have obviously chosen public (administrative) law for the purpose of analysis, and within the realm of public law, the over-regulated energy law, one of the absolute extremes of rigid continental law still in force, as a field of investigation.

Perhaps not surprisingly, though the energy law of Hungary tries to be linear, the market it regulates is full of different level participants (all of them are highly regulated, as well as licensed apart from the consumer) being highly interconnected to each other. The *types* of market players in the electricity market are:



**Figure 1** • Interconnections of the main types of the licensed market players in the electricity market (Source: Compiled by the authors.)

The basic relationships are presented here, though of course, in reality the hundreds or thousands of market players create a more sophisticated structure of operation. One key “player” is missing from this graph, as it is not a market player: the regulatory authority and deconcentrated public administrative body in charge, the Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (“HEA”). The HEA is in connection with all these market players, and it is the only (one-stop-shop) public administrative body in the industry in

charge of energy regulatory matters (environmental and construction licensing, as well as nuclear, belong to the competence of other authorities) and due to recent changes, has certain legislative power as well. Thus, as a matter of normativity, HEA is a non-market player representing public law for the energy sector.

So what about the law (legal system) governing the relationships of these entities? Of course, it is necessary to clarify what the term *legal system* practically means, just setting aside semantic, philosophical and even teleological aspects. A legal system in a *practical approach* is to be considered the collection of rules and regulations (that is, written law, which is the core of continental law, see the typical codes) the main product of the continental legal systems, accompanied by a collection of people and institutions, though with less relevance than in common law. Therefore law, in this sense, is mainly an emergent property of the *legal system* the same way prices are an emergent property of markets.<sup>18</sup> Finally, as to regulation being just a part of a legal system and thus not regulation and purely regulation is to be considered the legal systems in question, it seems to be the right approach from a practical viewpoint to focus on its normativity, with the possibility of enforceability. Given that public law is apparently the field of unequal connections with vertical enforceability relations, the focus on normativity (enforceability) and its core nucleus, the ‘norm’ is of utmost importance for understanding this complicated public sector field. Thus, in our view, normativity is the key identifying the legal system in question.

Hungarian energy law as a typical semi-autonomous industry-specific public law field is governed by laws and bylaws enacted by Parliament, by the Cabinet, by certain ministries and by the HEA, whilst there are also directly enforceable EU regulations. Though it is not ‘law’ as a piece of legislation, but as a sense of normativity, the public administrative resolutions of HEA and certain other bodies of the public administration also matter, so do the network codes enacted by the transmission and the distribution system operators (that is, market players) operating as ‘quasi laws’. This is indeed complicated – but is it complex as well? According to Watkins, a system is complicated when the various elements that comprise the system still maintain a certain independence from each another, meaning that the removal of one element will not fundamentally change the system’s behaviour, all in all. Compared to this, in case of complexity, the clear dependencies among the elements are unavoidable where removing one element will alter the system behaviour “*to an extent that goes well beyond what is embodied by the particular element that is removed*”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ruhl, ‘Law’s Complexity’.

<sup>19</sup> N W Watkins and M P Freeman, ‘Natural Complexity’, *Science*, 320, no 5874 (2008), 324.

#### 4. HETEROGENEITY, REMOVING ELEMENTS AND NON-LINEARITY

In order to assess this, we should consider *heterogeneity and agents* in Hungarian energy law (normativity), looking for whether it consists of a system with a number of different classes of autonomous agents. Just as a basic starting point, Hungarian public law is undoubtedly a system composed of many components that obviously highly interact with each other in tremendous amounts of links. The main nodes are the acts, decrees, regulations, then soft law and administrative decisions and finally, with a considerably weaker extent, courts and case law. *Energy law* with its norms is a subsection of this system, also being interconnected with other fields of public law externally, and its sources (acts, decrees, regulations, case law and so on) internally. What is more, public law is in interaction with private (contractual) law in many cases.

Consider the following case. When two gas traders in the wholesale scene agree to the prices in a contract (thus under private law), first they do so in compliance with their licenses (thus public law, issued by HEA), incorporating general provisions of Act XL of 2008 on natural gas and its implementation decree [Government Decree no. 19/2009 (I. 30.)]. Then they incorporate into the agreed contractual (!) prices the so-called system usage fees set by a decree of the HEA [Decree 13/2016 (XII. 20.) HEA], also taking into account the pricing principles under Decree 14/2016 (XII. 20.) HEA, that is, instruments of public law. Of course, they should also comply with industrial codes regarding physical delivery. If any of these elements, that is, compliance with licenses, incorporating system usage price, or any of the provisions of the listed laws and bylaws above is removed, *it will fundamentally alter the system behaviour*. We have the proper legal counterpart for this “fundamental alteration of system behaviour”. In legal terms, this would definitely render the agreed price, therefore the whole contract between the gas traders in our example *null and void*.

Another useful case is issuing license for electricity production exceeding 0.5MW in-build capacity. Act LXXXVI of 2007 on electricity (a law) as well as Government Decree no. 273/2007 (X. 19.) on its implementation (a bylaw) specify the HEA as a public administrative body whose task is to issue the licence. Doing this, the law and bylaw prescribe that the HEA should consider *all elements* of taxative lists (requirements to issue licenses) when making a decision to issue such a license, including business plans, certain technical and company law documents and so on. This might of course be a complicated decision-making process, however, removing one element from the list and thus making the licensing process less complicated *would not result in the less complex nature of the system*. What would affect the complexity and not (only) complicatedness in such a process? If the Hungarian electricity act or its implementation decree prescribed that the HEA must consider and evaluate all relevant factors and discretionally balance them in order to grant a license to an electricity producer, then the elements and factors would no longer be independent from each other,

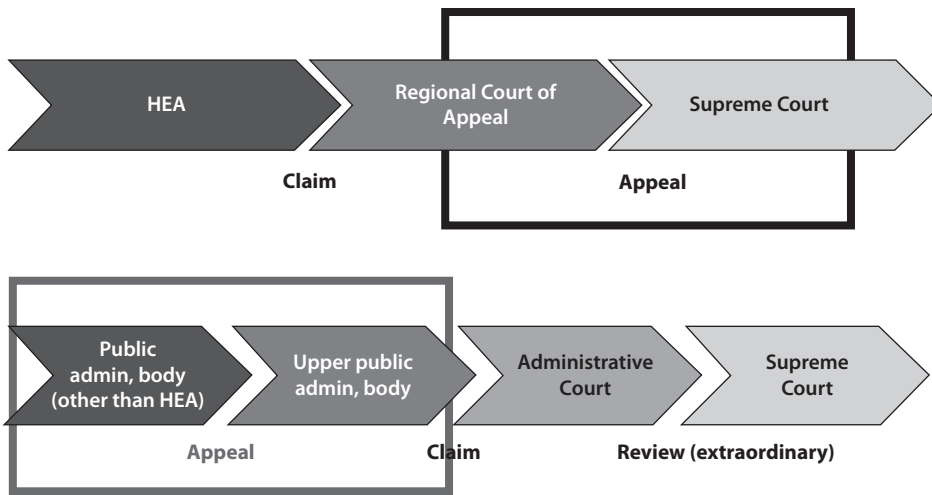
and removing one could significantly alter the result.<sup>20</sup> However, and that is the key here: as a matter of normativity, such “if” scenario is not just unlikely, but simply unimaginable in energy law; licensing requirements are always taxative, due to the electricity balancing, security of supply and other evident industrial (both legal and not legal) considerations! Thus, the scientific difference between complexity and complicatedness is an expressed legal issue of taxativity/normativity. What is more, the legal system is more than just purely energy law, even just considering our licensing example. Therefore, licensing of a power plant would imply environmental and building licensing processes as well, in parallel with energy regulatory licensing. The cross-reference provisions internally and from other laws and bylaws (also in the electricity act and vis-à-vis environmental and building regulation) as well as the assignment of responsibilities to multiple public administrative agencies (environmental, building, energy) will result in the express interconnectedness of the whole licensing system.

*Instruments are interconnected, hence institutions are also interconnected.* What is more, agencies and public administrative bodies involved in the licensing will also further involve special authorities for special professional queries, such as fire protection, public defence and so on. These latter professional bodies do not connect directly vis-à-vis the power plant as a client in the production licensing process, only through the process of the leading licensing authority. For example, the fire protection authority or the public defence special authority is contacted only by the building authority in the licensing process. What is more, the decision of the special authorities, either positive or negative, cannot be appealed directly; only through an appeal against the decision of the leading licensing authority. Thus, we are now entering a complex system with *different levels of edges* between the nodes. In an important case, where we represented the claimant, a wind park operator, this claimant was rejected to prolong its building permit just because a special authority, the Ministry of Defence refused to grant consent to the permit renewal, because of a NATO locator radar that was started to be built nearby, but later then the claimant was originally granted by the building permit. The claimant was then forced to appeal against the resolution of the building authority, the latter becoming the defendant in a lawsuit where in fact they had nothing to do with the matter of fact at all: the law as an edge interconnected the nodes.<sup>21</sup> Just for the record: finally and before the claimant could win the case, the Government passed a decree prohibiting the building of wind parks close to military objects. The Gordian knot was cut then.

It is also worth mentioning that against the decision of the HEA there is a different chain of legal remedies available than against decisions of other public administrative authorities (for example building authority, environmental authority and so on). However, usually both are applicable in case of energy law matters:

<sup>20</sup> Ruhl and Salzman, ‘Mozart and the Red Queen’, 796–806.

<sup>21</sup> Kúria [Supreme Court] case no. Pfv. V.14.180/2016.



**Figure 2 • Public administrative law remedy chains of the Hungarian energy market**  
 (Source: Compiled by the authors.)

Though at first sight the two remedy chains appear to be linear, in fact these legal remedy-chains are also interconnected and are further complicated with the involvement of the special authorities mentioned above, whose decisions cannot be appealed directly. These patterns of legal remedies introduce the unpredicted, interconnected deterministic rules into the system as upper public administration bodies (agents) interpret or overrule both legislative acts and the acts of the lower public administrative bodies (agents) or courts *creating connections and feedbacks in a multiple level*. The elements investigated so far are 1. the various sources of written law like the electricity act and its implementation decree, then 2. the various interconnections between agencies and public administrative bodies, as well as 3. the interconnected remedy chains available should be then also connected to and multiplied by 4. the different market player licensees. The latter licensees are the subjects of the system like distribution companies, transmission system operator, wholesale traders, universal service providers and so on, see the second chart above with their different position in the system, also being interconnected. Lawyers know that the above (public administrative) remedy chains have a high interconnectedness with civil law (that is, not public administrative) remedy chains as well. A public administrative claim is often rejected due to the lack of standing (*legitimatío ad causam*), rendering the whole case a purely commercial dispute on damages belonging to civil law courts, or in other cases the (positive) public administrative judgment is a prerequisite for damage claims (that is, civil law remedies). In a recent case at the Supreme Court, where I (Máté Tóth) represented MAVIR, the electricity transmission system operator, where the Supreme Court finally said in a commercial dispute that the claimed counterclaim of damages of the defendant

lacked legal grounds because of the public law nature of the case and dismissed all the previous judgments of the lower civil courts.<sup>22</sup>

This high network connectivity and feedback between the agents, licensees and legislative acts creates a network of nodes and channels of information flow. Even just considering one flow of interactions, the legal remedy chain as charted above, the *path dependence* is obvious and transparent. Though less transparent, the same is true of the enactment of laws and bylaws of the energy sector, often retained from the previous and repealed legislature, whilst courts base their evolving interpretation on prior cases and interpretations. It is beyond doubt that it is far easier to identify complex nature concerning heterogeneity and agents in common law through the judiciary's hierarchical structure and practice of *stare decisis* that “*fundamentally link courts with courts and opinions with opinions in ways that produce complicated and complex (as defined herein) institutional and instrumental connections*”.<sup>23</sup> However, as seen above, it is also beyond doubt that the most rigid, declaredly linear field of continental law produces the same essential features of heterogeneity and the interconnectedness of agents in the complex system of Hungarian energy law.

Furthermore and contrary to the declared intention of continental law, the *relationships between the above investigated particles are non-linear*. The agent interaction does not produce something like a one-way, linear, predictable behaviour in a kind of continuous proportionate relationship. First, in the above examples of energy law relationships, contractual connections of gas traders or licensing procedures of the parallel authorities (HEA, environmental authority, building authority as leading authorities, accompanied by the lower level special authorities) are neither providing proportionate relationships and patterns nor are constant in time. During our practice, we have seen totally different outcomes of the very same gas trade contractual relationships: one fulfilled, one litigated. We have seen totally different outcomes of the very same licensing situation (a wind park receiving production license, whilst an identical one rejected), and also a totally different outcome of the very same litigation (standing granted in one litigation case against an industrial network code, whilst not granted in another case, against the very same network code). The complexity arises in nonlinear relationships, especially when we connect the above levels of reality: contracting, licensing and litigation – like life does.

## 5. EVOLVABILITY: THE DOUBLE-EDGED SWORD

These nonlinear relationships are further made more sophisticated by the often changing legislature, having the highest relevance in continental law countries. Just continuing the example of electricity licensing, only the licensing rules have been amended more than

<sup>22</sup> Kúria [Supreme Court] case no. Pfv. V.21.296/2017.

<sup>23</sup> Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’.

100 (!) times during the last 25 years. Considering the electricity act, being the top of the regulatory pyramid governing licensing (and thus, expectedly, being the most stable piece of legislation governing electricity-related legal relationships), we see that the present one<sup>24</sup> is the third being in force since 2001 (the 1994 energy act<sup>25</sup> repealed in 2003 by the 2001 electricity act<sup>26</sup> that was also repealed in 2007).

However, this is just the surface. Non-linear dynamics, where increases in a certain incentive or factor can lead to varying effects, due to contextual changes, with new effects occurring when certain time thresholds are crossed.<sup>27</sup> While tides are considered to be complex yet predictable in the same time, weather systems are complex and often unpredictable, as the fascinating work of *Edward Lorenz* demonstrated.<sup>28</sup> There are voices saying that legal systems exhibit properties that make them behave more like weather and less like tides,<sup>29</sup> and, in light of the above examples, they are likely right, when considering Hungarian energy law as well. This leads to another essential feature of complex systems that is *emergence and evolvability*. These are very relevant, as with these we enter the most controversial, most disputed aspects of the legal system, hence the most vulnerable parts as well, as related to certain types of risks. Neither legal systems, nor public administrations are static phenomena. Even a robust complex adaptive system is not something immune to emergence, thus emergence is not a judgment nor a quality issue. Emergence is commonly defined as “a process that leads to the appearance of structure not directly described by the defining constraints and instantaneous forces that control a system”<sup>30</sup> or in more technical terms, as “complicated global patterns emerging from local or individual interaction rules between parts of a system”.<sup>31</sup> In fact, emergence is a crucial phenomenon for law and legal systems as well, also including continental law systems and thus our example of Hungarian energy law.

The emergence of jurisprudence, that is, the essence of common law is thoroughly investigated by scholars. There it is well-established that reductionist approaches fail to understand the jurisprudence in emergence.<sup>32</sup> What is really interesting in these findings is that while mapping masses of judicial opinions and broad and narrow concepts in common law jurisprudence, the combinations exhibit patterns of connections that are not

<sup>24</sup> Act LXXXVI of 2007 on Electricity.

<sup>25</sup> Act XLVIII of 1994 on Electricity.

<sup>26</sup> Act CX of 2001 on Electricity.

<sup>27</sup> E Mitleton-Kelly, *Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Complex systems and evolutionary perspectives of organisations: the application of complexity theory to organisations* (Amsterdam: Elsevier, 2003); G R Teisman, ‘Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds’, *Public Administration* 78 (2000), 937–956.

<sup>28</sup> E Lorenz, ‘The nature and theory of the general circulation of atmosphere’, *World Meteorological Organization* no 218 (1967).

<sup>29</sup> Ruhl and Katz, ‘Measuring, Monitoring, and Managing Legal Complexity’.

<sup>30</sup> J P Crutchfield, ‘Is Anything Ever New? Considering Emergence’, in *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*, ed. by G A Cowan, D Pines and D Meltzer. Berkeley, California, University of California, 1994.

<sup>31</sup> P-M Binder, ‘Frustration in Complexity’, *Science* 320, 5874 (2008).

<sup>32</sup> Bommarito, *Exploring Relationships*; Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’.

inherently obvious and neither explicitly built into or otherwise obvious from the hierarchy itself.<sup>33</sup> Indeed, it is easier to identify such phenomena concerning case law and judicial opinions. Many have observed that the common law is a “*complex adaptive system in which an array of agents, institutions, and social contexts together act to produce its substantive jurisprudence*”.<sup>34</sup> The gradual development of jurisprudence, the ‘stare decisis’ and the evolution of legal doctrines accordingly in common law systems are apparent and easy to follow, having limited relevance in continental legal systems and in our special example of Hungarian energy law.

What can be said then about the emergence of continental law systems and public administration? Being complex systems like common law or the ecosystem, the above should be true for these as well, though the expectedly more robust complex legal systems, the continental law systems are less transparent in their emergent behaviour. As in the ecology dynamic equilibrium models are widely accepted with a premise that alteration in ecologic systems is inherent even though such alteration is bounded within predictable confines,<sup>35</sup> this is indeed true in our legal example of the rigid Hungarian public administrative (energy) law as well. Emergence is inherent, Hungarian energy law evolves: the laws and bylaws are amended and repealed, the “nodes”: the licensees and even the agents change as well. Just to the latter, public authorities are dissolved, created or re-defined.

It is far less evident that emergence and evolvability in the legal system both in legislation and legal execution (public administration) may represent useful flexibility as adaption (reflection) indeed, but also risk, thus evolvability is a double-handed sword. Concerning the latter, that is risk, it is clear that emergence may also be associated with country risk (that is, a country changing its legal norms too often producing less stability) and public administration operation (that is, the quality of public administration). Such observation may also be relevant as it seems scholars do consider emergence only as a positive characteristic of complex legal systems.<sup>36</sup> Consider the following case. The HEA was re-designed in 2013 so thoroughly that it became even a legislator concerning price setting, besides its public administrative tasks. This emergence happened due to the Hungarian Government’s so-called ‘*rezsicsökkentés*’ (overhead reduction) campaign, expecting to keep end-consumer energy prices at a low level, not only regulating the potential profit of certain market players (the distribution system operators) but also their justified costs as well. In order to avoid successful judicial reviews of the public administrative resolutions of HEA with the artificial and arbitrary price reduction, Parliament even passed a law changing the Constitution. This amendment prescribed that HEA should carry out its price settings not in the form of individual public administrative resolutions, against which judicial review

<sup>33</sup> Bommarito, *Exploring Relationships*.

<sup>34</sup> Katz et al., ‘Reproduction of Hierarchy?’, 97.

<sup>35</sup> R F Noss, ‘Some Principles of Conservation Biology, as They Apply to Environmental Law’, *Chicago-Kent Law Review* 69, no. 4 (1994), 893.

<sup>36</sup> For example Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’.

is open, but through decrees, that is, bylaws instead with *erga omnes* binding force, against which no judicial control is available.

In our view, the above is a very important and powerful example to understand *the potential, but linearly unpredictable twofold consequences of emergence and evolvability*. In our above example, that is, the changing role of HEA as a public administrative body in Hungarian energy law, even becoming a legislator (thus making law) is clearly a self-explanatory case study of legal emergence, both being in connection with the increase of country risk and the decrease of quality expectations towards (that is, trust in) public administration. A public administrative body becoming a lawmaker for price setting unprecedentedly indeed a phenomenon affecting investment and regulatory stability and thus country risk (and trust) in the energy sector in general. At the same time, quality expectations and trust in public administration are also being affected by narrowing available legal remedies against decisions of the public administration. This is not just a theory. We have seen dozens of big energy investors increasing the used country risk factor in their future investment decisions due to the arbitral and unpredictable change of the price setting back in 2013, whilst decreasing their reliance on public administration in the same time, by clearly avoiding further possible contact with public administrative bodies.

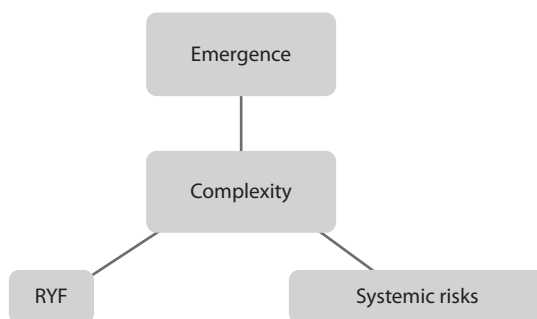
As our example warns, emergence in the legal system is something that may be causing risk in the market, either increasing country risk or reducing quality of public administration – sometimes both. It is also clear that emergence is rather an issue in connection with complex *behaviour* rather than complex *systems*. This emergent legal system behaviour however, while being a product of the legal system's structural interconnectedness as seen above previously, cannot be predicted in its complexity from a reductionist study of the interconnected components. This anti-reductionist and non-linear nature is something lawyers definitely tend to deny without cause.

## 6. THE RYF DILEMMA AND SYSTEMIC RISKS

We can summarise the consequence of the changing role of HEA in the following way. This emergence (evolvability) in the legal system intended to add (and definitely managed to do so) to the robustness of the legal system with strengthening the legal position of official price setting and defending 'rezsicsökkentés' from judicial review, also increased the fragility of it as well: increasing country risk, decreasing trust in quality of public administration in the same time. This turns all the above to a more normative (and *de lege ferenda*) viewpoint, that is, to the 'robust yet fragile' (RYF) dilemma. The RYF dilemma is generally about the phenomenon that a legal system is both robust and fragile in the same time, and any effort to reduce fragility by reducing organisation would also reduce robustness, but increasing organisation to increase robustness also increases fragility. According to Alderson and Doyle, the core criterion for the RYF dilemma model is "*large and/or diverse number of*

components, the complexity of their interconnections and interactions, and the complexity of the behaviors that result,”<sup>37</sup> that is, the very essence we identified.

The RYF dilemma and the emergence of *systemic risk* are closely related. Alderson and Doyle argue that the ordinary cause of systemic risk is the complexity in highly organised systems that arises primarily from design strategies intended to create robustness.<sup>38</sup> Thus, understanding the complex system nature of our very rigid continental law example, namely the Hungarian energy sector regulation and the involved public administration implementing should necessarily draw our attention to this RYF dilemma in understanding *systemic risks*. The emergent properties and the relatively autonomous character of the agents cause systems to have unpredictable and complex dynamics. Seemingly stable equilibriums can be suddenly disrupted by unexpected events<sup>39</sup> activating and making visible imminent systemic risks. Hence, complexity connects emergence, RYF and systemic risks in the following way:



**Figure 3 • Complexity-centred phenomena** (Source: Compiled by the authors.)

What is a systemic risk? Whilst legal scholars have written about systemic risk occurring in financial systems as early as in the 1980s,<sup>40</sup> identifying systemic risk within the legal system is a quite recent field of investigation.<sup>41</sup> Law as normativity is a system among the multitude of social systems and subsystems and its aim is, expectedly and allegedly, to regulate constraints and failures the other social systems face; as being such, it is a fail-safe strategy for other social systems. However, risks cannot only be caused *in other complex social systems* by the law, like it happened with the changing rule of the HEA causing the increasing country risk and decreasing trust in public administration quality. A certain

<sup>37</sup> D L Alderson and J C Doyle, 'Contrasting Views of Complexity and Their Implications For Network-Centric Infrastructures', *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics – Part A: Systems and Humans* 40, no 4 (2010), 840.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Klijn and Snellen, 'Complexity Theory and Public Administration', 4.

<sup>40</sup> M Gruson, 'The Global Securities Market: Introductory Remarks', *Columbus Law Review* (1987), 303.

<sup>41</sup> Ruhl, 'Managing Systemic Risk in Legal Systems'.

degree of systemic risk is without doubt inherent *within* the legal system itself, as in case of any other complex adaptive systems. Obviously not all system failures are the result of systemic risk and not all risk is systemic. According to Helbing, systemic risk is the risk of having not just statistically independent failures, but “*interdependent, so-called ‘cascading’ failures in a network of N interconnected system components. That is, systemic risks result from connections between risks (‘networked risks’)*”.<sup>42</sup> According to Helbing, it is exactly the potential for cascading that is so dangerous in case systemic risk is high. Ruhl asks the fundamental question: how is it that a robust complex adaptive system such as law, with all its fail-safe mechanisms guarding against failure, nonetheless fails?<sup>43</sup> The RYF dilemma and the emergence of systemic risk are closely related, therefore, whilst investigating the common law system of the United States, Ruhl comes to the fundamental question that if we cannot effectively manage systemic risk within the legal system, how can we expect the legal system to manage systemic risk elsewhere?<sup>44</sup>

One more thing to clarify here. Ruhl identifies qualities of robustness as modularity, scalability and evolvability<sup>45</sup> over reliability and efficiency. Since this verdict is based on common law experiences, this might not be an automatically correct standpoint concerning continental public administrative law, like Hungarian energy regulation. Since reliability (stability) is the very essence of continental law systems and also something reflected in country risk, expectations towards regulation (reliability, hierarchy, non-negotiability, vertical expectations) thus may easily be confronted with quality expectations towards public administration (flexibility, reflexivity, democratisation, horizontal expectations). *This confrontation or collision is a problem especially when we take the position that normativity comprises both: public administration (with its quality issues) and regulation (with its country risks concerning stability requirements)*. Adding to these that normativity, the product of complex legal systems contains an inherent fragility in a form of systemic risk, we have to deal with this three-component risk matrix when addressing the robust yet fragile dilemma of complexity.

## 7. IDENTIFYING SYSTEMIC RISK THROUGH COMPLEX CONSTRAINTS

Where and how can we identify the systemic risks, that is, the frontline of the RYF and the most dangerous consequence of emergence in law being a complex system? Though different types of constraints and risks may arise on the level of components, the most important ones are complex constraints. The reason is simple: constraints that occur on the component level can be realised much easier. A constraint is complex on the system as

<sup>42</sup> D Helbing, ‘Globally networked risks and how to respond’, *Nature* 497 (2013).

<sup>43</sup> Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’, 583.

<sup>44</sup> *Ibid.* 563.

<sup>45</sup> *Ibid.* 594.

a whole that is not a consequence of those on the components.<sup>46</sup> It means that it is much harder to realise them than constraints occurring on the component level, as they do not exist on the component level. Those procedural norms creating an environment for the operation, for example licensing rules in Hungarian energy law could be relevant to such complex constraints for example. Different constraints may combine in their effect and interact with each other, creating emergent situations that might not have arisen in the absence of this combination, that is, would not occur at component level.

Let us take another case study, the issue of licensing wind power plants in Hungary. Following Hungary's accession to the European Union (2004), the green energy goals of the EU became binding targets for Hungary, as well. In order to comply with these, the Hungarian energy law regulation intended to solve the issue of promoting power plant investments producing electricity from renewable energy sources (RES) by introducing a so-called mandatory off-take system, accompanied by a feed-in tariff. In this off-take system, the wholesale electricity trader, then later the transmission system operator was obliged to off-take the electricity produced from RES. The expected return of investments with the profit as well was inbuilt in the tariffs of electricity produced that were officially set by law, whilst eligibility to participate in the mandatory off-take system was checked and criteria (for example, the amount of electricity to be sold, time of eligibility for the off-take) were set by HEA in public administrative resolutions. Risks or apparent constraints were not present on the component level, the logic was clear and straight-forward, and tasks were well-balanced between the legislator, the affected market players (producer, off-taker) and the public administration (HEA). However, in 2006, given that the guaranteed return (mandatory off-take and feed-in tariffs) made RES investments a very attractive business, countless applications for licenses were submitted to the HEA, in sum exceeding 1,000 MW new wind capacity in total, more than three times higher than what the electricity system could manage. The problem was simple. Given the volatility of wind energy (the wind is not always blowing, not always from the same direction and so on), each megawatt electricity produced from wind requires a certain level of electricity production from different sources as a 'back up', in case the production of the wind park stops (storage possibilities were almost null at that time). This 'back up' is provided through so-called system-level services, provided by old 'conventional', mainly gas-fuelled power plants in the system. That time, the maximum amount of wind energy that could be handled by system-level services was around 300 MW, whilst the total requested new wind capacity in the submitted license requests was the said 1,000 MW. A cascade of failures occurred. As Alderson and Doyle argues, when system organisation becomes more complex, even slight perturbations could have cascading and ultimately catastrophic consequences through the tightly interconnected system.<sup>47</sup> Here in our case the complexity increased by the introduction of the green energy subsidy, that is, with the mandatory off-take and feed-in

<sup>46</sup> Alderson and Doyle, 'Contrasting Views of Complexity', 841.

<sup>47</sup> Ibid. 843.

tariffs. This new element brought in the perturbation event to the complex system – new wind energy production licence applications of a total 1,000 MW that the electricity system was physically unable to handle – and even the originally well-functioning particles failed in an unforeseen way. Again, as Alderson and Doyle explain the theory: the emergence of complexity can often be seen as a spiral of new challenges and opportunities that organisms and/or technologies exploit, but “*which also lead to new fragilities, often from novel perturbations. When successful, fragilities are met with increasing complexity and robustness, which, in turn, creates not only new opportunities but also new fragilities, and so on*”.<sup>48</sup> What happened in the wind power plant licensing issue then is worth considering to understand the RYF dilemma and the cascade of failures. Given that the Hungarian electricity system was physically incapable to handle 1,000 MW wind power plant capacity, HEA arbitrarily decided which license application to accept and which to reject, though legally (concerning criteria set by law) all had to be accepted. HEA thus manifestly violated the law – though for a very good reason. HEA issued a so-called ‘prospectus’ with the arbitrarily set criteria – the problem with this doubtful paper was that as ‘prospectus’ it did not appear in the law concerning legislation, thus it could not have binding force at all. In terms of normativity, it was simply not law, but the HEA considered it necessary in order to *defend the robustness of law*. The investors whose license applications were rejected turned to the courts in a form of public administrative litigation. Thus, the perturbation manifesting in the HEA’s dilemma was passed to a different branch of power: the judiciary. The court, measuring the interest of formal legality (stability) and the interest of the electricity system as a whole (though not manifested in law), decided in favour of the latter. The consequence was that dozens of investors left the country. The legislator also reacted in its slow way: the electricity act was amended saying that licensing of wind power parks should be subject to special rules in the future. However, the special law regulating such was enacted only one and a half year later, causing an unconstitutional omission. So far, the cascade of legal failures included the failure of the existing regulation, then the failure of the public administration (HEA), the failure of the courts, the failure of the legislation. Complex constraints lead to a cascade of failures: the imminent systemic risk became express.

## 8. HANDLING SYSTEMIC RISKS

In our view, mitigating systemic risk is the field where complex system theories can add a lot to the improvement of the public sector. Understanding normativity failures and errors to handle RYF complexity spiral in law as a complex system, like in the above wind park licensing case study, should indeed be a central issue for *de lege ferenda* thinking.

---

<sup>48</sup> Ibid.

Some scholars suggest fail-safe strategies, improving the quality of the system components, redundancy of components, building in sensors and feedback.<sup>49</sup> Improving the quality of the system components in order to strengthen robustness of the legal system is closely connected to the issue of quality in public administration, concerning the executive branch of power and to the issue of country risk, through stability and reliability of legislation, whilst also being a rational response to the issue of systemic risk within the executive branch of law. Such quality improvement may address institutions, procedures, people, technology (digitalisation) and so on. The *quality excellence models* used nowadays originally elaborated for the private (business) sector are capable as a tool to grab the issue for the public administration. There are two widely accepted models, by law in Western Europe: the Speyer Quality Award and the European Excellence Model.<sup>50</sup> The first is a 1998 document and mainly used by German-speaking countries, whilst the latter is a successor of the Business Excellence Model from 1999. National quality awards in Western European public service organisations under both models do operate with the following criteria: leadership, policy and strategy, people, resources, processes and finally, different categories of ‘objective’ and ‘subjective’ results, with obvious differences in weightings from country to country.<sup>51</sup> These are mainly indirectly forced by law from a client perspective, as these should be applied (and often self-assessed, especially in case of the European Excellence Model) by public administrative organs, not necessarily (though in some cases still) forming part of classical public administrative codes. It is also worth noting that the Common Assessment Framework (‘CAF’) based on complex realisation of challenges in public administration was elaborated in 2000<sup>52</sup> and had started to compete with the previous European Excellence Model, due to its more flexible and more public administration tailored nature.<sup>53</sup> *The ISO 9000 series* are also good-old standards (often refreshed) for quality assurance purposes. It is apparent that the main focus of the ISO-system is the contracting-out of public services, whilst ISO 9004 standards are the most suitable for TQM developments and ISO 9000-9003 for organisations without their own (normative, legal) rules of operation.<sup>54</sup> Instead of ISO standards, the EU came to prefer the public administration tailored quality assurance system mentioned (in a form of a recommendation), namely CAF. Finally, it should also be observed that the quality in public administration is often considered in a broader sense by the European Union, for example, in the toolbox (a non-legal document) on quality in public administration, also

<sup>49</sup> Ibid. 841–842; Ruhl, ‘Managing Systemic Risk in Legal Systems’, 579.

<sup>50</sup> EFQM, ‘Driving organisational change and performance improvement’, s. a. [www.efqm.org](http://www.efqm.org) (accessed 26 November 2020).

<sup>51</sup> E Löffler, ‘Quality Awards as a Public Sector Benchmarking Concept in OECD Countries. Some Guidelines for Quality Award Organisers’, *Public Administration and Development* 21, no 1 (2001), 27–40.

<sup>52</sup> S Geldof, P Staes, A Stoffels and N Thijs, *Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What next?* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 2011).

<sup>53</sup> G Bouckaert and C Pollit, *Public Management Reform* (New York: Oxford University Press, 2011).

<sup>54</sup> S Russel, ‘ISO 9000:2000 and the EFQM Excellence Model: competition or co-operation?’ *Total Quality Management and Business Excellence* 11, no 4–6 (2010).

counting on governance, policy making, embedding anticorruption practices, the quality of judicial systems and managing public funds.<sup>55</sup> Concepts go so far that legislative and judicial branches of power are also affected by the promotion of quasi-legislative and quasi-judicial tools and instruments are encouraged. Quasi-legislative processes are deliberative democracy, e-democracy, public conversations, participatory budgeting, citizen juries, study circles, collaborative policy making, and other forms of deliberation and dialogue among groups of stakeholders or citizens. Quasi-judicial processes include alternative dispute resolution such as mediation, facilitation, early neutral assessment, and arbitration.

Redundancy of components is also a reasonable tool. Contrary to typical two-stage public administration, two-stage judicial review and separation of competence and power within the public administration, for example amongst different authorities, such redundancy is worth considering in order to mitigate risks. In western countries, deliberative democracy, e-democracy, public conversations, participatory budgeting, citizen juries, study circles, collaborative policy making, and alternative dispute resolutions are promoted<sup>56</sup> that may also result in redundancy of regulatory and public administrative components, however, also reducing the control of power, that is, the very essence of normativity. These considerations are closely connected to the “New Public Management” (“NPM”) that exactly aims at decentralisation, privatisation, competition and so on.<sup>57</sup>

The NPM and the privatisation, democratisation and outsourcing tendencies of public administration and public management are also considered real-world exemplars of complex systems by certain authors, having thus effect on systemic risks. For example, the argument is advanced by Meek, De Ladurantey and Newell that administrative networks, shared governance, and co-production of public services developed in the conjunctive state are real-world exemplars of the emergent properties of complex adaptive systems (CAS). According to them, as the production of social capital and public trust of government decline in response to the increasing inability of hierarchical, topdown, command-and-control institutions to solve complex societal problems, the fundamental nature of associations and relations among citizens, policy makers, civic leaders, and government is changing in metropolitan areas as government slowly shifts toward governance.<sup>58</sup>

In our view, however, we should also be able to find certain other possible tools without, this side-effect of losing the very essence of normativity, and fitting better to the regulatory

<sup>55</sup> European Union, *Quality in Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, 2015, [file:///C:/Users/M%C3%A1t%C3%A9s/Downloads/eu\\_publicadmin\\_toolbox\\_full\\_en.pdf](file:///C:/Users/M%C3%A1t%C3%A9s/Downloads/eu_publicadmin_toolbox_full_en.pdf) (accessed 26 November 2020).

<sup>56</sup> L Blomgren Bingham, T Nabatchi and R O’Leary, ‘The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government’, *Public Administration Review* 65, no 5 (2005), 547–558.

<sup>57</sup> G Gruening, *Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM). Draft for the IPMN conference in Salem/Oregon*, 1998.

<sup>58</sup> J W Meek, J De Ladurantey and W H Newell, ‘Complex systems, governance and policy administration consequences’, *Emergence: Complexity and Organization* 9, no 1–2 (2007), 24.

tendencies of the Hungarian energy sector<sup>59</sup> and thus similar complex systems of normativity elsewhere, too. In regulated markets, one-stop-shop public administration prescribed by legislation can be such an effective tool in energy law (for example, in licensing) not only because it reduces the number of nodes but also because it would concentrate all relevant aspects in one hand, enabling the recognition of correlations and coupling effects. Building sensor protocols into the system in order to provide relevant information about system failure potentials as well as strengthening feedback may also likely improve quality in public administration, trust in legislation and mitigating systemic risk. It may also be a useful tool to compare the frequency of how norms utilised by the public administration body and the place of these norms in the legal hierarchy: the derivations from the ideal power-law distribution of the utilisation of norms might be relevant indicators concerning regulatory systemic risks too.

## 9. CONCLUSION

As it can be seen from the examples of Hungarian energy (public administrative) law, heterogeneity (wholesale gas pricing), complexity above complicatedness (electricity production licensing) and system interconnectedness (on component level: Novenergia case, on level of legal branches: MAVIR case) show complex adaptive system features. Thus, even though there are significant differences compared to common law where such approaches are well-received, there are valid grounds to consider continental law and the public administration administering it as a complex system. Based on these findings, there are also valid grounds to investigate Hungarian energy (public administrative) law dynamics through such complex system phenomena like evolvability and the RYF dilemma (HEO changing role, the ‘rezsicsökkentés’ case) as well as complex constraints and systemic risks (the wind park licensing case). These are the aspects where complex system approaches may add a lot to the understanding of normativity and the operation of public administration, as well as to the identifying of systemic risk within the law. This should be applicable to other jurisdictions as well, especially in other countries with similar regulatory and public administration structures, both in CEE/SEE and beyond. Hence it is a promising new field for further interdisciplinary studies concerning public administration. In our belief, this should be a new direction of scientific and practical investigation in all regulated industries like energy, pharma, health care and financial institutions and in all jurisdictions with similar regulatory logic.

<sup>59</sup> A Herczeg and Gy Vastag, ‘New directions in the Hungarian energy market: Transformation of the national public utility’, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 7, no 2 (2019), 110–121.

## REFERENCES

1. Alderson, D L and J C Doyle, 'Contrasting Views of Complexity and Their Implications For Network-Centric Infrastructures'. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics – Part A: Systems and Humans* 40, no 4 (2010). DOI: [10.1109/TSMCA.2010.2048027](https://doi.org/10.1109/TSMCA.2010.2048027)
2. Anabtawi, I and S L Schwarcz, 'Regulating Systemic Risk: Towards an Analytical Framework'. *Notre Dame Law Review* 86, no 4 (2011).
3. Ashburner, L, E Ferlie, L Fitzgerald and A Pettigrew, *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press, 1996.
4. Bálint N, Herczeg A, Tóth M and Gebhardt G, 'A közösségi közműszolgáltatás megszervezésének egyes szabályozási kérdéseiről'. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 3, no 1 (2015), 4–18.
5. Barzelay, M, *The New Public Management*. New York: University of California Press, 2001. DOI: [10.1525/9780520925274](https://doi.org/10.1525/9780520925274)
6. Binder, P-M, 'Frustration in Complexity'. *Science* 320, 5874 (2008), 322–323. DOI: <http://doi.org/10.1126/science.1156940>
7. Bommarito, M J, *Exploring Relationships between Legal Concepts in the United States Supreme Court*. Unpublished manuscript, 2009. DOI: [10.2139/ssrn.1814169](https://doi.org/10.2139/ssrn.1814169)
8. Bouckaert, B, 'Measuring Quality', in *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, ed. by C Pollitt and G Bouckart. London: Sage Publications, 1995.
9. Bouckaert, G and C Pollit, *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press, 2011.
10. Buchanan, J M, 'The Constitution of Economic Policy'. *The American Economic Review* 77, no 3 (1987).
11. Clauset, A, C R Shalizi and M E J Newman, 'Power-law distributions in empirical data'. *Siam Review* 51 (2009). DOI: [10.1137/070710111](https://doi.org/10.1137/070710111)
12. Carpenter, D P and G A Krause, 'Reputation and Public Administration'. *Public Administration Review* 72, no 1 (2012). DOI: [10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x)
13. Crutchfield, J P, 'Is Anything Ever New? Considering Emergence', in *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*, ed. by G A Cowan, D Pines and D Meltzer. Berkeley, California: University of California, 1994.
14. EFQM, 'Driving organisational change and performance improvement', s. a. [www.efqm.org](http://www.efqm.org) (accessed 26 November 2020).
15. European Union, *Quality in Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, 2015. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners> (accessed 26 November 2020).
16. Farber, D A, 'Probabilities Behaving Badly: Complexity Theory and Environmental Uncertainty'. *U.C. Davis Law Review* 37, no 1 (2003), 145–173.
17. Geldof, S, P Staes, A Stoffels and N Thijs, *Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What next?* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2011.

18. Gruening, G, *Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)*. Draft for the IPMN conference in Salem/Oregon, 1998.
19. Gruson, M, 'The Global Securities Market: Introductory Remarks'. *Columbus Law Review* (1987). DOI: [10.2307/1372560](https://doi.org/10.2307/1372560)
20. Halachmi, A, 'Measure of Excellence', in *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, ed. by H Hill, H Klages and E Löffler. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 1995.
21. Harrison, T, 'Communication and Interdependence in Democratic Organizations', in *Communication Yearbook*, ed. by S Deetz. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
22. Helbing, D, 'Globally networked risks and how to respond'. *Nature* 497 (2013), 51–59. DOI: <http://doi.org/10.1038/nature12047>
23. Herczeg A and Gy Vastag, 'New directions in the Hungarian energy market: Transformation of the national public utility', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 7, no 2 (2019), 110–121. DOI: <http://doi.org/10.32575/ppb.2019.2.7>
24. Jones, G T, 'Dynamical Jurisprudence: Law as a Complex System'. *Georgia State University Law Review* 24, no 4 (2012). <http://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol24/iss4> (accessed 26 November 2020).
25. Katz, D, J R Gubler, J Zelner, M J Bommarito, E Provins and E Ingall, 'Reproduction of Hierarchy? A Social Network Analysis of the American Law Professoriate'. *Journal of Legal Education* 61, no 1 (2011), 76–103.
26. Katsuhito, I, *The Foundation for a Unified Theory of Fiduciary Relationships: 'One May Not Contract with Oneself'*, August 5, 2016. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2424098>
27. Kauffman, S A, *At Home in the Universe: The Search for Laws of Self-organization and Complexity*. New York: Oxford University Press, 1995.
28. Kekes, J, *Az egalitarizmus illúziói*. Gödöllő: Attraktor, 2004.
29. Klijn, E H and I Snellen, 'Complexity Theory and Public Administration: A Critical Appraisal', in *Managing Complex Governance Systems*, ed. by G R Teisman, M W van Buuren and L M Gerrits. Routledge, 2009.
30. Lee, Y-j and V M Wilkins, 'More Similarities or More Differences? Comparing Public and Nonprofit Managers' Job Motivations'. *Public Administration Review* 71, no 1 (2011), 45–56. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2010.02305.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02305.x)
31. Blomgren Bingham, L, T Nabatchi and R O'Leary, 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government'. *Public Administration Review* 65, no 5 (2005), 547–558. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x)
32. Löffler, E, 'Quality Awards as a Public Sector Benchmarking Concept in OECD Countries. Some Guidelines for Quality Award Organisers'. *Public Administration and Development* 21, no 1 (2001), 27–40. DOI: [10.1002/pad.167](https://doi.org/10.1002/pad.167)
33. Löffler, E, *Defining Quality in Public Administration*. Riga: NISPACE Conference, 2013. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf> (accessed 26 November 2020).

34. Lorenz, E, 'The nature and theory of the general circulation of atmosphere'. *World Meteorological Organization* no 218 (1967).
35. Lorenz, K, *On Aggression*. New York: Harcourt, Brace & World, 1966.
36. MacCarthaigh, M, *Public Service Values*. CPMR Discussion Paper 39. Institute of Public Administration, [www.ipa.ie](http://www.ipa.ie), 2008.
37. McEvily, C P, 'Vested Interests: The Federal Felon Body-Armor Ban and the Continuing Vitality of *Scarborough v. United States*'. *Georgetown Law Journal* 100, no 4 (2012), 1341, 1398.
38. Meek, J W, J De Ladurantey and W H Newell, 'Complex systems, governance and policy administration consequences'. *Emergence: Complexity and Organization* 9, no 1–2 (2007), 22–32.
39. Miller, J H and S E Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*. Princeton University Press, 2007.
40. Mitchell, M, *Complexity: A Guided Tour*. New York: Oxford University Press, 2009.
41. Mitleton-Kelly, E, *Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Complex systems and evolutionary perspectives of organisations: the application of complexity theory to organisations*. Amsterdam: Elsevier, 2003.
42. Noss, R F, 'Some Principles of Conservation Biology, as They Apply to Environmental Law'. *Chicago-Kent Law Review* 69, no 4 (1994), 893–909.
43. Rago, W V, 'Adapting Total Quality Management to Government: Another Point of View'. *Public Administration Review* 54, no 1 (1994). DOI: [10.2307/976499](https://doi.org/10.2307/976499)
44. Ross, A, *On Law and Justice*. Los Angeles: University of California Press, 1958.
45. Ruhl, J B and J Salzman, 'Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State'. *Georgetown Law Journal* 91, (2003), 758–850.
46. Ruhl, J B, 'Law's Complexity – A Primer'. *Georgia State University Law Review Symposium Issue, Forthcoming FSU College of Law, Public Law Research Paper* no 313 (2008). <https://ssrn.com/abstract=1153514> (accessed 26 November 2020).
47. Ruhl, J B, 'Managing Systemic Risk in Legal Systems'. *Indiana Law Journal* 89, no 2 (2014). [www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol89/iss2/2](http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol89/iss2/2) (accessed 26 November 2020).
48. Ruhl, J B and D M Katz, 'Measuring, Monitoring, and Managing Legal Complexity'. *Iowa Law Review* 101, no 1 (2015), 191–244; *Vanderbilt Public Law Research Paper* no 15–1. <https://ssrn.com/abstract=2566535> (accessed 26 November 2020).
49. Ruhl, J B, D M Katz, and M J Bommarito, 'Harnessing legal complexity'. *Science* 355, no 6332 (2017), 1377–1378. DOI: [10.1126/science.aag3013](https://doi.org/10.1126/science.aag3013)
50. Russel, S, 'ISO 9000:2000 and the EFQM Excellence Model: Competition or co-operation?' *Total Quality Management and Business Excellence* 11, no 4–6 (2010), 657–665. DOI: [10.1080/09544120050008039](https://doi.org/10.1080/09544120050008039)
51. Sawyer, R K, *Social Emergence: Societies as Complex Systems*. New York: Cambridge University Press, 2005. DOI: [10.1017/CBO9780511734892](https://doi.org/10.1017/CBO9780511734892)
52. Schumpeter, J A, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1994.
53. Sohn, J L, 'The Case for Prudential Standing'. *University of Memphis Law Review* 39 (2009).

54. Szmodis J, 'A jog multidiszciplináris megközelítéséről'. *Magyar Tudomány* 172, no 1 (2011), 7–17.
55. Teisman, G R, 'Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds'. *Public Administration* 78 (2000), 937–956. DOI: [10.1111/1467-9299.00238](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00238)
56. Vermeule, A, 'Second Opinions'. *Harvard Public Law Working Paper* no. 10–38 (2010). DOI: [10.2139/ssrn.1646414](https://doi.org/10.2139/ssrn.1646414)
57. Watkins, N W and M P Freeman, 'Natural Complexity'. *Science* 5874, no 320 (2008), 323–324. DOI: <http://doi.org/10.1126/science.1151611>
58. Wesel, U, *Juristische Weltkunde. Eine Einführung in das Recht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984.
59. Yu, P K, 'Intellectual Property and the Information Ecosystem'. *Michigan State Law Review* no. 1 (2005). <https://ssrn.com/abstract=578575> (accessed 26 November 2020).
60. Zeithaml, V A, A Parasuraman and L L Berry, *Delivering Quality Service. Balancing Customer*. 1990.

**Máté Tóth** is an Attorney-at-Law, partner at Rátky and Partner Attorneys Law Firm (Hungary), a member of the board of the Hungarian Energy Association and Chairman of the Hungarian Energy Association Interdisciplinary Division, a lecturer at Corvinus University of Budapest (Hungary) as well as at Pécsi Tudományegyetem (Hungary) and a PhD candidate of the Doctoral School of Management (Transdisciplinarity) at Széchenyi University of Budapest. He gained extensive experience in the energy industry for 15 years. He holds an LL.M. degree from Suffolk University (Boston, USA). He was awarded the Wolters Kluwer legal award ‘Lawyer of the Year’ in energy law, 2019.

**Gyula Vastag** is a Professor, Doctor of the Hungarian Academy of Sciences, Deputy Rector, Corvinus University of Budapest, Research Professor and Research Professor (part-time) at the University of Public Service (Budapest, Hungary). Dr. Vastag co-authored five books (published by Elsevier, Pearson and the National Association of Purchasing Management), wrote eight business cases, and he contributed chapters to about 20 books. His papers (30+ refereed journal publications) were published in a variety of peer reviewed academic and professional journals. He received several research awards: New Central Europe Distinguished Senior Researcher Scholarship (2014), Best Applications Paper Award by Alpha Iota Delta – The International Honor Society in Decision Sciences and Information Systems (2012), and Award for Research Excellence from Corvinus University (2009), and most recently he headed the “Servitization of Public Services” Ludovika Research Group at the University of Public Service.

Linder Viktória

## „ÚJ” HR-MEGOLDÁSOK ÉS SZEREPÜK AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATOTTAK ALKALMAZÁSÁBAN<sup>1</sup>

*“New” Human Resources Practices in the Employment of State Employees*

**Dr. Linder Viktória PhD**, egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; külső oktató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, [linder.viktoria@uni-nke.hu](mailto:linder.viktoria@uni-nke.hu)

*A közszeaktor és az annak részét képező közigazgatás az országok túlnyomó részében a munkaerő széles tömegeit foglalkoztatja. Az OECD-átlagot tekintve ez az összfooglalkoztatottak 15%-a, míg az állami alkalmazottak kompenzációja a GDP 11%-át éri el. Nem véletlen, hogy a közszeolgalat fejlesztését célzó intézkedések az ezredforduló második évtizedében is töretlenül jellemzik a kormányzati szándékokat. Az Európai Unió tagállamainak többségében a modernizáció magában foglalja a humán erőforrásokat érintő viszonyok fejlesztését; akár átfogó jelleggel, akár egy-egy részterület vonatkozásában. Az elmúlt évtizedben inkább a második megoldás volt jellemző. Az írás olyan uniós országok szabályozásából, gyakorlatából, reform-elképzeléseiből emel ki példákat, amelyekben a változások a korábbi berendezkedéshez képest jelentősnek minősíthetők. Betekintést nyújt a három nagy közigazgatásimodell-ország – Egyesült Királyság, Franciaország, Németország –, illetve további nyugat-európai államok utóbbi tíz évének közszeolgalati változásaiiba.*

### KULCSSZAVAK:

hagyományos közszeolgalati modellek átalakulása, gyakran változó reformirányok, hatékonyságra, teljesítményre törekvés, rugalmas foglalkoztatási megoldások, közszeolgalati státuszok minimalizálása

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszeolgalat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszeolgalati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közszeolgalati Kutatóműhelye együttműködésével készült. Az írás és a megjelenés időpontja között eltelt hosszabb időszak közszeolgalatot érintően is jelentős történései – a cikk jellegéből adódóan – a megjelentetés előtti némi aktualizálást tettek szükségessé.

*In most countries, the public sector and its constituent public administration employ a large number of employees. According to the OECD average, this is 15% of the total employment, while compensation of public employees reaches 11% of GDP. It is no coincidence that measures to improve the public and civil service continue to characterise government intentions even in the second decade of the millennium. In most Member States of the European Union, modernisation involves the improvement of human resources relations; either comprehensively or in terms of sub-areas. In the last decade, the latter has rather prevailed. The paper highlights examples of the reform ideas of EU countries in which changes can be considered significant compared to the previous systems. It provides insight into the public and civil service changes of the three major administrative model countries – the United Kingdom, France, Germany – and other Western European states over the last ten years.*

**KEYWORDS:**

transformation of traditional civil service models, often changing reform initiatives, focus on performance and efficiency, flexible employment solutions, minimisation of public law status

## 1. BEVEZETÉS

A szervezeteket emberek működtetik, ezért kétség sem fér hozzá, hogy a szervezetek emberi erőforrásokkal való gazdálkodásának mikéntje a működésre nagymértékben rányomja bélyegét úgy a profitorientált üzleti vállalkozás, mint a nonprofit magánszervezet, illetve a közfeladat ellátását végző állami szerv esetében is. A humán erőforrások menedzselése nagymértékben függ az alkalmazás jogi környezetétől, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó legkülönbébb – a közszolgáltatásban jogi normák által többnyire szabályozott – elemektől. A jogviszony létesítésétől (sőt, a toborzástól és kiválasztástól) egészen annak megszűnéséig. A cikk címében szereplő új „HR-megoldások”<sup>2</sup> – ennek megfelelően – az állami foglalkoztatási viszonyok e tág értelemben vett emberierőforrás-vonatkozásainak néhány kiemelésre érdemes összefüggésébe nyújtanak betekintést. Elsősorban is egyes nyugat-európai közszolgálatok nemzetközi gyakorlatában fellelhető új, a 2008-as pénzügyi gazdasági világválság óta eltelt időszak jelenségeinek, történéseinek felvillantásával. Az itt tárgyalt országok jórészt ma (de néhány éve mindenképp) még szigorú karrierrendszerben működtették közszolgálatukat. E közszolgálatok jellemzőinek átfogó áttekintése nem célja az írásnak, hiszen ezt számos cikk, tanulmány és egyéb mű elvégezte.<sup>3</sup> Jelen írásban azt vizsgáljuk, hogy az új közmenedzsment megoldásainak az 1980-as és 1990-es évek óta általuk jobbra figyelmen kívül hagyni, elkerülni vagy más eszközökkel kiváltani szándékozott megoldásai miként és milyen intenzitással jelentkeznek ezekben a közszolgálatokban napjainkban. A bemutatandó jelenségek mélyebb elemzését itt azonban szintén nem tekintjük feladatunknak, mivel a közszolgálati szerepek változásairól, a nemzeti közszolgálati rendszerek változásait, a modernizációt indukáló folyamatokról több tanulmány is készült e kutatás során mind nemzetközi kitekintéssel, mind a hazai viszonyokba betekintés céljával.<sup>4</sup>

A címben szereplő „új HR-megoldások” kapcsán megjegyezzük, hogy a külföldi szakirodalmi források szinte kivétel nélkül egyöntetűen „HR” címszó alatt tárgyalnak mindent, ami a közszolgálat személyi állományát érintő legkülönbébb kérdésekbe beletartozik; így a státuszt meghatározó jogi szabályozást, azon belül a jogokat, kötelezettségeket, kiválasztást, előmenetelt, egyéb foglalkoztatási elemeket, de még a fegyelmi, összeférhetlenségi

<sup>2</sup> HR – HR-resources; a humán erőforrásokra a magyar szakzsargonban is elterjedt rövidítés.

<sup>3</sup> A teljesség igénye nélkül az elmúlt másfél évtizedből például Balázs István, Gajdusckek György, Hazafi Zoltán, Lőrincz Lajos, Prugberger Tamás és a szerző összehasonlító jellegű munkái. Valamint megjelenés alatt áll a szintén KÖFOP projekt keretében, az NKE-n működött Közszolgálati jogi és HR komplex kutatóműhely által készített összehasonlító jellegű kötet az Európai Unió tagállamainak közszolgálatairól: Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Megjelenés alatt.

<sup>4</sup> A *Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely* ezen kutatása keretében a nemzetközi összehasonlító elemzések kapcsán a szerzőtől lásd: Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, (2017), 3–4. 20–70.; Linder Viktória: Közszolgálati reformtendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. A közigazgatással szembeni új kihívások – A közszolgáktól elvárt új készségek? *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 111–128.; Linder Viktória: A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében. Irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 4. 76–95.

rendszer vagy a közszolgálati nyugdíjat is. Csakúgy, mint az emberierőforrás-gazdálkodás megoldásait, módszereit, eszközeit, de még a politikai és az adminisztratív szféra viszonyából adódó vonatkozásokat is.<sup>5</sup> Sajátos e területnek a magyar szakirodalom egy része általi megközelítése. Nálunk a szerzői munkák zömében inkább jellemző a közszolgálati jog, valamint a HR-gyakorlat külön tárgyalása, elválasztása (és egy újabb dimenziót jelenít meg a politológiai viszonylat). E munka elsősorban annak köszönhetően, hogy a szerző az első megoldás létjogosultságát ismeri el, (de elfogadva az utóbbi megoldás mellett szóló, itt nem részletezendő érveket is) – a „HR-megoldások” címszó alatt a nemzetközi szakirodalmi megközelítést alkalmazza; így humánerőforrás-témaként kezelve minden olyan kérdést, amely közvetlenül a közigazgatás meghatározó eleméhez, a személyi állományhoz, a közszolgálathoz köthető.<sup>6</sup>

## 2. AZ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLATOK ÁLTALÁNOS HELYZETÉRŐL A PÉNZÜGYI GAZDASÁGI VILÁGVÁLSÁG UTÁNI IDŐSZAKBAN

Az OECD 2009-es átfogó tanulmánya szerint a kormányzatok igen ambíciózus állami alkalmazási keretek kialakítására és megvalósítására törekednek. Ennek jó okai vannak, hiszen olyan foglalkoztatási rendszereket akarnak létrehozni és működtetni, amelyek garantálják az alapvető értékek mellett (illetve azokon belül) a közigazgatási jog alapelveinek figyelembevételét, mindezekkel párhuzamosan biztosítják azt, hogy hangsúlyt fektessenek a hatékonyságra, és hatásosságra és nem utolsósorban az elszámoltathatóságra/átláthatóságra.<sup>7</sup> A kormányzati szakpolitikáknak garantálniuk kell az egyenlő bánásmódot, a méltányosságot, ugyanakkor jutalmazniuk kell az egyéni erőfeszítéseket. Az állami foglalkoztatási struktúráknak sokszínűeknek és reprezentatívnak kell lenniük, de eközben garantálniuk kell az érdemrendszer és az esélyegyenlőség érvényesülését. A kormányzati foglalkoztatási szakpolitikáknak ugyanakkor vonzónak kell lenniük, és egyben versenyképesnek a magánszektor foglalkoztatási feltételeivel mindamellett, hogy a lehető legóvatosabb módon bánnak az adófizetők pénzével.<sup>8</sup> Ezeket az elvárásokat egyik oldalról a közszolgálati presztízs megőrzésére (vagy újratereztetésére?), az állam mint munkáltató

<sup>5</sup> Kivételt képezhetnek ez alól az olyan politológiai, politikatudományi kérdéskörök, mint a politika és az adminisztráció viszonya.

<sup>6</sup> E fogalomértelmezés kapcsán lásd Gajdusчек György: Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat empirikus és jogi elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 14. (2005), 2. 111–134., illetve e szerző jogi, emberi erőforrás gazdálkodási, szociológiai, politológiai szempontokat is tárgyaló átfogó empirikus munkájában: Gajdusчек György: A 'köszolgálat' fogalmának előzetes értelmezése. In Gajdusчек György: *Köszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és szervezeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, MKI-KSZK, 2008. 17–23.

<sup>7</sup> *The State of the Public Service*. Paris, OECD Publishing, 2008. 9.

<sup>8</sup> Christoph Demmke – Timo Moilanen: *The Future of Public Employment in Central Public Administration Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration – European Public Administration Network, 2012. 1–10.

példamutatására, másik oldalról a hatékonyságra, hatássóságra, eredményességre való törekvéssel jellemezhetnénk. A kérdés, hogy összeegyeztethetők-e ezek az elvárások, hiszen mindezek világszerte jónéhány évtizede meghatározzák a kormányzati közszolgáltatás-fejlesztési kényszereket és a kényszereknek való megfelelés érdekében teendő vagy azok feloldására irányuló lépéseket. Így történik ez az utóbbi néhány évben is, amelyek közszolgálati változásaiból ragadunk ki és mutatunk be néhányat.

A legtöbb európai országban a közszektor és az annak részét képező közigazgatás a legkiterjedtebb foglalkoztatottak.<sup>9</sup> A közszektor a közszolgáltatások nyújtása, biztosítása, a vállalatok és a háztartások gazdasági tevékenységének szabályozása, az adó- és az ellátási rendszeren keresztül a nemzeti jövedelem nagy hányadának újraelosztása révén kulcs szereplő a gazdasági életben. Mindezen funkciók betöltése és feladatok végrehajtása érdekében a közszektor a munkaerő széles tömegeit foglalkoztatja. Az OECD-átlagot tekintve ez az összfoglalkoztatottak 15%-a, míg az állami alkalmazottak kompenzációja a GDP 11%-át éri el.<sup>10</sup>

A közszolgálat fejlődésének elmúlt két évszázadát a változás, a folyamatosság és a sokféleség jellemezték. A már nem is annyira közelmúlt széles spektrumú és mélyreható változásai főként a kormányzati szervek 1980-as évekbeli környezetbeli változásai által indukáltak. Ezek a változások tették szükségessé, illetve kényszerítették ki az alapvető átalakításokat és reformokat.<sup>11</sup> E változások folytatásának igénye vagy inkább az újragondolás szüksége leginkább az ezredforduló után vált egyre sürgetőbbé, elsősorban a kétezres évek első évtizedének utolsó éveiben jelentkező nagy recesszió hatásai által felerősítve.<sup>12</sup> A közszolgálati személyi állománnyal foglalkozó szakirodalom képviselői különféle képpen közelítenek az indokokhoz, a problémák forrásához. Az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás megreformálása – és lévén közszektorról szó –, e tevékenység keretében szolgáló jogi szabályozás megújítása a világ minden térségében napirenden szerepel; ekként az európai országokban is. A kényszerek fő kiváltó okairól számtalan gyakorlati és egyben a területet tárgyaló szakirodalmi megközelítés látott napvilágot, amelyeknek léteznek tartalmi metszőpontjai, a közszolgálatot érintő problémáknak közös eredői.<sup>13</sup> Az utóbbi években a legtöbb országban a legkülönbélebb összetételű tényezők által előidézett pénzügyi megszorítások kényszere mellett ilyenek mindenekelőtt a közszektorbeli munkaerő előregedése, a friss közszolgálat pályára vonzásának kérdésköre.<sup>14</sup> A 2008-tól jelentkező pénzügyi

<sup>9</sup> Ruud Muffels – Ton Wilthagen: *Defining flexicurity indicators for the public sector in Europe*. Reflect Research Paper 11/006. European Commission, 2011. 3–38.

<sup>10</sup> *Government at a Glance 2013*. Paris, OECD Publishing, 2013.

<sup>11</sup> Jos C. N. Raadshelders – Theo A. J. Toonen – Frits M. Van der Meer: *Civil Service Systems and the Challenges of the 21st Century*. In Jos C.N. Raadshelders – Theo A. J. Toonen – Frits M. Van der Meer (eds.): *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. New York, Palgrave Macmillan, 2007. 1–13.

<sup>12</sup> Több mint valószínű – és ennek jegyei a cikk alapját képező kutatás és a megjelenés között eltelt időszakban egyre jobban érzékelhetőek –, hogy a Covid-19 vilájárvány ezt a tendenciát tovább fogja erősíteni.

<sup>13</sup> Lásd az OECD vonatkozó felméréseit.

<sup>14</sup> Lásd az OECD vonatkozó felméréseit, illetve magyarul például: 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.

gazdasági világválság sürgető kényszerrel igényelte a megszorításokat, amelynek következtében majd' mindenhol elkerülhetetlenné vált a közszektor létszámának, azon belül is a bürokráciának a csökkentése.<sup>15</sup> Az Európai Unió tagállamainak zömében a köz alkalmazottai és a köztisztviselők körében a válság előtti időszakhoz képest általánosan csökkenés következett be, így 2013-ban a válságot megelőző évekhez képest már 17 EU-tagállamban volt alacsonyabb a közigazgatásban a létszám. A csökkenés arányai igen széles skálán mozogtak; 3%-tól 35%-ig<sup>16</sup> terjedtek.<sup>17</sup> 10 EU-tagállamban a létszám azonban némileg növekedett. Elsősorban ott, ahol olyan kategóriák kerültek a közjog hatálya alá, amelyek korábban nem tartoztak a széles értelemben vett közszolgáltatba (például Romániában), vagy ahol a régóta jól ismert „jó-jó-effektus” valósult meg, amikor is a kormányzatok által a hatékonyság növelésének szándékával megvalósított tömeges elbocsátások után a létszám néhány éven belül visszarendeződött a korábbi szintre, illetve általában ennél magasabbra. Ez utóbbi jelenség különösen a 2013 utáni időszakot jellemzi.<sup>18</sup> A közszolgálati létszám alakítására számos módszer, eszköz áll rendelkezésre, amelyek szervesen kapcsolódnak a modernizációs törekvésekhez ebben az időszakban is.

Az Európai Unió tagállamainak többségében a közszolgálat fejlesztését célzó intézkedések az ezredforduló második évtizedében is töretlenül jellemzik a kormányzati szándékokat. A modernizáció magában foglalja a humán erőforrásokat érintő viszonyok fejlesztését; akár átfogó jelleggel, akár egy-egy részterület vonatkozásában. Az elmúlt évtizedben inkább a második megoldás volt jellemző. A következőkben olyan országok szabályozásából, gyakorlatából, adott esetben kormányzati törekvések szintjén megfogalmazott reformelképzelésekből emelünk ki példákat, amelyekben a változások a korábbi berendezkedéshez képest jelentősnek minősíthetők (akár annak köszönhetően, hogy a korábbi megkérdőjelezhetetlenül zárt karrierrendszert jelentős mértékben szándékoznak „fellazítani”). Betekintünk a három nagy közigazgatásmodell-ország – Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, illetve további nyugat-európai államok utóbbi tíz évének közszolgálati változásaiba; olyan közszolgálatokba, amelyek ma is karrierrendszerek, vagy nem is olyan régen zárt rendszert alkalmaztak. A közép-kelet-európai országok közszolgálatait ebben a munkában nem vizsgáljuk. Jóllehet számos szempontból – de legalábbis

<sup>15</sup> Jelen kutatás keretében az összkormányzati alkalmazottak arányáról a munkaerőpiaci összefoglalkoztatottakhoz viszonyítottan az OECD 31 országában (ILO-OECD-adatok alapján) lásd: Linder (2017) i. m. (4. lj.) 20–70.

<sup>16</sup> A 35%-os kiemelkedő csökkenés Finnországban annak tudható be, hogy az egyetemi alkalmazottak 2010-től átkerültek a közszektorból a magánszektorba, a munkajog hatálya alá. Ez körülbelül 34 ezer főt jelent. A megoldás nem ismeretlen a finn gyakorlatban; az 1990-es években egyéb országos illetékességű, alapvető közszolgáltatásokat biztosító szervek jogállásváltása következtében hasonló módon csökkentették jelentős mértékben a központi kormányzatba tartozók létszámát. Kirsi Äijälä: *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer*. Paris, OECD Publishing, 2001. 1–30. A finn akadémiai karierről l. például a The European University Institute honlapján: *Finland, Academic Career Structure*. Elérhető: [www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Finland](http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Finland) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>17</sup> *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*. Dublin, European Public Administration Network, 2013. 1–149.

<sup>18</sup> Uo. Mint a későbbiekben láthatjuk Spanyolország példáján, de hazánk is ebbe a kategóriába tartozik.

a meghatározóakból – közelebb állnak a magyar viszonyokhoz, azonban ezeknek az államoknak a közszolgálat a jogi szabályozás és a politika általi determináltság révén oly gyakran változik, sőt, vált irányt a múlt század 1990-es éveinek rendszerváltoztatásai óta, hogy többnyire legfeljebb a kormányzati ciklusonkénti elemzés járhatna némi hozadékkal.<sup>19</sup> Továbbá, a nemzetközi trendek vizsgálata szempontjából célravezetőbb a „nyugati minták” egy-egy szegmensébe tekinteni, mivel – legalábbis jelen időszakig – az előbbutóbb követett közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztési minta rendre Nyugatról érkezett mind hozzánk, mind a hozzánk közelebb álló, hasonló fejlettségi szintet felmutató volt szocialista országokba.

A pénzügyi-gazdasági világválság hatásaiból történt kilábalás után néhány évvel újabb kataklizma jelentkezett, amely feltehetőleg a közszolgálati foglalkoztatás területén is alapvető változások kiváltója lehet. Európai megjelenését tekintve a koronavírus-járvány első hulláma a nyugati közszolgálatokban a rugalmas munkavégzési módok bevezetését, sok esetben kötelezővé tételét – alapvetően a távolléti munkavégzés rendszerszerűvé tételét – idézte elő azoknál a kategóriáknál, amelyek esetében a személyes jelenlét nem elengedhetetlen. Másik oldalon a frontvonalban teljesítő állami alkalmazottak tekintetében (elsősorban az egészségügyben, rendvédelemben) az ember feletti teljesítés terhe a jogok korlátozásával járhat együtt (szabadságok időleges befagyasztása, kirendelés kötelezettsége stb.). A járvány hullámai alatt átalakuló közszolgálati munkavégzés kényszerűségei és tapasztalatai valószínűleg a jövőbeli normál viszonyok alakítására is rá fogják nyomni bélyegüket.

### 3. KÖZSZOLGÁLATI VÁLTOZTATÁSOK AZ ELMÚLT TÍZ ÉV SORÁN

#### 3.1. A német közszolgálatban

A Német Szövetségi Köztársaságban 2006 óta zajlik a közszolgálati jog és humán erőforrás-gazdálkodás kiterjedt modernizációja, amely arra enged következtetni, hogy a hierarchikus Max Weber-i zárt közszolgálat archetípusaként ismert rendszer sem tud és – legalábbis döntéshozói szinteken – talán nem is akar ellenállni az alapvető változtatásokat igénylő kényszereknek. A folyamat a szövetségi állam szervezetrendszerét egyszerűsíteni hivatott föderalizmusreform első szakaszához kötődött. Ennek következtében – a jogalkotói hatáskörök, a döntési kompetenciák, a politikai felelősség és a közigazgatási tevékenység, valamint feladatok elosztásának újragondolásával párhuzamosan – a közszolgálati jog tekintetében is hangsúlyossá tették (az addigi megoldás megerősítése mellett), hogy a tartományi közigazgatások személyi állományával kapcsolatban alapvetően magukat az érintett tartományokat illeti a szabályozás joga, míg a szövetségi közszolgálat szövetségi hatáskörbe

<sup>19</sup> A hozzánk földrajzilag is közel álló kelet-közép-európai térség egyes országainak közszolgálati rendszeréről lásd például: Ludányi Dávid: Csehország és Szlovákia. In Hazafi–Ludányi (szerk.) i. m. (3. lj.), továbbá Ludányi Dávid: Lengyelország. In Hazafi–Ludányi (szerk.) i. m. (3. lj.).

tartozik. Az új szövetségi törvényi szabályozás<sup>20</sup> szigorítja az élethosszig tartó, határozatlan idejű kinevezéshez megkívánt feltételeket. A közszolgálatba lépés feltétele az üres álláshely. Költségvetési hatósági jogköreikben a szövetségi, a tagállami és a helyi képviselő-testületek jogkörébe tartozik a közszolgálati posztok számának meghatározása és elosztása. A költségvetési törvénnyel összhangban az emberi erőforrásokkal nem a rendelkezésre álló források szerint, hanem a létesített álláshelyeknek megfelelően gazdálkodnak.<sup>21</sup> Elviekben a költségvetési hatáskörrel rendelkező szervnek jóvá kell hagynia minden álláshelyet, mielőtt valakit arra alkalmaznak. Ez a speciális költségvetési eljárás a német közjog hatálya alá tartozó köztisztviselők által élvezett státusz jellegére vezethető vissza. Hiszen a felmentés alapvető lehetetlensége, a továbbra is fennálló teljes pályabiztonság és az állami munkáltatói gondoskodási (*Versorgungsprinzip*), valamint nyugdíjfizetési kötelezettség hosszú évtizedeken keresztül folyamatosan növelte az állam ilyen jellegű terheit. Ami természetesen abban nyilvánul meg, hogy egy köztisztviselő vagy közalkalmazott foglalkoztatásának jelentős, hosszú távú a pénzügyi vonzata. Az állás létrehozatala az új szabályozás szerint azt jelenti, megfelelő felhatalmazás létezik arra, hogy az állam a foglalkoztatás teljes idejére állja annak költségeit. Az eljárás azonban nem csupán a köztisztviselőkre, de a közalkalmazottakra is megfelelően vonatkozik. Jóllehet, ők nem élveznek olyan fokú védettséget, mint a közjogi kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, de főszabályként szintén határozatlan időre alkalmazzák őket. Az új szabályozás lényege tehát abban áll, hogy az illetékes parlament (képviselő-testület) ellenőrizni és menedzselni tudja a személyi állomány létszámát, összetételét.<sup>22</sup>

Amellett, hogy a közigazgatásban és a közszolgálatban három elkülöníthető szint létezik; a szövetségi, a tartományi és a helyi önkormányzati, mégis – a korábbiakhoz hasonlóan – a tartományi közszolgálati törvények nagymértékben tekintetbe veszik a szövetségi szabályozást is. Ezt erősíti az a tény, hogy 2009-ben, a szövetséggel párhuzamosan a tartományok is új törvényeket léptettek hatályba.

A német közszolgálatban a nagyobb létszámarányt – mindhárom közigazgatási szinten – a munkajog hatálya alatt foglalkoztatottak képviselik. Őket egyéni munkaszerződések és mindenekelőtt a kollektív szerződések vagy bérmegállapodások alapján alkalmazzák. A 2005 előtti gyakorlattal szemben a kollektív szerződések viszont nem egységesek; külön létezik kollektív szerződés a szövetségi, illetve a tartományi közszolgálati dolgozók részére. Ez utóbbit alkalmazzák az önkormányzatok is; így például ennek tudható be az is, hogy a tartományokban hatályos munkaidő tekintetében eltérések lehetnek.

<sup>20</sup> Bundesbeamtengesetz; Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts.

<sup>21</sup> A magyar közigazgatásban 2019-től ismert az álláshely alapú létszámgazdálkodás (a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, majd a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény alapján), azonban a német megoldással ellentétben e törvények rendelkezései nem a karrierrendszer irányába hatnak.

<sup>22</sup> *The federal public service An attractive and modern employer*. Berlin, Bundesministerium des Innern, 2014. 40–42.

A kisebb közszolgálati arányt a közjogi alapon foglalkoztatott köztisztviselők képviselik.<sup>23</sup> De közjogi jogszabály hatálya alá tartoznak a bírák,<sup>24</sup> a katonák<sup>25</sup> és egyéb közjogi jogviszonyok alanyai is, úgymint a parlamentek képviselői, a miniszterek stb.<sup>26</sup> A 2009-es szabályozás hatálybalépésével a Szövetség modernizációs céllal – többek között – az illetmények és a nyugdíj tekintetében is változtatott a korábbiakhoz képest; ezáltal nagyobb hangsúlyt helyezve az egyéni teljesítményre, a rugalmas foglalkoztatás előmozdítására. A cél – nem meglepő módon – a közszolgálat hatékonyságának előmozdítása. 2012-től kezdődően a köztisztviselők nyugdíjkorhatárát fokozatosan emelik Németországban 65-ről 67 éves korra; amely az általános nyugdíjbiztosítási rendszer közszolgálati alkalmazottakra való alkalmazását jelenti.<sup>27</sup> A rendelkezések fokozatosan lépnek hatályba, 2029-ig.<sup>28</sup> Azon (elsősorban nyugdíj előtt álló) köztisztviselők számára, akik már csupán részmunkaidőben képesek dolgozni, bevezették a „részleges munkaképesség” intézményét, természetesen részleges illetményért.<sup>29</sup> Egyes kiemelt szervek alkalmazottainak – a rendészeti szervek köréből a rendőrség, a tűzoltóság ilyenek, valamint a bírák és a katonák – nyugdíjkorhatára szintén emelkedni fog két évvel.

A szövetségi közszolgálati karrier modernizálása mindezek mellett magában foglal olyan intézkedéseket, mint felsőbb szinteken a kiválasztási követelményeknek a Bologna-rendszer révén bevezetett alap- és mesterképzéshez igazítása; az egységesen 3 évesre emelt próbaidő alatti követelményrendszer megújítása, amely azt szolgálja, hogy teljesítmény alapján differenciáljanak az élethosszig tartó kinevezést megelőzően. Azonban ezzel párhuzamosan már a próbaidő alatt lehetőség nyílik a jól teljesítők előléptetésére; az élethosszig tartó tanulás, a képesítési intézkedésekben való kötelező részvétel révén. Külön kiemelt érdemel a közigazgatáson kívüli szakmai tapasztalattal rendelkezők közszolgálatba lépésének megkönnyítése, amely korábban Németországban mint „valódi” karrierrendszerben elképzelhetetlen volt, legalábbis a közigazgatáson kívül szerzett tapasztalatot nem ismerte el a jogi szabályozás és a gyakorlat.

Az emberierőforrás-gazdálkodási technikák terén az utóbbi évek újdonságai körébe tartozik a mobil munkavégzés lehetővé tétele, a munka és család egyensúlyára való törekvést segítő megoldások alkalmazása,<sup>30</sup> a rendszeres egészségfejlesztés, valamint a teljesít-

<sup>23</sup> Bár ez a német szövetségi szinten inkább csak cél; 2013-ban a köztisztviselők, valamint a bírák együtt 130 ezren voltak, csakúgy, mint a közalkalmazottak.

<sup>24</sup> Deutsches Richtergesetz.

<sup>25</sup> Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten.

<sup>26</sup> Heinrich Amadeus Wolff: The Civil Service in Germany. Annual Report. *Ius Publicum Network Review*, (2011), 1–6.

<sup>27</sup> A közszolgálati jogviszonyt újraszabályozó törvény mindemellett az áttérési időszakban biztosít bizonyos kedvezményeket az időtartamokat illetően, valamint a súlyos fogyatékkal élők részére.

<sup>28</sup> *The federal public service. An attractive and modern employer* i. m. (23. lj.) 33–81.

<sup>29</sup> Amely hasonló a magyar Prémium évek programhoz.

<sup>30</sup> E két rendelkezés gyakorlatba történő átültetésének a koronavírus-járvány további lökést adott; a szövetségi közigazgatásban az összes köztisztviselő kb. ¾-e végezte az első hullám idején távolból (táv munkában, home office-ban vagy esetleg megosztott munkaidőben) feladatát. Míg a járvány leküzdésének a frontvonalában dolgozó közszolgálati kategóriák más szabályozás alá esnek. *Initial Budget and Public Management Responses*

ményhez kötött illetmény (amelyet ugyan már az ezredforduló környékén bevezettek, de minimális hatása volt a jogviszonyra és az illetményre). Mindezen intézkedésektől a közszolgálati alkalmazás vonzóbbá tételét remélik az állami munkáltatók, amely az említett munkaerő-előregedés jelenségeinek németországi hatásait hivatott enyhíteni.

Összegezve a németországi változásokat, úgy a Szövetség, mint a tartományok, illetve a helyi önkormányzatok közszolgálati tekintetében is szigorodtak az álláshoz jutás, az állások betöltésének feltételei. Ugyanakkor azonban már nem kizárt a magán- és a közféra közötti átjárás. A közszolgálati életpálya rugalmasabb lett, de ezzel párhuzamosan a korábban meglévő előnyök (mint például a speciális nyugdíjrendelkezések) halványulnak. A kinevezett köztisztviselők azonban továbbra is szigorú pályabiztonságot élveznek, és alapvetően továbbra is határozatlan időtartamra alkalmazzák a munkajog hatálya alá tartozó közalkalmazottak zömét.

### 3.2. A francia közszolgálatban

Franciaországban 2009 óta számos olyan intézkedés látott napvilágot, amely azt kívánja hangsúlyozni, hogy a nagy recesszió ott is elkerülhetetlenné tette a reformokat. A francia közigazgatásban a humán erőforrás-stratégia elsődleges célja a pénzügyi-gazdasági világválságot követően is az, hogy a költségvetési kiadások csökkentésének stratégiájához igazodjék. Ennek két fő következménye van:

Az egyik közvetlenül a személyi állomány nagyságrendjére vonatkozik, mégpedig oly módon, hogy az állam minden szerve tekintetében a köztisztviselők számának csökkentésére törekednek. Ennek egyik kivitelezési módja, hogy a nyugdíjba vonulók helyébe nem vesznek fel újakat (amely jól ismert megoldás a közszolgálati leépítéseknél, elsősorban is a karrierrendszerekben, ahol a jogi rendelkezések nem teszik lehetővé a felmentéseket gazdasági, strukturális okok alapján).<sup>31</sup> Az engedélyezett maximális létszám a központi közigazgatás minden egyes szervénél folyamatosan csökken (ez 2002-től ismert tendencia). Ennek köszönhetően az államigazgatásban a köztisztviselők száma 2010–2011-re mintegy 3,7%-kal csökkent.

---

to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries. OECD, 2020. 1–206. Elérhető: [www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

A helyi közszolgálati Kurzarbeit (csökkentett munkaidőben történő ideiglenes foglalkoztatás) esetére kollektív szerződés-mintát dolgoztak ki. *Kurzarbeitergeld im öffentlichen Dienst*. 2020. Elérhető: [www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/kurzarbeitergeld-fuer-den-oeffentlichen-dienst\\_144\\_512220.html](http://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/kurzarbeitergeld-fuer-den-oeffentlichen-dienst_144_512220.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>31</sup> Lásd például: Gajdusчек György – Linder Viktória: *Report on the Survey on Mobility between the Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crisis*. European Public Administration Network – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 1–63.

A második a személyi kiadásokra, pontosabban azok átláthatóságára vonatkozik. Annak érdekében, hogy javuljon a személyi kiadások növekedésével kapcsolatos ellenőrzés hatékonysága, az illetményrendszer egyszerűsítésére törekednek.

Az elmúlt években a modernizációs elképzelések a különböző kormányzati ciklusokban eltérő lépésekben nyilatkoztak meg a dekoncentráció, a decentralizáció és a devolúció irányait illetően is. Míg 2010 előtt a helyi szintű államigazgatás, a dekoncentrált szervek karcsúsítására törekedtek, azt követően a decentralizáció és a devolúció kapott hangsúlyt a területi és helyi entitások, szervek szerepének, feladat- és hatásköreinek növelése érdekében. Ez a folyamat a személyi állomány nagyságrendjét is azonos irányban érintette<sup>32</sup> (amely két irány végülis összhangban áll egymással). A közelmúlt fejleményeit tekintve, a Macron elnök 2017-es hivatalba lépése óta eltelt időszak egyik oldalán a közszolgálati dolgozók vehemens tiltakozásaitól terhes a státuszukhoz kötődő évszázados kiváltságok megnyirbálása ellen irányuló intézkedések/intézkedési tervek miatt.<sup>33</sup> Másik oldalon az elnök reformjainak üdvözlői (egyebek mellett) a közszolgálat alapvető megújításától, a súlyos adminisztratív terhek enyhítésétől a nemzeti fellendülést remélik. A jövőbeli elnök már a választási küzdelemben a közszolgálati jogviszony modernizálását, az államapparátusra fordítandó költségek radikális csökkentését hirdette meg.<sup>34</sup> Hivatalba lépése után 34 fős, elsősorban az ENA-n<sup>35</sup> végzett főtisztviselőkből/szakértőkből álló bizottságot hozott létre a reformelképzelések kidolgozására. A karrierrendszer mintaaországaként ismert Franciaországban, ahol az új közmenedzsment elképzeléseit évtizedekig visszautasították,<sup>36</sup> most olyan modernizációs elképzelések kerültek napirendre, amelyek számos országban – így például a skandináv országokban, Ausztráliában, Új-Zélandon már évtizedekkel ezelőtt sikerrel jártak, jóllehet ismét másutt a nem megfelelő közeg, táptalaj és egyéb hiányosságok inkább kudarcokat idéztek elő.<sup>37</sup> A franciák (de hasonlóképp a németek is) azonban mindeddig vagy legalábbis sokáig jobbra úgy vélték, egyedi sajátosságokkal rendelkező közszolgálataik megreformálása érdekében sajátos eszközeikkel operálhatnak. A 2017–2018-tól napirenden lévő, az eddigi francia közszolgálat-felfogásnak gyökeresen ellentmondó célkitűzések megvalósítása feltehetően alapjaiban forgatná fel a többszáz éves stabil múltra visszatekintő, de ezzel párhuzamosan vagy ennek betudhatóan nehézkesen bonyolult karrierrendszert. A főbb reformjavaslatok a következők: a speciális közszolgálati

<sup>32</sup> European Public Administration Network (2013) i. m. 56–59.

<sup>33</sup> Daniel Rallet – Julien Rivoire: *Les 4 chantiers de Macron de destruction de la fonction publique contre lesquels nous devons nous battre*. 2018. Elérhető: [www.huffingtonpost.fr/daniel-rallet/les-4-chantiers-de-macron-de-destruction-de-la-fonction-publique-contre-lesquels-nous-devons-nous-battre\\_a\\_23440694/](http://www.huffingtonpost.fr/daniel-rallet/les-4-chantiers-de-macron-de-destruction-de-la-fonction-publique-contre-lesquels-nous-devons-nous-battre_a_23440694/) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>34</sup> Jóllehet a költségcsökkentés, a bürokrácia visszaszorításának ígérete irányvonalaktól függetlenül általában minden kormány választási ígéretében megjelenik.

<sup>35</sup> École Nationale d'Administration; a francia főtisztviselők képzési intézménye.

<sup>36</sup> Bár ismert francia elnevezése és felfogása is: nouvelle gestion publique.

<sup>37</sup> A kelet-közép-európai országok 40 éves szocialista múlttal a hátuk mögött azonban – a sajátos belső és külső működési környezet és kényszerek hatására – többnyire nem így jártak el; a kínálózó minták megválasztása során szinte válogatás nélkül fogadták el a nyugati megoldásokat.

nyugdíjrendszerek megszüntetése<sup>38</sup> – legalább a jövőben pályára lépőkre vonatkozóan; a közszolgálat olyan módon történő megreformálása, amely a közjog hatálya alá tartozó kinevezés jogviszony létesítését csak bizonyos meghatározott kategóriák esetében engedélyezné (így például a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a hadsereg alkalmazottai tekintetében);<sup>39</sup> a továbbképzések, (csakúgy, mint a szakmai képzések és a szakképzés) irányításának a régiókhoz telepítése.<sup>40</sup>

A törekvés, amely szerint a kinevezéses köztisztviselők számát csökkenteni kívánják, világszerte tendencia még a legszigorúbb karrierrendszerekben is. Hiszen ez a legegyszerűbb, leghatékonyabb módja annak, hogy a közszolgálat méretét és struktúráját a rövid távon jelentkező szükségletekhez igazítsák, mivel a nem a közjog hatálya alatt kinevezett kategóriák korlátozott pályabiztonsága, védettsége (elvieken) lehetővé teszi – meghatározott indokok; így például átszervezés, gazdasági megszorítások stb. okán – felmentésüket. Ennek megfelelően, az 5 éves elnöki ciklus időszakára mintegy 120 ezer köztisztviselői állás eltörléséről kommunikáltak a francia döntéshozók, oly módon tervezve kivitelezését, hogy szerződésesekkel és érdemeken alapuló, egyéniesített bérezéssel oldják meg a munkaerő-szükséglet kielégítését.<sup>41</sup> Valójában a gyakorlatban azonban ez a szigorú presztízst élvező francia közszolgálatban nem egyszerű. A kormány így arra törekszik, hogy megnyerje maga számára a közkiadások csökkentését támogató csoportokat.<sup>42</sup> Valójában azonban a korábban meghirdetett ambíciózus létszámcsökkentés számaival ellentétben, néhány hónappal később a további időszakokra már jóval kisebb arányú állámszüntetéseket terveztek be.<sup>43</sup>

A francia változásokat és főképp a célkitűzéseket áttekintve megerősödni látszik az a megállapítás, hogy a hagyományos zárt-nyílt közszolgálatimodell-értelmezések léte napjainkban már erősen megkérdőjelezhető. Csakúgy, mint a Christoph Demmke által 2001-ben alkalmazott „karrierrendszerek – és más jellemzőkkel bíró rendszerek” dichotómia.<sup>44</sup> Az ugyan kétséges, hogy a francia elnökök és kormányok (különösen Macron elnök nagyívű) átalakítási kísérlete részben vagy egészben sikerrel jár-e akár rövid távon, akár

<sup>38</sup> Az erre irányuló szándékok valójában illeszkednek az elmúlt évek nemzetközi tendenciáiba.

<sup>39</sup> Ez a megoldás másutt is megvalósult az 1980-as évek óta; így például Svédországban, majd 1993-tól Olaszországban, 2007-től Portugáliában és még sorolhatnánk. De láttuk, hogy a német közszolgálat is „szűken méri” a 2009-es közszolgálati törvény új szabályozásának köszönhetően az élethossziglanra „betonozott” köztisztviselői státuszokat.

<sup>40</sup> Jacques Attali: *Ne pas boudier son plaisir*. *lexpress.fr*, 2018. Elérhető: <https://blogs.lexpress.fr/attali/2018/01/22/ne-pas-bouder-son-plaisir/> (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>41</sup> Grégoire Normand: *Macron: un an de réformes*. *La Tribune*, 2018. Elérhető: [www.latribune.fr/economie/france/macron-un-an-de-reformes-777761.html](http://www.latribune.fr/economie/france/macron-un-an-de-reformes-777761.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>42</sup> Az ígéretek között a 2018-as évre 4%-os köztisztviselői illetményemelkedés is szerepel, illetve – természetesen – a közszolgálatot érintő leépítésekről folyamatos párbeszédet folytat a kormány a szakszervezetekkel.

<sup>43</sup> Így ez a már a következő évre (2017 őszére) és 2018-ra is „csak” 1600 állásról szólt. *Fonction publique : le gouvernement annonce la suppression de 1.600 postes en 2018*. *La Tribune*, 2017. Elérhető: [www.latribune.fr/economie/france/fonction-publique-le-gouvernement-annonce-la-suppression-de-1-600-postes-en-2018-750710.html](http://www.latribune.fr/economie/france/fonction-publique-le-gouvernement-annonce-la-suppression-de-1-600-postes-en-2018-750710.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>44</sup> Danielle Bossaert et alii: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, EIPA, 2001.

fenntarthatóan. Amennyiben igen, a francia közszolgálati rendszer mindenképp távolodna a klasszikus zárt rendszertől. A nemzetközi gyakorlatban mind a reformok tartós sikerére, mind az átmenetiekre és egyben a visszarendeződésre találunk számos példát.

### 3.3. A brit közszolgálatban<sup>45</sup>

A brit közszolgálati reformok szlogenje továbbra is a polgárok számára biztosítandó lehető legmagasabb színvonalú szolgáltatások legjobb értéken történő biztosításához kapcsolható. A költségvetési deficit csökkentése, a növekvő fogyasztói igények, a jelentős demográfiai váltások szükségessége az előregedő és növekvő népesség mellett további jelentős terheket jelentenek a közkiadások tekintetében. Merőben új helyzetet teremt a Brexit folyamata is. E kihívásoknak megfelelően törekszik a kormányzat a közszolgáltatások megreformálására – elsősorban az egészségügyi, az oktatási és a jóléti területeken; radikálisan és sürgősséggel. A 2012-ben újtárra indított reform közszolgálatszerte speciális változások igényeit azonosította be. A fő célkitűzés a közszolgálat képzetesebbé, kevésbé bürokratikusabbá és egységesebbé tétele volt.<sup>46</sup> A 2013-as reformterv kijelölte azokat a tevékenységeket, amelyek révén a közszolgálatot gazdaságosabbá, a közszolgáltatások nyújtását gyorsabbá kívánták tenni. A reformot – amelynek egyes részei az összes köztisztviselőre vonatkoztak, azonban a skót és walesi devolúciós közigazgatások kiegészítő tervekkel is rendelkeztek – folyamatos programként kívánták megvalósítani.<sup>47</sup> A terv részét képezték a kapacitásfejlesztés a tisztviselői képességek fejlesztésével, a tehetségek „bevetésével” (a tehetségmenedzsment alkalmazása révén), a szervezeti teljesítmény javításával; valamint modern alkalmazási/foglalkoztatási kínálat létrehozása, amely megfelelően ösztönzi és egyben jutalmazza a produktív, profi és elkötelezett munkaerőt.<sup>48</sup> A célkitűzésekhez kapcsolható konkrét intézkedésekből a következők emelhetők ki:

A toborzás és a kiválasztás terén a megüresedett állások betöltésének rendszerét újként alakították ki, amely<sup>49</sup> a helyi közszolgálat (*Civil Service Local*)<sup>50</sup> támogatásával jött létre, minisztériumi megállapodás eredményeként, és amelyről széles körben a közszolgálati biztos, a közigazgatási államtitkárok és a nemzeti szakszervezetek állapodtak meg 2011-ben.<sup>51</sup> A rendszer létrehozásának többes célja volt. Így a közszolgálati

<sup>45</sup> Az angol, skót és walesi közszolgálat. Az északír közszolgálat külön rendszerként működik.

<sup>46</sup> *Civil Service Reform Plan*. Elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

<sup>47</sup> Ennek oka, hogy az Egyesült Királyság közszolgálata (a köztisztviselők) három kormány szolgálatában állnak, ezek a westminsteri nemzeti, valamint a skót és a walesi kormányok. Szükséges megjegyezni, hogy az Egyesült Királyságban az összmunkaerő csupán 1,3%-a, a közszektor alkalmazottainak mindössze 8%-a köztisztviselő.

<sup>48</sup> European Public Administration Network (2013) i. m. 129–133.

<sup>49</sup> National Vacancy Filling Scheme.

<sup>50</sup> Korábbi elnevezése szerint az Angol Régiók Közszolgálata.

<sup>51</sup> *A Guide to the National Vacancy Filling Scheme*. Civil Service Employee Policy. Civil Service Resourcing. 2015. A rendszer a későbbi megállapodás aláírása ellenére már 2010 júliusától hatályban volt. European Public Administration Network (2013) i. m. 129–133.

belső munkaerőpiac megnyitása, a foglalkoztatási lehetőségek támogatása. Ez az intézkedés tulajdonképpen a mobilitást ösztönzi, amely a munkáltató oldaláról a munkaerő-igényekhez való rugalmas alkalmazkodás hatékony eszköze, a munkát vállaló közszolgá részéről pedig lehetőséget nyújt arra, hogy kompetenciái és egyéni prioritásai szerint szabadabban mozogjon a közigazgatáson/közszektoron belül. Külön kérdésként jelenik meg, de az előzőekhez kapcsolható a ritka, keresett képzettséggel/tudással rendelkezők vagy specialisták mobilitásának elősegítése, csakúgy, mint a tehetségprogramok támogatására irányuló elkötelezettség is. A törekvés a nemzetközi trendekbe illeszkedik, hiszen a ma divatos tehetségmenedzsmentre néhány év óta sokan úgy tekintenek, mint olyanfajta eszközre, amely adott esetben számos társadalmi kihívásra megoldási alternatívát kínálhat; így például a munkaerőpiac (benne a közszféra) demográfiai fejlődésének szerteágazó jelenségeire.<sup>52</sup> További törekvés a közszolgálati dolgozók testületi szellemének növelése, amelyről a kormányzati reformprogramok úgy fogalmaznak, arra kívánják ösztönözni, hogy a dolgozók a széles spektrumban értelmezett köztisztviselői családhoz tartozónak tekintsék magukat.<sup>53</sup> Minden eddig sorolt brit célkitűzéshez illeszkedik az elgondolás, amely szerint csökkenteni kívánják a közszektoron kívülről érkezők által betölthető állások számát, miközben az üres állással rendelkező szervek széles körben értelmezett (belső) munkaerőpiachoz való hozzáférést biztosítják az esélyegyenlőségi és az egyéb, a közszolgálatra vonatkozó szabályozás és elvek figyelembevételével. A séma minden köztisztviselő számára lehetővé teszi, hogy bármely, a lakhelye vagy munkahelye szerinti régióban jelentkezzen állásra; függetlenül besorolásától vagy a foglalkoztató szervtől. A feltétel, hogy rendelkezzen az új állás betöltéséhez szükséges kompetenciákkal. Az állások betöltésének négy különböző formája létezik,<sup>54</sup> és ennek megfelelően az intézkedések célja elsősorban

<sup>52</sup> A tehetségmenedzsment a közszektor nemzetközi gyakorlatában az utóbbi évtizedben terjedt el a magánszféra szervezeteinek mintáját követve, a stratégiai humán erőforrás-gazdálkodás részeként. Így például 2016-ban az Európai Bizottság integrált tehetségmenedzsment-stratégiáját öt pillérré építve fogadta el. Ezek a vezetői kiválóság előmozdítása; a toborzás és a teljesítmény erőteljesebb összehangolása; a személyzetfejlesztés elősegítése; az együttműködésen alapuló szervezeti kultúra és a karrierelvárások világossá tételének erősítése; két horizontális szakpolitika, úgymint a személyzeti mobilitás, valamint a sokféleség (diverzitás) és befogadás kialakítása. Kiemelésre érdemes, hogy 2020 az egyesült királyságbeli közszolgálatban a befogadás éve.

<sup>53</sup> Nem ismeretlen ez a törekvés, hiszen az – elsősorban a közigazgatási reformok során – erőteljesen decentralizálttá vált közigazgatásokban a testületi szellem (*esprit de corps*) általában nehezebben alakul ki, illetve a korábbiakhoz képest veszít összetartó jellegéből. E negatív jelenség jobbítására számos próbálkozás látott napvilágot. Így például Ausztráliában, ahol az új közmenedzsment révén erőteljes szervezeti és személyzeti decentralizáció zajlott az ezredforduló előtt az ügynökségek létrehozásával, a közigazgatás és közszolgálat alapvető átalakításával, már régóta kormányzati napirenden szerepelnek a testületi szellem helyreállítása, erősítése érdekében teendő intézkedések. Valójában az ausztrál közszolgálat az utóbbi években elindult visszafelé, a zártabb rendszer megvalósításának irányába. Ezt a törekvést a koronavírus-járvány ideje alatt is igyekeznek erősíteni; a hivatalos intézkedések mellett olyan informális fórumok segítségével, mint például a kormányzat humán erőforrás-gazdálkodásért felelős vezetőjének a járvány ideje alatt a 'Civil Service blog'-on tett bejegyzései, iránymutatásai.

<sup>54</sup> a) A belső, általában szintek közötti mobilitás, amelyet a meghirdetett állás megpályázásával vagy áthelyezéssel lehet betölteni; b) az eredeti munkahelyén (munkakörében) feleslegessé vált tisztviselők számára meghirdetett állások, amelyekre az aktuális besorolásnak megfelelően lehetséges váltani a horizontális mobilitás érdekében; c) az olyan álláshelyek, amelyeket az állomány bármely tagja számára tesznek közzé besorolástól

a belső mobilitás előmozdítása, ugyanakkor a különböző dimenziók párhuzamosan is működhetnek; rugalmasan igazodva az adott helyzethez, az ügyek vitelének és a kapcsolódó munkaerő-szükségletnek az igényeihez. A rendszer szervei és személyi hatályát kiterjesztették, így nem csupán a koronaszolgálat (a királyi szolgálatában álló köztisztviselőket) foglalkoztató szervek kötelezettek alkalmazására, illetve nem csupán e szervek tisztviselői vehetik igénybe a sémát, hanem más állami alkalmazottak is. Szintén a közel-múltban, 2010-ben vezették be a brit közszolgálatban a folyamatos fejlesztés alatt álló, teljes körű elektronikus toborzási rendszer alkalmazását.<sup>55</sup>

Az Egyesült Királyságot sem kerülte el a közszolgálati nyugdíj reformja, amelyet a kormány a közszolgálati nyugdíjrendszerek független felülvizsgálatának eredményeként megszületett jelentés alapján a szakszervezetekkel és a közszektor munkavállalóival kezdett el tárgyalni és több lépcsőben megvalósítani. 2012-től meghatározott nyugdíjrendszerek tagjainak havi járulékát emelték (ez a köztisztviselők zömét is magában foglalta). 2015-től kezdődött el az átállás az új rendszerekre – ez a köztisztviselők esetében egy nagymértékben átforgalmazott, új karrier-átlagrendszerre való áttérést jelent.<sup>56</sup>

A brit közszolgálat változásait áttekintve a múlt évtizedből a nemzetközi tendenciáknak megfelelő intézkedések emelhetők ki; úgymint a munkaerő-szükséglethez igazodó belső mobilitás ösztönzése a kívülről érkezők létszámának visszaszorítása érdekében, valamint a speciális közszolgálati nyugdíjrendszereknek az általános nemzeti nyugdíjrendszerhez való fokozatos közelítése; az érintettek érdekképviseleteivel való egyeztetések keretében folyó döntés-előkészítés révén.

---

vagy szervtől függetlenül (korábban ez csupán régió belül működött, de ma már országos szinten); d) a külső toborzás – amely fair és nyitott versenyt feltételez, és a kinevezés az érdemek (az alkalmasság, a birtokolt kompetenciák) alapján történhet.

<sup>55</sup> *Civil Service job search*. Elérhető: [www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi](http://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.); *Civil Service Resourcing Raising a Vacancy on the e-Recruitment System*. Version 1.2 Civil Service Resourcing, 2015. Elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397850/150119-Raising-a-Vacancy-\\_1.2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397850/150119-Raising-a-Vacancy-_1.2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>56</sup> Egy 2016-ban megjelent tanulmány az új nyugdíjrendszer foglalkozásspecifikusan meghatározott juttatásait szimulálta, figyelembe véve a nyugdíj körülmények legutóbbi változásait. Arra jutottak, hogy a kevésbé képzett foglalkoztatottak, akiknek alacsony vagy mérsékelt a bére a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatnál (NHS), a helyi önkormányzatoknál vagy a köztisztviselők körében, nyertesei lesznek az új nyugdíjrezsimeknek, miután 10–20% közötti növekedésre számíthatnak. Azok a köztisztviselők, akiknek az illetménye gyorsabban nő az átlagnál, valamint a tanárok és a képzettebb helyi önkormányzati tisztviselők 3–5%-ot veszítenek. Mindez éles ellentétben áll a rendőrök és a tűzoltók nyugdíjváltozásaival, akik – függetlenül képzettségi szintjüktől – körülbelül 40%-ot veszítettek a korábbi nyugdíjrendszerhez viszonyítva. Alexander Danzer – Peter Dolton – Chiara Rosazza Bondibene: *Who Wins? Evaluating the Impact of UK Public Sector Pension Scheme Reforms*. London, National Institute of Economic and Social Research, 2016. 1–24.; Josephine Cumbo: Pension ‘cuts’ boosted civil servants. *Financial Times*, 2015. december 10. Elérhető: [www.ft.com/content/bf54cea2-9f53-11e5-beba-5e33e2b79e46](http://www.ft.com/content/bf54cea2-9f53-11e5-beba-5e33e2b79e46) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

### 3.4. A spanyol közzszolgálatban

A válság után 2012-ben a hivatalban lévő kormány a közigazgatás modernizációját tűzte célul, az állami alkalmazottak érdekeinek tiszteletben tartása mellett.<sup>57</sup> Ambíciózus elgondolás, hiszen a hatékonyság előtérbe helyezése általában (akár a francia példánál is) nagy valószínűséggel a közzszolgák „szerzett” jogainak csorbításával járhat együtt. A végső cél a kultúraváltás és szerkezetalakítás volt annak érdekében, hogy kiküszöböljék a párhuzamosságokat és felesleges kiadásokat; biztosítsák, hogy a különböző kormányok elszámoltathatók legyenek a munkakörülmények és a közzszolgáltatások tekintetében; új emberierőforrás-tervezést vezessenek be, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy hatékony és hatásos közigazgatást valósítsanak meg a pénzügyi és jövedelmi megszorítások mellett. Fő kihívásként a közzszolgáltatások minőségének fenntartását és a 2007-ben elfogadott új közzszolgálati törvény rendelkezéseinek gyakorlatban érvényre juttatását jelölték meg.<sup>58</sup> Ez utóbbi a spanyol közzszektor teljes állományára vonatkozik. A törvény hangsúlyt helyez a szakmai karrierfejlődésre és – a korábbi szabályozással szemben – a teljesítményértékelésre. A 2012-ben hivatalban lévő spanyol kormány elkötelezte magát a szociális párbeszéd megerősítésére, különösen az emberierőforrás-gazdálkodás olyan kérdéseit illetően, mint az illetmények, a munkaidő és a stratégiai HR-tervezés a köz alkalmazottai és az állampolgárok közötti jobb kommunikáción és szakértelmen alapuló új szervezeti kultúra meghonosítására.<sup>59</sup> Sőt, 2012–2015 közötti reformtörekvései során a kormány a pénzügyi megszorítások kényszere miatt, a karrierrendszert tekintve sokkoló jellegű intézkedéseket fogadott el. Ezek a közzszektorbeli foglalkoztatási feltételek magánszektorbeliekhez való közelítése, a közzszektor béreire fordítandó kiadások összköltségvetésbeli arányának csökkentése, a közzszektor állásajánlatainak korlátozása vagy befagyasztása 2014-ig, a nyugdíjba vonuló közzszolgák által felszabadított álláshelyek megszüntetése, a felmentések jogszabály általi engedélyezése gazdasági, technikai, szervezeti okokból (amelyek a karrierrendszeri szabályozástól idegen elképzelések). A közigazgatásban nem közjogi kinevezéssel munkát vállalók esetében pedig a nyugdíjkorhatár felemelése 67 éves korig, a heti munkaidő növelése 37,5 óráig, a közalkalmazást érintő ágazati intézkedések az oktatás és az egészségügy területén. Mindezekhez a strukturális, átszervezési intézkedésekhez további konjunkturális lépések is kapcsolódtak, így a bérek befagyasztása a 2012-es, 2013-as, 2014-es években, a plusz havi illetmény eltörlése 2012-ben, a határozott idejű/ideiglenes szerződések korlátozásának bevezetése, az álláskiírások leépítése, a korábban a különleges ügyintézésre igénybe vehető napok számának csökkentése, az ideiglenes és állandó fogyatékoság megállapításához szükséges feltételek módosítása, a hiányszások csökkentésére kidolgozott terv,

<sup>57</sup> Manuel Arenilla Sáez: Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, 5. (2017), 2. 302–317.

<sup>58</sup> Arenilla Sáez i. m. (59. lj.)

<sup>59</sup> European Public Administration Network (2013) i. m. 124–127.

az összeférhetelenségi rendszer és a szakszervezeti engedélyek módosítása.<sup>60</sup> A reform megvalósítására egy bizottságot (CORA), valamint egy hivatalt (OPERA) hoztak létre királyi rendelettel.<sup>61</sup>

Az igen ambiciózus és a hagyományos spanyol karrierrendszer alapvető elveit jelentős mértékben fellazítani hivatott intézkedéseknek a többségét azonban 2015-től visszavonták, így jelenleg a spanyol közszolgálat a 2007-es év előttihez hasonló helyzetben van. Egy rövid és többé-kevésbé intenzív karcsúsodás után ismét bővítés zajlik anélkül, hogy ezek a mozgások a közszolgálati modellt jelentősen megváltoztatták vagy a rövid idő alatt kifejtett erőfeszítéseket fenntarthatóvá tették volna. Az okok talán a stratégiai irányítási eszközök hiányában és a konfliktuskerülés tendenciájában keresendők. A spanyol eseményeket tekintve ismét egy szigorúan zárt karrierjellegű, hatékonysági deficittel működő közszolgálat lebontására irányuló intézkedésekről születtek kormányzati döntések az elmúlt néhány év során, de a túl ambiciózus reformok nem bizonyultak fenntarthatónak, vagyis a nemzetközi és hazai gyakorlatban egyaránt ismert „jojóhatás” érvényesült. Egyes szerzők ezt úgy értékelik, hogy mindezek által elvesz, legalábbis egy időre elveszett a lehetősége annak, hogy a spanyol állam és közigazgatás betöltse dinamizáló szerepét a társadalomban és a gazdaságban, és olyan új, kormányokon átívelő rendszert alakítson ki, amelynek végső célja a hatékonyság, és amely folyamatok az őket körülvevő országokban az elmúlt évtizedekben véghezvitt reformokkal állnak párhuzamban.<sup>62</sup> Jelenlegi helyzetében az európai uniós tagállamok köréből azzal is kiemelkedik Spanyolország (csakúgy, mint hazánk), hogy az elmúlt évekkel való összehasonlításban jelenleg a legmagasabb a közszolgák aránya a munkaerőpiac összkalmazottainak körében.<sup>63</sup>

Összegezvén az elmúlt évtized spanyol változásait, a karrierrendszer állandóságát kihívó modernizációs intézkedések, a kultúráváltásra irányuló szándékok, amelyek a közszolgálati foglalkoztatás komparatív előnyeinek visszafogása mellett tervezték növelni a hatékonyságot, nem bizonyultak hosszú távon fenntarthatónak.

### 3.5. Az osztrák közszolgálatban

Ausztriában az utóbbi évtizedben jelentős reformlépések nem, azonban a közszolgálati jogviszonyban történt néhány változás. A pénzügyi-gazdasági válság időszaka alatt

<sup>60</sup> *Reforma de las administraciones públicas*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Comisión de la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), 2017.

<sup>61</sup> 671/2014. augusztus 1-jei királyi rendelet.

<sup>62</sup> Például: Arenilla i. m. (59. lj.)

<sup>63</sup> A spanyol helyzet kapcsán lásd: *España tiene más funcionarios que antes de la crisis*. 2017. Elérhető: [www.elplural.com/economia/espana-tiene-mas-funcionarios-que-antes-de-la-crisis\\_107746102](http://www.elplural.com/economia/espana-tiene-mas-funcionarios-que-antes-de-la-crisis_107746102) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.); *Ha subido en España el número de funcionarios desde el inicio de la crisis?* 2018. Elérhető: [www.lasexta.com/noticias/economia/ha-subido-en-espana-el-numero-de-funcionarios-desde-el-inicio-de-la-crisis\\_2016081657b317090cf2738f2b857756.html](http://www.lasexta.com/noticias/economia/ha-subido-en-espana-el-numero-de-funcionarios-desde-el-inicio-de-la-crisis_2016081657b317090cf2738f2b857756.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.); A magyar helyzet kapcsán: Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjvajok*, 3. (2017), 2. 3–8.

a toborzást befagyasztották egészen 2014-ig. Ennek ellensúlyozására a munkaerőigények megfelelő kielégítése érdekében lényeges átalakításra került sor a közigazgatáson belüli mobilitást lehetővé tevő és ösztönző szövetségi munkaerőbörzének, a közszolgálati törvény változásának és az informatikai alapú eszközök külső és belső toborzásban való alkalmazásának bevezetése révén. Jelenleg az „állásbörze” elnevezésű internetes felület mind a külső, mind a belső mobilitást szolgálja. Sokrétű szolgáltatásai körében az Ausztriában megpályázható közigazgatásbeli és tanári munkaköröket teszi közzé, tematikus szolgáltatásokat biztosítva a különböző jellegű és profilú közszolgálati állások megpályázása esetén a közszolgálatba való belépés, váltás és előmenetel esetén. Az állásbörze felületén érhetők el az EU-s intézmények által meghirdetett posztok is.<sup>64</sup>

További modernizációs intézkedések történtek a szervezetet és a feladatellátást érintően is egyes szakpolitikai területeken. Ilyenek a rendőrségi reform és a közigazgatási bírászkodás. A személyzeti tervezési rendszert a rugalmasság, átláthatóság és a költségvetési pontosság fokozása érdekében újították meg. A szövetségi közszolgálatban bevezették a teljesítménymenedzsmentnek azt a módját, amely a konkrét outputra és az eredményekre fókuszál.<sup>65</sup> A foglalkoztatási feltételek család- és tisztviselőbarát intézkedései erősödtek 2010–2011 óta. A korengedményes nyugdíjba vonulást illetően a legnépszerűbb közszolgálati korengedményes nyugdíj feltételeit szigorították.<sup>66</sup> Ennek korhatára 60-ról 62 évre emelkedett, és 40 éves szolgálati idő helyett 42 év szükséges igénybevételéhez, amelybe azonban beletartoznak a tényleges munkában töltött időn túl egyéb időszakok is.<sup>67</sup> Ennél a formánál nyugdíjcsökkentést hajtottak végre, amelynek hatására azonban egy másik korengedményes rezsím vált népszerűbbé, ahol a szükséges 37,5 éves minimum szolgálati viszonyt 40 évre emelték.<sup>68</sup>

Összefoglalva, az osztrák intézkedésekből a mobilitás ösztönzése, a teljesítményre helyezett nagyobb hangsúly, a családbarát intézkedések erősítése, ugyanakkor a közszolgálati nyugdíjrendszerek korábbi előnyeinek csökkentése emelhetők ki.

### 3.6. A belga közszolgálatban

Belgiumban az ezredfordulón indult átfogó közigazgatásfejlesztési program, a Copernicus folytatásaként elsősorban a senioritáson alapuló hagyományos karrierrendszeri előmeneteli rendszer átalakítása zajlik. A Copernicus reform szövetségi szinten új koncepciók mentén szervezte át a közigazgatást és a közszolgálatot. A hagyományos francia típusú belga közigazgatási és közszolgálati berendezkedés az ezredforduló óta az addig versenyvizsgák

<sup>64</sup> *Willkommen in der Jobbörse der Republik Österreich*. Elérhető: [www.jobboerse.gv.at](http://www.jobboerse.gv.at) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

<sup>65</sup> *Human Resources Management Country Profiles – Austria*. OECD, 2011. 1–4.

<sup>66</sup> European Public Administration Network (2013) i. m. 27–32.

<sup>67</sup> A katonai szolgálat, a nem, a közszolgálatban eltöltött idő, gyermeknevelési időszakok stb.

<sup>68</sup> A feltételek megreformálása mindkét esetben az 1954 után születettekre alkalmazandó.

révén történő toborzást/kiválasztást, az előmenetel és az illetményrendszer szolgálati idő múlásán/végzettségek birtoklásán alapuló szisztémáját megreformálta. A reform előtt a személyi állomány különböző kategóriái a kiválasztás után határozatlan idejű kinevezést nyertek el, éppígy a vezetők, sőt a főtisztviselők is. A reformok azonban a nem vezetői beosztásban lévők tekintetében továbbra is megőrizték a személyzeti rendszer karrierjellegét. Mind a szövetségi, mind a modernizáció éllovasaként számontartott flamand, mind a vallon közszolgálat ma is zárt karrierrendszerben működik. A szövetségi közigazgatás vezetői számára azonban úgynevezett mandátumrendszert vezettek be, amely 6 éves időtartamú megbízásos alapon működik.<sup>69</sup> Az újítások fontos elemeként a szövetségi köztisztviselők előmeneteli és illetményrendszerét is átalakították.<sup>70</sup> Ennek során a korábbi besorolási szintek, besorolási és fizetési fokozatok is egyszerűsödtek, módosultak. Belgiumban a költségvetési megszorítások következtében a közszolgálati állásajánlatok száma az utóbbi években nem vagy csak alig emelkedett.<sup>71</sup> Az utóbbi években azonban a kívülről érkezők számát korlátozták, a hangsúly áthelyeződött a belső előmeneteli vizsgákra, hiszen az előmenetel is érdemalapú, ami a Copernicus program reformintézkedéseinek köszönhetően ma a végzettségek mellett a mért kompetenciák birtoklásától függ. A közeljövő célkitűzései között a karrierfejlődés az eredmények értékelésén (a teljesítményértékelés eredményén) és a szolgálati idő múlásán fog alapulni.<sup>72</sup> A reform újításai következtében a nem vezetői (és nem főtisztviselői) státuszt betöltő köztisztviselőket továbbra is a karrierrendszeri szabályozás szerint alkalmazzák, bár nem a korábbi előmeneteli tábla szerint, hanem munkaköri rendszerben. Mindemellett, csakúgy, mint a többi vizsgált országban, a szerződéssel alkalmazottak, köztük a határozott időre foglalkoztatottak is egyre nagyobb arányt képviselnek. A vezetői mandátumrendszer és az új vezetőikiválasztási rendszer kialakítása óta folyamatosan napirenden szerepelnek az annak jobbítására tett kísérletek, amelyeknek kulcsszavai a megnövelt rotáció (amely a belső mobilitás formáit jelenti), a fokozott kiszervezés és az integritás. A 6 éves, azonos funkcióban eltöltött felsővezetői mandátumok számát két periódusra szűkítik le a fokozottabb mobilitás érdekében. A belga közszolgálati modernizáció fő területei köréből kiemelésre érdemes továbbá a kompetencia-menedzsment és a tehetségmenedzsment stratégiai humán erőforrás-gazdálkodásba integrálása és intenzív alkalmazása.

<sup>69</sup> Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation (2001. október 29-i királyi dekretum a szövetségi közszolgálatok és a szövetségi programozási közszolgálatok vezetői pozícióiba történő kinevezésről és a vezetői funkciók gyakorlásáról).

<sup>70</sup> Jacques Bourgault – Karolien Van Dorpe: *Has the NPM changed the face of the senior civil service?* European Consortium for Political Research, 2011. 1–32. és Jacques Bourgault – Karolien Van Dorpe: *Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (public service bargains) et l'identité des hauts fonctionnaires.* *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79. (2013), 1. 54–74.

<sup>71</sup> Az OECD országtanulmányokon alapuló jelentései szerint a gazdaságilag jól teljesítő Belgiumban a kormányzati kiadások aránya a tagállamok átlagához viszonyítottn magas. *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

<sup>72</sup> Ann-Lawrence Durvieux: *Droit de la fonction publique. La seconde partie*. Liege, l'Université de Liege, 2010. 1–73.

Összefoglalva a belgiumi változásokat, a hagyományos karrierrendszer évszázados elemeit; a versenyvizsgákat, a szenioritáson alapuló előmenetelt, a kompetencia- és tehetségmenedzsmentet segítségül hívó kiválasztási és munkaköralapú előmeneteli rendszer váltotta fel a szövetségi közigazgatásban. Az ügyintézői réteg tekintetében töretlen karrierrendszer mellett azonban a felsővezetőket határozott időre szóló mandátumrendszerben alkalmazzák.

### 3.7. Az olasz közzolgálatban

Olaszországban 2008 és 2019 között hét kormány váltotta egymást a hatalomban. Ezzel párhuzamosan az ország a közigazgatási reformok sodrában töltötte az elmúlt évtizedet. A közszeaktor és a közigazgatás tekintetében mindegyik kabinet az állami foglalkoztatás megreformálását, a hatékonyság, átláthatóság erősítését tűzte célul. A célkitűzések többnyire jogszabályok formáját is öltötték. 2009-ben törvényerejű rendeletet hoztak az állami foglalkoztatás, a közigazgatás hatékonysága és átláthatósága tárgyában. A rendelet átfogó jelleggel vizsgálta felül a közzszolgálatra vonatkozó szempontokat, a Nemzeti Értékelési, Átláthatósági és Integritás bizottsághoz telepítette a reform megvalósítása feletti monitoring és a szervezeti értékelési módszertan elterjesztésének feladatát.<sup>73</sup> Az elmúlt évtizedben a gyakran irányt váltó reformkísérletek szerves részeként számos, az aktuális politikai irányvonalba illeszkedő – gyakran egymásnak ellentmondó – elképzelés fogalmazódott meg a vezetőkire/felsővezetőkre vonatkozó rendelkezéseket illetően; elsősorban toborzásuk, kiválasztásuk, kinevezésük/szerződésük időtartamának meghatározása kapcsán.

A legambiciózusabb és legátfogóbb közzszolgálat-fejlesztési terv, amelynek jogi formába öntését a parlament mindkét háza elfogadta, és a kabinet konkrét formába öntötte, a két kormány hivatali ideje alatt is hivatalban lévő egyszerűsítési, közigazgatási és közzszolgálati miniszter<sup>74</sup> nevéhez fűződik. E közigazgatás-egyszerűsítési reform utolsó fázisa, amelyet 2016–2017-re ütemeztek, az állami foglalkoztatásra és a toborzási folyamatokra fókuszált.<sup>75</sup> Az intézkedések között a foglalkoztatás prekárius formáiban dolgozók arányának növekedése, egységes nyugdíj- és társadalombiztosítási ügynökség létrehozása a közzszolgák részére és az értékelési rendszer reformja kiemelt helyet foglaltak el. Ez utóbbi szerint a negatív eredményeket produkáló közzszolgálati dolgozók illetményét csökkentik, illetve más

<sup>73</sup> *Modernising the Public Administration. A Study on Italy.* OECD Publishing, 2010. 1–136.

<sup>74</sup> Marianna Madia, akiről a 2015. évi 124. törvény kapta a nevét, amely többek között a közigazgatási dokumentumokhoz és a közszeaktor információihoz való hozzáférésről is rendelkezik. Diana-Urania Galetta: Access to Administrative Documents and Public Sector Information in Italy. In Hermann-Joseph Blanke – Ricardo Perlingeiro (eds.): *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey.* Springer, 2018.

<sup>75</sup> Valeria Uva: *The long and winding road of Italy's public administration reform: the first 3 measures take effect August 28, 2015.* Elérhető: [www.italy24.ilssole24ore.com/print/ACxLWpj/0?refresh\\_ce=1](http://www.italy24.ilssole24ore.com/print/ACxLWpj/0?refresh_ce=1) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

büntetésben részesülnek, amely hároméves folyamat után felmentéshez vezethet, a teljesítménytervnek megfelelően. Sor került a hiányzásokat szankcionáló fegyelmi eljárások többszöri szigorítására, valamint az etikai kódex rendelkezéseinek azonos szempontú átdolgozására. A kormányok célja az intézkedések révén a közszolgálat erősítése, a köztisztviselők képzettségi színvonalának emelése, a bürokrácia visszaszorítása, a közigazgatás kiadásainak csökkentése, és nem utolsósorban a morál emelése volt.<sup>76</sup> A nyugdíjreform az olasz közszolgálatot sem kerülte el, de a közigazgatás személyi állományának jelentős arányú és mértékű előregedése átmeneti intézkedéseket igényelt akkut jellege miatt.<sup>77</sup> További intézkedésként újraszabályozták a mobilitást.<sup>78</sup> A reformfolyamatban jelentős szerepet töltött be az ARAN nevű ügynökség, amely a közszolgálati munkáltatókat képviseli, és felelős a közszolgálati szakszervezetekkel való tárgyalások lefolytatásáért.<sup>79</sup>

Összességképpen, az 1993-tól privatizált olasz közszolgálat a gyakori kormányváltásokkal párhuzamosan számos modernizációs programba kezdett. A nagyívű Madiareformok fenntarthatósága a 2018-as, majd 2019-es, legújabb kormányváltások után dől el.

### 3.8. A svéd közszolgálatban

A svéd kormányzati szektor a humánerőforrás-gazdálkodási kérdések tekintetében negyedszázada decentralizáltan működik, amióta az új közmenedzsment hatására a nyílt rendszerű berendezkedésre váltottak. A szociális partnerek alakítják a szabályozást egyebek mellett a bérmegállapodásokra, a munkakörülményekre, a munkakörnyezetre, az állásbiztonságot érintő előnyökre, a kiegészítő nyugdíjakra vonatkozóan. A központi megállapodások tartalma azonban az illetmények felülvizsgálatára vonatkozóan az utóbbi években megváltozott. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy többé nem létezik garantált egyéni illetményemelkedési minimum, helyébe százalékos keret lépett, amelyet az elért eredmények és teljesítmény függvényében osztanak el. A decentralizációnak azonban vannak kevésbé pozitív oldalai. Ezeket ellensúlyozandó, a svéd ügynökségek napjainkban emberierőforrás-gazdálkodási szakpolitikáik jobbítása érdekében a SAGE, a svéd közszolgálati munkaadók ügynökségének támogatását veszik igénybe abból a célból, hogy közös foglalkoztatási

<sup>76</sup> *Cabinet OKs civil service reform (2)* Redazione Ansarome, 2017. Elérhető: [www.ansa.it/english/news/politics/2017/05/19/cabinet-oks-civil-service-reform-2\\_9814b795-68ae-49e1-83ee-3c87e83a7fda.html](http://www.ansa.it/english/news/politics/2017/05/19/cabinet-oks-civil-service-reform-2_9814b795-68ae-49e1-83ee-3c87e83a7fda.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

<sup>77</sup> 2015-ös adat szerint a 18–34 év közötti közigazgatási alkalmazottak aránya az OECD-országok köréből Olaszországban a legalacsonyabb, míg az 55 év feletti aránya a legmagasabb. Magyarországon épp ellenkező a tendencia; a fiatalok aránya a legmagasabb és a nyugdíj előtt állóké a legalacsonyabb a tagállamok köréből. OECD: *Ageing central government workforce*. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

<sup>78</sup> Eszerint a köz alkalmazottai 50 km-es körzetben indokolás nélkül áthelyezhetők.

<sup>79</sup> Az ARAN-t 1993-ban, az olasz közszolgálat privatizációja (a szigorú zárt rendszerről a nyílt rendszer felé nyitás) idején hozták létre (jelenleg *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni*). Kizárólagos joggal képviseli a közszolgálati munkáltatókat – központi, regionális és helyi szinteken –, és folytatja le a kollektív szerződéses tárgyalásokat (beleértve a bértárgyalásokat is) a szakszervezetekkel. Az ARAN-tagság kötelező minden közigazgatási szerv részére.

stratégiát alakítsanak ki a központi kormányzat részére.<sup>80</sup> 2012-ben továbbá az ügynökségek a gazdasági, igazgatási feladatok kiszervezésével a feladatok racionalizálása és a megtakarítás céljával létrehoztak egy új szervet, a Nemzeti Szolgáltatási Központot, amelynek feladata, hogy adminisztratív és gazdasági támogatást nyújtson a kormányzati ügynökségek számára. Tevékenységi területe a személyi állomány igazgatására, az informatikai támogatásra stb. terjed ki. Ebben az esetben azonban az ügynökségek önkéntesen vehetik igénybe a centralizált szolgáltatásokat, így például már 30 ezer alkalmazott tekintetében történik központilag a bérszámfejtés.<sup>81</sup>

A legfontosabb újításokból látható, hogy a svéd decentralizált kormányzati humán erőforrás-gazdálkodás mellett – a hatékonyság növelése érdekében – meghatározott közigazgatáson belüli horizontális szolgáltató jellegű tevékenységek ellátására centralizált megoldásokat keresnek.

#### 4. KÖVETKEZTETÉSEK

Nyugat-Európa néhány országának elmúlt évtizedbeli közszolgálati történései azt tanúsítják, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság hatásai következtében a vizsgált államokban (valójában azonban az európai országok zömében) az addig működőhöz képest új megoldásokat kerestek a közszféra alkalmazottainak foglalkoztatására. E megoldásokat számos esetben ambiciózus formákban fogalmazták meg; az évtizedek óta kimondottan vagy kimondatlanul jelen lévő kényszerekkel való szembenézést látszanak képviselni. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy elképzelések születnek, sokszor jogi formát is öltenek, az ilyen irányú törekvések célja szinte kivétel nélkül a közszektor, a közigazgatás és személyi állománya, a közszolgálat hatékonyabbá tétele. Mindezek áttételesen az állam működésének megreformálására, a közkiadások csökkentésére, a közszolgáltatások színvonalának jobbítására irányulnak. A változások révén általános tendencia, hogy a jogi szabályozás már nem védi a korábbihoz hasonló szinten és módon a közszolgálati dolgozók pályabiztonságát, nem biztosítja a korábban megszokotthoz hasonló mértékben a kiváltságokat, komparatív előnyöket; akár a jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló okok körének bővítése, akár a kinevezéssel rendelkező köztisztviselők kategóriájának szűkebb értelmezése révén. A közszolgálati nyugdíjrendszerek is változóban vannak, így a (kedvezményes) nyugdíjkorhatárok fokozatos emelése, a korkedvezmények fokozatos megvonása, a speciális közszolgálati nyugdíjrezsimek átalakítása, számos esetben megszüntetése, a munkaerőpiac egésze tekintetében működő általános nyugdíjrendszerhez történő közelítése révén, de szigorúan felmenő rendszerben, nem visszaható hatállyal. Egyértelmű trend a közszektor és a közigazgatás személyi állománya kívülről bővítésének korlátok közé szorítása, amelyekre megoldásként a belső munkaerőpiaci mobilitás jogszabályi

<sup>80</sup> A SAGE-ban az ügynökségek kötelező tagsággal rendelkeznek.

<sup>81</sup> *Human Resources Management Country Profiles – Sweden*. OECD, 2012. 1–4.

ösztönzése, a gyakorlati megvalósítást segítő intézmények kialakítása jelentheti a megoldást. Ugyanakkor az előnyök megvonását vagy szűkítését ellensúlyozandó, bevezették a rugalmas alkalmazási keretek mellett a rugalmas munkavégzést lehetővé tevő opciókat, a családbarát intézkedéseket, a személyes fejlődést szolgáló legkülönbözőbb továbbképzési és egyéb jellegű lehetőségeket.<sup>82</sup> A nyugat-európai közszolgálatokban továbbra is működtetik az érdemeken alapuló kiválasztást és pozícióba kerülést garantáló intézményrendszereket, törekednek a szakmai szinteket érintő politikamentes megoldások fenntartására, jobbítására a jogi és intézményi garanciák megerősítésével. Mindezek mellett még az eddig tiszta formájukban működő karrierrendszerek is lazulni látszanak. A megszorítások elkerülhetetlensége, a teljesítménykényszer addig ismeretlen elemek, intézkedések bevezetését igénylik. Nem ritka jelenség azonban, hogy a nagyívű gondolatok és radikális változtatási szándékok a sokszáz év óta hagyományos rendben való működéssel nem, vagy csak nehezen tudnak szakítani, és néhány év múlva lendületüket veszítik. Ami nagymértékben a közigazgatási, közszolgálati kultúra megkövesedésének is betudható. De az okok között némelykor az időközbeni kormányváltások, a közigazgatás és a közszolgálat változásoktól való idegenkedése is szerepet játszhatnak. Ilyen esetekben mind a közigazgatás, mind a közszolgálat általában a reform előtti szintre rendeződik vissza, megvalósul a „jojóeffektus” vagy a falakba ütközés szindrómája.<sup>83</sup> Ami a hatékonyság, az eredményorientáció, a teljesítménykényszer tekintetében negatív jelenség lehet, de a közszolgálati lét más aspektusaiból tekintve a hagyományos közszolgálati ethosz és presztízs, a testületi szellem, a köz szolgálatában álló alkalmazottakat megillető, az állam által biztosítandó megbecsülés artikulációja szempontjából pozitív előjellel is jelentkezhet a közszolgálat hagyományos értékeinek megőrzése érdekében.

<sup>82</sup> A rugalmas munkavégzési formákat a koronavírus-járvány megjelenésével a legtöbb országban kifejezetten támogatják, egyes közszolgálatokban kötelezővé is teszik a nem a frontvonalban dolgozó tisztviselők részére. Sokhelyütt a családbarát intézkedéseket is magasabb szintre emelték a Covid-19 hatásainak betudhatóan.

<sup>83</sup> Spanyol kontextusban „efecto muelle” megvalósulásaként jellemzi Arenilla Sáez i. m. (59. lj.).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Ageing central government workforce. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.
2. Arenilla Sáez, Manuel: Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, 5. (2017), 2. 302–317. DOI: <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
3. Attali, Jacques: *Ne pas bouder son plaisir*. *lexpress.fr*, 2018. Elérhető: <https://blogs.lexpress.fr/attali/2018/01/22/ne-pas-bouder-son-plaisir/> (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
4. Äijälä, Kirsi: *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer*. Paris, OECD Publishing, 2001.
5. Bossaert, Danielle – Christoph Demmke – Koen Nomden – Robert Polet: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht. EIPA, 2001.
6. Bourgault, Jacques – Karolien Van Dorpe: *Has the NPM changed the face of the senior civil service?* European Consortium for Political Research, 2011.
7. Bourgault, Jacques – Karolien Van Dorpe: Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (public service bargains) et l’identité des hauts fonctionnaires. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79. (2013), 1. 54–74. DOI: <https://doi.org/10.3917/risa.791.0053>
8. *Civil Service Resourcing Raising a Vacancy on the e-Recruitment System*. Version 1.2. Civil Service Resourcing, 2015. Elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397850/150119-Raising-a-Vacancy-1.2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397850/150119-Raising-a-Vacancy-1.2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
9. *Cabinet OKs civil service reform (2)*. Redazione Ansarome, 2017. Elérhető: [www.ansa.it/english/news/politics/2017/05/19/cabinet-oks-civil-service-reform-2\\_9814b795-68ae-49e1-83ee-3c87e83a7fda.html](http://www.ansa.it/english/news/politics/2017/05/19/cabinet-oks-civil-service-reform-2_9814b795-68ae-49e1-83ee-3c87e83a7fda.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
10. *Civil Service Reform Plan*. Elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
11. *Reforma de las administraciones públicas*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Comisión de la Reforma de las Administraciones Públicas, 2017.
12. Cumbo, Josephine (2015): Pension ‘cuts’ boosted civil servants. *Financial Times*, 2015. december 10. Elérhető: [www.ft.com/content/bf54cea2-9f53-11e5-beba-5e33e2b79e46](http://www.ft.com/content/bf54cea2-9f53-11e5-beba-5e33e2b79e46) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
13. Danzer, Alexander – Peter Dolton – Chiara Rosazza Bondibene: *Who Wins? Evaluating the Impact of UK Public Sector Pension Scheme Reforms*. London, National Institute of Economic and Social Research, 2016. 1–24. DOI: [10.1177/002795011623700115](https://doi.org/10.1177/002795011623700115)
14. Demmke, Christoph – Timo Moilanen: *The Future of Public Employment in Central Public Administration Restructuring in Times of Government Transformation and the*

- Impact on Status Development*. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration – European Public Administration Network, 2012.
15. Durviaux, Ann-Lawrence: *Droit de la fonction publique. La seconde partie*. Liege, l'Université de Liege, 2010.
  16. *España tiene más funcionarios que antes de la crisis*. 2017. Elérhető: [www.elplural.com/economia/espana-tiene-mas-funcionarios-que-antes-de-la-crisis\\_107746102](http://www.elplural.com/economia/espana-tiene-mas-funcionarios-que-antes-de-la-crisis_107746102) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
  17. *The federal public service. An attractive and modern employer*. Berlin, Bundesministerium des Innern, 2014.
  18. *Finland, Academic Career Structure*. Elérhető: [www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Finland](http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Finland) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
  19. *Fonction publique : le gouvernement annonce la suppression de 1.600 postes en 2018*. La Tribune, 2017. Elérhető: [www.latribune.fr/economie/france/fonction-publique-le-gouvernement-annonce-la-suppression-de-1-600-postes-en-2018-750710.html](http://www.latribune.fr/economie/france/fonction-publique-le-gouvernement-annonce-la-suppression-de-1-600-postes-en-2018-750710.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
  20. Gajdusчек György: Szakértelem és/vagy politika. A magyar közzszolgálat empirikus és jogi elemzése. *Politikatudományi Szemle*, 14. (2005), 2. 111–134.
  21. Gajdusчек György: A 'közzszolgálat' fogalmának előzetes értelmezése. In Gajdusчек György: *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyezeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, MKI-KSZK, 2008. 17–23.
  22. Gajdusчек György – Linder Viktória: Report on the Survey on Mobility between the Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crisis. European Public Administration Network (ed.): *Meeting of the Directors General Responsible for Public Administration: European Public Administration Network. 56<sup>th</sup> Meeting of the Directors General Responsible for Public Administration*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.
  23. Galetta, Diana-Urania: Access to Administrative Documents and Public Sector Information in Italy. In Hermann-Joseph Blanke – Ricardo Perlingeiro (eds.): *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*. Springer, 2018. DOI: [10.1007/978-3-662-55554-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-662-55554-5_8)
  24. *Government at a Glance 2013*. Paris, OECD Publishing, 2013.
  25. *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, 2017.
  26. *A Guide to the National Vacancy Filling Scheme*. Civil Service Employee Policy, Civil Service Resourcing, 2015.
  27. *¿Ha subido en España el número de funcionarios desde el inicio de la crisis?* 2018. Elérhető: [www.lasexta.com/noticias/economia/ha-subido-en-espana-el-numero-de-funcionarios-desde-el-inicio-de-la-crisis\\_2016081657b317090cf2738f2b857756.html](http://www.lasexta.com/noticias/economia/ha-subido-en-espana-el-numero-de-funcionarios-desde-el-inicio-de-la-crisis_2016081657b317090cf2738f2b857756.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
  28. Hazafi Zoltán: A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közzszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2017), 2. 48–83.

29. Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Megjelenés alatt.
30. *Human Resources Management Country Profiles – Austria*. OECD, 2011.
31. *Human Resources Management Country Profiles – Sweden*. OECD, 2012.
32. *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. OECD, 2020. Elérhető: [www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
33. *Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States*. Dublin, European Public Administration Network, 2013.
34. Józsa Zoltán – Bartha Ildikó (2018): A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjavak*, 3. (2017), 2. 3–8. DOI: [10.21867/KjK/2017.2.1](https://doi.org/10.21867/KjK/2017.2.1)
35. Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, 4. (2017), 3–4. 20–70.
36. Linder Viktória: A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében. Irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 4. 76–95.
37. Linder Viktória: Közszolgálati reformtendek az Európai Unió és az OECD tagállamaiban. A közigazgatással szembeni új kihívások – A közszolgáltól elvárt új készségek? *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 111–128.
38. Ludányi Dávid: Csehország és Szlovákia. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Megjelenés alatt.
39. Ludányi Dávid: Lengyelország. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Megjelenés alatt.
40. *Modernising the Public Administration. A Study on Italy*. OECD Publishing, 2010.
41. Muffels, Ruud – Ton Wilthagen: *Defining Flexicurity Indicators for the Public Sector in Europe*. Reflect Research Paper 11/006, European Commission, 2011. DOI: [10.2139/ssrn.1968845](https://doi.org/10.2139/ssrn.1968845)
42. Normand, Grégoire: *Macron: un an de réformes*. La Tribune, 2018. Elérhető: [www.latribune.fr/economie/france/macron-un-an-de-reformes-777761.html](http://www.latribune.fr/economie/france/macron-un-an-de-reformes-777761.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
43. Raadshelders, Jos C.N. – Theo A. J. Toonen – Frits M. Van der Meer: Civil Service Systems and the Challenges of the 21<sup>st</sup> Century. In Jos C. N. Raadshelders – Theo A. J. Toonen – Frits M. Van der Meer (eds.): *The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century. Comparative Perspectives*. New York, Palgrave Macmillan, 2007. 1–13. DOI: [10.1057/9780230593084\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230593084_1)
44. Rallet, Daniel – Rivoire, Julien: *Les 4 chantiers de Macron de destruction de la fonction publique contre lesquels nous devons nous battre*. 2018. Elérhető: [www.huffingtonpost.fr/daniel-rallet/les-4-chantiers-de-macron-de-destruction-de-la-fonction-publique-contre-lesquels-nous-devons-nous-battre\\_a\\_23440694/](http://www.huffingtonpost.fr/daniel-rallet/les-4-chantiers-de-macron-de-destruction-de-la-fonction-publique-contre-lesquels-nous-devons-nous-battre_a_23440694/) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

45. *The State of the Public Service*. Paris, OECD Publishing, 2008.
46. Uva, Valeria: *The long and winding road of Italy's public administration reform: the first 3 measures take effect August 28*. 2015. Elérhető: [www.italy24.ilsole24ore.com/print/ACxLWpj/0?refresh\\_ce=1](http://www.italy24.ilsole24ore.com/print/ACxLWpj/0?refresh_ce=1) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
47. Wolff, Heinrich Amadeus: *The Civil Service in Germany*. Annual Report. *Ius Publicum Network Review*, (2011), 1–6.

#### *Internetes források*

1. *Civil Service job search*. Elérhető: [www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi](http://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/index.cgi) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
2. *Kurzarbeitergeld im öffentlichen Dienst*. 2020. Elérhető: [www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/kurzarbeitergeld-fuer-den-oeffentlichen-dienst\\_144\\_512220.html](http://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/kurzarbeitergeld-fuer-den-oeffentlichen-dienst_144_512220.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)
3. *Willkommen in der Jobbörse der Republik Österreich*. Elérhető: [www.jobboerse.gv.at](http://www.jobboerse.gv.at) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 06.)

**Dr. Linder Viktória PhD**, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékén. Megbízott oktató a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Szakmai életútja során az üzleti, a civil és a közsféra különböző területein szerzett munkatapasztalatot, amely – német, francia, angol és spanyol nyelvtudásának köszönhetően – mind-egyik szektorban magában foglalta a nemzetközi kapcsolatok aktív bonyolítását. Tudományos pályafutását a Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatás-tudományi kutatási szervezeti egységében kezdte. Fő kutatási területei az összehasonlító közszo-  
lgálat és közigazgatás, a közigazgatási és közszo-  
lgálati jog. Oktatóként több hazai egye-  
temen – elsősorban azok közigazgatási, közjogi tanszékein – tevékenykedett.

Nyikos Györgyi – Fukker Gabriella

## KOCKÁZATI TŐKE ÉS TŐKEFINANSZÍROZÁS KÖZPÉNZBŐL

*Venture Capital and Equity Financing from Public Funds*

**Dr. Nyikos Györgyi PhD**, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, [nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu](mailto:nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu)

**Fukker Gabriella**, doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem, [gabriella.fukker@gmail.com](mailto:gabriella.fukker@gmail.com)

*A tőkealapok magán- vagy közpénzekből valószínűleg megtehető befektetéseket, így alkalmazásuk olyan gazdaságfejlesztést eredményez, amely a támogatásnál nagyobb hatékonyságot és hosszabb távú fenntarthatóságot biztosít a közpénzek felhasználásában. Jelen tanulmány elemzi a tőkebefektetésekkel, így különösen a közpénzek felhasználásával működő alapok alkalmazásával kapcsolatos magyar gyakorlatot, mind az empirikus bizonyítékok vizsgálatával, mind pedig azon kérdés megválaszolásával, hogy milyen előnyei és hátrányai vannak ezen eszközöknek, ezek hatékonyak és hasznosak-e, vagy sem. A tanulmány két fő célja: egyrészt a jogszabályok és a magyar tőkealapok felhasználásával kapcsolatos eltérő megközelítésének elemzése, másrészt ezek felállításához és működtetéséhez kapcsolódó gyakorlati tapasztalatok, problémák és azok megoldásainak vizsgálata.*

**KULCSSZAVAK:**

kockázati tőke és tőkefinanszírozás, befektetés, közfinanszírozás, gazdaságfejlesztés

*Equity fund investments invest private and public sources on a repayable basis with a revolving character, which allows economic development and at the same time means a much greater efficiency in the allocation of public capital and the long-term sustainability of public investment than grants. The paper analyses the Hungarian practice using equity funds, especially using public sources both looking at the empirical evidences and seeking for answers to the question, what are the pros and cons of these tools, whether they are effective, useful or not. This paper has two*

*main aims: first, to review the legislation and the Hungarian approach on the utilisation of equity funds; second, to analyse experiences, establishment and implementation, practical problems and solutions linked to equity funds.*

**KEYWORDS:**

equity and venture capital financing, investment, public finance, economic development

## 1. BEVEZETÉS

Az állam a fejlesztéspolitikán keresztül határozza meg az ország fenntartható fejlődését szolgáló célokat és rendeli hozzájuk a szükséges eszközöket.<sup>1</sup> A fejlesztéspolitika egyik kiemelt területe a gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. A vállalkozásokat többféle eszközzel lehet támogatni, ebből az egyik a vállalkozások forrásokhoz juttatása, különösen a kis- és középvállalkozásoknak. Az állami forrásokat vissza nem térítendő támogatásként vagy úgynevezett pénzügyi eszközként<sup>2</sup> – amelynek egyik fajtása a tőkejuttatás – is lehet a vállalkozások rendelkezésére bocsátani. Jellemzője az állami forrásból finanszírozott pénzügyi eszközöknek, hogy *azokat a várhatóan életképes beruházásokat támogatják, amelyek piaci forrásokból nem jutnak megfelelő finanszírozáshoz*. Ennek a megállapításnak kiemelt jelentősége van az állami támogatási szabályok miatt.

„[A] kockázati tőke mai nyugati értelmezése a professzionális befektetők olyan hosszú távú, jelentős kockázattal járó tőkebefektetéseit takarja, amelyek elsődleges célja a kiszálláskori tőkejövedelem megszerzése, amit a befektetés ideje alatt kapott osztalék csak kiegészít.”<sup>3</sup> A kockázati és magántőke-befektetés mint vállalatfinanszírozási forma (1. ábra) alkalmas arra, hogy tőkefinanszírozáson keresztül segítse elő a céltársaság növekedését, a céltársaságban történő tulajdon (üzletrész/részcsele) -szerzéssel.<sup>4</sup> A kockázati tőke-ágazat kínálati oldala egyrészt a formális keretek között működő, külön erre a tevékenységre szakosodott befektetési társaságokból, illetve a zárt végű befektetési alapokból és az azokat menedzselő alapkezelőkből tevődik össze.<sup>5</sup>

A kockázati tőke-befektetési döntési folyamattal a nemzetközi szakirodalom széles köre foglalkozik, a tanulmányok többsége vagy a döntési struktúra felépítésének általános jellemzésére vagy a döntési folyamat egy-egy részének elemzésére szorítkozik.<sup>6</sup> Számos

<sup>1</sup> Gyulai-Schmidt Andrea - Szabó István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

<sup>2</sup> „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. Elődje neve a 2007-2013 időszakban JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) volt.

<sup>3</sup> Karsai Judit: Hol tart a kelet-közép-európai kockázati és magántőkepiac öt évvel a válság után? *Statisztikai Szemle*, 93. (2015), 1. 5–24.

<sup>4</sup> *Tőkebevonási kalauz*. Elérhető: [www.hvca.hu/documents/TBKalauz\\_2018\\_IMPRIMATURA\\_Final\\_21\\_January.pdf](http://www.hvca.hu/documents/TBKalauz_2018_IMPRIMATURA_Final_21_January.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

<sup>5</sup> Konecsny Jenő: *A kockázati tőkealapok döntési folyamatai és projektértékelési kritériumai Magyarországon*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2018. 10.

<sup>6</sup> Tyzoon T. Tyebjee – Albert V. Bruno: A Model of Venture Capitalist Investment Activity. *Management Science*, 30. (1984), 9. 1051–1066.; Vance C. Fried – Robert D. Hisrich: Toward a Model of Venture Capital Investment Decision Making. *Financial Management*, 23. (1994), 3. 28–37.; Grahame Boocock – Margaret Woods: The Evaluation Criteria Used by Venture Capitalists: Evidence from a UK Venture Fund. *International Small Business Journal*, 16. (1997), 1. 36–57.; Jorge Silva: Venture Capitalists' Decision-Making in Small Equity Markets: A Case Study Using Participant Observation. *Venture Capital*, 6. (2004), 2–3. 125–145.

kutatás a befektetési lehetőségek értékelésével kapcsolatos kritériumokat, illetve azok egymáshoz viszonyított fontosságát vizsgálja.<sup>7</sup> Több tanulmány kiemeli, hogy a mélyreható innovációk elsődlegesen az innovatív kisvállalkozások tevékenységéből eredeztethetők,<sup>8</sup> és Kortum és Lerner<sup>9</sup> azt is megállapítják a kockázatitőke-finanszírozásban részesült vállalkozások szabadalmi tevékenységét vizsgálva, hogy a kockázati tőke háromszor hatékonyabbnak bizonyult, mint a K + F-alapú finanszírozás.<sup>10</sup> Az elmúlt 20 év jelentős tőkepiaci átalakulásában<sup>11</sup> alternatív finanszírozási források is megjelentek, úgymint inkubátorok és akcelerátorok, üzleti angyalok által létrehozott hálózatok és magvető tőkealapok, valamint a közösségi finanszírozást lehetővé tevő crowdfunding platformok.<sup>12</sup> Ezzel egyidejűleg magántőkealapok, kivásárlási alapok, hedge fundok, szuverén állami alapok, biztosítók, nyugdíjalapok, alapítványok és vagyongazdálkodók is bekapcsolódtak a tőkefinanszírozásba.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Ian C. Macmillan – Robin Siegel – P. N. Subba Narasimha: Criteria Used by venture capitalists to Evaluate New Venture Proposals. *Journal of Business Venturing*, 1. (1985), 1. 119–128.; Ian C. Macmillan – Lauriann Zemmann – P. N. Subba Narasimha: Criteria Distinguishing Successful from Unsuccessful Ventures in the Venture Screening Process. *Journal of Business Venturing*, 2. (1987), 2. 123–137.; William R. Sandberg – David M. Schweiger – Charles W. Hofer: The Use of Verbal Protocols in Determining Venture Capitalists' Decision Processes. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 13. (1988), 2. 8–20.; Hernan Riquelme – Tudor Rickards: Hybrid Conjoint Analysis: an Estimation Probe In New Venture Decisions. *Journal of Business Venturing*, 7. (1992), 6. 505–518.; John Hall – Charles W. Hofer: Venture Capitalists' Decision Criteria in New Venture Evaluation. *Journal of Business Venturing*, 8. (1993), 1. 25–42.; Dan Muzyka – Sue Birley – Benoit Leleux: Trade-offs in the Investment Decisions of European Venture Capitalists. *Journal of Business Venturing*, 11. (1996), 2. 273–287.; Andrew L. Zacharakis – G. Dale Meyer: A Lack of Insight: Do Venture Capitalists Really Understand their Own Decision Process? *Journal of Business Venturing*, 13. (1998), 1. 57–76.; Dean A. Shepherd – Andrew Zacharakis: Conjoint Analysis: a New Methodological Approach for Researching the Decision Policies of Venture Capitalists. *Venture Capital*, 1. (1999), 3. 197–217.

<sup>8</sup> William J. Abernathy – James M. Utterback: Patterns of Industrial Innovation. In Michael L. Tushman – William Moore (szerk.): *Readings in the Management of Innovation*. Cambridge, Ballinger, 1988. 25–36.; Joseph Bower – Clayton M. Christensen: Disruptive Technologies: Catching the Wave. *Harvard Business Review*, 73. (1995), 1. 43–53.; William J. Baumol: *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 2002.; Frederick M. Scherer – David Ross: *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, Houghton Mifflin, 1990.

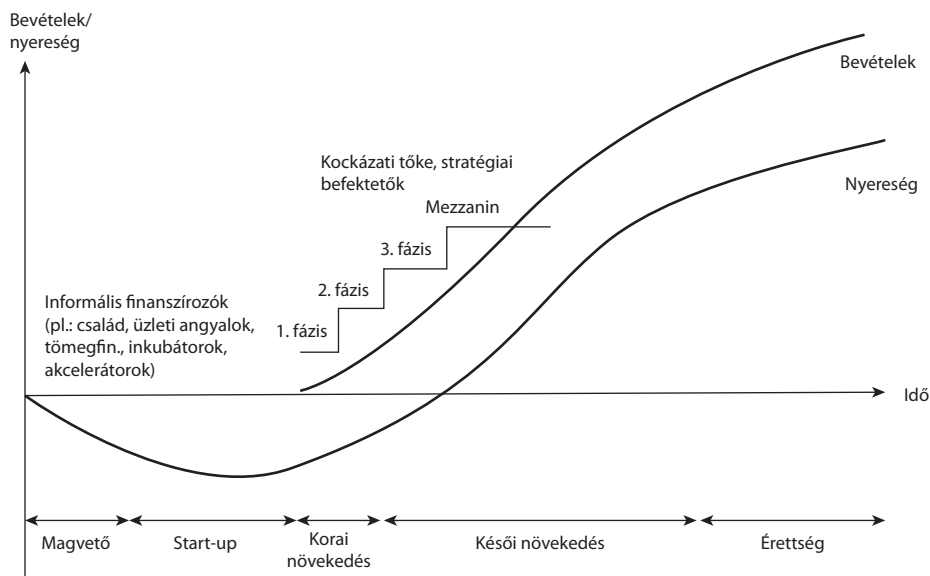
<sup>9</sup> Samuel Kortum – Josh Lerner: Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation. *The RAND Journal of Economics*, 31. (2000), 31. 674–692.

<sup>10</sup> Lásd még: Becsky-Nagy Patrícia – Fazekas Balázs: Résen van-e az állam? Az állami szerepvállalás hatása a kockázati tőke keresleti oldalára. *Közgazdasági Szemle*, LXIV. (2017), 5. 511.

<sup>11</sup> *OECD Business and Finance Outlook*. Paris, OECD Publishing, 2017.

<sup>12</sup> David Lynn Hoffman – Nina Radojevich-Kelley: Analysis of Accelerator Companies: An Exploratory Case Study of Their Progress, Process, and Early Results. *Small Business Institute Journal*, 8. (2012), 2. 54–70.; Vincenzo Capizzi – Emanuele M. Carluccio: Competitive Frontiers in Equity Crowdfunding: The Role of Venture Capitalists and Business Angels in the Early-Stage Financing Industry. In Roberto Bottiglia – Flavio Pichler: *Crowdfunding for SMEs: A European Perspective*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 117–157.

<sup>13</sup> Sergey Chernenko – Josh Lerner – Yao Zeng: *Mutual Funds as Venture capitalists? Evidence from Unicorns*. NBER Working Paper Series, 2017.



**1. ábra** • A vállalkozások jellemző életpályaszakaszai, és a formális és informális kockázati tőke helye a növekedés finanszírozásában (Forrás: Szerb László: *Az informális tőkebefektetés és a kockázati tőke szerepe a vállalatok finanszírozásában*. In Makra Zsolt [szerk.]: *A kockázati tőke világa*. Budapest, Aula, 2006. 95–122.)

Kelet-Közép-Európában, így Magyarországon is különböző típusú állami programok jöttek létre az ágazat felfuttatására. Ez valóban segítséget jelenthet a kezdetekben, azonban az adatok azt mutatják, hogy a magántulajdonban levő kockázati tőke-társaságok jobb kilépési teljesítménnyel rendelkeznek, így eredményesebben működnek, mint az állami társaságok.<sup>14</sup> Egy másik elemzés szerint az államilag kezelt kockázati tőke (GVC) befektetés növeli annak valószínűségét, hogy a vállalatok magán-kockázati tőkét (PVC) kapnak. Ráadásul azok a GVC által finanszírozott vállalatok, amelyek megkapják az első PVC-fordulót, ugyanilyen valószínűséggel kapnak további PVC-befektetést. Az alternatív magyarázatok kizárása után az eredmények pozitív bizonyítékai annak, hogy az állami tőkebefektetők képesek az ígértes társaságok kiválasztására, amely alapul szolgál a PVC-befektetőknek.<sup>15</sup>

Az Európai Unió (EU, Unió) most már több mint 20 éve nyújt kockázati tőke-befektetési lehetőséget a kis- és középvállalkozások számára, hogy ezáltal megadja számukra az üzleti

<sup>14</sup> Douglas J. Cumming – Luca Grilli – Samuele Murtinu: Governmental and Independent Venture Capital Investments in Europe: A Firm-Level Performance Analysis. *Journal of Corporate Finance*, 42. (2017), 439–459.

<sup>15</sup> Massimiliano Guerini – Anita Quas: Governmental Venture Capital in Europe: Screening and Certification. *Journal of Business Venturing*, 31. (2016), 2. 175–195.

kezdőlökést. Az Unió ösztönzi egy fenntartható európai kockázatitőke-befektetési ökoszisztéma kialakítását. Mindazonáltal a tőkefinanszírozás és kockázati tőke sikere nagymértékben függ attól, hogy rendelkezésre áll-e egy megfelelően működő költséghatékony intézményrendszer. Az állami forrásokat is használó tőkealapok megfelelő működtetéséhez ugyanis – ha ezek EU forrásokból származnak – mind a kohéziós források felhasználási rendszerére, mind az állami támogatások rendszerére, mind a pénzügyi ismeretekre kiterjedő speciális tudásra és tapasztalatra szükség van.

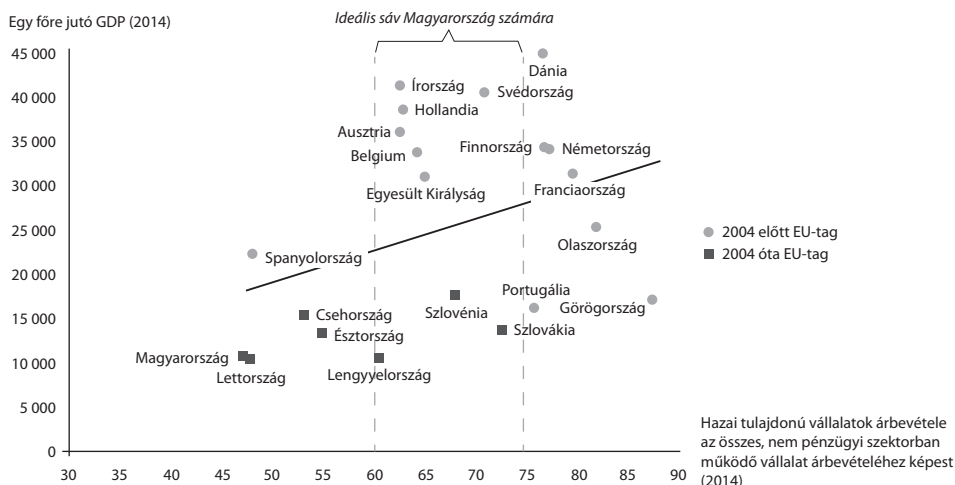
A szerzők nem általános tőkepiaci elemzést kívánnak bemutatni (számos ilyen elemzés és könyv készült már),<sup>16</sup> hanem céljuk annak vizsgálata, hogy a hatályos EU-szabályok és a tőkealapokkal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok alapján az állami és *EU-forrásokat használó tőkealapok* alkalmasak-e arra, hogy a gazdaságstratégiai célok megvalósítását elősegítsék, választ adjanak fejlesztési és beruházási igényekre, megfelelő finanszírozási megoldást kínálnak-e ezek megvalósításához, valamint a Kohéziós Politika keretében Magyarország által felhasználható uniós források hatékonyabb elköltésére, illetve milyen főbb kihívásokkal kell szembenézniük a tőkealapok működtetőinek. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a komplex szabályozó környezetben a tapasztalatok alapján az állami vagy a magánpiaci tőkealapmodell kedvezőbb-e a hatékony és eredményes vállalkozásfejlesztéshez.

A tanulmány elkészítésénél a releváns jogszabályoknak, útmutatóknak és szakirodalomnak az elemzése, illetve EU-forrás végrehajtási tapasztalatok és adatok szolgálnak alapul a megállapításokhoz és következtetésekhez.

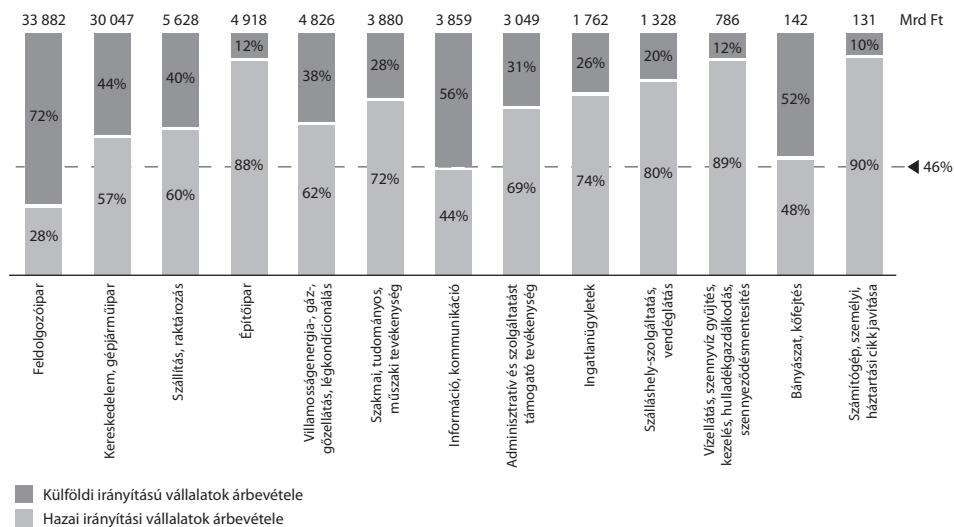
## 2. A MAGYAR GAZDASÁG ÉS FINANSZÍROZÁSI IGÉNYE

A magyar gazdaságban a hazai tulajdonú vállalkozások – elsősorban a privatizáció lefolytatásának módja miatt, ugyanis a működő nagyvállalatok elsősorban külföldieknek lettek eladva – a megvalósított gazdaságfejlesztési programok eredményei ellenére is még mindig sokkal kisebb súlyt képviselnek, mint a nyugat-európai országokban vagy számos régióbeli országban. A hazai tulajdonú és érdekkörbe tartozó vállalatok alacsony aránya sérülékenyé teszi a magyar gazdaságot (2. ábra).

<sup>16</sup> Futó Judit Edit: *A kockázati tőke aktivitása a nemzetközi piacokon és a kockázatitőke-befektetések kiválasztására vonatkozó vizsgálatok magyar mikro- és kisvállalkozások körében*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2016.



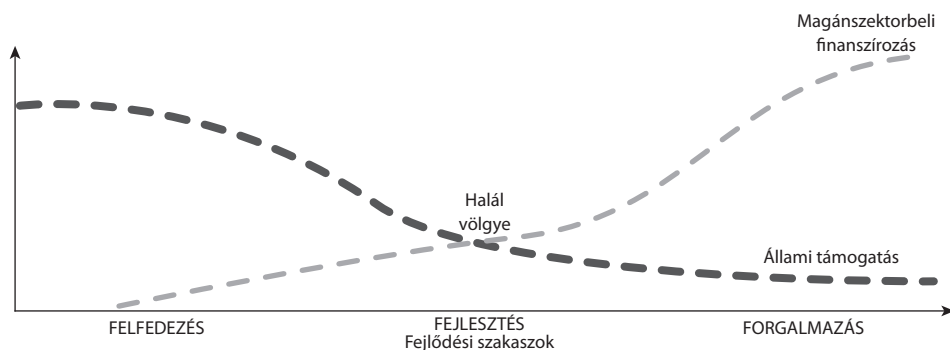
**2. ábra • Hazai tulajdonú vállalatok árbevétele, és az egy főre jutó GDP**  
(Forrás: OECD Business and Finance Outlook i. m. [11. lj.]



**3. ábra • A hazai és külföldi tulajdonú vállalatok árbevételének megoszlása nemzetgazdasági áganként (2017)** (Forrás: KSH: A Magyarországon működő külföldi irányítású leányvállalatok tevékenysége a 2016. évi végleges és a 2017. évi előzetes adatok alapján. Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany16.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany16.pdf) [A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.]

A nemzetközi tapasztalatok alapján a hazai tulajdonú vállalkozások súlyának növelésére lenne szükség. Magyarországon az 5 legjelentősebb iparágból csak egyben (az építőiparban) vannak egyértelműen túlsúlyban a többségében hazai tulajdonú vállalatok (3. ábra). A legjelentősebb súlyt képviselő iparágban, a feldolgozóiparban a legalacsonyabb a hazai irányítású vállalatok árbevétele (27%).

Magyarországon 2018-ban közel 749 ezer darab mikro-, kis- és középvállalkozás (KKV) működött, amelyek kiemelt szerepet töltenek be a hazai foglalkoztatásban (64,9%) és a bruttó hozzáadott érték előállításában (45,7%). A KKV-k életútjának főbb szakaszai és az elérhető állami/magánforrásból származó finanszírozási lehetőségek mértéke közötti összefüggés az alábbi egyszerű ábra segítségével jól szemléltethető (4. ábra).

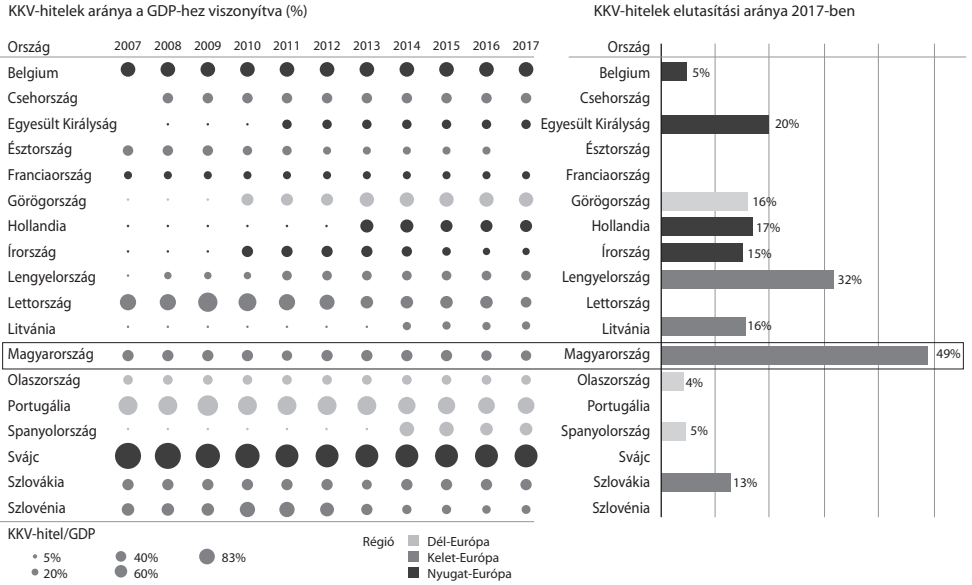


**4. ábra** • A kis- és középvállalkozások fejlődési útvonala és az elérhető állami/magánforrások mértéke közötti összefüggés (Forrás: *Felmérés az európai és a magyar startupok helyzetéről és jövőképéről*. PwC, 2019.)

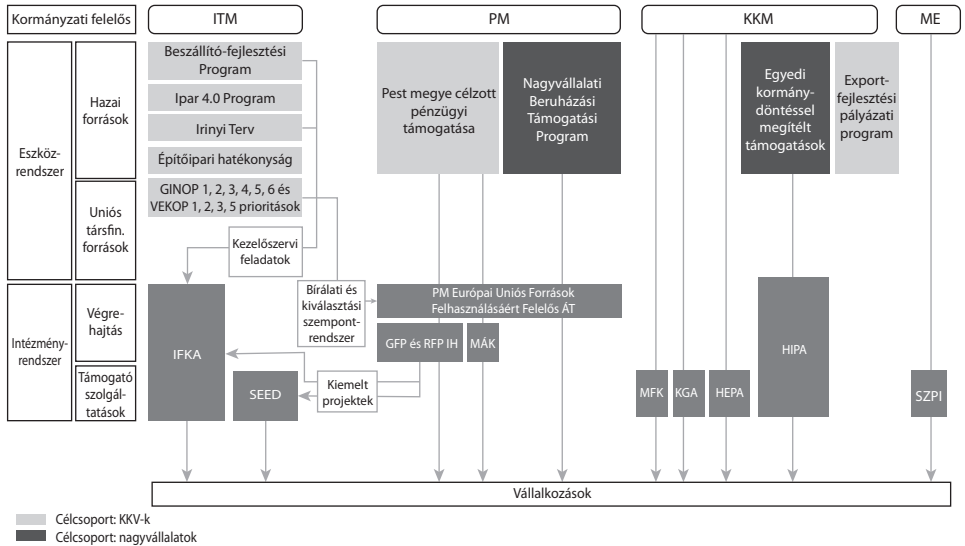
Bár a gazdasági válságot követő elmúlt tíz évben a kereskedelmi bankok általi finanszírozás,<sup>17</sup> a KKV-k forráshoz jutása erősödött, azonban a felmérések még mindig finanszírozási hiányt jeleznek.

Mindezek alapján a hazai KKV-k forráshoz juttatásának állami eszközökkel történő támogatása, a küszöbön álló versenyképességi és technológiai korszakváltáson való átsegítése gazdasági érdekként és feladatként jelentkezik. A vállalkozásfejlesztés jelenlegi magyar eszköz- és intézményrendszere a vissza nem térítendő támogatásoktól (támogatás) a visszafizetendő *pénzügyi eszközökig* (hitel, kombinált hitel, garancia, illetve tőkebefektetés) széles eszköztartományt mutat, megosztott kormányzati és pénzügyi felelősségi és intézményrendszerrel (6. és 7. ábra).

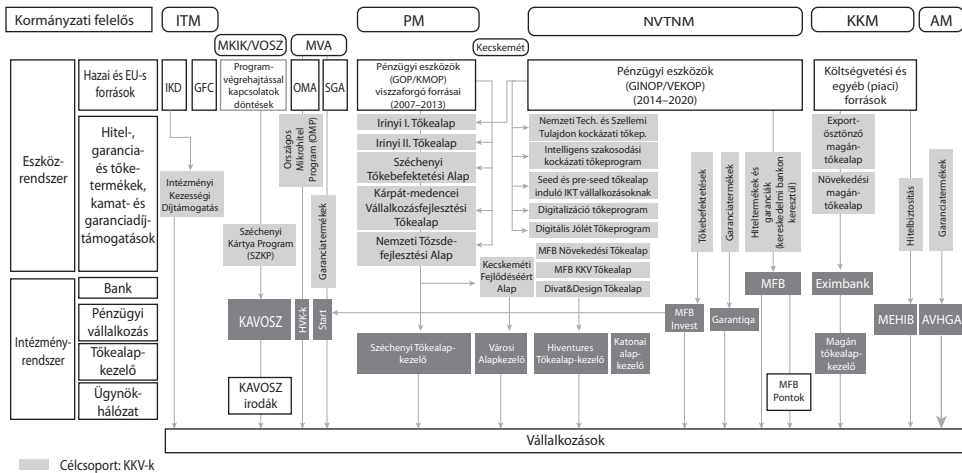
<sup>17</sup> Vértessy László: *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.



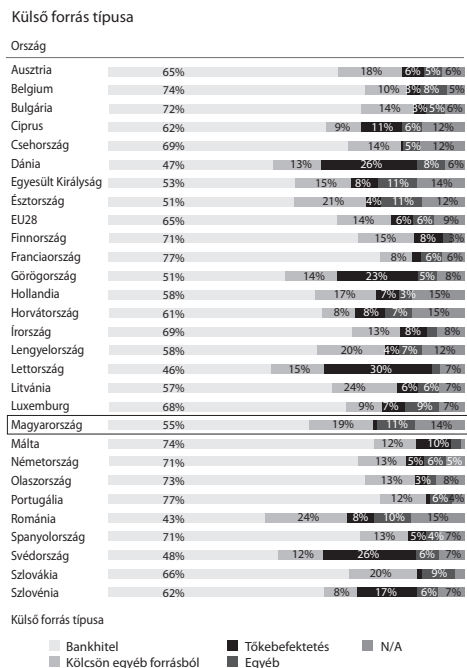
5. ábra • KKV-hitelek GDP-hez viszonyított aránya és elutasítási rátája (Forrás: OECD Business and Finance Outlook i. m. [11. lj.]



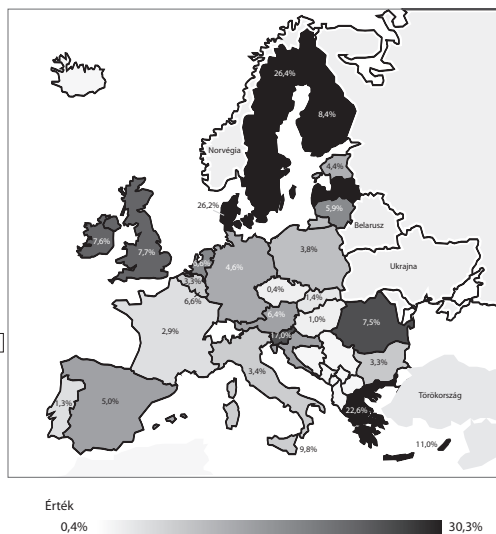
6. ábra • Vissza nem térítendő vállalkozásfejlesztési források (Forrás: a szerzők szerkesztése)



7. ábra • Pénzügyi eszközök (hitel-, tőke- és garanciaeszközök)  
(Forrás: a szerzők szerkesztése)



Tőkebefektetést választók aránya



8. ábra • Külső forrás típusa és a tőkebefektetést választók aránya  
(Forrás: Survey on the Access to Finance of Enterprises, Európai Központi Bank, 2019.)

A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások megerősítésének stratégiája alapján az átfogó és a másodlagos célok között szerepel a komoly növekedésre képes vállalati kör értéktelítő képességének megerősítése, a teljes KKV-szektor számára a működéshez szükséges kiszámítható keretek biztosítása, a KKV-k termelékenységének növelése, a hazai tulajdonú KKV-k által előállított hozzáadott érték növelése, valamint a KKV-k exportképességének növelése. Az Európai Központi Bank 2018-as KKV-kra vonatkozó *Survey on the Access to Finance of Enterprises* felmérése bemutatja azokat a piaci kihívásokat, amelyekkel a kis és közepes méretű vállalkozások szembesülnek, információt nyújt a KKV-k finanszírozási feltételeiről. E szerint Magyarországon a KKV-k 55%-a bankhitelből, 19%-a egyéb forrásból származó kölcsönrel finanszírozná tevékenységét, egyelőre a vállalatok csekély hányada, 0,9%-a vonna be tőkét a terjeszkedéshez, fejlesztéshez (8. ábra).

Ezek a magyar tőkefinanszírozási arányok regionális viszonylatban és az uniós átlaghoz képest is alacsonynak tekinthetők.

### 3. KOCKÁZATI TŐKE ÉS TŐKEFINANSZÍROZÁS KÖZPÉNZBŐL

#### 3.1. Kockázati tőke és tőkefinanszírozás sajátosságai

A magántőke-befektetés (*private equity*) tőzsdén kívüli cégek számára biztosít finanszírozást; ezen belül a kockázati tőke (*venture capital*) az induló vagy az életciklusuk korai szakaszában lévő vállalkozásokat finanszíroz, így az átlagnál kockázatosabbnak számít. A kockázati tőke jellegzetessége, hogy elsősorban a nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozásokat keresi, amelyek gyakran a valamilyen innovatív tevékenységet folytató vagy technológia intenzív vállalati körből kerülnek ki.<sup>18</sup> A magvető tőke (*seed capital*) a vállalkozás legkorábbi életszakaszában az üzleti koncepció kialakítására, a piac feltérképezésére, üzleti terv készítéséhez használható fel. Az úgynevezett indulótőkét (*start-up capital*) a befektetők olyan céltársaságoknak nyújtják, amelyek már rendelkeznek üzleti koncepcióval, de a terméküket még nem értékesítik üzletszerűen, és még nem is nyereségesek. Az indulótőke-befektetés célja általában a termékfejlesztés, a termelés beindítása, a piaci bevezetés finanszírozása.<sup>19</sup> A kockázati tőke-befektetéseket jellemzően egy alap révén valósítják meg. Ezt a befektetési alapot egy alapkezelő (beltag) irányítja, a tőkét több befektető (kültagok) együttesen biztosítja (9. ábra).

A kockázati tőke-alap akkor jut hozzá a befektetésből származó jövedelméhez, ha eladja a vállalkozást (vagyis kivonul). A kivonulás vagy az első nyilvános részvénytőzsi kibocsátással, vagy a vállalkozás iparági befektető (kereskedelmi értékesítés), illetve egy másik kockázati tőke-alap vagy magántőke-befektetési vállalkozás részére történő eladással valósul meg. 2018-ban az európai kockázati tőke-piac három fő kivonulási útvonala

<sup>18</sup> Konecsny i.m. (5. l.) 1.

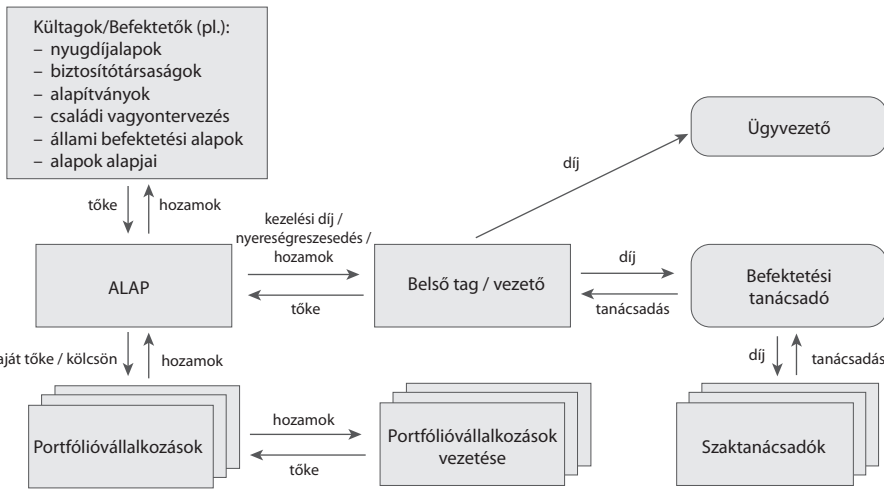
<sup>19</sup> <https://bonitasktk.hu/rolunk/> (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

az alábbiak szerint alakult: 1. kereskedelmi értékesítés (35%), 2. első nyilvános részvényi kibocsátás (22%), és 3. leírás (12%).<sup>20</sup>

A kockázati tőke-befektetések főbb jellemzői Európában:

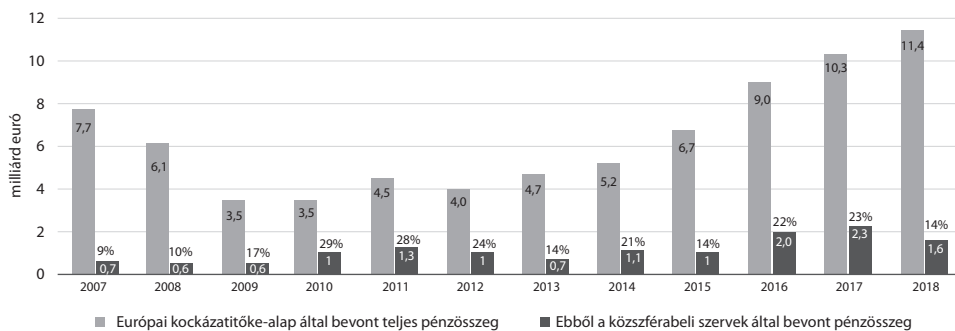
- átlagosan 2–3 millió eurós befektetés;
- hosszú távú pénzügyi befektetés (10–15 év);
- nem likvid befektetés (nehéz a kivonulás, mivel nincs átvevőpiac);
- aktív tulajdonviszony az induló vállalkozások növekedésének elősegítése érdekében;
- a nagy kockázatból eredő magas megtérülési elvárás és/vagy stratégiai érdekek;
- a befektetéskezelőnek fizetendő díj (a befektetés 20%-a);
- szakmai ismeretek és külön befektetéskezelő csoport.

Az európai kockázati tőke-alapok által bevont pénzforgás mennyisége 2012 óta folyamatosan nő, amelyben az EU-s és állami források is jelentős részt tesznek ki.



9. ábra • A kockázati tőke-alapok jellemző szerkezete (Forrás: a szerzők szerkesztése a Professional Standards Handbook. Invest Europe, 2018. alapján)

<sup>20</sup> Invest Europe: „2018 European Private Equity Activity Report” (2018. évi európai magántőke-tevékenységi jelentés). Az egyéb kilépési módok közé tartozik az elsőbbségi részvények visszafizetése, értékesítés egy másik tőkebefektetési vállalkozás számára, pénzügyi intézménynek történő értékesítés, kezelői/tulajdonosi visszavásárlás és egyéb módok.



**10. ábra • A közpénzek aránya az európai kockázati tőke-alapok által összegyűjtött összes forrásban belül (milliárd euró és százalék) (Forrás: Európai Számvevőszék, az Invest Europe által szolgáltatott adatok alapján)**

A közszférabeli beavatkozás végső célja a magánbefektetők bevonása a fenntartható kockázati tőke-piac kialakítása érdekében.

### 3.2. Közpénzből történő kockázati tőke és tőkefinanszírozás szabályozása

Az állami kockázati tőke-finanszírozás alkalmazása, vagyis az állami beavatkozás eszköztanrendszere és mértéke illeszkedik a gazdaságpolitika piacokonform és intervencionalista (az állam erőteljes részvételét igénylő) megközelítésének dilemmájába. A cél mindkettőnél a fejlődés gyorsítása, a modernizáció és a szerkezetváltás, ahol az innovációk megvalósulását segítő kockázati tőke kiemelt jelentőségű eszköz lehet. Azonban az intervencionalista megközelítés a piaci logikától eltérő beavatkozást képvisel, ugyanakkor a piacokonform beavatkozások körébe a piac alapintézményeinek és a versenyre épülő innovációorientált megközelítés áll. A „fejlesztő állam” koncepciója szerint a proaktív, kezdeményező és vállalkozó állam olyan konkrét, kockázatos innovációs tevékenységeket is felvállal, amelyeket a magánszektor (beleértve a kockázati tőkét is) nem.<sup>21</sup>

Az állami kockázati tőke hozzáadott értékének vizsgálatakor az egyik kritikus fontosságú szempont, hogy mennyire képes a finanszírozás terén meglévő, a piaci elemzésben azonosított *piaci kudarcot megszüntetni*. A közszektor által működtetett kockázati tőke-eszközök piacának lehetséges mérete az a nagyságrendű forrás, amelyet az adott alap bármilyen megtérülési igény mentén ki tud helyezni, ám a piacnak csak azokban a szegmensekben, ahol a magánszektor nem fektet be. Ez nagyban függ az alap által elvárt megtérüléstől, és az alkalmazott befektetési és árazási stratégiától is. A piaci finanszírozási kudarc és szükséglet bizonyítékát és az alap eszköz optimális méretét több információ

<sup>21</sup> Vö. <http://real-d.mtak.hu/1114/11/V%C3%A1lasz.pdf>

alapján kell kialakítani, ehhez szükség van az ugyanazon vagy hasonló piacokon működtetett alapok tapasztalataira is.<sup>22</sup> Hozzáadott érték csak úgy teremthető, ha az új alap finanszírozásának a meglévő pénzügyi támogatásokkal való koherenciája biztosított. Ez akkor teljesül, ha a tervezett alap indokolható, és következetes módon illeszthető be a meglévő európai uniós és tagállami pénzügyi támogatások rendszerébe. Ez az eset áll fenn, amikor a *tőkealap* létező, vissza nem térítendő támogatási eszközöket feleslegessé tesz, vagy amikor a *rendelkezésre álló eszközök önmagukban nem elegendők a finanszírozási igények kielégítésére*. Hozzáadott érték keletkezik akkor is, amikor a *tőkealap más eszközöket egészít ki nagy áttételi hatással*, különösen, ha a visszaáramló források pozitív hatást gyakorolnak a költségvetésre, és esetleg a holtteherhatást<sup>23</sup> is sikerül megelőzni.<sup>24</sup>

A kohéziós politikai források felhasználásával működtetett tőkealapok esetében a forrásokra vonatkozó szabályokat is alkalmazni kell.<sup>25</sup> A kohéziós általános rendelet (CPR)<sup>26</sup> szabályai lehetővé teszik mind az öt ESB-alap forrásai vonatkozásában a pénzügyi eszközök alkalmazását, valamennyi tematikus célkitűzés területén.<sup>27</sup> Elvárás a pénzügyi eszközök alkalmazásánál, hogy „gazdaságilag életképes” projektek finanszírozását segítsék elő. A projekteknek bevételt kell termelniük, amiből a finanszírozást 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-flowját, várható megtérülését is.<sup>28</sup> Minden esetben a finanszírozásnak összhangban kell lennie az adott operatív program specifikus céljaival és prioritásaival, a jogosultsági feltételeivel, az elszámolhatósági szabályaival, a társfinanszírozási elemeivel, a monitoring

<sup>22</sup> *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).

<sup>23</sup> Holtteherhatás: ha a beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna, ez esetben ugyanis az EU-s pénz kiváltja a banki finanszírozást vagy a vállalkozó saját tőkéjét.

<sup>24</sup> Nyikos, Györgyi: *Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. In Eckardt, Martina – Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–156.; Nyikos Györgyi: *Financial Instruments in the 2014–2020 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016.

<sup>25</sup> Hajdu Szilvia et alii: *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Uo. 9. cikk.

<sup>28</sup> Nyikos Györgyi et alii: *Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary*. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12. (2020), 5. 667–685.; Nyikos, Györgyi – Laposa, Tamás – Béres, Attila: *Micro-Economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary*. *Regional Studies Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361.

és jelentéstételi követelményeivel.<sup>29</sup> Ugyancsak figyelemmel kell lenni az állami támogatási szabályokra és a *közbeszerzési szabályokra*.<sup>30</sup>

A pénzügyi közvetítőket, a CPR értelmében, nyílt, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárás alapján kell kiválasztani, az összeférhetlenség elkerülésével; az Európai Bizottság értelmezésében ez közbeszerzés kötelező alkalmazását jelenti.<sup>31</sup> A pénzügyi közvetítők kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás számos vonatkozásban csökkenti a pénzügyi eszközök végrehajtásának hatékonyságát. 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.

A kockázatfinanszírozási alapszabálya, hogy abban az állam mellett közös alapstruktúra esetében az *alap szintjén* vagy co-investment-struktúra esetében az *egyedi befektetések szintjén* meghatározott mértékben független magánbefektetőnek is részt kell vennie.

A tőkealapok működésével kapcsolatban állami támogatási kérdések két szinten merülnek fel: az alap és alapkezelő, illetve a projektbe való befektetés szintjén. A kohéziós és az állami támogatási *előírások* két lehetőséget kínálnak fel a magánbefektetők érdekeivel való összhang megteremtésére:<sup>32</sup>

- *Egyenrangúság elve (pari passu)*<sup>33</sup> – a saját pénzeszközeivel a konstrukcióhoz hozzájáruló magánbefektető és az EU-hozzájárulást nyújtó fél által viselt kockázat feltételei megegyeznek. Ez releváns az alapba való befektetés és a projektbe való befektetés esetében is. Ha az alap szintjén teljesül a feltételrendszer, akkor projektszinten már nincs további állami támogatási vizsgálatra szükség, hiszen annak feltételrendszere a piaci befektetéseknek megfelelő.
- *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.

<sup>29</sup> *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities.* Európai Bizottság, July 2014.

<sup>30</sup> Nyikos Györgyi – Tátrai Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy.* CP33 Competitive paper. Seattle (WA), 5th International Public Procurement Conference, 2012.

<sup>31</sup> L. EUB-útmutató a pénzügyi közvetítők kiválasztásáról.

<sup>32</sup> Nyikos (2016) i. m. (24. lj.) 103.

<sup>33</sup> Állami támogatást nem tartalmazó *pari passu* ügyletről az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén beszélhetünk:

- Az adott iparágban hasonló célra, hasonló feltételek mellett szokásosnak tekinthető az adott összegű befektetés.
- A magánfél részvétele nem marginális. Az esetjog szerint ez azt jelenti, hogy a befektetésben legalább 30% a magánfél aránya.
- Az állami szereplő és a magánfél befektetésére egyszerre kerül sor.
- A magánfélnek nem származik extra haszna az ügyletből (például ha fennmarad az adott cég, akkor továbbra is megrendel a magánfél másik cégétől).
- A magánfélnek nincs egyéb kitétsége, felelőssége abban a vállalatban, amelyikben a befektetést végrehajtják.

Jelen programozási időszakban az EU kohéziós forrásokat menedzselő irányító hatóságok mérlegelhetik az alapkezelők esetében, a helyzetnek megfelelően a *preferenciális javadalmazási konstrukciók alábbi típusainak* bevezetését:

- *Aszimmetrikus nyereségmegosztás* (például infrastrukturális fejlesztéseket<sup>34</sup> finanszírozó pénzeszközök esetén a legalacsonyabb megtérülési ráta alkalmazása nem egyenlően oszlik meg a befektetők között, a magánbefektetők kedvezményes elbírálásban 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; és 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).

Állami alapkezelő esetében a Bizottság kiemeli, hogy amennyiben a kiválasztás nem nyílt és átlátható eljárás útján történt, az előny nyújtása abban az esetben zárható ki, ha a kezelő díja maximalizált, teljesítményalapú, és megfelel a piaci feltételeknek, döntéseiket pedig piaci alapon hozzák. Ebben az esetben további feltétel, hogy a magánbefektetőket ügyletenként, nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes és objektív kiválasztási eljárással kell kijelölni, valamint ki kell zárni, hogy az állam az alap napi kezelési feladataiba beavatkozzon.

A hatályos állami támogatási szabályozás keretében KKV részére finanszírozási eszközök az uniós joggal összhangban alapvetően két jogcímen nyújthatók, egyrészt kockázatfinanszírozási támogatásként (ÁCsR. 21.), másrészt startuptámogatásként (ÁCsR. 22.). A szabályozás részletesen rögzíti a jogcímek alkalmazásának feltételrendszerét, és a kockázatfinanszírozási befektetés felső határa vállalkozásonként 15 millió euró.

Amennyiben a közös alap különböző vállalkozásokba fektet be, úgy a magánbefektetői részvételt a portfólió összetétele alapján az elvárt magánbefektetői részvétel súlyozott átlagaként kell biztosítani (1. táblázat).

Nem kell alkalmazni e feltételrendszert, ha a piaci magánbefektető elvének (*pari passu*) megfelelően jelentős (minimum 30%) magánbefektetői forrásokkal, azonos feltételrendszer mellett kerül sor az állami források felhasználására úgynevezett *közös alap* felállítással, amit a magánbefektető működtet.

<sup>34</sup> Bérés, Attila et alii: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019), 2. 1–17.

**1. táblázat** • *A kockázatfinanszírozási intézkedésben történő minimális magánbefektetői részvétel mértéke (Forrás: Nyikos Györgyi [szerk.]: Állami támogatások. Budapest, Dialóg Campus, 2018.)*

A támogatható vállalkozások olyan vállalkozások, amelyek az első kockázatfinanszírozási célú befektetés biztosításakor nincsenek jegyezve a tőzsdén, és	Szükséges minimális független magánbefektetői részvétel
semmilyen piacon nem működtek még;	10%
az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb, mint 7 éve működnek bármely piacon;	40%
olyan első kockázatfinanszírozási célú befektetést igényelnek, amely – új termék vagy földrajzi piacra való belépés céljából készített üzleti terv alapján – meghaladja az előző 5 évben elért átlagos éves árbevételük 50%-át;	60%
az első kereskedelmi értékesítéstől számítva több, mint 7 éve működnek bármely piacon, és részükre kiegészítő befektetést nyújtanak.	60%

### 3.3. Magyar kockázatitőke-alapok és tapasztalatok

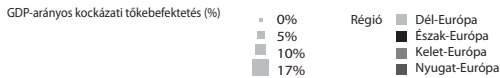
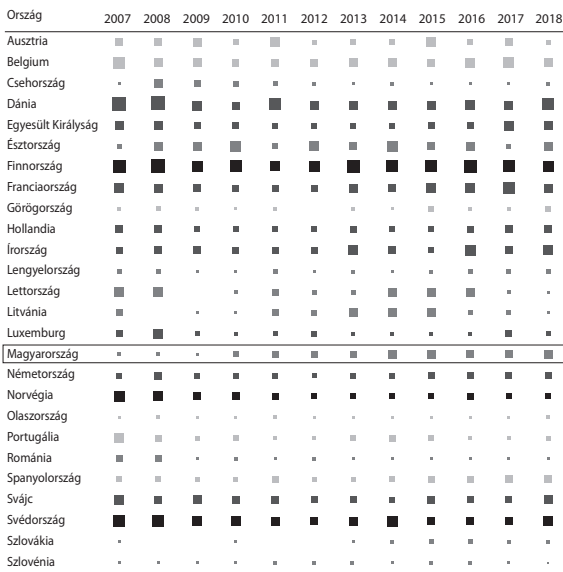
Magyarország azon európai országok közé tartozik, ahol a GDP arányában kevés private equity befektetés történt az érettebb stádiumú vállalatokba. A korai fázisú kockázati tőkebefektetéseket tekintve Magyarországon az elmúlt években kiemelkedően magas GDP-arányos kockázati tőkebefektetés történt a régió többi országához képest. Ez a fejlődés részben az állami szerepvállalásnak tudható be, például az állam által támogatott kockázati tőkeprogramokon vagy alapkezelők létrejöttén keresztül (11. ábra, 2. táblázat).

A Magyar Kockázati- és Magántőke Egyesület adatai alapján, a magyarországi tőke-alapok által kezelt pénz nagyjából harmada származik különböző pénzügyintézetektől (ez döntő többségben az MFB és az OTP Bank által rendelkezésre bocsátott összegek). A többi szereplő típusát tekintve körülbelül 20%-os arányban vannak jelen vállalati befektetők, állami ügynökségek és egyéb befektetők, valamint 10%-ban alapok alapjai fektetnek be ezen a piacon. Az adatok alapján kijelenthető, hogy a magánszemélyek egyelőre elhanyagolható arányban fektetnek be a hazai piacon.

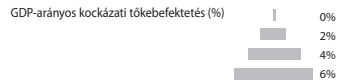
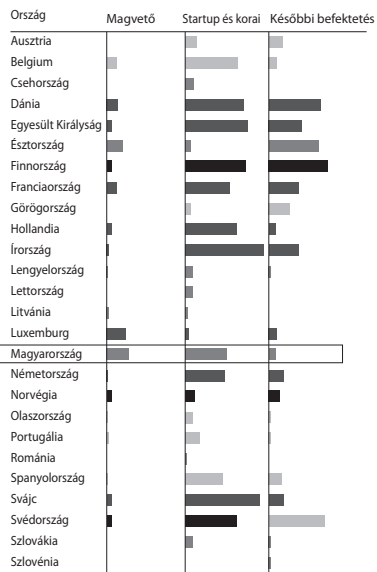
A 2007–2013-as programozás időszakában Magyarország úgy döntött, hogy a KKV-k pénzügyi forrásokhoz jutását a pénzügyi eszközök alkalmazásával is javítja. A Gazdaságfejlesztési Operatív Program<sup>35</sup> keretében kockázatitőke-alapokat is felállítottak. Az eszközöket párhuzamosan alakították ki a GOP és KMOP keretében, így ugyanazok a konstrukciók váltak elérhetővé a két operatív programban (tükörkonstrukciók) azzal a különbséggel, hogy a GOP a konvergenciaregiókat, a KMOP a közép-magyarországi régiókat támogatta (3. táblázat).

<sup>35</sup> *Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP)*. CCI szám: 2007HU161PO001. Elérhető: [www.palyazat.gov.hu/doc/4](http://www.palyazat.gov.hu/doc/4) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

Kockázati tőkebefektetés GDP-arányosan



Tőkebefektetés típusa 2018-ban



11. ábra • Kockázati tőkebefektetés a GDP-hez viszonyítva és a tőkebefektetés típusa (Forrás: OECD Business and Finance Outlook i. m. [11. lj.]

2. táblázat • Jellemző magyar tőkefinanszírozási megoldások (Forrás: Nyikos Györgyi szerkesztése)

Termék	Előnyei	Hátrányai
<b>Tulajdonosi tőke</b> < 1 Mrd Ft	<ul style="list-style-type: none"> <li>Azonnal rendelkezésre áll</li> <li>Teljes körű kontroll</li> <li>Tőkeemelés esetén nincs kamatfizetés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nem áll rendelkezésre jelentősebb összeg</li> <li>Nincs szakmai tanácsadás</li> <li>Teljes felelősség csőd esetén</li> </ul>
<b>Kockázati tőke</b> 1-1,5 Mrd Ft	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segít megfelelő kapcsolati háló kiépítésében</li> <li>Iparági segítség, szakmai döntésekben támogatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontroll csökkenése, kisebbségi tulajdonossá válás</li> <li>Korlátozások és kontrolljogok</li> </ul>
<b>Private equity</b> > 5 Mrd Ft	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jelentős összegű finanszírozás</li> <li>Vállalatirányítási hatékonyságnövelés és profitnövekedés</li> <li>Kevésbé bürokratikus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menedzsmentkontroll csökken</li> <li>Többségi tulajdon</li> <li>Hosszadalmas átvilágítás</li> </ul>
<b>Tőzsdői kibocsátás</b> > 15 Mrd Ft	<ul style="list-style-type: none"> <li>Piaci értékítélet tükrözése</li> <li>Likviditás</li> <li>Transzparens működés</li> <li>PR-érték</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Költséges és időigényes</li> <li>Formalizált folyamat, nem testreszabható</li> <li>Rövid távú célok előtérbe kerülése</li> </ul>

**3. táblázat** • A kockázati tőke-eszközök a 2007–2013 programozási időszak EU-forrásaiból (JEREMIE Alapok) (Forrás: Nyikos Györgyi szerkesztése)

OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP KMOP	Új Magyarország Kockázati Tőke Program – Közös Alap Alprogram	Kockázati tőke-cégeken keresztül, feladatok 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%-ának 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

Magyarország a 2014–2020-as időszakban az ESB-alapok 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre fordítja. A GINOP-ban<sup>36</sup> 693,15 milliárd Ft és a VEKOP-ban<sup>37</sup> 24,45 milliárd Ft nagyságú allokációval, a 2007–2013-as időszakban rendelkezésre álló keretekhez képest megháromszoroztuk a pénzügyi eszközökre fordítható pénzeszközöket. A pénzügyi eszközök alkalmazási területe kibővült a K + F + I, energetika-, IKT- és szociális gazdaság ágazatokkal.

Alapok finanszírozásában az EU-források mellett a visszaforgó és egyéb állami forrásokat is felhasználják. Működnek állami és magánpiaci elven működő alapok is, azonban a gyakorlati tapasztalatok alapján a kohéziós előírások és az állami elven működő alapoknál az állami támogatási megkötések alkalmazása nehézséget jelent a befektetéseknél (például az üzletileg legaktívabb Budapest és vállalkozásai jellemzően nem finanszírozhatók sem a kohéziós szabályok földrajzi megkötései, sem az állami támogatási szabályok miatt, holott a gazdasági logika mentén ezek több és jobb befektetést jelenthetnének).

Az EXIM tőkebefektetési tevékenységét 2013-ban kezdte meg, jelenleg pedig már tíz tőkealapban vesz részt társbefektetőként (PortfoLion Regionális Magántőkealap, EXIM Növekedési Magántőkealap, EXIM Exportosztönző Magántőkealap, East West Venture Capital Fund, Enter Tomorrow Europe Magántőkealap, China CEE Fund, IFC FIG Fund, Kazakh–Hungarian Agriculture Growth Fund, China CEE Fund II., SINO-CEE Fund).

<sup>36</sup> Gazdaság-fejlesztési és Innovációs Operatív Program.

<sup>37</sup> Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program.

KFI	Kutatás-fejlesztési és Innovációs Állami Tőkealap (GINOP-8.1.3/A) alap méret: 30 mrd Ft befektetés összege: 15–500 m Ft	Intelligens szakosodási tőkeprogram alap méret: VEKOP 5,5 mrd Ft, GINOP 70 mrd Ft befektetés összege: 2500 m Ft	MFB Növekedési Tőkealap (ide tartoznak: Zöldgazdaság Tőkealap, Innovációs Tőkealap Fejlesztési Tőkealap) alap méret: 20 mrd Ft befektetés összege: 15–1000 m Ft	
IKT	Infokommunikációs Állami Tőkealap alap méret: 6,1 mrd Ft befektetés összege: 9–500 m Ft			
	Digitális Jólét Tőkealap alap méret: 7,5 mrd Ft befektetés összege: 10–500 m Ft			
DTA	Üzleti Infokommunikációs, Digitalizációs Tőkealap alap méret: 9,4 mrd Ft befektetés összege: 65–500 m Ft			
Általános KKV beruházás	Irinyi Tőkealap (I. és II.) alap méret: 7,5 mrd Ft és 8 mrd Ft befektetés összege: max 3000 m Ft	MFB KKV Tőkealap alap méret: 31 mrd Ft befektetés összege: 50–3100 m Ft		
	SZTA Tőkealap alap méret: 22 mrd Ft befektetés összege: 60–3000 m Ft	Kárpát-medencei Tőkealap alap méret: 20 mrd Ft befektetés összege: max 3000 m Ft		
	EXIM Növekedési Magántőkealap alap méret: 6 mrd Ft befektetés összege: 100–1000 m Ft	Nemzeti Tőzsdefejlesztési Alap alap méret: 20 mrd Ft befektetés összege: max 3 mrd Ft	EXIM Exportosztönző Magántőkealap alap méret: 50 mrd Ft befektetés összege: 250–7500 m Ft	

Korai életszakasz → Érett vállalkozás

**12. ábra • Állami szerepvállalással működő alapok (Forrás: Felmérés az európai és a magyar startupok helyzetéről és jövőképéről. PwC, 2019.)**

Össességében elmondható, hogy az EU 2014–2020-as időszak forrásainak és 2007–2013-as időszak visszaforgó forrásainak felhasználásával indított tőkeprogramok valamilyen állami támogatási jogcím alapján indultak el. Ebből a szempontból nincs különbség a kijelöléssel vagy a versenyztetéssel kiválasztott alapkezelővel futó programok között. Az MFB Invest és az EXIM piaci befektető elve alapján helyezi ki a forrásokat, azaz nem minősül állami támogatásnak az ügylet.

#### 4. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állami kockázatfinanszírozási intézkedések esetében az általános szakpolitikai célkitűzés a KKV-k, a kisebb és innovatív közepes tőkeértékű vállalkozások finanszírozási lehetőségeinek javítása és ezáltal egy versenyképes, az általános gazdasági növekedéshez hozzájáruló uniós KKV-finanszírozási piac kialakítása. A magyar tőkefinanszírozási helyzetet elemezve megállapítható, hogy számos eszköz áll rendelkezésre, amelyek mögött *jelentős állami és EU-forrás* található. Az állami források ilyen formájú alkalmazásának hatályos vonatkozó szabályozások rendszere azonban komplex helyzetet eredményez: a pénzügyi szabályokon túl állami vagy EU-forrás esetén az állami támogatási szabályok, EU-források esetén a vonatkozó kohéziós szabályok egyidejűleg alkalmazandók.

A magánbefektetők bevonásának fejlesztési forrást növelő célja mellett e szabályok is abba az irányba hatnak, hogy lehetőség szerint az állami támogatási szabályok alkalmazásának szükségessége helyett a piaci befektető elve szerinti modellt alakítják ki. Ilyenkor a jelentős magánbefektetéssel felállított közös alap magánalapkezelővel történő működtetése megoldást jelenthet. Az elemzés eredményeként egyértelműen rögzíthető, hogy az állami dominancia (*állami források és állami forráskezelő*) helyett a magánfinanszírozó meghatározó szerepével járó konstrukció kialakítása szükséges a hatékony és eredményes megoldáshoz.

A vissza nem térítendő támogatásokról a visszatérítendő eszközökre való áttérés egyértelmű tendencia az EU-források felhasználásánál, amely folyamatnak további erősödése várható a 2020 utáni programozási időszakban. Stratégiai kérdés tehát a fejlesztési célok elérése érdekében ezen eszközök hatékony és eredményes használata, és javasolt szükség szerint széles finanszírozási eszközpalettának a kialakítása, hogy a vállalkozások forrásigénye minden szegmensben hatékonyan megoldódhasson.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Abernathy, William J. – James M. Utterback: Patterns of Industrial Innovation. In Michael L. Tushman – William Moore (szerk.): *Readings in the Management of Innovation*. Cambridge, Ballinger, 1988. 25–36.
2. Becsky-Nagy Patrícia – Fazekas Balázs: Résen van-e az állam? Az állami szerepvállalás hatása a kockázati tőke keresleti oldalára. *Közgazdasági Szemle*, LXIV. (2017), 5. 507–527. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2017.5.507>
3. Béres, Attila – Jablonszky, György – Laposa, Tamás – Nyikos, Györgyi Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019), 2. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.15196/RS0902>
4. Boocock, Grahame – Margaret Woods: The Evaluation Criteria Used by Venture Capitalists: Evidence from a UK Venture Fund. *International Small Business Journal*, 16. (1997), 1. 36–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0266242697161003>
5. Bower, Joseph – Clayton M. Christensen: Disruptive Technologies: Catching the Wave. *Harvard Business Review*, 73. (1995), 1. 43–53. DOI: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(95\)91075-1](https://doi.org/10.1016/0024-6301(95)91075-1)
6. Capizzi, Vincenzo – Emanuele M. Carluccio: Competitive Frontiers in Equity Crowdfunding: The Role of Venture Capitalists and Business Angels in the Early-Stage Financing Industry. In Roberto Bottiglia – Flavio Pichler: *Crowdfunding for SMEs: A European Perspective*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 117–157. DOI: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-56021-6\\_6](https://doi.org/10.1057/978-1-137-56021-6_6)
7. Chernenko, Sergey – Josh Lerner – Yao Zeng: *Mutual Funds as Venture capitalists? Evidence from Unicorns*. NBER Working Paper Series, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3386/w23981>
8. Cumming, Douglas J. – Luca Grilli – Samuele Murtinu: Governmental and Independent Venture Capital Investments in Europe: A Firm-Level Performance Analysis. *Journal of Corporate Finance*, 42. (2017), 439–459. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2014.10.016>
9. *Felmérés az európai és a magyar startupok helyzetéről és jövőképéről*. PwC, 2019.
10. *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities*. Európai Bizottság, July 2014.
11. Fried, Vance C. – Robert D. Hisrich: Toward a Model of Venture Capital Investment Decision Making. *Financial Management*, 23. (1994), 3. 28–37. DOI: <https://doi.org/10.2307/3665619>
12. Futó Judit Edit: *A kockázati tőke aktivitása a nemzetközi piacokon és a kockázati tőkebefektetések kiválasztására vonatkozó vizsgálatok magyar mikro- és kisvállalkozások körében*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2016.
13. Gazdaság-fejlesztési és Innovációs Operatív Program
14. *Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP)*. CCI szám: 2007HU161PO001. Elérhető: [www.palyazat.gov.hu/doc/4](http://www.palyazat.gov.hu/doc/4) (A letöltés dátma: 2020. 12. 10.)

15. Guerini, Massimiliano – Anita Quas: Governmental Venture Capital in Europe: Screening and Certification. *Journal of Business Venturing*, 31. (2016), 2. 175–195. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2015.10.001>
16. Gyulai-Schmidt Andrea – Szabó István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.
17. Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
18. Hall, John – Charles W. Hofer: Venture Capitalists’ Decision Criteria in New Venture Evaluation. *Journal of Business Venturing*, 8. (1993), 1. 25–42. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(93\)90009-t](https://doi.org/10.1016/0883-9026(93)90009-t)
19. Hoffman, David Lynn – Nina Radojevich-Kelley: Analysis of Accelerator Companies: An Exploratory Case Study of Their Progras, Process, and Early Results. *Small Business Institute Journal*, 8. (2012), 2. 54–70.
20. Karsai Judit: Hol tart a kelet-közép-európai kockázatiés magántőkepiac öt évvel a válság után? *Statisztikai Szemle*, 93. (2015), 1. 5–24.
21. Konecsny Jenő: *A kockázati tőkealapok döntési folyamatai és projektértékelési kritériumai Magyarországon*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2018.
22. Kortum, Samuel – Josh Lerner: Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation. *The RAND Journal of Economics*, 31. (2000), 31. 674–692. DOI: <https://doi.org/10.2307/2696354>
23. Közép-Magyarországi Operatív Program 2007–2013. CCI szám: 2007HU162PO001
24. *A Magyarországon működő külföldi irányítású leányvállalatok tevékenysége a 2016. évi végleges és a 2017. évi előzetes adatok alapján*. Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany16.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany16.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)
25. MacMillan, Ian C. – Robin Siegel – P. N. Subba Narasimha: Criteria Used by Venture Capitalists to Evaluate New Venture Proposals. *Journal of Business Venturing*, 1. (1985), 1. 119–128. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(85\)90011-4](https://doi.org/10.1016/0883-9026(85)90011-4)
26. MacMillan, Ian C. – Lauriann Zemann – P. N. Subba Narasimha: Criteria distinguishing successful from unsuccessful ventures in the venture screening process. *Journal of Business Venturing*, 2. (1987), 2. 123–137. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(87\)90003-6](https://doi.org/10.1016/0883-9026(87)90003-6)
27. Muzyka, Dan – Sue Birley – Benoit Leleux: Trade-offs in the Investment Decisions of European Venture Capitalists. *Journal of Business Venturing*, 11. (1996), 4. 273–287. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(95\)00126-3](https://doi.org/10.1016/0883-9026(95)00126-3)
28. Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
29. Baumol, William J.: *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400851638>

30. 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.
31. Nyikos, Györgyi – Tátrai, Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*. CP33 Competitive paper. Seattle (WA), 5<sup>th</sup> International Public Procurement Conference, 2012.
32. Nyikos, Györgyi – Béres, Attila – Laposa, Tamás – Závecz, Gergő: Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12. (2020), 5. 667–685. DOI: <https://doi.org/10.1108/JEEE-09-2019-0139>
33. Nyikos, Györgyi – Laposa, Tamás – Béres Attila: Micro-Economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1805351>
34. Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Eckardt, Martina – Pällinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–156. DOI: [10.5771/9783845245065-141](https://doi.org/10.5771/9783845245065-141)
35. *OECD Business and Finance Outlook*. Paris, OECD Publishing, 2017.
36. Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről. Európai Bizottság, 2013.
37. Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről. Európai Bizottság, 2014.
38. Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről. Európai Bizottság, 2015.
39. *Professional Standards Handbook*. Invest Europe, 2018.
40. Riquelme, Hernan – Tudor Rickards: Hybrid conjoint analysis: An Estimation Probe in New Venture Decisions. *Journal of Business Venturing*, 7. (1992), 6. 505–518. DOI: [https://doi.org/10.1016/0883-9026\(92\)90022-j](https://doi.org/10.1016/0883-9026(92)90022-j)
41. Sandberg, William R. – David M. Schweiger – Charles W. Hofer: The Use of Verbal Protocols in Determining Venture Capitalists' Decision Processes. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 13. (1988), 2. 8–20. DOI: <https://doi.org/10.1177/104225878801300204>
42. Scherer, Frederick M. – David Ross: *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, Houghton Mifflin, 1990.
43. Shepherd, Dean A. – Andrew Zacharakis: Conjoint Analysis: a New Methodological Approach for Researching the Decision Policies of Venture Capitalists. *Venture Capital*, 1. (1999), 3. 197–217. DOI: <https://doi.org/10.1080/136910699295866>
44. Silva, Jorge: Venture Capitalists' Decision-Making in Small Equity Markets: A Case Study Using Participant Observation. *Venture Capital*, 6. (2004), 2–3. 125–145. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691060410001675974>
45. *Survey on the Access to Finance of Enterprises*. Európai Központi Bank, 2019.

46. Szerb László: Az informális tőkebefektetés és a kockázati tőke szerepe a vállalatok finanszírozásában. In Makra Zsolt (szerk.): *A kockázati tőke világa*. Budapest, Aula, 2006. 95–122.
47. *Tőkebevonási kalauz*. Elérhető: [www.hvca.hu/documents/TBKalauz\\_2018\\_IMPRI-MATURA\\_Final\\_21\\_January.pdf](http://www.hvca.hu/documents/TBKalauz_2018_IMPRI-MATURA_Final_21_January.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)
48. Tyebjee, Tyzoon T. – Albert V. Bruno: A Model of Venture Capitalist Investment Activity. *Management Science*, 30. (1984), 9. 1051–1066. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.30.9.1051>
49. *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)*.
50. Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program
51. Vértessy László: *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. DOI: [10.1556/9789634544814](https://doi.org/10.1556/9789634544814)
52. Zacharakis, A. L. – G. Dale Meyer: A Lack of Insight: Do Venture Capitalists Really Understand their Own Decision Process? *Journal of Business Venturing*, 13. (1998), 1. 57–76. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0883-9026\(97\)00004-9](https://doi.org/10.1016/s0883-9026(97)00004-9)

#### Internetes források

1. <https://bonitasktk.hu/rolunk/> (A letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

#### Jogi források

1. 966/2012/EU, Euratom rendelet. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012R0966> (A letöltés dátuma: 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

**Dr. Nyikos Györgyi PhD**, kohéziós politikai és közpénzügyi szakértő, egyetemi docens és a Közpénzügyi Tanszék vezetője a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Korábban kohéziós politikai szakdiplomata Magyarország Állandó Képviselétén Brüsszelben, fejlesztési ügyekért felelős helyettes államtitkár, magyar helyettes kormányzó az EBRD Kormányzótanácsában és a Magyar Fejlesztési Bank ügyvezetőjeként az EU Kompetencia Központ vezetője. Ezt megelőzően vezető jogtanácsos a Költségvetési Tanács Titkárságán, illetve korábban a VÁTI Kht. vezérigazgató-helyettese, illetve a Magyar Területi és Regionális Fejlesztési Hivatal általános elnökhelyettese. Kutatási területei az EU kohéziós politika, közbeszerzés és közpénzügyek.

**Fukker Gabriella** a BCE Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola hallgatója. 2002 óta foglalkozik az EU társfinanszírozásával megvalósuló fejlesztési programok tervezésével, így az IHM, majd NGM főosztályvezetőjeként részt vett a 2004–2006, 2007–2013 és a 2014–2020-as gazdaságfejlesztési operatív programok kidolgozásában, egyeztetésében. Kutatási területe az Európai Unió kohéziós politikája, érdeklődési területei közé még a kockázati tőkeprogramok, tőkefinanszírozás, illetve a stratégiai menedzsment és a közpolitika-alkotás „határterületei” tartoznak.

Varga Márk

## FENNTARTHATÓ KÖZIGAZGATÁS – AZ ELEKTRONIZÁCIÓ SZEREPE AZ INGATLANOK NYILVÁNTARTÁSA KAPCSÁN

*Sustainable Public Administration – The Role of Electronisation in Real Estate  
Registration*

**Dr. Varga Márk LL.M.** irodavezető, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Igazgatói Iroda; doktorandusz, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, [varga.mark@uni-nke.hu](mailto:varga.mark@uni-nke.hu)

*Publikációmban bemutatom az ingatlanokra vonatkozó jogok bejegyzésének jogilag jelentős tényei feljegyzésének folyamatát érintő változásokat, a történeti előzmények ismertetésével, végig kísérve annak a folyamatnak a legfőbb állomásait, amelynek eredményeként a magyar ingatlan-nyilvántartási eljárás a jelenlegi formáját elérte. Tekintettel arra, hogy az ingatlanok adatai, az ingatlanokra vonatkozó jogok, valamint a jogosultak adatai nyilvántartásának eljárási szabályozása egy a közelmúltban indult projektnek köszönhetően, az elektronikus eljárás eszköztárának a jelenleginél sokkal szélesebb körben történő alkalmazásával jelentős átalakulás előtt áll, fontosnak tartom felmérni azt, hogy a jelenleg előkészítés alatt álló projekt milyen lehetőségeket hordoz magában. Ismertetem azokat az elvárásokat, amelyeket az elektronikus ügyintézési törvény a földügyi igazgatás számára is meghatároz, és amely elvárásoknak a modern magyar ingatlan-nyilvántartás is meg kell hogy feleljen annak érdekében, hogy az ügyfelek ügyintézési terheit csökkentse, az elektronizáció révén az eljárást egyszerűsítse, így növelve az ingatlan-nyilvántartási eljárás fenntarthatóságát.*

**KULCSSZAVAK:**

telekkönyv, ingatlan-nyilvántartás, elektronikus ügyintézés, automatikus döntéshozatal, digitalizáció, fenntarthatóság

*In my publication I present the changes affecting the process of recording the legally significant facts of the registration of real estate rights by describing the historical antecedents, accompanying the main stages of the process as a result of which the Hungarian Land Registry procedure reached its current form. Given that the procedural regulation of the registration of real estate data, real*

*estate rights and data of rightholders is about to undergo a significant transformation through the much wider use of the electronic procedure toolbox due to a recent project, I consider it important to assess the opportunities of the project under preparation. I describe the requirements that the Electronic Administration Act also sets for the land administration, and which the modern Hungarian Land Registry must also meet in order to reduce the administrative burden on customers and to simplify the procedure through electronic means, increasing the sustainability of the property registration process.*

KEYWORDS:

Land Registry, title register, electronic administration, automatic decision making, digitisation, sustainability

# 1. AZ INGATLANOK TELEKKÖNYVI NYILVÁNTARTÁSA HAZÁNKBAN

## 1.1. Az ingatlanok nyilvántartásának kezdetei

Hazánkban a 13. századtól a hiteles helyek, azaz a káptalanok és konventek minősíthetők az első, az ingatlanok, illetve az azokra vonatkozó bizonyos jogosultságok nyilvántartására szolgáló jogintézményeknek. Ezek az egyházi szervezetek őrizték a különféle, ingatlanokat érintő dokumentumokat, illetve bejegyezték az azokban rögzített jognyilatkozatok tartalmát az általuk vezetett nyilvántartásba.<sup>1</sup> A hiteles helyek e sajátossága a hatályos ingatlan-nyilvántartási rendszerünk, sőt valamennyi európai ingatlan-nyilvántartási rendszer alapvető jellemzője.

Kölcsönt az ingatlan zálogba adása révén is lehetett szerezni, amely kezdetben úgy történt, hogy a zálogkötelezett birtokba bocsátotta a zálogjogosultat, aki szedhette az ingatlan hasznait, beruházásokat végezhetett azon, amelyek ellenértékét a kölcsön visszafizetésekor a zálogtartó részére meg kellett téríteni. A zálogjog ilyen formában történő alapítása azonban az 1853. november 22-én kiadott *Nyílt-parancs* 19. §-a alapján<sup>2</sup> a szerződés érvénytelenségét vonta maga után.<sup>3</sup> A nemesi és jobbágyföldek és az azokra vonatkozó jogosultságok, terhek nem voltak nyilvántartva. A 12–13. századtól a királyok szabad királyi városokat alapítottak, amelyek ezáltal kikerültek a földesúri joghatóság alól. Ezekben fejlődésnek indult az ipar és a kereskedelem, amelyhez a szükséges tőke rendelkezésre állása pedig a hitelezés kialakulását eredményezte.<sup>4</sup> Ehhez arra volt szükség, hogy a hitelező védelme valamilyen módon biztosítva legyen. Erre szolgált az a gyakorlat, hogy az adós hitére és becsületére tett fogadalmat, vagy az, hogy az adós saját személyét adva zálogba nem fizetés esetén elvesztette szabadságát.<sup>5</sup> Ennél azonban értékénél fogva sokkal nagyobb biztosítékot jelentettek a hitelek kapcsán az ingatlanok, így a városokban korán megjelent az igény a tulajdonokkal szabadon rendelkező polgárok részéről az ingatlanok és az azokra vonatkozó terhek nyilvántartása iránt. A 15. századtól, a tárnoki jog szabályai szerint az ingatlant átruházni, valamint azt zálogul adni csak a bíró és az esküdtek előtt lehetett, amelynek megtörténtét a hiteles könyvekbe bejegyezték. Kérelemre a könyvek tartalmáról, az azt vezető városi hivatalnokok okiratot állítottak ki. Ezeknek a könyveknek a tárgyát az egyes regisztrált ingatlanok képezték, míg az okiratok az ezen ingatlanokra vonatkozóan a könyvekbe bejegyzett jogok igazolására szolgáltak.<sup>6</sup> Pozsony városának 1439-től négy részből álló telekkönyve volt. Sopron városának telekkönyvét 1480-ban

<sup>1</sup> Fenyő György – Hidvéginé Erdélyi Erika – Papp Iván: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. Székesfehérvár, Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar Általános Jogi Tanszék, 2007.

<sup>2</sup> Káplány Géza: *Telekkönyv, birtokrendezés, telekkönyvi átalakítás, betétszerkesztés – Telekkönyv I.* Budapest, Athenaeum R. Társulat, 1890

<sup>3</sup> Schnierer Gyula: *Jelzálogi- és telekkönyvi rendszerek elmélete*. Pest, Lauffer Vilmos, 1869.

<sup>4</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.)

<sup>5</sup> Zlinszky Imre: *A magyar telekkönyvi rendtartás a mai érvényében*. Budapest, Franklin Társulat, 1890. 1–2.

<sup>6</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.)

említik először, Kassán pedig a 16. században létezett telekkönyv, amely azonban megsemmisült.<sup>7</sup> A telekkönyvek nemcsak a jogváltozást, hanem a jogok keletkezését, megváltozását és megszűnését is igazolták.<sup>8</sup>

## 1.2. A betáblázási könyvek megjelenése Magyarországon

A telekkönyvek mellett megjelentek az úgynevezett betáblázási könyvek is. Az 1723. évi CVII. törvénycikk rendelkezett a jelzálogjogoknak betáblázási könyvekbe történő betáblázásáról, a megyékben és a szabad királyi városokban. A betáblázás a célját – hogy a követelések részére elsőbbséget biztosítson – csak részben érte el, mivel az csak csőd esetén biztosított a jogosult részére elsőbbséget, átruházás esetén harmadik jogszerzőkkel szemben nem. A jelzálog hazai megteremtésével kapcsolatos egyik legfontosabb szabályozás az 1840. évi XXI. törvénycikk a követelések elsőbbség végett betáblázásáról. A városokban az ingatlant, amelyre a betáblázás vonatkozott, egyedileg kellett meghatározni, míg a megyékben az általános betáblázás elve alapján az adósnak a megyében található összes ingatlanára kiterjedt, azonban a betáblázási könyvek csak azokat az ingatlanokat tartalmazták, amelyeket záloggal terheltek meg. A betáblázás kiterjedt a nemesi ingatlanokra is, ezek esetében a megyei közgyűlés által kirendelt küldöttség mérte fel a birtokot, majd ezután összeírást készített, amely alapján külön jegyzőkönyvben megtörténhetett a betáblázás. Elrendelték továbbá a betáblázási könyvek és a földkönyvek egyesítését.<sup>9</sup>

## 1.3. Telekkönyvi törvényjavaslatok

Mivel a fenti szabályok hiányosságai (főleg a megyei ingatlanokra vonatkozó általános betáblázás) miatt egy a telekkönyvi törvény kidolgozására bizottságot állított fel, amely 1847-re készítette elő *a nemesi fekvő javak telekkönyvéről és betáblázásáról szóló javaslatot*. „A javaslat lényegesebb rendelkezései közt megemlíthető, hogy minden birtokos 3 éven belül köteles volt birtokát bejegyeztetni, ellenkező esetben a telekkönyvi jogok nem illették meg. Előírták a helységnek, a birtokos nevének, a birtok területének, művelési ágának, a birtoklás jogcímének és eladásnál a vételárnak a bejegyzését. A javaslat értelmében betáblázás csak meghatározott birtokra történhetett,<sup>10</sup> egy követelés betáblázása csak egy birtokra történhetett (így egyetemleges jelzálog betáblázása sem volt engedélyezett). A javaslat a betáblázás feltételeként előírta, hogy az okiratot a kibocsájtó, valamint két tanú írja alá, és abban a felek neve, a jelzálog összege, a jogcíme, a kikötött jelzálog

<sup>7</sup> Káplány i. m. (2. lj.)

<sup>8</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.)

<sup>9</sup> Káplány i. m. (2. lj.)

<sup>10</sup> Azaz érvényesült a különlegesség telekkönyvi alapelve.

megjelölése és a betáblázásra vonatkozó engedély is szerepeljen.<sup>11</sup> A javaslat számos újítása a mai ingatlan-nyilvántartási szabályozásban is visszaköszön. Így például az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak tartalmaznia kell az érintett ingatlan pontos megjelölését (település és helyrajzi szám szerint), valamint ha nem egész ingatlanra kéri a bejegyzést, akkor a tulajdoni hányadot; a jogváltozás jogcímét vagy a bejegyzést megengedő nyilatkozatot (bejegyzési engedély) az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult részéről.<sup>12</sup> Az okirati forma előírása kapcsán részben hasonló, részben különböző szabályokat találunk a javaslat és a hatályos törvényi rendelkezések összevetésekor. A javaslat értelmében új betáblázásnál az okiraton a nyilatkozat kiállítója mellett két tanú aláírására volt szükség, míg a hatályos törvényi előírás a jelzálogjog bejegyzéséhez egyrészt közokirati vagy ügyvéd, illetve jogtanácsos által ellenjegyzett magánokirati formát határoz meg. Emellett teljesíthető a bejegyzés olyan magánokirat alapján is, amelyet a nyilatkozatot tevő hitelintézet képviselője szabályszerűen írt alá oly módon, hogy abból az aláíró nyilvánvalóan azonosítható.<sup>13</sup> Ez a szabály természetesen vonatkozik mind az egyoldalú nyilatkozatokra, mint például a törlési engedélyek, és mind a kettő vagy több fél részvételével megkötött és így több fél nyilatkozatát tartalmazó, szerződésekre is, ha az egyik szerződő fél *hitelintézet*.<sup>14</sup>

Az 1848 utáni időszakban kísérletek történtek az országos telekkönyvi rendszer létrehozására. Az Igazságügyi Minisztérium 1849. december 28-án kelt, erre irányuló javaslata a *Magyarkoronaországot illető Országos Törvény- és Kormánylap* 1850. évi 2. számában jelent meg, és 1850. március 1-jén lépett hatályba. A javaslat előírta a még telekkönyvezetlen ingatlanokról betétek szerkesztését, illetve a telekkönyvek járásbírói általi továbbvezetését. 1850. augusztus 14-én kelt és ugyanezen lap 240. számában jelent meg a telekkönyvi eljárás szabályait tartalmazó rendelet, amely szabályok azonban a kívánt célt nem tudták elérni, az ezek alapján készült telek- és betáblázási könyvek számos, utóbb már nehezen javítható hibát tartalmaztak, így a jogalkotó a rendes telekkönyv felállítását határozta el. Ennek előkészítése érdekében több rendeletet is kiadtak: 1853. április 18-i, 1853. szeptember 16-i, az 1854. július 23-i és az 1855. február 26-i, amelyek a helyszínelési feladatokat megalapozó rendelkezéseket tartalmaztak.<sup>15</sup> Ezek elrendelték az ingatlanok felmérését, helyszínelési jegyzőkönyvek összeállítását, majd ezekből telekjegyzőkönyvek felfektetését.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Varga Márk: A telek- és jelzálogkönyvek magyarországi kialakulása és annak előzményei nemzetközi kitekintésben: Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás. In Méhes Tamás – Téglási András (szerk.): *A jövő közigazgatástudománya: A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 227–236.

<sup>12</sup> 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról (Inyvtv.) 32. § (1) bek.

<sup>13</sup> Inyvtv. 32. § (3)–(5) bek.

<sup>14</sup> A jogintézmény szabályozását lásd: 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról.

<sup>15</sup> Káplány i. m. (2. lj.) 27.

<sup>16</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 17–18.

#### 1.4. Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás

Ezen helyszínelési munkák befejezése után hirdették ki a telekkönyvi rendtartásról szóló 1855. évi, december 15-én kelt igazságügy-miniszteri rendeletet. A telekkönyv vezetésére az 1855. július 20-i igazságügy-miniszteri rendelet a megyei törvényszékek vagy a járásbírók mellett felállított császári és királyi telekkönyvi tanácsokat hozta létre, amelyek mellett működtek a telekkönyvi hivatalok. Ebben az időben háromféle telekkönyv volt ismert: az általános vagy rendes telekkönyv, emellett az úgynevezett központi telekkönyv<sup>17</sup> és végül a bányatelekkönyv.<sup>18</sup>

Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás vezette be Magyarországon a telekkönyvet, előírva a telekjegyzőkönyvek továbbvezetését telekkönyvként, és a telekkönyvvezetés anyagi és eljárási szabályait is rögzítette. A telekkönyv egy község telekjegyzőkönyveinek összességét jelentette.

A telekkönyv az elnevezése ellenére nem egy hagyományos bekötött könyv, hanem különálló lapokból áll.<sup>19</sup> A telekkönyv a hatóságok által vezetett olyan nyilvántartás lett, amelynek célja, hogy az ország ingatlanjait nyilvántartsa abból a célból, hogy az azokat terhelő jogokról és kötelezettségekről bárkit közhiteles módon tájékoztasson.<sup>20</sup> A telekkönyvbe bejegyezték az ország valamennyi épületének és földrészletének a területét, rendeltetismódját, tulajdonosának nevét és minden terhet, amely az ingatlanhoz kapcsolódik. A telekkönyv nyilvános volt, arról bárki feljegyzést készíthetett, és arról hivatalos másolat is kiadható volt. Az abba bejegyzett jog közhitelesnek minősült, azonban a rosszhiszemű<sup>21</sup> vagy ingyenesen szerzőt ez a vélelem nem illette meg.<sup>22</sup>

A telekkönyvi és jelzálogrendszer,<sup>23</sup> hogy törvényi céljait elérhesse, a nyilvánosság és a vele szoros kapcsolatban álló bejegyzés, a törvényesség, a rangsor és a különlegesség alapelveinek kellett hogy megfelelő jogalapot biztosítson.<sup>24</sup> A rendtartás egyik legfontosabb alapelve a *bejegyzés elve*,<sup>25</sup> amelynek értelmében az ingatlanra vonatkozó dologi jogváltozás csak telekkönyvi bejegyzés útján jöhet létre, vagyis maga a bejegyzés hozza létre<sup>26</sup> a dologi jogot, vagy szünteti meg azt. Az alapelv több mint 150 éve meghatározó rendezőelve

<sup>17</sup> Ilyen volt a vasút és a csatornavállalat központi telekkönyve, valamint az ipari jelzálogadósággal terhelt iparvállalatok telekkönyve.

<sup>18</sup> Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat, 2006. 228–229.

<sup>19</sup> Fehérváry Jenő: *A magyar telekkönyvi jog vázlata*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1947. 4.

<sup>20</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 17–18.

<sup>21</sup> Rosszhiszeműnek minősül a szerző, ha a látszattal ellenkező valós helyzetet ismeri, vagy a körülmények között ismernie kellett volna. Részletes kifejtését lásd: Kenyeres János et alii: *A magánjog alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 120–124.

<sup>22</sup> Horváth i. m. (18. lj.) 228–229.

<sup>23</sup> A zálogjogi nyilvántartás kifejezés helyett hatályos jogunk a „hitelbiztosítéki nyilvántartás”-t használja, és a nem lajstromozott ingókon, jogokon és kötelezettségeken alapított jelzálogjogokat és egyéb biztosítéki jogokat tartalmazza. Ismerteti: Méhes Tamás: *Polgári jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egység Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2017. 82.

<sup>24</sup> Fehérváry i. m. (19. lj.) 6–13.

<sup>25</sup> Eintragungsprinzip.

<sup>26</sup> Konstituálja.

a hazai telekkönyvi jognak, hiszen a szabály azóta is töretlenül érvényesül: „A jog keletkezését, módosulását, illetve megszűnését a bejegyzés hozza létre.”<sup>27</sup> A telekkönyv szempontjából jelentős jogokat két csoportba sorolhatjuk: az elsőbe azok tartoznak, amelyek bejegyzése kötelező,<sup>28</sup> a másodikba pedig azok, amelyek bejegyzése ugyan nem kötelező, de a jog érvényesíthetősége szempontjából jelentősége lehet a bejegyzésnek.<sup>29</sup> A *nyilvánosság alapelve*<sup>30</sup> jelenti az előzőkkel összefüggésben azt, hogy a dologi jogviszonyok bárki által megismerhetőkké válnak, ami záloga a telekkönyv közhitelességének, és stabil alapot biztosít az ingatlanforgalom és a jelzáloghitelezés számára. Ezen elvvel összhangban az 1855. évi telekkönyvi rendtartás nem ismerte el a hallgatólagos és a magánjelzálog-alapítás jogszerűségét. Csak azok a jogok válhatnak dologi hatályúakká, amelyeket bejegyeztek a telekkönyvbe. Az alapelv korlátját jelenti a 3 éves elbirtoklás intézménye, amely az ez idő alatt az elbirtoklás tárgyát képező ingatlanra bejegyzett jogokat is érvénytelenné teszi sikeres elbirtoklás esetén. Ugyanígy áttöri az alapelvet, hogy bizonyos állami követeléseket törvényes zálogjog illeti meg. Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás részben az osztrák polgári törvénykönyv telekkönyvet szabályozó anyagi jogi rendelkezéseire támaszkodva maga is szabályoz anyagi jogi kérdéseket, mégpedig oly módon, hogy esetenként azzal szöges ellenében áll.<sup>31</sup>

### 1.5. A telekkönyvi rendszerünk reformja

Az 1853 után készült telekjegyzőkönyvek tartalma a valós állapotoknak nem felelt meg, tartalmuk fokozatosan elavult.<sup>32</sup> A tényleges birtokosok telekkönyvi bejegyzése sokszor elmaradt, a rendtartás által szabályozott eljárás bonyolult és a kor hatósági eljárásaihoz képest túlságosan bürokratikus, hiányzik belőle a következetesség. Emellett problémát jelentett az is, hogy nem volt elegendő számú szakképzett telekkönyvvezető, segéd-telekkönyvvezető és telekkönyvi bíró. A hivatalnokok sokszor a túlterheltség miatt nem tudtak megbirkózni a beérkező ügyekkel, és hiányzott a hatóságok feletti felügyelet, az eljárások folyamatos ellenőrzése. A fenti hiányosságok orvoslása érdekében az igazságügyi miniszter 1883. február 6-ára tanácskozást hívott össze, amely a *hiteltelekkönyvek átalakítását és a földadókataszteri adatokkal való kiegészítését* tűzte ki célul, azaz javaslatot fogalmazott meg a telekkönyvek kataszteri adatokkal, így a kataszteri tiszta jövedelem adataival történő kiegészítésére, valamint a tényleges birtokosoknak a telekkönyvbe való bejegyzésére (bekebelezésére). 1883. július 31-én a telekkönyvvezetők nyújtottak be törvényjavaslatot az igazságügyi miniszternek az *új telekkönyvek (betétek) elkészítése tárgyában*. Az 1884. január

<sup>27</sup> Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlata*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 107.

<sup>28</sup> Idetartoznak a dologi jogok: a tulajdonjog, a jelzálogjog és a telekterherjog.

<sup>29</sup> Idetartozik az elő- és visszavásárlási jog, a bérleti és haszonbérleti jog, valamint egyes esetekben az opció.

<sup>30</sup> Publizitátsprinzip.

<sup>31</sup> Sárffy Andor: *Telekkönyvi rendtartás*. Budapest, A szerző kiadása, 1941. 23–25.

<sup>32</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 18.

3-án tartott tanácskozássra az igazságügyi miniszter újabb javaslatot terjesztett be, amely alapján elkészült egy harmadik törvényjavaslat, amelyet végül 1886. április 7-én terjesztettek be a képviselőház részére a *telekkönyvi betétek szerkesztéséről* címmel. A törvényjavaslat igazságügyi bizottság általi megtárgyalását és módosítását követően 1886. június 2-án általánosságban, illetve június 4-én részleteiben is elfogadta, majd 1886. július 22-én kihirdették, mint a *telekkönyvi betétek szerkesztéséről szóló 1886. évi XXIX. törvénycikket*.<sup>33</sup> Ez a törvény elrendelte a telekkönyvek (betétek) szerkesztését a telekjegyzőkönyvekből, amely folyamat rendkívül lassan haladt, 1960-ra a községek harmadában továbbra sem készült el a telekkönyv. A törvény értelmében a telekkönyvezés tárgyát a forgalomképes és megterhelhető ingatlanok képezték. 1912-től<sup>34</sup> a telekkönyveket a királyi járásbíróságok vezették, míg a telekkönyvi bevezetéseket a telekkönyvi iroda (telekkönyvi hivatal) telekkönyvvezetője, illetve a telekkönyvi minősítésű segédhivatalnokok végezték.<sup>35</sup>

### **1.6. A telekkönyvek vezetése a népköztársaság időszakában**

A telekkönyvek vezetése évtizedeken át változatlan formában zajlott, azon a népköztársaság jogalkotása csak kisebb korrekciókat hajtott végre. Ilyen változás volt a telekkönyvi eljárás szabályainak egyszerűsítése tárgyában meghozott 126/1950. (IV. 29.) MT rendelet, amely egyebek mellett megszüntette a telekkönyvi előjegyzés jogintézményét. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 1960. május 1-jei hatálybalépése sem változtatott érdemben a telekkönyvi szabályokon.

Bár a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról rendelkező 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) hatályon kívül helyezte a felszabadulás előtt alkotott polgári jogi tartalmú jogszabályokat, illetve jogszabályok ilyen tartalmú rendelkezéseit,<sup>36</sup> azonban többek között a telekkönyvvel kapcsolatos, még hatályban lévő és a Ptk.-val, valamint a Ptké.-val ellentétben nem álló rendelkezések hatályban maradtak.<sup>37</sup> Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Matúz György, amikor kijelenti, hogy a telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet és a 2/1960. (XII. 25.) IM rendelet 1961. február 1-jei hatálybalépéséig ex lex állapot keletkezett.<sup>38</sup> Valójában a telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül a korábbi, telekkönyvre vonatkozó jogszabályokat.<sup>39</sup>

A fenti rendeletek a telekkönyvezés rendszerén, a betétek szerkezetén nem változtattak, és azok vezetése továbbra is a járásbíróság hatáskörébe tartozott. Bár a telekkönyv

<sup>33</sup> Káplány i. m. (2. lj.) 36–39.

<sup>34</sup> 1912. évi LIV. törvénycikk a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk életbeléptetéséről.

<sup>35</sup> Sárffy i. m. (31. lj.) 23–25.

<sup>36</sup> Ptké. 95. §.

<sup>37</sup> Ptké. melléklet 2. pont.

<sup>38</sup> Matúz György: *Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése*. Doktori értekezés rövidített változata. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2003.

<sup>39</sup> 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet 36. § (1) bek.

a reálfólium elvén<sup>40</sup> nyugodott, így minden ingatlant külön-külön betétbe kellett telekkönyvezni, azonban az állami tulajdonban álló külterületi földeket, a perszonálfólium elve szerint kellett nyilvántartani, így minden állami gazdaság részére külön betétet kellett nyitni. Ugyanígy kellett eljárni a tanácsok végrehajtó bizottságai esetében is, a belterületi beépítetlen földrészeket vonatkozásában.<sup>41</sup>

### 1.7. Az egységes ingatlan-nyilvántartás létrehozása

Az 1970-es években a jogalkotó a telekkönyv és az emellett működtetett állami földadókataszteri rendszer egyesítését határozta el. A két regiszter ugyanis az adattartalmakat tekintve átfedéseket mutatott. Emellett, bizonyos információk az egyikből hiányoztak, míg mások a másikból. Annak ellenére, hogy bizonyos tekintetben mindkét nyilvántartás közhitelesnek minősült, mégis sokszor volt ellentétes azok tartalma, elsősorban amiatt, hogy a változásokat különböző időpontokban vezették át.

Az egységesítés keretében 1972. január 1-jén a telekkönyvvezetési hatáskör a bíróságoktól a földhivatalokhoz került, ahogy a telekkönyvi hivatalok is integrálódtak a földhivatalok szervezetébe. Ezzel együtt megtörtént az új, egységes ingatlan-nyilvántartás anyagi és eljárási szabályrendszerének kidolgozása. Az ezt tartalmazó jogszabály az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtásáról rendelkező 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet. Ezek a jogszabályok tartalmazták a telekkönyvi betétek alapján ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapok szerkesztésének folyamatát, a tulajdoni lap tartalmát, felépítését, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat és jogilag jelentős tényeket, azok jogosultjait és az ingatlanok adatait.<sup>42</sup>

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás továbbra is papíralapú volt, az ügyfeleknek mind a kérelmeket, mind azok mellékleteit, az okiratokat papíralapon kellett benyújtani, ahogy a tulajdoni lap és térkép- és okiratmásolatok kiadása is papíron történt. Maga az ügyintézés is a több évszázada alkalmazott technikával zajlott. Igaz, a határozatok megszüvegezéséhez már írógépet, a sokszorosításhoz pedig stencilgépeket használtak.

A legnagyobb horderejű változást az ingatlan-nyilvántartási eljárás technikáját illetően a 1994. február 4-én hatályba lépett, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet módosításáról rendelkező 1994. évi V. törvény hozta el, amely előírta az ingatlan-nyilvántartás átalállítását elektronikus gépi adatfeldolgozásra. Emellett kiadták az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet módosításáról rendelkező 25/1994. (V. 19.) FM rendeletet

<sup>40</sup> A reálfólium elve szerint a nyilvántartás tárgya a dolog, ebben az esetben az ingatlan. A perszonálfólium elve értelmében a nyilvántartás a jogosultak szerint szerveződik, hozzájuk kapcsolódnak a dolgok, illetve a jogok.

<sup>41</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 25.

<sup>42</sup> Kurucz Mihály (2003–2004): *Ingatlan-nyilvántartási jog*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet Ingatlanforgalmi szakjogász képzés jegyzet. 8–9.

is, amely egyebek mellett meghatározta a gépi adatfeldolgozású tulajdoni lapok formátumát. A törvény szabályozása értelmében felhatalmazást kapott a földművelésügyi miniszter, hogy elrendelje az ingatlanok adatainak, valamint az ingatlanokhoz kapcsolódó jogoknak és tényeknek elektronikus gépi adatfeldolgozással történő kezelését azoknál a földhivataloknál, amelyeknél ehhez a személyi és tárgyi feltételek az adott költségvetési év kiadási (támogatási) előirányzatai között a központi költségvetésből, illetőleg egyéb forrásból biztosítottak.<sup>43</sup> A változtatás szükségességét a rendszerváltással bekövetkező társadalmi, gazdasági folyamatok indokolták, amelyek kihatással voltak hazánk ingatlanstruktúrájára is. Az ingatlanok száma megsokszorozódott, hiszen a termelőségvetkezeti földhasználatban álló földrésztelkek a kárpótlási és a részarányföldtulajdon-kiadási folyamat eredményeként többszáz ezer kisebb földrésztelletté darabolódtak; emellett a tanácsi lakásállomány a használók tulajdonába kerülve egymillió új tulajdont eredményezett.<sup>44</sup>

Az ingatlanok számának ilyen volumenű bővülése ellehetlenítette a földhivatalok addigi eljárásrend szerinti működését és az ingatlanoknak a hagyományos, papíralapú nyilvántartását, azon a változások manuális vezetését.

A magyar kormány és az Európai Közösség a PHARE (*Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*) -segélyprogram keretében megállapodást kötött egy többéves fejlesztési projektre, amelynek célja a földhivatalok által kezelt tulajdoni lapi és térképi adatok számítógépesítése, ennek keretében az ingatlankataszter komplex, térinformatikai rendszerként való kialakítása számítógépesítéssel, új szolgáltatások kifejlesztésével, szabványosításával, a szakmai szabályzatok felülvizsgálatával és egyebek mellett új vezetői módszerek meghonosításával. Első lépésként 115 helyszínen telepítettek számítógépeket 1993 októberéig. A számítógépeket helyi hálózatba kapcsolták. Ezt megelőzően a földhivatali munkatársakat is továbbképezték, valamint a megyei rendszergazdák és rendszerfelelősök részére számítástechnikai tanfolyamokat tartottak. Mintegy hat és félmillió ingatlantulajdoni lap első részének adatait rögzítették a megyei földhivataloknál üzemelő szerverekre. Megkezdődött a földhivatali munkatársak részéről a tulajdoni lapok második és harmadik része adatainak felvitele az adatbázisba.<sup>45</sup> A tervek szerint 1996-ban befejezni kívánt feladat több mint háromévnnyi késéssel, 2000 júniusában fejeződött be. A *Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer* (BIIR) kiépítésének pénzügyi háttérét szintén a PHARE-segélyprogram biztosította.<sup>46</sup>

1997. év végére megtörtént a tulajdoni lapok adatainak rögzítése az adatbázisokba a Földmérési és Távérzékelési Intézet által kifejlesztett KDIR (Komplex Decentrális

<sup>43</sup> 1994. évi V. törvény 50. §.

<sup>44</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 32.

<sup>45</sup> Niklasz László: A „földhivatalok számítógépesítése” c. PHARE-projekt — TAKAROS, a digitális kataszteri térképek nyilvántartásának és kezelésének földhivatali koncepciója. *Geodézia és Kartográfia*, 46. (1995), 2. 90–93.

<sup>46</sup> Berci Norbert: Tájékoztató a földügyi szakág fejlesztési elképzeléseiről. *Geodézia és Kartográfia*, 55. (2003), 9. 6–11.

Ingtalan-nyilvántartási Rendszer) szoftver segítségével.<sup>47</sup> Ezzel egyidőben befejeződött a TAKAROS (Térképen Alapuló KAtaszteri Rendszer Országos Számítógépesítése) rendszer tesztelése is, amely lefedi a körzeti földhivatalok teljes tevékenységét, ügymenetét, az ügyirat-érkeztetéstől, a széljegyzésen, az iktatáson, szignáláson, ügyintézésen, a tulajdoni lapon történő átvezetésen, a tulajdoni lap másolat szolgáltatáson, az irattározáson át a küldemények és a hozzájuk tartozó tértivevények címzéséig. A program támogatja és ellenőrzi a dolgozók munkáját, és különböző leválogatásokat, illetve statisztikai adat-szolgáltatást is lehetővé tesz.<sup>48</sup>

A modern ingatlan-nyilvántartási rendszer számítástechnikai feltételeinek megteremtésével egyidejűleg megkezdődött az ingatlan-nyilvántartási szabályozás felülvizsgálata. Ezt indokolták a rendszerváltást követően bekövetkezett jogszabályváltozások, a privatizáció során átalakult jogintézmények, egyes jogterületek (mint a zálogjog) újraszabályozása, ezenkívül a szabályozási tárgyak bővítését célzó igények is megjelentek.<sup>49</sup> Ezen igények kielégítése céljából született meg az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról rendelkező 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet. A törvény az elektronikus ingatlan-nyilvántartás elvén állva szabályozza az adatbázishoz csatlakozás feltételeit, az adatlekérdezést vagy az iratbetekintést (amely a legújabb módosításoknak köszönhetően bizonyos esetekben elektronikus úton is megtörténhet).

Az újabb jelentős lépés az ingatlan-nyilvántartási eljárások elektronikussá tétele kapcsán a TAKARNET (TAKAROS NETwork) -rendszer kiépítése volt, amelynek tervezése 1996-ban kezdődött. A rendszer lehetővé teszi a földhivatali adatok országos elérését egymás és külső felhasználók számára is. A 2003. január 1-jétől igénybe vehető fejlesztéssel vált lehetővé, hogy az állampolgárok az ország bármely ingatlanáról adatokhoz juthassanak anélkül, hogy az illetékes földhivatal székhelyére kellene utazniuk. Így az ingatlanokkal kapcsolatos jogügyletek gyorsabbá és biztonságosabbá váltak azáltal, hogy a hozzáférési jogosultsággal rendelkező ügyvéd a TAKARNET-rendszeren keresztül lekérheti az ingatlan tulajdoni lapját, így naprakész információk alapján készítheti el a szerződést. A rendszer 2005-től képessé vált térképmásolat-szolgáltatásra is.

A TAKARNET-rendszer egyik komoly hiányossága volt, hogy az ingatlanok adatainak lekérdezése bizonyos esetekben nem vezetett eredményre. Ez akkor fordult elő, ha a decentralizált struktúrában működő földhivatali adatbázis nem volt elérhető, például hálózati hiba vagy a szerver leállása miatt. Az adatszolgáltatás kezdetben főként a hivatali munkaidőben volt garantálható, de technikai problémák felmerülése esetén, a szolgáltatás kiesésekor a kéréseket a rendszer nem tudta teljesíteni. Erre a problémára nyújtott megoldást az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) kiemelt projektjei

<sup>47</sup> Szabó Béla – Weninger Zoltán: Befejeződött a TAKAROS és a TAKARNET információ-technológiai rendszer országos telepítése. *Geodézia és Kartográfia*, 52. (2000), 8. 34–38.

<sup>48</sup> Csernok Nándor: Nulladik születésnap amit csendben (sem) ünnepeltünk meg. (avagy egy projekt alulnézetből). *Geodézia és Kartográfia*, 50. (1998), 7. 30–37.

<sup>49</sup> Fenyő – Hidvéginé Erdélyi – Papp i. m. (1. lj.) 32.

közé sorolt Digitális Földhivatal koncepció keretében megvalósított „Földhivatali Adatok Elektronikus Non-stop Szolgáltató Rendszere Ügyfélkapun Keresztül” elnevezésű projekt (TakarNet24 projekt). A TakarNet24 projekt célja, ahogy az elnevezése is mutatja a földhivatali adatok szolgáltatásának kiterjesztése oly módon, hogy a nap 24 órájában, a hét minden napján elérhető legyen bárki számára. A Földhivatal Online rendszer az ügyfélkapun keresztül érhető el, újabb fejlesztéseinek köszönhetően ingyenes szolgáltatásokat (évente kétfő tulajdoni lap másolat, illetve 20 db adatszolgáltatás a tulajdoni lap I. része tekintetében) is nyújt, és lehetőség van helyrajzi szám vagy az ingatlan címe alapján tulajdoni lap és térképmásolat lekérdezésére, a korábban lekérdezett dokumentumoknak a tárhelyen, 10 hónapig tartó időszakra történő megőrzésére, az iktatószám ismeretében ingatlant érintő ügy állapotának megtekintésére és a díjköteles szolgáltatás igénybevétele esetén a szolgáltatás díjának elektronikus fizetési rendszeren keresztüli kiegyenlítésére.

A rendszer bevezetése az addigi decentralizáltan működő adatbázisok egységesítésének végrehajtását igényelte. Ennek érdekében a Budapest Főváros Kormányhivatala Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztálynál (FÖMI) központi szerverszobát alakítottak ki, amelyen egységes szerkezetű központi adatbázist hoztak létre. Az adatbázisnak képessé kellett válni a többféle eltérő adatbázis (mint a BIIR és a TAKAROS, vagy a földmérési szakterületen a tulajdonlapi adatkezelés területén tapasztalt különbséghez hasonlóan különböző fővárosi és vidéki adatbázisok: a TOPOBASE és a DATR) adatainak fogadására. A maximális adatbiztonság érdekében az adatbázist adatreplikációs eljárás útján továbbítják a felhasználók felé. Így, amellett, hogy a rendszerből szolgáltatott adatok naprakészek, azok egy esetleges meghamisítás vagy rendszerhiba miatti megváltozás esetén sem befolyásolják az eredeti adatokat, illetve azok helyességét. Ahhoz, hogy az egyesítés a lehető legteljesebb legyen, az adatbázisokat átvizsgálták, és megtörtént a kódharmonizáció és -tisztítás.<sup>50</sup>

## 2. AZ INGATLANOK NYILVÁNTARTÁSÁNAK ELEKTRONIZÁLÁSA

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet alapján jelenleg a földügyi igazgatáshoz tartozó eljárásokat az elmúlt évtizedekben kialakult módon, hagyományosan papíralapon intézik az ingatlanügyi hatóságok. Az eljárásokat támogató informatikai rendszerek elavultak, az elektronikus ügyintézés jelenlegi szabályainak már nem tudnak megfelelni, ezért a Kormány a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) számú határozatában egyetértett azzal, hogy ezek fejlesztése megvalósuljon, méghozzá a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 azonosító számú, „E-ingatlan-nyilvántartás” című projekt (eING projekt) végrehajtásával.

<sup>50</sup> Szilvay Gergely: *TAKARNET24 szolgáltatásai*. GISopen konferencia előadás, 2011. Elérhető: [www.foldhivatal.hu/images/TakarNet24/gis-open\\_tk24\\_szig\\_2011.pdf](http://www.foldhivatal.hu/images/TakarNet24/gis-open_tk24_szig_2011.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

Az ingatlan-nyilvántartási, térképészeti, telekalakítási feladatok fejlesztése kiemelkedő közigazgatási jelentőségű terület. Az ingatlan-nyilvántartás által közvetlenül érintett ingatlanügyletek, mezőgazdaság és építőipar ágazatok együttesen a nemzetgazdasági teljesítmény körülbelül egyhatodát állítják elő. A jelzálogértékeket is figyelembe véve, a föld- és ingatlanvagyon a nemzeti vagyon 60-65%-át adja.<sup>51</sup> Ennek megfelelően az ingatlanügyi és telekalakítási, valamint mezőgazdasági igazgatási ágazathoz tartozó földügyi hatósági eljárások közigazgatási jelentősége kiemelkedő Magyarországon.<sup>52</sup> 2018-ban elsőfokú hatóságként 3,3 millió darab ingatlan-nyilvántartási, földügyi eljárás indult, amelyből több mint 2 millió db ingatlan-nyilvántartási ügy (tehát tulajdoni lapra történő adat átvezetése, jogok, tények be-, illetve feljegyzése) volt, amelynek több mint 25%-a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelem. 2018. január 1. és május 31. között összesen 923 648 ügy indult az ingatlanügyi hatóságoknál országos szinten, ebből mindössze 21 589 ügy alapult elektronikus úton megküldött beadványon, amely utóbbiból mindössze 2903 db volt a nem végrehajtottól érkezett kérelem alapján indult elektronikus ügy.<sup>53</sup> Ehhez a viszonylag alacsony számhoz képest 2019. év második félévében az országos szinten lefolytatott 745 218 ingatlan-nyilvántartási eljárásból már 211 185 elektronikus úton benyújtott kérelem alapján indult, azaz megtízszereződött az ilyen típusú eljárások száma.<sup>54</sup>

A jelenlegi eljárások ügyintézési határideje meglehetősen hosszú, amelynek egyik oka, hogy a kérelmek benyújtása nagyrészt papíralapon történik, másrészt az eljárási díjak befizetése jellemzően a földhivatali ügyfélszolgálatok pénztárában történik, online fizetésre kevés lehetőség van.

A nemzeti adatvagyon körébe tartozó, földügyi hatóságok által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összességét informatikailag elavult, egymással nehezen vagy nem, külső szakrendszerekkel alig kommunikáló, vidéken és Budapesten eltérő, nem egységes földügyi szakrendszerek kezelik. A rendszerek karbantartása és fejlesztése duplikált feladatot és költséget eredményez a magyar állam számára.

<sup>51</sup> Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017), 3. 47–69.

<sup>52</sup> Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz. Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. 5. Elérhető: <http://lechnerkozpont.hu/doc/kozbeszerzes/elektronikus-ingatlan-nyilvantartas-kozbeszerzes/muszaki-leiras-2018s-072-159701-20180413.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

<sup>53</sup> Tóth Balázs: *Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban*. II. e-Cégkapu Konferencia, 2018. december 11-én tartott előadás.

<sup>54</sup> Miniszterelnökség: Elektronikus ügyiratforgalmi statisztika. Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban 2019. II. félév.

## 2.1. Az ingatlan-nyilvántartás felülvizsgálatának időszerűsége

### 2.1.1. A földügyi igazgatás szerkezete

A földügyi szakigazgatás a gazdasági élet, a mezőgazdaság és hitelforgalom alapjának egyik legnagyobb összetevőjével, a termőfölddel és az ingatlanokkal kapcsolatos, az ország teljes közigazgatási területére kiterjedő, komplex állami adathalmazt jelenti. A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2) Korm. rendelet alapján jelenleg a földügyi igazgatáshoz tartozik az ingatlan-nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszerkezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás (földműves-nyilvántartás), a földmérési és térképészeti állami alapfeladatokkal és alapmunkákkal – ide nem értve a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenységet – a földméréssel, a térképészettel, a távérzékeléssel, a térinformatikai rendszerek működtetésével és az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek, továbbá a földminősítéssel, a földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével, a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével, a földforgalommal és a telekalakítással kapcsolatos tevékenységek, hatósági feladatok és adatbázisok.

A földügyi igazgatás fenti feladatai részben a Miniszterelnökséget vezető miniszter, részben az agrárminiszter szakmai irányítása alá tartoznak. Annak érdekében, hogy a szakmailag együtt kezelendő tevékenységek egymással koherensek legyenek, a két miniszter egymással együttműködésben látja el a feladatait. A földügyi igazgatáshoz kapcsolódó hatósági és informatikai üzemeltetési feladatokat jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatalok mint ingatlanügyi hatóságok, valamint a Lechner Tudásközpont mint földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv látják el.

### 2.1.2. A földügyi igazgatás célja

A földügyi igazgatás célja a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való jog, a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságához való jog érvényesülésének támogatása, a természetes és mesterséges tereptárgyak hiteles nyilvántartása az egységes és közhiteles ingatlan-nyilvántartási és tér-adat infrastruktúra biztosítása révén. Ezen belül is az ingatlan-nyilvántartás célja az ingatlan adatainak, a jogszabályban meghatározott releváns jogok és a törvényben meghatározott jogilag jelentős tények közhiteles nyilvántartásának vezetése, illetve az abból történő adatszolgáltatás annak érdekében, hogy a Magyar Állam e közhiteles nyilvántartással garantálja az ingatlanforgalom biztonságát, valamint segítse a Kormányt nemzetgazdasági céljainak elérésében.

### 3. AZ EING PROJEKT BEMUTATÁSA

#### 3.1. Az eING projekt szükségességének okai

Noha az ingatlan-nyilvántartás története alapján elmondható, hogy az elmúlt 170 évben az ingatlan-nyilvántartás folyamatos fejlesztése mindig kiemelt államigazgatási cél volt, és eredményei elvitathatatlanok, az elmúlt három évtized információtechnológiai fejlődése óhatatlanul elavulttá tette a jelenleg használatos informatikai rendszereket. Ennek negatív hozadéka nemcsak az ingatlan-nyilvántartással közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelekre és az ingatlanügyi hatóságokra, hanem más hatóságokra, bíróságokra, a gazdasági élet egyéb szereplőire is kihatással van. Az eljárások lefolytatása papíralapon történik (még annak ellenére is, hogy az ingatlanügyi hatósághoz 2019. második félévében a benyújtás 28%-a már elektronikusan, biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül történt), más nyilvántartásokkal kialakított online kapcsolat nem vagy nagy nehézségek árán üzemel, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szerinti automatikus döntéshozatalra egyáltalán nincs lehetőség. Az adatszolgáltatás során nyújtható adatok formátuma nem mindig elégíti ki a jogos ügyféligényeket. Az informatikai rendszerek széttagoltak és elavultak, ugyan a jelenlegi földügyi igazgatáshoz tartozó eljárásokhoz megfelelnek és stabilak, de ezek 25 éves technológiákon alapulnak.

Az eING projekt indítása előtt számos probléma megoldása vált szükségessé. Az ingatlan-nyilvántartási informatikai rendszer elavult: a hardver/szoftver architektúra korszerűtlen, a rendszer fejlesztése pedig 25 éves technológiára épül, amivel alkalmatlan a kor kihívásainak teljesítésére, és biztonsági kockázatokat is rejt. Történelmi okokból az ingatlan-nyilvántartási rendszer nem egy egységes informatikai rendszer, hanem 119 járási (a korábbi körzeti földhivatali) rendszer összessége. További probléma, hogy a 117 vidéki rendszer ugyanolyan, azonban a két fővárosi rendszer ettől különböző, mind az ingatlan-nyilvántartási, mind a térképi modul tekintetében. Az ingatlan-nyilvántartás közhiteles adatbázis, így alapvető elvárás lenne, hogy a benne a tárolt adatok pontosak, naprakészek legyenek. Ez azonban több aspektusból nem teljesül. A személyhez, céghez, szervezethez köthető azonosítási adatok hiányosak, nem pontosak. A tulajdoni lapon szereplő leíró adatokat meghatározó úgynevezett kódszótárak (annak ellenére, hogy a korábban írtak szerint a TAKARNET24 rendszernél a FÖMI elvégezte a szükséges kódharmonizációt) nem egységesek a 119 adatbázisban, így az adatszolgáltatás pontatlan, lassú. Az ingatlan-nyilvántartási térképek sok esetben nem felelnek meg a valóságnak.

Az ingatlan-nyilvántartási folyamatok kizárólag papíralapon működnek, így nem teljesül az elektronikus ügyintézés megvalósítását kitűző cél. A közigazgatás hatékony működése szempontjából fontos cél, hogy az alapnyilvántartások elérhetők legyenek egymás számára elektronikus úton. A jelenlegi ingatlan-nyilvántartás sem adatot fogadni, sem adni nem képes a közigazgatási eljárások során a fogadó oldal számára feldolgozható formában. Egyetlen kivétel a Központi Címregiszter, ahol a címnyilvántartást összekötötték a személyiadat- és laccímnyilvántartással és az ingatlan-nyilvántartással. A jelenlegi környezet több törvény, rendelet, határozat és utasítás szabályozása alatt áll, így szükséges ezek

egységesítése, konszolidáció a jogalkotásban. További nehézség, hogy más szakigazgatási ágazatok esetén lehetőség van a hivatalból indított eljárások lefolytatására, ami szükséges lenne az ingatlan-nyilvántartási eljárásban is, de ezt a jelenlegi jogszabályok nem teszik lehetővé. A hatályos szabályozás alapján ingatlant érintően úgy jelenleg csak az ingatlan fekvése szerinti illetékes kormányhivatalban intézhető. A jogszabályi környezet, az elavult rendszer és a betöltetlen ügyintézői állások miatt egy ügy intézésének időtartama jelentősen megnőtt.

Mindezekre tekintettel a Kormány a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatában akként döntött, hogy a Lechner Tudásközpont Nonprofit Kft. (LTK) mint földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv konzorciumvezetésével olyan projektet folytathat le, amelynek célja nemcsak az ingatlan-nyilvántartási eljárások, hanem a földügyi igazgatáshoz tartozó valamennyi hatósági eljárás és adatszolgáltatás elektronikus alapokra helyezése az informatikai rendszerek és a jogszabályi környezet fejlesztésével.

### 3.2. Az eING projekt célja

Az eING projekt indulásakor, 2016-ban a Földművelésügyi Minisztérium a FÖMI-vel együttműködve a következő célok elérését fogalmazta meg. A földügyi ágazat valamennyi nyilvántartó informatikai szakrendszerének (beleértve az ingatlan-nyilvántartást, a térképi, földhasználati, földműves nyilvántartást és az ezekhez kapcsolódó megyei és vezetői rendszereket) egységesítését, az így létrejövő szakrendszer fejlesztését. Ezen belül front office rendszer létrehozását, amely az ügyfelek számára elérhető (e-űrlapok, nyomtatványkitöltő programok) és back office rendszer létrehozását, amely az ügyintézők számára nyújt segítséget az ügyintézésben (iktatás, változásvezetés a tulajdoni lapon, térképen, földhasználati lapon). A kezdeti célok között szerepelt továbbá az elektronikus ügyintézés bevezetése valamennyi földügyi ágazatot érintő eljárásban, a háromdimenziós ingatlan-nyilvántartás bevezetése és a papíralapú okirattár digitális átalakítása. Az eING projekt a fentiek alapján a legnagyobb mértékű változást az ingatlan-nyilvántartásban hozza, amely jelentős ügyintézési tehercsökkenést idéz elő mind az ügyfelek, mind pedig az ingatlanügyi hatóságok számára. A fenti feladatok gyökeresen megváltoztatják a földügyi ágazatra vonatkozó eljárásokat, így az ingatlan-nyilvántartási szakterület közigazgatási eljárásait is. A kezdeti elgondolás szerint a fejlesztések eredményeként mind jogi, mind pedig műszaki informatikai oldalról lehetővé vált volna az elektronikus ügyintézés, illetve az ingatlan-nyilvántartási adatszolgáltatás. Az eING projekt kezdeti céljai között szerepelt a térbeli nyilvántartás kialakítása is, amely az elektronikus ügyintézés mellett a másik szakmailag jelentős, kihívást igénylő feladat.<sup>55</sup> Az eING projekt megvalósítását elsősorban nem a szakmai igények, de még csak nem is a 21. századi szolgáltatások nyújtásának eszméje vezérelte, hanem

<sup>55</sup> Varga Márk: A 2015. év margójára. *Geodézia és Kartográfia*, 68. (2016), 3–4. 4–6.

az a tény is, hogy 2018. január 1-jétől valamennyi közigazgatási eljárást elektronikusan kell lefolytatni.<sup>56</sup>

Az eING projekt célja az ingatlan-nyilvántartás és az állami térképi nyilvántartást vezető informatikai környezet összehangolása a főváros és vidék esetén, ezen integráció biztosítása nélkül a projekt megvalósítása nem lehetséges (szoftver és alapadatok, a földügyi szakigazgatás által jelenleg is használt TAKAROS ingatlan-nyilvántartási információs rendszer, Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer, Digitális Alaptérképen alapuló Térképkezelő Rendszer, Topobase szoftver egységesítése).

Az egységes rendszer és egységes alapadatok biztosítják továbbá a kormányzati nyilvántartásokkal való összekapcsolódást (interoperabilitás), így megvalósul a kapcsolódó nyilvántartások földügyi adatokkal történő kiszolgálása is. Az eING projekt keretében megvalósuló fejlesztések célja az elektronikus ügyintézés kiterjesztése az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban, a földügyi informatikai rendszerek szolgáltató képességének növelése, a földügyi eljárások új, munkafolyamat-támogató e-megoldásainak kialakítása és a földügyi adatbázisok konszolidációja. Az eING projekt további, horizontális (minden „beavatkozási területre” és fejlesztési tevékenységre kiterjedő) célja, alapkövetelménye, megfelelve a KÖFOP-felhívás által meghatározott „horizontális követelményeknek”, az „esélyegyenlőség és környezeti fenntarthatóság előmozdítása”.<sup>57</sup>

Az ingatlanokat érintően számos nyilvántartási szakrendszer működik önállóan. A szakrendszerek önállóságát nem érintve, a most kezdődő fejlesztéssel az ingatlan-nyilvántartási eljárásokat, illetve az ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatást támogató informatikai rendszerek, a földmérési, térképészeti és telekalakítási eljárásokat és az adatszolgáltatást támogató informatikai rendszer, a földhasználati nyilvántartást és az abból történő adatszolgáltatást támogató rendszer, a földműves nyilvántartás, a földtulajdoni és földhasználati szabályok érvényesülésének betartásával foglalkozó eljárásokat támogató informatikai rendszer, valamint a földminősítési eljárásokat támogató informatikai rendszer és az azok segítségével lezajló eljárások és adatszolgáltatások válhatnak elektronikussá.

Az eING projekt sikeres végrehajtásával a földügyi igazgatás tevékenysége teljes mértékben koherenssé válik az általános közigazgatási rendtartásról, a perrendtartásokról, valamint az elektronikus ügyintézésről szóló ágazati szabályozásban megkövetelt rendelkezésekkel. Kialakíthatók az online adatkapcsolatok más informatikai rendszerekkel, nyilvántartásokkal, adatbázisokkal, könnyebbé válna a földmérő vállalkozók, a földművesek, a jogi képviselők, bíróságok, hatóságok munkája. Új elemként a fejlesztés lehetővé teszi, hogy szintben eltérő objektumok (alul- és felüljárók, csatornák, pincék, alagutak, hidak stb.)

<sup>56</sup> Boros Anita – Vincze-Csapó Emese – Jugovits Károly: Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018). In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 135–196. 172.

<sup>57</sup> *Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz*. Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. Elérhető: <http://lechnerkozpont.hu/doc/kozbeszerzes/elektronikus-ingatlan-nyilvانتartas-kozbeszerzes/muszaki-leiras-2018s-072-159701-20180413.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

is feltüntethetők legyenek az ingatlan-nyilvántartásban, ezáltal ezen „új” ingatlankategória a jelzálogpiac lehetőségeit is bővítené.<sup>58</sup>

### 3.3. A földügyi igazgatási eljárások felülvizsgálata

Annak érdekében, hogy a jogos ügyfélelvárásoknak, valamint a KÖFOP által meghatározott kereteknek az eING projekt teljes mértékben megfeleljen, nemcsak informatikai fejlesztésre, hanem a szakterületet szabályozó anyagi és eljárásjogi szabályozás felülvizsgálatára is szükség van. Egyfelől azért, hogy az elektronikus ügyintézés hatályban lévő szabályozásával teljes koherenciát mutassanak az ágazati rendelkezések, másfelől azért, mert az új rendszer kibővített funkciói szükségtelenné vagy átalakíthatóvá tehetnek olyan eljárásokat, eljárási módokat vagy eljárási lépéseket, amelyek a mostani tevékenységek szerves részét képezik.

Az ingatlan-nyilvántartás reformja kapcsán két, egymással részben átfedéseket mutató megoldás különíthető el.

#### 3.3.1. Az ingatlan-nyilvántartás átfogó reformja

Egyik alternatíva alapján különösen az ingatlan-nyilvántartás (ezen belül is az adatváltozás-átvezetés, illetve a jogok, tények bejegyzése, feljegyzése) és egyes földforgalmi ügyek vonatkozásában a jelenlegi dogmatikai rendszert átalakító, átfogó reformot hajtánának végre. A jelenlegi alapelvek ugyanis túlhaladottak lehetnek, illetve a szabályozás sem minden esetben felel meg az alapvető dogmatikai és kodifikációs kívánalmaknak. Ezenfelül nemcsak az egyes hatósági intézkedéseken alapuló eljárásokban és bejegyzéseknél, hanem a természetes és jogi személyek egymás közötti jogügyleteinél is ki kellene iktatni a humán erőforrás igénybevételével járó hatósági tevékenységet úgy, hogy azzal az ingatlanügyi hatóságokról a bejegyzés felelősségét a jogi képviselőkre (ügyvédekre, jogtanácsosokra) kellene telepíteni. Ezzel összefüggésben az elsőfokú eljárások tekintetében minél szélesebb körben lehetővé kell tenni az Ákr. szerinti automatikus döntéshozatalt.<sup>59</sup> Az automatikus döntéshozatal főszabály szerint a kérelmen alapul, a mellé csatolt okiratot sem a rendszer, sem a hatóság nem vizsgálná. Minden olyan esetben, amelyben nem lehetséges az automatikus döntéshozatal, a kérelmet külön eljárásban bírálják el.

Az automatikus döntéshozatal és az elektronikus eljárás sajátosságaira figyelemmel az elektronikus rendszer felhasználóinak (jogi képviselő, hatóságok, bankok, bíróságok, végrehajtók stb.) felelősségi körét bővíteni szükséges, de olyan védelmi mechanizmusok

<sup>58</sup> *Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz.* i. m. (57. lj.)

<sup>59</sup> Boros Anita – Pollák Kitti: A hatóság döntései. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. 163.

beépítése mellett, hogy biztosítva legyen a nyilvántartások közhitelessége és az állampolgárok jogainak megfelelő védelme. A fejlesztéssel létrejövő elektronikus rendszerekhez hozzáférő jogosultakat az egyes rendszerekhez, nyilvántartásokhoz igazodóan szükséges rögzíteni, illetve meghatározni akként, hogy a rendszer ellenőrizni tudja a hozzáférési jogosultság érvényességét. Az új elektronikus rendszerben biztosítani szükséges, hogy a bíróságok, hatóságok, illetve a jogi képviselők az automatikus döntéshozatallal érintett ügyekben eljárhassanak.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény írásbeliségre vonatkozó szabályait szükséges felülvizsgálni, illetve kiegészíteni akként, hogy az ingatlan-nyilvántartási, térképészeti, telekalakítási feladatokat támogató informatikai rendszer elektronikus ügyintézési felületén megtett nyilatkozatok írásbelinek minősüljenek. Szükséges annak vizsgálata is, hogy az így tett nyilatkozatok a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény alapján folyó eljárásokban milyen bizonyító erővel rendelkezzenek, biztosítva azt, hogy amennyiben egy személy jognyilatkozatot tesz teljes körű azonosítást követően az elektronikus ügyintézési felületen, az megfelelő bizonyító erővel rendelkezzen. Emellett az új elektronikus rendszernek képessé kell válnia arra, hogy automatikusan – lényegében azonnal – értesítse az ingatlan tulajdonosát, amennyiben az ingatlanára bejegyzés történt vagy lekérték az ingatlan adatait. Ez megvalósulhat az ügyfélkapun keresztül és/vagy akár mobilapplikáció használatával, online módon.

Az elektronikus ügyintézés ezen magas szintjét valósítja meg az osztrák telekkönyvi nyilvántartás. Ausztriában a telekkönyvi eljárások mintegy 60%-a elektronikus úton benyújtott kérelemre indul, tekintettel arra, hogy a közjegyzők, ügyvédek, pénzügyintézetek kizárólag ebben a formában nyújthatják be a beadványokat. Az elektronikus kérelmekből a szükséges adatok könnyen átemelhetők a telekkönyvbe, ezért a bejegyzés alapjául szolgáló okiratokat egyszerű formátumú elektronikus dokumentumként (PDF) nyújtják be a kérelmezők. Az elektronikus telekkönyvi eljárás a kérelem beérkezésétől, a döntéshozatallal együtt zajló telekkönyvi bejegyzésen és annak ellenőrzésén át, a döntés elektronikus úton történő kézbesítéséig tart. Az eljárás időszükségletét nagymértékben csökkenti, hogy ez utóbbi a döntéshozatallal egyidőben szintén automatikusan történik felgyorsítva a telekkönyvi bíróság és a kérelmezők közötti kommunikációt.<sup>60</sup>

### 3.3.2. Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációs reformja

Az ingatlan-nyilvántartás átalakításának második alternatívája alapján pedig – az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakításának sok alapvetésével egyetértve – a jelenlegi alapvető dogmatika fundamentumán, azokat esetlegesen csak a legszükségesebb mértékben módosítva kell az ingatlan-nyilvántartást és a földügyi igazgatást fejleszteni.

<sup>60</sup> Hajdu Tádé Miklós – Jánossy András: Magyar szemmel az osztrák ingatlan-nyilvántartásról. *Geodézia és Kartográfia*, 69. (2017), 4. 22–23.

A digitalizációs reform – összhangban az eING projekttel – értelemszerűen itt is kiterjed az elektronikus ügyintézés minden aspektusára. Ennek megfelelően koherenssé válik az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.), valamint annak végrehajtási rendeletébe foglalt, földügyi igazgatásra is kiterjedő szabályozásával. Az új informatikai rendszer adottságaira tekintettel a hatósági és bírósági eljárásokban már bevezetett ügyfél-azonosítás, ügyiratkezelés és -továbbítás, más, elsődleges információforrásoknak minősülő nyilvántartásokkal való kapcsolat, a földügyi igazgatáshoz tartozó eljárások szempontjából releváns központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások használata megvalósul. A kifejlesztendő elektronikus űrlap alkalmazásával egyszerűsödhet a beadványszerkesztés és -benyújtás. A reform eredményeként a földügyi igazgatás eljárásai, kezelt nyilvántartásai és adatbázisai a kor színvonalának megfelelően magas minőségűvé válnak információbiztonsági szempontból. A digitalizációs reform során szempont, hogy az informatikai rendszer rugalmasan tudja kezelni valamennyi jogosultság-hozzáférést, ügytípust annak érdekében, hogy a jövőbeni anyagi és eljárásjogi szabályváltozások és közigazgatás-szervezési feladatok is optimális idő- és energiaráfordítással megvalósulhassanak.<sup>61</sup>

Mindazonáltal az ingatlan-nyilvántartás teljes szabályrendszerén – ideértve az ingatlan-nyilvántartás alapvetéseit – véleményem szerint nem indokolt változtatni. A mostani kialakult eljárások, bírósági gyakorlatok, valamint a Kúria idevágó, joggyakorlat-elemző munkacsoportjának következtetései alapján az ingatlan-nyilvántartásnak nem a jelenlegi rendszere az alapvető szűk keresztmetszet. Sokkal inkább okoz nehézségeket a papíralapú eljárások kizárólagossága, egyes ingatlan-nyilvántartáshoz kötődő ügyletek nem megfelelő vagy elavult szabályozása – eklatáns példa erre a földnek nem minősülő ingatlanok esetében az elővásárlási jog szabályozása, ellenőrzése, valamint a társasházak alapításával vagy azok alapító okiratának módosításával kapcsolatos szabályozás –, valamint az ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatások nehézsége.<sup>62</sup> E problémák azonban meglátásom szerint anélkül is javíthatók, hogy az ingatlan-nyilvántartás alapvető és teljes átalakítása megtörténne.

Így az okirat elve, illetve az okiraton alapuló bejegyzés lenne továbbra is az ingatlan-nyilvántartás alapja, és az egyes eljárásokban az automatikus döntéshozatal nem járna a jogi képviselők felelősségének kiterjesztésével, állami hatósági kontroll nélküli bejegyzés lehetőségével.

Ezzel a megoldással lehetővé válna, hogy az ingatlanügyi hatósághoz a jövőben ne kelljen papíralapú okiratokat benyújtani, hiszen az Eüsztv., valamint az ügyvédi tevékenységről szóló törvény lehetőséget teremtene arra, hogy mind a kérelem, mind pedig a bejegyzés alapjául szolgáló okiratokat és egyéb igazolásokat elektronikusan nyújthassák be. Ennek

<sup>61</sup> *Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz.* i. m. (57. lj.)

<sup>62</sup> *Az Ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat-elemzőcsoport összefoglaló véleménye.* A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja, 2016. Elérhető: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_ingatlan-nyilvانتartasi\\_joggyakorlat-elemzo\\_csoport\\_osszefoglalo\\_velemenye\\_1.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23)

részletszabályai, megoldási lehetőségei nem kívánják az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakítását vagy az ingatlanügyi hatóságon keresztül megvalósított állami kontroll elvesztését. A digitalizációs reform lehetőséget adhat arra is, hogy azokat a hatóságok, illetve bíróságok által benyújtott beadványokat, ahol az ingatlanügyi hatóság regisztrációs szervként csak kvázi deklaratív módon a döntések átvezetését, bejegyzését végzi, automatikus döntéshozatali eljárással folytathassák le.

#### 4. ÖSSZEGRZÉS

A kétféle reformötlet megvalósíthatósága kapcsán véleményem szerint kijelenthető, hogy a földügyi igazgatás fejlesztése elodázhatatlan, azonban jelenleg az ingatlan-nyilvántartási eljárások átalakítására vonatkozó alternatívák közül az ingatlan-nyilvántartás digitalizációs reformja tűnik észszerű, megvalósítható és hosszú távon működőképes megoldásnak és nem az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakításával járó változat. Az elmúlt években az ingatlanügyi hatóságok által tapasztalt ügyféli visszajelzések alapján nem látszik indokoltnak az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakítása. Ezen visszajelzések az egyes hatósági döntések elleni jogorvoslatok száma, azok eredménye, a Kúria joggyakorlat-elemző munkacsoportjának következtetései mutatják. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás informatikai fejlesztése a mai információtechnológiai szinten nem alkalmas arra, hogy a Ptk.-ban szabályozott egyes alapelveket, eljárási szabályokat maga ellenőrizzen, tartson vagy tartasson be. Az ingatlan-nyilvántartás alapelvei az elmúlt 170 évben lényegében változatlanok maradtak, azok messzemenőig kiállták az idők próbáját. Az idők során több államberendezkedést, ingatlanügyi hatóságokra vonatkozó, valamint a közigazgatásra vonatkozó átalakítást megéltek, és a jogalkotó minden egyes reform során a megtartásuk vagy minimális változtatásuk mellett döntött. Az eING projekttel létrejövő új informatikai rendszer a digitalizációs reformmal is jelentős lépést tesz előre, olyan 21. századi infrastruktúrát teremt, amely a nemzetgazdaságra is kiemelkedő hatással van, ugyanakkor a rendszer alapvető átalakítása ehhez képest nem mutat jelentős előnyt. Az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakításával járó paradigmaváltás előkészítése, végrehajtása, a kodifikáció szétfeszíti az eING projekt anyagi és időkeretét, ezzel a sikeres lezárást veszélyezteti, ami akár visszafizetési kötelezettséggel is járhat az Európai Unió felé. Az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakításával járó paradigmaváltás nem látszik időszerűnek a világvárványt követő, gazdasági újraindítási feladatok végrehajtásával egy időben. Az ügyfélérdek ilyen időszakban jellemzően az, hogy az ismert eljárásokkal minél egyszerűbben és gyorsabban és a jogbiztonság biztosításával lehessen közigazgatási ügyeket intézni, és e célok megvalósítását egy alapjaiban megreformált rendszer nem szolgálhatja.

A földügyi igazgatás egymással szorosan összefüggő, egymásra ható, koherens rendszer; egy részét kiragadni és teljesen átalakítani azzal a veszéllyel járhat, hogy ez az összhang megbomlik, ami káros következményekkel járhat az agrárgazdaságban, illetve azon ágazatokban, amelyeket a térképzészet kiszolgál.

Egyes nemzetközi példák (észt, svéd vizsgálatok és fejlesztések) azt mutatják, hogy az ingatlan-nyilvántartás fejlesztése nem a felelősségi körök áttelepítésével, az alapelvek újraértelmezésével történik, hanem az ingatlanhoz kapcsolódó különböző jogügyletek összekapcsolása (például ingatlanvásárlás állami támogatással, kölcsön felvételével) révén a legújabb információtechnológiai eredmények felhasználásával (ez általában a blockchain-technológia beépítését jelenti).

A svéd földügyi igazgatási rendszert nemzetközi szinten is biztonságosnak és megbízhatónak tartják, és a polgárok részéről is nagyon erős iránta a bizalom. Az állampolgárok, a bankok és más érdekeltek bíznak a rendszerben, és az állam szavatolja az ingatlanok, a tulajdonosok, az ingatlanokra vonatkozó jogok valóságát és hitelességét, valamint a térképi állapotot; köszönhetően annak, hogy a nyilvántartás évszázadok óta zavartalanul fejlődhetett. Az államilag vezetett térképek és az ingatlan-nyilvántartás hosszú időszaka alatt számos új fejlesztés történt, és új technológiákat dolgoztak ki. Svédországban a digitalizált ingatlan-nyilvántartást az 1970-es években vezették be. A jelzálogokat és az alapjául szolgáló papíralapú okiratokat az 1990-es években digitalizálták. Az elmúlt évek számos informatikai rendszer gyors és kiterjedt fejlesztését hozták, a folyamat közel áll az ingatlan-nyilvántartás teljes digitalizáltságának állapotához, emellett a svéd ingatlan-nyilvántartást valós időben közzétett, automatizált döntéshozatal jellemzi.<sup>63</sup>

A digitalizált folyamatok nagy része jelenleg még papíralapú információk kezelésén alapuló műveletekből származik. Bár a papír használata világszerte egyre inkább csökken vagy akár megszűnik az igazgatási folyamatok egyes részeiben, de még mindig szükséges további lépéseket tenni annak érdekében, hogy megváltozzon a gondolkodásmódunk, és megpróbáljuk nem papíralapon kezelni a dokumentumokat a digitális világban. Az a tény, hogy a digitális világban nehéz megtalálni a megfelelő megoldásokat a tranzakciók biztonságának szavatolására, még mindig szükségessé teszi a bejegyzéshez a papíralapú dokumentumokat. Például az ingatlanvásárlási szerződések, a svéd IOU-k<sup>64</sup> és sok más aláírást tartalmazó dokumentum még mindig papíron készül. A technikai fejlődés azonban nagy léptekkel halad előre, és az információk kezelésének technikai lehetőségei folyamatosan bővülnek. Az egyik olyan új technológia, amely nagy érdeklődésre tarthat számot, az a blockchain-technológia.

Ma már közzismert a digitális valutával, a Bitcoinnal folytatott kereskedelem. Néhány év gyakorlati használat után a pénzügyi szektorban is számos felhasználási terület fedeztek fel a digitális valuták kapcsán. A pénzügyi szolgáltatásokon kívül, úgy tűnik más területek vonatkozásában is, hogy nagy előnyökkel járhat a blockchain-technológia alkalmazása, a földügyi nyilvántartások tűnnek a leginkább alkalmasnak annak implementálására. A Lantmäteriet néhány partnerrel közösen részt vett egy pilot projektben annak érdekében, hogy feltárja és megvizsgálja, hogy a blockchain rendszer megfelelő alternatíva lehet-e az ingatlanügyletek folyamatának támogatására; felváltva a hagyományos számítógépes

<sup>63</sup> Mats Snäll: *Blockchain and the Land Register – a new “trust machine”?* BlockchainExpo Global 2018. London, 2018. április 18–19.

<sup>64</sup> Tartozáselismerő nyilatkozat.

adatbázisok és a webes alkalmazások rendszerét. A blockchain-technológiának a földügyi igazgatásban való megvalósításához szükség van az elektronikus közvetítés területén dolgozó szakemberek jogi és geodéziai szakértelmére. Az új technikák sok esetben segítséget nyújthatnak a földügyi eljárásokban, amennyiben ez nem veszélyezteti a fékek és ellensúlyok elvét. Ehhez együttműködésre van szükség minden érintett fél között, akik mindannyian ösztönzést szeretnének találni az eljárásban. Ez a feszültség, amikor olyan „bomlasztó technológiáról” beszélünk, amelyet azért fejlesztettek ki, hogy bizonyos részt vevő feleket „kiküszöböljenek” a folyamatból. Szükség van e folyamatok hatásainak alapos átgondolására, a megfelelő mértékű gondosságra és a körültekintésre, egyfajta egészséges éberségre.<sup>65</sup>

A blockchainalapú földhivatali rendszer bevezetése esetén nem szabad figyelmen kívül hagyni az adott állam jogrendszerének egészét, ezen belül a dologi jogok alapvető szabályait (így a numerus clausus meglétét vagy annak hiányát), a különböző jogügyletek összetettségét és változatosságát, valamint az eljárásokban kötelező jelleggel bevont szakemberek szerepét az ingatlanok továbbításának láncolatában. A folyamatok (és annak részei) szabványosítása nélkül az ügyek komplexitása a fejlődés sikerességének akadályává válhat.

Grúziában az első földügyi eljárások elektronizálására irányuló pilot projekt biztosította a jogcímek archiválását a blockchainben. A sikeresen zárult pilot célja az volt, hogy megszüntesse a papíralapú ügyintézkést, és biztosítsa a jogcímek nyilvántartását a blockchain-rendszerben. A pilot második fázisának középpontjában az intelligens szerződések bevezetése állt. Intelligens szerződések alkalmazásával Grúzia megpróbálta automatizálni a tulajdonátruházás teljes folyamatát. Grúzia és a Bitfury együttműködésével a bitcoin használatát tűzték ki célul, ezért egy „konszenzusmechanizmusra” épülő technikát vezettek be.<sup>66</sup>

A pilot konzekvenciája szerint jó eredményekkel lehetséges a blockchain-technológiát használni az ingatlant érintő jogügyletek nyilvántartásához. Ezzel a meglehetősen új technológiával a tranzakciók tartalmának és a mögöttes ügyletek hitelességének biztosításával az adott tranzakció és magának az átruházó aktus metaadatainak megadásával a végrehajtott tranzakciók története szabotázsbiztossá válhat.

Azokban az országokban, ahol nincs megbízható elektronikus tulajdonátruházási rendszer, ott a blockchain alkalmazása hasznos lehet, bár a hagyományos, papíralapú, számítógépes adatbázisba utólagosan rögzített adatokból felépülő ingatlan-nyilvántartási adatbázisrendszerek hitelessége (biztonsági másolatokkal és naplózással) továbbra is eleendő. Az engedélyezési és hitelesítési lehetőségekkel kiegészítve, ezeknek az adatbázisoknak a tartalmát meg lehet osztani más, a folyamatban részt vevő felekkel is az adatok továbbítása céljából. A meglévő és könnyen elérhető technológia, a jó kormányzati technikákkal kombinálva kielégő módon működhet. Azok az államok, ahol az ingatlanokat

<sup>65</sup> Jacob Vos – Christian Lemmen – Bert Beentjes: *Blockchain-based Land Administration Feasible, Illusory or a Panace?* Responsible Land Governance: Towards an Evidence Based Approach. Washington, D.C.: Annual World Bank Conference on Land and Property, 2017.

<sup>66</sup> Snäll i. m. (63. lj.)

érintő jogügyletekben részes felek hajlandók kockázatot vállalni, megpróbálhatják kiaknázni a blockchain lehetőségeit. Azonban az információtechnológia aktuális helyzete okán egyes államokban ezek az új technológiák még nem alkalmazhatók minden lehetséges helyzetben vagy mindenféle jogügylettípusra.

A másik fontos terület, ahol a Blockchain hasznossága vitán felül áll, az a jogcímek (vagy az ingatlanra vonatkozó jogok) nyilvántartása, például annak bizonyítása érdekében, hogy ki egy adott ingatlan tulajdonosa egy meghatározott időpontban, aki a tulajdonjogát átruházhatja az időbélyeg és minősített elektronikus aláírás kiállítására idején.<sup>67</sup>

Ma minden országnak alapvető érdeke a jól működő, a felhasználói igényeket kiszolgáló földügyi igazgatási rendszer (ideértve az ingatlan-nyilvántartást is). Az ingatlanokhoz fűződő jogosultságok hitelességének szavatolása a piacgazdaság alapja. Ahogy az a korábban írtakból is kitűnik, Magyarországon az ingatlan-nyilvántartás fejlődése folyamatos volt. Miután hazánkban működő, hiteles ingatlan-nyilvántartási rendszer volt, a kormány kiváló eszközzel rendelkezett a föld- és ingatlanpiac, a földrendezés, a földhasználat és a földvédelem felügyeletéhez, irányításához és befolyásolásához. Az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszerbe integrált kataszteri térképek megmutatják a tulajdoni lapokon szereplő jogok, tények és adatok összefüggéseit, ezzel alapot biztosítanak az Unió által is elvárt nemzetgazdasági tervezési feladatok megvalósításához. Az EU INSPIRE irányelvnek<sup>68</sup> megfelelően hazánkban is cél a nemzeti téradat-infrastruktúra kialakítása egyebek mellett a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatokra alapozva.<sup>69</sup>

Kijelenthető, hogy a hazai elektronikus földügyi eljárások továbbfejlesztésével kapcsolatos tendenciák illeszkednek az uniós előírásokhoz, az elektronizációs folyamatok – uniós és hazai támogatással – sikerrel biztosíthatják a digitális világban is az ingatlanokhoz kapcsolódó jogok és tények közhiteles nyilvántartását. Így véleményem szerint már csak a nemzetközi tendenciákhoz igazodás sebességén múlik az, hogy a hazai ingatlan-nyilvántartás teljes körű elektronizációja mely lépések megvalósításával, milyen ütemben történik meg, és melyek azok a hazai telekkönyvi jogfejlődés szempontjából kerülendő irányok vagy módszerek, amelyek a más jogfejlődést magukénak tudó államokban esetleg működőképesek lehetnek, hazánkban azonban kudarca lennének ítélve.

Úgy vélem, hogy az ingatlanokat érintő egyes jogok bejegyzése (elsősorban az egyszerűbb jogügyletek) esetében vagy a már túlnyomó részt ma is elektronikusan zajló eljárások (mint például az ingatlanok címének tulajdoni lapokon történő automatikus átvétele a KCR-ből, azaz a Központi Címregiszterből) mintájára elindulhat az elektronizált eljárások körének bővítése.

Azonban meglátásom szerint a legrosszabb, ami történhet, hogy a hazánkban lezajló fokozatos – épp ezért a jogalkalmazók által is követhető, és emiatt biztonságos, hiszen a résztvevők a változásokhoz megfelelő módon tudnak alkalmazkodni – változások helyett egy drasztikus átállás következne be, amely idegen a jelenlegi magánjogi rendszerünktől,

<sup>67</sup> Uo.

<sup>68</sup> 2007/02/EK irányelv az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról.

<sup>69</sup> Mihály Szabolcs: *Nemzeti Téradat Infrastruktúra Program*. Székesfehérvár, GIS OPEN 2006 konferencia, 2006.

felkészületlenül éri a több ezer földügyi eljárásokban közreműködő hivatalnokot, pénzügyintézetet, különféle hatóságokat. És bár a magánszemélyeket látszólag kényelmesen, akár otthonról elérhető szolgáltatásokkal kényeztetheti a teljesen elektronikus földügyi igazgatás, de a jelenlegi kontrollmechanizmusok hirtelen kiiktatása minden bizonnyal bennük is bizalmatlanságot szülne, ami az egész ingatlan-nyilvántartási rendszer mellőzéséhez, megkerüléséhez, devalválódásához és végül összeomlásához vezetne, ahogy azt a korábbi magyar példákban már láthattuk.

Az elektronizálási folyamat általam javasolható és Ausztriában is sikerrel alkalmazott technikája összhangban áll az Eüsztv. előírásaival is, amely alapján az elektronikus ügyintéztést biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését, és közli azt az ügyféllel.<sup>70</sup> Azonban pusztán az automatikus döntéshozattal egy-egy ingatlanokkal összefüggő jogügylethez tartozó „részfolyamat” fejlesztése nem jelenthet komplex megoldást.

---

<sup>70</sup> Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.) Új Magyar Közigazgatás, 11. (2018), 2. 31–40.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Berczi Norbert: Tájékoztató a földügyi szakág fejlesztési elképzeléseiről. *Geodézia és Kartográfia*, 55. (2003), 9. 6–11.
2. Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.) *Új Magyar Közigazgatás*, 11. (2018), 2. 31–40.
3. Boros Anita – Pollák Kitti: A hatóság döntései. In Boros Anita – Darák Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019.
4. Boros Anita – Vincze-Csapó Emese – Jugovits Károly: Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018). In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 135–196.
5. Csernok Nándor: Nulladik születésnap amit csendben (sem) ünnepeltünk meg. (avagy egy projekt alulnézetből). *Geodézia és Kartográfia*, 50. (1998), 7. 30–37.
6. Fehérvári Jenő: *A magyar telekkönyvi jog vázlat*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1947.
7. Fenyő György – Hidvéginé Erdélyi Erika – Papp Iván: *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. Székesfehérvár, Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar Általános Jogi Tanszék, 2007.
8. Hajdu Tádé Miklós – Jánossy András: Magyar szemmel az osztrák ingatlan-nyilvántartásról. *Geodézia és Kartográfia*, 69. (2017), 4. 22–23.
9. Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat, 2006.
10. Káplány Géza: *Telekkönyv, birtokrendezés, telekkönyvi átalakítás, betétszerkesztés – Telekkönyv I*. Budapest, Athenaeum R. Társulat, 1890.
11. Kenyeres János – Lovász Csaba – Méhes Tamás – Péterfalvi Attila – Sárközy Szabolcs – Török Gábor: *A magánjog alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 120–124.
12. Kurucz Mihály (2003–2004): *Ingatlan-nyilvántartási jog*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet Ingatlanforgalmi szakjogász képzés jegyzet.
13. Matúz György: *Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése*. Doktori értekezés rövidített változata. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2003.
14. Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017), 3. 47–69.
15. Méhes Tamás: *Polgári jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2017.
16. Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlat*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
17. Mihály Szabolcs: *Nemzeti Téradat Infrastruktúra Program*. Székesfehérvár, GIS OPEN 2006 konferencia, 2006.
18. Miniszterelnökség: Elektronikus ügyiratforgalmi statisztika. Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban 2019. II. félév

19. Niklasz László: A „földhivatalok számítógépesítése” c. PHARE-projekt — TAKAROS, a digitális kataszteri térképek nyilvántartásának és kezelésének földhivatali koncepciója. *Geodézia és Kartográfia*, 46. (1995), 2. 90–93.
20. Sárffy Andor: *Telekkönyvi rendtartás*. Budapest, A szerző kiadása, 1941.
21. Schnierer Gyula: *Jelzálogi- és telekkönyvi rendszerek elmélete*. Pest, Lauffer Vilmos, 1869.
22. Snäll, Mats: *Blockchain and the Land Register – a new “trust machine”?* BlockchainExpo Global 2018. London, 2018. április 18–19.
23. Szabó Béla – Weninger Zoltán: Befejeződött a TAKAROS és a TAKARNET információ-technológiai rendszer országos telepítése. *Geodézia és Kartográfia*, 52. (2000), 8. 34–38.
24. Tóth Balázs: *Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban*. II. e-Cégkapu Konferencia, 2018. december 11.
25. Varga Márk: A 2015. év margójára. *Geodézia és Kartográfia*, 68. (2016), 3–4. 4–6.
26. Varga Márk: A telek- és jelzálogkönyvek magyarországi kialakulása és annak előzményei nemzetközi kitekintésben: Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás. In Méhes Tamás – Téglási András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
27. Vos, Jacob – Christian Lemmen – Bert Beentjes: *Blockchain-based Land Administration Feasible, Illusory or a Panacea?* Responsible Land Governance: Towards an Evidence Based Approach. Washington, D.C.: Annual World Bank Conference on Land and Property, 2017.
28. Zlinszky Imre: *A magyar telekkönyvi rendtartás a mai érvényében*. Budapest, Franklin Társulat, 1890.

#### *Jogi források*

1. 1723. évi CVII. törvénycikk a megyékben és városokban teljesítendő bejegyzésről vagy betáblázásról
2. 1840. évi XXI. törvénycikk adóssági követelések elsőbbség végetti betáblázásáról
3. 1886. évi XXIX. törvénycikk a telekkönyvi betétek szerkesztéséről
4. 1912. évi LIV. törvénycikk a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk életbeléptetéséről
5. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 1994. évi V. törvény az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet módosításáról
7. 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
8. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
9. 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
10. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
11. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

12. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
13. 1972. évi 31. törvényerejű rendelet az ingatlan-nyilvántartásról
14. 126/1950. (IV. 29.) MT rendelet
15. 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet a telekkönyvről
16. 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
17. 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtásáról
18. 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról
19. 2007/02/EK irányelv az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról

#### *Internetes források*

1. *Az Ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat-elemzőcsoport összefoglaló véleménye.* A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja, 2016. Elérhető: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_ingatlan-nyilvantartasi\\_joggyakorlat-elemzo\\_csoport\\_osszefoglalo\\_velemenye\\_1.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvantartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
2. *Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz.* Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. Elérhető: <http://lechnerkozpont.hu/doc/kozbeszerzes/elektronikus-ingatlan-nyilvantartas-kozbeszerzes/muszaki-leiras-2018s-072-159701-20180413.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
3. Szilvay Gergely: *TAKARNET24 szolgáltatásai.* GISopen konferenciaelőadás, 2011. Elérhető: [www.foldhivatal.hu/images/TakarNet24/gis-open\\_tk24\\_szig\\_2011.pdf](http://www.foldhivatal.hu/images/TakarNet24/gis-open_tk24_szig_2011.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

**Dr. Varga Márk LL.M.** jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet Igazgatói Iroda irodavezetője. A szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorandusza. Kutatási területe a magyar közigazgatás, valamint az önkormányzás története, ezen belül az általa kutandó téma a telekkönyv intézményének történeti és nemzetközi összefüggései. Kutatásait szakmailag a több mint másfél évtizedes földügyi igazgatásban eltöltött időszak során szerzett ügyintézői, vezetői és ágazati felelősi tapasztalata alapozza meg. Ingatlanforgalmi szakjogász végzettségének megszerzése kapcsán is ennek a szakterületnek a mélyebb ismereteit sajátíthatta el, így mind elméleti, mind gyakorlati oldalról megfelelő módon megalapozta jelenleg folytatott kutatásait, amelyek elsősorban jogtörténeti jellegűek, másodsorban közigazgatási jogi, illetve polgári jogi természetűek.

Wolfgang Portmann – Andreas Holenstein

## DAS ÖFFENTLICHE PERSONALRECHT DER SCHWEIZ

### EINE DARSTELLUNG AUFGRUND DES BUNDESPERSONALRECHTS

*A svájci közzolgálati jog bemutatása a szövetségi személyügyi jog alapján*

*Civil Service Law in Switzerland*

*Presentation Based on Federal Civil Service Law*

**Wolfgang Portmann**, Dr. iur., Rechtsanwalt, ordentlicher Professor für Privat- und Arbeitsrecht an der Universität Zürich

**Andreas Holenstein**, MLaw, selbständiger Rechtsanwalt in Aarau, wissenschaftlicher Assistent am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich

*Der vorliegende Beitrag vermittelt eine Übersicht über verschiedene Bereiche des öffentlichen Personalrechts, dargestellt am Beispiel des Bundespersonalgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen, die für die öffentlich-rechtlich angestellten Personen des Bundes gelten. Die Begründung des Arbeitsverhältnisses erfolgt heute zunehmend durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag und nicht mehr durch eine Verfügung. Zulässig sind befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse. Eine Entlassung ist, anders als bei einem Arbeitsverhältnis im privaten Sektor, nur im Fall eines sachlich hinreichenden Grundes zulässig. Der Beitrag beleuchtet neben der Entstehung und der Auflösung des Arbeitsverhältnisses zahlreiche weitere Bereiche wie Lohn, Ferien, Fragen der Verantwortlichkeit, die Rechtstellung der obersten Beamten und das Pensionssystem.*

SCHLÜSSELWÖRTER:

Beamte, Bund, Bundespersonal, Bundespersonalgesetz, Bundespersonalverordnung, öffentliches Personalrecht, öffentlich-rechtlich angestellte Personen, Schweiz

*This article provides an overview of various areas of public personnel law, using the example of the Federal Personnel Act and the associated Ordinances, which apply to public employees of the Swiss Confederation. Nowadays, the public employment relationship is increasingly based on an employment contract and no longer on an order. Both fixed-term and open-ended employment relationships are permitted. In contrast to the private sector, a dismissal requires a sufficient cause. In addition to the establishment and termination of the employment relationship, the article examines numerous other areas such as wages, holidays, liability issues, the legal status of supreme civil servants and the pension system.*

**KEYWORDS:**

civil servants, Federal Personnel, Federal Personnel Act, Federal Personnel Ordinance, public employees, public personnel law, Swiss Confederation, Switzerland

*A tanulmány áttekintést nyújt a közjogi személyzeti jog különböző területeiről, a Szövetségi Személyügyi Törvény és a kapcsolódó rendeletek példáján keresztül, amelyek a Svájci Államszövetség közszolgálati munkaviszonyaira vonatkoznak. Manapság a közjogi foglalkoztatási jogviszony egyre inkább közjogi szerződésen és nem kinevezésen alapszik. A határozott idejű és határozatlan idejű jogviszony egyaránt megengedett. A magánszektortól eltérően az elbocsátáshoz megfelelő okra van szükség. A tanulmány a munkaviszony létesítése és megszüntetése mellett számos egyéb területet is megvizsgál, így például a juttatásokat, a szabadedőt, a felelősség kérdését, a legfelsőbb szintű köztisztviselők jogállását és a nyugdíjrendszert.*

**KULCSSZAVAK:**

köztisztviselők, szövetség, szövetségi alkalmazottak, Szövetségi Személyügyi Törvény, Szövetségi Személyügyi Rendelet, közjogi alkalmazottak, Svájci Államszövetség, Svájc

## 1. EINLEITUNG

### 1.1 Allgemeines

In der Schweiz leben rund 8.6 Millionen Einwohner.<sup>1</sup> Die Schweiz ist ein *Bundesstaat*. Der Bund umfasst das gesamte Staatsgebiet, auf dem sich 26 Kantone und 2202 Gemeinden befinden. Die Aufgaben und Befugnisse sind zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Die Kantone und die Gemeinden haben grosse Spielräume bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Dieser Föderalismus ermöglicht es, dass die Schweiz trotz vier Landessprachen und unterschiedlicher regionaler Eigenheiten als Einheit bestehen kann.<sup>2</sup> Die Schweiz ist auch ein *Rechts- und Sozialstaat*.

Auf Bundesebene ist die Staatsgewalt wie in jedem modernen Staat in die Legislative (Parlament), in die Exekutive (Regierung) und in die Judikative (Gerichte) unterteilt.<sup>3</sup> Das Parlament umfasst zwei Kammern, den Nationalrat und den Ständerat. Die Räte sind grundsätzlich gleichberechtigt und bilden zusammen die Vereinigte Bundesversammlung.<sup>4</sup> Im Nationalrat ist die Bevölkerung proportional vertreten, während im Ständerat alle Kantone unabhängig von ihrer Grösse grundsätzlich mit zwei Ständeräten vertreten sind; aus historischen Gründen haben indessen sechs Kantone nur eine halbe Stimmstimme und somit nur einen Vertreter im Ständerat.<sup>5</sup> Die Landesregierung besteht aus dem Bundesrat mit sieben Mitgliedern. Die Bundesverwaltung ist in Departemente unterteilt, wobei jeder der sieben Bundesräte einem Departement vorsteht.<sup>6</sup> Gerichte gibt es sowohl in den Kantonen wie auch im Bund. Die Kantone kennen untere Gerichte (Amtsgerichte, Bezirksgerichte, Arbeitsgerichte, Mietgerichte usw.) und obere Gerichte (Kantonsgerichte, Obergerichte, Handelsgerichte). Auf Bundesebene gibt es ein Bundesverwaltungsgericht, ein Bundesstrafgericht und ein Bundespatentgericht sowie – als höchstes Gericht – das Schweizerische Bundesgericht.<sup>7</sup>

Die Schweiz ist sodann eine *direkte Demokratie*. Die Bürgerinnen und Bürger können nicht nur Mitglieder des Parlaments wählen, sondern sich in Abstimmungen auch zu Sachfragen äussern (beispielsweise darüber, ob die Mehrwertsteuer erhöht werden soll). Änderungen der Bundesverfassung müssen zwingend von der Mehrheit der Stimmenden (Volksmehr) und der Mehrheit der Kantone (Ständemehr) angenommen werden (obligatorisches

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik, Bevölkerung, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/standentwicklung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/standentwicklung.html) (Stand: 28. Mai 2020).

<sup>2</sup> Bundeskanzlei, Der Bund kurz erklärt 2020, S. 12 f., [www.bk.admin.ch/bund-kurz-erklaert](http://www.bk.admin.ch/bund-kurz-erklaert) (Stand: 28. Mai 2020); Bundesamt für Statistik, Karten, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.11407588.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.11407588.html) (Stand: 28. Mai 2020).

<sup>3</sup> Art. 148, 174 und 188 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101).

<sup>4</sup> Art. 148 Abs. 2 und Art. 157 BV.

<sup>5</sup> Art. 149 f. BV.

<sup>6</sup> Art. 175 Abs. 1 und Art. 178 Abs. 2 BV.

<sup>7</sup> Bundeskanzlei, Der Bund kurz erklärt 2020 (Fn. 2), S. 79.

Referendum).<sup>8</sup> Als direktdemokratische Instrumente bestehen namentlich die Volksinitiative und das fakultative Referendum. Durch eine Volksinitiative können 100'000 Stimmberechtigte über eine von ihnen vorgeschlagene Verfassungsänderung abstimmen lassen,<sup>9</sup> während bereits 50'000 Stimmberechtigte mittels eines fakultativen Referendums ein vom Parlament verabschiedetes oder geändertes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen lassen können.<sup>10</sup>

Die Schweiz hatte im Jahr 2018 ein Bruttoinlandprodukt von rund 690 Milliarden Franken.<sup>11</sup> Im Jahr 2017 betrug das Bruttoinlandprodukt CHF 79'200. – pro Person.<sup>12</sup> Heute sind etwa 5 Millionen Menschen in der Schweiz erwerbstätig.<sup>13</sup> In der öffentlichen Verwaltung arbeiteten im Jahr 2019 rund 230'000 Arbeitnehmer.<sup>14</sup> Im Jahr 2019 waren in der Bundesverwaltung 38'765 Mitarbeitende tätig.<sup>15</sup> Hinzu kommen die Angestellten der Kantone und Gemeinden sowie weiterer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten,<sup>16</sup> die etwa den Bereichen der Erziehung und des Unterrichts oder des Sozial- und Gesundheitswesens angehören. Da die meisten dieser Gebilde mindestens teilweise eigene Regeln für die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten erlassen haben, existieren allein in der Schweiz über 2'000 verschiedene öffentliche Dienstrechte.<sup>17</sup>

In rechtlicher Hinsicht sind öffentlich-rechtlich Angestellte grundsätzlich einer verstärkten Befehlsgewalt des Staates unterstellt. So trifft sie eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen, eine Schweigepflicht und zusätzliche Einschränkungen von Freiheitsrechten.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite sind öffentlich-rechtlich Angestellte in vielen Bereichen gegenüber den privatrechtlich Angestellten privilegiert. Beispielsweise müssen bei der Kündigung eines auf unbestimmte Zeit eingegangenen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses bestimmte Kündigungsgründe vorliegen,<sup>19</sup> während im privatrechtlichen Arbeitsvertrag gemäss dem Obligationenrecht (OR)<sup>20</sup> das Prinzip der Kündigungsfreiheit

<sup>8</sup> Art. 136 ff. BV, insbesondere Art. 140 Abs. 1 lit. a BV.

<sup>9</sup> Art. 138 und 139 BV.

<sup>10</sup> Art. 141 BV.

<sup>11</sup> Bundesamt für Statistik, Taschenstatistik der Schweiz 2020, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/taschenstatistik-schweiz.assetdetail.11587671.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/taschenstatistik-schweiz.assetdetail.11587671.html) (Stand: 28. Mai 2020), S. 14.

<sup>12</sup> Bundesamt für Statistik, Taschenstatistik der Schweiz 2020 (Fn. 11), S. 15.

<sup>13</sup> Bundesamt für Statistik, Taschenstatistik der Schweiz 2020 (Fn. 11), S. 11.

<sup>14</sup> Bundesamt für Statistik, Tabelle abrufbar unter: [www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-03.02.01.20](http://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-03.02.01.20) (Stand: 28. Mai 2020).

<sup>15</sup> Angaben des Eidgenössischen Personalamts für das Jahr 2019, abrufbar unter: [www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/das-bundespersonal-in-zahlen.html](http://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/das-bundespersonal-in-zahlen.html) (Stand: 28. Mai 2020).

<sup>16</sup> Zum Begriff der Anstalten und Körperschaften I Häner, A Lienhard, P Tschannen, F Uhlmann und S Vogel, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 8. Aufl. (Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2014), S. 5 f.

<sup>17</sup> Für eine Übersicht über die unterschiedlichen öffentlichen Dienstrechte verschiedener Kantone U Bürgi und G Bürgi-Schneider, *Handbuch öffentliches Personalrecht* (Zürich: Schulthess Verlag, 2017).

<sup>18</sup> U Häfelin, G Müller und F Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl. (Zürich, St. Gallen: Dike 2016), N 2005.

<sup>19</sup> Art. 10 Abs. 3 BPG (Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1); Häfelin et al. (Fn. 18), N 2018.

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220).

gilt und der Arbeitsvertrag daher grundsätzlich auch durch den Arbeitgeber ohne besonderen Grund gekündigt werden kann.<sup>21</sup>

Die Schweiz ist weder Mitglied der Europäischen Union (EU) noch des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Daher ist sie grundsätzlich nicht an das europäische Recht mit seinen Verordnungen und Richtlinien gebunden. Immerhin bestehen zahlreiche Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (bilaterale Verträge), zu denen etwa auch das Abkommen über den freien Personenverkehr zählt (FZA).<sup>22</sup> Ausserdem hat die Schweiz teilweise EU-Recht freiwillig übernommen (sogenannter autonomer Nachvollzug), so etwa in den Bereichen des Betriebsübergangs und der Massenentlassung, deren Regelung eng an die entsprechenden europäischen Richtlinien angelehnt ist.<sup>23</sup>

## 1.2. Öffentliches Dienstrecht des Bundes

Da wie erwähnt in der Schweiz über 2'000 verschiedene öffentliche Dienstrechte bestehen,<sup>24</sup> ist eine flächendeckende Darstellung nicht möglich. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Regelungen, die für die Bundesangestellten gelten. Diese ergeben sich primär aus dem Bundespersonalgesetz<sup>25</sup> und den dazugehörigen Verordnungen.<sup>26</sup>

Das Bundespersonalgesetz gilt für das Personal der Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der dezentralisierten Verwaltungseinheiten, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts, des Bundespatentgerichts, des Bundesgerichts, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und der Bundesanwaltschaft.<sup>27</sup> Das BPG gilt jedoch insbesondere nicht für die Mitglieder des Bundesrats

<sup>21</sup> W Portmann und I Wildhaber, *Schweizerisches Arbeitsrecht*. 4. Aufl. (Zürich, St. Gallen: Dike, 2020), N 666. Die Kündigung darf allerdings nicht missbräuchlich erfolgen. Art. 336 OR enthält einen Katalog mit Beispielen zu missbräuchlichen Kündigungsgründen. Darüber hinaus existiert nach Art. 336c OR unter gewissen Umständen ein zeitlicher Kündigungsschutz.

<sup>22</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

<sup>23</sup> Vgl. Art. 333a und 333b OR mit der Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12.3.2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen; vgl. ferner Art. 335d–335g OR mit der Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20.7.1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen.

<sup>24</sup> Vgl. o. Ziff. 1.1.

<sup>25</sup> Vgl. o. Fn. 19.

<sup>26</sup> Insbesondere aus der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) und aus der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 (Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11).

<sup>27</sup> Für den genauen Geltungsbereich und gewisse Einschränkungen vgl. Art. 2 Abs. 1 BPG. Für Angestellte der Post gilt Art. 9 Abs. 1 POG (Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Organisation der Schweizerischen Post, Postorganisationsgesetz, SR 783.1), wonach das Personal der Post privatrechtlich angestellt ist. Angestellte der Swisscom sind nach Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 TUG (Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation

(der Regierung) und des Bundesgerichts, für die Lehrlinge,<sup>28</sup> für das im Ausland rekrutierte und eingesetzte Personal sowie für das Personal der Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen.<sup>29</sup> Untersteht das Arbeitsverhältnis dem BPG, aber bestimmt dieses nichts Abweichendes, gelten die einschlägigen Bestimmungen des (privatrechtlichen) Obligationenrechts sinngemäss.<sup>30</sup> Der Bundesrat kann ausserdem in begründeten Fällen bestimmte Personalkategorien (namentlich Aushilfspersonal und Praktikanten) dem OR<sup>31</sup> unterstellen; ebenso können die anderen im BPG definierten Arbeitgeber in begründeten Einzelfällen Angestellte dem OR unterstellen.<sup>32</sup>

Als Arbeitgeber nach BPG gelten der Bundesrat als oberstes Führungsorgan der Bundesverwaltung, die Bundesversammlung für die Parlamentsdienste, die Schweizerischen Bundesbahnen, das Bundesgericht, die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft.<sup>33</sup> Das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundespatentgericht gelten als Arbeitgeber, soweit ihnen die einschlägigen Gesetze oder der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse übertragen.<sup>34</sup> Die Departemente, die Bundeskanzlei, die Gruppen und Ämter sowie die dezentralisierten Verwaltungseinheiten gelten nur dann als Arbeitgeber, soweit ihnen der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse überträgt.<sup>35</sup>

## 2. DIE ENTSTEHUNG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN DIENSTVERHÄLTNISSES

Offene Stellen müssen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden.<sup>36</sup> Das Arbeitsverhältnis entsteht beim Bund durch den Abschluss eines schriftlichen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags,<sup>37</sup> der eine besondere Art des verwaltungsrechtlichen Vertrags

---

der Telekommunikationsunternehmung des Bundes, Telekommunikationsunternehmungsgesetz, SR 784.11) seit dem Jahr 2001 ebenfalls privatrechtlich angestellt.

<sup>28</sup> Für Lehrlinge, die dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) unterstehen.

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 2 BPG.

<sup>30</sup> Art. 6 Abs. 2 BPG; W Portmann, *Zum Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes und der Bundespersonalverordnung – Darstellung einiger Schwerpunkte mit Hinweisen zur obligationenrechtlichen Regelung des Arbeitsvertrages* (ARV 2001), S. 179; P Helbling in W Portmann und F Uhlmann (Hrsg.), *Stämpfli Handkommentar zum Bundespersonalgesetz (BPG)* (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2013), vor Art. 1–7 N 1.

<sup>31</sup> Art. 6 Abs. 5 BPG.

<sup>32</sup> Art. 6 Abs. 6 BPG.

<sup>33</sup> Art. 3 Abs. 1 BPG.

<sup>34</sup> Art. 3 Abs. 3 BPG.

<sup>35</sup> Art. 3 Abs. 2 BPG.

<sup>36</sup> Art. 7 BPG.

<sup>37</sup> Art. 8 Abs. 1 BPG. Das privatrechtliche Arbeitsverhältnis kann hingegen nach Art. 320 Abs. 1 OR formfrei begründet werden, Portmann (Fn. 30), S. 180. Abgewiesene Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber haben

darstellt.<sup>38</sup> Früher waren Verträge im Personalrecht des öffentlichen Dienstes verpönt; vielmehr wurde im Hinblick auf die Streiterledigung der Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung verlangt. Seit dem Inkrafttreten des BPG steht auf Bundesebene aber der öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag zur Verfügung.<sup>39</sup> Das Arbeitsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur. Die Probezeit dauert in der Regel drei Monate<sup>40</sup>; sie kann indessen auf maximal sechs Monate verlängert werden.<sup>41</sup>

### 3. RECHTE UND PFLICHTEN DER ÖFFENTLICH-RECHTLICH ANGESTELLTEN

#### 3.1. Lohn

Der Arbeitgeber richtet den Angestellten einen Lohn aus. Dieser bemisst sich nach Funktion, Erfahrung und Leistung.<sup>42</sup> Es bestehen 38 Lohnklassen. Der Lohn für 18-jährige vollzeitbeschäftigte Angestellte ohne abgeschlossene Berufslehre beträgt mindestens CHF 38'000.– brutto.<sup>43</sup> In der tiefsten Lohnklasse (Lohnklasse 1) können maximal CHF 60'764.– erreicht werden, in der höchsten (Lohnklasse 38) maximal CHF 370'568.–<sup>44</sup>. Jede Funktion wird bewertet und einer Lohnklasse zugewiesen.<sup>45</sup>

Zusätzlich zum Lohn können Ortszuschläge ausgerichtet werden, die nach den Lebenskosten, den Steuern sowie der Grösse und Lage des Arbeitsortes abgestuft werden. Der Ortszuschlag darf jedoch CHF 6'000.– nicht übersteigen.<sup>46</sup> Weiter kann der Bundesrat den Umfang eines Teuerungsausgleichs nach Verhandlungen mit den Personalverbänden bestimmen.<sup>47</sup> Zusätzliche Vergütungen können für Sonntags- und Nacharbeit, Pikettdienst oder Einsätze im Rahmen von festen Dienstplänen ausgerichtet werden.<sup>48</sup> An Angestellte, die

---

keinen Anspruch auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung, Art. 34 Abs. 3 BPG. Bei einer Diskriminierung im Sinne von Art. 3 GLG (Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann, Gleichstellungsgesetz, SR 151.1) besteht hingegen ein Rechtsmittel und es kann eine Entschädigung zugesprochen werden, Häfelin et al. (Fn. 18), N 2014. Eine Anstellung durch privatrechtlichen Vertrag erfolgt beim Bund nur noch in seltenen Ausnahmefällen, Häner et al. (Fn. 16), S. 13.

<sup>38</sup> Häner et al. (Fn. 16), S. 14.

<sup>39</sup> Helbling (Fn. 30), Art. 8 N 34. Am 1. Januar 2001 trat das BPG für die Schweizerischen Bundesbahnen und am 1. Januar 2002 für die ganze Bundesverwaltung in Kraft, vgl. dazu Portmann (Fn. 30), S. 179.

<sup>40</sup> Art. 27 Abs. 1 BPV.

<sup>41</sup> Art. 8 Abs. 2 BPG. Die Probezeit im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis beträgt grundsätzlich einen Monat und kann nach Art. 335b Abs. 2 OR auf maximal drei Monate verlängert werden; vgl. dazu auch Portmann (Fn. 30), S. 180.

<sup>42</sup> Art. 15 Abs. 1 BPG.

<sup>43</sup> Art. 36 BPV; Art. 7 Abs. 1 Rahmenverordnung BPG; Portmann (Fn. 30), S. 182.

<sup>44</sup> Art. 36 BPV.

<sup>45</sup> Art. 52 Abs. 1 BPV.

<sup>46</sup> Art. 43 BPV.

<sup>47</sup> Art. 44 BPV.

<sup>48</sup> Art. 45 BPV.

Aufgaben mit besonderen Anforderungen und Beanspruchungen erfüllen, ohne dass eine dauerhafte Höhereinreihung gerechtfertigt ist, können Funktionszulagen ausgerichtet werden.<sup>49</sup> Zum Ausgleich von Risiken bei der Funktionsausübung und zur Abgeltung besonderer Verhältnisse können Sonderzulagen ausgerichtet werden.<sup>50</sup> Weiter existieren Leistungsprämien, Spontanprämien, eine Arbeitsmarktzulage zur Gewinnung und Erhaltung ausgewiesenen Personals sowie Familienzulagen für Kinder der öffentlich-rechtlich Angestellten.<sup>51</sup>

Bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall bezahlt der Arbeitgeber den vollen Lohn während 12 Monaten. Nach Ablauf dieser Frist bezahlt der Arbeitgeber während 12 Monaten 90 Prozent des Lohns.<sup>52</sup> Bei einer Arbeitsverhinderung infolge einer neuen Krankheit oder eines neuen Unfalls beginnen die Fristen neu zu laufen. Das erneute Auftreten einer Krankheit oder von Unfallfolgen gilt als neue Krankheit beziehungsweise neuer Unfall, wenn die angestellte Person zuvor während mindestens zwölf Monaten ununterbrochen entsprechend ihrem Beschäftigungsgrad arbeitsfähig war. Kurze Abwesenheiten werden nicht berücksichtigt.<sup>53</sup> Bei Arbeitsaussetzung wegen Mutterschaft werden der Angestellten während vier Monaten der volle Lohn und die Sozialzulagen ausgerichtet. Die Angestellte kann auf Wunsch maximal zwei Wochen vor der errechneten Geburt die Arbeit aussetzen.<sup>54</sup>

### **3.2. Arbeits- und Ruhezeit**

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt 41,5 Stunden. Für teilzeitbeschäftigte Angestellte reduziert sie sich entsprechend dem Beschäftigungsgrad. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen für das Kader. Wo besondere Verhältnisse eine längere Arbeitszeit erfordern, kann die wöchentliche Arbeitszeit vorübergehend auf höchstens 45 Stunden verlängert werden. Der entsprechende Ausgleich hat innerhalb eines Jahres zu erfolgen.<sup>55</sup> Soweit es betrieblich möglich ist, werden den Angestellten flexible Arbeitszeitmodelle sowie die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit und zum Jobsharing angeboten.<sup>56</sup>

Für regelmässige und angeordnete Arbeit zwischen 20 und 24 Uhr erhalten die Angestellten einen Zeitzuschlag von 10 Prozent.<sup>57</sup> Der Zeitzuschlag für Nachtarbeit zwischen 24 und 4 Uhr beträgt 30 Prozent. Er wird ebenfalls für Nachtarbeit zwischen 4 und 5 Uhr gewährt, sofern der Arbeitsbeginn auf die Zeit vor 4 Uhr fällt. Mit Beginn des Kalenderjahres, in dem die angestellte Person das 55. Altersjahr vollendet, wird der Zeitzuschlag von 30 auf 40 Prozent

<sup>49</sup> Art. 46 Abs. 1 BPV.

<sup>50</sup> Art. 48 Abs. 1 BPV.

<sup>51</sup> Art. 49, 49a, 50 und 51 BPV.

<sup>52</sup> Art. 56 Abs. 1–2 BPV.

<sup>53</sup> Art. 56a Abs. 2 BPV.

<sup>54</sup> Art. 60 Abs. 1–2 BPV.

<sup>55</sup> Art. 64 Abs. 1 und 2 BPV.

<sup>56</sup> Art. 64a Abs. 1 BPV.

<sup>57</sup> Art. 64 Abs. 3 BPV.

erhöht.<sup>58</sup> Für Sonntagsarbeit können Vergütungen ausgerichtet werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement regelt die Anrechnungsweise und die Höhe der Vergütung.<sup>59</sup>

Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit sind von der Erfassung der Arbeitszeit befreit. Sie können keine Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit kompensieren. Für Angestellte der Lohnklassen 30–38 ist Vertrauensarbeitszeit obligatorisch. Angestellte der Lohnklassen 24–29 können Vertrauensarbeitszeit mit ihren Vorgesetzten vereinbaren.<sup>60</sup> Anstelle der Kompensation für Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit erhalten Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit eine jährliche Entschädigung in Form einer Barvergütung von 6 Prozent des Jahreslohns. Die Angestellten können sich im Einvernehmen mit den Vorgesetzten anstelle der Barvergütung ausnahmsweise zehn Ausgleichstage oder 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto gutschreiben lassen.<sup>61</sup>

Für die wöchentliche Höchstarbeitszeit gelten die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes<sup>62</sup> sinngemäss.<sup>63</sup> Nach dem Arbeitsgesetz beträgt die wöchentliche Höchstarbeitszeit 45 Stunden für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte (mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels) sowie 50 Stunden für alle übrigen Arbeitnehmer.<sup>64</sup> Die wöchentliche Höchstarbeitszeit darf ausnahmsweise aus bestimmten Gründen und in bestimmten Grenzen überschritten werden (sogenannte Überzeit).<sup>65</sup> Geleistete Überzeitarbeit ist grundsätzlich zwingend durch einen entsprechenden Freizeitausgleich oder durch Lohn mit einem Zuschlag von 25% abzugelten.<sup>66</sup> Die Arbeitszeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs wird durch ein Spezialgesetz, das Arbeitszeitgesetz,<sup>67</sup> geregelt.<sup>68</sup>

### 3.3. Ferien

Die Angestellten haben pro Kalenderjahr Anspruch auf Ferien von:

- 6 Wochen bis und mit dem Kalenderjahr, in dem sie das 20. Altersjahr vollenden;
- 5 Wochen vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das 21. Altersjahr vollenden;
- 6 Wochen vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das 50. Altersjahr vollenden;
- 7 Wochen vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das 60. Altersjahr vollenden.<sup>69</sup>

<sup>58</sup> Art. 64 Abs. 4 BPV.

<sup>59</sup> Art. 45 BPV.

<sup>60</sup> Art. 64b Abs. 2–3 BPV.

<sup>61</sup> Art. 64b Abs. 5 BPV.

<sup>62</sup> Bundesgesetz vom 13.3.1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG, SR 822.11).

<sup>63</sup> Art. 17 BPG.

<sup>64</sup> Art. 9 ArG.

<sup>65</sup> Art. 12 ArG.

<sup>66</sup> Art. 13 ArG.

<sup>67</sup> Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZG, SR 822.21).

<sup>68</sup> Art. 17 BPG.

<sup>69</sup> Art. 67 Abs. 1 BPV. Diese Regelung gilt seit dem 1.1.2014. Zur früheren Regelung vgl. Portmann (Fn. 30), S. 183. Soweit zulässigerweise von diesen Ansätzen abgewichen wird, richtet sich der Mindestanspruch auf

Diese Regelung erweist sich damit als wesentlich grosszügiger als jene im privaten Sektor. Nach dem dort anwendbaren Obligationenrecht hat der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer jedes Dienstjahr wenigstens vier Wochen, dem Arbeitnehmer bis zum vollendeten 20. Altersjahr wenigstens fünf Wochen Ferien zu gewähren.<sup>70</sup>

### 3.4. Weitere Rechte und Pflichten

Ausser den bereits genannten bestehen zahlreiche weitere Rechte und Pflichten, die hier nicht alle aufgezählt werden können. Als Beispiel einer Pflicht des Arbeitgebers kann das Gebot genannt werden, wonach der Arbeitgeber alle Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung ausschöpfen muss, bevor er einer angestellten Person ohne deren Verschulden kündigt.<sup>71</sup> Der Angestellte kann beispielsweise die Pflicht haben, an einem bestimmten Ort zu wohnen und sich an andere Arbeitsorte versetzen zu lassen.<sup>72</sup> Zahlreiche besondere Pflichten des Angestellten ergeben sich auch im Zusammenhang mit Fragen der Berufsethik.<sup>73</sup> Ausserdem ist daran zu erinnern, dass für öffentlich-rechtlich angestellte Personen besondere Beschränkungen der Freiheitsrechte bestehen.<sup>74</sup> Die Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten kann neben der Kündigung<sup>75</sup> eine Disziplinaruntersuchung zur Folge haben.<sup>76</sup>

## 4. SICHERHEIT DER LAUFBAHN, FÖRDERUNGSSYSTEM UND BELOHNUNG

Die Personalpolitik des Bundes soll zur Konkurrenzfähigkeit des Bundes auf dem Arbeitsmarkt führen. Die Arbeitgeber haben ihr Personal auf zweckmässige, wirtschaftliche und sozial verantwortbare Weise einzusetzen.<sup>77</sup> Sie treffen geeignete Massnahmen:

- zur Gewinnung und Erhaltung von geeignetem Personal;
- zur persönlichen und beruflichen Entwicklung, zur Aus- und Weiterbildung und Motivierung ihres Personals sowie zu dessen vielseitiger Einsetzbarkeit;
- zur Kaderförderung und Managemententwicklung;
- für die Chancengleichheit von Frau und Mann und zu deren Gleichstellung;

---

Ferien nach den Art. 329a ff. OR, vgl. Art. 8 Rahmenverordnung BPG. Die Mindestferien würden auch schon nach Art. 6 Abs. 1 BPG gelten, Helbling (Fn. 30), Art. 17 N 41.

<sup>70</sup> Art. 329a Abs. 1 OR.

<sup>71</sup> Art. 19 Abs. 1 BPG.

<sup>72</sup> Art. 21 Abs. 1 lit. a BPG, Art. 89 BPV.

<sup>73</sup> Vgl. u. Ziff. 6 und 8.2.

<sup>74</sup> Häfelin et al. (Fn. 18), N 2041 ff.

<sup>75</sup> Vgl. dazu u. Ziff. 9.

<sup>76</sup> Art. 98 BPV. Für die vermögensrechtliche, disziplinarische und strafrechtliche Verantwortlichkeit vgl. u. Ziff. 8.

<sup>77</sup> Art. 4 Abs. 1 und 2 BPG.

- zur Sicherstellung der Vertretung der Sprachgemeinschaften im Personal entsprechend ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung sowie zur Förderung der Sprachkenntnisse der für die Ausübung der Funktion erforderlichen Amtssprachen;
- für die Chancengleichheit der Behinderten sowie zu deren Beschäftigung und Eingliederung;
- zum Schutz der Persönlichkeit und der Gesundheit sowie zur Arbeitssicherheit ihres Personals;
- zur Förderung eines umweltbewussten Verhaltens am Arbeitsplatz;
- zur Schaffung von Arbeitsbedingungen, die dem Personal erlauben, seine Verantwortung in Familie und Gesellschaft wahrzunehmen;
- zur Schaffung von Lehrstellen und Ausbildungsplätzen sowie zu einer umfassenden Information des Personals.<sup>78</sup>

Ausserdem haben die Arbeitgeber für die Verhinderung von Willkür im Arbeitsverhältnis zu sorgen und ein Beurteilungssystem einzuführen, das auf Mitarbeitergesprächen aufbaut; dieses bildet die Grundlage für eine leistungsgerechte Entlohnung und zielorientierte Entwicklung der Angestellten.<sup>79</sup>

Die Lohnentwicklung korreliert unter anderem mit der zugewiesenen Beurteilungsstufe. Bei Leistungen der Beurteilungsstufe 4 wird der Lohn jährlich um 3–4% und bei der Beurteilungsstufe 3 um 1.5–2.5% erhöht, bis der Höchstbetrag der Lohnklasse erreicht ist. Bei der Beurteilungsstufe 2 kann der Lohn jährlich um höchstens 1% erhöht werden, bis der Höchstbetrag der Lohnklasse erreicht ist. Bei der Beurteilungsstufe 1 kann der Lohn jährlich um höchstens 4 Prozent des Höchstbetrags der Lohnklasse gesenkt werden.<sup>80</sup>

Nach 10 Anstellungsjahren und jeweils nach 5 weiteren Anstellungsjahren wird bis zur Vollendung des 45. Anstellungsjahres eine Treueprämie ausgerichtet. Die Treueprämie entspricht der Hälfte des Monatslohns nach 10 und nach 15 Anstellungsjahren sowie einem Monatslohn nach jeweils fünf weiteren Anstellungsjahren.<sup>81</sup>

Neben den erwähnten Leistungen (Lohn, Ferien, Treueprämien) bestehen weitere Leistungen und Massnahmen zu Gunsten des Personals im Zusammenhang mit Arbeitsgeräten, Material, Dienstkleidung, persönlichen Dienstfahrzeugen, Spesen, Erfindungen und Verbesserungsvorschlägen, Einrichtungen wie der familienergänzenden Kinderbetreuung, dem Betrieb von Personalrestaurants, der Beschaffung von Wohnraum, der Gewährung vorteilhafter Konditionen auf Sparkapitalien oder für Hypothekarzinsen, Vergünstigungen auf Leistungen und Erzeugnissen sowie Kostengutsprachen und Rückerstattung von Verfahrens- und Parteikosten an Angestellte, die infolge Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit in ein Zivil- oder Strafverfahren verwickelt wurden.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Art. 4 Abs. 2 BPG.

<sup>79</sup> Art. 4 Abs. 3 BPG.

<sup>80</sup> Art. 39 Abs. 2–5 BPV.

<sup>81</sup> Art. 73 Abs. 1–2 BPV.

<sup>82</sup> Art. 69–77 BPV; Portmann (Fn. 30), S. 184.

## 5. LEISTUNGSBEWERTUNG UND PERSONALBEURTEILUNG

Die Personalpolitik nach BPG statuiert, wie bereits erwähnt, dass die Arbeitgeber für die Verhinderung von Willkür im Arbeitsverhältnis sorgen und ein Beurteilungssystem einführen, das auf Mitarbeitergesprächen aufbaut; dieses bildet die Grundlage für eine leistungsgerechte Entlohnung und zielorientierte Entwicklung der Angestellten.<sup>83</sup> Die Vorgesetzten führen jährlich ein Mitarbeitergespräch und eine Personalbeurteilung mit ihren Mitarbeitenden durch.<sup>84</sup> Zur Personalbeurteilung und Lohnfestsetzung dürfen keine sachfremden Kriterien wie Geschlecht, Lebensalter, Sprache, Position, Nationalität oder Religion herangezogen werden. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Beurteilungsgespräche sowie der entsprechenden Ausbildung ist allfälligen Einflüssen dieser Kriterien auf die Wahrnehmung und Urteilsbildung besondere Beachtung zu schenken. Die Mitarbeitenden erhalten Aufschluss über die Grundlagen, die für das Mitarbeitergespräch, die Personalbeurteilung und die Entlohnung massgebend sind.<sup>85</sup> Die Leistungen und das Verhalten der Angestellten werden wie folgt beurteilt: Beurteilungsstufe 4: sehr gut; Beurteilungsstufe 3: gut; Beurteilungsstufe 2: genügend; Beurteilungsstufe 1: ungenügend.<sup>86</sup>

## 6. BERUFSETHIK

Die Angestellten haben die ihnen übertragene Arbeit mit Sorgfalt auszuführen und die berechtigten Interessen des Bundes bzw. ihres Arbeitgebers zu wahren. Während der Dauer des Arbeitsverhältnisses dürfen die Angestellten keine Arbeit gegen Entgelt für Dritte leisten, soweit sie dadurch ihre Treupflicht verletzen.<sup>87</sup> Weiter können die Pflichten bestehen, für Nebenbeschäftigungen eine Bewilligung einzuholen<sup>88</sup> und allenfalls Nebeneinkünfte abzuliefern.<sup>89</sup> Sodann besteht das Verbot der Vorteilsannahme mit Ausnahme von geringfügigen, sozial üblichen Vorteilen<sup>90</sup> sowie die Pflicht zur Wahrung des Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnisses.<sup>91</sup> Öffentlich-rechtlich Angestellte müssen in den Ausstand treten, wenn sie aus einem persönlichen Interesse in einer Sache oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Der Anschein der Befangenheit genügt als Ausstandsgrund.<sup>92</sup>

<sup>83</sup> Art. 4 Abs. 3 BPG.

<sup>84</sup> Art. 15 Abs. 1 BPV.

<sup>85</sup> Art. 16 BPV.

<sup>86</sup> Art. 17 BPV.

<sup>87</sup> Art. 20 BPG. Diese Regelungen entsprechen den privatrechtlichen Regelungen von Art. 321a Abs. 1 und 3 OR, Portmann (Fn. 30), S. 179.

<sup>88</sup> Art. 91 BPV.

<sup>89</sup> Art. 92 BPV.

<sup>90</sup> Art. 21 Abs. 3 BPG; Art. 93 BPV.

<sup>91</sup> Art. 22 BPG; Art. 94 BPV; Häfelin et al. (Fn. 18), N 2032 ff.

<sup>92</sup> Art. 20 BPG; Art. 94a BPV.

Im Zuge der nationalen und internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption ist in neuerer Zeit insbesondere die Thematik des Whistleblowing ins Blickfeld gerückt.<sup>93</sup> Die Gerichte hatten sich verschiedentlich mit solchen Fällen im Bereich des öffentlichen Dienstrechts zu befassen. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber spezifische Regelungen im BPG verankert. Die Angestellten sind *verpflichtet*, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen. Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten aus anderen Bundesgesetzen. Die Anzeigepflicht entfällt jedoch bei einem Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrecht.<sup>94</sup> Die Angestellten sind *berechtigt*, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.<sup>95</sup> Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.<sup>96</sup>

## 7. BILDUNG UND WEITERBILDUNG

Die Arbeitgeber treffen geeignete Massnahmen zur persönlichen und beruflichen Entwicklung, zur Weiterbildung und Motivierung ihres Personals sowie zu dessen vielseitiger Einsetzbarkeit.<sup>97</sup> Der Arbeitgeber trägt die Kosten für die bedarfsorientierte Aus- und Weiterbildung der Angestellten und stellt ihnen die dafür erforderliche Zeit zur Verfügung. Er kann die Kosten für die bedürfnisorientierte Aus- und Weiterbildung ganz oder teilweise übernehmen und den Angestellten dafür Zeit zur Verfügung stellen. Der Arbeitgeber kann aber Aus- und Weiterbildungskosten von den Angestellten zurückfordern, wenn diese die Aus- oder Weiterbildung abrechnen oder das Arbeitsverhältnis innerhalb bestimmter Zeitrahmen seit Abschluss der Aus- oder Weiterbildung auflösen.<sup>98</sup>

Ein erheblicher Teil der Schweiz ist deutschsprachig, der westliche Teil ist französischsprachig, im Süden spricht ein Teil der Bevölkerung italienisch und im Südosten existiert ein kleiner Teil der Bevölkerung, der rätoromanisch spricht. Alle vier Sprachen sind

<sup>93</sup> Art. 22a BPG; Locher, Whistleblowing durch Staatsangestellte, *digma* 2016, S. 26. Weiterführend auch Künzler, Korruptionsprävention aus der Sicht der Arbeitgeberin Bundesverwaltung, in Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2014, Bern 2015, S. 21 ff.

<sup>94</sup> Art. 22a Abs. 1–3 BPG; die Meldepflicht wurde in erster Linie zur Korruptionsbekämpfung eingeführt, Häfelin et al. (Fn. 18), N 2034.

<sup>95</sup> Art. 22a Abs. 4 BPG.

<sup>96</sup> Art. 22a Abs. 5 BPG. Darüber hinaus besteht ein spezieller Kündigungsschutz für Whistleblower gemäss Art. 34c Abs. 1 lit. a BPG.

<sup>97</sup> Art. 4 Abs. 2 lit. b BPG.

<sup>98</sup> Art. 4 Abs. 4–5 BPV.

Amtssprachen. Deshalb ist in der Verwaltung auf Bundesebene vorgesehen, dass die Departemente Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit treffen.<sup>99</sup>

Weiter hat das Parlament gestützt auf die Bundesverfassung<sup>100</sup> ein Weiterbildungs-gesetz verabschiedet,<sup>101</sup> das grundsätzlich für den gesamten Bereich der Weiterbildung gilt.<sup>102</sup> Das Weiterbildungsgesetz legt die Grundsätze über die Weiterbildung und die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen durch den Bund fest. Es bestimmt, wie der Bund die Erforschung und Entwicklung der Weiterbildung fördert und regelt die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen durch den Bund.<sup>103</sup>

## 8. VERANTWORTLICHKEIT

### 8.1. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit

Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit für den im Arbeitsverhältnis angerichteten oder erlittenen Schaden richtet sich in erster Linie nach dem Verantwortlichkeitsgesetz,<sup>104</sup> nach den bereichsspezifischen haftpflichtrechtlichen Normen sowie nach den gemäss Art. 6 Abs. 2 BPG subsidiär anzuwendenden haftungsrechtlichen Bestimmungen des OR. Nach VG haftet primär der Bund für den von seinem Arbeitnehmer in Ausübung seiner Arbeit angerichteten Schaden.<sup>105</sup> Dabei handelt es sich um eine Kausalhaftung, die neben weiteren Voraussetzungen zwar Widerrechtlichkeit, aber kein Verschulden voraussetzt. Unter engen Voraussetzungen kann der Bund im internen Verhältnis auf den schadensverursachenden Arbeitnehmer Rückgriff nehmen. Die öffentlich-rechtlich Angestellten des Bundes haben nur bei einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung ihrer Dienstpflichten für Schädigungen einzustehen.<sup>106</sup>

<sup>99</sup> Art. 7 BPV.

<sup>100</sup> Art. 64a BV.

<sup>101</sup> Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung (WeBiG, SR 419.1). Dieses ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. In dessen Anhang ist ersichtlich, dass Art. 4 Abs. 2 lit. b BPG derart geändert worden ist, dass neben der Weiterbildung auch die Ausbildung genannt wird, AS 2014, 697.

<sup>102</sup> Art. 2 WeBiG.

<sup>103</sup> Art. 1 Abs. 2 WeBiG.

<sup>104</sup> Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG, SR 170.32).

<sup>105</sup> Helbling (Fn. 30), Art. 25 N 20 f.; Art. 101 BPV.

<sup>106</sup> Art. 3 Abs. 1, Art. 7 und 8 VG; Häfelin et al. (Fn. 18), N 2129 und N 2192.

## 8.2. Disziplinarische Verantwortlichkeit

Die Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten kann neben der Kündigung<sup>107</sup> eine Disziplinaruntersuchung zur Folge haben.<sup>108</sup> Im Anschluss an die Untersuchung können Disziplinarmaßnahmen ausgesprochen werden.<sup>109</sup> Der Arbeitgeber trifft die für den geordneten Vollzug der Aufgaben nötigen Massnahmen. Dazu gehören können namentlich Unterstützungs- und Entwicklungsmassnahmen, Verwarnungen, Lohnkürzungen, Bussen, Freistellungen sowie Änderungen des Aufgabenkreises, der Arbeitszeit und des Arbeitsortes.<sup>110</sup> Bei Fahrlässigkeit kann eine Verwarnung ausgesprochen oder eine Änderung des Aufgabenkreises verfügt werden, bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Pflichtverletzung können ausserdem auch der Lohn während längstens eines Jahres um höchstens 10% gekürzt werden, eine Busse bis CHF 3'000.– ausgesprochen werden sowie die Arbeitszeit oder der Arbeitsort geändert werden.<sup>111</sup>

## 8.3. Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der öffentlich-rechtlichen Angestellten richtet sich primär nach dem Strafgesetzbuch<sup>112</sup> und dem Nebenstrafrecht.<sup>113</sup> Wenn bei einer Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten zugleich der Tatbestand einer strafbaren Handlung nach eidgenössischem oder kantonalem Strafrecht in Betracht kommt, überweisen die Departemente die Akten mit den Einvernahmeprotokollen der Bundesanwaltschaft.<sup>114</sup> Zu den Amtsdelikten gehören beispielsweise der Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB), die ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB), die Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB), die Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) oder das Sich-bestechen-lassen schweizerischer Amtsträger (Art. 322<sup>quater</sup> StGB).

# 9. DIE AUFLÖSUNG DES ANSTELLUNGSVERHÄLTNISSSES

## 9.1. Beendigungsgründe

Das *unbefristete* Anstellungsverhältnis endet grundsätzlich durch ordentliche Kündigung.<sup>115</sup> Die Frist für die ordentliche Kündigung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhält-

<sup>107</sup> Vgl. u. Ziff. 9.

<sup>108</sup> Art. 98 BPV.

<sup>109</sup> Art. 99 Abs. 1 BPV.

<sup>110</sup> Art. 25 Abs. 1 und 2 BPG.

<sup>111</sup> Art. 99 BPV.

<sup>112</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311).

<sup>113</sup> Helbling (Fn. 30), Art. 25 N 18.

<sup>114</sup> Art. 102 Abs. 1 BPV.

<sup>115</sup> Art. 10 und Art. 12 Abs. 1 BPG. Zur Systematik der Beendigungsgründe vgl. Portmann (Fn. 30), S. 180.

nisses nach BPG beträgt nach Ablauf der Probezeit höchstens sechs Monate.<sup>116</sup> Während der Probezeit kann das Arbeitsverhältnis mit einer Kündigungsfrist von sieben Tagen ordentlich gekündigt werden. Nach Ablauf der Probezeit kann das Arbeitsverhältnis auf Ende jedes Monats ordentlich gekündigt werden. Dabei gelten folgende Kündigungsfristen: zwei Monate im ersten Dienstjahr; drei Monate im zweiten bis und mit dem neunten Dienstjahr; vier Monate ab dem zehnten Dienstjahr. Kündigt der Arbeitgeber nach Ablauf der Probezeit einer angestellten Person, die in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht und der nur bei einer Verwaltungseinheit nach Art. 1 Abs. 1 BPV ausgeübt werden kann (Monopolberufe), so verlängern sich die Kündigungsfristen: im ersten bis und mit dem neunten Dienstjahr um einen Monat; ab dem zehnten Dienstjahr um zwei Monate.<sup>117</sup> Die Kündigung hat schriftlich zu erfolgen<sup>118</sup> und wird durch den Arbeitgeber in Form einer Verfügung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>119</sup> erlassen.<sup>120</sup>

Das unbefristete Arbeitsverhältnis endet sodann nach Art. 10 Abs. 1 BPG ohne Kündigung beim Erreichen der Altersgrenze gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.<sup>121</sup>

Der ordentliche Beendigungsgrund bei *befristeten* Arbeitsverhältnissen besteht im Ablauf der Vertragsdauer. Ein befristetes Arbeitsverhältnis darf für eine Vertragsdauer von längstens drei Jahren geschlossen werden; dauert es länger, so gilt es als unbefristet. Ohne Unterbruch aneinandergereihte befristete Arbeitsverhältnisse gelten ebenfalls nach drei Jahren als unbefristet.<sup>122</sup> Spezialgesetzliche Regelungen gelten für Personen, die auf eine Amtsdauer gewählt werden.<sup>123</sup>

Sowohl bei befristeten als auch bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen kann eine ausserordentliche Kündigung aus wichtigen Gründen das Arbeitsverhältnis fristlos beenden.<sup>124</sup>

Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses kann auch im gegenseitigen Einvernehmen stattfinden.<sup>125</sup>

<sup>116</sup> Art. 12 Abs. 1 BPG.

<sup>117</sup> Art. 30a BPV.

<sup>118</sup> Art. 13 BPG.

<sup>119</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), insb. Art. 5 VwVG.

<sup>120</sup> Häner et al. (Fn. 16), S. 17.

<sup>121</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10). Die Altersgrenze erreichen Männer mit Vollendung des 65. Altersjahrs, Frauen mit Vollendung des 64. Altersjahrs, Art. 21 Abs. 1 AHVG. Seit dem 1. Januar 2020 haben Frauen allerdings einen Weiterbeschäftigungsanspruch bis zum 65. Lebensjahr gemäss Art. 35 Abs. 2 BPV.

<sup>122</sup> Art. 9 Abs. 1 BPG; Häfelin et al. (Fn. 18), N 2013.

<sup>123</sup> Art. 14 Abs. 1 BPG.

<sup>124</sup> Art. 10 Abs. 4 BPG.

<sup>125</sup> Art. 19 Abs. 4 BPG; Art. 78 Abs. 2bis BPV.

## 9.2. Kündigungsschutz

Der Arbeitgeber hat alle Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung auszuschöpfen, bevor er einer angestellten Person ohne deren Verschulden kündigt.<sup>126</sup> Er kann das unbefristete Arbeitsverhältnis (nur) aus sachlich hinreichenden Gründen ordentlich kündigen,<sup>127</sup> insbesondere<sup>128</sup> wegen: Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten; Mängeln in der Leistung oder im Verhalten; mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten; mangelnder Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit; schwerwiegenden wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen, sofern der Arbeitgeber der angestellten Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann; Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung.<sup>129</sup> Diese Regelung steht im Gegensatz zur Kündigungsfreiheit beim privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, in dem grundsätzlich auch ohne hinreichenden Grund gekündigt werden kann.<sup>130</sup>

Allerdings gilt seit dem revidierten BPG der Grundsatz „*Entschädigung vor Weiterbeschäftigung*“, ausser es liegt eine Ausnahme gemäss Art. 34c Abs. 1 lit. a–d BPG vor.<sup>131</sup> Im Fall einer solchen *qualifiziert fehlerhaften Kündigung*<sup>132</sup> hat der Arbeitgeber der angestellten Person die bisherige oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit anzubieten, wenn die Beschwerdeinstanz die Beschwerde gegen eine Verfügung über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus einem der folgenden Gründe gutgeheissen hat:

- Die Kündigung wurde ausgesprochen, weil die angestellte Person in guten Treuen eine Anzeige nach Art. 22a Abs. 1 BPG oder eine Meldung nach Art. 22a Abs. 4 BPG (Anzeigepflichten und Anzeigerechte) erstattet oder weil sie als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat;
- die Kündigung ist missbräuchlich nach Art. 336 OR;<sup>133</sup>
- die Kündigung ist während eines in Art. 336c Abs. 1 OR genannten Zeitraums ausgesprochen worden;<sup>134</sup>
- die Kündigung ist diskriminierend nach Art. 3 oder 4 GIG.

<sup>126</sup> Art. 19 Abs. 1 BPG.

<sup>127</sup> In der Probezeit ist die Kündigung hingegen auch aus anderen als den in Art. 10 Abs. 3 BPG genannten Gründen zulässig, wenn sie sich auf objektive Gründe stützt, insbesondere auch aus persönlichen Gründen, Häner et al. (Fn. 16), S. 18.

<sup>128</sup> Die Aufzählung der Kündigungsgründe ist nicht mehr abschliessend, Häfelin et al. (Fn. 18), N 2018.

<sup>129</sup> Art. 10 Abs. 3 BPG.

<sup>130</sup> Portmann und Wildhaber (Fn. 21), N 666.

<sup>131</sup> Häner et al. (Fn. 16), S. 19.

<sup>132</sup> Vgl. dazu Häfelin et al. (Fn. 18), N 2021.

<sup>133</sup> Hierbei handelt es sich um den *sachlichen* Kündigungsschutz der privatrechtlichen Regelung, der wie erwähnt Kündigungsfreiheit zu Grunde liegt; die Kündigung kann jedoch durch bestimmte Motive missbräuchlich werden. Die missbräuchliche Kündigung beendet das privatrechtliche Arbeitsverhältnis gleich wie eine Kündigung aus zulässigen Motiven, zieht jedoch Entschädigungsfolgen nach sich, Portmann und Wildhaber (Fn. 21), N 686 ff., insb. N 700 und 702.

<sup>134</sup> Hierbei handelt es sich um den *zeitlichen* Kündigungsschutz der privatrechtlichen Regelung, der während bestimmter Fristen insbesondere im Fall von Krankheit, Unfall und Schwangerschaft greift, Portmann und Wildhaber (Fn. 21), N 705 ff.

Bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall kann der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Probezeit frühestens auf das Ende einer Frist von zwei Jahren nach Beginn der Arbeitsverhinderung ordentlich auflösen.<sup>135</sup>

Bei einer fristlosen Kündigung durch die Vertragsparteien ist das Vorliegen eines wichtigen Grundes<sup>136</sup> erforderlich.<sup>137</sup>

### 9.3. Entschädigung

Kündigt der Arbeitgeber einer angestellten Person ohne deren Verschulden, so unterstützt er ihr berufliches Fortkommen und richtet ihr eine Entschädigung aus, wenn sie in einem Beruf arbeitet, nach dem keine oder nur eine schwache Nachfrage besteht, oder wenn das Arbeitsverhältnis lange gedauert oder die Person ein bestimmtes Alter erreicht hat.<sup>138</sup> Die Ausführungsbestimmungen können für weiteres Personal oder bei Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen eine Entschädigung vorsehen. Die Höhe der Entschädigung entspricht mindestens einem Monatslohn und höchstens einem Jahreslohn.<sup>139</sup>

## 10. RECHTSTREITIGKEITEN

Während im Privatrecht für arbeitsrechtliche Streitigkeiten in der Regel Arbeitsgerichte zuständig sind (Zivilrechtspflege), kommen im öffentlich-rechtlichen Arbeitsrecht regelmässig Verwaltungsgerichte zum Einsatz (Verwaltungsrechtspflege). Streitigkeiten sind in erster Linie einvernehmlich zu lösen. Kommt bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis nach BPG keine Einigung zustande, so erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung.<sup>140</sup> Verfügungen des Arbeitgebers können mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.<sup>141</sup> Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann in der Folge teilweise

<sup>135</sup> Art. 31a BPV.

<sup>136</sup> Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein dem Arbeitgeber nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Dienstverhältnisses nicht zugemutet werden kann, Häner et al. (Fn. 16), 18.

<sup>137</sup> Art. 10 Abs. 4 BPG.

<sup>138</sup> Art. 19 Abs. 2–3 BPG.

<sup>139</sup> Art. 19 Abs. 4–5 BPG.

<sup>140</sup> Art. 34 Abs. 1 BPG; Häfelin et al. (Fn. 18), N 2076.

<sup>141</sup> Art. 36 Abs. 1 BPG. In Streitigkeiten über leistungsabhängige Lohnanteile ist die Beschwerde an eine richterliche Instanz nur zulässig, soweit sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft, Art. 36a BPG. Im Übrigen unterliegen diese Streitigkeiten aber immerhin der Beschwerde an den Bundesrat, Art. 72 lit. b VwVG; Häfelin et al. (Fn. 18), N 2076. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt, Art. 2 Abs. 4 VwVG, Art. 37 VGG. Die interne Beschwerdeinstanz wurde grundsätzlich abgeschafft, ebenso das Spezialanfechtungsverfahren nach der früheren Fassung von Art. 14 BPG bei Verdacht auf eine nichtige Kündigung, Häner et al. (Fn. 16), 25.

beim Bundesgericht angefochten werden. In vermögensrechtlichen Angelegenheiten ist die Anfechtung möglich, wenn der Streitwert mindestens CHF 15'000 beträgt.<sup>142</sup> Gegen Entschiede, die eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit betreffen, ist die Beschwerde unzulässig, ausser wenn es um die Gleichstellung der Geschlechter geht.<sup>143</sup>

## 11. DIE RECHTSSTELLUNG DER OBERSTEN BEAMTEN

In der Schweiz werden die obersten Beamten „*Magistratspersonen*“ genannt. Zu ihnen gehören<sup>144</sup> die sieben Mitglieder des Bundesrates (Regierung), die ordentlichen Richter des Bundesgerichts und der Bundeskanzler.<sup>145</sup> Der Bundesrat, der Bundeskanzler und die Bundesrichter werden von der vereinigten Bundesversammlung auf eine feste Amtsdauer gewählt.<sup>146</sup> Sie unterstehen dem BPG nicht.<sup>147</sup> Ein Bundesratsmitglied erhält eine jährliche Besoldung von CHF 404'791.–. Die übrigen Magistratspersonen erhalten 81.6 Prozent und die Bundesrichter erhalten 80 Prozent dieses Betrags.<sup>148</sup> Die Magistratspersonen erhalten nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Ruhegehalt in der Höhe der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson. Der Anspruch auf das volle Ruhegehalt entsteht für Mitglieder des Bundesrates nach vier, für den Bundeskanzler nach acht und für Mitglieder des Bundesgerichts nach 15 Amtsjahren<sup>149</sup> und dauert für alle ehemaligen Magistratspersonen bis zu deren Tod.<sup>150</sup>

<sup>142</sup> Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG (Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). Erreicht der Streitwert den massgebenden Betrag nach Abs. 1 nicht, so ist die Beschwerde dennoch zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, Art. 85 Abs. 2 BGG. Neben dem erforderlichen Streitwert und der Zulässigkeit nach Ausnahmekatalog müssen weitere Eintretensvoraussetzungen erfüllt sein, wie das Vorhandensein eines zulässigen Anfechtungsobjekts, einer bestimmten Vorinstanz, zulässiger Beschwerdegründe, der Beschwerdelegitimation sowie die Einhaltung von Form und Frist.

<sup>143</sup> Art. 83 lit. g BGG.

<sup>144</sup> Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121).

<sup>145</sup> Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates. Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet, Art. 179 BV.

<sup>146</sup> Art. 168 BV; für Bundesräte und den Bundeskanzler beträgt die Amtsdauer vier Jahre, für Richter des Bundesgerichts sechs Jahre, Art. 145 BV.

<sup>147</sup> Art. 2 Abs. 2 lit. a BPG.

<sup>148</sup> Art. 1 Abs. 1 und Art. 1a der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1).

<sup>149</sup> Art. 3 der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen.

<sup>150</sup> Art. 6 der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen.

## 12. PENSIONSSYSTEM IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Die öffentlich-rechtlich Angestellten des Bundes sind bei der PUBLICA (Pensionskasse des Bundes) gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod versichert.<sup>151</sup> In der Regel sind auch die öffentlich-rechtlich Angestellten von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung bei der PUBLICA versichert.<sup>152</sup>

Das ordentliche Rentenalter beträgt für Männer 65 und für Frauen 64 Jahre.<sup>153</sup> Der Anspruch auf eine Altersleistung beginnt frühestens am ersten Tag des Monats nach vollendetem 60. Altersjahr der versicherten Person mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses und spätestens am ersten Tag des Monats nach vollendetem 70. Altersjahr.<sup>154</sup> Ein Kapitalbezug an Stelle einer Rente ist möglich. Ebenfalls möglich ist ein teilweiser Kapitalbezug.<sup>155</sup> Eine generelle Höhe der Altersrente in Prozent des Lohns kann seit dem Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat nicht allgemeingültig eruiert werden.<sup>156</sup> Der Betrag der jährlichen Altersrente bestimmt sich nach dem im Zeitpunkt der Pensionierung vorhandenen Altersguthaben,<sup>157</sup> erhöht um ein Sondersparguthaben,<sup>158</sup> multipliziert mit dem für das Pensionierungsalter massgebenden Umwandlungssatz.<sup>159</sup>

## 13. SOZIALER DIALOG

Es bestehen Informations-, Konsultations- und Verhandlungspflichten der Arbeitgeber gegenüber dem Personal und dessen Organisationen.<sup>160</sup> Die Arbeitgeber informieren das Personal und seine Organisationen rechtzeitig und umfassend über alle wichtigen

<sup>151</sup> Art. 32a BPG. Dies gilt nicht für Personal der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), Art. 32a Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. d BPG. Für die Angestellten der zentralen Bundesverwaltung gilt im Verhältnis zur PUBLICA der Bundesrat als Arbeitgeber, Art. 32b Abs. 1 BPG.

<sup>152</sup> Art. 32a Abs. 2 BPG. Im Gegensatz zu Angestellten der zentralen Bundesverwaltung sind die Verwaltungseinheiten der dezentralen Verwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung gegenüber der PUBLICA selbst Arbeitgeber.

<sup>153</sup> Art. 10 Abs. 1 BPG: Das unbefristete Arbeitsverhältnis endet ohne Kündigung beim Erreichen der Altersgrenze nach Art. 21 AHVG. Die Altersgrenze ist in Art. 21 Abs. 1 AHVG geregelt.

<sup>154</sup> Art. 37 Abs. 1 des Vorsorgereglements vom 15. Juni 2007 für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund (VRAB, SR 172.220.141.1).

<sup>155</sup> Art. 40 Abs. 1–2 VRAB.

<sup>156</sup> Zum Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat vgl. z.B. die Übergangsbestimmungen in Art. 41a BPG.

<sup>157</sup> Im Sinne von Art. 36 VRAB.

<sup>158</sup> Gemäss Art. 36a VRAB.

<sup>159</sup> Art. 39 VRAB. Die Umwandlungssätze sind aus Anhang 3 der VRAB ersichtlich. Bei 60 Jahren beträgt der Umwandlungssatz 4.47%, bei 64 Jahren 5.09% für Frauen und 4.96% für Männer (Unterscheidung nach Art. 41a Abs. 2 BPG), bei 65 Jahren beträgt er 5.09% und bei 70 Jahren 6.96%.

<sup>160</sup> Portmann (Fn. 30), S. 184; Art. 33 BPG.

Personalangelegenheiten.<sup>161</sup> Im Interesse der Mitsprache und Mitwirkung der Sozialpartner in personalrelevanten Angelegenheiten, insbesondere bei Umstrukturierungen oder Reorganisationen, werden sie frühzeitig und umfassend informiert; gegebenenfalls werden mit ihnen Verhandlungen geführt.<sup>162</sup> Als vertrauensbildende Massnahme wird ein Begleitausschuss der Sozialpartner eingesetzt, der insbesondere die Praxis der Mitarbeitergespräche, Personalbeurteilungen und der Entlohnung begleitet. Er kann Verantwortliche nötigenfalls auch zu einer Anhörung einladen und Verbesserungen vorschlagen oder zur Behandlung von Einzelfällen gar einen paritätischen Ausschuss einsetzen.<sup>163</sup> Um die Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsleitungen der Verwaltungseinheiten und dem Personal zu fördern, können Personalkommissionen gebildet werden, wenn die Mehrheit der Angestellten der Verwaltungseinheit dies wünscht.<sup>164</sup> Die Personalkommissionen begutachten zuhanden der Geschäftsleitungen allgemeine Personalfragen ihrer Verwaltungseinheiten, Anregungen zu betrieblichen Vereinfachungen und Verbesserungen sowie zu baulichen Massnahmen und Anregungen zu Gesundheits- und Ausbildungsfragen.<sup>165</sup>

Die Schweizerischen Bundesbahnen sowie allfällige weitere vom Bundesrat dazu ermächtigte Arbeitgeber schliessen für ihren Bereich mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge (GAV) ab.<sup>166</sup> Muss infolge wirtschaftlicher oder betrieblicher Massnahmen grösseren Personalbeständen gekündigt werden, so erlässt der Arbeitgeber einen Sozialplan. Wo das Arbeitsverhältnis durch Gesamtarbeitsvertrag geregelt ist, legen die Vertragsparteien den Sozialplan gesamtarbeitsvertraglich fest. Können sie sich nicht einigen, so legt ein Schiedsgericht den Sozialplan fest.<sup>167</sup>

Im Gegensatz zu früher besteht heute kein allgemeines Streikverbot mehr für öffentlich-rechtlich angestellte Personen. Streik und Aussperrung sind allgemein zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Kollektive Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen. Das Gesetz kann indessen bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.<sup>168</sup> Von dieser Verfassungsermächtigung wurde im BPG Gebrauch gemacht. Soweit es für die Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und

<sup>161</sup> Art. 33 BPG.

<sup>162</sup> Art. 107 BPV.

<sup>163</sup> Art. 108 BPV; Portmann (Fn. 30), S. 184.

<sup>164</sup> Art. 109 Abs. 1 BPV.

<sup>165</sup> Art. 109 Abs. 3 BPV.

<sup>166</sup> Art. 38 Abs. 1 BPG; weiterführend L Grebski in W Portmann und F Uhlmann (Hrsg.), *Stämpfli Handkommentar zum Bundespersonalgesetz (BPG)* (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2013), Art. 38 N 1 ff. Vgl. den Text des GAV für die Schweizerischen Bundesbahnen unter [www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV\\_SBB\\_D\\_web](http://www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV_SBB_D_web) (Stand: 28. Mai 2020).

<sup>167</sup> Art. 31 Abs. 3 und 4 BPG.

<sup>168</sup> Art. 28 Abs. 2–4 BV.

Dienstleistungen erforderlich ist, kann der Bundesrat das Streikrecht für bestimmte Kategorien von Angestellten beschränken oder aufheben.<sup>169</sup> Dies hat er in der Bundespersonalverordnung (BPV) getan, indem er den Angehörigen der zivilen und militärischen Führungsstäbe der Departemente, den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und weiteren sensiblen Funktionsträgern den Streik untersagt hat.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Art. 24 Abs. 1 BPG; Art. 96 BPV.

<sup>170</sup> Art. 96 BPV.

## VERWEISE

1. Bürgi, U und G Bürgi-Schneider, *Handbuch öffentliches Personalrecht*. Zürich: Schulthess Verlag, 2017.
2. Grebski, L in Portmann, W und F Uhlmann (Hrsg.), *Stämpfli Handkommentar zum Bundespersonalgesetz (BPG)*. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2013, Art. 38.
3. Häfelin, U, G Müller und F Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Aufl., Zürich, St. Gallen: Dike, 2016.
4. Häner, I, A Lienhard, P Tschannen, F Uhlmann und S Vogel, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*. 8. Aufl., Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2014.
5. Helbling, P in Portmann W und F Uhlmann (Hrsg.), *Stämpfli Handkommentar zum Bundespersonalgesetz (BPG)*. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2013, vor Art. 1–7.
6. Portmann, W, *Zum Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes und der Bundespersonalverordnung – Darstellung einiger Schwerpunkte mit Hinweisen zur obligationenrechtlichen Regelung des Arbeitsvertrages*. ARV, 2001.
7. Portmann, W und I Wildhaber, *Schweizerisches Arbeitsrecht*. 4. Aufl., Zürich, St. Gallen: Dike, 2020.
8. Bundesamt für Statistik, Bevölkerung, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html) (Stand: 28. Mai 2020).
9. Bundeskanzlei, Der Bund kurz erklärt 2020, S. 12 f., [www.bk.admin.ch/bund-kurz-erklaert](http://www.bk.admin.ch/bund-kurz-erklaert) (Stand: 28. Mai 2020)
10. Bundesamt für Statistik, Karten, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.11407588.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.11407588.html) (Stand: 28. Mai 2020).
11. Bundesamt für Statistik, Taschenstatistik der Schweiz 2020, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/taschenstatistik-schweiz.assetdetail.11587671.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen/uebersichtsdarstellungen/taschenstatistik-schweiz.assetdetail.11587671.html) (Stand: 28. Mai 2020).
12. GAV SBB., Gesamtarbeitsvertrag 2019, [www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV\\_SBB\\_D\\_web](http://www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV_SBB_D_web) (Stand: 28. Mai 2020).

**Wolfgang Portmann**, Dr. iur., Rechtsanwalt, ist ordentlicher Professor für Privat- und Arbeitsrecht an der Universität Zürich, Mitglied des European Labour Law Network (Frankfurt) und Mitglied des Comparative Civil Service Network (Budapest). Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen mit Schwerpunkt im schweizerischen, vergleichenden, europäischen und internationalen Arbeitsrecht. Ausserdem ist er vorsitzender Herausgeber der Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung (ARV) und leitet die Ausbildung der Fachanwälte und Fachanwältinnen im Arbeitsrecht im Auftrag des Schweizerischen Anwaltsverbandes.

**Andreas Holenstein**, MLaw, ist selbständiger Rechtsanwalt in Aarau und wissenschaftlicher Assistent am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich.

Boros Anita – Hegedüs Viktor – Iván Dániel

## A FENNTARTHATÓSÁG TÁRSADALOMPOLITIKAI INDIKÁTORAI ÉS AZOK HAZAI TELJESÜLÉSE<sup>1</sup>

*Indicators of Social Policy for Sustainability and Their Fulfilment in Hungary*

**Dr. habil. Boros Anita LL.M.** egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, kutatóprofesszor, Széchenyi István Egyetem, Globalizációs Kompetencia Központ, elnök, Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület, [boros.anita@uni-nke.hu](mailto:boros.anita@uni-nke.hu)

**Hegedüs Viktor**, nemzetközi tanulmányok mesterszakos hallgató, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, [hegedus.viktor0@gmail.com](mailto:hegedus.viktor0@gmail.com)

**Dr. Iván Dániel**, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, titkár, Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület, [ivan.daniel@uni-nke.hu](mailto:ivan.daniel@uni-nke.hu)

*A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés a jelenkor egyik kiemelkedően aktuális és sokat kutatót területe. Tanulmányunk a fenntarthatóság fogalmi kereteinek vizsgálata során történeti megközelítést alkalmazva próbál rávilágítani a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés értelmezésének alakulására, valamint a két fogalom közti kapcsolatra. A fenntarthatóság fogalmi meghatározása mellett a mérésére kialakított indikátorokat, illetve indikátorkészleteket mutatjuk be, valamint azok gyakorlati alkalmazása során felmerülő kérdések kerülnek górcső alá. A tanulmány keretein belül megvizsgáljuk a fenntarthatóság társadalompolitikai területének mérésére kialakított mutatókészleteket, és bemutatjuk hazai alakulásukat és teljesülésüket.*

### KULCSSZAVAK:

fenntarthatóság, fenntartható fejlődés, társadalmi fenntarthatóság, indikátorok, fenntarthatósági indikátorok, fenntarthatóság mérése

<sup>1</sup> A tanulmány a Nemzeti Közszerológati Egyetem „Fenntartható biztonság és társadalmi környezet” című projektjében, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program keretében jött létre.

*The phenomenon of sustainability and sustainable development is one of the most current and most researched domains. In our present study a close, historic approach is applied to the conceptual framework of these two concepts and their relation. Besides presenting the evolving definition of sustainability, our work aims to examine the available indicators and set of indicators to measure general sustainability from the viewpoint of social policy; furthermore, the questions arising from their application in practice are analysed. We concluded in our paper that the concept of sustainability is well-researched and developed, in contrast, the indicators measuring it need further elaboration. Finally, the last section studies the realisation and evolution of the available social policy indicators of sustainability in Hungary.*

**KEYWORDS:**

sustainability, sustainable development, social sustainability, indicators, sustainability indicators, measuring sustainability

## 1. BEVEZETÉS

Az emberiség története óta nem, vagy nem ilyen léptékben és súlyossággal jelentkező, globális méreteket öltő éghajlati, környezeti fenyegetések megjelenése, a globális fogyasztás és a népességszám folytonos növekedése és kielégítése a gazdasági növekedésünk és a felhasználási szokásaink új alapokra helyezését követeli meg. A globális túlfogyasztás napja egyre korábbra datálódik,<sup>2</sup> Magyarországon 2018 után 2019 ismét rekordot döntött a legmelegebb év tekintetében, és az első tíz legmelegebb év közül nyolc az ezredfordulót követő évek során volt tapasztalható.<sup>3</sup> A bolygónk népességszámának folyamatos emelkedésével a világ erőforrásigénye is párhuzamosan nő, amely az életszínvonal emelésére való törekvéssel szintén egyre tovább növekvő tendenciát fog mutatni. A probléma megoldása azonban nem lehet a lakosságnövekedés vagy az életszínvonal-emelkedés tendenciájának megállítása. A megoldás sokkal inkább a jelenlegi rendszereink átalakításában rejlik; a felhasználási módjainkban tükröződnie kell a környezetünk, a társadalmunk és a gazdaságunk természetes határainak. A természeti erőforrások végelessége által szabott határok körvonalazódása kijelöli létünk és határtalanként kezelt fejlődésünk korlátait, amelyek figyelmen kívül hagyását nem tehetjük meg az elkövetkezendő nemzedék lehetőségeinek beszűkülése és az ökológiai katasztrófa elkerülése végett.

A tudományok területén belül az ökológiai rendszer által szabott korlátok és a növekedésünk végelességének figyelembevételét szem előtt tartó növekedési modellként egyre több figyelem övezi a fenntarthatósági elveket, valamint a fenntartható fejlődésként fémjelzett növekedési formát. A megjelenő ökológiai kihívások összetett jellegéből és a globális lefedettségéből és érintettségéből fakadóan nehezen lehetne ezekre egyszerű megoldást adni, azonban az életmódunk jelenlegi szintjének megtartása (valamint annak továbbemlése) érdekében új fogyasztási, termelési és döntési szokásokat szükséges elfogadni és normává alakítani, egyéni és társadalmi szinten egyaránt. Az ökológiai katasztrófa elkerülése érdekében a szakirodalom és a nemzetközi közösség által kidolgozott és kiaknázható lehetőségként a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás jelentheti a megoldást. A fenntartható fejlődés által jelzett növekedési modellnek a lényege nem csupán a hagyományos közgazdasági főáramlathoz tartozó növekedési mutatók (például GDP)<sup>4</sup> hosszú távú, töretlen növelésére összpontosul, hanem a több, egymással összefüggő társadalmi, természeti és gazdasági tényező együttes figyelembevételével történő növekedésnek a fenntartható fejlesztésére irányuló törekvéseként összegezhető.

<sup>2</sup> A globális túlfogyasztás azt az időpontot jelöli, amikor a Föld lakosai felhasználták azt a mennyiségű erőforrást, amelynek egy teljes évre kellene elegendőnek lennie ahhoz, hogy a bolygónk jelenlegi állapotában fennmaradjon. Az elmúlt években egyre korábbra tehető, tehát a Föld túlfogyasztása folyamatosan nő. 2019-ben július 29-re esett, az azt megelőző évben pedig augusztus 1-jére.

<sup>3</sup> 2019 a legmelegebb év 1901 óta Magyarországon. OMSZ, 2020. Elérhető: [www.met.hu/omsz/OMSZ\\_hirek/index.php?id=2729&hir=2019\\_a\\_legmelegebb\\_ev\\_1901\\_ota\\_Magyarorszagon](http://www.met.hu/omsz/OMSZ_hirek/index.php?id=2729&hir=2019_a_legmelegebb_ev_1901_ota_Magyarorszagon) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

<sup>4</sup> A fenntarthatóság fogalmának változása mellett a fejlődés szintén terjedelmes tudományos vita tárgyát képezi, lásd növekedésemélet és egyéb diskurzusok.

A fenntarthatósági elvek gyakorlatba ültetése érdekében szükséges a folyamatnak a közelről történő mérése és elemzése. A fenntarthatóság fogalmi témaköre mellett a folyamat mérésére alkalmas mutatók esetén ugyancsak széles körű szakirodalom áll rendelkezésre, ugyanakkor e tudományos folyamat közel sem tekinthető konszenzuálisan elfogadottnak, illetve befejezettnek.<sup>5</sup> A jelenleg elérhető mutatók, illetve mutatókészletek vizsgálata során érdemes kiemelni, hogy több esetben egyetlen indikátorban kívánják megragadni számos, sokszor rendkívül összetett folyamat és terület adatait, illetve az adatok változásait, ezáltal elérhetővé téve a szélesebb körű közönség számára a hozzáférhetőséget.<sup>6</sup> Ezek (a hagyományos fenntarthatóság fogalmának dimenziói esetén) a környezet, a gazdaság és a társadalom erőforrásait és azok alakulását kívánják bemutatni. Ilyen jellegű tudományos vállalkozásnál kulcsfontosságú a fogalmi keretek megalkotása, mivel ez befolyásolja a kapott értéket, hiszen hatással van arra, hogy maga a mérési rendszer mit és milyen jelenségeket képes kvantitatív módon mérni. Ebből kiindulva fontosnak tartjuk, hogy egy rövid kitekintés erejéig bemutassuk a fenntarthatóság fogalmi kereteit, valamint e témán belül külön kiemelten foglalkozzunk a fenntarthatóság társadalmi mutatóival és azok teljesülésével.

A politikai együttműködések terén egyre több kezdeményezés született az elmúlt évtized során, amelyek nemzetközi szinten kívánják előmozdítani a létünket fenyegető ökológiai kockázatok enyhítését célzó politikákat.<sup>7</sup> A Párizsi Megállapodás példának okáért a globális felmelegedést kívánja lassítani, illetve csökkenteni a csatlakozott országok üvegházhatású gázok (ÜHG-gázok) légkörbe juttatását. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által 2015-ben kidolgozott Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals* – SDG-célok), amelynek előzménye az ezredfordulón kialakított Milleniumi Fejlesztési Célokban (*Millennium Development Goals* – MDG) gyökerezik, mára talán az egyik legtöbbször hivatkozott nemzetközi együttműködési keretrendszer adja. A nemzetközi együttműködések egyre részletesebb kidolgozottsága és számszerű növekedésük jelzi, hogy felértékelődött a fenntartható fejlődés iránti elkötelezettség és áttérési szándék, ugyanakkor ezek az együttműködések csupán annyira lehetnek sikeresek, amennyit az egyes államok megvalósítanak belőlük. Ebből kifolyólag a nemzetállamok a fenntarthatósági elvek gyakorlatba történő átültetését hosszú távú stratégiák és célkitűzések kidolgozása mellett, a tényleges szakpolitikai cselekvések formájában valósíthatják meg. Jelen

<sup>5</sup> A fenntarthatóság fogalmi megragadása és annak lényegi tartalma kihathat a folyamat mérésére kialakított indikátorokra, illetve indikátorkészletekre. A fogalmi keretek egységességének hiánya és folyamatos alakulása a fenntarthatósági indikátorok kialakításának komplikáltságát eredményezi. Bővebben ld.: Karcagi-Kováts Andrea: *Mivel mérjük a fenntarthatóságot? – Az indikátorkészletek helyzetértékelése az EU tagállamok nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáiban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011. 21–24.

<sup>6</sup> Kárpáti Zoltán – Vári Anna – Ferencz Zoltán: Társadalmi fenntarthatósági indikátorok életciklus megközelítésben – egy kutatás tapasztalatai. *Kultúra és Közösség*, 2. (2011), 3. 15–28. 15.

<sup>7</sup> A fenntarthatósági szakpolitikák elterjedésének alakulásáról és részletességeiről bővebben l.: *Sustainable transitions: policy and practice*. EEA Report No. 9/2019. Luxembourg, European Environment Agency, 2019. Elérhető: [www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice](http://www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

tanulmánnyal e folyamatot kívánjuk segíteni, és hiszünk abban a tudományos tételben, hogy a fenntarthatósági indikátorok változásainak vizsgálata hozzájárul a fenntarthatóság elveinek gyakorlati megvalósításához.

A fenntarthatóság eszméje a pazarló fogyasztói társadalom jelenségére, a globális éghajlatváltozás egyre szélsőségesebbé válására és a mára már rendszeresen előforduló környezeti katasztrófákra, válságokra, illetve az ezek által generált összetett politikai és gazdasági krízisekre adható lehetséges megoldás. A növekvő hulladékmennyiség és fogyasztási szokásaink összessége a bolygónk által biztosított erőforrások feléléséhez vezet, amelynek megelőzésére kell törekednünk, hiszen mindannyiunk és az elkövetkezendő generációk életét egyaránt ellehetetlenítheti. A gazdasági növekedés és jólét eddigi ismereteit új összefüggésekben szükséges vizsgálni és megvalósítani, amelyek figyelembe veszik a környezetünk állapotát és az ökológiai diverzitás megőrzését.

Jelen tanulmány szerkezeti és logikai felépítése az alábbi: az első fejezetben röviden bemutatjuk a fenntarthatóság eszméjének történeti előzményét, valamint kapcsolatát a fejlődés fogalmával. Ezt követően kiterünk e jelenség mérésére elérhető és alkalmas mutatók, illetve mutatókészletek bemutatására. Legvégül pedig megvizsgáljuk ugyanezen mutatók társadalompolitikai szempontból történő alakulását, valamint azok hazai teljesülését és változásait.

### ***1.1. A fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolata, eredete és rövid története***

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés, a fenntartható növekedés számos esetben egymás szinonimájaként kezelt fogalmak. A fenntarthatóság általánosan elfogadott fogalmi keretei több tudományos fordulaton és tartalmi fejlődésen estek át. Ebből kifolyólag szükségesnek tartjuk, hogy a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi világát és fejlődését röviden összefoglaljuk, hiszen a fogalmi keretek változása erős összefüggést mutat a fenntarthatóság mérésére kialakított mutatókkal.<sup>8</sup> Rövid áttekintésünkben szeretnénk megragadni a fenntarthatóság elveinek megszületéséhez és elterjedéséhez vezető utat, valamint bemutatjuk a fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolatát.

Susan Murcott 1997-ben 57 különböző fenntarthatósági definíciót gyűjtött össze kutatásában,<sup>9</sup> amely rámutat az egységes megközelítés hiányára és sokoldalúságára. Ez azóta sem változott, sőt, a fenntarthatóság fogalmi szempontból jelentősen bővült, továbbá ugyanazon jelenség kvantitatív leírására alkalmas mutatónak (illetve mutatóinak) megalkotása sem egy lezárult tudományos folyamat. Tudományos szempontból célunk nem az egyedi fenntarthatóság fogalmi megragadása, sokkal inkább arra kívánunk rávilágítani, hogy mennyire szerteágazó gondolati elemekből áll össze maga a fenntarthatóság fogalma.

<sup>8</sup> Karcagi-Kováts i. m. (5. lj.) 25.

<sup>9</sup> Fleischer Tamás: A fenntarthatóság mérése. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014b. 25–47. 25.

Ugyanebből kifolyólag a mérése is rendkívül összetett feladat, amelyre a későbbiekben térünk ki részletesebben.

A fenntarthatóság jelenségének megszületéséig több mérőföldkőként kezelhető alkotást említhetünk. Rachel Carson *Néma tavasz* című kötete 1962-ben jelent meg, amelynek központi témája a mezőgazdaságban használt vegyi anyagok állatra és emberre egyaránt veszélyes hatásai, így felhívva a figyelmet a környezet pusztulásának folyamatára.<sup>10</sup>

Paul Ehrlick 1968-ban a *Népességrobbanás* című munkájában az emberi populáció ugrásszerű emelkedésével összefüggésben annak erőforrásigényekre gyakorolt hatásait fejtegette ki, és utalt az ezáltal előidézett környezeti problémákra.<sup>11</sup>

Ezt követően 1969-ben érkezett a legújabb környezetvédelmi kezdeményezés, amely a Föld Barátai (*Friends of Earth*) nevet kapta, és a környezet pusztulási folyamatának megállítását, a biológiai sokféleség megőrzését, valamint azon gazdasági hajtóerők megállítását tűzte ki célul, amelyek a környezeti romboláshoz vezetnek. Hasonlóan 1969-ben, az ENSZ akkori főtitkára, U Thant emelte fel hangját a nemzetközi közösséget figyelmeztetve, hogy az emberiség a környezeti katasztrófa jelenségével néz szembe, amennyiben nem változnak jelentősen az addigi környezeti folyamatok.<sup>12</sup> Mindezen előzmények erőteljesen hozzájárultak és megalapozták az ENSZ által megrendezett környezeti konferencia későbbi alakulását, amelynek eredményeképpen megszületett a *Közös jövőnk* című jelentés.

A fenntarthatóság gyakorlati kérdései már az ókori Egyiptom, Mezopotámia életében is megjelentek, valamint olyan korabeli tudósok figyelmét keltette fel, mint Platón, Sztrabón vagy Columella.<sup>13</sup> Már ekkor nemcsak felismerték az ember akkori gazdasági tevékenységeinek káros következményeit és azok jövőbeni kockázatait, hanem megállapították, hogy kellő gyakorlatok követése szükséges a Föld „fiatalságának örök megőrzéséhez”. Maga a fenntarthatóság terminusa először Hans Carl von Carlovitz *Sylvicultura Oeconomica* munkájában jelent meg, az erdők erőforrásainak fenntartható felhasználásának tekintetében.<sup>14</sup> Az Egyesült Királyságban William Stanley Jevons, míg Németországban Rudolf Clausius már 1866-ban figyelmeztet arra, hogy erőforrásaink végesek, és kimerüléssel fenyegetnek.<sup>15</sup> A történeti részt idézve érdekességként kiemeljük Alfred Russel Wallace

<sup>10</sup> Részletesebben l.: Rachel Carson: *Silent Spring*. Houghton Mifflin, 1962.

<sup>11</sup> Részletesebben l.: Paul R. Ehrlick: *The Population Bomb*. New York, Sierra Club/Ballantine Books, 1968.

<sup>12</sup> Mészáros Dóra: *A mezőgazdaság fenntarthatóságát értékelő módszer fejlesztése*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2017. 7.

<sup>13</sup> Jacobus A. Du Pisani: Sustainable Development – Historical Roots of the Concept. *Environmental Sciences*, 3. (2006), 2. 83–96. 85.

<sup>14</sup> Markó Lilla: Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? – A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei. In Nyirkos Tamás (szerk.): *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület, 2017. 9–10. 9. Elérhető: [https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online\\_v2.pdf](https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.); részletesebben l.: Thomas R. Malthus: *Essay on the Principle of Population*. London, Electronic Scholarly Publishing Project, 1998 [1798].

<sup>15</sup> Du Pisani i. m. (13. l.) 86.; részletesebben l.: Jevons, William S.: *The Coal Question: An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines*. London, Macmillan, 1865.

1898-as művét, mivel jórészt az általa megfogalmazott kérdéskörök alkotják a későbbi, 20. század derekától kezdődő fenntarthatóság tudományos diskurzusainak fő áramlatait.<sup>16</sup>

E sarokpontok eszmetörténeti szempontból kiemelendők, hiszen egyre inkább előtérbe került azon felfogás, hogy a határtalanként kezelt és töretlen növekedésünk igen is véges természeti korlátokkal rendelkezik. A fenntarthatóság fogalmi kereteinek kialakulása elméletben éppen ezt kívánja megragadni, tudniillik, hogy a gazdasági teljesítménynek külső feltételei is vannak. A környezeti kérdések tekintetében azonban a szélesebb közönség számára az 1970-es évek hozta el a fordulópontot, ugyanis az ENSZ emberi környezeti konferenciája, valamint a Római Klub támogatásával megjelent tanulmánynak köszönhetően ismerhettük meg a fenntartható fejlődés fogalmát először.<sup>17</sup> Ezt felhasználva, valamint e tudományos alapra támaszkodva fejlődött tovább a későbbiekben a fenntarthatóság.

A ma széles körben ismert fenntartható fejlődés fogalmi gyökerei az 1987-ben felállított ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának, ismertebb és rövidebb nevén a Brundtland-bizottság által készített *Közös jövőnk* címmel ellátott jelentéséből eredeztethető. A nemzetközi átvétel, illetve a fenntartható fejlődés talán legtöbbet idézett fogalma ide vezethető vissza. A Brundtland-jelentés alapján a fenntartható fejlődés a következőt takarja: „A fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.”<sup>18</sup> Az ez előtt megjelenő fogalmakhoz képest e jelentés az intragenerációs fogalommal egészítette ki a fenntarthatóság elméletét. E forrás alapján emellett tehát egy olyan alternatívát kíván nyújtani a növekedési modellek között, amely figyelembe veszi a növekedés elengedhetetlen forrásait. A Brundtland-jelentésben foglaltak népszerűsége és széles körű átvétele elsősorban annak tág és laza fogalmazásában található, amivel egyúttal számos kritikát is vont maga után. A szakirodalmi áttekintés során meglehetősen vegyes véleményeket találunk a jelentésben foglaltak értékelését tekintve. Az általános, széles körű átvételét épp a laza megfogalmazásának és tág, politikailag is széles körben értelmezhetőségének köszönheti. A Brundtland-bizottság magyar akadémikusa, Láng István is kiemeli, hogy ez a megfogalmazás elsősorban politikai tartalmú.<sup>19</sup>

A Brundtland-jelentés a fenntarthatóságnak a hagyományos megközelítését három dimenzió alapján értelmezi: a gazdaság, a társadalom és a környezet. A fenntarthatóság elméleti megközelítésében e három tényező egyenlő módon történő érvényesülése és védelme szükséges az elv alapvető célkitűzésének megvalósulása érdekében. A fenntarthatóság tehát nem csupán gazdasági növekedést kíván elérni, hanem oly módon teszi ezt, hogy a humán és környezeti források végességének figyelembevételével és azok felélésmentes felhasználásával történjen mindez.

<sup>16</sup> Markó i. m. (14. lj.) 9.

<sup>17</sup> Részletesebben l.: Meadows et al. 1972; Danny Stofleth: *A short history of sustainable development*. Rethinking Prosperity Blog, 2017. 02. 23. Elérhető: <http://rethinkingprosperity.org/a-short-history-of-sustainable-development/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)

<sup>18</sup> Persányi Miklós (szerk.): *Közös jövőnk*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1988. 68.

<sup>19</sup> Karcagi-Kováts i. m. (5. lj.) 31.

A Brundtland-jelentést követően 1992-ben került megrendezésre Rio de Janeiróban a Környezet és Fejlődés Konferenciája, majd 1997-ben Kyotóban erősítették meg a fenntartható fejlődés elveit. A ma talán legszélesebb körben ismert ENSZ SDG fejlődési célok előzményeként az ezredfordulón határoztak a Milleniumi Fejlődési Célok (MDG-célok) megalkotásáról, amely 2000 és 2015 között vizsgálta a fenntarthatóság számos területét és jelentős lépésként értelmezhető a fenntartható fejlődés elemzése szempontjából.<sup>20</sup> Az MDG-célok korszerűségének végével újabb módszert dolgoztak ki, amelynek keretében az előbbiekhöz képest 17 fő célt és 169 részcélt fogalmaztak meg, megközelítőleg 230 indikátorral. Jelenleg ez a nemzetközi kezdeményezés adja a fenntartható fejlődésre való törekvésnek a legszélesebb lefedését.

A szakirodalmi szerzők vizsgálatokor azonban megjelenik a fenntartható fejlődés (*sustainable development*) mellett a fenntarthatóság (*sustainability*), illetve néhol a fenntartható fejlesztés fogalma (angol fordításban szintén „*sustainable development*”), miközben több szerző sem használja következetesen e fogalmakat, mivel nem a lényegi tartalmát alkalmazzák. A nemzetközileg elterjedt „*sustainable development*” sokkal inkább fenntartható fejlesztésként fordítható, a szakirodalom azonban ezt nagyon kevés alkalommal használja következetesen.<sup>21</sup> A terminológiai meghatározás így tehát az egész fenntarthatóságról alkotott diskurzusnak fontos eleme, azonban ennek meghatározása sem egyszerű önmagában. A fenntarthatósági indikátorok esetén a későbbiekben láthatjuk, hogy számtalan típusú indikátort dolgoztak ki, amelyek a fenntarthatóságnak bizonyos oldalára koncentrálnak.

## **1.2. A hazai fenntarthatósági törekvések és annak keretei, valamint a fenntarthatóság dimenziói**

A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 elfogadása után Magyarországon létrejött egy koordinációs mechanizmus a szaktárcák között a hazai végrehajtás koordinációjáért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) vezetésével. Az Agenda 2030 hazai végrehajtásának első fázisában a koordináció a már működő NEFE Tárcaközi Koordinációs Bizottságon keresztül valósult meg. 2017-ben a KKM egy új tanácsadó platformot hozott létre az Agenda 2030 végrehajtásában érdekelt felek bevonásával, amely nagymértékben előmozdította mind a szakpolitikák fenntartható fejlődési célú koherenciájának megvalósulását, mind pedig az Agenda 2030 hazai végrehajtását.<sup>22</sup> A platform

<sup>20</sup> Stachó Krisztina: Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló ENSZ-programja. In Nyirkos Tamás (szerk.): *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhatalú Egyesület, 2017. 9–10. 12. Elérhető: [https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online\\_v2.pdf](https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)

<sup>21</sup> A fenntartható fejlesztés arra utal, hogy tudatos, célszerű emberi tevékenység eredményeként szándékolt következménye a fenntarthatóság alatt értett rendszer felé való közeledés.

<sup>22</sup> A hazai fenntarthatósági indikátorok összevetése során kivehető, hogy a magyar indikátorok keretrendszere a régió belüli és európai uniós összevetést tekintve is önálló, külön rendszert alkot, valamint a leg-

a kormányzati szereplőkön kívül magában foglalta a Központi Statisztikai Hivatalt (KSH), valamint a civil szervezetek, a tudományos és a privát szektor képviselőit. Az utókövetés és felülvizsgálat tekintetében a KSH proaktívan részt vesz a Fenntartható Fejlődési Célok nemzeti és globális szintű megvalósításának elősegítésében.

Az EU szintén elkötelezte magát az Agenda 2030 megvalósításában. 2017 júniusában az Általános Ügyek Tanácsán az Agenda 2030 végrehajtására vonatkozó európai uniós tanácsi következtetéseket elfogadták, amelynek eredményeként felállították az Agenda 2030 végrehajtásával foglalkozó új tanácsi munkacsoportot, az Agenda 2030 munkacsoportot, valamint egy, az érdekelt feleket tömörítő platformot, a *Multistakeholder Platformot*. Ez utóbbi ajánlásokat fogalmaz meg az uniós szintű végrehajtás terén.

A fenntartható fejlődés magyarországi keretrendszerének alapjául a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) által kidolgozott és 2013-ban az Országgyűlés által is elfogadott NFFK szolgál.<sup>23</sup> E dokumentum a fenntarthatóság hárompilléres megközelítését kibővítve, négy külön területre osztva közelíti meg a fenntartható fejlődést, amelyek feltétlenül szükségesek „minden nemzedék anyagi, szellemi és lelki jólétének elősegítéséhez”;<sup>24</sup> az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrást jelöli meg.<sup>25</sup> Az NFFK esetén érdemes kiemelni, hogy bár időben megelőzte a korábban említett SDG-célok megalkotását, tudományos szempontból azonban számos kapcsolódás található, és közel sem tekinthető az ENSZ által kiadott új 2015–2030-as időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési céloktól idegennek. A keretstratégia a Brundtland-bizottság által használt fenntartható fejlődési fogalmát tágabban és lazábban értelmezi, ezzel azonban nem elhagyva az eredeti jelentését és célját. A keretstratégia a fenntarthatóság értelmezését ekképp ragadja meg: „Az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat.”<sup>26</sup> A fenntartható fejlődés esetén pedig így fogalmaz: „Az ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartó-képessége szabta határokon belül maradnak, és a gyara-pítható, fejleszthető emberi társadalmi és gazdasági erőforrások terén gondoskodunk ezek megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának a fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról.”<sup>27</sup> A keretstratégiáról így elmondható, jelentős kibővítésen esett át a fenntarthatóság brundtlandi értelmezéséhez viszonyítva.

nagyobb hasonlóságot mutatja az európai uniós fenntartható fejlődési céljaival. Bővebben l.: Kozma, Dorottya Edina: Comparative analysis of the sustainable development strategies and indicators of the V4. *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 11. (2019), 2. 101–120.

<sup>23</sup> A továbbiakban NFFK, illetve keretstratégia alatt ugyanezen dokumentumot értjük.

<sup>24</sup> Bartus Gábor (szerk.): *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkára, 2013b. 21.

<sup>25</sup> Uo. 21–25.

<sup>26</sup> Uo. 6.

<sup>27</sup> Uo. 9.

A keretstratégia által kitűzött célok elérése és elemzése érdekében a KSH 2007 óta két-évente kiadja a fenntartható fejlődés indikátorainak teljesülését és változásának, alakulásának értékelését bemutató anyagot, amely tudományos szempontból az európai uniós iránymutatásokon alapul.<sup>28</sup> Ezen elemzések a fenntarthatósági megközelítések közül illeszkednek az NFFK által vázolt szerkezetre, és ugyanazon négy dimenzió alapján dolgozzák ki azokat, vizsgálván a fenntartható fejlődés szempontjából releváns mutatók alakulását. Ez jelentős visszajelzésként és forrásként szolgál, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács által készített kutatások szerint szakmai szempontból igen részletesnek és versenyképesnek mondhatók nemzetközi összehasonlításban is, a megalkotásuk korai mivolta ellenére.<sup>29</sup>

A fenntarthatóságnak a hazai keretei mellett érdemes kitérni a terület különböző dimenzióira, értve ez alatt a fenntarthatósági elméletek megközelítéseit is. Az előbbiek során már említett hagyományos fenntarthatósági modell megközelítése leginkább az úgynevezett háromdimenziós vagy pilléres modellként ismeretes. Ez a Brundtland-bizottság által felállított fenntarthatósági meghatározásból eredeztethető, azonban számos tudományos kritika is érte ugyanezen felfogást. Több szerző kritikájának a középpontjában az áll, hogy a fenntarthatóság e három dimenziójára történő összpontosulást úgy értelmezi, hogy azok mind egyenlő, egyenrangú szerepet töltenek be. Ahogy Karcagi-Kováts is kiemeli, „a globális ökológiai válság csak a gazdaság és a társadalom, azaz a fenntarthatóságot veszélyeztető termelési minták és az életmód (illetve ennek fontos gazdasági eleme, a fogyasztási minták) radikális megváltoztatásával hárítható el, akkor a fenntarthatóság három dimenziójának összefüggését helyesen használjuk”.<sup>30</sup> A kritikát azonban ott találja a háromdimenziós felfogásban a szerző, hogy több politikai indíttatású programban és a témához kapcsolható stratégiában a rövid és középtávú gazdasági és társadalmi kihívásokat az ökológiai és környezeti hosszú távú kihívásaival azonosként tünteti fel. Ennek következményeként olyan témakörök is bekerülhetnek a vizsgálódás tárgyába, amelyeknek a valódi fenntarthatóság szempontjából semmiféle kapcsolódási pontjuk nincs.<sup>31</sup>

A fenntarthatóság háromdimenziós felfogása és a Brundtland-bizottság által megalkotott széles körű definíció mellett megjelenik a tőkeelméleti fenntartható fejlődési elméleti iskola is, amely széles körű nemzetközi irodalommal bír,<sup>32</sup> és számos magyar kutató

<sup>28</sup> A módszertanról részletesebben l.: *Getting Messages across Using Indicators – A Handbook Based on Experiences from Assessing Sustainable Development Indicators*. Luxembourg, Eurostat, Publication Office of the European Union, 2014.

<sup>29</sup> Keller Tamás: *Javaslat a fenntartható fejlődés társadalmi indikátorainak mérésére*. Műhelytanulmányok – No. 13. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2012. 8., 20.

<sup>30</sup> Karcagi-Kováts i. m. (5. lj.) 36.

<sup>31</sup> Uo. 36.

<sup>32</sup> Részletesebben l.: Pearce, David W. – R. Kerry Turner: *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1990.; Robert U. Ayres: *On the Practical Limits to Substitution*. *Ecological Economics*, 61. (2007), 1. 115–128.; *Measuring Sustainable Development*. New York and Geneva, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, 2009.

is foglalkozott vele.<sup>33</sup> E felfogás a közgazdasági fejlődélméletet veszi alapul, és annak analógiáját alkalmazza. A közgazdasági alapfelvetés, amely a fejlődés alapjaként a tőkét tekinti, a fenntartható fejlődés esetén is hasonlóképpen a tőkét teszi a középpontba, az úgynevezett teljes tőkét. Ez tulajdonképpen a tőke fogalmának a kiterjesztése oly módon, hogy az immáron az emberi tőkét vagy másként a humán tőkét (az emberi tudást, a tapasztalatokat és szerzett képességeket) is magában foglalja.<sup>34</sup>

E teóriából emelkedett ki a fenntarthatóság két további iskolája az 1990-es években, a gyenge és az erős fenntartható fejlődési kritérium, amelyek szorosan kapcsolódnak a háromdimenziós elképzeléshez. A gyenge fenntarthatósági kritérium jelentése abban lakozik, hogy a három dimenziót (környezet, társadalom és gazdaság) egymással egyenértékűnek kezeli, valamint arra koncentrál, hogy e három tőkéjének ne csökkenjen az összege a fejlesztések során. Ebből az elméleti iskolából adódik, hogy a három terület gyakorlatilag egymás helyettesítőjeként is működhet, így tehát amennyiben az egyik pilléren csökkentést tapasztalunk, az elmélet hívei szerint elképzelhető, hogy a másik pilléren elért többletnövekedéssel egyensúlyban tartható az érték. Természetesen ebből fakadóan ennek az elméletnek a hiányosságai egyértelműek, hiszen az egyes pillérek képtelenek egy másik területnek a helyettesítésére. Ebből a kritikai elképzelésből eredeztethető az úgynevezett erős fenntarthatósági kritérium. Ezen elméleti iskola képviselőjeként Herman Daly úgy véli, vannak bizonyos környezeti korlátok, amelyeket önmagukban be kell tartani, miközben a környezetre nem közvetlenül, hanem annak alrendszeire vagyunk képesek hatást gyakorolni a gazdasági és a társadalmi folyamatokon keresztül.<sup>35</sup>

## 2. A FENNTARTHATÓSÁGI INDIKÁTOROK BEMUTATÁSA

A fentiekben ismertettük a fenntarthatóság konceptusa alakulásának rövid történetét és annak magyarországi kereteit és dimenzióit. Jelen tanulmány homlokterében a fenntarthatóság társadalmi oldala áll, amelynek keretében részletesebben foglalkozunk e terület mérésére alkalmas indikátorok és azok típusainak bemutatásával. Tekintettel arra, hogy ezeknek az indikátoroknak a magyarországi teljesülését kívánjuk ismertetni, így túlnyomó részt magyarországi adatokat bemutató forrásokra koncentrálunk.

A fenntarthatóság mérése érdekében kulcsfontosságú a helyes mutatók, illetve mutatórendszerek alkalmazása és vizsgálata. Az általánosan elfogadott közgazdasági alapvetések és mutatók hatékonyságának és célszerűségének megkérdőjelezése már az előző évszázad során kialakított, mára talán a legnépszerűbb piaci termelést mérő GDP-mutatónál

<sup>33</sup> Részletesebben l.: Szlávik János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.; Kerekes Sándor: *A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése*. In Bulla Miklós – Tamás Pál (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon – Jövőképek és forgatókönyvek*. Budapest, Új Mandátum, 2006. 196–211.

<sup>34</sup> Karcagi-Kováts i. m. (5. lj.) 38.

<sup>35</sup> Fleischer Tamás: *A fenntarthatóság fogalmáról*. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014a. 9–24. 18–20.

felmerült. A GDP és a gazdasági növekedés mára már talán az egyik legtöbbet hangoztatott területté vált, ez azonban számos kritikát is hordozott magában, mivel nemcsak a fentiekben bemutatott környezeti mozgalmak hatására kerültek középpontba a növekedés korlátai, hanem egyre inkább felvetődött a kérdés, hogy valóban e módon a legjobb mérni a növekedésünket.<sup>36</sup> Az Amerikai Egyesült Államok története során a Hoover-adminisztrációhoz köthetjük a mai értelemben használatos GDP megalkotását, miután egy kormányzati és magánszakértőkből álló csoportot kongresszusi meghallgatásra hívtak, és alapvető gazdasági kérdésekre kívántak választ kapni a kérdezők. A meghallgatás nem zárult sikeresen, mivel a meghívottak nem találtak elegendő rendelkezésre álló, gazdasági méréshez alkalmas adatot a válaszadáshoz. Ezt követően 1932-ben kérte fel a Hoover-adminisztráció az akkori Kereskedelmi Minisztériumot azzal a céllal, hogy alkossa meg a nemzeti elszámolások egységes rendszerét. Simon Kuznets volt végül az, akinek a nevéhez köthető a mai GDP megalkotása. Miközben a mutató megszületését követően széleskörűen elterjedt, és máig használt mutatóról beszélünk, már a megalkotását követően aggályok merültek fel a felhasználhatóságát illetően. Maga Kuznets fogalmaz úgy saját munkájában,<sup>37</sup> hogy „figyelemmel kell lenni a növekedés mennyisége és mineműsége közötti megkülönböztetésre, a költségek és a hozamok közöttire, a rövid és hosszú távú megfontolásokra”.<sup>38</sup> Ez tehát elindított egy elméleti kérdést, miszerint a meglévő, széles körben használt gazdasági mutatóink nem képesek teljes mértékben visszaadni azt, ami a valódi fejlődésünk és növekedésünk fenntartásához elengedhetetlen. A különböző fenntarthatósági elméletek éppen ezt kívánják megragadni, hogy a minket körülvevő ökológiai rendszer összefüggésében és végességét figyelembe véve vizsgálja a növekedésünket. A növekedés és fejlődés valódi mivoltával, valamint azzal, hogy a társadalom szempontjából hogyan lennének képesek jobban mérni e folyamatokat, számos tudományos diskurzus foglalkozik. Az egyik kiemelkedő jelentőségű épp a 2008–2009-es globális pénzügyi válság idején Nicholas Sarkozy által felállított bizottság. E kezdeményezésben nemzetközileg elismert közgazdászok részvételével létrejött az ún. Stiglitz–Sen–Fitoussi-jelentés,<sup>39</sup> amelyben a korábban felvetett GDP-vel szemben támasztott kérdéseket vizsgálták, és próbáltak kidolgozni egy olyan rendszert, amely jobban képes a jólétnek és a társadalmi előrehaladásnak a mérését megragadni, miközben a környezeti terheléseket is beemeli a rendszerbe. A bizottság a pénzügyi válság közepén részletekbe menően vizsgálta annak kérdését, hogy milyen pótlólagos adatok, mutatók szükségesek a jelenleg ismeretes GDP kiegészítéséhez. A fenntarthatóság és a környezet kérdései szintén fontos szerepet kaptak a felvetésükben, amelynek végességét és változásait indokoltak tartották beemelni az újonnan kialakított mutatók közé.

<sup>36</sup> A GDP-mutató esetén fontosnak tartjuk kiemelni, hogy célja szerint csak a gazdasági tevékenység pénzben mérésére koncentrál, így nem lehet rajta számon kérni a környezeti és társadalmi összefüggések kimutathatóságát. Vizsgálódási területünk szempontjából a fenntarthatóság oldaláról kívánjuk kiemelni a GDP korlátait.

<sup>37</sup> Részletesebben l.: Simon Kuznets: *How to Judge Quality*. Washington, D.C.: The New Republic, 1962.

<sup>38</sup> Szigeti Cecília: Az ökolábnym és egyéb fenntarthatósági indikátorok mérési tartományának értelmezése. *Journal of Central European Green Innovation*, 3. (2015), 1. 49–68. 51.

<sup>39</sup> Részletesebben l.: Joseph Stiglitz – Amartya Sen – Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

A kérdés aktualitásáról megosztó véleményeket találni, hiszen problematikus a meglévő mutatók helyettesíthetősége. A fenntarthatósági elveket követők és kutatók többsége úgy véli, a fenntarthatóságot jobban megragadó indikátorkészlettel lehetne e kérdést feloldani. A fenntarthatóságot övező tudományos diskurzus elméleti megközelítése mellett az indikátorokat övezi talán a legnagyobb figyelem.<sup>40</sup> A fenntarthatóság fogalmi kereteivel – ahogy a korábbiakban csak részletében mutattunk rá – valójában jelentős szakirodalmi bázis foglalkozik. Ugyanakkor az indikátorokat vizsgálva megjegyzendő, hogy a fenntarthatóság mérésének tisztázása jelenleg is e terület tudományos érdeklődésének középpontjában áll. Valójában a kérdés az, amit 2008-ban a Stiglitz–Sen–Fitoussi-féle jelentés is központi problémaként vizsgált, miszerint mivel és hogyan tudnánk felcserélni a meglévő mutatóinkat a társadalmi fejlődés jobb mérése érdekében (esetünkben ez a fenntarthatóság kapcsán vizsgálandó). A helyes indikátor(ok) felkutatása érdekében röviden térjünk ki a már meglévőkre, és vizsgáljuk meg azok relevanciáját.

Az indikátorok konceptusának tartalma kapcsán Havasi Éva találóan ekképpen fogalmaz: *„Ha arra lennénk kíváncsiak, hogy fúj-e a szél vagy sem, akkor a fű, vagy a fa »hajladozása«, operacionalizálva: dőlésszögének megváltozása, megfelelő indikátornak bizonyulna. Ráadásul a szél a maga valójában láthatatlan, megfoghatatlan, de a fűszálon keresztül megragadhatóvá válik. Az indikátorok szerepe is hasonló a statisztikában. Természetesen egy elhajló fűszál, vagy fa koronájának hajladozása érdeklődéstől függően sokféle jelentéstartalmat hordozhat. Van, akinek azt jelenti, hogy sapkát kell vennie, ha kimegy az utcára, másoknak azt, hogy be kell hozniuk a virágokat a teraszról, mert az erős szélről elpusztulnak a friss hajtások. Az indikátorok jelentése attól függ, hogy kik vagyunk, és mit akarunk.”*<sup>41</sup> Az indikátorok tehát rendkívül jól képesek jelezni számunkra a változás mértékét, illetve irányát, feltéve – és ez az egyik kulcsfontosságú elemünk a vizsgálódáskor – ha tudjuk, hogy mit szeretnénk mérni és hogyan. A szerző egy egyszerű példán keresztül szemléletesen bemutatta, hogy gyakorlatilag ugyanígy mérhetjük a különböző társadalmi, gazdasági vagy akár környezeti, komplex rendszereknek a rendszerszintű összefüggéseit is.

Az indikátoroknak tehát kulcsfontosságú szerepük van abban, hogy a statisztikai adatokként megjelenő információmennyiségben eligazodhassunk, valamint egy adott jelenlétre vonatkozóan egyszerűsíteni legyünk képesek rendkívül összetett jelenségeket

<sup>40</sup> A fenntarthatósági indikátorok elméleti hátteréről bővebben l.: Sepehr Hendiani – Morteza Bagherpour: Development of Sustainability Index Using Z-Numbers: A New Possibilistic Hierarchical Model in the Context of Z-information. *Environment, Development and Sustainability*, 22. (2020), 7. 6077–6109.; Simon Bell – Stephen Morse: Sustainability Indicators Past and Present: What Next? *Sustainability*, 10, (2018), 5. 1688.; Nolam Lior – Mirjana Radovanović – Sanja Filipović: Comparing Sustainable Development Measurement Based on Different Priorities: Sustainable Development Goals, Economics, and Humal Well-Being – Southeast Europe Case. *Sustainability Science*, 13. (2018), 4. 973–1000.; Catagay Tasdemir – Rado Gazo – Henry J. Queda: Sustainability Benchmarking Tool (SBT): Theoretical and Conceptual Model Proposition of a Composite Framework. *Environment, Development and Sustainability*, 22. (2020), 7. 6755–6797.; Maria Kravchenko – Daniela C. A. Pigosso – Tim C. McAloone: A Procedure to Support Systematic Selection of Leading Indicators for Sustainability Performance Measurement of Circular Economy Initiatives. *Sustainability*, 12. (2020), 3. 951.

<sup>41</sup> Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. (2007), 8. 677–689. 678.

és folyamatokat. A fenntarthatóság mérésekor kiemelkedő szerepük van az előbbiekből kifolyólag a folyamat mérésére alkalmas mutatóknak. Az indikátorok vizsgálata tehát egy adott társadalmi, gazdasági vagy környezeti rendszer változását is jól mérheti. Fontos azonban a téma vizsgálatok első körben kitérni arra, hogy miként alkotjuk meg azokat a fogalmakat, amelyeket vizsgálni kívánunk. A fenntarthatóság különböző oldalait bemutató indikátorok vizsgálata során lényeges kiemelnünk e ponton Karcagi-Kováts<sup>42</sup> és Bartus<sup>43</sup> megállapításait, miszerint szoros kapcsolat van a fenntarthatóság fogalma és annak mérésére kialakított indikátorok között. E tudományos feltevést látjuk érvényesülni számos fenntarthatósági mutató esetén, mivel azok felhasználási célja meghatározza azt, miként alakítjuk ki e fogalmakat, milyen változásokat képesek azok kimutatni.

A fenntarthatósági indikátorok bemutatása előtt fontosnak tartjuk röviden kitérni az általánosságban vett indikátorok osztályozására és különböző felosztásaikra, a teljesebb kép érdekében. Ahogyan azt Havasi is bemutatja a tanulmányában,<sup>44</sup> az indikátorok összetettsége alapján lehetnek egyszerű vagy összetett indikátorok. Az egyszerű indikátorok közé tartozik például a szegénységi ráta, miközben az összetett mutatók közé sorolhatjuk a GDP-mutatót. Az összetett indikátorok között emellett elkülöníthetünk aggregált (összegző), illetve összetett (kompozit) vagy integrált indikátorokat. Az összetett indikátorok esetén kiemelnénk az úgynevezett bontott indikátort (*decoupling*), amelynek lényege a megbontásban, illetve „szétszedésben” található. Ezzel – Havasi példája alapján – jól tudunk mérni olyan területeken, ahol például gazdasági növekedést akarunk elérni, miközben csökkenteni akarjuk az energiafogyasztást. Egy másik nagyon fontos megközelítése az indikátoroknak az úgynevezett rendszerbe foglalt indikátorok. Ezen belül tematikus, vezető- vagy kulcsindikátorokat különíthetünk el. Mivel a legfontosabb indikátorok nem önmagukban állnak, így ahogy a korábbiakban is utaltunk már rá, fontos őket rendszer összefüggéseiben vizsgálni, ezt teszik lehetővé az utóbb felsorolt indikátortípusok. Területi érvényességüket tekintve továbbá vizsgálhatnak területi, regionális adatokat vagy nemzeti területet, illetve nemzetközi szintű adatokat is.

Az indikátoroknak mindemellett számos egyéb feloszthatósági és mérhetőségi bontása különböztethető meg, azonban a terjedelmi korlátok következtében jelen tanulmányunkban sokkal inkább a fenntarthatósági indikátorokra koncentrálnunk, amelyeket a következőkben foglalnunk össze.

### 2.1. Összetett mutatók a GDP kiegészítésére

A fentiekben bemutatott GDP-mutatószámnak a korlátait kiküszöbölni kívánó törekvések során merültek fel olyan mutatók, amelyekkel a meglévő mutatóink kibővítését tudnánk

<sup>42</sup> Karcagi-Kováts i. m. (5. lj.) 183.

<sup>43</sup> Bartus Gábor: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 95. (2013a), 8–9. 842–869. 857.

<sup>44</sup> Havasi i. m. (41. lj.) 683–686.

elérni és így bevonni a vizsgálódásba olyan területeket, amelyek kiemelt fontosságúak. Összefoglalóan összegezhethetjük e mutatókat úgy, hogy a gyakorlatban kívánjuk megragadni a GDP háttérintézményét felhasználva egyéb, külsőnek nevezhető nem-piaci tényező(ke)t. E folyamatnak a lényege abban keresendő, hogy megpróbálja internalizálni a különböző külső tényezőket a gazdasági dimenzió terén.<sup>45</sup> Erre születtek meg az úgynevezett összetett mutatók, amelyeket a következőkben röviden ismertetünk.

Az egyik legelső GDP-kiegészítésre szolgáló mutató a *Measure of Economic Welfare* (MEW) index megalkotása volt. A MEW a GDP által a piaci termelésre fókuszáló mutatóhoz kívánja adni a jólét mérését, amelyet a szabadidő értéke mellett a nem-fizetett tevékenységek beemelésével kívánja megragadni, levonva belőle a létrejött környezeti károk értékét. Mindezen törekvések célja az volt, hogy a jólétet a GDP-nél jobban ki tudják mutatni és mérni, azonban a legnagyobb hiányossága továbbra is az, hogy pénzben kifejezhető értékekre fókuszál.<sup>46</sup>

1989-ben azonban egy újabb mutatóval állt elő Daly és Cobb.<sup>47</sup> Megalkották az *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW-) indexet, amely szintén a jólét mérését kívánta megragadni, azonban akképpen dolgozták ki, hogy bizonyos tételeket, amelyek nem szolgálják a jólétet, le kell vonni a mutató végösszegéből.

A fenntarthatósághoz köthető indikátorok vizsgálatakor kiemelhetjük továbbá a valódi fejlődést (*Genuine Progress Indicator* – GPI), a tényleges megtakarítás (*Genuine Saving/ Adjusted Net Saving* – GS), valamint a jó élet (*Well-being Index* – WI) mutatóját. Ezen indexek szintén a GDP kiegészítésére vagy továbbfejlesztésére koncentrálnak. Bartus tanulmányában<sup>48</sup> a GDP-t helyettesítő, valamint kiegészítő mutatók esetén külön kiemeli a tucatnyi lehetséges index közül a tényleges megtakarítás indexét, amely a közgazdasági értelemben vett fenntarthatóság szempontjából a legjobban közelíti meg a fenntarthatóság elvét. Az egyes indexek közötti helyettesíthetőségre mutat rá az, hogy amennyiben egy országot vagy társadalmat vizsgálunk – attól függően melyik mutatóval vizsgáljuk –, lehetséges, hogy míg egyik tekintetében nagyon jól teljesít a fenntarthatóság szempontjából, egy másik esetén viszont akár a legrosszabban, teljesen fenntarthatatlanul teljesít.<sup>49</sup>

## 2.2. Sokdimenziós fenntarthatósági mutatók

Az összetett mutatók mellett egy másik nagy kategóriát képeznek a sokdimenziós fenntarthatósági mutatók. Ezen elképzelések a tudományos viták központi elemét képezik, hiszen ezek – a korábban említett indexekkel ellentétben – nem a kiegészítést, hanem a hagyományosan használt mutatóink helyettesítését kívánják elérni.

<sup>45</sup> Fleischer (2014b) i. m. (9. lj.) 28.

<sup>46</sup> Uo. 27.

<sup>47</sup> Részletesebben l.: Herman E. Daly – John Cobb: *For the Common Good*. Boston, Beacon Press, 1989.

<sup>48</sup> Bartus (2013a) i. m. (43. lj.) 849–850.

<sup>49</sup> Uo. 850.

Az egyik első ilyen kezdeményezés, amelyet a mai napig jelentős figyelmet övez, az ENSZ keretein belül született meg 1990-ben, Mahbub ul Haq és Amartya Sen munkája alapján. Az általuk létrehozott humán fejlesztési index (*Human Development Indicator* – HDI) az egészségi állapot, iskolázottság és a gazdagság ötvözeteként vizsgálja és méri a fejlettséget, miközben a környezeti összefüggéseket nem emeli be a vizsgáladási körébe. A HDI alakulását a mai napig az ENSZ minden évben kiadott jelentéseiben vizsgálja.<sup>50</sup>

A GDP helyettesítésére dolgozták ki a Yale és Columbia Egyetem kutatói az Európai Unió (EU) szakértőivel együttműködésben a Környezeti Teljesítmény Indexet (*Environmental Performance Index* – EPI), amely korábban a Környezetvédelmi Fenntarthatósági Indexként (*Environmental Sustainability Index* – ESI) volt ismeretes. E mutató a környezetvédelmet, a közegészségügyet és az ökoszisztéma egészségét kívánja megragadni és számszerűsíteni. A mutató 0 és 100 közötti értéket vehet fel, és minél nagyobb az értéke a mérőszámoknak, annál kedvezőbb adatokat mutat.

A következő mutató a Boldog Bolygó Index (*Happy Planet Index* – HPI), amelyet a *New Economic Foundation* számításai alapján ismerhettünk meg. Ez gyakorlatilag az Ökológiai Lábnyom (*Ecological Footprint*) mutatóra támaszkodik, mivel a várható élettartam, az elégedettség az étellel és maga az ökológiai lábnyom értéke mellett, az életminőséget meghatározó objektív és szubjektív mutatókkal is kiegészíti.<sup>51</sup> Az előzőhöz hasonlóan e mutató is 0 és 100 közötti értéket vehet fel, és hasonlóan a magasabb elért pont mutatja a kedvezőbb adatot.

Talán az egyik legtöbbet használt mutató mindemellett az ökológiai lábnyom elnevezésű mutató, amely azt fejezi ki, hogy az emberi társadalomnak egy adott technikai fejlettség mellett milyen mennyiségű produktív földterületre van szüksége ahhoz, hogy az önmaga által kitermelt hulladékot elnyelje, és a saját létét fenntartsa.<sup>52</sup> Az ökológiai lábnyom az előzőekben felsorolt mérőszámok által körülírt jelenségeknél annyival megy tovább, hogy a földi tevékenyeinknek a kifejtett hatását képes mérni és arányosítani, így pedig könnyen összehasonlíthatóvá válnak a Föld országai. Az ökológiai lábnyom megkönnyíti annak a mérését, hogy az emberi igényeknek a kielégítése milyen terheléssel jár az ökoszisztéma szemszögéből. A mutató megalkotói<sup>53</sup> nemcsak a tevékenységek különböző hatásait vizsgálták, hanem egész fogalomrendszert alkottak meg a rendszer jobb megragadásához. Így alkották meg a földhasználati módot és a globális hektár (gha) fogalmát mint mértékegységet. Míg előbbi a Földön található összes biológiailag termékeny földterületet és vízfelületet foglalja magában, az utóbbi a különböző földterületek összehasonlítását lehetővé tevő egységes átlagos hektárt jelöli (amelyeknek az összege megközelítőleg 12 milliárd földi hektárt tesz ki, és összegük megegyezik a biológiailag termékeny földterületekkel).

<sup>50</sup> Részletesebben I.: *Human Development Report 2019*. New York, United Nations Development Programme, 2019.

<sup>51</sup> Szigeti i. m. (38. lj.) 55.

<sup>52</sup> Uo. 55.

<sup>53</sup> Részletesebben I.: Mathis Wackernagel – William Rees: *Our Ecological Footspring: Reducing Human Impact on the Earth*. Philadelphia, PA, New Society Publishers, 1996.

E két fogalom és a mutató saját számolási módszertanának felhasználásával<sup>54</sup> következtetni lehet a biokapacitás figyelembevétele mellett<sup>55</sup> a Földünk eltartóképességére. Ez az indikátor gyakorlatilag megmutatja, hogy egy adott terület milyen mértékű maximális népességet képest ellátni. Az elmélet megalkotása mellett a kutatók napjainkig is minden évben elkészítik az úgynevezett nemzeti lábnyomra vonatkozó kutatásaikat, ahol egy adott ország ökológiai lábnyomát mutatják be, és hasonlítják össze a világ összes többi országával.

Kiemelendő mindemellett az OECD által előállított sokdimenziós mutató, a *Better Life Index* (BLI). Ennek érdekessége sokszínűségében és módosíthatóságában rejlik. A mutató 11 különböző területet ötvöz magában, úgymint: a háztartást, a jövedelmet, a munkát, a közösséget, az oktatást, a környezetet, az állampolgári szerepvállalást, az egészséget, az étellel való elégedettséget, a biztonságot és végül a munka-élet egyensúlyát. A mutató sajátosságaként kiemelhető, hogy annak felhasználója képes arra, hogy a 11 különböző terület között fontossági sorrendet állítson fel, illetve súlyozza az egyes területeket a mutatón belüli területek prioritizálása érdekében. Elemzői szemszögből ez a felhasználhatóságot tekintve úgy változtat, hogy nincs egy konkrét rangsor, amely így kialakulhat az országok között a súlyozás miatt, hiszen annak függvényében alakul át, és így nem lehet abszolút sorrendet megállapítani.

A fellelhető fenntarthatósági indikátorok összességének bemutatása jóval meghaladná jelen tanulmány terjedelmi korlátait. A fentiekben kiválasztott indikátorokat a fenntarthatóság komplex mutatóinak bemutatása érdekében, szakirodalmi jelentőségük, valamint népszerűségük miatt választottuk ki. Az Ökológiai Lábnyom és a BLI kivételével a felsorolt mutatók (MEW, ISEW, GP, GPI, HPI, HDI) esetén, amellet hogy a fenntarthatóságnak ama szegmensét, hogy véges készletek vesznek körül minket a földi létünk során, jól megragadják, azonban az egyik legnagyobb kritika, amivel illetik e mutatókat, abban rejlik, hogy továbbra is pénzben próbálják internalizálni a külső véges tényezőket, amely mértékegység végső soron végtelennek tekinthető.

A vállalati fenntarthatóság kapcsán kiemelendő a *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI), amelyet 1999-től használnak a vállalatok esetében azok fenntartható teljesítményének mérésére,<sup>56</sup> amely olyan „üzleti szemlélet, mely úgy növeli a részvényesi értéket, hogy kiaknázza a lehetőségeket és *menedzseli a kockázatokat, melyek a gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztésekben rejlenek*”.<sup>57</sup> Vizsgálják az elemzés során a társadalmi, környezeti és gazdasági szempontjait a vállalatnak, és értékelik azt. Ezek keretében kitérnek a munkaügyi gyakorlatok kérdésköre mellett az éghajlatváltozás mérséklésére, a brandingre, az ellátási lánc szabványaira, továbbá a kockázatmenedzsmentre is. A DJSI mérési index

<sup>54</sup> Összefoglalva l.: Fleischer (2014b) i. m. (9. lj.) 34–35.

<sup>55</sup> A biokapacitás a technológiai lehetőségek mellett a hasznos biológiai produktumot és szén-dioxid-mennyiséget elnyelő képesség mutatója.

<sup>56</sup> Berkesné Rodek Nóra: *CSR EMAT – A vállalatok társadalmi felelősségvállalásának kiválósági menedzsment és értékelési eszköze*. Doktori értekezés. Veszprém, Pannon Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2018. 91.

<sup>57</sup> David Vogel: *The Market for Virtue – The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006. 2.

évente értékeli azon vállalatok körét – a fenntartható fejlődés három alappillére (környezet, társadalom, gazdaság) alapján –, amelyek elkötelezettek e módszer alkalmazása iránt, mindezt a fenntartható fejlődés három alappillére szerint.<sup>58</sup> Kiemelendő a módszer kapcsán, hogy amennyiben egy vállalat a DJSI adatbázisába bekerül, onnantól kezdve a vállalat médiamegjelenése napi szinten nyomon követhetőek. Hangsúlyozandó, hogy negatív kritika esetén a tagok listájából kizárják az érintett vállalatot, példának okáért említendő az emberi jogok megsértése, a kereskedelmi gyakorlatot, illetve a vállalati tevékenységet ért súlyos kritika stb.<sup>59</sup>

A társadalmi befektetés megtérülése, avagy *Social Return On Investment* (SROI) egy mérési keretrendszer. Lényege abban ragadható meg, hogy meghatározott alapelvek mentén a hagyományos könyvelésnek a részét nem képező értékeket méri úgy, mint környezeti vagy éppen társadalmi értékek. Az SROI a társadalom szempontjából hozzáadott értékkel bíró változásokat hivatott mérni gazdasági, társadalmi, környezeti szempontból, és a változást magát értékeli. Rámutat arra, mekkora mértékű megtérülést eredményeznek e területeken a befektetések. Az SROI vonatkozásában a 3:1 arány azt mutatja meg, miszerint például 1 £ befektetés 3 £ társadalmi vagy környezeti értéket eredményez.<sup>60</sup> Az SROI-nak két különböző típusa ismeretes: az értékelő, valamint az előrejelző. Az értékelő a tényleges, már megvalósult eredményekre fókuszál; míg az előrejelző azt mutatja meg, hogy ha az előre tervezettek szerint alakulnak az egyes tevékenységek és e tevékenységek eredményei, akkor milyen mennyiségű társadalmi érték keletkezik.<sup>61</sup>

A vállalatok elkezdtek fenntarthatósági jelentéseket készíteni az 1970-es években,<sup>62</sup> amelyek egyfajta „feedbackként” funkcionáltak akképpen, hogy az érintettek tudomást szerezhettek arról, hogy a vállalatok miképpen kezeltek egyes társadalmi problémákat.<sup>63</sup> Hangsúlyozandó, hogy e jelentések a vállalatok önként vállalt tevékenységei közé tartoznak, ellentétben például a pénzügyi beszámolók kötelező elkészítésével. A fenntarthatósági jelentés egyfajta tükörként funkcionál a cég számára saját működésével kapcsolatban, így az nem csupán a vállalat tevékenységét külvilág irányába történő megnyilvánulását szolgálja.<sup>64</sup>

A *Global Reporting Initiative* (GRI) azzal a szándékkal jött létre 1997-ben, hogy a fenntarthatósági jelentések készítésének egyfajta egységes keretet biztosítson. Ennek megfelelően egy jól strukturált, könnyen kezelhető jelentéskészítési rendszer. Az első jelentéstéli ajánlás 2000-ben jelent meg. Rá két évre, 2002-ben, önálló szervezetként megalakult

<sup>58</sup> Berkesné Rodek i. m. (56. lj.) 91.

<sup>59</sup> Részletesebben l.: Suzanne Benn – Dianne Bolton: *CSR iránytű – alapfogalmak, kulcskonceptiók*. Budapest, Atlantis Press Kft., 2015.

<sup>60</sup> Berkesné Rodek i. m. (56. lj.) 92.

<sup>61</sup> [www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/](http://www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

<sup>62</sup> Részletesebben l.: Dan H. Bauer – Raymond A. Fenn: *The Corporate Social Audit*. New York, Russell Sage Foundation, 1972.

<sup>63</sup> Berkesné Rodek i. m. (56. lj.) 73.

<sup>64</sup> Részletesebben l.: Radácsi Lajos: *A társadalmi felelősségvállalás könyve. 25 magyarországi vállalat rövid CSR jelentése*. Budapest, Braun & Partners Kft., 2008.

a GRI, amszterdami székhellyel, és jelenleg az ENSZ égisze alatt működik. A GRI egy olyan független civil szervezet, amelynek célja egy nemzetközileg elfogadott jelentéskészítési irányelv elkészítése és folyamatos fejlesztése; ekképpen biztosítva a közzölt információk átlátható, időszerű, ellenőrizhető, összehasonlítható, hiteles, pontos voltát.<sup>65</sup> A GRI három szintjét különböztethetjük meg: „A”, „B”, és „C” szinteket, ahol „A” a legszigorúbb, „B” a mérsékelt, „C” pedig a kötetlenebb szintet mutatja. A felhasználók e preferenciák mentén választhatják meg, milyen szintű jelentést kívánnak készíteni.<sup>66</sup>

### 3. A FENNTARTHATÓSÁG TÁRSADALOMPOLITIKAI INDIKÁTORAI ÉS AZOK TELJESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

Jelen tanulmány kiemelten kezelt területe a fenntarthatóság társadalmi oldalról való megközelítésének vizsgálata. A korábbiakban bemutatott fenntarthatóság magyar keretei közt a NFFK fenntarthatósági megközelítését tekintve jól elkülöníthetően jelenik meg a társadalmi területe a fenntartható fejlődésnek. A fenntarthatóság teljes megvalósítása, illetve annak minél inkább gyakorlatba történő átültetése esetén elengedhetetlennek tekinthető, hogy a fenntarthatóság társadalmi oldala mellett a gazdasági és környezeti pillérek, valamint az emberi erőforrások egyenlő módon történő teljesülése valósuljon meg, hiszen jelentős hatással vannak egymásra. A fenntartható fejlődéshez történő hozzájárulások kulcsfontosságú szerepet játszanak egy társadalomban, hiszen elősegítik annak folyamatát.

#### 3.1. A társadalmi fenntarthatóság indikátorai

A korábbiak során bemutattuk a fenntarthatóság elméleti megközelítéseit, mindezek között azonban nincs olyan kiemelhető elmélet, amely kizárólagos vagy nagyobb figyelmet szentelne a fenntarthatóság társadalmi oldalának. Ugyanez elmondható a szakirodalom vizsgálatakor, miszerint egész egyszerűen nincs olyasfajta, általánosan elfogadott mutató vagy mutatórendszer, amely lényegében kizárólag ezt ragadná meg. Magyarország esetén a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) készít rendszeresen saját, 2007 óta két évente megjelenő, fenntartható fejlődési indikátorok vizsgálatára irányuló kiadványt, amelyben külön foglalkozik a társadalmi fenntarthatóságra javasolt indikátorkészletének monitorozásával. E mutatókészletnek a változásával a későbbiek során foglalkozunk részletesen.

A társadalmi fenntarthatóság mérésére rendelkezésre álló elméleti hiánypótlásra tesz kísérletet a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2011-ben közzétett tanulmánya, amely részletesen foglalkozik a fenntarthatóság társadalmi oldalával, és kísérletet tesz az alkalmas

<sup>65</sup> Berkesné Rodek i. m. (56. lj.) 74.; Részletesebben l.: Braun Róbert: *Vállalati társadalmi felelősségvállalás. A vállalatok politikája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

<sup>66</sup> Berkesné Rodek i. m. (56. lj.) 74.; Részletesebben l.: Radácsi i. m. (64. lj.)

mérési rendszerének kidolgozására.<sup>67</sup> E tanulmány a fenntarthatóság társadalmi oldalának kutatási területén történő elméleti megalapozását kívánja pótolni és gyakorlati rendszerét megalkotni, valamint javaslatokat tenni a mérhetőségére alkalmas rendszer kialakítására. Megközelítésük három lényeges elemből tevődik össze: a társadalmi kohézió szerepéből, a korrupció mértékéből és a fenntartható fejlődés emberi tényezőiből, amelyet a kultúra mérésére is alkalmaznak. A megalkotásuk során olyan elemeket kell megvizsgálni és mérlegelni, hogy társadalmi tekintetben melyek azok az értékek, amelyeket fenntarthatósági szempontból a társadalom esetén kiemelendőnek tekintünk, valamint miként ragadjuk meg annak mérését. A társadalmi fenntarthatósági indikátoroknak a társadalom hosszan tartó fennmaradását eredményező értékekre kell összpontosítaniuk, de mivel nincs egységesen kidolgozott rendszere ennek, így két különböző megközelítést alkalmaznak a területet vizsgáló szakirodalmi források. A KSH a fenntartható fejlődés indikátorainak monitorozására készített kiadványában<sup>68</sup> a társadalmi fenntarthatóságot az anyagi biztonság, a bizalom és társadalmi aktivitás három fő területre osztva 13 jelzőszámmal vizsgálja a folyamatokat, és teszi hosszú távon összehasonlíthatóvá változásukat. A 13 külön mutató a három fő területre osztva a következőkre fókuszál. Az anyagi biztonság vizsgálata során a szegénységi kockázat, a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége, a háztartások anyagi helyzete, az önfoglalkoztatók, illetve atipikus foglalkoztatás aránya és a gyermekek óvodai és bölcsődei elhelyezési lehetőségei vannak számszerűsítve. A bizalom esetén az általános bizalom, a személyes kapcsolati háló és a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma kerül vizsgálatra. A társadalmi aktivitást a nonprofit szervezetek, az önkéntes munkát végzők számán, a parlamenti választásokon történő részvételi arányon és az e-kormányzás elérhetőségén keresztül kívánja megragadni. A társadalmi erőforrásoknak e formában történő vizsgálatának felosztását a KSH a korábbi kiadványaiban is következetesen ezek alapján vizsgálta. Összevetve az NFFT által kidolgozott javaslatokkal, több eltérést is találunk.

Az NFFT által kiadott tanulmány egy saját mérési rendszert dolgozott ki, és sokkal inkább a társadalmi fenntarthatóság mögött lévő elméleti háttér megalapozására és finomítására hívta fel a figyelmet ahelyett, hogy egyetlen indexszám vagy indikátorkészlet kimunkálását tegye meg.<sup>69</sup> A társadalmi fenntarthatóság tudományos szempontjait és elméleti oldalát is figyelembe vevő szakirodalom mindmáig kidolgozatlan maradt, holott a fontossága kiemelkedőnek tekinthető.

### 3.2. A társadalmi fenntarthatóság hazai teljesülése

Jelen fejezetben megvizsgáljuk a fenntarthatóság társadalmi oldalának mérésére elérhető legfrissebb indikátorkészletet és azok teljesülését. E fejezetben a KSH által 2019-ben

<sup>67</sup> Részletesebben l.: Keller i. m. (29. lj.)

<sup>68</sup> Részletesebben l.: Bóday Pál (szerk.): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2019.

<sup>69</sup> Keller i. m. (29. lj.) 10.

publikált fenntartható fejlődés indikátorainak változását figyelemmel kísérő kiadványára támaszkodunk.<sup>70</sup>

A szegénységi kockázat indikátora az egyes korcsoportokban a szegénység esélyét mutatja meg úgy, hogy az adott korcsoportba tartozó szegények arányát viszonyítja az országos átlaghoz. A mutató esetén a medián jövedelem 60%-a alatti jövedelemmel rendelkezőket definiáljuk szegényként. Az egynél nagyobb érték esetén a kategória tagjainak a szegénységi küszöb alá esése az átlagosnál nagyobb, míg az egynél kisebb esetén a kockázat az átlagosnál kisebb.

Az eltérő korosztályokban más és más következményekkel jár a szegénység. Gyermekekben például az anyagi helyzet főleg a szülők jövedelmétől függ, ebben a korban kiemelten fontos a biztos anyagi háttér, hiszen az alapvető szükségletek kielégítése mellett a szociális és oktatásba való integrációt is jelentősen meghatározza a család keresete. A gyermekszegénységet számtalan országban, így Magyarországon is szociális intézkedésekkel csökkentik, hogy biztosítsák az egészségügyi, gondozási, fejlesztési és szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ennek köszönhetően az elmúlt öt évben jelentős csökkenést figyelhettünk meg e korosztály szegénységi kockázatának mértékénél, az érték 2018-ra 1,2% alá csökkent. Az életkor előrehaladtával a szegénységi arány és kockázat egyaránt csökken. A 65 év feletti szegénységi kockázata 2018-ban 0,8% alatt volt, ami az ország jól felépített nyugdíjrendszerét igazolja.<sup>71</sup>

Jövedelemeloszlási egyenlőtlenség esetén az ekvivalens jövedelmek eloszlásában a felső és az alsó jövedelmi ötöd hányadáról beszélhetünk, tehát minél nagyobb az érték, annál nagyobb a bevételoldali egyenlőtlenség az adott területen. Mivel a nagy jövedelmi különbségek hosszú távon nem fenntarthatók, ezért fontos az állandó elemzésük és az ellenük tett intézkedések hatékonysága. A jövedelemeloszlást több dimenzióban is vizsgálhatjuk, például életkor és képzettség szerint, mi itt most a földrajzi tagolódásra, azon belül a Magyarországra jellemző értékekre térünk ki. Az S80/S20 néven is ismert indikátor hazánkban a 2008-as gazdasági válság után kissé megemelkedett, de 2014 óta az érték 4,2 körül stagnál, tehát stabilitásról beszélhetünk. Ez az érték megfelelő társadalmi viszonyokat jelent, a jövedelmi eltérések szűk skáláját. Az érték az Európai Unióra vonatkozóan 5, vagyis az európai társadalom leggazdagabb ötödének jövedelme ötszöröse a legszegényebb ötödének. Az indikátor nagysága, figyelembe véve a kelet-közép- és nyugat-európai országok közötti jövedelmi eltéréseket, még mindig nem tekinthető magasnak, de országunkénál nagyobb egyenlőtlenséggel jellemezhető a térség.<sup>72</sup>

A háztartások anyagi helyzetét a háztartások eladósodottsági rátájával jellemezhetjük, amely azt mutatja meg, hogy rendelkezésre álló jövedelmüknek hány százaléka az adott időszak nettó hitelállománya. A családok által felvett hitelek nagyságát sok minden befolyásolhatja. Kiemelkedően fontos, hogy a polgárok pénzügyi edukáltsága megfelelő szintű legyen, így fel tudják mérni saját kockázatviselő képességüket, a különböző pénzügyi

<sup>70</sup> Részletesebben ld.: Bóday i. m. (68. lj.) 76–101.

<sup>71</sup> Uo. 76.

<sup>72</sup> Uo. 77.

szolgáltatások előnyeit és hátrányait. Amennyiben ez fennáll, elkerülhető a nagyobb pénzügyi krízis, a magas számú nagy kockázattal járó befektetések nélkülözése révén. A magas számú, háztartások által felvett hitel alapvetően még nem jelent gazdasági problémát, hiszen sok esetben a kölcsön teremti meg a családok számára a fejlődés lehetőségét, a probléma inkább a magas kockázatú pénzügyi eszközökkel van.<sup>73</sup>

Magyarországon a háztartások eladósodottsági rátája 1998-ban volt a történelmi mélypontján, 6,2%-os. Az értéket a 2000-es évek során és a 2010-es évek elején súlyosbította, hogy a devizaalapú hitelek nagyobb arányban növekedtek a forintalapú hiteleknél. A folyamatot azonban kormányzati beavatkozással sikerült visszafordítani, 2015-re az érték megközelítőleg a 2001-es szintre csökkent. A háztartások hiteleinek összességét tekintve elmondható, hogy 2011 óta folyamatosan csökken az összes jövedelemhez viszonyított aránya. A csökkenő tendencia valószínűleg a háztartások válság következtében is kialakult óvatosabb befektetési hangulatának köszönhető.<sup>74</sup>

Az anyagi biztonságérzet számítását egy kérdőív segítségével méri fel, amelyben a következő kérdést teszik fel: „Véleménye szerint hogyan tudja fedezni az Önök háztartása a szokásos kiadásokat?”. Az indikátor értéke megegyezik azoknak az arányával, akik a feltett kérdésre azt válaszolták, hogy nagy nehézségek árán tudják fedezni a szokásos kiadásaikat. A háztartások szubjektív véleményére azért van szükség, mert ez több társadalmi és gazdasági tendenciát is befolyásol. Amennyiben a háztartások úgy érzik, hogy biztos és elégséges jövedelemmel rendelkeznek, többet fogyasztanak. A háztartások fogyasztási kiadásai jelentős mértékben befolyásolják a gazdaság, így a GDP értékének növekedését, emellett a társadalom biztonságérzete magasabb életszínvonalhoz és magasabb szintű munkamórálhoz vezet, ami fenntarthatóbb társadalmi viszonyokat eredményez.<sup>75</sup>

Magyarországon azoknak az aránya, akik úgy érzik, hogy a mindennapi kiadások gondot okoznak számukra, magasabb az Európai Unió egész területére vonatkozó értéknél. Míg az EU-ban 2018-ban 7,5% körül alakult az érték, addig Magyarország esetében ugyanabban az évben 12,1%-ról beszélhetünk. Bár ez az érték viszonylag magas, a 2013 óta tartó folyamatos meredek csökkenés egy pozitív társadalmi folyamatra utal.<sup>76</sup>

A fenntartható fejlődés egyik legfontosabb momentum a foglalkoztatottság, a munkanélküliség természetes rátájának fenntartása nemcsak a társadalomra, hanem a gazdaságra is jelentős hatással van. A foglalkoztatottságon belül vizsgálhatjuk az atipikus foglalkoztatottak számát, amely a modern társadalomban kiemelkedő relevanciával bír. A munkavégzés e típusa, amelybe főként az önfoglalkoztatók, részmunkaidőben dolgozók és a határozott idejű szerződéssel foglalkoztatottak tartoznak, elősegítheti a foglalkoztatottság és a versenyképesség együttes növekedését, a munkahelyteremtés és a megfelelő munkakörülmények biztosítása mellett.

<sup>73</sup> Bóday i. m. (68. lj.) 78.

<sup>74</sup> Uo. 78.

<sup>75</sup> Uo. 79.

<sup>76</sup> Uo. 79.

Bizonyos arányok Magyarországon és az Európai Unió többi tagországában is egyaránt megfigyelhetők. Az önfoglalkoztatók között, akik a magyar 15 és 64 év közötti lakoságnak 9,9%-át képezték 2018-ban, jelentősen magasabb a férfiak aránya, mint a nőké. Ellentétben ezzel, a részmunkaidőben dolgozók között nagyobb arányban található nők. Megfigyelhető, hogy az önfoglalkoztatottak száma a 2000-es évek óta folyamatosan, de lassú mértékben csökkent, így egyre stabilabb pozíciót biztosítva a sokkal nagyobb biztonságot jelentő alkalmazotti formában történő foglalkoztatásnak. Ebből is látható, hogy a magyar befektetési és kockázatvállalási kedv tartósan alacsony. A részmunkaidőben dolgozók száma az elmúlt két évtizedben stagnált, csak a 2008-as gazdasági válság környékén figyelhető meg kisebb mértékű növekedés. Mindkét indikátor esetében elmondható, hogy magasabb arányuk a gazdaság nagyobb fokú rugalmasságához vezet, bár az egyének számára kisebb biztonságot nyújt a tipikus foglalkoztatásnál. A részmunkaidőben foglalkoztatottak kapcsán külön megemlítendő, hogy az arány növekedése esetén fontos szerepet játszanak olyan anyák, akik a gyermekvállalás miatt csak részmunkaidőben térnek vissza dolgozni. Tehát a növekvő szint ebben a formában a társadalom magasabb életszínvonalára is utalhat.<sup>77</sup>

Fontos társadalmi mutató továbbá a bölcsődei és óvodai kihasználtság százalékos mutatói, hiszen egy egészségesen működő társadalomban elengedhetetlenek a gyermekek számára biztosított megfelelő szociális és gondozói körülmények. A gyermekek korai lemorzsolódása mellett, a felügyelet révén a szülők korábban tudnak újra munkába állni, ami számukra a gyermekvállalás által keletkezett költségek csökkentését, a társadalom számára pedig a humán tőke magasabb fokú kihasználtságát jelenti. Mivel a bölcsődei ellátás 2017. január 1-jétől jelentősen átalakult, ezért a korábbi adatokkal való összehasonlítás kevésbé releváns. Elmondható azonban, hogy a bölcsődei nevelés új formái, a családi bölcsőde, a munkahelyi bölcsőde és a mini bölcsőde hozzájárultak ahhoz, hogy a kisebb lakosságú településeken is igénybe vehető legyen a szülők számára a 3 éves kor alatti gyerekek napközbeni gondozása. Így az országosan elérhetővé vált 47 169 férőhelyen 44 577 gyermek tudott részt venni bölcsődei nevelésben, ami 95%-os kihasználtságot jelent.<sup>78</sup>

Az óvodai nevelésben 2018-ban a 3 és 5 év közötti gyerekek 92%-a vett részt, ami kis mértékű növekedést jelent az előző évhez képest. Mivel az elmúlt két évtizedben az óvodai nevelésben részt vevő gyermekek száma csökkent, míg az óvodai férőhelyek száma nőtt, így a kapacitás kihasználtsága 2000 és 2018 között 98%-ról 86%-ra csökkent. Ez alapvetően az egy gyerekre jutó óvodai nevelők számát tekintve kedvező, de gazdasági oldalról a kihasználtság csökkenése miatt kevésbé kívánatos tendencia. A településszerkezet és a régiók lakosszáma jelentősen befolyásolja a bölcsődei és óvodai férőhelyek kihasználtságát. Csongrád megyében például 100% feletti a bölcsődei férőhely-kihasználtság, ezért itt kiemelkedően fontos az új bölcsődetípusok bevezetése.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Bóday i. m. (68. lj.) 81–83.

<sup>78</sup> Uo. 84–85.

<sup>79</sup> Uo. 85.

A társadalmi tőkét jellemezhetjük az általános bizalom indikátorával is, amely szintén a lakosság által kitöltött kérdőív alapján határozható meg. A válaszadók egy 0-tól 10-ig terjedő skálán értékelik, hogy véleményük szerint mennyire lehet megbízni az emberekben. Magyarországon az indikátor 2015 óta 5-ön stagnál.<sup>80</sup> Érdekes lehet azonban a különböző ismérvek szerinti megoszlást is vizsgálni. Általánosságban elmondható, hogy a kor és az emberek által érzett bizalom fordítottan arányos, vagyis a fiatalok pozitívabb jövőképpel rendelkeznek. A végzettség és az általános bizalom kapcsolatát vizsgálva kijelenthető, hogy minél magasabb végzettséggel rendelkezik valaki, annál nagyobb a többi ember által érzett bizalma. A mutató területi eloszlás szerint az érték a kisebb városokban a legalacsonyabb: 4,8 és a megyei jogú városokban, valamint a községekben a legnagyobb: 5,2.<sup>81</sup>

A társadalom tagjainak egymás iránt érzett bizalma olyan kormányzati intézkedésektől függhet, mint a jogi szabályozás szigorúsága és a bűncselekmények szankcionálása. Fontos a mutató megfelelő szinten tartása, hiszen a kielégítő bizalmi szint elengedhetetlen a piaci mechanizmusok működéséhez. Az indikátor értékének csökkenése a kor előrehaladtával negatív tapasztalatokra utal az élet során, fontos, hogy az emberek fiatal korban kialakult bizalmát embertársaik iránt különböző intézkedésekkel életük végéig fenn tudjuk tartani.<sup>82</sup>

A bizalom egy másik formája a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma, ezt a mutatót hasonló adatfelvételi módszerrel vizsgálják, 0-tól 10-ig terjedő skálán. A nemzeti intézmények, a jogrendszer a politikai rendszer és a rendőrség által érzett bizalom azért fontos, mert ezek az intézmények vannak leginkább hatással az ország hosszú távú jövőjére. Ha a társadalom úgy érzékeli, hogy védve van ezen intézmények által, és emellett eljárásukat igazságosnak tartja, akkor maga is tisztességesebben jár el bizonyos esetekben.

Magyarországon 2018-ban a három intézmény közül a legmagasabb a rendőrségbe vetett bizalom 6%-kal, ezt követi a jogrendszerbe vetett bizalom, majd végül a politikai rendszerbe vetett bizalom.<sup>83</sup>

A bizalom mellett fontos megvizsgálunk az emberek kapcsolati hálóját. Egy egészségesen működő társadalomban az embereknek kiegyensúlyozott családi és közösségi élete van. Magyarországon a személyes kapcsolati háló kiterjedtségét a 16 éven felüli lakosság körében vizsgálják úgy, hogy felméri az arányát, akiknek van olyan ismerőse, akivel a személyes ügyeiket meg tudják vitatni. Az érték csúcspontja 2013-ban 93,3% volt, ami kimagaslóan jónak tekinthető a régió többi országához képest. 2013-ban 3,4% vélte a 16 vagy annál idősebbek körében, hogy nem tudja megosztani a személyes dolgait senkivel. 2015-re ugyanezen mutató csökkenést mutatott, 1,9%-ra csökkent, majd 2018-ra 4,1% emelkedett. Azok, akiknél a személyes kapcsolatok hiánya, a magány fennáll, legfőképp

<sup>80</sup> Az emberekbe vetett bizalmat 2013 óta mérik, 2015 óta minden évben. Bóday i. m. (68. lj.) 86–87.

<sup>81</sup> Uo. 88.

<sup>82</sup> Uo. 92.

<sup>83</sup> Uo. 92.

az idősebb korosztályból kerülnek ki, emellett nyugdíjon kívül az egyéb okok miatt inaktív státuszban lévő személyek között is magas a szociális elszigeteltség aránya.<sup>84</sup>

A társadalom tagjainak kapcsolati hálóját szociális intézkedésekkel lehet bővíteni, mint például idősgondozási intézkedésekkel vagy olyan fejlett országos infrastruktúra kialakításával, amely lehetővé teszi, hogy az embereknek ne kelljen a családjuktól távol munkát vállalniuk. Az életszínvonal emelésének fontos lépése a szociális kapcsolatok felmérése, hiszen az ember számára elengedhetetlen a szociális élet bizonyos mértéke.

A társadalmon belül fontos lehet a civil szféra értékelése például a nonprofit szervezetek számával. A nonprofit szervezetek szintjén megvalósuló döntések nemcsak a szubszidiaritás elvének tesznek eleget, hanem a társadalmi csoportok integrációjában, a leszakadó csoportok felzárkózásában és az általános bizalom kiépítésében is jelentős szerepet játszanak. Több ilyen formában működő hazai szervezet járul hozzá a gyermekek szociális és egyéb területeken való fejlődéséhez. A nonprofit szervezeteknek két formája van: az alapítványi és a társas nonprofit szervezet. Míg az alapítványi szervezetek száma az 1990-es évek óta 20 ezer körül stagnál, a társas nonprofit szervezetek esetében nagyfokú növekedést figyelhettünk meg, az érték 2017-ben 40 ezer felett volt.<sup>85</sup>

A társadalmi légkört szintén nagyban színesítő önkéntes munkát végző személyek száma közvetett módon kifejezi az emberek egymás iránt érzett szolidaritását. Az érettségihez kötött közösségi munka keretében a fiatalok egyre nagyobb köre végez önkéntes munkát, ami nagyban hozzájárul a világmépük formálódásához és ezen keresztül egy összetartóbb, egészséges társadalomhoz. Magyarországon 2017-ben 2 millió 668 ezer fő végzett önkéntes munkát, ami az előtte lévő évekhez képest növekvő tendenciára utal. Kor szerinti csoportbontásban a 60 és 64 év közöttiek a legaktívabbak az önkéntes tevékenységekben, de a fent említett okok miatt az utóbbi években a fiatalok körében is nőtt az önkéntesek száma. Elmondható ezenfelül, hogy az önkéntes munkának továbbra is a közvetlen forma a legelterjedtebb módja, a megkérdezettek mindössze 7,1%-a segített szervezett keretek között 2017-ben.<sup>86</sup>

A fenntartható demokrácia mérőszáma a részvételi arány a parlamenti választásokon. Országunkban a legutóbbi parlamenti választáson, 2018-ban a szavazásra jogosultak 70,2%-a vett részt, ami kiemelkedő állampolgári aktivitásra utal. A régiókat tekintve a legtöbben Budapesten, a lakosság 75,4%-a képviseltette magát, míg az északi régiókban az arány 65 és 68% között alakult. A szavazati joggal való élés azért fontos indikátora egy országnak, mert kifejezi a polgárok politikával kapcsolatos érdeklődését, és azt, hogy mennyire érzik a szavazatukat döntő erejűnek. Ilyen magas részvételi arány a szavazáson arra utal, hogy a társadalom érzi a leadott voksának a jelentőségét, vagyis érvényesülnek a demokrácia alapkeretei.<sup>87</sup>

Összefoglalva tehát a társadalmi fenntarthatóság indikátorait vizsgálva Magyarországon, megállapítható, hogy a kormányzat számos intézkedéssel igyekszik növelni

<sup>84</sup> Bóday i. m. (68. lj.) 90.

<sup>85</sup> Uo. 94.

<sup>86</sup> Uo. 97.

<sup>87</sup> Uo. 99.

a lakosság életszínvonalát. Magyarországon az anyagi biztonság több mutató vizsgálása mentén is láthatóan a 2008-as gazdasági válság óta stabil. A lakosság bizalma embertársakkal és a jogrendszerrel szemben is közepes szinten van, de ezt ellensúlyozza a kiemelkedően magas társadalmi aktivitás, a nonprofit szervezetek és az önkéntes munka révén.

Az indikátorok megfelelő szinten tartása azért is fontos, mert a vállalkozások érintettjei, azaz a munkavállalók és a fogyasztók anyagi biztonsága és életszínvonala kritikus hatással van az üzleti életre. Elengedhetetlen tehát, hogy a kormányzatok figyelmet fordítsanak olyan folyamatokra, mint a társadalmi egyenlőtlenség növekedése, a szegénység és a foglalkoztatottság arányainak változása, hogy a jelenlegi és a jövő generációi számára is biztosítsák az egészséges közösségekben megvalósuló életet. Amennyiben megfelelő intézkedésekkel és jogi szabályozással a társadalom fenntartható körülmények között tud létezni, az nagy hatással tud lenni az adott közösség életszínvonalára, és akár újabb piacok megnyitását is eredményezheti. A fenntarthatóság társadalompolitikai fejlődési céljainak hazai és európai uniós összehasonlítását az 1. táblázat tartalmazza.

**1. táblázat** • A társadalompolitikai fenntartható fejlődési célok hazai és európai uniós teljesülése (Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat>)

Fenntartható fejlődési célok	EU-s teljesülés (utolsó adat szerint 2017/2018)	Indikátorok	Hazai teljesülés utolsó adat szerint (2017/2018)
<b>I. cél: A szegénység valamennyi formájának felszámolása mindenhol.</b>	6,6%	Anyagilag súlyosan nélkülöző emberek.	14,5%
	8,8%	Háztartásokban élő emberek nagyon alacsony munkaintenzitással.	5,7% (60 év alatti lakosság)
	21,9%	A szegénység vagy társadalmi kirekesztés veszélyének kitétt emberek.	19,6%-a a teljes népességnek
	17,1%	A jövedelemszegénység kockázatának kitétt emberek.	12,8%
	9,5%	A szegénység kockázatának kitétt (munkában lévők).	8,4% (18 < éves lakosság)
	Nő 2,3% Férfi 1,6%	Kielégítetlen igény az orvosi ellátásra (önálló bejelentés alapján).	Nő 0,9% Férfi 0,7% (16 < éves lakosság)
	1,7%	A lakosság, amelynek háztartásában sem kád, sem zuhany, sem beltéri öblítő WC nem található.	3,4%
	7,3%	A lakosság nem képes melegen tartani az otthonát.	6,1%
	13,9%	Szivárgó tetővel, nedves falakkal, padlóval, alapokkal vagy rothadó ablakkerettel vagy padlóval rendelkező lakosság.	22,5%
	15,5%	Túlszűfoltosság (zsfoltlan lagnak a lakásban pl. 1 szobában alszanak a szülők és gyerekek).	20,1%

Fenntartható fejlődési célok	EU-s teljesülés (utolsó adat szerint 2017/2018)	Indikátorok	Hazai teljesülés utolsó adat szerint (2017/2018)
3. cél: Az egészséges élet biztosítása, és a jóllét előmozdítása minden korosztály valamennyi tagjának.	Nő: 83,5 Férfi: 78,3	Születéskor a várható élettartam.	Nő: 79,3 Férfi: 72,5 (év)
	Nő: 66,9% Férfi: 71,6%	Önértékelésen alapuló egészségi állapot (jó, vagy nagyon jónak ítélt).	Nő: 57,6% Férfi: 64,2% (16 év feletti lakosság)
	–	A dohányzás gyakorisága	–
	18,3%	A háztartásokban élő lakosság, akik szenvednek a zajtól.	8,5%
	14,1 (µg/m <sup>3</sup> ) (2017-ben)	Levegőtisztaságának való kitettség.	20,2 (µg/m <sup>3</sup> ) (2014-ben)
	119 fő	Halálozási arány krónikus betegségek miatt.	243,7 fő (100 ezer emberből – 65 év alatt)
	2,9 fő	Tuberkulózis, HIV és hepatitis okozta halálozási arány.	2,6 fő (100 ezer emberből)
	4,9 fő	Közúti balesetekben meghaltak.	6,4 fő (100 ezer emberből)
4. cél: Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára.	1,65 fő	Munkahelyi balesetek során meghaltak.	2,01 fő (100 ezer munkavállalóból)
	10,6%	Korai lemorzsolódás az oktatásból és képzésből.	12,5% (18 és 24 év közöttiek)
	95,4%	Részvétel a korai gyermekkori nevelésben.	95,6%
	13,4%	Fiatalok, akik nem vesznek részt sem a foglalkoztatásban, sem az oktatásban, sem pedig képzésben.	12,9%
	–	Elmaradás az olvasás, a matematika és a tudomány területén.	–
	40,7%	Felsőfokú végzettség	33,7% (30 és 34 év közöttiek)
	81,7%	A friss diplomások foglalkoztatási rátája.	87,5%
11,1%	Felnőttek részvétele a tanulásban.	6%	

#### 4. KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmányunk a társadalmi fenntarthatóság témakörét, valamint annak hazai teljesülését vizsgálta. Az első fejezetben kitértünk a fenntarthatóság kialakulásának rövid összefoglalására, valamint a terminológiai megközelítéseire, és bemutattuk e konceptus bővülését és elterjedését mind nemzetközi, mind pedig hazai tekintetben. A második fejezetben a fenntarthatóság mérésére kidolgozott indikátorok bemutatására, valamint azoknak elméleti megközelítéseire és korlátaira szorítkoztunk.

Az áttekintés alapján kiderült, hogy a fenntarthatóság eszméjének régre nyúló történelmi gyökerei vannak, azonban a mai napig tudományos viták övezik. A megközelítéseknek és a mögöttük meghúzódó értelmezési és fogalmi vitáknak oka abban ragadható

meg, hogy a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés elméleti megközelítései és iskolái részletesen kidolgozottak tekinthetők, azonban e folyamatok mérésére kidolgozott indikátorok, illetve indikátorkészletek esetén nem találkozhatunk általánosan elfogadott keretekkel. A nemzetközi és hazai szakirodalmi áttekintés alapján több indikátort is kidolgoztak a fenntarthatóság vizsgálatára, ezek azonban merőben más szemszögből vizsgálják a fenntarthatósági folyamatokat, emellett nehezen hasonlíthatók össze eltérő módszertanuk és értékválasztásuk miatt.

A fenntarthatóságnak a fenntartható fejlődéssé való alakulási folyamatára igyekeztünk rámutatni, nemcsak terminológiai aspektusból, hanem a mögöttük álló mérhetőség témakörén keresztül is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. 2019 a legmelegebb év 1901 óta Magyarországon. OMSZ, 2020. Elérhető: [www.met.hu/omsz/OMSZ\\_hirek/index.php?id=2729&hir=2019\\_a\\_legmelegebb\\_ev\\_1901\\_ota\\_Magyarorszagon](http://www.met.hu/omsz/OMSZ_hirek/index.php?id=2729&hir=2019_a_legmelegebb_ev_1901_ota_Magyarorszagon) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
2. Ayres, Robert U.: On the Practical Limits to Substitution. *Ecological Economics*, 61. (2007), 1. 115–128. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.02.011>
3. Bartus Gábor: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 95. (2013a), 8–9. 842–869.
4. Bartus Gábor (szerk.): *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkára, 2013b.
5. Bauer, Dan H. – Raymond A. Fenn: *The Corporate Social Audit*. New York, Russell Sage Foundation, 1972.
6. Bell, Simon – Stephen Morse: Sustainability Indicators Past and Present: What Next? *Sustainability*, 10, (2018), 5. 1688. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10051688>
7. Benn, Suzanne – Dianne Bolton: *CSR iránytű – alapfogalmak, kulcskonceptiók*. Budapest, Atlantis Press Kft., 2015.
8. Berkesné Rodek Nóra: *CSR EMAT – A vállalatok társadalmi felelősségvállalásának kiválósági menedzsment és értékelési eszköze*. Doktori értekezés. Veszprém, Pannon Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2018. DOI: [10.18136/PE.2018.683](https://doi.org/10.18136/PE.2018.683)
9. Bóday Pál (szerk.): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2019.
10. Braun Róbert: *Vállalati társadalmi felelősségvállalás. A vállalatok politikája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015. DOI: [10.1556/9789630597623](https://doi.org/10.1556/9789630597623)
11. Carson, Rachel: *Silent Spring*. Houghton Mifflin, 1962.
12. Daly, Herman E. – John Cobb: *For the Common Good*. Boston, Beacon Press, 1989.
13. Du Pisani, Jacobus A.: Sustainable Development – Historical Roots of the Concept. *Environmental Sciences*, 3. (2006), 2. 83–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/15693430600688831>
14. Ehrlick, Paul R.: *The Population Bomb*. New York, Sierra Club/Ballantine Books, 1968.
15. Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014a. 9–24.
16. Fleischer Tamás: A fenntarthatóság mérése. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014b. 25–47.
17. *Getting Messages across Using Indicators – A Handbook Based on Experiences from Assessing Sustainable Development Indicators*. Luxembourg, Eurostat, Publication Office of the European Union, 2014.
18. Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. (2007), 8. 677–689.

19. Hendiani, Sepehr – Morteza Bagherpour: Development of Sustainability Index Using Z-Numbers: A New Possibilistic Hierarchical Model in the Context of Z-information. *Environment, Development and Sustainability*, 22. (2020), 7. 6077–6109. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00464-8>
20. *Human Development Report 2019*. New York, United Nations Development Programme, 2019.
21. Jevons, William S.: *The Coal Question: An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines*. London, Macmillan, 1865.
22. Karcagi-Kováts Andrea: *Mivel mérjük a fenntarthatóságot? – Az indikátorkészletek helyzetértékelése az EU tagállamok nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáiban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011.
23. Kárpáti Zoltán – Vári Anna – Ferencz Zoltán: Társadalmi fenntarthatósági indikátorok életciklus megközelítésben – egy kutatás tapasztalatai. *Kultúra és Közösség*, 2. (2011), 3. 15–28.
24. Keller Tamás: *Javaslat a fenntartható fejlődés társadalmi indikátorainak mérésére*. Műhelytanulmányok – No. 13. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2012.
25. Kerekes Sándor: A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In Bulla Miklós – Tamás Pál (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon – Jövőképek és forgatókönyvek*. Budapest, Új Mandátum, 2006. 196–211.
26. Kozma, Dorottya Edina: Comparative analysis of the sustainable development strategies and indicators of the V4. *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 11. (2019), 2. 101–120.
27. Kravchenko, Maria – Daniela C. A. Pigosso – Tim C. McAloone: A Procedure to Support Systematic Selection of Leading Indicators for Sustainability Performance Measurement of Circular Economy Initiatives. *Sustainability*, 12. (2020), 3. 951. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12030951>
28. Kuznets, Simon: *How to Judge Quality*. Washington, D.C.: The New Republic, 1962.
29. Lior, Nolam – Mirjana Radovanović – Sanja Filipović: Comparing Sustainable Development Measurement Based on Different Priorities: Sustainable Development Goals, Economics, and Humal Well-Being – Southeast Europe Case. *Sustainability Science*, 13. (2018), 4. 973–1000. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0557-2>
30. Malthus, Thomas R.: *Essay on the Principle of Population*. London, Electronic Scholarly Publishing Project, 1998 [1798].
31. Markó Lilla: Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? – A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei. In Nyirkos Tamás (szerk.): *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület, 2017. 9–10. Elérhető: [https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online\\_v2.pdf](https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
32. Meadows, Donella H. – Dennis Meadows – Jorgen Randers – William Behrens: *Limits to Growth*. New York, Universe Books, 1972.

33. *Measuring Sustainable Development*. New York and Geneva, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations, 2009.
34. Mészáros Dóra: *A mezőgazdaság fenntarthatóságát értékelő módszer fejlesztése*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2017. DOI: [10.14751/SZIE.2017.090](https://doi.org/10.14751/SZIE.2017.090)
35. Pearce, David W. – R. Kerry Turner: *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1990.
36. Persányi Miklós (szerk.): *Közös jövőnk*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1988.
37. Radácsi Lajos: *A társadalmi felelősségvállalás könyve. 25 magyarországi vállalat rövid CSR jelentése*. Budapest, Braun & Partners Kft., 2008.
38. Stachó Krisztina: Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló ENSZ-programja. In Nyirkos Tamás (szerk.): *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület, 2017. 9–10. Elérhető: [https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online\\_v2.pdf](https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)
39. Stiglitz, Joseph – Amartya Sen – Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 2009.
40. Stofleth, Danny: *A Short History of Sustainable Development*. Rethinking Prosperity Blog, 2017. 02. 23. Elérhető: <http://rethinkingprosperity.org/a-short-history-of-sustainable-development/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)
41. *Sustainable transitions: policy and practice*. EEA Report No. 9/2019. Luxembourg, European Environment Agency, 2019. DOI: [10.2800/641030](https://doi.org/10.2800/641030)
42. Szigeti Cecília: Az ökolábnyom és egyéb fenntarthatósági indikátorok mérési tartománynának értelmezése. *Journal of Central European Green Innovation*, 3. (2015), 1. 49–68.
43. Szlávik János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.
44. Tasdemir, Gagatay – Rado Gazo – Henry J. Queseda: Sustainability Benchmarking Tool (SBT): Theoretical and Conceptual Model Proposition of a Composite Framework. *Environment, Development and Sustainability*, 22. (2020), 7. 6755–6797. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00512-3>
45. Vogel, David: *The Market for Virtue – The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.
46. Wackernagel, Mathis – William Rees: *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Philadelphia, PA, New Society Publishers, 1996.

#### Internetes források

1. <https://ec.europa.eu/eurostat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
2. [www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/](http://www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

**Dr. habil. Boros Anita LL.M.** a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense, korábbi tanszékvezetője. Több kitüntetés birtokosa (Köztársasági Ösztöndíj, Pro Regio-díj, miniszteri elismerés). 2010 óta több jelentős tisztsége van, így a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja, a *Kodifikáció és Közigazgatás* szerkesztőbizottsági tagja (2012-től), a *Közbeszerzési Értesítő Plusz* szerkesztőbizottságának tagja (2015-től), a *Bírósági Szemle* szerkesztőségének a tagja (2019-től), továbbá a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának tagja, közigazgatási alap- és szakvizsgabizottsági elnök és tag, habilitációs bizottságok tagja, a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Jelenleg az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkára. 2019 és 2020 között a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat főszerkesztője, valamint 2010 és 2014 között a *Közbeszerzési Szemle* szerkesztőbizottságának elnöke. Kutatási területe a hazai és európai közigazgatási (hatósági) eljárásjog, a közszolgáltatások, a közbeszerzések és az állami beruházások fejlesztésének, valamint az állami vállalatok megfelelőségének és fenntarthatóságának egyes kérdései.

**Hegedüs Viktor** BSc-diplomáját 2015-ben szerezte a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész és Társadalomtudományi Kar nemzetközi tanulmányok képzésén. Ezt követően felvételt nyert a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának nemzetközi tanulmányok MSc-képzésére, ahol a tanulmányait jelenleg is folytatja. Alapképzési tanulmányai mellett aktívan részt vett a Pázmány Ostrakon öntevékeny hallgatói kör munkáiban, valamint a 2020 januárjában indult Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogramba is felvételt nyert.

**Dr. Iván Dániel** BSc-diplomáját 2012-ben szerezte a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar igazgatásszervező képzésén. Ezt követően felvételt nyert az Egyetem közigazgatási MSc-képzésére, ahol 2014-ben diplomázott. 2017-ben a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar jogász szakán jogi doktorátust szerzett. Az okleveles közigazgatási menedzser diplomájának megszerzése után közvetlenül, még 2014-ben jelentkezett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának doktori képzésére, és ezzel egyidejűleg tanársegédi állást kapott az egyetem Közjogi Intézet Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszékén. 2019-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének tanársegéde. 2013-ban elnyerte a Köztársasági Ösztöndíjat. Kutatási területei a közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási szervezeti jog, önkormányzati jog és összehasonlító közigazgatás. 2018-tól tagja a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesületnek, 2019-től titkára. A *Közigazgatási Eljárási Jogi Közlemények* főszerkesztője.

Ványi Éva – Duró József – Várnagy Réka<sup>1</sup>

## HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ PERSPEKTÍVÁBAN: SZÉKESFEHÉRVÁR—VESZPRÉM—TATABÁNYA<sup>2</sup>

*Local Economic Development in Comparative Perspective: Székesfehérvár–Veszprém–Tatabánya*

**Dr. Ványi Éva**, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék [eva.vanyi@uni-corvinus.hu](mailto:eva.vanyi@uni-corvinus.hu)

**Dr. Dúró József**, egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék [jozsef.duro@uni-corvinus.hu](mailto:jozsef.duro@uni-corvinus.hu)

**Dr. Várnagy Réka**, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Tanszék [reka.varnagy@uni-corvinus.hu](mailto:reka.varnagy@uni-corvinus.hu)

*Tanulmányunk célja, hogy egy összehasonlító kutatás eredményeit felhasználva bemutassa a Közép-Dunántúli régió három megyeszékhelyének – Székesfehérvár, Veszprém és Tatabánya – hálózatosodási lehetőségeit, a helyi vállalkozásfejlesztés tekintetében.*

*A tanulmány alapjául szolgáló kutatás 2017–2018 között azt vizsgálta, hogy a három városban létezik-e egy-egy jellemző hálózatosodási minta a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységükhöz kapcsolódóan. A szakirodalom a helyi gazdaságfejlődésre nagy hangsúlyt fektet az utóbbi években, a helyi gazdaság sikere meghatározó a nemzetgazdaságok sikere szempontjából is. A helyi gazdaságfejlődést azonban a megfelelő gazdasági adottságokon túl a helyi partnerségi hálózatok is meghatározzák. A klaszterirodalom a helyi gazdaság szempontjából fontos szereplők együttműködésének fontosságára hívja fel a figyelmet.*

*Magyarországon a helyi gazdaságfejlesztés az önkormányzatok feladata. Kutatásunk során tehát azt vizsgáltuk, hogy a kiválasztott városokban kik vesznek részt az önkormányzat mellett*

<sup>1</sup> A szerzők köszönetet mondanak az anonim bírálóknak a tanulmányhoz fűzött véleményükért.

<sup>2</sup> A tanulmány a Széchenyi 2020 program EFOP-3.6.1-16-2016-00013 „Intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztések a Budapesti Corvinus Egyetem székesfehérvári Campusán” című európai uniós projektje keretében készült.

*a helyi gazdaságfejlesztési koncepciók kidolgozásában és megvalósításában, kik azok, akik kimaradnak, és miért.*

*A kutatás alapján az egyes városokban különböző gazdaságfejlesztési partnerségi hálózatok működnek, azonban az mindhárom városra igaz, hogy alapvetően a kis- és közepes vállalkozások érzik legkevésbé megszólítva magukat a helyi gazdaságfejlesztés kapcsán.*

**KULCSSZAVAK:**

helyi gazdaság, gazdaságfejlesztés, Közép-Dunántúl régió, önkormányzat, partnerség, hálózatosodás, kis- és közepes vállalkozások

*The aim of our study is to present the networking capabilities of the three county seats of the Central Transdanubian Region, Székesfehérvár, Veszprém and Tatabánya, in terms of local business development, using the results of a comparative research.*

*The research investigated the question whether there are any typical networking patterns in the three cities related to the local economic development activities. The literature puts emphasis on local economic development in recent years, and the success of the local economy is also decisive for the success of national economies. However, in addition to the appropriate economic conditions, local economic development is also determined by local partnership networks. The cluster literature pays attention to the importance of cooperation between actors in the local economy.*

*In Hungary, local economic development is the task of local governments. In our research, we examined who is involved in the local development process and implementation of local economic development concepts in addition to the municipality in the selected cities, who are the ones left out and why.*

*According to the research findings, different economic development partnership networks operate in each city; however, it is true in all three cities that small and medium-sized enterprises feel the least addressed in relation to local economic development.*

**KEYWORDS:**

local economic development, Central Transdanubian Region, local government, partnership, networking, small and medium enterprises

## 1. BEVEZETÉS

A napjainkban is egyre gyorsuló technikai fejlődés érezhetően hatással van az élet minden területére. Korábbi időszakokban az innováció mint fogalom elsődlegesen a tudomány, a gazdaság, az ipari fejlődés területéhez kötődött, jelenlegi felgyorsult világunkban azonban az innováció, a fejlődés, a fejlesztés szinte az egyik kulcstényezőjévé vált az összes társadalmi alrendszernek. Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának egyik kiemelt területe az intelligens szakosodás elősegítése, a kutatási és innovációs eredmények társadalmi-gazdasági hasznosításának elősegítése. A tagállamok intelligens szakosodási stratégiái (*smart specialisation strategy*) kiemelt fontosságú területként kezelik, hogy az innovációs folyamatokban erősödjön az állami és a magánszektor együttműködése, a különböző fejlesztések kiemelten építsenek a helyi erőforrásbázisokra, és bevonják a helyi közösség tagjait az őket érintő döntésekbe.

Az állami és a magánszektor együttműködésének – a kutatási-fejlesztési tevékenységen kívül – egy másik kiemelt területe a gazdaságfejlesztés, amely feladat a központi gazdaságtervezési teendőkön túl magában foglalja a lokális, regionális vagy területi szintű, helyi gazdaságfejlesztést is. Ez utóbbira az intelligens szakosodási stratégiák célkitűzései mentén a 2014–2020-as európai uniós tervezési ciklusban nagyobb hangsúly került, hiszen az intelligens szakosodási fejlesztések egyik kiemelt célja, hogy a helyi fejlesztések, innovációs programok illeszkedjenek a helyi adottságokhoz.

Magyarországon a helyi gazdaságfejlesztés jellemzően területi, települési fókuszú,<sup>3</sup> a helyi gazdaságfejlesztés a települési önkormányzatok kiemelt feladata. A Budapesti Corvinus Egyetemen 2017-ben indult, a Közép-Dunántúl régióban az intelligens szakosodás lehetőségeinek feltárására irányuló kutatás keretén belül a helyi gazdaságfejlesztési tevékenység egy sajátos aspektusával, a régió három megyeszékhelyének (Székesfehérvár, Veszprém és Tatabánya) gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó hálózatosodási képességének vizsgálatával foglalkoztunk.

Jelen tanulmányunkban a három városra kiterjedő kutatás eredményeit kívánjuk közreadni összehasonlító keretben, bemutatva az egyes városok gazdasági jellegzetességeit, gazdaságfejlesztési lehetőségeit és problémáit, valamint a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységük kapcsán feltárt hálózatosodási lehetőségeket.

## 2. A KUTATÁS ALAPKÉRDÉSEI ÉS MÓDSZERTANA

Napjainkban egyre nagyobb a verseny a jól működő vállalkozásokért, amelyek országos és regionális szinten egyaránt meghatározzák egy-egy terület gazdasági fejlettségét, és amelyek gazdasági teljesítményükkel jelentősen hozzájárulnak az adott terület közszolgáltatásai

<sup>3</sup> Pálné Kovács Ilona: A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 33. (2013), 2. 3–19.

színvonalához is. Éppen ezért különböző állami és szakmai szervezetek egyaránt fontos szerepet játszanak az üzleti vállalkozások bevonásában és megtartásában, működésük hosszú távú feltételeinek biztosításában, javításában. A kutatás ezeket figyelembe véve arra fókuszált, hogy a közsféra helyi reprezentánsai, a helyi önkormányzatok a kiválasztott településeken gazdaságpolitikai céljaik és programjaik kialakítása során keresik-e a kapcsolatot az érintett országos és helyi gazdasági szereplőkkel, figyelembe veszik-e véleményüket, ajánlásaikat, megfigyelhető-e a régióban valamilyen mintázat a köz- és az üzleti, valamint civil szféra kapcsolatrendszerében, ami kihatással lenne a régió vállalkozási környezetére.

A kutatás alapvető kérdése, hogy a kiválasztott ipari centrumokban a helyi önkormányzatok és az egyéb stakeholderok hálózatosodása, a közigazgatási és vállalati-szakmai szervezetekkel való széles kapcsolatrendszer építése, utóbbiak igényeinek becsatornázása a gazdasági döntéshozatalba elősegíti-e a vállalkozások betelepülését és hosszú távú működését az adott településeken. A kutatás hipotézise, hogy a Közép-Dunántúl régió központja, Székesfehérvár relatív, a másik két kiválasztott ipari centrummal összehasonlított gazdasági sikerességét nagymértékben befolyásolta és befolyásolja a hálózatosodási mintázata és képessége, a helyi politikai döntéshozók és helyi, valamint országos gazdasági-szakmai szereplők között kiépült, jól működő kapcsolati háló.

A kutatási kérdések és hipotézisek kapcsán a közsféra – gazdasági szféra – szakmai (civil) szervezetek közötti kapcsolati háló empirikus kutatása kvalitatív és kvantitatív elemeket egyaránt tartalmazott.

A vizsgálatok első lépéseként mindhárom városra vonatkozóan összegyűjtöttük a releváns statisztikai adatokat: az alapvető gazdasági mutatókon túl elemeztük a helyi önkormányzatok összetételét, valamint a településeken elérhető és a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából potenciálisan bevonható szereplőnek tekinthető szakmai és civil szervezetek körét is. Ez utóbbi kör leginkább a megyei kereskedelmi és iparkamarákat jelenti, mivel az esetlegesen még jelen levő egyéb szakmai szervezetek (fiatal vállalkozókat tömörítő vagy valamely szakma képviselőjét ellátó kamarák) kevésbé jelennek meg a helyi gazdasági döntéshozatalban.

A helyi gazdasági környezet alaposabb megismerése érdekében először a helyi önkormányzati szektor és a településeken megtalálható gazdaságfejlesztő szervezetek megkeresésére került sor. A kulcsszereplőkkel készült feltáró jellegű, félig strukturált interjúkon keresztül, a kvantitatív vizsgálatok előkészítése céljából feltérképeztük a városok gazdasági-társadalmi és környezeti kontextusát. Az interjúk során feltártuk a helyi gazdaságfejlesztés főbb szereplőit és kérdéseit, illetve irányított kérdésekkel beazonosítottuk a válaszoló szervezetek helyi gazdaságfejlesztésben játszott szerepét és beágyazottságát is. A kvalitatív adatgyűjtés másik irányát a fókuszcsoporthoz tartozó kutatás jelentette. A célcsoportot itt a középvállalkozások jelentették, akiket egy-egy vállalkozói workshop keretében értünk el.

A kvantitatív adatgyűjtés alapját egy, mindhárom város gazdasági szereplőire kiterjedő online kérdőíves felmérés jelentette, amelyre 2018 őszén került sor. A kérdőív kérdéseit az előzetes helyzetfelmérés és a feltáró interjúk adatai alapján állítottuk össze: az előzetes

vizsgálatok alapján jól kirajzolódott, hogy a három település sok hasonlóságot mutat a helyi gazdaságfejlesztés, a problémák és fejlesztési lehetőségek tekintetében egyaránt, ezekről a tanulmány későbbi részében részletesebben is lesz szó. Ugyanakkor az egyes városokban speciális szervezeti megoldások is vannak, voltak a gazdaságfejlesztést érintően, ezért az online kérdőív egyaránt tartalmazott mindhárom városra vonatkozó általános kérdéseket, valamint ezenkívül bekerültek város-specifikus kérdések és válaszlehetőségek is.

A kérdőív három blokkra osztva három típusú adatfelvételt célzott meg. Az első blokk a vállalkozások környezetének, illetve helyzetének feltárására irányult a kitöltők percepciói alapján, a második blokkban a vállalkozások önkormányzattal és más helyi szereplőkkel való kapcsolataira kérdeztünk rá, valamint arra voltunk kíváncsiak, hogy miként értékelik az együttműködések különböző formáit. A harmadik blokk a vállalkozások alapadataira (például a foglalkoztatottak száma, gazdasági tevékenység volumene) vonatkozott.

A kutatás során célunk volt, hogy az online kérdőíveket a városok gazdasági szereplői legszélesebb körével ki tudjuk tölteni. Veszprém esetében rendelkezésünkre állt egy online, 3188 cég elérhetőségét tartalmazó adatbázis, a másik két város esetében az adatokat a kutatócsoport gyűjtötte össze az Opten nyilvános cégadatbázis és a központi elektronikus cégnyilvántartó rendszer alapján. Ennek eredményeként Székesfehérvár 5773 vállalkozásához 4240 e-mail-cím, Tatabánya 2576 vállalkozásához 1426 e-mail-cím állt rendelkezésünkre. A veszprémi adatbázisban szereplő elérhetőségek ellenőrzése és adattisztítása után végül 2804 e-mail-címmel rendelkezünk erre a városra vonatkozóan. A kérdőívek kiküldése során mindhárom város esetében előfordultak hibás e-mail-címek, amikor az általunk elérhető nyilvános adatbázisokban rögzített elérhetőségek már nem működtek, így a kiküldött megkeresések kézbesíthetetlen jellel visszajöttek. Az online kérdőívek kitöltöttsége az alábbiak szerint alakult (1. táblázat).

**1. táblázat** • A kérdőívek kitöltési arányai településenként (Forrás: a szerzők összeállítása)

Település	Kitöltések száma	Összes vállalkozás		Megkérdezett vállalkozások		
		Vállalkozások száma*	Kitöltések aránya (%)	Kiküldött kérdőívek száma	Kitöltések száma	Kitöltések aránya (%)
Székesfehérvár	312	5 773	5,4%	3474	312	9,0%
Tatabánya	139	2 576	5,4%	1206	139	11,5%
Veszprém	204	2 804	7,3%	2 435	204	8,4%
Összesen	655	11 153	5,9%	7 115	655	9,2%

\*: az egyes városokban fellelhető vállalkozások számát az Opten cégjegyzék alapján állapítottuk meg

A táblázatból látható, hogy ugyan az egyes városokban elérhető összes vállalkozás számához mérten a kitöltések kisebb arányt mutatnak, a ténylegesen kiküldött kérdőívek kitöltöttsége mindhárom városban közel 10%-os. Ez az arány egy ilyen típusú kutatás kapcsán elfogadható, ha a kitöltések számát nézzük, látható, hogy többszáz helyi vállalkozás

válaszolt a kérdéseinkre, így a válaszokból kirajzolódó tendenciákat elemzésre alkalmasnak tartottuk. A kitöltött kérdőívek ágazati megoszlása illeszkedik a városok alapvető gazdasági profiljához. A kutatásban részt vevő vállalkozások döntő többsége a feldolgozóiparban, a kereskedelemben, a szakmai, tudományos, műszaki szektorban tevékenykedik. A kitöltő cégek 13%-a sorolta magát az egyéb szektorba (takarítócégeket, kisállatgondozást soroltak fel).<sup>4</sup>

Az online kérdőíves felmérés kitöltöttségi arányának ellensúlyozására, annak eredményeinek tesztelésére mindhárom városban lebonyolítottunk egy-egy fókuszcsoportos beszélgetést egy vállalkozói workshop keretében 2019. november hónapban. A workshopra a meghívót azoknak a kérdőívet kitöltő vállalkozásoknak küldtük el, amelyek a kérdőív kitöltése során előzetesen jelezték érdeklődésüket a témában egy további beszélgetésre. A fókuszcsoportokban 11-13 helyi vállalkozó vett részt városonként. A beszélgetések során a helyi vállalkozóknak bemutattuk az online felmérés eredményeit, és célzott kérdésekkel feltártuk a tendenciák érvényességét, valamint a helyi gazdasági szereplők bevonásának sajátosságait a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységbe.

### 3. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

A helyi gazdaságfejlesztés irodalma széles, és érthető módon a téma határterület a politikatudomány, a közgazdaságtan és a területfejlesztési diszciplínák között. A helyi gazdaságfejlesztésnek a szakirodalomban nincs egységesen elfogadott definíciója,<sup>5</sup> inkább a különböző tényezők mentén írodik körül, mit értenek a kutatók a tevékenység alatt. Ugyanakkor az általánosságban megállapítható, hogy a helyi gazdaságfejlesztés Magyarországon a helyi önkormányzatok feladata.

A vonatkozó szakirodalom egyik sarkalatos pontja a helyi gazdaságfejlesztés vizsgálata kapcsán annak területi lehatárolása,<sup>6</sup> mit jelent a „helyi” fogalma egy adott vizsgálat kontextusában. Ennek értelmezése nyilvánvalóan függ egy adott ország, vizsgált gazdasági egység területi beosztásától, alapvető gazdasági szerveződési szintjétől, amely országonként más-más lehet. Jó példája ennek az Európai Unió maga is, amelynek alapvető tervezési egysége ugyan a régió, és a nemzetközi vizsgálatokban is többször jelenik meg a regionális gazdaság mint elemzési egység, de az egyes tagállamokban ettől eltérő gyakorlatok is vannak. Ugyanakkor a gazdaság szerveződése nem követi feltétlenül a közigazgatási határokat sem. A közép-európai államokban, így Magyarországon is a helyi gazdaságfejlesztési

<sup>4</sup> Feldolgozóipar: 5,5%; kereskedelem: 12,8%; építőipar: 14,5%; szakmai, műszaki, tudományos terület: 11,6%.

<sup>5</sup> Mezei Cecília: *Fejlesztési kényszerpályák*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.; Farkasné Gasparics Emese: *Önkormányzati gazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

<sup>6</sup> Mezei i. m. (5. l.); Lengyel Imre: A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 12. 962–987.

tevékenység alapvetően település-központú,<sup>7</sup> amelynek alapja a rendszerváltás után a térségre jellemző nagyfokú önkormányzati autonómia.

Magyarországon az önkormányzati törvény a települések számára előírja, hogy fejlesztési programjukat, benne gazdaságfejlesztési elképzeléseiket helyi fejlesztési tervekben rögzítsék,<sup>8</sup> amelyben tulajdonképpen a helyi politikai vezetés is érdekelt, hiszen a helyi munkahelyteremtés és a helyi jólét fenntartását célzó programok nagyban hozzájárulhatnak újraválasztásukhoz.<sup>9</sup>

A gazdaságfejlesztési tevékenység azonban a gyakorlatban sokszor túlterjeszkedik egy adott település közigazgatási határain. Tipikusan ilyen terület a települések munkaerő-vonzó-képessége: egy-egy ipari központ jellemzően a város határain túlterjeszkedően vonzza a munkaerőt. Ebben a tekintetben a helyi gazdaságfejlesztési tevékenység területi dimenzióban is addig tart, ahonnan még a település potenciálisan a vállalkozások számára biztosítani tudja a munkaerőt.<sup>10</sup> Jól látható ez például Székesfehérvár esetében is, amelynek vezetői a korábbi években akár kelet-magyarországi településekre is elmentek a helyi lehetőségeket bemutatni, potenciális esélyt kínálva az ottani munkavállalóknak.

A sikeres gazdasági teljesítmény elérésében a nemzetgazdaság helyett a regionális vagy kisebb területi szintre fókuszáló elméletek is hangsúlyozzák a helyi sajátosságok és a helyi kapcsolatrendszer fontosságát.<sup>11</sup> A települési önkormányzatok a helyi településfejlesztési tervekben és stratégiákban fogalmazzák meg a helyi gazdaságfejlesztésre vonatkozó elképzeléseiket, amelyek általában a helyi gazdaságszervezési feladatokat, a munkahelyteremtést, a helyi foglalkoztatás és a munkaerő biztosításának kérdéseit foglalják magukban.

A helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységük keretében általában az alábbi tevékenységekre koncentrálnak:<sup>12</sup>

- a meglévő helyi gazdaság fejlesztése;
- a helyi szabályozási környezet megfelelő kialakítása;
- a helyi adottságokhoz illeszkedő adópolitika kialakítása;
- forrásbevonási lehetőségek feltérképezése, a forrásbevonás támogatása;
- a helyi, területi és a központi gazdaságfejlesztési elképzelések összehangolása;
- a helyi gazdaság működéséhez szükséges infrastruktúra kialakítása és karbantartása;
- vonzó befektetési környezet kialakítása;
- munkahelyteremtés;
- oktatási, képzési lehetőségek kialakítása.

<sup>7</sup> Mezei i. m. (5. lj.); Pálné i. m. (3. lj.)

<sup>8</sup> Farkasné i. m. (5. lj.)

<sup>9</sup> Mezei i. m. (5. lj.)

<sup>10</sup> Lengyel Imre: *Verseny és területi fejlődés. Térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged, JATE Press, 2003; Mezei i. m. (5. lj.)

<sup>11</sup> Lengyel (2000) i. m. (6. lj.); Mezei i. m. (5. lj.)

<sup>12</sup> Farkasné i. m. (5. lj.) 103.

A felsorolásból kutatásunk szempontjából fontos kiemelni a helyi és a központi gazdaságpolitikai programok összehangolásának szükségességét. Magyarországon a helyi folyamatokat a rendszerváltás óta egyértelműen befolyásolják a nemzetgazdasági szintű fejlesztési célok és programok, különösen így van ez az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta. A többségében forráshiányos önkormányzatok a nagyobb fejlesztéseket központi források igénybevételével tudták megvalósítani.<sup>13</sup> Az Európai Unióba való belépésünk után a kohéziós alapok rendszere is a központi fejlesztési forrásokból való finanszírozás irányába mutat. Különösen igaz ez a jelenleg érvényes programozási időszakban, amelyben az Európai Unió által előírt közös fejlesztési célokhoz kellett a helyi fejlesztési programokat is igazítani.<sup>14</sup>

Kutatási kérdésünk megválaszolásához röviden át kell tekintenünk a hálózatosodás vonatkozó elméleteit is. A vizsgált önkormányzatok hálózatosodási képességének vizsgálatához fontos a helyi szintű közpolitikai hálózatok feltárása. A közgazdaságtudományi irodalomban az 1990-es években jelent meg Michael Porter klaszterelmélete, amely a helyi gazdaságfejlesztésben a mai napig használt, gyakorlati modellként is működik.<sup>15</sup> Porter szerint különösen fontos a sikeres iparágak lokális beágyazottsága, mivel a gazdasági sikert nagymértékben elősegíti az, hogy a lokális gazdasági szereplők speciális előnyökkel rendelkeznek a helyismeret, a rugalmas reagálás és a helyi kapcsolati hálók, valamint erőteljes (akár érzelmi) motivációk révén.<sup>16</sup>

A klaszter Porternél egy adott területen alulról szerveződő kezdeményezés, amelynek tagjai nemcsak az adott terület vállalkozásai, köztük a termelők és beszállítói egyaránt, hanem az egyéb állami és nem állami szolgáltatók: a közigazgatás intézményei, egyetemek, állami ügynökségek, kereskedelmi szövetségek.<sup>17</sup> A klaszter tagjai kölcsönösen támaszkodnak egymásra innovációs tevékenységükben, amelyhez a települések az infrastruktúrát és a tudásbázist biztosítják. A klaszterben fontos a kapcsolati háló nemcsak a vállalkozások, hanem a kapcsolódó egyéb szereplők között is, hiszen ez biztosítja a terület, az adott iparág és tágabb értelemben a nemzetgazdaság teljesítményét.<sup>18</sup>

A politikatudomány a közpolitikai folyamatok elemzése kapcsán kezdett egyre hangsúlyosabban foglalkozni a szereplők hálózatosodásnak elemzésével. Ez a szemlélet a (köz)politikai döntéshozatal vizsgálatába beemeli a döntésben érintettek, a társadalmi hálózatok elemzését is. A szereplők úgynevezett közpolitikai háromszögekbe rendeződnek, amelynek a szűk értelemben vett politikai, állami résztvevők mellett egyenrangú tagjai a szakértők és az adott ügyben érintett szereplők (*stakeholders*) is. A közpolitikai hálózat

<sup>13</sup> Pálné i. m. (3. lj.); Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41.

<sup>14</sup> Ványi Éva: *Nagyvárosi network: hálózatosodási lehetőségek a helyi gazdaságfejlesztésben Székesfehérváron*. Kézirat. 2019.

<sup>15</sup> Lengyel (2000) i. m. (6. lj.)

<sup>16</sup> Mezei i. m. (5. lj.) 16.; Lengyel (2000) i. m. (6. lj.) 963.

<sup>17</sup> Michael E. Porter: Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14. (2000), 1. 15–20. 15.

<sup>18</sup> Uo.

(*policy network*) a közpolitikai háromszögek egyik fajtája, amelyben a szereplők egymással együtt értelmezik az adott közpolitikai döntési helyzetet, a résztvevők céljait, a hálózat szabályait, amelynek eredményeként a hálózaton belüli megegyezésként alakul ki a követendő közpolitikai irány.<sup>19</sup> E felfogás alapján a hálózatban részt vevőknek szükségük van egymásra a közös cél eléréséhez.<sup>20</sup>

A fentiek alapján látható, hogy bár helyi szintű gazdaságfejlesztésről beszélünk, amely tevékenység elsősorban a politikai vezetés feladata és jól felfogott érdeke, a folyamat sikerességéhez az elméletek alapján szükségesek az érintett egyéb szakmai és civil szereplők is. A 21. századi hálózatosodó társadalomban pedig különösen fontos annak a vizsgálata, hogy ezek a hálózatok valóban működnek-e, illetve valóban letéteményesei-e a sikeres gazdasági és/vagy politikai működésnek.

A tanulmány további részében a Közép-Dunántúl régió három megyeszékhelyén és egyben ipari centrumában elvégzett, a helyi gazdaságfejlesztésben megmutatkozó hálózatosodási lehetőségeket vizsgáló kutatás eredményeit közöljük. A helyi gazdaságfejlesztési tevékenység területi dimenzióját a kutatásban tehát a konkrét települések, Székesfehérvár, Veszprém és Tatabánya jelentették.

A tanulmány első részében, a városok gazdasági helyzetének ismertetése mellett bemutatjuk azokat a lehetséges hálózatosodási terepeket és szerepeket, ahol az önkormányzat találkozhat a gazdasági szereplőkkel, és amelyek mentén kialakulhat egy potenciális partneri viszony a szereplők között. A tanulmány második felében bemutatjuk a városban működő, a gazdasági döntéshozatalt meghatározó partnerségeket, valamint bizonyos területeken annak hiányosságait.

#### 4. SZÉKESFEHÉRVÁRI GAZDASÁGI HELYZETKÉP

Székesfehérvár a Közép-Dunántúl régió ipari központja. Gazdaságicentrum-jellege nem előzmények nélküli, az 1950-es évektől intenzív iparfejlesztés zajlott a városban, amely folyamatot a rendszerváltás utáni gazdasági visszaesés valamelyest visszavetette, de már az akkori városvezetés is jelentős erőfeszítéseket tett azért, hogy tudatos helyi gazdaságfejlesztési politikával segítsék a gazdasági átmenetben a székesfehérvári vállalkozások túlélését, valamint új, multinacionális cégek betelepülését. Az egyik, a mai napig is a székesfehérvári vállalkozásokat segítő program volt a Vállalkozásfejlesztési Alapítvány életre hívása, amely a kis- és közepes vállalkozások számára biztosított infrastrukturális támogatást a gazdasági átmenet éveiben, napjainkban pedig inkubátorházként működik,

<sup>19</sup> Ágh Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 20. (2011), 1. 31–51.; Gajduschek György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. (2009), 2. 58–80.

<sup>20</sup> R. A. W. Rhodes: Policy Network Analysis. In Michael Moran – Martin Rein – Robert Goodin (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 423–445.

a piacinál kedvezőbb áron biztosít a mai kor igényeinek megfelelő irodákat és a vállalkozások működtetéséhez szükséges egyéb szolgáltatásokat a városban.

Napjainkra Székesfehérvár az ország egyik leginkább iparosodott városa, Fejér megye legnagyobb munkaerővonzó települése. A település 100 ezer fős lakossága mellé közel 50 ezer főnyi ingázóval növelten működik a mindennapokban. A város munkaerőköre nemcsak az agglomerációjára, hanem az egész megyére, esetenként az egész Közép-Dunántúl régióra is kiterjed, akár versenyképességi problémákat is okozva ezzel a két városnak. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Székesfehérváron valamivel több mint 17 ezer regisztrált vállalkozás volt a vizsgált időszakban, a ténylegesen működő vállalkozások száma 10 ezret tesz ki, ezeknek közel 80%-a kis- és közepes vállalkozás. A munkanélküliség a városban a kutatás idején kifejezetten alacsony volt, a vállalkozások kifejezetten munkaerőgondokkal küzdöttek ebben az időszakban. A 2019. III. negyedéves adatok szerint Fejér megyében mindössze 2,9%-os, Székesfehérváron ennél némileg alacsonyabb volt a munkanélküliségi ráta. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat településsoros munkanélküliségi adatai alapján a városban 2019 decemberében 1290 nyilvántartott munkanélküli volt. Ezt összevetve a lakosság 2019. január 1-jei népességhalmozatával a munkanélküliség 1,3%-os volt a városban.

A várost földrajzi elhelyezkedése is predestinálja az iparicentrum-szerep betöltésére: az M7-es autópályán és vasúton is jól megközelíthető, fontos főutak érintik, repülőtere is van.

A városban hét ipari park működik, közel 80%-os kihasználtsággal, ez a kutatás időszakában (2017–2019) ideálisnak volt mondható, ezt a város gazdasági életében érintett vezetői is megerősítették. Az erre az időszakra jellemző munkaerőpiaci problémák, amelyekre később utalni fogunk, ezt a kapacitást teszik, tették lehetővé. A város önkormányzati vezetőivel készített interjúk alapján ez a kihasználtsági szint a kutatásunk idején ideálisnak volt mondható. Az ipari parkok infrastruktúrája megfelelő, a város az infrastruktúrát folyamatos fejlesztések mellett biztosítja. Az ipari parkok jellemzően a multinacionális nagyvállalatoknak biztosítanak helyet, de mellettük a helyi kis- és közepes vállalkozások is meghatározó gazdasági szereplői a városnak, már csak számosságuk miatt is, ahogyan azt a fentebb idézet adat is mutatja. Számukra a fentebb említett inkubátorház tud az ipari parkokhoz hasonló előnyöket biztosítani, mivel a város egy könnyen megközelíthető részén, a város jelentősebb közútjaihoz közel helyezkedik el. A város legnagyobb cégei az ipari parkokban található meg. A teljesség igénye nélkül a legnagyobb adózók közé tartozik az Arconic Kőfém Kft., a Denso vagy a Videoton.

A gazdasági infrastruktúráján kívül a város a helyi vállalkozások működését és működtetését egyéb szolgáltatásokkal is segíti. Székesfehérvár vezetése különös gondot fordít a városban működő közép- és felsőfokú oktatási intézmények fejlesztésére az itt megtelepedett cégek munkaerőigényének kiszolgálása céljából. A város vezetése egyaránt folyamatos kapcsolatot tart az oktatási intézmények és a vállalatok vezetőivel, és egyfajta közvetítőszerepet is ellát a felek között: a cégek munkaerőigényéhez illeszkedő képzések fontosságát folyamatosan megerősíti a város vezetése, illetve konkrét ösztöndíj- és pályaaorientációs programokkal elő is segíti az oktatási intézmények, a tanulók és a cégek igényeinek egymásra találását. A szakképzés, ennél fogva a középfokú végzettségű szakemberek iránti

igény tekintetében fontos szerepet tölt be a helyi szereplők között a megyei kereskedelmi és iparkamara is, amely nemcsak szervezi a szakképzés jogszabályban meghatározott feladatait, hanem közvetíti is a vállalkozások igényeit a helyi döntéshozók felé.

A városban működő felsőoktatási intézmények (Óbudai Egyetem, Budapesti Corvinus Egyetem, Kodolányi János Egyetem) képzési portfóliója is illeszkedik a város gazdasági életéhez. A két fővárosi intézmény székesfehérvári kampusza olyan képzéseket hirdet itt, amely szakmákra a helyi gazdasági szereplőknek szükségük van. A város vezetése a helyi felsőoktatás szerveződésében is aktív szerepet játszik, a felek között itt is aktív közvetítő, illetve folyamatosan támogatja a felsőoktatási intézmények fejlesztési elképzeléseit.

Székesfehérvár az utóbbi időben iparicentrum-jellege mellett egyre nagyobb hangsúlyt fektet a kulturális centrumként való megjelenésére is. A városvezetés felismerte, hogy az ideérkező új cégek és munkavállalók egyaránt igénylik nemcsak a mindennapok működését elősegítő városi infrastruktúrát, a megfelelő munka- és lakókörnyezetet, hanem azon túlmenően a rekreációs szolgáltatásokat is. A városvezetés ezért egyre nagyobb részt vállal a kulturális élet szervezéséből, egyre több kulturális program érhető el a városban, ezenkívül ösztönzi az egyéb szolgáltatások, jó minőségű rekreációs programok, sport-, wellness-, éttermi szolgáltatások fejlesztését is a városban. Ugyanakkor az egyre jobban növekvő gazdasági centrum kutatásunk idejére elérte növekedési határait: elsősorban a megnövekedett autóforgalom miatti közlekedési infrastruktúra alulfejlettsége, valamint a lakhatási problémák megoldatlansága jellemzi a várost.

## 5. VESZPRÉMI GAZDASÁGI HELYZETKÉP

A gazdasági helyzet tekintetében a Veszprém megyei adatok egy, az országos átlagnál jobb helyzetben levő térség képét vetítik elénk: a 2019. I. félévi adatok alapján a megyének 341 ezer lakosa van, közöttük az aktivitási arány az országos átlaghoz közel azonos, 62,2%, a foglalkoztatottak száma a 2018. II. negyedévihez képest bővült, a foglalkoztatási arány 61,5%. A munkanélküliek száma és aránya jelentősen csökkent 2019 első félévében a 2018. II. negyedévihez képest, a munkanélküliségi ráta jóval az országos alatt volt, 1,1%, ami a Közép-Dunántúl régióban is alacsonynak számít. Ez összesen 91 700 alkalmazásban lévő és 2019 júniusában 6 049 nyilvántartott álláskeresőt jelent, akik közel fele nő, 12%-a 25 év alatti, és alig 5%-uk pályakezdő. A megyében a gazdasági szervezetek száma meghaladja a 60 ezret, ezek közül jelentős, 70% az önálló vállalkozók aránya.<sup>21</sup>

A megye székhelye Veszprém, ahol 6 100 vállalkozás működik, amelyeknek túlnyomó része a KKV-k körébe sorolható. A városban a 250 főnél nagyobb vállalkozások száma 11, nettó árbevétel alapján ezek közül kiemelkedik a Continental Automotive Hungary Kft., a Valeo Auto-Electric Magyarország Kft. és a Vöröskő Kft. A vállalkozások egyes

<sup>21</sup> Regisztrált vállalkozások száma Veszprém megyében. 2019. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qvd024c.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qvd024c.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

csoportjai nagyon differenciált profillal rendelkeznek: a kisvállalkozások többsége a szolgáltató szektorban tevékenykedik, a középvállalkozások között az építőipari cégek dominálnak, míg a nagyvállalatok leginkább az autóiparhoz, gépgyártáshoz és a vegyiparhoz köthetők. Míg a nagyvállalatok jellemzően külföldi tulajdonban vannak, és magyar leányvállalatként vannak jelen a városban, a kis- és középvállalkozások túlnyomó része magyar tulajdonban van. Az egyes gazdasági szektorok működése nem független egymástól, direkt és indirekt összefüggések is kimutathatók: a középvállalkozások között domináns építőipari vállalkozások részt vesznek a nagyvállalati beruházások megvalósításában, illetve az ingatlanpiac fellendüléséből származó konjunktúrában, de akár a kapcsolódó önkormányzati beruházásokban is. A kisvállalkozások között az építészeti irodák és a környezethatás-vizsgálatokkal foglalkozó cégek számának növekedése is részben ennek a fejlődésnek a következménye. A városban folyó gazdasági tevékenység nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a térségben Veszprém város gazdasági mutatói is a megyeihez hasonlóan jónak számíthatnak: a munkanélküliségi ráta alacsony, a foglalkoztatottak között magas a diplomások aránya, míg az egy főre jutó GDP az országos átlag 70%-a.

Összességében tehát egy gazdaságilag jó számokat produkáló térség és város képe bontakozik ki előttünk, azonban érdemes egy kis területi kitekintést is tennünk a megyén kívülre is: a kutatás során készült mélyinterjúk során Veszprém megye és Veszprém város helyzetének értékelésekor visszatérő elemként jelent meg Székesfehérvárra és Győrre való hivatkozás. A győri gazdasági fejlődés modelljét áttekintve Rechnitzer több sarokpontot is azonosít, többek között a sikeresen privatizált vállalatokat, a helyi, újító szellemű befektetőket, a város életébe több dimenzióban is sikeresen integrálódó nemzetközi nagyvállalatokat és az újgazdaság vállalkozásait,<sup>22</sup> amelyek közül nem mindegyik elem azonosítható Veszprémben. Az összevetés Veszprém földrajzi elhelyezkedése kapcsán fontos: a körülötte található városok sok esetben konkurenciaként jelennek meg, különösen a humán erőforrásért folytatott versenyben – „be vagyunk zárva Székesfehérvár és Győr közé”, hangzott el az egyik kutatási interjúban.

A város működésének megértéséhez a gazdasági mutatókon túl érdemes kitérni a város egyéb strukturális jellemzőire is, amelyek közvetve befolyásolják a gazdaság fejlődését: elhelyezkedését tekintve a város a Veszprémi-fennsíkon épült, domborzata szempontjából meghatározóak a Séd és mellékvizei, amelyek több városrészt tagolják Veszprémet, komoly szintkülönbségeket alakítva ki a városon belül. A város elsőszámú iparterülete az északnyugaton fekvő Iparváros, mellette azonosíthatók még más ipari-gazdasági területek mint a Déli Intézményközpont és a Videoton Ipari Park.

A domborzati viszonyok megnehezítik a hatékony közlekedési rendszer létrehozását a városban. A város kívülről, közúton Budapest és Győr felől is jól megközelíthető, a külső útgűrűnek köszönhetően kikerülhető a városi forgalom. A város mobilitási tervéhez készült elemzés szerint a vasúti közlekedés nem hangsúlyos a városban, mert az állomás

<sup>22</sup> Rechnitzer János: A győri gazdaság pályapontjai a rendszerváltozástól napjainkig. In Lados Mihály (szerk.): *A gazdaságszerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 128.

és a városközpont távol esik egymástól, és a vasúti kapcsolatok száma és minősége alacsony. A város jelentős munkaerőpiaci központ, naponta több mint 15 ezren járnak be dolgozni, illetve jelentős a bejáró diákok száma is. A helyközi buszjáratokat jellemzően ők, a bejáró diákok és a dolgozók használják. A helyi autóbushálózat használóinak száma csökken, részben a szolgáltatás rossz színvonala miatt. A dolgozók jelentős része gépkocsival közlekedik, ami az infrastruktúra hiányosságai miatt – különösen a Jutasi úti lakótelepet és az Ipartelepet összekötő belső körgyűrű hiánya miatt – torlódásokat okoz a városban és a külvárosokban, jellemzően műszakváltás idején. Az ipari körzetekben ehhez jelentős teherforgalom is járul, ezeken a területeken hiányos az infrastruktúra (közvilágítás hiánya) és sok esetben a parkolás sem megoldott.<sup>23</sup>

A városban lakhatási problémák is jelentkeznek. A Veszprém megyében épített lakások száma 2019 I. félévében elmaradt a Fejér megyei számoktól: 231 veszprémi lakásra jut 319 Fejér megyei. A 10 ezer lakosra jutó épített lakások száma 6,8, ami az országos átlaghoz közelít.<sup>24</sup> Veszprém város domborzati viszonyai miatt kevés a beépíthető belterület, ezért sok lakásépítés a város vonzáskörzetében valósul meg. Az ingatlanárak és bérleti díjak emelkedése Veszprémben is érzékelteti hatását.

A város kulturális jellemzőket tekintve kifejezetten jó ismérvekkel rendelkezik: Veszprém egyetemváros, a Pannon Egyetem és a Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola működik itt, a középfokú oktatási intézmények között találunk országos szinten is elismerteket. A városban színház működik, évente több fesztivált szerveznek, és kiemelendő, hogy a város megnyerte 2023-ra az Európa Kulturális Fővárosa címet. A város kézilabdacsapata nemzetközi szinten is elismert, a Modern Városok program keretében kibővül a 2008-ban megnyitott Aréna, és mellette uszoda is épül.

## 6. TATABÁNYAI GAZDASÁGI HELYZETKÉP

Tatabánya gazdasági fejlődését meghatározta a 19. század végétől folyó szénbányászat. Maga a település is bányatelepként jött létre, és mind Tatabánya, mind az akkor még környező települések – Alsógalla, Felsőgalla, Bánhida – nagyban függtek a szénbányászattól. Emellett az építőiparhoz kapcsolódó iparágak (például cementgyár) jelentek meg. Tatabánya lakossága is növekedésnek indult, már az I. világháború előtt elérte a 20 ezer főt, a II. világháborúra pedig 30 ezer fő fölötti népességről lehet beszélni. Noha a bányatelep és a falvak összevonása már a két világháború között fölmerült, erre végül 1947-ben került sor. Tatabánya 1950-ben megyeszékhely lett, ettől kezdve még erőteljesebb fejlődésnek

<sup>23</sup> *Veszprém, megyei jogú város fenntartható városi mobilitási terve 1.0.* 2017. Elérhető: [www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/strategiak-programok-koncepcioik/5931-fenntarthato-varosi-mobilitasi-terv-sump](http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/strategiak-programok-koncepcioik/5931-fenntarthato-varosi-mobilitasi-terv-sump) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

<sup>24</sup> Épített lakások száma. KSH adatforrás, 2019. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_zrs003b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_zrs003b.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

indult. A szénbányászat bővülésével párhuzamosan a város lakosainak száma is rohamosan nőtt, az 1980-as évek közepére elérte a 80 ezer főt is.

A rendszerváltást követően a város számos komoly gazdasági nehézséggel szembesült. A legfontosabb a bánya bezárása volt, amellyel párhuzamosan a szénbányászatra támaszkodó nehézipar is komoly hanyatlásnak indult. A város lakossága ma alig haladja meg a 65 ezer főt, miközben a munkanélküliség leküzdése bő másfél évtizedet vett igénybe. Az önkormányzat 1996-ban hozta létre a Gazdaságfejlesztő Szervezetet (GFSZ), amely non-profit egységként máig működik, feladata pedig kizárólag a tatabányai gazdaságfejlesztés. A városvezetés fő célja a munkanélküliség visszaszorítása mellett az volt, hogy Tatabánya ne kerülhessen még egyszer a rendszerváltást követő évekhez hasonló helyzetbe. Ezt úgy kívánták elérni, hogy a gazdasági szerkezetet diverzifikálták, több, egymástól teljesen független ágazatot és iparágat sikerült a megyei jogú városban meghonosítani. 2019-re oda jutott a város, hogy a bő 47 ezer fős munkavállalási korú népesség (15-64 év) alig több mint 2,5%-a (1223) volt álláskereső, egy évnél hosszabb ideje pedig mindössze 227-en voltak munka nélkül. A munkaerőhiány orvoslására az önkormányzat munkásszállást építtetett, és beindította a *Tatabánya, Ahol Otthonra Találsz* elnevezésű programot.

Tatabánya fekvése szinte ideális. A főváros akár közúton, akár vasúton egy órán belül elérhető, miközben a város mellett halad az M1-es autópálya és a Budapest-Bécs vasútvonal. Mindemellett a megye többi fontos gazdasági központja – Esztergom, Komárom, Oroszlány – is könnyen elérhető, nem véletlen, hogy az esztergomi Suzuki-gyárban folyó autógyártáshoz kapcsolódó számos üzem (gumi, kocsiüveg) már Tatabányán telepedett le. Tatabányán belül a tömegközlekedéssel voltak korábban problémák, azonban a nagyvállalatok által jelzett gondokat (buszmenetrend) az önkormányzat orvosolta.

A munkaerőért jelentős verseny alakult ki Székesfehérvárral és – az interjúk alapján kisebb részt – Győrrel is. Ez utóbbi azért is érdekes, mert bár Győr valóban messzebb van a várostól (70 km), azonban az autópálya megléte és a vasútvonal miatt mind közúton (körülbelül 40-45 perc), mind tömegközlekedéssel (40-50 perc) könnyebben elérhető, mint a közelebb (60 km) fekvő Székesfehérvár (közúton 50-60 perc, tömegközlekedéssel közel másfél óra). Az interjúkban a 60 km-re fekvő Budapest (autópályán 40 perc, tömegközlekedéssel akár 45 perc) egyáltalán nem jelent meg mint a munkaerő megszerzését célzó versenytárs.

Tatabányán a turizmus – szemben a két másik vizsgált megyeszékhellyel – kevésbé jelentős, mivel a város rövid múltra tekinthet vissza. Legfőbb értékének a Gerecse közelsége tekinthető, amely elsősorban a természetjárókat vonzza. A város sportélete is csupán árnyéka az 1980-as évekének, a labdarúgócsapat régóta nem elsőosztályú, jelenleg a legtöbb látogatót a férfikézilabda vonzza. Felsőoktatási intézménye ugyan van a városnak (Edutus Egyetem), ám ezen intézmény képzéseinek jórésze Budapesten is elérhető.

Ami a legnagyobb árbevétellel rendelkező cégeket illeti, Tatabányán ez 2018-ban az egészségügyi problémákhoz kapcsolódó termékeket gyártó Coloplast Kft. volt, megelőzve a gumiabroncsok készítésére specializálódott Bridgestone-t és a gépjárműalkatrészeket gyártó Delphit. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy szemben Székesfehérvárral és Veszprémmel, Tatabánya nem emelkedik olyan mértékben ki ipari központként saját

megyjéből sem. A legnagyobb árbevétellel rendelkező cégek között épp úgy található esztergomi (Suzuki, Tyco Electronics), komáromi (PCE Paragon Solutions), oroslányi (BorgWarner) és bábolnai (IKR) székhelyű vállalkozás is.

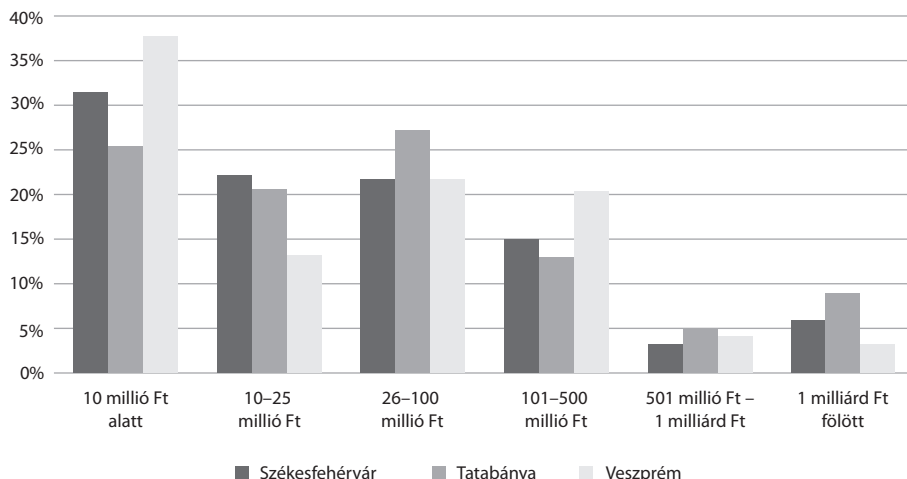
## 7. A RÉSZT VEVŐ GAZDASÁGI SZEREPLŐK JELLEMZŐI

A 2. táblázatban jól látható, hogy a kérdőívet döntően (80%) mikro- és kisvállalkozások töltötték ki. Ez azonban annak fényében nem meglepő, hogy a KSH adatai szerint országos átlagban a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozások teszik ki az alapsokaság több mint 97%-át. Így viszont elmondható, hogy a nagyobb méretű vállalkozások enyhén felülreprezentáltak a mintában. Az ugyanakkor viszonylag könnyen belátható, hogy a nagyobb és/vagy több embert foglalkoztató cégek a nagyobb településeken koncentrálnak, ráadásul vélhetően a válaszadási hajlandóságuk is magasabb, így nem meglepő, hogy a vizsgált három megyeszékhelyen vett mintában ezek a vállalkozások enyhén felülreprezentáltak. A kutatást azonban ez olyan szempontból segítette, hogy így ezekről a cégekről is valós, biztos lábakon nyugvó megállapításokat tehetünk.

**2. táblázat** • *A vizsgált vállalkozások mérete az alkalmazottak számának megoszlása alapján (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)*

Alkalmazottak száma	Székesfehérvár	Veszprém	Tatabánya	Összesen	Magyarország (KSH szerint)
1–9 fő	81,4%	81,8%	76,7%	80,6%	97,3%
10–49 fő	12,7%	14,3%	16,5%	14,0%	2,3%
50–249 fő	5,1%	3,2%	3,9%	4,3%	0,4%
250 fő és a feletti	0,8%	0,6%	2,9%	1,2%	0,1%

Ami a vizsgált vállalkozások nettó árbevételét illeti, a kép már jóval kevésbé egyértelmű. Természetesen az évi 500 millió feletti árbevételű produkáló cégekből nincs túl sok – a foglalkoztatottak számához hasonlóan itt is enyhén felülreprezentált Tatabánya –, ám a közbülső kategóriákból (10–25, 26–100, 101–500 millió Ft) is viszonylag nagy számban kerültek cégek a mintába. Ez – hasonlóan a foglalkoztatottak számához – két okból lehetséges. Az egyik az, hogy a nagyobb vállalkozások válaszadási hajlandósága magasabb, a másik pedig, hogy a nagyobb árbevétellel rendelkező vállalkozások jellemzően nagyobb méretű településen tevékenykednek.



**1. ábra** • A vizsgált vállalkozások mérete bruttó árbevétel alapján (százalék)  
(Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)

Összességében elmondható, hogy a vizsgálat idején jellemző gazdasági környezetben (gazdasági növekedési időszak, munkaerőhiány) a Közép-Dunántúl régió cégei helyzetüket alapvetően kedvezően látták. A vállalkozások jelenlegi helyzetére és jövőbeli kilátásaira vonatkozó kérdéseinkre többségében pozitív válaszokat kaptunk a három városban. Székesfehérvár és Veszprém vállalkozásai közel hasonló arányban jeleztek vissza jó és közepes helyzetet a vizsgálat időpontjában: a székesfehérvári vállalkozók 44,8%-a, míg a veszprémiek 42,4%-a értékelte jónak a jelenlegi helyzetét, míg közepesnek a székesfehérváriak 40,4%-a, a veszprémiek 43,4%-a. Tatabányán a jó és a közepes válaszok aránya egyaránt 40% alatt maradt (36,8% és 38,3%). Ugyanakkor Tatabányán volt a legnagyobb az aránya azon vállalkozóknak, akik a helyzetüket nagyon jónak értékelték (9,8%). Ez a válaszadók közel 10%-a, kétszerese a másik két városban megfigyelhető aránynak. A prosperáló gazdasági helyzetet jelzi vissza az is, hogy a vállalkozásoknak csak egy kis része (3–5% közötti arány az egyes városokban) válaszolt úgy, hogy nagyon rossz a vállalkozása helyzete a lekérdezés idején.

A vállalkozások jövőbeni kilátásaira vonatkozó kérdés alapján is hasonló kép rajzolódott ki a három városról. A gazdasági kilátásokat illetően (nem változik, romlik, javul) inkább pozitív várakozásaik voltak a gazdasági szereplőknek. A válaszadók 12–15% közötti arányban vártak csak mindössze romló helyzetet, a legkisebb arányban Veszprém (12,6%), Tatabánya és Székesfehérvár vállalkozásai 15-15%-ban vártak kedvezőtlenebb helyzetet. Összehasonlítva a három település adatait, Tatabányán volt a legnagyobb a pozitív várakozás, a vállalkozások közel fele (47,7%) javulást várt a cég helyzetét illetően. Veszprém (46,7%) és Székesfehérvár (46,7%) ez az arány 40% körüli. Ennek megfelelően a két városban valamivel nagyobb volt az aránya azon vállalkozásoknak (46–47%), amelyek nem

vártak változást gazdasági kilátásaikat illetően, míg Tatabányán ez az arány 40% alatti volt (37,9%).

Összességében a három város gazdasági szereplőiről elmondható, hogy az adatfelvétel időpontjában többségében jól prosperáló és gazdasági helyzetüket illetően pozitív jövőképet diagnosztizáló képet jeleztek vissza az online kérdőíves felmérés eredményei alapján.

## 8. HÁLÓZATOSODÁSI LEHETŐSÉGEK A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN

Kutatásunk elsősorban arra a kérdésre kereste a választ, hogy a Közép-Dunántúl régió három megyeszékhelye működtet-e, és ha igen, milyen partnerségi hálózatokat a helyi gazdaságfejlesztést illetően. Kirajzolódik-e a vizsgált önkormányzatok esetében valamilyen hálózatosodási mintázat, megfigyelhetők-e akár más településeken is adoptálható jó gyakorlatok a helyi gazdaságfejlesztésben?

A kérdést az interjúkon, az online kérdőíves felmérésen és a fókuszcsoportos beszélgetéseken keresztül több oldalról is elemeztük. Az online kérdőíves felmérés és a városok gazdasági vezetőivel készített interjúk összevetése után vegyes kép rajzolódik ki előttünk a három város tekintetében.

A kérdés vizsgálata azon európai uniós alapelveken túl, hogy a fejlesztési döntések lehetőleg az érintett szereplők partneri bevonásával szülessenek meg, az érintett településeken azért is fontos, mert az online kérdőívre adott válaszok alapján a kis- és közepes vállalkozások helyi kötődése különösen erős a településeken.

### 3. táblázat • Mi alapján döntött a vállalkozás adott településen való elindítása mellett? (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)

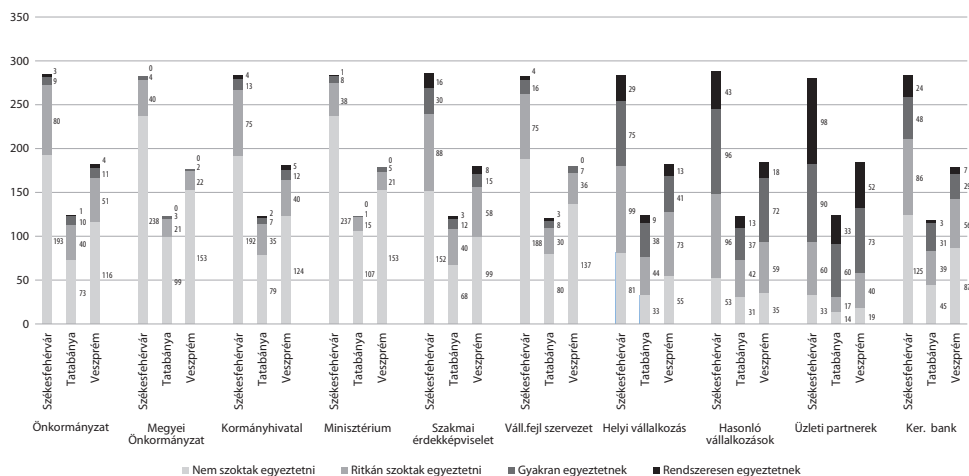
	Székesfehérvár	Tatabánya	Veszprém	Összesen
1.	Személyes helyi kötődés (77,3%)	Személyes helyi kötődés (75%)	Személyes helyi kötődés (79,8%)	Személyes helyi kötődés (77,6%)
2.	Kedvező infrastruktúra (23,7%)	Megelőzően meglévő üzleti kapcsolati háló (21,2%)	Megelőzően meglévő üzleti kapcsolati háló (18,7%)	Kedvező infrastruktúra (19,5%)
3.	Kedvező üzleti kapcsolati háló (17,3%)	Kedvező infrastruktúra (19,7%)	Kedvező infrastruktúra (13,1%)	Megelőzően meglévő üzleti kapcsolati háló (18,2%)
4.	Jó közlekedési feltételek (16,9%)	Jó közlekedési feltételek (18,2%)	Egyéb (10,1%)	Jó közlekedési feltételek (13,8%)
5.	Megelőzően meglévő üzleti kapcsolati háló (16,6%)	Egyéb (12,1%)	Piaci rés betöltése (8,6%)	Kedvező üzleti kapcsolati háló (12,8%)

Ahogy a 3. táblázat is mutatja, a vállalkozások adott településen való elindítása mellett mindhárom városban a legnagyobb arányban (a válaszadók  $\frac{2}{3}$ -a) a személyes helyi kötődést jelölték meg. A gazdaságfejlesztés szempontjából fontos egyéb szempontok – mint a kapcsolati háló, a megfelelő infrastruktúra vagy a jó közlekedési feltételek – a személyes kötődéshez képest elenyésző arányban jelentek meg a kis- és közepes vállalkozások esetében. Ugyanakkor a nagy ipari parkokban található multinacionális cégek telephelyválasztását viszont inkább az utóbbi feltételek megléte motiválta. A két gazdasági szereplői kör eltérő telephelyválasztási motivációi azonban mutathatnak ugyanabba az irányba: akár a helyi kötődés, akár a kedvező egyéb feltételek is adhatják az alapját annak, hogy a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységbe aktívan is bekapcsolódjanak.

Az online kérdőíves felmérés alapján az egyes városokat összehasonlítva az alábbi kép rajzolódik ki.

### 8.1. A gazdasági szereplők egyeztetési terei

Kérdőíves felmérésünkben megkértük a vállalkozásokat, jelöljék meg nekünk, milyen gyakran szoktak egyeztetni az állami, helyi és megyei önkormányzati, illetve a helyi gazdasági szereplőkkel. A 2. ábra részletesen szemlélteti az adatokat az egyes városokra lebontva.



2. ábra • A vállalkozások kapcsolattartási szinterei a három városban (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)

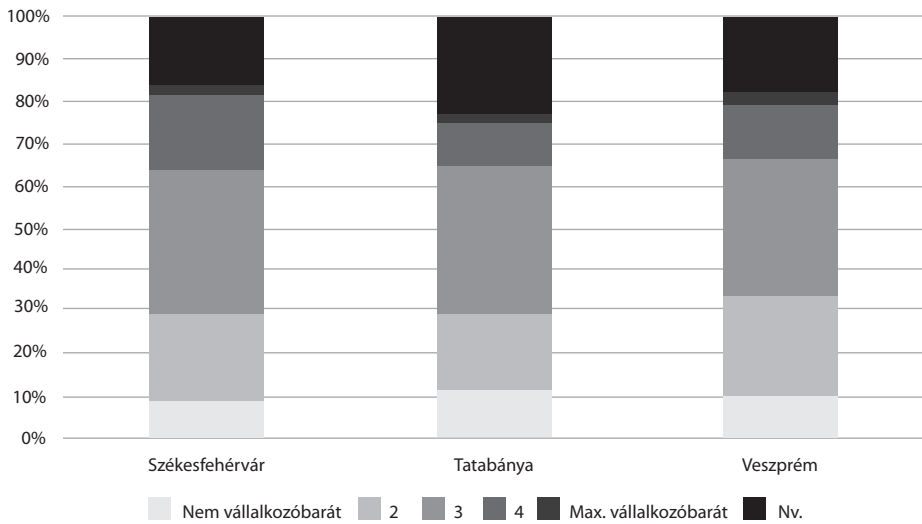
Az adatok rámutatnak, hogy a kis- és közepes vállalkozások döntő többsége saját működésével kapcsolatban jellemzően nem egyeztet sem a központi igazgatás szerveivel (minisztériumok és kormányhivatalok), sem a helyi igazgatás szintjeivel, a helyi és a megyei önkormányzatokkal. Ugyanakkor az adatok azt is megmutatják, hogy azok, akik egyeztetnek

a központi és a helyi igazgatás szerveivel, inkább a hozzájuk közelebb álló szintet keresik fel mindhárom városban: a minisztériumokkal a válaszolók több mint 80%-a egyáltalán nem egyeztetet, a fennmaradó vállalkozások is csak ritkán. A helyi szinten is elérhető kormányhivatalokkal sem rendszeres az egyeztetés ugyan, de arányaiban nagyobb, a cégek 22–28%-a ritkán egyeztet ezekkel a hivatalokkal. Ezeket a tendenciákat megerősítik a városokban készült interjúk is: a Fejér Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnöke a vele készített interjúban külön hangsúlyozta, hogy a 2011-es önkormányzati törvénnyel bevezetett változások miatt a cégek hivatalos ügyeinek nagy része a kormányhivatalok alá került, így érthető ez a tendencia. A minisztériumokkal pedig a magyar rendszerben jellemzően a városok politikai vezetői, a polgármester és/vagy az alpolgármesterek tartják a kapcsolatot egy-egy gazdasági döntés kapcsán, ezt a székesfehérvári és tatabányai interjúk szintén megerősítették, míg a veszprémi interjúk arra mutattak rá, hogy a formális kommunikációs csatornák mellett fontos az informális csatornák szerepe is, hiszen ezeken a településeken a vállalkozók jellemzően ismerik egymást és a politikai döntéshozókat is. Ezt támasztja alá az üzleti partnerekkel, hasonló vállalkozásokkal, és ha kisebb mértékben, de a helyi vállalkozásokkal való kapcsolattartás relatív fontossága is (lásd lentebb).

Kutatásunk alapkérdése kapcsán fontos, hogy a cégek a helyi igazgatási szinten is hasonló módon tartják a kapcsolatot az egyes szervekkel. A saját ügyeiket illetően tőlük távolabb levő megyei önkormányzattal alig egyeztetnek gazdasági ügyekben (a nem egyeztetek válasza aránya 80–86% között szór), és a helyi önkormányzattal is csak ritkán, a válaszadók közel 30%-a mindhárom városban ezt jelezte vissza. Habár valamivel kisebb mértékben, mint a három város átlagai a helyi önkormányzati egyeztetést illetően, ez a tendencia rajzolódik ki Tatabányán is, ahol a város egy külön önkormányzati szervet működtet a város vállalkozóival való kapcsolattartásra és a hivatalos ügyek intézésére: a kérdőívet kitöltő cégek 71%-a nem egyeztetet a Gazdaságfejlesztő Szervezettel, és a többi válaszadó is csak ritkán (19,5%).

A kis- és közepes vállalkozások tekintetében tehát a helyi gazdaságfejlesztést illetően kevésbé jellemző az egyeztetés, a tudatos hálózatépítés az önkormányzatokkal. A kérdőívből az is jól kirajzolódik, hogy a cégek inkább egymással, leginkább a helyi vállalkozásokkal, a közvetlen üzleti partnereikkel és az azonos szektorban tevékenykedő cégekkel egyeztetnek gazdasági tevékenységüket illetően. Az adatok alapján a vállalkozások egymás között gyakrabban, rendszeresebben egyeztetnek gazdasági kérdésekben, mint a központi vagy a helyi igazgatás szervezeteivel. A gazdasági szereplők egyeztetésére vonatkozó válaszok között a hivatalokkal szemben a nem egyeztetésre vonatkozó válaszok szerepeltek a legkisebb arányban mindhárom városban.

Felvetődik a kérdés, hogy ha a hazai és a nemzetközi szakirodalom egyaránt pozitívan értékeli egy-egy település gazdaságfejlesztési tevékenységében a partneri hálózatok működését és működtetését, miért nem épültek be ezek a hazai helyi gazdaságfejlesztési tevékenységbe. A három megyeszékhely tekintetében azért is érdekes ennek a kérdésnek a vizsgálata, mert a kérdőív adatai alapján a cégek inkább vállalkozóbarátnak tartják saját településeiket mindhárom városban (3. ábra).

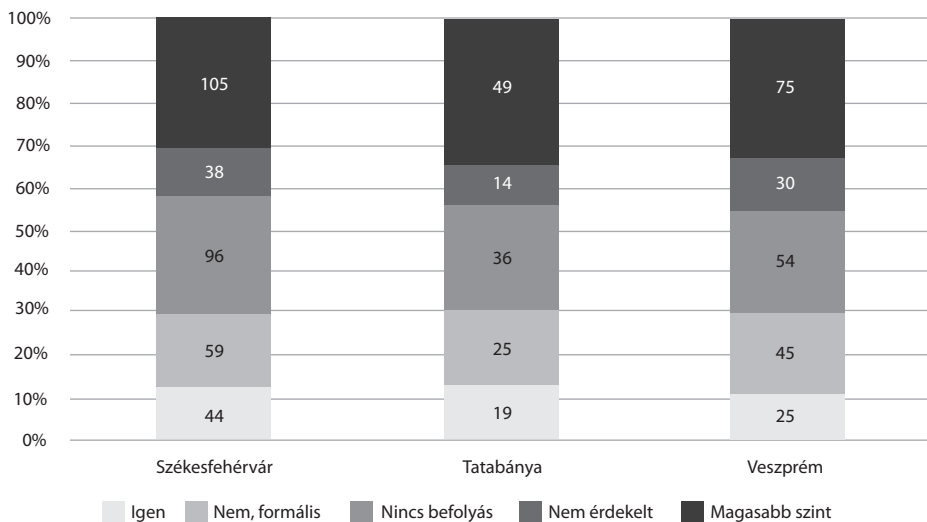


**3. ábra** • Az önkormányzatok és a vállalkozások kapcsolatának értékelése a három városban (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)

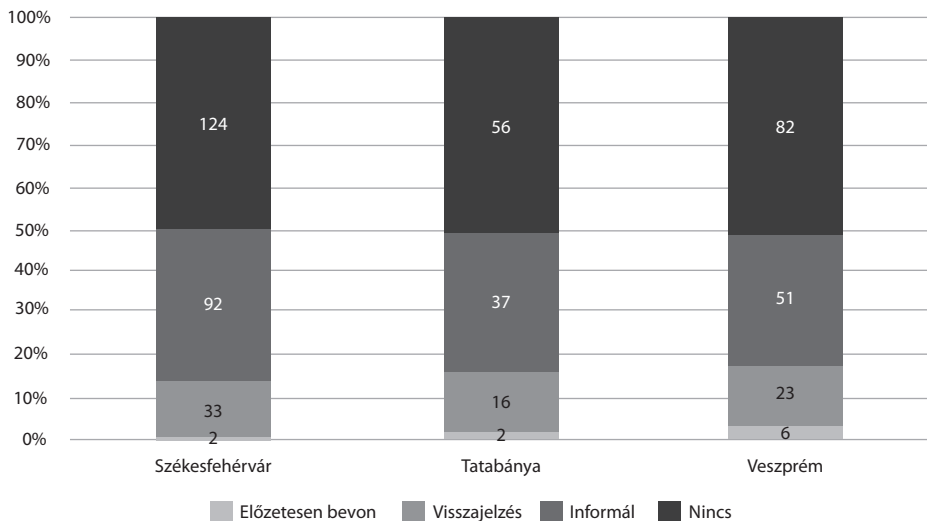
Ugyanakkor az online kérdőíves felmérés eredményei alapján mindhárom városban kettős kép rajzolódik ki a helyi önkormányzatok és a gazdasági szereplők közötti lehetséges partnerségről. Láthatóan a cégek eleve szkeptikusak a helyi egyeztetéseket illetően, hiszen arra a kérdésre, hogy mennyire tekintik a helyi gazdasági döntéshozatal szempontjából sikeresnek a cégek és az önkormányzatok közötti egyeztetéseket, mindhárom városban a legnagyobb arányban (a válaszok közel 30%-ában) azt a választ kaptuk, hogy nem sikeresek, hiszen egy-egy döntés eleve magasabb szinten születik meg, mint az ő lehetséges egyeztetési szintjeik (4. ábra).

Az ábra alapján a helyi szintű gazdaságfejlesztési döntések kapcsán is többségében azt jelzik vissza, hogy a kis- és közepes vállalkozások csak formálisan vagy egyáltalán nem érzik magukat bevonva a döntéshozatalba. Mindössze a cégek mintegy 15%-a érzi a helyi önkormányzattal folytatott egyeztetéseket eredményesnek (Székesfehérvár: 14%, Tatabánya: 13,6%, Veszprém: 12,3%). A válaszok háttérében megtalálható az a már fentebb is jelzett tendencia, hogy a helyi cégek alapvetően nem egyeztetnek az önkormányzatokkal a gazdasági működésüket illetően, ahogyan ezt az 5. ábra egy másik kérdés kapcsán is megerősíti.

Ezenkívül az adatok azt is mutatják, hogy a helyi cégek nem érzik a városvezetés részéről az igényt a partnerségre, arra, hogy bevonják őket a gazdasági döntéshozatalba: az önkormányzatok a vállalkozások szerint mindhárom városban inkább csak informálják a vállalkozásokat. Elenyésző mértékben érkezett a kérdésünkre az a válasz, hogy a gazdasági szereplőket közvetlenül bevonják az önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztési döntésekbe, és a visszajelzés lehetőségét is csak közel 15%-os arányban jelölték meg a válaszadók városként.



**4. ábra** • Az önkormányzatok és a vállalkozások közötti egyeztetések eredményei a döntéshozatal szempontjából a három városban (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)



**5. ábra** • Az önkormányzatok és a vállalkozások közötti együttműködés értékelése a három városban (Forrás: a szerzők összeállítása az online kérdőíves felmérés alapján)

A fenti adatok szintén azt erősítik meg, hogy a kis- és közepes vállalkozások szemszögéből a Közép-Dunántúl régió három megyeközpontjában, amelyek egyben a régió három nagy ipari centrumát is jelentik, a feltételezett hálózatosodás nem működik.

Árnyaltabbá teszük azt a képet az önkormányzat képviselőivel és hivatalnokaival, valamint az iparkamara képviselőjével készített interjúk. Székesfehérvár vezetése az interjúk alapján kifejezetten sok energiát fordít arra, hogy a város önkormányzata kiépítsen egy gazdaságfejlesztési partnerhálózatot a város gazdasági fejlődésének biztosítása érdekében. Ezt szolgálja a *Fehérvári Szenátus* nevű testület, amelynek tagjai között a helyi cégek vezetői mellett elméleti gazdasági szakemberek és helyi civilek is megtalálhatók. A szervezet a város gazdaságfejlesztésére vonatkozóan rendszeresen konzultál a városi vezetőkkel és szakmai javaslatokat is megfogalmaz számukra. Egy más típusú partnerségi kört jelent a városban a 2017-ben újraindított *Gazdasági-Önkormányzati Párbeszéd Tanács*, amelyben Székesfehérvár vezetése a Fejér Megyei Kereskedelmi és Iparkamara vezetésével egyeztet rendszeresen a várost érintő gazdasági ügyekről, lehetséges fejlesztési irányokról. A szakmai kamarának ezenkívül egy állandó, szavazati joggal rendelkező tagja van a székesfehérvári képviselő-testület Gazdasági Bizottságában. Ezen a fórumon keresztül a helyi vállalkozók így közvetve részesei lehetnek a gazdasági döntéshozatalnak. Az iparkamara részvétele a gazdasági bizottsági döntésekben képviselőt biztosít a kis-, közepes és nagyvállalatoknak egyaránt. Ez azért is fontos, mert az online kérdőíves felmérés mellett a székesfehérvári vállalkozókkal történt fókuszcsoporthoz beszélgetések is azt erősítették meg, hogy a város hálózatépítési törekvései inkább a székesfehérvári nagyobb cégekkel értelmezhetők, a kis és közepes cégek nem érzik magukat bevonva a helyi gazdaságfejlesztési tevékenységbe. A veszprémi városvezetés is törekszik a rendszeres kommunikáció csatornáinak kiépítésére, havonta-kéthavonta egyeztetett a városban jelen levő gazdasági szereplőkkel, ahol sok esetben szakértők bevonásával előre meghatározott tematika mentén vitattak meg programokat vagy ismertettek fejlesztési projekteket. Az egyeztetések szervezési feladatait az önkormányzat keretében működő Stratégiai Iroda látja el, amelynek munkatársai a vállalkozások nyitottságáról számoltak be. Ezek a fórumok nemcsak az önkormányzati és gazdasági szereplők közötti kommunikációt segítették, hanem a vállalatok egymás közötti kommunikációját is. Hasonló fórum Tatabányán nem igazán működik, mivel itt a Gazdaságfejlesztő Szervezet tartja a kapcsolatot közvetlenül a vállalkozásokkal. A GFSZ vezető beosztású tagjaival készült interjúkból az a kép bontakozott ki, hogy a városban elsősorban a közép- és nagyvállalatok jeleznek problémákat, ezeket pedig az önkormányzat igyekszik orvosolni (például munkásszállás vagy buszmenetrend).

A szereplőkkel történt beszélgetésekből azonban kettős kép rajzolódik ki ebben a tekintetben: Székesfehérvár város vezetése valóban jól kiépített kapcsolatokkal rendelkezik a városban megtalálható nagyobb, többségében multinacionális cégek felé, és láthatóan a város gazdaságfejlesztési politikájának meghatározó tényezője a nagy cégek igényeinek kielégítése (infrastruktúra, kultúra, szórakozás, hivatali ügyintézés, képzett munkaerő). Ugyanakkor ezek a cégek sokszor a városi innovációs tevékenységük tervezése, szervezése, bevonható partnerek keresése kapcsán eleve az önkormányzathoz fordulnak, hogy segítsen koordinálni projekteket. Jellemző példája ennek az Alba Innovár, amely egy helyi

cég és az Óbudai Egyetem közös együttműködésében valósul meg. Ebben a folyamatban a cég és a felsőoktatási intézmény az önkormányzat közvetítésével talált egymásra, és a fejlesztési folyamathoz a város is kapcsolódott az oktatóközpont infrastruktúrájának biztosításával.

Nagyobbrészt kimaradnak ugyanakkor az együttműködésekben a kis- és közepes vállalkozások, őket valóban nehezebben éri el az önkormányzat. Ugyanakkor Székesfehérvár esetében nem mondható el, hogy nincs erre törekvés: az önkormányzat a honlapján keresztül 2018 óta biztosítja az online konzultáció lehetőségét, gazdasági konzultációra hívva és biztatva a helyi kis- és közepes vállalkozásokat. Habár a lehetőség e kör számára 2018 októbere óta rendelkezésre áll, a székesfehérvári vállalkozókkal tartott fókuszcsoportos beszélgetés alapján a vállalkozók többsége nem tudott erről a lehetőségről. Ezzel együtt a helyi gazdaságfejlesztésben való aktívabb részvételben ez a kör is kifejezte az igényét: szeretnének és tudnának aktív partnerként közreműködni a gazdasági döntéshozatalban. Tatabányán is hasonló tapasztalatokkal szembesültünk az interjúk és a fókuszcsoport során. A kisvállalkozásokat a GFSZ nehezen éri el, ez a réteg gyakran eleve távolságtartó, sőt ellenséges az önkormányzati szereplőkkel szemben. Jó példa erre, hogy a workshop szervezésekor volt olyan vállalkozó, aki akkor jelezte részvételi szándékát, amikor megtudta, hogy nem lesz jelen senki az önkormányzattól. Ugyanakkor a fókuszcsoportban volt olyan vállalkozó, aki a helyi KKV-k esetében a vállalkozói kultúra hiányát is megemlítette, nevezetesen azt, hogy nagyon sok esetben nincs tudatosság a vállalkozások jövőtervezésében, és sokszor a saját lehetőségeikkel (például pályázatok, segítség) sincsenek tisztában. A meginterjúvolt veszprémi közép vállalkozások egy része rámutatott, hogy az egyeztetések megvalósulását hátráltatja a vállalkozások közötti erős verseny (többek között a munkavállalókért) is, ami részben az egyéni érdekérvényesítés felé mozdítja a vállalkozókat, akik sokszor a személyes, akár informális kapcsolatfelvételi lehetőségeket keresik.

## 9. KONKLÚZIÓ

Kutatásunk az előzetesen felállított hipotézist, amely szerint van jól kiépített hálózat a vizsgált önkormányzatok és a gazdaság többi helyi szereplője között, nem igazolta. Ennek két oka van. Az egyik, hogy az önkormányzatok döntően a nagyvállalatok bevonására törekedtek, a velük való egyeztetés, eszmecsere, információáramlás biztosított, folyamatosnak tekinthető. Éppen ezért hálózatosodásról sem igazán lehet beszélni a vizsgált megyeszékhelyek esetében. Székesfehérváron teljesen egyértelmű, hogy minden hasonló fórumot az önkormányzat kezdeményez, hoz létre és működtet. Tatabányán döntően a nagyvállalatok, illetve az érdekszervezetek (MKIK, VOSZ) jelzik a problémákat a GFSZ felé, ezekre az önkormányzat igyekszik reagálni, míg Veszprémben az aktív kamara mellett az önkormányzat direkt módon is igyekszik megszólítani a helyi vállalkozásokat, de ez a tevékenység leginkább a nagyvállalatokra korlátozódik.

Ahogy az az interjúkból és a fókuszcsoportos vizsgálatokból is kiderült, a mikro- és kisvállalkozások háttérbe szorulása/kerülése két fő okcsoportra vezethető vissza.

Az egyik – és ezt döntően maguk az érintett vállalkozások hangsúlyozták – az, hogy nem érzik, hogy bármilyen befolyásuk lehetne a döntésekre, illetve több esetben eleve ellenségesen állnak az önkormányzathoz. Ennek oka az, hogy korábban úgy érezték, nem kapják meg a megfelelő segítséget. Az érme másik oldala – és ezt az önkormányzati szereplőkön kívül néhány vállalkozó is megjegyezte –, hogy számos kisvállalkozás nem is igazán tud a lehetőségeiről, nem tájékozódik. Ennek részben a vállalkozói kultúra alacsony szintje, részben viszont a kapacitáshiány – nevezetesen nincs rá idő vagy ember – az oka. E helyzet feloldása azonban nehezen képzelhető el a kisvállalkozások oldaláról induló, bottom-up folyamatként, egyértelműnek tűnik, hogy ezen leginkább az önkormányzatok tudnának változtatni. Ez különösen igaz annak fényében, hogy a vállalkozásoknál, részben az erőforrásokért folytatott verseny miatt nem jelent meg törekvés a helyi gazdasági térhez való aktív kapcsolódásra.

A helyzet feloldása érdekében egyelőre a székesfehérvári önkormányzat a másik két város előtt jár. Ahogy arra korábban rámutattunk, a városvezetés komoly energiákat mozgósít annak érdekében, hogy hálózatot építsen a város gazdasági szereplői között. Ennek érdekében jött létre a Fehérvári Szenátus és a Gazdasági-Önkormányzati Párbeszéd Tanács. Ugyanakkor a kisvállalkozások elérése továbbra is nehézkes. Tatabányán ezt a problémát csak fokozza, hogy az érdekszervezetek – mind az iparkamara, mind a VOSZ – gyengék Komárom-Esztergom megyében, így rajtuk keresztül is nehézkes a leginkább kiszolgáltatottnak tekinthető kisvállalkozói réteg elérése. Veszprém megyében ugyan erősek és jól szervezettek az érdekszervezetek, különösen a Veszprém Megyei Kereskedelmi és Iparkamara, azonban itt is inkább a nagyobb vállalkozásokkal való kapcsolattartás a jellemző, és ugyan a törekvés megvan a kisvállalkozások felé való nyitásra, megyei szintre kitekintve ez nagyon diverz portfóliójú vállalkozásokat jelent, ami nehezíti az érdekartikulációt és aggregációt is.

Összességében az látszik, hogy a hálózatosodás elsősorban a kisvállalkozások passzivitása, elzárkózása miatt nem jött eddig létre. Ennek azonban nem feltétlenül az az oka, hogy a vizsgált időszakban (2017–2019) hatalmon lévő városvezetések nem fordítanak kellő figyelmet a vállalkozások gondjaira. Sokszor előfordul, hogy igenis van rá próbálkozás, azonban ez leginkább a KKV-szektor, és különösen a kisvállalkozások felől érezhető bizalmatlanság miatt gyakran szinte teljesen eredménytelen marad. Ebből a helyzetből leglátványosabban – és talán a leginkább eredményesen – a székesfehérvári önkormányzat próbál kitörni a kamarával való szoros együttműködéssel, az inkubátorház létrehozásával vagy épp egyeztetőforumok létrehozásával. Kérdés azonban, hogy a kisvállalkozások bizalmát sikerül-e meg- vagy visszaszerezni.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Ágh Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 20. (2011), 1. 31–51.
2. Épített lakások száma. KSH adatforrás, 2019. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_zrs003b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_zrs003b.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
3. Farkasné Gasparics Emese: *Önkormányzati gazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
4. Gajdoschek György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18. (2009), 2. 58–80.
5. Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41. DOI: [10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17](https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17)
6. Lengyel Imre: A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 12. 962–987.
7. Lengyel Imre: *Verseny és területi fejlődés. Térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged, JATE Press, 2003.
8. Mezei Cecília: *Fejlesztési kényszerpályák*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
9. Pálné Kovács Ilona: A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 33. (2013), 2. 3–19. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
10. Porter, Michael E.: Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14. (2000), 1. 15–20. DOI: <https://doi.org/10.1177/089124240001400105>
11. Rechnitzer János: A győri gazdaság pályapontjai a rendszerváltozástól napjainkig. In Lados Mihály (szerk.): *A gazdaságszerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014. 104–129.
12. *Regisztrált vállalkozások száma Veszprém megyében*. 2019. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qvd024c.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qvd024c.html) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
13. Rhodes, R. A. W.: Policy Network Analysis. In Michael Moran – Martin Rein – Robert Goodin (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 423–445.
14. Ványi Éva: Nagyvárosi network: hálózatosodási lehetőségek a helyi gazdaságfejlesztésben Székesfehérváron. *Politikatudomány Online*, (2020), 2.
15. *Veszprém megyei jogú város fenntartható városi mobilitási terve 1.0*. 2017. Elérhető: [www.veszprem.hu/onkormanyzat/strategiak-programok-koncepcio/5931-fenntarthato-varosi-mobilitasi-terv-sump](http://www.veszprem.hu/onkormanyzat/strategiak-programok-koncepcio/5931-fenntarthato-varosi-mobilitasi-terv-sump) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)

**Dr. Dúró József** közgazdász-politológus. Politikatudományi PhD-fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában szerezte. A Politikatudományi Tanszék munkájában oktatóként, kutatóként vesz részt 2012 óta. Kutatásai fókuszában az euroszepticismus és az európai jobboldali radikalizmus témakörei állnak.

**Dr. Ványi Éva** történész-politológus. Politikatudományi PhD-fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában szerezte. 2009 óta tagja a Politikatudományi Tanszék közösségének, 2020 októbere óta tanszékvezető. Kutatásai a kormányzás témája köré csoportosulnak, foglalkozik a magyar kormányzati elittel, a kormányzati döntéshozatallal, a politika és a bürokrácia kapcsolatával.

**Dr. Várnagy Réka** közgazdász-politológus. Politikatudományi PhD-fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában szerezte. 2009 óta vesz részt a Politikatudományi Tanszék munkájában oktatóként és kutatóként. Munkájának fókuszában a parlamenti politika, az ellenzéki pártok és a nők politikai részvételének kutatása áll.

Malustyik Brigitta

## A JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS A PÉNZÜGYI ÉRDEKEK METSZÉSPONTJÁN – RECENZIO A JOG ÉS PÉNZÜGYEK A BANKSZÉKTORBAN CÍMŰ KÖNYVRŐL

**At the Intersection of Regulation and Financial Interests – Review of the Book  
*Law and Finance in the Banking Sector***

**Malustyik Brigitta** tanársegéd, Nemzeti Közszoigalati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; e-mail: [malustyik.brigitta@uni-nke.hu](mailto:malustyik.brigitta@uni-nke.hu)

*Vértesy László 2020-ban megjelent Jog és pénzügyek a bankszektorban című könyvében egy teljes körű áttekintést olvashatunk a banki szféra hazai és európai uniós szabályozási és pénzügyi rendszeréről. A monográfia újszerűsége annak interdiszciplináris megközelítésmódjában rejlik, ahol a szerző tökéletes arányérzékkel tárgyalja a téma legfontosabb jogi és közgazdasági aspektusait, részletesen kitérve az azok közötti összefüggésekre. A könyv értékét növeli a több helyen megjelenő, érvekkel alátámasztott kritikai gondolkodásmód, illetve a szerző azon konstruktív javaslatai, amelyeket az egyes problémák megoldási lehetőségeiként fogalmaz meg.*

**KULCSSZAVAK:**

bankszabályozás, bankszektor, jog és közgazdaságtan, jog és pénzügyek, közgazdaságtan, pénzügyi jog

*In László Vértesy's book entitled Law and Finance in the Banking Sector, published in 2020, we can read a comprehensive overview of the regulatory and financial system of the banking sector in Hungary and the European Union. The novelty of the monograph lies in its interdisciplinary approach, where the author discusses the most important legal and economic aspects of the topic with a perfect sense of proportion, detailing the relationship between them. The value of the book is enhanced by the multi-site, reasoned critical thinking and the author's constructive suggestions, which he formulates as possible solutions to each problem.*

**KEYWORDS:**

banking regulation, banking sector, law and economics, law and finance, economics, financial law

Az Akadémiai Kiadó gondozásában megjelenő, Zéman Zoltán által szerkesztett *Pénzügy és számvitel* című sorozat kötetei széles spektrumban vizsgálják a pénzügyi és számviteli kérdések legérdekesebb összefüggéseit. Így foglalkoznak többek között a pénzügyi követítőrendszerek, a szabályozási kérdések, a piaci- és hitelkockázat-menedzsment, a nemzetközi számvitel vagy akár a kultúrafinanszírozás, a statisztika, a korrupció témakörökkel. Vértesy László 2020-ban megjelent, *Jog és pénzügyek a bankszektorban* címet viselő könyve ezen említett sorozat legújabb kötete, amely több szempontból is újszerű a bankrendszer jogi és pénzügyi összefüggéseit vizsgáló hazai és nemzetközi szakirodalomban. A szerző a pénzügyi jog, szűkebben a bankjog területén szerzett közel két évtizedes oktatói és kutatói tapasztalatát hűen tükrözik a témában publikált közleményei. 2019-ben a habilitációs eljárás részeként adta be jelen monográfia mintegy 30 íves kéziratát, továbbá *A bankszektor jogi szabályozottságának keretrendszere* címmel foglalta össze a téziseket. A recenzió alapját képező kötet újszerűsége és hiánypótló jellege több szempontból is megmutatkozik. Bár a bankszektor jogi és pénzügyi összefüggéseit tárgyaló szakirodalom meglehetősen terjedelmes és sokoldalú, jelen kötet innovatív jellege a téma interdiszciplináris megközelítésmódjában rejlik, ahol a szerző kiváló arányérzékkel taglalja a legfontosabb jogi és pénzügyi szabályokat. A könyv tehát illeszkedik a jog és közgazdaságtan (*law and economics*), illetve a jog és pénzügyek (*law and finance*) irányzatba.<sup>1</sup>

A könyv megcélzott olvasóközönségéről elmondható, hogy az elsősorban a szakterülettel foglalkozó oktatóknak, kutatóknak, továbbá gyakorló szakembereknek íródott, azonban lévén, hogy akár tankönyvként is kiválóan alkalmazható, az állam- és közigazgatástudományi, a közgazdaságtudományi, illetve a jog- és államtudományi képzésekben részt vevő egyetemi hallgatók figyelmébe is ajánlható. Ugyanis a szerző közérthető és olvasmányos, ugyanakkor kellően tudományos megfogalmazás módjával könnyen elsajátíthatóvá teszi a leírtakat. Ehhez járul hozzá továbbá a könyv logikus és áttekinthető felépítése, ahol a szerző a könyv kilenc fejezetének kialakításakor különös hangsúlyt fektetett az alapfogalmak és a témakör megértéséhez feltétlenül szükséges alapozó ismeretek bemutatására, biztosítva a későbbi fejezetekben tárgyaltak megértését. A könyv felépítése kapcsán kiemelendő továbbá, hogy a szerző a leírtakat színes, többségében saját szerkesztésű ábrákkal és táblázatokkal szemlélteti, hozzájárulva a leírtak áttekinthetőségéhez. A releváns hazai és külföldi szakirodalom bőséges feldolgozását mutatja a több mint 350 tételt számláló forrásjegyzék.

E szakkönyv összességében egy magas minőségű, értékteremtő alkotás, amely a már kifejtett újszerűségére tekintettel nemcsak a szakma fejlődéséhez járulhat hozzá, hanem közérthető megfogalmazás módja révén az állampolgári tudatosság növeléséhez is a pénzügyi döntések területén, amely álláspontom szerint egy-egy újabb válság megelőzésének

<sup>1</sup> Lásd részletesebben: Rafael La Porta et alii: *Law and Finance. Journal of Political Economy*, 106. (1998), 6. 1113–1155.; Gerhard Schnyder – Mathias Siems – Ruth V. Aguilare: *Twenty Years of 'Law and Finance': Time to Take Law Seriously. Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper*, (2018), 501.; Gerhard Schnyder: *The Law and Finance School: What Concept of Law? Social Science Research Network, SSRN Publications*, 2016.

lehet az egyik nagyon fontos alapköve. Ahogy azt a szerző a mű bevezető részében is kifejti, a kötet megírását egyértelműen indokoltta tette az utóbbi évek fejlődési folyamatában uralkodó trend, amelyben cél a pénzügyi szektor minél részletesebb és körültekintőbb feltérképezése és szabályozása, amely olykor a rendszer átláthatatlanná válásához vezet. Nem cáfolható továbbá a szerző azon gondolata sem, miszerint a könyv aktualitását egyértelműen alátámasztja, hogy 2019-ben egy jól körülhatárolható folyamat lezárásának lehetünk szemtanúi, amely a Bázeli III. rendszer kiteljesedését is jelenti. A bevezető gondolatokat követően a szerző kilenc fejezetben tárgyalja a bankszektor jogi és pénzügyi összefüggéseit, olykor erős, de átlátható érvekkel alátámasztott kritikai gondolatokat megfogalmazva a rendszer működéséről, illetve konstruktív javaslatokat téve az esetleges továbbfejlesztési irányokra.

Az első fejezet a jog és pénzügyek tudományterület általános jellemzését és a bankok pénzügyi funkcióinak felvázolását követően, a pénzügyi szektorra vonatkozó szerteágazó és meglehetősen bonyolult szabályozási rendszer jogági elhelyezkedésének problémáját tárgyalja, részletesen kifejtve annak interdiszciplináris jellegét. Jelen fejezet keretein belül a szerző nagyon lényeges hatékonysági kérdéseket vet fel a banki szféra szabályozása és a pénzügyi intézetek profitorientált viselkedése közötti összefüggések kapcsán. E hatékonysági kérdések manapság egyre nagyobb jelentőségűek, ugyanis egyre több társadalmi életviszony vonatkozásában kérdőjeleződik meg a jogi szabályozás hatékonysága és a cél megvalósítására való alkalmassága. A szerző a jogi környezet feltérképezését a bankszektor és az Alaptörvény közötti közvetlen és közvetett összefüggések áttekintésével folytatja, ahol a közpénzügyekkel kapcsolatos rendelkezéseken túl, a magánpénzügyekkel is összefüggésbe hozható szabályozási mechanizmusokat is kiemeli. A recenzius által kiemelendő a szerző alábbi, a téma szociális biztonsági vonatkozásait érintő gondolatmenete: „Ez a bankszektor szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel számos olyan, a bankszektort érintő terület van, ahol ennek érvényesülése fokozottan kívánatos: (jelzálog)lakáshitelek, diákhitelek, fogyasztói kölcsön, általános szerződési feltételek stb. Érdemes lenne a szociális piacgazdaság beépítése és egyértelmű kimondása az Alaptörvény törzsszövegében, emellett a jogállam előtt is szerepelhetne a szociális jelző.” Ez pontosan a bankok olykor szélsőséges profitorientált viselkedésével hozható összefüggésbe, ugyanis az sok esetben az állampolgári rászorultság és kiszolgáltatottság kihasználásához, továbbá tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok kialakulásához is vezethet, amelyet a szerző a későbbi, fogyasztóvédelemmel foglalkozó fejezet alatt részletesen be is mutat. Ezenkívül a szerző az Alaptörvény és a bankszektor közvetett összefüggései között taglalja a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés, a családtámogatások, továbbá a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek kapcsolódási pontjait is. A fejezet zárásaként emellett, hogy az olvasó teljes körű összefoglalást olvashat a bankszektor hazai és uniós jogi szabályozóiról, a recenzius által irányadónak tartott kritikák is megfogalmazódnak a jogi szabályozás szerteágazó, szétaprózott, bonyolult és néhány esetben következetlen mivoltával kapcsolatosan, amely rengeteg felesleges adminisztrációs teher, illetve értelmezési és gyakorlati nehézség okozója lehet.

A második fejezet címét „Ab ovo... Banktörténet dióhéjban” olvasva felvetődik az olvasóban a kérdés, hogy hogyan lehetséges egy ilyen rendkívül széles körű szakirodalommal és elméletekkel rendelkező témakört egyetlen fejezetben összesűrítve úgy átadni, hogy az minden lényeges fejlődési lépést és logikai kapcsolódási pontot tartalmazzon. A szerző e rendkívül nagy vállalkozásnak maradéktalanul eleget tesz, ugyanis egy lényegre törő, ugyanakkor jól követhető és minden fontosabb mérföldkövet tartalmazó áttekintést ad a nemzetközi és nemzeti banktörténet fejlődéséről. Ennek során a szerző a bankok fejlődésének történetét a pénztörténeti korszakokkal állítja párhuzamba, amelyet egyértelműen tükröz a fejezet felosztása is. Ennek megfelelően áttekinti a nemzetközi banktörténetet az ókor, a középkor hozta legfontosabb eredmények, a központi bankok megjelenése és fejlődése, illetve a modernitás hozta változások tükrében. Ennek során olyan kiemelt figyelmet érdemlő intézményeket említ, mint például a szegények bankja, amely annak szociális vonatkozásai miatt különösen felkeltette a recenzens érdeklődését, vagy például a zöld bankolás, amely a bankszektort érintő koncentráció növekedésével arányosan, megjegyzem teljesen méltatlanul, egyre kevesebb figyelmet kapott. A szerző bemutatja továbbá az említett folyamat ellensúlyozásaként létrejövő közösségi, másnéven értékalapú, szociális bankokat, amelyek a gazdasági haszonszerzés mellett fontosnak tartják a társadalmi felelősségvállalást is. Napjainkban szintúgy nem hagyható figyelmen kívül az infokommunikációs technológiák térhódítása sem, amely a bankszektorban a digitális bankolás megjelenését idézte elő, amelynek fejlődését a szerző szintén részletesen bemutatja. A szerző a hazai banktörténet áttekintése során kiválóan érzékelteti, hogy bár érdemben rövidebb múltra tekint vissza, mégis szerteágazó és általában korszakhoz mérten színvonalas szakirodalommal és elméletekkel rendelkezik. Ennek keretében áttekinti a középkor, a reformkor, a Magyar Királyság és a szocializmus időszakában zajló legfontosabb fejlődési folyamatokat, továbbá a nemzetközi hatások felvázolásával bemutatja az európai uniós csatlakozás magyar bankrendszerre gyakorolt hatását és a magyar szabályozás történelmi előrehaladását is.

A harmadik fejezet a téma további megalapozására törekszik. Az olvasó teljes körű áttekintést kap a bankrendszer szereplőiről, funkcióiról és csoportosítási lehetőségeiről, továbbá az egyes bankmodellekről. Ennek során kitér a szerző az egy- és kétszintű bankrendszerek közötti különbségekre, valamint a bankok és a más pénzügyi szolgáltatók közötti verseny alapján elkülöníthető pénzügyi rendszerekre, így a kontinentális, az angolszász, illetve a fejlődő országok bankrendszereinek jellemzésére. A központi, kereskedelmi és befektetési bankok közötti különbségek elemzése során a szerző felhívja a figyelmet a kereskedelmi és befektetési bankok közötti, utóbbi években érzékelhető határ elmosódására, különösen az egyre aktívabb értékpapírosítási ügyletek miatt. A bankmodellek fejlődésének elemzése során kitér azok három evolúciós szakaszára, amely során megkülönbözteti a hagyományos, a kockázatokkal kereskedő (*originate to hold*), illetve a kockázatokat megosztó (*originate to distribute*) bankmodelleket. A szerző fontos gondolatokat fogalmaz meg továbbá azzal kapcsolatban, hogy a 2008-as gazdasági válság hatására a hagyományos banki tevékenység ismét előtérbe került, továbbá ezen időszakban a Bázeli III. ajánlások következtében jelentősen szigorodtak a prudens működésre, a felügyeletre,

a szanálásra, a fogyasztóvédelemre, valamint a betétbiztosításra vonatkozó szabályok. Ezt követően kerül sor a pénzügyi szolgáltatások és kiegészítő pénzügyi szolgáltatások nyújtásának monopóliumával rendelkező pénzügyi intézmények (hitelintézet és pénzügyi vállalkozás), továbbá a pénzforgalmi intézmény és a közvetítők bemutatására. Jelen fejezet zárásaként egy kiemelkedő jelentőségű témakört tárgyal a szerző: a közteljesítés és a különadózás kérdéskörét, amely a bankszektor szereplőinek társadalomban és gazdaságban elfoglalt kiemelt helye miatt különösen lényeges kérdés.

Az alapozó ismeretek felvázolását követően a negyedik fejezetben a szerző már egy konkrét témára tér rá, a bankok működésében felmerülő kockázatok elemzésével és azok megoldási lehetőségeinek feltérképezésével. A fejezet felépítése ugyanazon logikát követi, amelyet a könyv felépítésénél is szem előtt tartott a szerző: az általános fogalmaktól halad a speciálisabb ismeretekig. Ennek megfelelően a kockázatkezeléssel kapcsolatos alapvető fogalmak (úgy, mint például a várható és nem várt veszteség, a kockázat fogalmi elemei, vagy a kockázatkezelés előnyei) áttekintése után, speciálisan a bankrendszerben felmerülő kockázatok ismertetésére törekszik, amelyeknek alapvetően négy csoportját különbözteti meg: ír hitelkockázatról, piaci kockázatról, illetve az egyéb kockázatok kategóriába sorolt politikai, általános és jogi kockázatról, amelyek bemutatásának külön alfejezeteket szentel. Az egyes kockázatok kezelési lehetőségeinek felvázolása előtt a kockázatkezelési folyamat, a kockázatelemzési és kezelési módszerek általános bemutatására, majd ezt követően a bankrendszerben felmerülő kockázatok kezelési lehetőségeinek elemzésére kerül sor.

Az ötödik és hatodik fejezetben a szerző figyelemre méltó alapossággal járja körbe a prudens működés szabályozási és gazdasági kérdéskörét, amelyben az egyre kiterjedtebb és (olykor túlzott) részletekbe menő jogalkotási tevékenység indokoltságát a történelemben előforduló bankcsődök áttekintésével támasztja alá. Az ötödik fejezetben tárgyalja a prudens működés fogalmát, továbbá annak három legfontosabb alappillért képező alapelv (a jövedelmezőség, a likviditás és a fizetőképesség), azaz a hitelintézeti pénzügyi trilemma kérdéskörét. A külső és belső védelmi vonalak tárgyalása kapcsán tér rá a mikro- és a napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kapó makroprudencia témakörére. Külön kiemelendő az Európai Unió makroprudenciális tevékenységét taglaló rész, amely során többek között sorra veszi az Európai Unió nemzeti bankrendszerekbe történő beavatkozási lehetőségeit, továbbá a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által megfogalmazott ajánlásokat. A Bazel I–III. ajánlások fókuszpontját tekintve a szerző a legfőbb különbséget abban látja, hogy míg a Bazel I–II. ajánlások a mikro-, addig a Bazel III. ajánlás már a makroprudenciára helyezte a hangsúlyt. A hosszú konzultációs időszakot követően, 2017-ben elfogadott Bazel IV. ajánlás kapcsán pedig kifejti, hogy az a Bazel III. rendszer kiterjesztésének tekinthető, amely több területen merőben átgondolta a korábbi szabályozást. A szerző az egyes ajánlások leglényegesebb tartalmi pontjainak elemzése során világossá teszi, hogy azok legfőbb célja a bankrendszerben előforduló kockázatokra való felkészülés és a bankcsődök kialakulásának megelőzése. Kiemelendő továbbá az alfejezet címválasztása „Bázeli harmóniavilág: Bazel I–IV.”, amellyel a szerző kiválóan körülírja az ajánlások, azaz az akkordok (*accords*) lényegét és célját, továbbá utal az azok nem kötelező mivoltából adódó megvalósíthatósági kockázatokra is.

A hatodik fejezetben a hazai és európai uniós szintű prudenciális szabályozás rendkívül bonyolult rendszerét a szerző saját készítésű ábráival, továbbá közérthető megfogalmazásmódjával teszi áttekinthetővé az olvasó számára. Így összefoglalja a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) szervezetre és működésre vonatkozó előírásait, úgymint az alapítás és engedélyezés, a működés, a tulajdonosok, illetve a jogutód nélküli megszűnés szabályait, továbbá a prudenciális pénzügyi előírásokat is, amelyek egyaránt szabályozzák a fizetőképesség, a tőkekövetelmények, a tartalékok, kockázatok és korlátozások szabályait. Az uniós szabályozók között bemutatja a 2013/36/EU irányelvet<sup>2</sup> (CRD IV, tőkekövetelmény-irányelv), továbbá az 575/2013/EU rendelet<sup>3</sup> (CRR, tőkekövetelmény-rendelet) előírásait. Ezúttal a szerző a CRR egyik nagy jelentőségét abban látja, hogy az hat kategóriába sorolja a kockázatvállaláshoz kapcsolódó tőkekövetelményeket, illetve azokhoz sztenderd számításokat is rendel, amelyek alkalmazásának követelményeit, feltételeit és eljárásrendjét is felvázolja. A CRD IV. kapcsán a szerző kiemeli a tőkepufferekre vonatkozó követelményt, amely előírja a hitelintézetek számára, hogy elegendő tőkét halmozzanak fel egy esetleges válság esetén keletkező veszteségek mérséklésére, így szabályozza a tőkefenntartási, az anticiklikus, illetve a rendszerkockázati tőkepuffer létrehozására vonatkozó kötelezettségeket és szabályokat. A fentiekben túl jelen fejezet keretei között áttekinti a prudens működés mérésére szolgáló mutatókat is, azaz a hitel/betét-, a tőkeáttételi, a tőkemegfelelési, a likviditásfedezeti, nettó stabil finanszírozási, devizafinanszírozási, illetve bankközi finanszírozási mutatót. Bemutatja továbbá a bankok megbízhatóságának mérésére szolgáló NPL-rátát és a RoE-mutatót. A szerző a fejezet zárásaként optimista gondolatokat fogalmaz meg a magyar bankrendszer működéséről, ugyanis álláspontja szerint az mind a likviditási helyzet, mind pedig a veszteségtűrő képessége szempontjából is erősnek tekinthető.

Az előzőekben kifejtett prudens működésre vonatkozó szabályok betartásának biztosítását szolgálja a felügyeleti és szanalási rendszer, amelynek európai uniós és hazai struktúráját is bemutatja a könyv hetedik fejezetében. Ennek keretében a szerző jól átláthatóan mutatja be a felügyeleti és szanalási tevékenység közötti alapvető különbségeket, kiemelve, hogy míg a felügyelet az irányadó jogszabályok betartásának vizsgálatára irányul, a szanalás erősebb jogosítványokat ad a hatóság kezébe, lévén, hogy a fizetéseképtelenné vált vagy várhatóan fizetéseképtelenné váló hitelintézet, illetve befektetési vállalkozás menedzsmentjogainak gyakorlását, illetve a tulajdonosi rendelkezési jogát is magához vonhatja a szanalás idejére. Jelen fejezetben a szerző, amellet, hogy sorra veszi az Európai Unióban előforduló felügyeleti modellek csoportosítási lehetőségeit (angolszász vagy kontinentális, nemzeti vagy nemzetközi, illetve integrált vagy elkülönült felügyeleti modell), bemutatja az európai bankunió legfontosabb alappilléreit, továbbá az Európai Központi

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

Bank működését. A bankunió első pillére az egységes felügyeleti mechanizmus, amely mind mikro-, mind pedig a makroprudenciális felügyeleti tevékenységben megmutatkozik. Mikroprudenciális felügyelet keretein belül tárgyalja az Európai Bankhatóság, az Európai Biztosítás és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóság, illetve az Európai Értékpapírpiaci Hatóság tevékenységét, míg a makroprudencia kapcsán az Európai Rendszerkockázati Testület működését vázolja fel a szerző. Az európai bankunióban egységes szanalási mechanizmus is működik, amelynek indokoltságát – ahogy az a szóban forgó fejezetben is kifejti – az uniós pénzügyi piacok jelentős mértékű integrációja és összefonódása támasztja alá. Ennek keretében felvázolja az egységes szanalási mechanizmus eszközeit (vagyonértékesítés, áthidaló bank, eszközkelkülönítés, hitelezői feltőkésítés), továbbá a 2015-ben alapított Egységes Szanalási Testületet, illetve az Egységes Szanalási Alapot is, amely a bankunióban részt vevő 19 tagállam által biztosított pénzügyi alap, amely az egységes szanalási mechanizmus alkalmazásához biztosít megfelelő pénzügyi fedezetet. A szanalás hatékonyságának további nagyon lényeges alkotóeleme olyan mérőszámok megléte, amelyek azt hivatottak ellenőrizni, hogy az intézmények a veszteségek fedezésére megfelelő belső pénzügyi forrásokkal rendelkeznek. E mutatók a TLAC (teljes veszteségviselő képesség), illetve az MREL (szavatolótőkére és leírható vagy átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény), amelyek jellemzőit ugyancsak bemutatja a fejezetben. A magyar felügyeleti modell áttekintése során a szerző kitér a Magyar Nemzeti Bank (MNB) által megtestesített integrált felügyeleti modell jellemzőire, amely elsősorban az angolszász modellt követi. A szerző az elemzés során kiemeli, hogy a 2008-as gazdasági válság ismertette fel az akkori többszereplős rendszer hiányosságait, amelynek hatására vezették be ezt az integrált rendszert, amelyben az MNB a felügyeleti jogok mellett a szanalási jogokat is gyakorolja, továbbá felvigyázási feladatkörrel is rendelkezik. A recenzens szintén osztja a szerző azon gondolatát, amelyben összességében pozitívan értékeli a rendszer működését azzal, hogy mind a mikro-, mind pedig a makroprudenciális felügyelet tágabb információs bázishoz jutott, javultak az egyes döntések előkészítési feltételei, a válságok megoldására szánt eszköztár bővült, továbbá hatékonyabbá és egységesebbé vált a hatósági fellépés.

Ahogy azt már jelen recenzió elején is említettem, a pénzügyi intézmények profitorientált viselkedése olykor a fogyasztók érdekeinek megsértéséhez is vezethet, amely egyértelműen indokolttá teszi az állam részéről történő fellépést. A szerző a pénzügyi fogyasztóvédelem témakörét a nyolcadik fejezetben taglalja, amelynek fontosságát több szempontból is indokoltnak tartja, kiemelve például a fogyasztói kiszolgáltatottságot, illetve az általános szerződési feltételek hosszú, nehezen érthető és lényegében nem módosítható mivoltát. Irányadónak tartom a szerző azon gondolatmenetét, amely a fogyasztóvédelem mellett elengedhetetlennek tartja a pénzügyi kultúra fejlesztését, amelyben az oktatás szerepe rendkívül hangsúlyos. A szerző bemutatja azokat a nemzetközi és hazai kezdeményezéseket, amelyek e pénzügyi tudatosság növelésében játszanak nagyon fontos szerepet. Így kitér az OECD által 2008-ban létrehozott International Gateway for Financial Education hálózatra, amely a létrehozott közös honlap révén lehetőséget biztosít többek között a különböző stratégiák és praktikák megismerésére és átadására. De ezenkívül bemutatja a 2014-ben alapított Nemzetközi Pénzügyi Fogyasztói Akadémia működését, továbbá

a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központot, amely különböző tájékoztatók, alkalmazások és pénzügyi tanácsadó irodák segítségével támogatja a tudatos pénzügyi döntéshozatalt. Ezt követően kerül sor a fogyasztóvédelmi szabályozás meglehetősen összetett és szerteágazó szabályrendszerének felvázolására, amely során a szerző sorra veszi a pénzügyi fogyasztóvédelem területét szabályozó jogszabályok legfontosabb rendelkezéseit. Így összefoglalja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) általános szerződési feltételekre, a kamatra, illetve a Hpt. tájékoztatásra és kommunikációra, a pénzügyi szolgáltatásokra és a jogvédelemre, továbbá a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) tisztességtelen verseny tilalmára, üzleti döntések tisztességtelen befolyásolására, a kartelltilalomra, vállalkozások összefonódására és gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó szabályait. Kitér továbbá a speciális szabályokat megállapító a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (Fhtv.) tájékoztatásra és szerződéskötésre, ellenértékekre és más felsőhatárookra, továbbá a szerződéses nyilatkozatok és azok felelősségi szabályaira vonatkozó rendelkezéseire. A fejezet zárásaként a megfontolt fogyasztói döntéseket támogató mutatók bemutatása mellett, a fogyasztói jogviták eldöntésében fontos szerepet játszó pénzügyi békéltetés rendszerét és eljárásrendjét vázolja fel, külön kitérve a Pénzügyi Békéltető Testület szervezetére, továbbá a határon átnyúló pénzügyi jogviták alternatív vitarendezésére létrehozott európai hálózat, a FIN-net működési alapelveire.

A könyv zárófejezetében azokat a nyilvántartásokat és védőhálókat mutatja be, amelyek mellett, hogy a tudatos pénzügyi döntéshozatalt támogatják, a fogyasztóvédelem szempontjából is fontos szerepet játszanak, egyben a szektor tag értelemben vett prudenciáját is erősíthetik. Így az adósnylvántartások is ezen említett célokat hivatottak szolgálni, azonban ezzel kapcsolatosan, az alanyi kört érintően egy nagyon lényeges partalan vitára világít rá a szerző, a lista legyen „negatív vagy pozitív, attól függően, hogy csak a nemfizetőket tartják nyilván, vagy mindenkit, akinek adóssága van”. Irányadónak tartom a szerző azon gondolatát, amellyel a pozitív lista mellett érvel azzal, hogy abból a hitelfelvevő teljes pénzügyi habitusa kitűnik, így tudatosabb döntés hozható a hitelfelvétel engedélyezéséről. A Központi Hitelinformációs Rendszer három részből álló adatbázisának áttekintését követően a betét- és intézménybiztosítás, valamint a befektetővédelem rendszerének bemutatása következik. A szerző azonban felhívja a figyelmet egy ennek kapcsán felmerülő nagy erkölcsi dilemmára, amely az állami kártalanítással való visszaélésekre vonatkozik. A magyar Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) mint Kelet-Közép-Európa első betétbiztosítási intézményeként létrehozott, a hitelintézetek kötelező részvételén alapuló elkülönített állami pénzalap bemutatása kapcsán a szerző kitér annak feladataira, az általa nyújtott biztosítás kiterjedésére, a kártalanítás szabályaira, továbbá a befektetővédelem intézményeként létrehozott Befektető-védelmi Alap (BEVA) összetételére és az azok közötti leglényegesebb különbségekre.

A szerző ambiciózus feladatra vállalkozott a monográfia megírásával, ugyanis rendkívül nehéz feladat a bankrendszer területét érintő bonyolult, túlaprózott és nehezen áttekinthető jogi szabályozási rendszer összefoglalása egyetlen kötet keretein belül. A szerző azonban mélyreható szakmai tudásáról tanúbizonyságot téve egy olyan előremutató művet

hozott létre, amely alkalmas lehet a közgazdasági és pénzügyi gondolkodásmód megújítására. Így a bankszektort érintő jogi és pénzügyi struktúrát és azok közötti összefüggéseket teljeskörűen és átláthatóan bemutató szakkönyvet jó szívvel ajánlom a gazdasági területen jártas szakembereknek és vezetőknek, kutatóknak, oktatóknak és hallgatóknak, továbbá a témát kevésbé ismerő érdeklődőknek is, akik ismeretterjesztési jelleggel szeretnének egy átfogó képet kapni a bankszektor jogi és pénzügyi környezetéről.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. La Porta, Rafael – Florencio Lopez-de-Silanes – Andrei Shleifer – Robert W. Vishny: Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106. (1998), 6. 1113–1155. DOI: <https://doi.org/10.1086/250042>
2. Schnyder, Gerhard – Mathias Siems – Ruth V. Aguilare: Twenty Years of 'Law and Finance': Time to Take Law Seriously. Centre for Business Research. *University of Cambridge Working Paper*, (2018), 501. DOI: [10.2139/ssrn.3253880](https://doi.org/10.2139/ssrn.3253880)
3. Schnyder, Gerhard: The Law and Finance School: What Concept of Law? *SSRN Electronic Journal*, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2859950>
4. Vértesy László: *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

### Jogi források

1. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
2. 2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről
3. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
4. 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
6. Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról

**Malustyik Brigitta** tanársegéd, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének munkatársaként, a *Szociális-kulturális igazgatás* és a *Gazdasági közigazgatás* című tantárgyak oktatásával foglalkozik. Tanulmányait a Nemzeti Közszerológati Egyetemen végezte, 2017-ben közigazgatás-szervező, majd 2019-ben okleveles közigazgatási szakértő szakképesítést szerzett. Jelenleg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskolájának ösztöndíjas doktoranduszhallgatójaként folytatja tanulmányait, ahol a szociális biztonság európai uniós vonatkozásait kutatja.

# Call for papers

---

*Pro Publico Bono – Journal for Understanding Societies* is a three-monthly peer-reviewed journal founded by the University of Public Service, Budapest, and published by the Ludovika University Press. It covers research based on public law, theory of state, social and political sciences with an interdisciplinary approach. Having learnt from past experience, it explores future alternatives for fostering sustainable, innovative societies and good governance, and for strengthening nation states, as well as the European and Transatlantic cooperation; it faces social, political, technological, ecological and cultural disruptions in the increasingly complex, volatile, uncertain and ambiguous 21<sup>st</sup> century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of high-level scientific and professional debates. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. As indicated by its title, the journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states.

In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical, but would also leave room to analytical works on social sciences and jurisprudence as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

For detailed information on publication guidelines, see the attachment to this call for papers at:

[https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbjus/ppbjus\\_style\\_guide](https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbjus/ppbjus_style_guide)

Sincerely,  
Prof. Dr. Norbert KIS  
Editor in chief

# Table of contents

---

Scientific publications/ Studies	LÁSZLÓ BUICS – BOGLÁRKA EISINGERNÉ BALASSA • Applying New Methods for Analysing Public Service Processes	2
	MÁTÉ TÓTH – GYULA VASTAG • Hungarian Energy Law as an Example of Using Complex System Viewpoints to Understand Risks in Public Administration Normativity	30
	VIKTÓRIA LINDER • “New” Human Resources Practices in the Employment of State Employees	56
	GYÖRGYI NYIKOS – GABRIELLA FUKKER • Venture Capital and Equity Financing from Public Funds	84
	MÁRK VARGA • Sustainable Public Administration – The Role of Electronisation in Real Estate Registration	110
International outlook	WOLFGANG PORTMANN – ANDREAS HOLENSTEIN • Civil Service Law in Switzerland	138
Forum	ANITA BOROS – VIKTOR HEGEDÜS – DÁNIEL IVÁN • Indicators of Social Policy for Sustainability and Their Fulfilment in Hungary	162
	ÉVA VÁNYI – JÓZSEF DURÓ – RÉKA VÁRNAGY • Local Economic Development in Comparative Perspective: Székesfehérvár–Veszprém–Tatabánya	194
Professional forum	BRIGITTA MALUSTYIK • At the Intersection of Regulation and Financial Interests – Review of the Book <i>Law and Finance in the Banking Sector</i>	220

# Table of contents

---

Call for papers	230
Table of contents in foreign language	232
Editorial Committee	234
Imprint	236

# Szerkesztőbizottság

---

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) (2020. július 1-jétől)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtítkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, prof. emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

# Editorial Committee

---

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice Rector for Institutional Development, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) (From 1 July 2020)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. Péter Smuk*, Dean, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, research assistant fellow (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

# Impresszum

---

## PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

### Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert, fejlesztési rektorhelyettes  
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs  
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,  
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: [ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu](mailto:ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu)

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

### Impresszum

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Cím: 1089 Budapest, Orczy út 1.

E-MAIL: [info@ludovika.hu](mailto:info@ludovika.hu)

WEBOLDAL: [www.ludovika.hu](http://www.ludovika.hu)

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsanna

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



# Tartalom

<b>LÁSZLÓ BUICS – BOGLÁRKA EISINGERNÉ BALASSA: <i>Applying New Methods for Analysing Public Service Processes</i></b>	<b>2</b>
<b>MÁTÉ TÓTH – GYULA VASTAG: <i>Hungarian Energy Law as an Example of Using Complex System Viewpoints to Understand Risks in Public Administration Normativity</i></b>	<b>30</b>
<b>LINDER VIKTÓRIA: <i>„Új” HR-megoldások és szerepük az állami foglalkoztatottak alkalmazásában</i></b>	<b>56</b>
<b>NYIKOS GYÖRGYI – FUKKER GABRIELLA: <i>Kockázati tőke és tőkefinanszírozás közpénzből</i></b>	<b>84</b>
<b>VARGA MÁRK: <i>Fenntartható közigazgatás – az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán</i></b>	<b>110</b>
<b>WOLFGANG PORTMANN – ANDREAS HOLENSTEIN: <i>Das öffentliche Personalrecht der Schweiz</i></b>	<b>138</b>
<b>BOROS ANITA – HEGEDÜS VIKTOR – IVÁN DÁNIEL: <i>A fenntarthatóság társadalmpolitikai indikátorai és azok hazai teljesülése</i></b>	<b>162</b>
<b>VÁNYI ÉVA – DURÓ JÓZSEF – VÁRNAGY RÉKA: <i>Helyi gazdaságfejlesztés összehasonlító perspektívában: Székesfehérvár–Veszprém–Tatabánya</i></b>	<b>194</b>
<b>MALUSTYIK BRIGITTA: <i>A jogi szabályozás és a pénzügyi érdekek metszéspontján – Recenzió a Jog és pénzügyek a bankszektorban című könyvről</i></b>	<b>220</b>