



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

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

**X. évfolyam (2022)**  
**2. szám**

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)  
ISSN 2786-0760 (elektronikus)



# PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

## TARTALOMJEGYZÉK – KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK, TEMATIKUS FOLYAM, 2. SZÁM

---

Köszöntő	KIS NORBERT, KAISER TAMÁS	
	• A közigazgatás új perspektívái 2020 után	4
Tudás- és kompetenciafelfogások, modellek és gyakorlatok	KIS NORBERT – KLOTZ BALÁZS	
	• A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére	8
	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN	
	• A digitális kompetencia növekvő szerepe	30
	SALLAI BALÁZS	
	• A bürokráciáról – újra	60

# Tartalomjegyzék

---

„Terepszintű” folyamatok, szakpolitikák és visszacsatolások	BALOGH-BÉKESI NÓRA • Közigazgatási eljárási határidők megtartása és az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye	82
	CHRISTIÁN LÁSZLÓ – GÖRÖMBEI LÁSZLÓ • A kistelepülések közbiztonságának fejlesztési lehetőségei	100
	FINTA ZITA • Az önkormányzati vagyon átrendeződése az oktatás reformjának tükrében	122
	KAISER TAMÁS • A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részrendszerek” összekapcsolása	150
Recenzió	HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA • Recenzió: Halmai Péter: Európai gazdasági integráció	170

# Tartalomjegyzék

---

Publikációs felhívás	180
Idegen nyelvű tartalomjegyzék	182
Szerkesztőbizottság	184
Impresszum	186

## A KÖZIGAZGATÁS ÚJ PERSPEKTÍVÁI 2020 UTÁN: KOMPLEX KÉRDÉSEK, EGYENES VÁLASZOK?

Lectori Salutem!

Az egyes országok, térségek és helyi közösségek napjainkban számos új, komplex kihívással kerülnek szembe egy dinamikusan változó, ugyanakkor gyakran kiszámíthatatlan és bizonytalanságokkal terhelt környezetben. Egy képzeletbeli SWOT-analízis minden bizonnyal erősségnek tételezné a közigazgatás hagyományos és megkerülhetetlen funkcióit és adaptációs képességeit, gyengeségnek a merev, az innováció és a megújulás felé gyakran csak nehezen mozdítható, helyenként tőle független kényszerpályákkal terhelt belső világát, lehetőségnek a 21. században felgyorsuló digitalizáció, valamint a vele járó mesterséges intelligencia, az automatizmusok és a robotika csatasorba állítását, veszélynek pedig a jól ismert globális folyamatokat, az éghajlatváltozástól kezdve a világválságokig és a háborús konfliktusokig és geopolitikai változásokig.

A mátrix elemei természetesen országos és régiós adottságok, kulturális és fejlettségi különbségek mentén elmozdíthatók, kivehetők és kiegészíthetők. Vannak azonban olyan világméretű trendek, paradigmák, gondolkodási keretek, vagy divatos kifejezéssel élve narratívák, amelyek irányadó értelmezési keretek közé vonják a társadalmi alrendszerek és a hozzá kapcsolódó intézményi struktúrák működését és fejlődését. Ráadásul egy-egy jelenség körül több, egymással versengő narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a közigazgatás – átfogóan az állam, illetve az adott politikai közösség – szereplői felé. Mindez komoly felelősséggel jár a döntéshozók számára: egy tévesen megválasztott narratíva maga után vonja az adott probléma vagy lehetőség félreértését, ami rossz, gyenge hatásfokú megoldásokat eredményez.

A meghatározó narratívák közül kiemelkedik a digitalizáció és a fenntarthatóság. Előbbi a mesterséges intelligencia, az automatizmusok és adatalapú megoldások egyre bővülő alkalmazásával hozzájárul a közszolgáltatások high-tech, zöld és ügyfélközpontú átalakításához, emellett az állampolgárok digitális kompetenciáinak fejlesztésével, valamint a digitális oktatási ökoszisztéma kiépítésével elősegíti a szolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést. Utóbbi az ENSZ 2030-ig megvalósítandó fenntartható fejlődési keretrendszere és az OECD szakanyagai alapján horizontális, ágazati integráción, részvételi és partnerségi elemeken alapuló, az elért eredmények bázisán a közép- és hosszú távú hatások mérését és értékelését is felvállaló szakpolitikák rendszereként értelmezhető. A Covid-19-világválság következményei felértékeltek a közkeletűen rezilienciának nevezett adaptív kapacitásépítést, ami nemcsak a válságok meghaladását és az egyensúly visszanyerését hozza

el, de a kiinduló állapotba történő „visszapattanás” egyúttal megteremti a fenntartható szintlépés lehetőségét a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás mindennapi működésében. A reziliencia mellett új értelmet nyer az agilitás narratívája, amely egy évtizede még alapvetően a kormányzás és közigazgatás kiszámítható, stratégiai jövőképeken alapuló proaktív képességét jelentette, de mára kiegészült az ügyfélközpontú, interaktív kommunikációt folytató szervezeti és vezetői szerepfelfogással.

Mindez a közigazgatás szempontjából a hagyományos struktúrák, működési módok megtartásának bázisán – más szóval a stabilitás megtartásával – a megújulás és újragondolás, bizonyos területeken pedig a radikális átalakulás perspektíváját vetíti elő. A nemzetközi vagy globális trendeket, divatos irányzatokat, befolyásos narratívákat azonban minden országnak saját adottságaihoz és lehetőségeihez hangolt, azaz „testre szabott” horizontális és ágazati programokra, valamint a megvalósítást biztosító intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítésére kell lefordítania.

A magyar közigazgatás fejlődése és fejlesztése nagy utat tett meg az elmúlt évtized során. A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom és a közjó értéknormájának helyreállítása volt. Ezt szolgálta 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megeremlítő kormányhivatalok és a járáások rendszerének felállítása, valamint a gazdasági szféra hatékony közigazgatási szolgáltatásokkal történő támogatása.

A 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Stratégia a Magyar Program folytatásaként immár a szervezeten, professzionálisan és költséghatékonyan működő szolgáltató állam jövőképét állította a középpontba. A célok elérését közvetlenül támogatták a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) projektjei, valamint a Digitális Jólét Program, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia, a Nemzeti Digitalizációs Stratégia, a Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája alapján kibontakozó fejlesztések, közvetetten pedig a többi ágazati stratégiával (Nemzeti Vidékstratégia 2012–2030, Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020, Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2.0., Nemzeti Egészségügyi Program 2019–2030) való érintkezési felületek.

A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését. A Stratégia jövőképe az adaptív, partnerségalapú, a változtatásokhoz történő alkalmazkodást biztosító, professzionális személyi állománnyal rendelkező közigazgatás kialakítására épül, amelynek hátterét és mozgatóját a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése alkotja.

Ezek az egymásra épülő, koherens lépésekből és folyamatokból táplálkozó jövőképek alkotják a jelen és a közeljövő hazai közigazgatásának működését és továbbfejlesztésének perspektíváit. A közigazgatás a 21. század új feltételrendszerében továbbra is mindenekelőtt az állampolgár-központú szolgáltatás, ellátás megvalósítója, amely – elfogadva az OECD Kormányzati Körkép 2019 megközelítését – három pillérré épül: szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a közszolgáltatást nyújtó szervezetek reagálókészsége, valamint a szolgáltatás minősége. Ugyanakkor legalább ennyire fontos a közigazgatás szűkebb, más szereplőket „képessé tevő” feladatrendszere, amely az állam működését infrastruktúra-szerűen támogató igazgatási gépezetként értelmezhető.

A közigazgatás jelenlegi és jövőbeni komplex folyamatainak és problémafelvetéseinek megértéséhez, valamint ennek alapján a nemzeti és helyi szintű feltételekre, adottságokra és igényekre szabott konkrét válaszok kialakításához elengedhetetlenül szükséges mind az akadémiai, mind a gyakorlati, szakértői tudás bevonása és egymáshoz közelítése. E megfontolás alapján a jelen lapszámok szerzői az államigazgatás és az akadémiai-kutatói szféra szemszögéből, összegző, reflexív és javaslattevő céllal vizsgálják a magyar közigazgatás elmúlt évtizedét és jövőbeni perspektíváit. A tanulmányok négy tematikus egység köré szerveződnek: (1) Perspektívák & stratégiák; (2) A 21. századi közszolgálati HRM újragondolása; (3) Tudás- és kompetenciafelfogások, modellek és gyakorlatok; (4) „Terepszintű” folyamatok, szakpolitikák és visszacsatolások. A tematikus egységek, illetve a hozzájuk tartozó tanulmányok egyenlő arányban oszlanak meg a két lapszám között.

Kis Norbert főszerkesztő  
Kaiser Tamás vendégszerkesztő

A TKP2021-NKTA-51 számú projekt az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Kis Norbert – Klotz Balázs

## A DECENTRALIZÁCIÓ HATÁSAI A KORMÁNYTISZTVISELŐK TOVÁBBKÉPZÉSÉRE

*The Impact of Decentralisation on the Further Training of Civil Servants in Hungary*

**Dr. Kis Norbert**, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, [kis.norbert@uni-nke.hu](mailto:kis.norbert@uni-nke.hu)

**Klotz Balázs**, igazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, [klotz.balazs@uni-nke.hu](mailto:klotz.balazs@uni-nke.hu)

A kormányzati igazgatásban a tisztviselők továbbképzési és előmeneteli vizsgakötelezettségei 2019-től vezetői mérlegelésen alapuló lehetőséggé váltak. A tanulmány tárgya a korábbi szabályozást dereguláló és az általános kötelezettségek helyébe lépő decentralizált döntések hatásvizsgálata. A 2019–2021 közötti időszak továbbképzési statisztikái alapján azt vizsgáljuk, hogy a korábbi években kötelezettségeként teljesített képzési és vizsgavolumen milyen mértékben változott annak hatására, hogy a tisztviselők által évente teljesítendő képzési és vizsgakövetelmény meghatározása a közigazgatási szervek vezetőinek mérlegelési jogkörébe került. Az elemzés megállapítja, hogy a decentralizáció új rendszerében is közel a korábbi (kötelező) mértékű továbbképzési és vizsgamennyiséget veszik igénybe a közigazgatási szervek. Ennek oka, hogy a továbbképzések 2012 óta tartó minőségfejlesztése elérte azt a nívót, amikor a munkáltatók már jogszabályi kötelezettség nélkül is igénylik a tisztviselők folyamatos képzését (motivációalapú továbbképzés). Következtetésünk szerint egyrészt a kötelezettségalapú továbbképzés motivációalapú továbbképzési rendszerré vált, a tisztviselők tanulása fokozódó mértékben a munkahely ösztönzésén és a saját motiváción alapul. Mindez az egyéni fejlesztések hatékonyságát is javítja, mivel a motíváltabb tanulás magasabb határfokú a kötelezettségen alapuló tanulásnál. A tanulmány a legnagyobb magyar felnőttképzési rendszer (közszolgálati továbbképzés) példáján keresztül általánosabb következtetésekre is alapot adhat a centralizált döntési rendszerek decentralizálásának utólagos hatásvizsgálati és elemzési módszertanáról.

**KULCSSZAVAK:**

kormányzati igazgatás, közigazgatás, decentralizáció, továbbképzés, dereguláció, felnőttképzés

*In the public administration under government, from 2019, the obligations of further training and promotion examinations for public servants became a discretionary option based on decision of executives. The subject of the study is to assess the impact of decentralised system deregulating further trainings and shifting general obligations to optional decisions. Based on the statistics for the period of 2019–2021, we examine the extent to which the volume of training and examinations fulfilled in previous years has changed due to the consideration of the heads of units in determining the annual training and examination requirements for civil servants. The analysis shows that despite the decentralisation, public bodies request even more trainings than the previous (compulsory) level of trainings. The reason for this is that the quality improvement of central-provided training since 2012 has reached a level where employers require further training without any legal obligation (motivation-based further training). In conclusion, on the one hand, obligation-based further training has become a motivation-based further training system, and the learning of civil servants is increasingly based on workplace incentives and self-motivation. All of this also improves the effectiveness of individual development, as more motivated learning is more effective than obligation-based learning. Through this best practice of the largest Hungarian adult education system, the study can also provide a basis for more general conclusions about the ex-post impact assessment and analysis methodology of the decentralisation of centralised decision-making systems.*

**KEYWORDS:**

public administration, central government, decentralisation, further training, deregulation, adult education

## 1. BEVEZETÉS ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK

### 1.1. A közszolgálati továbbképzés és vizsgarendszer deregulációjának elemei

A 2019-től hatályba lépő, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) alapján a Kormány deregulálta és decentralizálta a közszolgálati továbbképzés és előmeneteli vizsga rendszerét. Egyrészt megszűnt az előmeneteli szolgálati időhöz kötöttsége, másrészt a korábban kötelező továbbképzés és az előmeneteli vizsga a munkáltató mérlegelésén alapuló lehetőséggé vált. Az új paradigma szerint az egyéni továbbképzés kötelezettsége már csak az intézmény vezetőjének belátása szerint változó tanulási lehetőség.<sup>1</sup> 2021-ben három évnyi mérhető tapasztalatunk van arról, hogy az új paradigma hogyan változtatta meg a továbbképzés és az előmeneteli vizsgák volumenét. Mára közhellyé vált, hogy minden szervezetnek folyamatosan tanuló közösségként kell működnie. Az exponenciálisan növekvő tudásanyag, a forradalmi technológiai változások, a hatékonysági kényszerek<sup>2</sup> a közigazgatás számára is az állandó tanulás parancsát jelentik. A magyar közigazgatásban 2012-től napjainkig a szakmaiság és a minőség egyik garanciáját a minden tisztviselőre kötelező és szisztematikus továbbképzés, valamint az 1990-es évektől már intézményesülő előmeneteli közigazgatási alapvizsga és szakvizsga jelentik. A 2012-től működő Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) lett e rendszerek tudásközpontja. Tanulmányunk a közigazgatás tudásrendszereinek 2019 előtti és utáni volumenmérési alapján arra keresi a választ, hogy milyen hatással volt a decentralizáció a továbbképzés rendszerére, azaz egy tudásalapú közigazgatás felé vezethet-e a kormányzati igazgatás új, decentralizált humánpolitikája.

#### 1.1.1. A közszolgálati rendszer szabályozási környezete a vizsgált időszakban

A vizsgált időszakot két részre kell osztanunk: a 2012–2018<sup>3</sup> és a 2019–2021 közötti időszakokra.

A két időszak közös jellemzője, hogy a szabályozás szerint:

- A kormánytisztviselő köteles és jogosult a Kormány, a kormányzati igazgatási szervezet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlója

<sup>1</sup> A Kit. 58. § (2) bekezdése a közigazgatási vizsgákkal kapcsolatos mérlegelési jogkörrel, a tárgyévi továbbképzési kötelezettségről, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdése, illetve a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről szóló 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bekezdései rendelkeznek.

<sup>2</sup> Zeger van der Wal: *The 21st Century Public Manager*. London, Palgrave, 2017. 37–58.

<sup>3</sup> A közszolgálati továbbképzési rendszer alapját a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), illetve az e törvény felhatalmazása alapján a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet (R.) teremtette meg.

által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben vagy közigazgatási vezetőképzésben részt venni.

- A fenti képzéseket – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az NKE biztosítja.
- Az NKE feladatai:
  - a közszolgálati továbbképzési rendszer keretét jelentő oktatásinformatikai rendszer fejlesztése és működtetése;
  - egységes nyilvántartási rendszer vezetése;
  - a továbbképzési rendszer működéséről valós képet kialakító mérési, értékelési, minőségbiztosítási rendszer kialakítása.

A 2012–2018 közötti időszak karaktere a Kormány által szabályozott centralizált továbbképzési kötelezettség volt: a felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek a négyéves továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek legalább 64 pontot kellett teljesítenie. Ez átlagosan 12-16 tanulási óra/év kötelező képzésmennyiséget jelentett.

A továbbképzési kötelezettséget legalább 75%-ban az NKE által nyújtott továbbképzési programokkal kellett teljesíteni, és legfeljebb 25%-ban a munkáltató közigazgatási szervezetnél szervezett belső továbbképzési programokkal teljesíthette a kormánytisztviselő.

A 2019–2021 közötti időszak jellemzője a Kormány által deregulált és decentralizált továbbképzés. A Kit. új alapokra helyezte a kormányzati igazgatási szervek tisztviselőinek jogállását, végrehajtási rendeletei számos ponton decentralizálták a személyzeti igazgatást. A korábbinál lényegesen nagyobb felhatalmazást kapott a közigazgatási szervezet vezetője arra, hogy a szervezet számára optimális feltételeket alakítson ki a tisztviselők megtartásához, motiválásához, a betöltendő álláshelyek szakmai kritériumrendszerének megállapításához.

Míg a 2012–2018 közötti időszakban az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzéseknek legalább 75%-ot, addig a 2019–2021 közötti időszakban már csak legalább 50%-ot kell képviselnie a központi kormányzati igazgatásban foglalkoztatott tisztviselők éves továbbképzési programjaiban.

2019-ben két új végrehajtási kormányrendelet specializálta a továbbképzések szabályozását: a központi kormányzati igazgatási szervek,<sup>4</sup> illetve a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire.<sup>5</sup> Az új szabályok szerint a kormánytisztviselő időszakos továbbképzési kötelezettségének mértékét nem a Kormány rendelete (2012–2018), hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg. A Kormány a korábbi általánosan szabályozott továbbképzési kötelezettséget és annak mértékét a munkáltatói joggyakorló vezetőkre delegálta, azaz a döntést decentralizálta.

<sup>4</sup> 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről.

<sup>5</sup> 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (kerületi) hivatalokról.

### 1.1.2. Az ügynevezett előmeneteli közigazgatási vizsgák<sup>6</sup> szabályozásának új irányai

A 2019 előtti időszak előmeneteli rendszerének tudásmérési pontjai 1993 óta fokozatosan épültek fel, a közigazgatási alap-, illetve a közigazgatási szakvizsga jogszabályi kötelezettségre épülve. A közigazgatási vizsgák közös eleme, hogy a tisztviselői előmenetel jelentős mérési pontjai voltak, hiszen a tisztviselő e vizsgák hiányában nem volt előléptethető magasabb besorolási fokozatba,<sup>7</sup> valamint a közigazgatási alapvizsga elmulasztása – a törvény erejénél fogva – a közszolgálati, illetve a kormányzati jogviszony megszűnését eredményezte.<sup>8</sup> A (fő)jegyzők esetében, amennyiben a (fő)jegyző kinevezésekor nem rendelkezett közigazgatási szakvizsgával, és a Kttv. által megszabott határidőn belül nem teljesítette, a jogviszony a törvény erejénél fogva megszűnt.<sup>9</sup>

2019-től a Kit. a vizsgarendszert is decentralizálta, azaz az egyes álláshelyek betöltésekor a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrécionális hatásköre a szakmai követelmények meghatározása, így a közigazgatási alap- és szakvizsga letételi kötelezettségének előírása.<sup>10</sup> A munkáltatói jogkör gyakorlója az egyes álláshelyek szakmai feltételeinek megállapításakor a kormányrendeletben megállapított szakmai és képesítési követelmények figyelembevételével jár el.<sup>11</sup>

## 2. KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

1. A két időszak (2012–2018 és 2019–2021) továbbképzési statisztikái alapján a kormánytisztviselők továbbképzési feladataival kapcsolatos döntés decentralizációja milyen hatással volt a továbbképzések tisztviselőnkénti mértékére, mennyiségére?
2. Ha a decentralizáció szignifikánsan nem változtatta meg a 2019–2021 közötti időszakban a továbbképzések volumenét (1. kutatási kérdés), igazolt-e az a következtetés, hogy a továbbképzések volumenének döntő faktorai a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja (motivációalapú továbbképzés)? Cáfolhatja vagy megerősítheti ez a megállapítás azt a hipotézist, hogy a kormánytisztviselők továbbképzésének 2012–2018 közötti

<sup>6</sup> Előmeneteli közigazgatási vizsgák alatt a közigazgatási és ügykezelői alapvizsgát, illetve a közigazgatási szakvizsgát értjük. Tanulmányunkban azonban csak a közigazgatási alap-, illetve szakvizsgát elemezzük, tekintettel arra, hogy a Kit. az ügykezelői jogviszonyt megszüntette.

<sup>7</sup> A közigazgatási alapvizsga letételével kapcsolatban lásd a Kttv. 118. § (3) bekezdését, a közigazgatási szakvizsga esetében a 122. § (4) bekezdését.

<sup>8</sup> A kormánytisztviselők, köztisztviselők esetében lásd a Kttv. 118. § (3) és (5) bekezdését, illetve 122. § (4) bekezdését.

<sup>9</sup> Kttv. 247. § (4) bekezdése.

<sup>10</sup> Kit. 58. § (2) bekezdés c) pontja.

<sup>11</sup> Az álláshellyel kapcsolatosan a munkáltatói jogkör gyakorlója által megállapítható szakmai és képesítési követelmények kereteit a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet, illetve a 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályozza.

volumene döntően a Kormány rendeletben előírt általános továbbképzési kötelezettségén alapult (kötelezettség alapú továbbképzés)?

3. Igazolható-e a kötelezettség alapú továbbképzés motiváció alapú továbbképzési rendszerre válása a 2012–2021 közötti időszakban?
4. Következtethetünk-e arra, hogy a motiváció alapú továbbképzés magasabb szintet jelent a tanulásban, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét, szemben a kötelezettség alapú tanulóval?
5. Mi volt az NKE mint a továbbképzési rendszer fejlesztéséért felelős tudásközpont hozzájárulása a motiváció alapú továbbképzés kialakulásához?
6. Milyen hatással volt a decentralizáció az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára a központi kormányzati igazgatásban?
7. A statisztikai mérések alapján az előmeneteli vizsgák kötelezettségének a vezető mérlegelésén alapuló követelménnyé való transzformációja 2019-től milyen hatással volt a vizsgajelentkezők számára, és az milyen összefüggésben lehet a továbbképzési trendekkel?

### 3. KUTATÁSI MÓDSZERTAN ÉS STATISZTIKA

Az 1–2. kutatási kérdést a kormánytisztviselők által évente elvégzett programok egy tisztviselőre vetített átlagos számának a változásával vizsgáljuk. Viszonyítási bázis év a 2012–2018 közötti időszakból a 2018. év, ezen időszak továbbképzéseinek fokozatos felfutásában a 2018-as évre teljesebb ki a Kormány által szabályozott, centralizált továbbképzési kötelezettség. A kormánytisztviselők számára a Kit.-en alapuló új közszolgálati továbbképzési szabályok a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében 2019. április 24-én, a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire vonatkozó részletszabályok 2020. január 1-jén léptek hatályba. Ebből következően a fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében a 2019–2021-es évekre esnek a Kormány által deregulált és decentralizált új továbbképzési szabályok, a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire vonatkozóak 2020. január 1-jén léptek hatályba, így erre a körre a 2020–2021-es évek relevánsak.

Az egyéni továbbképzési tervben szereplő átlagos programszámváltozást a bázis évhez képest vizsgáljuk (program/fő érték).

A 2020–2021. évi továbbképzések teljesítését a koronavírus-világjárvány nem befolyásolta, mivel a képzések teljes köre teljesíthető volt távképzési (online) IKT-platformokon (ProBono továbbképzési platform).

A 3. kutatási kérdés elemzésekor is az 1–2. kutatási kérdés során vizsgált adatokra, valamint az 5. kutatási kérdésben vizsgált fejlesztési eredményekre támaszkodunk. Ezeket az adatokat a továbbképzési rendszerben az NKE által végzett elégedettségi és hasznosulási mérések eredményei is igazolják. Az NKE évente 4 témakörben méri a közszolgálati

tisztviselők elégedettségét a közszolgálati továbbképzési programokkal kapcsolatban (lásd 1. ábra).

A közszolgálati tisztviselők továbbképzésének munkahelyi hasznosulási indexe a vezetők véleményfelmérésén alapul. A felmérés a tisztviselő továbbképzésének szervezeti hasznosulására és a tisztviselő egyéni kompetenciafejlődésére vonatkozik. A kutatás a tisztviselők bemeneti és kimeneti kompetenciáit mérte (a képzés előtti, közvetlenül a képzés utáni és a képzést követő legalább két hónappal későbbi időpontokban). Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be. A továbbképzések munkahelyi hasznosulása esetében a felmérés alapján 6 fődimenziót és ezen belül 21 különböző aldimenziót megvizsgálva részletesen megismerhetővé válik, hogy a közszolgálatban dolgozó, továbbképzésre kötelezett tisztviselők munkájára rálátó vezetők milyen mértékben látják hasznosnak a közszolgálati továbbképzést.

A 4. kutatási kérdés esetében a tanulás és a motiváció közötti korrelációt tanuláspedagógiai és agykutatási eredmények alapján vizsgáljuk.

Az 5. kutatási kérdéshez az NKE a 2014–2019. években megvalósított kompetenciafejlesztési programjai jelentik az empirikus alapot.

A 6. kutatási kérdéshez az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára az 1–2. kutatási kérdésben ismertetettek szerinti időszakot vesszük alapul. Azt vizsgáljuk, hogy a központi kormányzati igazgatási szervek a saját, belső továbbképzési programjaikhoz képest milyen arányban veszik igénybe az NKE által fejlesztett és szervezett közszolgálati továbbképzési programokat.

*1. táblázat • A központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek egyéni továbbképzési terveiben szereplő továbbképzési programok megoszlása, valamint az egy tisztviselőre jutó továbbképzési programok száma*

Év	Munkáltató szervek	Továbbképzési programok aránya (közszolgálati – belső %)		Egy tisztviselő által elvégzett programok száma (db/fő)
2018	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	75,9	24,1	2,1
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,2	22,8	2,4
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	78,2	21,8	2,5
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	76,4	23,6	2,6
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	72,3	27,7	2,9
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	77,1	22,9	2,9
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei	82,7	17,3	3,0
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	79,1	20,9	2,9

*Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.*

A 7. kutatási kérdés során a közigazgatási vizsgák esetében a vizsgázók 2015–2018 közötti, négyévnvi összesített átlaga a viszonyítási bázis, ehhez mérjük a 2019–2021 közötti éves jelentkezési adatokat, hiszen a Kit. hatálybalépésével a közigazgatási vizsgák már nem jogszabályi kötelezettségként, hanem a munkáltatói joggyakorló által mérlegelés alapján előírt egyéni feladatként működnek.

2. táblázat • A közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának alakulása, illetve a közszolgálati továbbképzési rendszerben a közigazgatási alapvizsgával megegyező továbbképzési programot teljesítők száma

Év	Szervezet	Közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők száma (fő)	Közigazgatási alapvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának csökkenése a bázisátlaghoz viszonyítva (%)	Közigazgatási alapvizsgával nem rendelkező kormánytisztviselők száma, akik teljesítették a „Közigazgatási iránytű – alapismeretek új belépők számára” c. továbbképzési programot (fő)	
2015–2018 éves átlag	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	2323	100	A közszolgálati továbbképzési program a 2020. évtől vált elérhetővé a tisztviselők számára.	
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	1467	100		
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	1239	47		
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	744	50		
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	827	65		539
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	651	56		775
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	874	67	582	
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	800	46	668	

Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.

3. táblázat • A közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának alakulása

Év	Szervezet	Közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők száma (fő)	Közigazgatási szakvizsgára jelentkező kormánytisztviselők számának csökkenése a bázisátlaghoz viszonyítva (%)
2015–2018 éves átlag	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	1660	100
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	1229	100
2019	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	923	45
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	222	92
2020	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	383	72
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	468	62
2021	Központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei	181	89
	Fővárosi és megyei kormányhivatalok	378	70

*Forrás: Probono rendszer, 2022. április 25.*

## 4. KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÉS ELEMZÉS

### 4.1. 1. kutatási kérdés

A két időszak (2012–2018 és 2019–2021) továbbképzési statisztikái alapján a kormánytisztviselők továbbképzési feladataival kapcsolatos döntés decentralizációja milyen hatással volt a továbbképzések tisztviselőnkénti mértékére, mennyiségére?

Az egyéni továbbképzési tervben szereplő átlagos továbbképzési tervek számát vizsgálva a bázisévhez képest – mind a központi kormányzati, mind pedig a területi közigazgatási szervek esetében – egyenletes átlagos emelkedést tapasztalunk (2,5 program/fő értékről 2,9 program/fő értékig). A központi kormányzati igazgatási szerveknél a 2019–2021 közötti időszakban egyenletesen növekedett a továbbképzési intenzitás. (A 2018-as bázisévben 2,1; 2019: 2,5; 2020: 2,9; 2021: 3,0.)

A területi kormányzati igazgatási szerveknél a továbbképzési intenzitás a 2019–2021 közötti időszakban szintén növekedett. (2018-ban, az első időszak bázisévében 2,4; a 2019. évben 2,6; a 2020. évben 2,9; a 2021. évben 2,9.) (Az értékeket az 1. táblázat szemlélteti.) Egy képzéssel átlagosan körülbelül 8 órát foglalkoznak a tisztviselők, ami – évente átlagosan 2-3 képzést feltételezve – évente átlagosan 16–24 óra közötti egyéni továbbképzéssel

töltött időt jelent.<sup>12</sup> Ebbe az időkeretbe csak a munkáltató által elrendelt továbbképzési programok teljesítését számítjuk, az önfejlesztésre fordított időt (programválasztás kompetenciamérés alapján, szakmai közösség munkájában történő közreműködés, olyan képzési program megtekintése, amelyet a munkáltató nem rendel el) nem tartalmazza. A 2012–2018. években mért 12–16 óra/tisztviselő/év átlagos továbbképzési időkeret a 2020–2021 közötti évekre megnövekedett.

A közigazgatási vizsgák volumenelemzésére a 7. kutatási kérdésnél térünk ki.

#### 4.2. 2. kutatási kérdés

A decentralizáció 1. kutatási eredményei igazolják-e azt a következtetést, hogy a továbbképzések volumenének döntő faktorai a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja (motivációalapú továbbképzés)? Cáfolhatja vagy erősítheti ez a megállapítás azt a hipotézist, hogy a kormánytisztviselők továbbképzésének 2012–2018 közötti volumene döntően a Kormány rendeletben előírt általános továbbképzési kötelezettségén alapult (kötelezettségalapú továbbképzés)?

A decentralizáció a várakozásokkal ellentétben nem csökkentette a 2012–2018-as időszak kötelezően előírt továbbképzési volumenét, sőt kismértékben évről évre növelte azt (1. táblázat). Ez a változás arra utal, hogy a 2012–2018-as időszakot jellemző, általánosan szabályozott kötelező továbbképzési volumen a kötelező rendeleti előírás nélkül (2019–2021) sem csökkent, azaz a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja magas szinten működött. Álláspontunk szerint igazolhatóan a motivációalapú továbbképzés időszaka indult el 2019-től. Mindez erősíti azt a feltevést, hogy már a 2012–2018 közötti időszakban is fokozatosan a tisztviselők külső (munkahely) és belső motivációján alapultak a továbbképzések, és egyre kevésbé a jogszabályban előírt általános kötelezettség tényén.

#### 4.3. 3. és 5. kutatási kérdés

A kötelezettségalapú továbbképzés motivációalapú továbbképzési rendszerré válásának döntő okát a kutatás abban látja, hogy a továbbképzések egyre nagyobb mértékben találkoztak a szervezetvezetők humánfejlesztési igényeivel és a tisztviselők kompetenciafejlesztési szükségleteivel. Az okok megértéséhez az NKE mint a továbbképzési rendszer fejlesztéséért felelős tudásközpont fejlesztési programjai (a), az évente mért tisztviselői elégedettségi mutatók fejlődése (b), valamint a vezetők és a tisztviselők körében mért hatásvizsgálati értékek (c) szolgálnak igazolásul. Ezek együttesen példázzák, hogy milyen

<sup>12</sup> Kis Norbert – Klotz Balázs: A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 207–224.

faktorok alakíthatnak át egy kötelezettségalapú felnőttképzési rendszert motivációalapú tanulási rendszerré, és milyen módszerrel igazolható a minőségi változás.

a) Az NKE továbbképzési tudásközponttá fejlesztésének lépései

A fejlesztések célját a 2014–2019 közötti időszakban a közszolgálati továbbképzési rendszer keretében a hatékonyabb tanulást segítő – modern oktatástechnológiai és képzésmentedzsment-rendszerre épülő – tanulási környezet, az egyéni fejlesztési igényeket szolgáló programok, a korszerű tanulási eszközök és módszertani lehetőségek kiépítése jelentette.<sup>13</sup>

4. táblázat • A 2014–2019. években végzett fejlesztések fókuszai

A 2014 előtti állapot	MINŐSÉG mutató	2014–2019 közötti fejlesztések
Az egyéni fejlesztési tervek és a képzéstervezés közötti összhang nem biztosított, a képzési programok kiválasztása esetleges.	egyéni fejlesztési igények kiszolgálása (reszponzivitás)	A tisztviselők egyéni fejlesztési terveit és a képzéstervezést összehangoló rendszer, amely lehetővé teszi a tisztviselők és a munkáltatók számára az egyéni fejlesztési célokhoz legjobban illeszkedő képzések kiválasztását.
Közszolgálati kompetencia-rendszer nem létezik, ennek következtében a tananyagfejlesztések során a képzési programok követelményrendszere esetleges.	kompetencia-alapú képzések	Közszolgálati kompetencia-rendszer kialakítása, amely a továbbképzési programfejlesztések követelményrendszereinek kiindulópontját jelenti.
A követelményrendszerek esetlegességének következtében a továbbképzési programok nem szolgálják a tisztviselők adaptív fejlesztését.	szervezeti adaptivitás	A közszolgálati kompetencia-rendszerre alapozott továbbképzési programfejlesztés a tisztviselők egyéni fejlesztésén túl hozzájárul az adaptív tanulószervezet kialakulásához, a közszolgálat-specifikus képességek fejlesztéséhez.
Egyéni fejlesztést nem támogató, korlátozott tanulástámogatási eszköztár áll rendelkezésre, amely kimerül a tananyag narrációjában.	módszertani diverzitás	Egyedi igények szerint variálható tanulástámogatási eszköztár: tanulás virtuális osztályteremben, tanulás tutorált e-learning-tananyag segítségével, hálózati tanulás – tanulócsoporthoz kialakításával.
A tananyagfejlesztésbe, oktatásba bevont szakemberek száma korlátozott, ezért az egyes szakigazgatási ágakhoz biztosítandó tananyagok fejlesztése, oktatása nem biztosított.	szakértői erőforrások kapacitása	Oktatói-szakértői hálózat kialakításával széles körű a területi államigazgatás szakértőinek és a társegyetemek oktatóinak bevonása az oktatói-szakértői feladat ellátásába.

<sup>13</sup> Kis–Klotz (2020): i. m.

A 2014 előtti állapot	MINŐSÉG mutató	2014–2019 közötti fejlesztések
Az oktatástechnikai keretrendszer jellemzően a programminősítést, az éves tervezést és a nyilvántartási feladatokat biztosítja.	digitális alkalmazások	Megújított oktatástechnikai keretrendszer (tutori tevékenységet támogató alkalmazás létrehozása, személyes tanulófelület kialakítása, e-kompetenciamérési keretrendszer).

*Forrás: a szerzők szerkesztése*

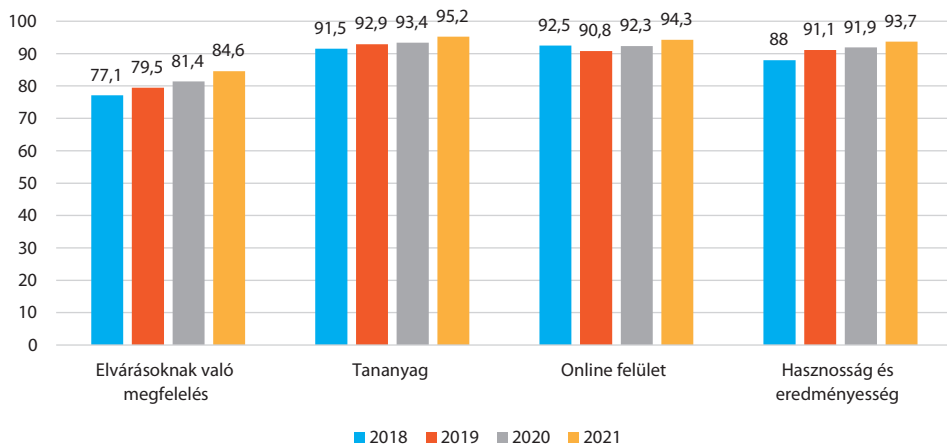
A 2014-től kezdődő módszertani paradigmaváltás az önfejlesztés fókuszba állításával kötelezettség helyett élményszerűvé tette a tanulást. A fejlesztések elősegítették a saját motiváción, belső ösztönzésen alapuló tanulási attitűd kialakulását a kormánytisztviselők körében. Ezt támasztja alá a tervezési módszertanban bekövetkezett módosulás is: 2021-ben folytatódott a korábbi emelkedő tendencia, és 37 073 főre nőtt azon tisztviselők száma, akiket a munkáltatók az úgynevezett igényalapú tervezési módszertanra alapozva vontak be az egyéni továbbképzési tervek összeállításába. (2019-ben 23 259, 2020-ban 33 510 tisztviselő számára készült igényalapú tervezési módszerre alapozva egyéni képzési terv.) Az egyéni továbbképzési tervekbe felvett programok száma a 2021. évben 105 301 db, ami a programtervek 51,2%-át jelenti, ez a szám a 2020. évi értékhez képest 16%-os a növekedést mutat.<sup>14</sup> Az igényalapú tervezési módszertan térnyerése alátámasztja, hogy a munkáltatók a tisztviselők tanulási motivációinak teret adva állítják össze az egyéni továbbképzési terveket. A bevezetett kompetenciamérési rendszer mérhetővé teszi a tanulmányi előmenetelben elért eredményeket, támpontot ad a fejlesztendő kompetenciák irányára és szintjére. Ez olyan motivációs faktort jelent, amely mind a munkáltató, mind a tisztviselő esetében biztosíthatja a célirányos fejlesztést. Az igényalapú programtervszámok, illetve az egy főre jutó programtervszámok növekedése az NKE által működtetett ProBono digitális platform szolgáltatásfejlesztésének eredménye. A platform digitális teret ad a tematikus online szakmai közösségeknek, e-learning-tananyagoknak, oktatóvideóknak, online kompetenciaméréseknek.

#### *b) A tisztviselői elégedettségi mutatók fejlődése*

A tisztviselők által végzett kurzusok közel 90%-a e-learning alapú kurzus. A 2018–2021. évi adatokat összevetve – átlagosan 20%-os kitöltési arány mellett – azt tapasztaljuk, hogy minden területen folyamatos a fejlődés az előző évekhez viszonyítva. A továbbképzési időszakon belül növekvő elégedettséget tapasztalunk, a legintenzívebb változás az elvárásoknak való megfelelés terén mutatkozik, ahol a továbbképzési időszak első évében mért

<sup>14</sup> Az ágazati miniszter részére készített *Jelentés a 2021. évben megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról*. (NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, kézirat, 2021. április 25.) 61.

eredményhez képest a tárgyévi, 2021-es eredmény mintegy 7,5%-kal magasabb. Álláspontunk szerint a mért elégedettségi adatok – különösen a hasznossági értékek – magasabb elköteleződést, motivációs forrást mutatnak (1. ábra).



1. ábra • Az e-learning módszertanú képzések résztvevői által kitöltött kérdőívekre adott válaszok értékeinek változása 2018–2021 között (%)

Forrás: ProBono rendszer

### c) A továbbképzések munkahelyi hasznosulása, illetve a képzések hatása a tisztviselők kompetenciáira

A közigazgatási vezetők véleményfelmérése a tisztviselő továbbképzésének szervezeti hasznosulására és a tisztviselő egyéni kompetenciafejlődésére vonatkozik. A bázismérés (2018) során 1470 válaszadó, a visszamérések során 1078 (2019) és 1171 fő (2020) töltötte ki a kérdőíveket. Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be.

A kutatás a tisztviselők bemeneti és kimeneti kompetenciáit mérte (a képzés előtti, közvetlenül a képzés utáni és a képzést követő legalább két hónappal későbbi időpontokban). A méréseket a képzési programok ismeret-ellenőrző feladatbankjaiból véletlenszerűen kiválasztott 15 db online tesztkérdésből álló feladatsor végzi. A 2018 októberében induló és 2020 júniusáig tartó felmérésben összességében 27 kurzushoz 327 mérési eredmény társult. A mérésekben 1958 (2018), 1942 (2019) és 1928 (2020) tisztviselő vett részt. Az eredményeket az 5. táblázat mutatja be.

5. táblázat • A közszolgálati továbbképzési rendszerben mért hasznosulási eredmények 2018–2020 között

Mutató megnevezése	Bázismérés eredménye, 2018 (%)	Visszamérés eredménye, 2019 (%)	Záró mérés eredménye, 2020 (%)
Közszolgálati tisztviselők továbbképzésének munkahelyi hasznosulása index (vezetői lekérdezés alapján)	59,1	59,8	67,7
A fejlesztett képzések hatása a tisztviselők kompetenciáira	61,7	74,4	69,4

*Forrás: Az NKE saját felmérése alapján*

A vezetők véleménye alapján a rendszer bázis elégedettségi index értékét 2018-ban 59,1%-ként rögzítettük. A 2019. évi visszamérés során az index értékében (59,8%) minimális a változás, míg a 2020. évben az értéke 67,7%-ra nőtt (5. táblázat). Figyelembe véve a felmérés reprezentativitását, megállapíthatjuk, hogy a továbbképzési rendszer értéktremető, a vezetői munkát és a szervezeti célokat támogató eszköz. Amikor a képzéseknek a tisztviselők kompetenciáira gyakorolt hatását vizsgáltuk, a bemeneti (t0) méréseket kitöltők átlagos eredménye 61,6% lett (bázisérték). A folyamatos visszaméréseket követően a t1 tényértékre 74,7%, míg a t2 mérés tényértékére 69,3% eredményt mértünk, ezek szerint a tisztviselők elég magas alaptudással érkeztek az egyes képzésekre, és ezt a tudást viszonylag tartósan tudták fejleszteni a képzések is (5. táblázat). A végzett mérések is igazolják, hogy a továbbképzési rendszer a vezetők szerint hasznos kompetenciafejlesztési lehetőséget biztosít a tisztviselők számára, illetve a képzések fejlesztik a tisztviselők tudását. Ezek együttes hatása a motivációalapú továbbképzést erősíti.

#### 4.4. 4. kutatási kérdés

Következtethetünk-e arra, hogy a motivációalapú továbbképzés magasabb szintet jelent a tanulásban, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét, szemben a kötelezettségalapú tanulással?

A Nemzeti Agykutatási Program<sup>15</sup> neurológiai vizsgálatok alapján igazolta, hogy a sikeres tanulás feltétele az erős motiváció a tanulásra, míg tanulási kudarchoz vezethet a gyenge motiváció.

„A tanulás hatékonysága, eredményessége lényegesen fokozható, ha a tanuló ember maga tervezheti, maga kivitelezheti és maga értékelheti saját tanulási folyamatait. A belső

<sup>15</sup> Lásd: <https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/oecd-tanulmanyok/agy-mukodese>

motivációk, az önszabályozás tudatossága, megfelelő módszerek ismerete alapvető feltételek ezen elv megfelelő érvényesüléséhez. A tanuló ember önmaga megismerésével, adottságainak, képességeinek felmérésével, tudatosításával, s mindezen ismereteinek a tanulási folyamatokban való tudatos alkalmazásával jelentős mértékben fokozhatja e folyamatok eredményességét, hatékonyságát.<sup>16</sup>

A felnőttkori tanulás motivációja belső és külső eredetű lehet. Kutatások alapján legalább hat tényező szolgálhat motivációs forrásként a felnőttek számára: ezek között kiemelt szerepe van a szakmai előrelépés és a versengés motívumának, valamint a kognitív érdeklődésnek, azaz önmegvalósításnak a tudáson keresztül.<sup>17</sup>

Az MTA és az OECD kutatásai is megerősítik a személyes motivációnak a tanulás hatékonyságát fokozó kritikus szerepét.<sup>18</sup> A tanulás hatékonyságának másik aspektusa a tanulás hasznosulása, amely alapvetően a tisztviselő munkahelyének és vezetőinek véleményén alapul. A tanulás hasznosulásának esélyét jelentősen növeli, ha a tisztviselőnek az adott továbbképzési programban való részvételét a munkahelyi vezető rendeli el és támogatja. A decentralizált modell 2019-től ennek teljes körű lehetőségét nyitotta meg, mivel a továbbképzési program szükségessége nem jogszabályi kötelességen, hanem a munkáltatói joggyakorló vezető döntésén alapul.

#### 4.5. 6. kutatási kérdés

A decentralizáció milyen hatással volt az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzések és a belső képzések továbbképzésen belüli arányára?

A 2012–2018 közötti időszakban az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzéseknek legalább 75%-ot, a 2019–2021 időszakban a központi kormányzati igazgatási szervezetek már csak legalább 50%-ot kell képviselniük a tisztviselő éves továbbképzési programjában. (A területi kormányzati igazgatási szervek esetében továbbra is a 2012–2018-as szabályozás van érvényben.)

Az egyéni tervekben szereplő továbbképzési programtervek éves átlagát vizsgálva azt állapítjuk meg, hogy a területi közigazgatási szervek esetében a közszolgálati továbbképzési programok aránya 76–79%-os tartományban mozog. A központi szervek esetén 2019, 2021 maradt a 78–82%-os tartományban, csak a pandémia által leginkább sújtott 2020. évben csökkent 72%-ra (1. táblázat).

<sup>16</sup> Gaskó Krisztina et al.: *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése. Hatékony tanulás*. Budapest, ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, 2006. 7.

<sup>17</sup> Jannette Collins: Education Techniques for Lifelong Learning Principles of Adult Learning. *RadioGraphics* 24. (2004), 5. 1483–1489.

<sup>18</sup> Benő Csapó – Joachim Funke (szerk.): *The Nature of Problem Solving. Using Research to Inspire 21st Century Learning*. Paris, OECD Publishing, 2017; Emese Schiller – Helga Dörner: Factors Influencing Senior Learners' Language Learning Motivation. A Hungarian Perspective. *Journal of Adult Learning, Knowledge and Innovation*, 5. (2022), 1. 12–21.

Az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési programok aránya a 2019–2021 közötti időszakban annak ellenére nem csökkent a korábbi 75%-os minimumszintről az 50%-os minimumszintre, hogy erre a központi közigazgatási szerveknek a belső továbbképzések arányának növelése érdekében már lehetősége volt. A programjegyzék összetételét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy 2019–2021 között a belső továbbképzési programok átlagos száma 1366, a közszolgálati továbbképzési programok száma 189, tehát a közigazgatási szervek aktívak a belső programok kidolgozásában. A közszolgálati továbbképzések magas aránya a 3., 4. és 5. kutatási kérdésekhez kapcsolt kutatási eredmények közvetett igazolását jelenti.

#### 4.6. 7. kutatási kérdés

A statisztikai mérések alapján az előmeneteli vizsgák kötelezettségének a vezető mérlegelésén alapuló követelménnyé való transzformációja 2019-től milyen hatással volt a vizsgajelentkezők létszámára, és az milyen összefüggésben lehet a továbbképzési trendekkel?

##### 4.6.1. A közigazgatási alapvizsga

A közigazgatási alapvizsga jogszabályi kötelezettségen alapuló előmeneteli vizsga volt mind a központi, mind a területi kormányzati igazgatási szervek tisztviselői részére 2018-ig. A kormánytisztviselőnek fogalmazó besorolásához egy éven belül, előadó besorolásához két éven belül kellett közigazgatási alapvizsgát tennie.<sup>19</sup> A közigazgatási alapvizsga a közszolgálati tisztviselők közigazgatási alapismereti szintjének felmérését, elmélyítését, a közigazgatási tudásminimum biztosítását célozta. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) változásai szerint az érettségi végzettséggel rendelkező állami tisztviselőnek közigazgatási alapvizsgát kellett teljesítenie, a felsőfokú végzettségű tisztviselőnek Közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzési szakon kellett szakirányú végzettséget szereznie. Ezzel a közigazgatási alapvizsga 2016 és 2018 között átmenetileg két féléves iskolarendszerű képzéssé vált. Az Áttv.-nek a közigazgatási alapvizsgázók 2016–2017 közötti létszámára gyakorolt hatása csak a 2017. évben mutatható ki, ekkor a 2410 főhöz képest mintegy 1000 fővel csökkent a vizsgázók száma. Az Áttv.-t a Kit. helyezte hatályon kívül, megteremtve ezzel 2019-től a decentralizált rendszer alapjait.<sup>20</sup>

A decentralizáció azt jelenti, hogy a munkáltatói joggyakorló mérlegeli, hogy a pályakezdő tisztviselőnek szükséges-e a közigazgatási alapismeretekről számot adnia közigazgatási alapvizsga keretében. A decentralizáció hatása a közigazgatási alapvizsga esetében a központi szerveknél és a területi szerveknél is hasonlóképpen jelentkezett. A központi

<sup>19</sup> Kttv. 118. § (3) bekezdése.

<sup>20</sup> Kit. 331. §.

szerveknél közel harmadára csökkent a bázisidőszakhoz képest a vizsgára jelentkezők száma (2. táblázat). A trend általános oka az 5. kutatási kérdés elemzésekor bemutatott motivációalapú továbbképzési kultúra fejlődése. A decentralizált rendszerben ugyanis a továbbképzés a korábbi általános kötelező vizsga valódi alternatívájaként jelenik meg. A továbbképzés minősége és a tanulási élmény együttesen hatékonyabb fejlesztési eszközként jelenik meg a munkáltatói joggyakorló és vélhetően a tisztviselők előtt is, mint a vizsga és a vizsgázás mint konvencionális tudásmérési módszer. Ezt az alternatív megoldást erősítette az NKE azzal, hogy 2020-ban a közigazgatási alapvizsga követelményrendszeréhez<sup>21</sup> igazodó közszolgálati továbbképzési programot fejlesztett *Közigazgatási iránytű – alapismeretek új belépők számára* címmel.

A területi (megyei, fővárosi) közigazgatás szintjén 2019–2021 között mintegy 50%-os csökkenés mutatható ki a vezető által kötelezően előírt közigazgatási alapvizsga bázisidőszakhoz viszonyított volumenéhez képest. Kiemeljük, hogy a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága 2021. március 11-én keltezett Módszertani Útmutatót (Útmutató) bocsátott ki a fővárosi és megyei kormányhivatalok álláshelyei betöltésének szakmai és képesítési feltételeiről. Az Útmutató az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében javasolja a közigazgatási vizsgák – felmenő rendszerű – kötelező, illetve a jogviszonnal rendelkezők esetében önkéntes előírását az álláshelyek betöltéséről rendelkező, a kormányhivatalok által készítendő szabályzatokban. A módszertani útmutató gyakorlatilag a Kttv. szabályait átvéve tartalmaz ajánlást a közigazgatási alap-, valamint a közigazgatási szakvizsga elvégzésére. Ennek okát abban látjuk, hogy a területi, illetve járási közigazgatásban a korábbi évek, évtizedek alapvizsga-kultúrája mélyebben gyökerezik. A területi szintű vezetők jelentős része még a régi időszakban közigazgatási alapvizsgát tett, míg a központi kormányzati igazgatásban jelentősebb a közigazgatási alapvizsgát nem tett új vezetők, illetve közigazgatási alapvizsga alól korábban is felmentett vezetők száma, akik pályakezdő kollégáiknál sem írják elő a közigazgatási alapvizsgát. Középtávon a továbbképzési programok területi szinten is a közigazgatási alapvizsga alternatívái lesznek, így csökkenteni fogják a közigazgatási alapvizsga volumenét.

#### 4.6.2. A közigazgatási szakvizsga

A közigazgatási vizsgarendszer részeként 1998 óta szerveznek közigazgatási szakvizsgát, amely kezdetben vezetői vizsgaként funkcionált. Amennyiben a vezető a közigazgatási szakvizsgát – a kinevezést megelőzően vagy azt követően – nem tette le, a vezetői kinevezése a törvény erejénél fogva megszűnt.<sup>22</sup> A Kttv. a tanácsosi besorolás, illetve a vezetői kinevezés általánosan kötelező feltételeként határozta meg a közigazgatási szakvizsgát.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> A közigazgatási alapvizsga hatályos követelményrendszerét a *Hivatalos Értesítő* 2020. évi 13. számában tették közzé.

<sup>22</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 31. § (2) bekezdése.

<sup>23</sup> Kttv. 118. § (7) bekezdése, 122. § (3) bekezdése, 129. § (2)–(3) bekezdései.

A területi közigazgatás rendszerében az Áttv. a 2016. évben szabályozási változást hozott: a vezetői kinevezések feltételeként 3 féléves iskolarendszerű képzést, a Kormányzati igazgatás szakirányú továbbképzési szakot írta elő.<sup>24</sup> A szakirányú továbbképzési szak bevezetése a közigazgatási szakvizsgázók számának emelkedését hozta a 2016. évben, a korábbi évekhez képest 35%-kal emelkedett a szakvizsgára jelentkezők száma, mivel a tisztviselők a 3 féléves képzést – a moratórium ideje alatt – a közigazgatási szakvizsgával akarták kiváltani.<sup>25</sup> A 2016–2018 közötti állami tisztviselői rendszert a Kit. helyezi hatályon kívül, a közigazgatási szakvizsga azonban csak opcióként és nem kötelezettségként tér vissza.<sup>26</sup>

A kormánytisztviselők esetében 2019-től a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az álláshely betöltésének szakmai feltételeit, így a közigazgatási szakvizsga teljesítési kötelezettségét is,<sup>27</sup> azaz mérlegelheti, hogy a tisztviselő valamely beosztáshoz vagy vezetői munkához közigazgatási szakvizsga keretében adjon-e számot haladó szintű tudásáról. A munkáltatói döntések abba az irányba mutatnak, hogy a központi kormányzati igazgatási szervek esetében jelentősen csökken a közigazgatási vizsgára jelentkezések száma: a 2019. évi 45%-os csökkenéshez képest a 2021. évre 89%-os csökkenést tapasztalunk a bázisátlaghoz képest. A területi kormányzati igazgatási szervek esetében a 2019. évben a korábbi 4 év bázisátlagának a 92%-ára, a 2020–2021. évekre 62, illetve 70%-ra mérséklődik a vizsgavolumen (3. táblázat).

A közigazgatási szakvizsgák esetében másként jelentkezett a decentralizáció hatása a központi szerveknél és a területi szerveknél. A központi szervek esetében a csökkenést a bázisidőszakhoz képest azzal magyarázhatjuk, hogy a munkáltató joggyakorlók is felismerték, hogy a motivációalapú továbbképzési programok hatékonyabb fejlesztési eszközt jelentenek, mint önmagában a vizsgázás. Különösen igaz ez a vezetői kompetenciák és a személyes kompetenciák fejlesztésére. Hasonló megfontolások miatt csökken az egyes (nem vezetői) beosztások feltételeként előírt közigazgatási szakvizsgák száma. A területi kormányzati igazgatási szervek esetében a csökkenő tendencia szintén a fenti okokkal magyarázható. Ugyanakkor a jövőben szerény mértékű emelkedéssel számolunk, mivel a fent idézett központi *Útmutató a közigazgatási szakvizsga esetében* ajánlás jelleggel javasolta a munkáltatói jogkör gyakorlójának a – Kttv. szabályozásával megegyező – szakmai feltételek megállapítását a felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselők, illetve vezetők esetében.

A közigazgatási szakvizsga rendszertani szerepe ambivalenssé vált, jövőbeni funkciója újragondolásra szorul. Jelenlegi formájában a közszolgálati pálya egy korai szakaszának a tudásmérését szolgálja, a vezetők esetében egyfajta bemeneti/kiválasztási vizsga. A közigazgatási szakvizsgát hátrébb kellene helyezni a karrierúton, és egy senior

<sup>24</sup> Áttv. 11. § (2) bekezdés.

<sup>25</sup> Az Áttv. mentességet biztosított a Kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzési szak elvégzése alól azoknak, akik közigazgatási szakvizsgával rendelkeznek [11. § (7) bekezdés], vagy akik az Áttv. hatálybalépése napjáig jelentkeztek közigazgatási szakvizsgára, és azt 6 hónapon belül teljesítették [Áttv. 33. § (13) bekezdés].

<sup>26</sup> Kit. 331. §.

<sup>27</sup> Kit. 58. § (2) bekezdés.

szakértői-tisztviselői elit kiválasztását kellene szolgálnia. Ennek keretében lehetne például a 8–10. év közigazgatási tapasztalatát általános és szakigazgatási komplexitásban, ismereti és kompetenciaalapon is mérhetővé tenni.<sup>28</sup>

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati igazgatásban 2019-től a tisztviselők továbbképzési és előmeneteli vizsgakötelezettségei a vezetői mérlegelésen alapuló lehetőséggé váltak. A 2012–2018 közötti időszak a Kormány által szabályozott, centralizált továbbképzési kötelezettség rendszere volt. 2019-től a Kormány által deregulált és decentralizált továbbképzések időszakába léptünk. A paradigmaváltás a kormánytisztviselők előmeneteli vizsgái esetében is érvényesül. A decentralizáció a 2019–2021-es években nem csökkentette a 2012–2018 közötti időszak kötelezően előírt továbbképzési volumenét, sőt kismértékben évről évre növelte azt. A trend azt igazolja, hogy a munkáltatói joggyakorló vezetők saját szervezeti motivációja és a kormánytisztviselők egyéni motivációja magas szinten alakult ki és működött a 2019–2021 közötti időszakban. A kötelezettség alapú továbbképzést fokozatosan felváltotta a motiváció alapú továbbképzés. A változás magyarázata a továbbképzések 2012 óta tartó minőségfejlesztését igazolja, amely elérte azt a nívót, amikor a közigazgatási szervek már jogszabályi kötelezettség nélkül is igénylik a tisztviselők folyamatos képzését. Mindez az egyéni fejlesztések hatékonyságát is javítja, mivel a motiváltabb tanulás magasabb határfokú a kötelezettségen alapuló tanuláshoz, erősíti a hatékonyabb önfejlesztés esélyét. A fentieket igazolja az a trend is, hogy az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési programok aránya a belső továbbképzésekhez képest a 2019–2021-es időszakban annak ellenére nem csökkent, hogy erre a központi kormányzati igazgatásban a belső továbbképzések arányának növelése érdekében már lehetősége volt. A vizsgált trendek alapján a motiváció alapú továbbképzések és azok fejlődő minősége a központi igazgatás szintjén rövid távon, a területi közigazgatás szintjén középtávon kiszorítja az előmeneteli vizsgákat. A deregulációs törekvéseket az NKE által végrehajtott módszertani és technológiai fejlesztések támogatták. Tudatos, kompetencia-rendszerre alapozott programfejlesztés mellett, a felnőttkori tanulási szokásokat figyelembe vevő módszertanra alapozott technológiai újítások teszik a tanulást élményszerűvé, felébresztve az önfejlesztés iránti igényt. Az egyéni továbbképzési tervekben szereplő továbbképzési programok több mint 50%-a igényalapú tervezési módszertan keretében készül, amelynek lényege, hogy kompetenciamérésre alapozott programválasztás mentén a tisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlója együttműködve állítja össze a továbbképzési kötelezettség keretében teljesítendő programokat. A bevezetett kompetenciamérési rendszer mérhetővé teszi a tanulmányi előmenetelben elért

<sup>28</sup> Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1. (2011), 3. 20.

eredményeket, támpontot ad a fejlesztendő kompetenciák irányára és szintjére. Ez olyan motivációs faktort jelent, amely mind a munkáltató, mind a tisztviselő esetében biztosíthatja a célirányos fejlesztést.

A tanulmány módszertanát is felhasználva a kormányzati személyzeti igazgatás számos területén 2019 óta zajló jelentős dereguláció és decentralizáció utólagos hatásvizsgálatát teljes körben el kell végezni. A továbbképzések területén végzett hatásvizsgálat egyelőre pozitív hatásokat mutat, a hatásvizsgálat módszere pedig más személyzeti területek számára is mintául szolgálhat.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Collins, Jannette: Education Techniques for Lifelong Learning Principles of Adult Learning. *RadioGraphics*, 24. (2004), 5. 1483–1489. Online: <https://doi.org/10.1148/rg.245045020>
2. Csapó, Benő – Joachim Funke (szerk.): *The Nature of Problem Solving, Using Research to Inspire 21st Century Learning*. Paris, OECD Publishing, 2017. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264273955-en>
3. Gaskó Krisztina – Hajdu Erzsébet – Kálmán Orsolya – Lukács István – Nahalka István – Petriné Feyér Judit: *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése. Hatékony tanulás*. Budapest, ELTE PPK Neveléstudományi Intézet, 2006.
4. Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1. (2011), 3. 10–23.
5. Kis Norbert – Klotz Balázs: A digitális oktatás új útjai a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. In Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 207–224.
6. Schiller, Emese – Helga Dorner: Factors Influencing Senior Learners' Language Learning Motivation. A Hungarian Perspective. *Journal of Adult Learning, Knowledge and Innovation*, 5. (2022), 1. 12–21. Online: <https://doi.org/10.1556/2059.2020.00003>
7. Wal, Zeger van der: *The 21st Century Public Manager*. London, Palgrave, 2017. Online: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50744-0>

**Dr. Kis Norbert** egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fejlesztési rektor-helyettese. Oktatási és kutatási területe a kormányzás, a szakpolitikai folyamatok, az ágazatirányítás és jogalkotás kérdéseire terjed ki. Több mint huszonöt éves közszolgálati munkája során öt éven át minisztériumi vezetői (helyettes államtitkár, főigazgató, miniszteri biztos, főosztályvezető) feladatokat, tizenöt éven át egyetemi vezetői feladatokat (rektorhelyettes, dékán, dékánhelyettes) látott el. 2011 óta folyamatosan tagja a közigazgatási tisztviselők továbbképzését felügyelő kollégiumi testületnek, 2015-től ezek elnökhelyettese.

**Klotz Balázs** igazgatásszervező, okleveles közigazgatási menedzser, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének igazgatója. 2001 óta foglalkozik tisztviselők továbbképzési kérdéseivel és a közigazgatási vizsgarendszerrel. 2012 óta dolgozik a Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézetében, majd jogutód szervezeti egységeiben. 2017-ben a Közigazgatási Továbbképzési Intézet igazgatójává nevezték ki. Feladatkörébe tartozik a közszerológati továbbképzési programok, a központi továbbképzési oktatás-informatikai rendszer fejlesztése, a közigazgatási szervek továbbképzési feladatainak módszertani támogatása.



Budai Balázs Benjámin

## A DIGITÁLIS KOMPETENCIA NŐVEKVŐ SZEREPE

*The Growing Role of Digital Literacy*

**Budai Balázs**, tanszékvezető, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,  
[budai.balazs@uni-nke.hu](mailto:budai.balazs@uni-nke.hu)

*Napjainkban egyre jobban felértékelődik a digitális kompetencia szerepe, hiszen ez szükséges – többek között – a digitális ökoszisztéma szolgáltatásainak igénybevételéhez (és nyújtásához), valamint a digitális gazdasági versenyképességhez. A szakpolitika-alkotók nem véletlenül fordítanak egyre nagyobb, stratégiai hangsúlyt ennek fejlesztésére. Azonban nem mindegy, milyen eszközöket használunk, mert a legjobb szándékú megoldások is elsülhetnek fordított eredménnyel.*

*Tanulmányunk megvizsgálja a digitális kompetenciafejlesztés szükségességét a jelenlegi helyzet tükrében, annak gazdasági, társadalmi, uniós és hazai stratégiai környezetét, majd számba veszi a legutóbbi (és leginkább használható) hazai és uniós beavatkozási kísérleteket. Ezek után a lehetséges beavatkozások gátló tényezőit mérlegeli, majd javaslatot tesz beavatkozási pontokra és módszerekre, felhívva a figyelmet a fejlesztések megvalósulásának és elmaradásának várható hatásaira.*

**KULCSSZAVAK:**

digitális kompetencia, reziliencia, Covid-19-pandémia, DIMOP, DESI, inklúzió, digitális egyenlőtlenség, szegregáció

*Today, the role of digital literacy is increasingly valued as a prerequisite for, among other things, accessing (and delivering) services in the digital ecosystem and for digital economic competitiveness. It is no coincidence that policy makers are placing increasing strategic emphasis on its development. However, it matters what tools are used, because even the best-intentioned solutions can have the opposite effect.*

*This study examines the need for digital literacy development in the current context, its economic, social, EU and national strategic context, and then takes stock of recent (and most useful) attempts at national and EU interventions. Then considers the barriers to possible interventions and proposes intervention points and methods, drawing attention to the likely impacts of implementation and non-implementation.*

**KEYWORDS:**

digital competency, resilience, Covid-19 pandemic, DIMOP, DESI, inclusion, digital inequality, segregation

## 1. BEVEZETÉS

Nagymértékű konszenzus mutatkozik abban a kérdésben, hogy a digitális ökoszisztéma (ezen belül a digitális közigazgatás) szolgáltatásainak elterjedése, térnyerése, ezen keresztül hatékonysága azon múlik, hogy szolgáltatói és felhasználói oldalon megvannak-e a szükséges képességek. Hiszen bármilyen jó egy szolgáltatás, mit sem ér, ha nincs, aki megfelelően üzemelteti és aki használja.<sup>1</sup> Nyilvánvaló volt az is, hogy a digitális eszközök és szolgáltatások hiánya az ezeket nem elérők – a digitális szegények – életére (jövőjére) is hatással vannak, hiszen ők nem tudnak részt venni a modern társadalmakban: e társadalmak gazdaságából és közszolgáltatásaiból így kirekesztődnek.

A közigazgatás fejlesztése így új megközelítést kap, hiszen egyfelől egy szolgáltatásfejlesztési prés látszik (a gazdaság igényli a naprakész, digitalizált, akadálymentes, mindenhol és mindenkor elérhető közszolgáltatásokat), ugyanakkor a felhasználói és üzemeltetői digitális kompetenciák nem fejlődnek olyan ütemben, mint maguk a közszolgáltatások. Az olló növekszik, így a közigazgatás-fejlesztés olykor kontraproduktív és pazarlóvá is válhat: egyre jobb szolgáltatások, amelyeket egyre kevesebben használnak megfelelően.

Nem véletlenül törekszik az Európai Unió és tagállamai az inklúzió fokozására a legtöbb stratégiai anyagban. Ugyanakkor az inklúzió sem magától értetődő tartalmú fogalom, hiszen a leszakadás, szegregálódás eltérő okokra vezethető vissza, így eltérő eszközökre van szükség ezek eliminálására.

E folyamatokat – sok, hasonló társadalmi polarizáló folyamathoz hasonlóan – a Covid-19-pandémia gyorsította. Rávilágított arra, hogy a digitális kompetencia megléte a reziliencia képességének egyik bázisa.

Tanulmányom megvizsgálja a digitális kompetenciafejlesztés szükségességét a jelenlegi helyzet tükrében, annak gazdasági, társadalmi, uniós és hazai stratégiai környezetét, majd számba veszi a legutóbbi (és leginkább használható) hazai és uniós beavatkozási kísérleteket. Ezek után a lehetséges beavatkozások gátló tényezőit mérlegeli, majd javaslatot tesz beavatkozási pontokra és módszerekre, felhívva a figyelmet a fejlesztések megvalósulásának és elmaradásának várható hatásaira.

## 2. HELYZETELEMZÉS

### 2.1. A kompetenciafejlesztés szükségessége

A hazai állapotot a következő megállapításokkal tudjuk összefoglalóan jellemezni, ami a probléma terjedelmét és tárgyát kijelöli:

- Az internetet nem használók aránya az idősek, nyugdíjasok és más inaktívok, az alacsony iskolai végzettségűek és a vidéki térségek (kis települések, alacsony népsűrűségű

<sup>1</sup> Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

területek) lakosai körében kiemelkedően magas. Az internetet nem használók 39%-a tartozik az 55 és 64 év közötti korosztályba, míg 51%-uk a 65 és 74 év közöttiek körébe, 38%-uk alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik, 23%-uk vidéki térség lakosa, 37%-uk pedig nyugdíjas vagy más inaktív személy. Ezzel szemben az internetet nem használók között a legkisebb aránnyal a fiatalok és a magas iskolai végzettséggel rendelkezők szerepelnek. Az 50 év feletti korosztályok tartósan „bennragadnak” a digitálisan írástudatlanok táborában, így foglalkoztatási esélyeik jelentősen romlanak.<sup>2</sup>

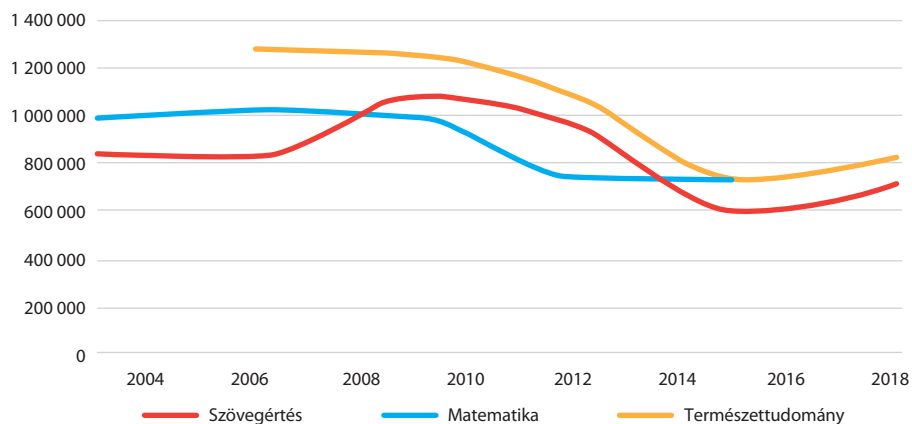
- A nem internetező körülbélül fele – 800 ezer fő – többszörösen hátrányos helyzetűként írható le: alig 4%-uknak van legalább érettségije, mintegy 25%-uk nem írt vagy olvasott számottevő mennyiségben az elmúlt két évben, és egészségi állapotuk nem kielégítő. Gazdasági helyzetüket a szegénység, a mélyszegénység jellemzi. Emellett szűkebb kapcsolati hálóval rendelkeznek, több mint harmaduk egyedül él, valamint a csoport fele 65 év feletti. A nem internetező e szegmense nem csupán eszköz, hanem igény szintjén is távol van az internet használatától.<sup>3</sup>
- Az internethasználat is döntően szórakoztató tartalmak fogyasztásában merül ki: az EU-s átlagnál továbbra is kevesebb internetező veszi igénybe a bankolási, vásárlási és online értékesítési szolgáltatásokat, bár az utóbbi években ezek elterjedtsége is nőtt.<sup>4</sup>
- A korai iskolaelhagyók (lemorzsolódók) aránya folyamatosan csökkent, de Magyarországon az évtized második felében ez a tendencia megfordult, és nőni kezdett. A lemorzsolódás a 2010-es 10,8%-ról 12,1%-ra nőtt (azonban a pandémia diktálta digitális oktatás kötelező jellege miatt ennek további növekedése várható).<sup>5</sup>
- A fiatalabb nemzedék alapkészségei nem javultak az elmúlt évtizedben: folyamatosan nő az alulteljesítők aránya (ezzel párhuzamosan csökken a kiemelkedően teljesítők aránya), és már lényegesen magasabb értékeket mutat, mint az EU-országok átlaga. (A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia ennél kedvezőbb képet árnyal, amikor a PISA-tesztek eredményeinél pozitív elmozdulásról számol be mind szövegértés, mind a matematikai, mind a természettudományi területeken, azonban ez az elmozdulás minimális, inkább stagnálásnak tekinthető.) Ez a tendencia a digitális alapképesség megszerzése mellett a foglalkoztathatóság és a továbbképezhetőség miatt is kedvezőtlen (1. ábra).

<sup>2</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals)

<sup>3</sup> Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.

<sup>4</sup> Simon Kemp: Digital 2021: Hungary. *Datareportal*, 2021. február 11.

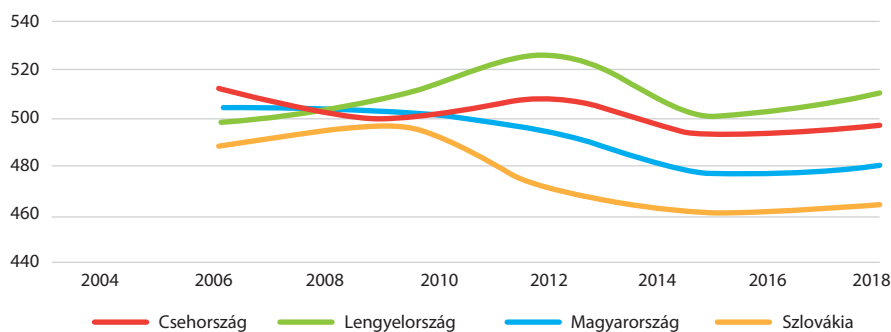
<sup>5</sup> European Commission: *Education and Training Monitor 2021* (é. n.).



1. ábra • A 15 éves tanulók PISA-teszt eredménye

Forrás: Hajdu Miklós: *Megsínylette a diákok teljesítménye az oktatási rendszer változásait.* g7, 2022. február 21. <https://g7.hu/adat/20220221/megsinylette-a-diakok-teljesitmenye-az-oktatasi-rendszer-valtozasait/>

- A romló tendencia ugyanakkor régiós sajátosság. A térségben egyedül Lengyelországban sikerült javítani a pontszámokon, a többi országban inkább a stagnálás, illetve az eredmények gyengülése volt jellemző (2. ábra).



2. ábra • A 15 éves tanulók természettudományi területen elért PISA-teszt eredménye, regionális összevetésben

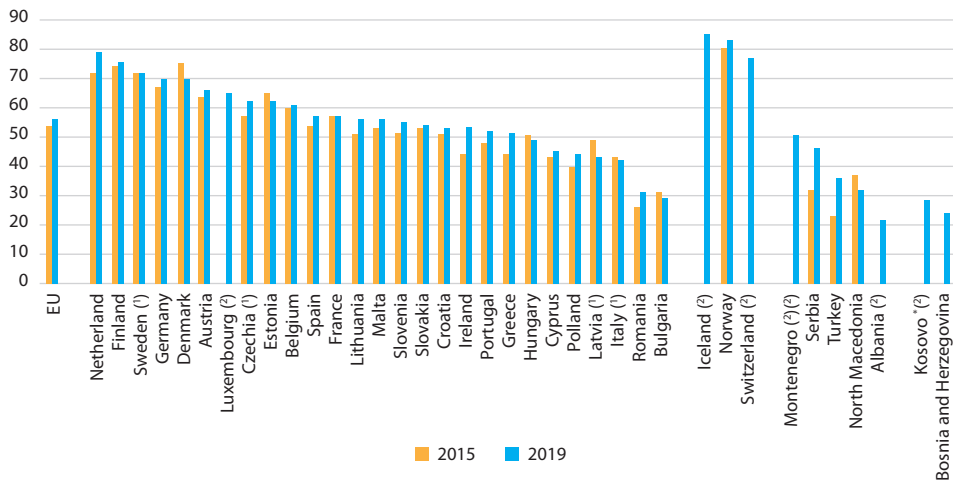
Forrás: Hajdu Miklós: *Megsínylette a diákok teljesítménye az oktatási rendszer változásait.* g7, 2022. február 21.

- Az OECD elemzése szerint<sup>6</sup> Magyarországon a rosszabb és a jobb szociális háttérű gyerekek iskolai teljesítménye közötti éles különbség is komoly problémát jelent.

<sup>6</sup> Andreas Schleicher: *PISA 2018 Insights and Interpretations.* OECD, 2019.

Az alsó és a felső 10%-ba tartozó diákok szövegértési értékelése között átlagosan több mint 170 pontos eltérés van – ez nagyjából akkora különbség, amennyit egy gyermek olvasási készségei négy tanév alatt fejlődnek. Ez az olló tágul, az ezzel járó szegregációs veszély erősödik.

- A digitális készségek a tanulásban, a munkavégzésben és a szocializációban való részvétel előfeltételévé váltak, ezáltal is gyorsítva a digitális átalakulást.
- A magánszemélyek arányában alapvető digitális készségekkel minden második magyar ember rendelkezik, viszont ennél magasabb szintű készségei csak közel harmaduknak van.
- Nagyjából minden harmadik aktív munkaerőpiaci státuszú magyar használ IKT-eszközöket munkája során. Ez az érték még mindig 10%-ponttal alacsonyabb, mint az EU átlaga.
- A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő 2021. évi mutató alapján Magyarország a 27 uniós tagállam között a 23. helyen áll. Az ország eredményei az elmúlt néhány évben nagyjából az uniós átlagnak megfelelő ütemben javultak. A humán tőke területén a 22. helyen áll, és a legtöbb mutató esetében az átlag alatt teljesít. A magyaroknak csupán 49%-a rendelkezik legalább alapszintű digitális készségekkel, ami jelentősen elmarad az 56%-os uniós átlagtól; más mutatók is viszonylag alacsony szintű digitális készségeket mutatnak. Ráadásul az értékek visszaesése tapasztalható 2019-ről 2020-ra (3. és 4. ábra).



(¹) Break(s) in time series between the two years shown.

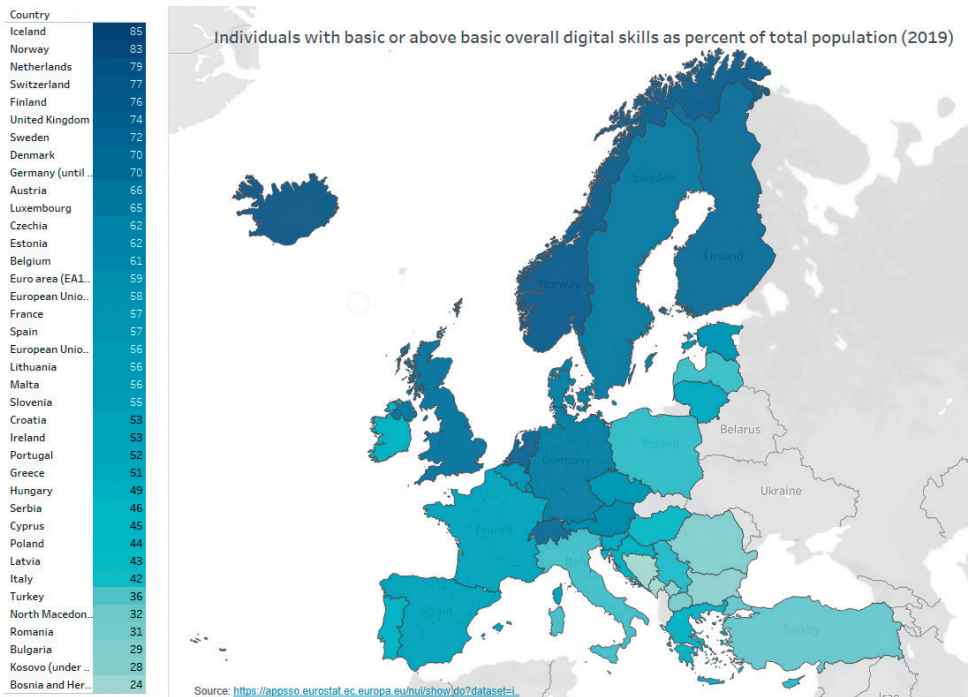
(²) No data for 2015

(³) 2017 data (instead of 2019).

This designation is without prejudice to status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence

### 3. ábra • Legalább alapszintű digitális kompetencia a 16–74 éves korosztályban 2015-ben és 2019-ben

Forrás: Eurostat, 2020.



4. ábra • Legalább alapszintű digitális kompetencia az EU tagállamaiban 2019-ben  
Forrás: Eurostat, 2020.

- A 16–19 évesek körében jobb arányokat látunk, azonban ezek az értékek még így is elmaradnak a térség országainak értékeitől mind az alapszintű, mind a fejlett digitális készségek és problémamegoldás területén.
- A DESI-hez hasonló tendenciát mutat a Global Connectivity Index is, ahol Magyarország a 79 ország rangsorában a 31. helyen áll, amivel az adoptálók csoportjába tartozik.
- Az IMD Versenyképességi Rangsorában bár javítottunk néhány helyezést, a jövőbeli felkészültséget tükröző (tudás, tehetség, oktatás és képzési szempontokat figyelő) alindexben hat helyezést estünk.
- Az oktatási intézmények digitális felszereltsége az oktatás szintjétől és a település méretétől (és pozíciójától) függ. A digitális egyenlőtlenség társadalmi mintázatai az oktatási rendszerben is visszatükröződnek. A Századvég 2019-es tanulmánya szerint Magyarországon a tanulók mintegy egyharmada legalább heti gyakorisággal használja a tanórákon saját, otthonról hozott eszközét (laptopját, okostelefonját vagy táblagépét).

- Magyarországon az alapfokú oktatásban részt vevők ötöde tanul digitálisan jól felszerelt iskolában, a középiskolás diákok körében magasabb ez az arány, de egyik szinten sem éri el az európai átlagot. (Emellett az elavult eszközök cseréje esetleges.) Ugyancsak ötöde számára teljesen elérhetetlen a digitális oktatásban való részvétel.
- Magyarországon alapvetően tankönyvközpontú az oktatás, amelyet néhány pedagógus esetében kiegészít a digitális tartalmak belső készítésére épülő használata. (Azonban már számos próbálkozás látszik tartalomaggregáló, tartalomszolgáltató oktatási portálokra, például Nyitok, Nemzeti Köznevelési Portál, számos a versenyszférából érkező megoldással, mint a Microsoft vagy a Google.)
- Alacsony a digitáliskompetencia-fejlesztő programok felhasználóinak száma, alacsony a programok ismertsége.
- A köznevelésben a digitális kultúra területen kívül más tantárgyakban nem fejlesztik kellőképpen a digitális kompetenciát, mivel a fejlesztési feladatok között ezek nem vagy csak korlátozottan jelennek meg, illetve a pedagógusok felkészültsége, valamint az eszközpark nem elégséges, alacsony az önálló informatikafoglalkozások aránya. A köznevelési rendszerben dolgozók digitális módszertani gyakorlatának, digitális kompetenciáinak fejlesztése rendre elmarad. Ezért alacsony az áttérési hajlandóság a pedagógusok/diákok ellenállása miatt (alacsony digitáliskompetencia-készség).
- A Covid-19-világjárvány példátlan módon megzavarta az oktatást és a képzést, felerősítette a digitális egyenlőtlenséget, kiszolgáltatottabb helyzetbe helyezte azokat, akik eddig is nagyobb szegregációs veszélynek voltak kitéve.
- A Covid-19-világjárvány felgyorsította az oktatásmódszertani innováció digitális vonatkozásait. Így az ebben elmaradó országok (és azok diákjainak munkaerőpiaci versenyképessége) romlik.
- A Covid-19-világjárvány a diákok összességénél tanulási veszteségeket okozott (szülői egzisztenciális és képzettségi háttértől függően), így a hazai digitális alapkompétencia mértéke nem nőtt a korábbi évekhez hasonló ütemben.
- Az oktatásra fordított közkiadások évek óta hasonló mértékűek (az EU átlaga a GDP 4,7%-a) voltak, de a világjárvány növelte a legtöbb európai ország online és *blended learning* tanulásra való átálláshoz kapcsolódó beruházásait. Ehhez az EU Helyreállítási és Reziliencia Terve forrást és kötelező kvótát írt elő.
- A nyelvismeret hiánya és a legalább alapszintű, valamint fejlett digitális készségek megléte korrelál. Magyarországon előbbi – térségi szinten – nagyságrendekkel magasabb, utóbbi kettő pedig „csupán” leszakadó értékeket mutat a többi országhoz képest (5. ábra).



<sup>1</sup> Programozási nyelven kódot írt személy

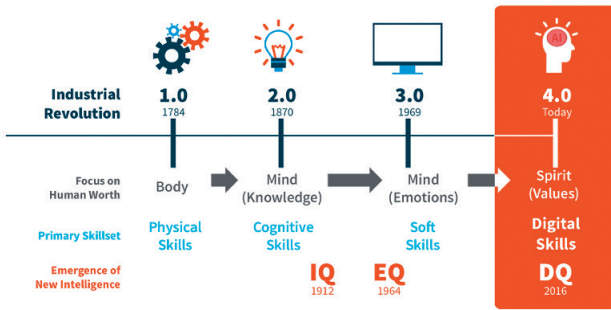
5. ábra • Nyelvismeret és digitális készségek a 16–19 éves korosztályban, 2019-ben  
Forrás: Eurostat alapján FVSZ, MIR workshop, 2021.

- A támogatás elmaradásával (például hiányos eszközellátottság) a digitális oktatásra való átállás elmarad.

## 2.2. Gazdasági környezet

A digitális ökoszisztémában a lexikális tudás egyre inkább háttérbe szorul, helyét pedig a problémamegoldáson, a megértésen, partnerségen alapuló tudás veszi át. Utóbbiakat pedig élményalapú, digitális oktatással lehet elsajátítani. (Ezzel párhuzamosan jelentős réteg tudása válik feleslegessé, piacképtelenné.) Ráadásul az élethosszig tartó tanulást elősegíti, hogy az interneten bárki, bármilyen idősen, könnyen, sok esetben ingyenesen hozzáférhet a szükséges „tananyaghoz”. Az újonnan megszerzett tudással pedig a munkahelyváltás is egyszerűbbé válhat, így rugalmasabb lehet a munkaerőpiac is.<sup>7</sup> A digitális kompetencia szintje így alapvetően határozza majd meg a munkaerőpiaci értéket.

<sup>7</sup> Jövő kutatás: egy munkahely? Inkább több! *Digital Hungary*, 2022. január 5.



6. ábra • Ipari forradalmak, elsődleges kompetenciák

Forrás: DQ Institute, 2019.

A gyorsan növekvő számítási teljesítmény mellett az adatokkal való munkavégzés és az adatalapú döntések meghozatala egyre fontosabb készség lesz sok munkakörben, így a munkaadók megbízható adatelemzési és -prezentációs készségekkel rendelkező munkatérre keresnek. Ez segíti hozzá a döntéshozókat, hogy (például vizualizáció révén) olyan infografikákat készítsenek, amelyek javítják a funkcionális területek működését, mint például a készletkezelést, az ügyfelek szegmentálását, a termékek személyre szabásának kifinomultabbá tételét stb.<sup>8</sup>

Ez a gyors transzformáció a társadalom szerkezetét is átalakítja, új típusú egyenlőtlenségeket alakít ki, amelyek csak részben épülnek a korábbi egyenlőtlenségekre. A negyedik ipari forradalom tehát nem tompítja, hanem egyenesen gyorsítja a társadalom polarizációját.

A platformgazdaság veszélye továbbá az is, hogy ha a piac nem tudja kitermelni a digitálisan kompetens munkavállalókat, akkor a tőke elhagyja azokat a területeket, amelyek erre képtelenek, és más országokból szerzik be a szükséges emberi erőforrást.

A magyar foglalkoztatottsági struktúrában a legnagyobb arányt a szakképzetlen, rutinmunkát végzők és alacsony képzettségűek adják. Márpedig a fejlett gazdaságok 10% alatti mértékben igénylik azokat a munkavállalókat, akik nem rendelkeznek alapvető informatikai ismeretekkel (és ez a szám folyamatosan csökken). Így a felnőtt lakosság kitettsége egyelőre nő.<sup>9</sup> Azaz egy robotizációs ritmusváltásnál, amely az összeszerelésre szakosodott iparágakban bármikor előfordulhat, hasonlóan megugorhat az egzisztenciát veszített és hirtelen elszegényedő rétegek száma, mint a rendszerváltást követő évek munkaerőpiaci sokkjában. (És még a „szerencsésebbek” is, akik munkahelyüket őrizni tudják, megrekednek az alacsony hozzáadott értéket termelő munkák világában.)

A jövő (és már a jelen) munkavállalója rendelkezik azokkal a képességekkel, amelyek lehetővé teszik a digitális munkavállalást, legyen az online munka, mikromunka, vagy – összefoglaló néven – platformmunka.

<sup>8</sup> Lásd: <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/skills-stability/#view/img-9>

<sup>9</sup> Molnár Szilárd: A megrekedt magyar modernizáció kiütékesítése a sokrétű digitális megosztottság útvesztőjéből. *Információs Társadalom*, 17. (2017), 2. 30–47.

Valamennyi predikciót felülírt a Covid-19-pandémia, ráadásul e felülírt forgatókönyveket is módosították az újabb és újabb hullámok. Abban azonban mindenki egyetért, hogy a digitális készségek iránti – egyébként is egyre növekvő – igény ugrásszerűen nőtt. Hiszen bebizonyosodott, hogy a megváltozott helyzetre való hatékony reagálás (reziliencia) a digitális készségek hatékony felhasználásán múlik. A digitális készségek ráadásul olyan ágazatokban is megjelentek és erősödtek, ahol korábban a használatuk nem volt feltétlenül szükséges (vagy nem olyan mértékben), az új helyzetben viszont a rugalmas foglalkoztatás feltételévé váltak.

Miután a szervezetek növelték technológiahasználatukat, a szükséges digitális kompetencia mélysége, illetve a specializálódás is nőtt: egyre több olyan szakterület körvonalozódik, ahol a szervezetek igénye nő (például a gépi tanulás, a mesterséges intelligencia vagy a fejlett analitika). E folyamatos (és akceleratív) fejlődés a munkavállalókat is erőltetett tempójú önfejlesztésre kényszeríti a digitális (és transzverzális) kompetenciáik vonatkozásában. (Ez a szervezetek átképzési és továbbképzési hajlandóságán is látszik, a McKinsey felmérése szerint a szervezetek 69%-a most többet tesz a készségfejlesztésért, mint a pandémia előtt.)

A pandémia hatására a digitális kapcsolattartás formái is fejlődtek, új készségek és tudások elsajátítását követelte a kialakult helyzet. Az eNet 2020-as felmérése<sup>10</sup> szerint tizből legalább nyolc internetező szerint a koronavírus miatt a digitális kapcsolattartás jelentősége felértékelődik, egyre többen és gyakrabban használják a digitális eszközöket. Az új helyzet előnyeként értékelték a digitális oktatás és a távmunka-lehetőségek fejlődését is. Bár a koronavírus jelentősen befolyásolja a kapcsolattartási szokásokat, a digitális kapcsolattartásra vetítve pozitív hatása is van: a kialakult helyzet miatt a netezők több mint fele állítja, hogy több olyan dolgot is elsajátított digitális kapcsolattartás terén, amelyeket korábban nem tudott.

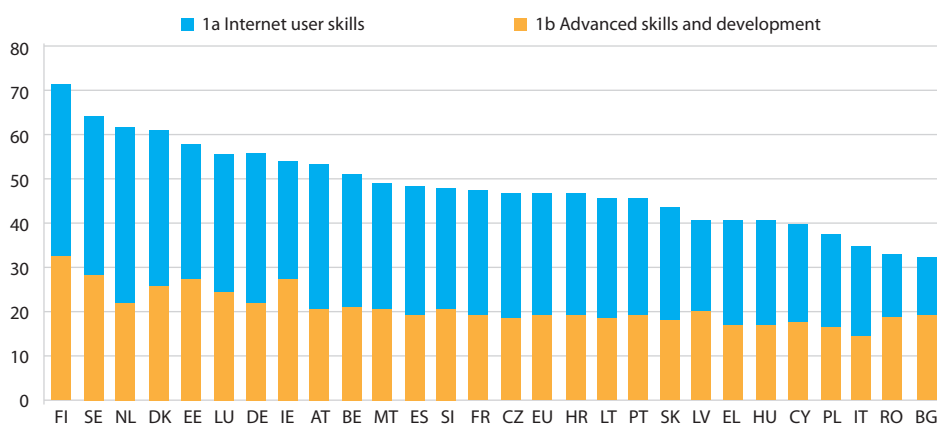
A reziliencia képességének javításában felértékelődik a köznevelés, továbbá az általános és nem kognitív készségek szerepe, ugyanakkor relatíve leértékelődik a konkrét szaktudás jelentősége. Az idejében, helyében és konkrét tartalmában egyre kevésbé meghatározható, de eredményességét tekintve továbbra is kiemelkedő jelentőségű munkavégzés a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és a leszakadó országrészek számára is lehetőségeket nyújt. Az újonnan megjelenő munkavégzési formák ugyanakkor komoly kihívásokat jelentenek a hagyományos foglalkoztatás, valamint a megfelelő szociális védelem biztosítása tekintetében. Utóbbi jelentősége emelkedett az évtized második felében a környező országokból való munkavállalási célú bevándorlás, valamint a magyar állampolgárok visszavándorlása következtében.

A DESI (*Digital Economy and Society Index*, Digitális Gazdaság és Társadalom Mutató, valamint ennek nemzetközi, további 18 EU-n kívüli országgal kibővített felmérése, az I-DESI) célja az volt, hogy meghatározza és tudományosan alátámassza azoknak a tudás-,

<sup>10</sup> Lásd: <https://enet.hu/mindent-digitalisan-igy-valtoztak-kapcsolattartasi-es-munkavegzesi-szokasaink-a-jarvany-idejen/>

képesség- és attitűdelemeknek a körét, amelyek részét kell hogy képezzék az európai polgárok digitális kompetenciájának. Ez az index a humán mutatók vonatkozásában nagyon lassú bővülést tükröz.

A legalább alapvető felhasználói készségek<sup>11</sup> vonatkozásában 1 százalékpontnyi emelkedést ért el az EU átlaga két év alatt, ami rámutat arra a közel 30%-nyi emberre is, akik alapvető digitális készségek nélkül használják az internetet. Ahogy a kísérő tanulmány is jelzi, a fiatalok nem meghatározók a digitális készségek terén: a digitális világban felnőtté válás nem teszi automatikusan digitálisan kompetenssé őket. (Ezt tükrözi az ICILS-felmérés is,<sup>12</sup> amely ráerősít erre a kijelentésre: az ICILS-ben részt vevő 14 EU-tagállam közül 9-ben a tanulók több mint harmada érte el a digitális kompetencia terén mutatkozó alulteljesítés küszöbértékét.)



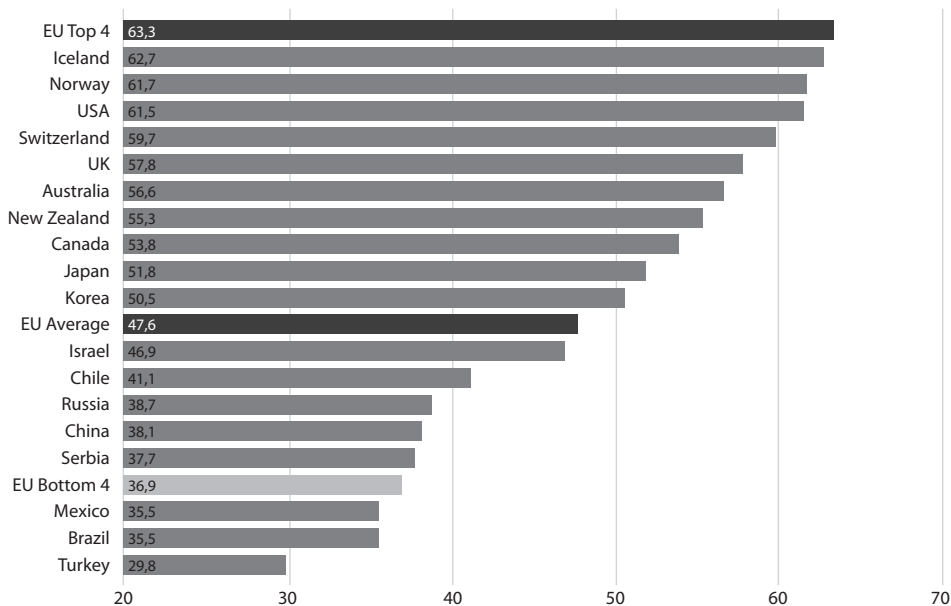
7. ábra • DESI humán mutatók, országangsor az EU-ban

Forrás: European Commission: *The Digital Economy and Society Index (DESI) (2021)*.

Az EU eredményemelkedései (a digitális technológiák növekvő elterjedésével és használatával) magától értetődők, azonban árnyaltabb a kép, ha az I-DESI 45 országát együtt vizsgáljuk. Itt már azt láthatjuk, hogy a 45 országból álló lista első tíz helyéből csak ötöt foglal el EU-tagállam, valamint az EU átlagát már több nagyhatalom megelőzi. Végül arra is rávilágít az ábra, hogy az EU-ban alulteljesítő államok (köztük Magyarország) Mexikó, Brazília és Törökország szintjén állnak (8. ábra).

<sup>11</sup> Ez ebben a felmérésben olyan 16–74 éves személyeket takar, akik az elmúlt 12 hónapban használtak szövegszerkesztőt. (Fejlettebb készségekkel azokat a 16–74 éveseket jelölik, akik az elmúlt 12 hónapban használtak táblázatkezelő szoftvert.)

<sup>12</sup> Lásd: [www.iea.nl/studies/iea/icils](http://www.iea.nl/studies/iea/icils)



8. ábra • I-DESI mutató, országgrangsor

Forrás: European Commission (2021b): i. m.

A humán tőke átlagos teljesítménypontszámai és tendenciái arról árulkodnak, hogy a humán tőke dimenziójában lényegesen gyengébb az EU-tagországok teljesítménye a DESI főmutatójához képest, aminek oka lehet az is, hogy az EU-átlag és az alulteljesítő EU-országok alig mozdultak el négy év alatt, miközben például Kína vagy az USA jelentős ugrást hajtott végre. Az EU alulteljesítő országai ráadásul 2017 és 2018 között rontottak is értékeiken.

E – nem túl festői – képet árnyalja az Education and Training Monitor,<sup>13</sup> amely 2020-as kiadásának magyarországi országjelentése nem csupán a 2010-es referenciaértékeket mutatja, hanem a 2020-as felmérés eredményeit is (illetve ugyanezeket az EU-átlag vonatkozásában), így az elmozdulás mértéke és a térség viszonyítási pontjai is jól látszanak. Két mutató releváns a tanulmányunk szempontjából, egyrészt a tankötelezettek körében lemorzsolódók aránya, másrészt az alulteljesítő 15 évesek részaránya. A lemorzsolódás a 2010-es 10,8%-ról 12,1%-ra nőtt (azonban a pandémia diktálta digitális oktatás kötelező jellege miatt ennek további növekedése várható). Az érték egészen a 2010-es évek végéig csökkenő tendenciát mutatott, majd az utóbbi években indult növekedésnek. Az EU ezzel szemben 4 százalékpontnyi csökkenést ért el a vizsgált dekádban, így már 10% alá bekuszó értékkel büszkélkedhet. Az alulteljesítő 15 évesek részarányánál hazánkban az olvasás,

<sup>13</sup> European Commission: *Education and Training Monitor – Hungary* (2021c).

számolás és természettudományi területen jelentős növekedést tapasztalunk, valamint ezek az értékek magasabbak az EU átlagánál.

Meghatározó mutató a felsőfokú végzettségűek aránya, hiszen itt feltételezhetjük az alapszintű digitális kompetenciák meglétét. Ezek az értékek az utóbbi évben szintén csökkenésnek indultak, és nem közelítik az erősebb növekedési tempót és jobb eredményt mutató EU-átlagot. Ugyancsak releváns a felnőttek tanulási hajlandóságát tükröző mutatószám, amely napjainkra az EU átlagának felét teszi csak ki (1. táblázat).

1. táblázat • Az „Oktatás és képzés 2020” keretrendszer referenciaértékei

		Hungary		EU-27		
		2010	2020	2010	2020	
EU-level targets		2030 target				
Participation in early childhood education (from age 3 to starting of compulsory primary education)	≥96%	88.3%	92.9%	91.8%	92.8%	
Low achieving eighth-graders in digital skills	<15%	:	:	:	:	
Low achieving 15-year-olds in:	Reading	<15%	17.6%	25.3%	19.7%	22.5%
	Maths	<15%	22.3%	25.6%	22.7%	22.9%
	Science	<15%	14.1%	24.1%	17.8%	22.3%
Early leavers from education and training (age 18–24)	<9%	10.8%	12.1%	13.8%	9.9%	
Exposure of VET graduates to work based learning	≥60%	:	:	:	:	
Tertiary educational attainment (age 25–34)	≥45% (2025)	26.1%	30.7%	32.2%	40.5%	
Participation of adults in learning (age 25–64)	≥47% (2025)	:	:	:	:	

Forrás: European Commission (2021b)

Terjedelmi korlátok miatt nem ismertetjük, de a fentiekkel egybevető megállapításokat tesznek:

- Global Digital Overview;<sup>14</sup>
- Global Connectivity Index;<sup>15</sup>
- IMD World Digital Competitiveness Ranking;<sup>16</sup>
- OECD Going Digital Toolkit;<sup>17</sup>
- ITU: Digital Trends in Europe 2021.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Kemp (2021): i. m.

<sup>15</sup> Lásd: [www.huawei.com/minisite/gci/en/country-profile-hu.html#ro,bg,sk](http://www.huawei.com/minisite/gci/en/country-profile-hu.html#ro,bg,sk)

<sup>16</sup> Lásd: <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/HU/digital#>

<sup>17</sup> Lásd: <https://goingdigital.oecd.org/dimension/society>

<sup>18</sup> ITU, Digital trends, 2021. Lásd: [www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/WTDC/WTDC21/Pages/RPM/Digital-Trends-Reports-2021.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/WTDC/WTDC21/Pages/RPM/Digital-Trends-Reports-2021.aspx)

### 2.3. Stratégiai és szakpolitikai környezet

A digitális alapkompétencia fejlesztése szempontjából számos stratégiai anyaggal találkozhatunk az EU és hazánk vonatkozásában.

Az uniós fejlesztéspolitikához kapcsolódó stratégiák és szakpolitikák sorában a Digitális Évtized Stratégia – Digitális iránytű<sup>19</sup> adja a fősodor kereteit. Az EU digitális évtizedét meghatározó digitális iránytű négy fő irányának (stratégiai pillérének) egyike a digitális készségekkel (digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek) foglalkozik.

A Digitális Oktatási Cselekvési Terv (2021–2027)<sup>20</sup> az Európai Unió aktuális – ugyanakkor a 2018–2020 közötti Cselekvési Terven alapuló – szakpolitikai kezdeményezése, amely az EU-tagállamok oktatási és képzési rendszereinek a digitális korhoz való fenntartható és hatékony alkalmazkodását támogatja. E célokat a Covid-19-világjárvány gyorsította, sok helyen konkrétabb elváráshalmaz felé formálta.

Az akcióterv célja egy hosszú távú stratégiai dokumentum megalkotása, amely inkluzív, hozzáférhető és – nem utolsósorban – pandémiás helyzetekre reagáló (rugalmas és digitális) oktatási rendszert vizionál, amelyben erősebb uniós szintű együttműködés valósul meg a digitális oktatás területén, és ahol a digitális technológiákkal (és digitális pedagógiai módszerekkel) kapcsolatos oktatás mennyiségileg és minőségileg is javul.

E célok elérése érdekében a cselekvési terv két kiemelt területet határoz meg. Egyrészt a nagy teljesítményű digitális oktatási ökoszisztéma fejlesztésének elősegítését, másrészt a digitális átalakuláshoz szükséges digitális készségek és kompetencia fejlesztését. Az Akciótervben – két prioritáson keresztül – 14 intézkedés támogatja az alapszintű állampolgári digitális kompetencia fejlesztését, hol közvetlenül, hol közvetve.

Ezeket az irányokat több stratégiai dokumentum erősíti és pontosítja, így:

- az Európai Tanács kompetenciafejlesztési pályákról szóló (2016/C/484/01) határozata;<sup>21</sup>
- a nők aktívabb szerepvállalásának elősegítését célzó, az Európai Bizottság „Women in Digital” stratégiája;<sup>22</sup>
- a Tanács (2020/C415/10) következtetései – a digitális oktatásról az európai tudásalapú társadalmakban;<sup>23</sup>
- a Tanács [2021/0255(NLE)] ajánlása, a magas színvonalú és inkluzív alap- és középfokú oktatást előmozdító vegyes tanulásról;<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede: a 2030-ra kitűzött célok* (é. n.).

<sup>20</sup> European Commission: *Digital Education Action Plan (2021–2027)* (é. n.).

<sup>21</sup> Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács ajánlása (2016. december 19.) a kompetenciafejlesztési pályákról: Új lehetőségek felnőttek számára* (2016/C 484/01).

<sup>22</sup> European Commission: *Women in Digital* (2019. szeptember 18.).

<sup>23</sup> A Tanács (2020/C 415/10) következtetései a digitális oktatásról az európai tudásalapú társadalmakban.

<sup>24</sup> Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása a magas színvonalú és inkluzív alap- és középfokú oktatást előmozdító vegyes tanulásról*. COM(2021) 455 végleges (2021. augusztus 5.).

- a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról;<sup>25</sup>
- a Tanács állásfoglalása az oktatás és képzés terén az európai oktatási térség létrehozása érdekében és azon túlmutatóan folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (2021–2030) (2021/C 66/01);<sup>26</sup>
- Upskilling Pathways;
- European Skills Agenda;<sup>27</sup>
- Európai Gyermekegarancia – a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett gyermekek esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében.<sup>28</sup>

A hazai fejlesztéspolitikához kapcsolódó stratégiák és szakpolitikák közül a Nemzeti Digitalizációs Stratégia<sup>29</sup> – saját definíciójával élve – „keretstratégiaként rendszerezi, egységes szerkezetbe foglalja, aktualizálja, illetve szükség szerint kiegészíti a digitalizációval összefüggésben eddig elkészült kormányzati dokumentumok helyzetértékelését, jövőképét és eszközrendszerét”. Az NDS a DESI 2020-as jelentésre alapozva kiemelten kezeli a digitális ökoszisztéma legnagyobb fajlagos súllyal rendelkező mutatóit, így a humántőke-mutatót (amely 25%-ot képvisel a tényezők közül). A digitáliskompetencia-fejlesztést a célrendszer meghatározó pilléréként (Pillér II.) állítja be (a digitális infrastruktúra, a digitális gazdaság és a digitális állam mellett). Három közvetlen eszközcsoportot és ezen belül programokat nevesít, amelyekből az alapkompenciák fejlesztését két eszközcsoport intézkedései érintik:

- tömeges lakossági digitáliskompetencia-fejlesztő programok indítása a digitális kompetenciák hiányának minőségi és mennyiségi enyhítése érdekében a DigKomp rendszer bázisán;
- a digitális kompetencia fejlesztéséhez szükséges struktúraváltás támogatását az oktatásban.

A Kormány az 1456/2017. (VII. 19.) Korm. határozattal döntött a Digitális Jólét Program kibővítéséről, a Digitális Jólét Program 2.0 (DJP 2.0) elfogadásáról.

<sup>25</sup> Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, A Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról. COM(2020) 625 végleges (2020. szeptember 30.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0625&from=EN>

<sup>26</sup> Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács állásfoglalása az oktatás és képzés terén az európai oktatási térség létrehozása érdekében és azon túlmutatóan folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (2021–2030) (2021/C 66/01). (2021. február 26.).

<sup>27</sup> European Commission: *European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience*. (2020. július 1.).

<sup>28</sup> European Commission: *Commission Proposes Action to Uphold Child Rights and Support Children in Need* (2021a. március 24.).

<sup>29</sup> Magyarország Kormánya: *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030* (2020. június). <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d/1000/NDS.pdf>

A polgárok és a vállalkozások digitális kompetenciáinak folyamatos fejlesztése érdekében a DJP 2.0 keretében – a jelenleg zajló kompetenciafejlesztési programokra építve – dolgozták ki a digitáliskompetencia-fejlesztés hosszú távú, részletes koncepcióját és a digitális kompetenciák részletes mérési rendszerét (DigKomp<sup>30</sup>). A magyar polgárok kompetenciafejlesztése a Digitális Jólét Program Koordinációs Központ által koordinált Digitális Jólét Program Hálózat mentoraival valósult meg, 2017. október 2-től 1173 helységben, 1415 Digitális Jólét Program Ponton, mintegy 2116 DJP-mentor közreműködésével.

A DJP egyik infrastrukturális kezdeményezése a Digitális Jólét Alapsomag (DJA), amelynek segítségével a szolgáltatók kínálatában meglévő legkedvezőbb árú internetelőfizetés-csomagok árához képest is legalább 15%-kal olcsóbban szerezhető meg a szolgáltatás azok számára, akik eddig még nem rendelkeztek előfizetéssel. Az adócsökkentésnek és a DJA-nak köszönhetően mintegy 30-35%-kal olcsóbban juthatnak internet-előfizetéshez a polgárok.

A 2016-ban elfogadott Digitális Oktatási Stratégia<sup>31</sup> (DOS) legfontosabb célja az volt, hogy az ágazati stratégiákkal és szakmai célkitűzésekkel összhangban az oktatási rendszer minden szintjén megteremtse a digitális írástudás tényleges elterjesztésének lehetőségét, hozzájárulva Magyarország versenyképességének növeléséhez. A stratégiai mandátummal összhangban a DOS a teljes magyar oktatási-képzési rendszerre kiterjed, azaz beavatkozási pillérei között a köznevelés, a szakképzés, a felsőoktatás és a felnőttképzés ugyanúgy jelen van, mint az ezekre horizontálisan érvényes szempontok.

A Magyar Kormány rövid távú, operatív kompetenciafejlesztés iránti elkötelezettségét a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz éves fejlesztési kerete határozza meg. [Ez az 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozathoz tartozó 1. sz. mellékletben található meg.] A DIMOP Digitális Állampolgárság című 4. prioritása közvetlenül is megfogalmazza az alapszintű állampolgári digitáliskompetencia-fejlesztést. Ezek tartalmának pontosítása folyamatban van, bár a kiírásokból jól látszik, hogy önálló felhívást és keretösszeget kap az alapszintű állampolgári digitális kompetencia fejlesztése, az inklúzió támogatása, Budapest fejlesztése és a Fővárosban élő leszakadó rétegek felzárkóztatása, a felzárkóztatást segítő eszközök és rendszerek fejlesztése, az inklúziót segítő tartalmak létrehozása és disszeminálása, a magasabb szintű kompetenciák fejlesztését célzó programok, a vállalkozói szektor és a közfeladat-ellátásban dolgozók kompetenciafejlesztése, valamint a mesterséges intelligencia alapszintű kompetenciák közé emelése és az erre vonatkozó ismeretanyag terjesztése.

<sup>30</sup> Napjainkban a DigKomp 2.2 előkészítése zajlik, a mesterségesintelligencia-elvárások implementálásával.

<sup>31</sup> Magyarország Kormánya: *Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája* (2016. június 30.).

### 3. BEAVATKOZÁSI KÍSÉRLETEK

Magyarország a közelmúltban számos intézkedést vezetett be a digitális oktatás javítása érdekében. Ezek közül néhány – jelentősebb – program:

- Az Európai Szociális Alap által támogatott Digitális Kompetenciafejlesztés kiemelt projekt<sup>32</sup> keretében (130 millió euró) 45 630 notebookot és 24 000 táblagépet bocsátottak az iskolák rendelkezésére; 429 általános iskolában, 265 középiskolában és 39 szakképző iskolában korszerűsítették a széles sávú hálózati kapcsolatot.
- A Digitális Esély pályázatok célja az volt, hogy támogassák a Magyarországon működő és nyilvántartott közhasznú szervezetek (civil szervezetek, alapítványok, gyermekotthonok), szociálisan hátrányos helyzetű gyermekek digitális felzárkózását, valamint infokommunikációs oktatását segítő programjaikkal (szervezetenként nagyjából 1 millió forinttal).
- A Nemzeti Alapkészségfejlesztési Rendszer (NAR) kialakításának alapvető célja, hogy kiszélesítse a tanulásba bekapcsolódó felnőttek körét, elősegítse a munkaerő rugalmasságát, valamint a szakképzési és munkaerőpiaci képzések eredményességét. A rendszer három pillére egymást erősítve és kiegészítve három különböző élethelyzetben, különböző céllal és eszközökkel biztosítja a továbblépéshez szükséges alapkészségeket.
- A Digitális Jólét Programon belül a kifejezetten a digitális kompetenciával nem rendelkezők részére fejlesztett képzési program a Digitális Rámpa nevet kapta. A GINOP-6.1.2-15 Digitális szakadék csökkentése című kiemelt projekt olyan képzéseket kínál, amelyek a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) által fejlesztett „Első lépések a digitális világba” (IKER 1. szint), valamint „Önállóan használom az informatikai eszközt” (IKER 2. szint) című, egységes képzési programok alapján, egyenként 35 óra időtartamban valósulnak meg felnőttképző intézmények közreműködésével.
- A Digitális Comenius Program célja, hogy nyomon kövesse, kutassa, elemezze és bemutassa a digitális oktatás fejlesztési aspektusait, a szakpolitikai eszközöket, a digitális oktatási szolgáltatásokat, valamint az innovatív termékek helyzetét, és jó gyakorlatokat azonosítson. E tevékenységéről éves jelentést készít.<sup>33</sup>
- A Digitális Karrierhíd Program szakmapolitikai célja a felnőttképzésben való részvételi arány növelése a belépési akadályok csökkentése révén, valamint az egyének készségei és a munkaerőpiaci igények közötti eltérés mérséklése. Ehhez olyan szolgáltatási csatornát kínál, amely segítséget nyújt az egyéni kompetenciák értékeléséhez, a hiányzó kompetenciákhoz illeszkedő képzés kiválasztásához, majd ennek finanszírozásához. A program nemcsak a digitális kompetenciákat, hanem a komplementer transzverzális készségeket és az alap munkaerőpiaci belépési feltételként

<sup>32</sup> Klebelsberg Központ: *Digitális kompetencia fejlesztése* EFOP-3.2.4-16-2016-00001 (2016).

<sup>33</sup> Lásd: <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/kiadvanyaink>

megfogalmazható alapkészségeket és kulcskompetenciákat is fejleszt, elsősorban elektronikus szolgáltatások formájában.

- A Digitális Pedagógiai Módszertani Központ gyűjti és saját felületein disszeminálja a tanítási-tanulási folyamatot több szinten is támogató online megoldásokat, amelyek gyakorlati segítséget jelentenek a köznevelés intézményei, pedagógusai számára a digitális munkarend megszervezéséhez. E leírások és a kapcsolódó tartalmak a sajátos nevelési igényű (SNI) tanulókat nevelő-oktató intézmények pedagógusai, gyógypedagógusai számára is fontos információkat tartalmaznak. Gyűjtésük a sajátos nevelési igény típusai szerint is tartalmaz ajánlásokat.
- A Digitális Témahét Magyarország legnagyobb digitális pedagógiai eseménye. 2016-ban indult útjára, az Emberi Erőforrások Minisztériumának kezdeményezésére. A 2022-ben hetedik alkalommal megrendezésre kerülő esemény célja – többek között –, hogy a digitális eszközökkel támogatott projektpedagógia és innovatív pedagógiai módszerek terjesztésén keresztül fejlessze a tanulók digitális kompetenciáját, segítse a 21. századi képességek fejlesztését biztosító digitális pedagógiai módszerek terjesztését.
- A Kormány – a DOS-stratégiának megfelelően – 2022 és 2025 között 560 ezer tanulói és 55 ezer tanári notebookot vásárolt 200 milliárd forint értékben. Ebből az első beszerzési körben 55 ezer tanári és 65 ezer (döntően 9. évfolyamos) diákoknak szóló gépet 2022. március 31-ig adják át. A projekt négy éve alatt az ötödik és kilencedik tanévüket töltő diákok szülei igényelhetnek notebookot gyermekük részére. A gépek állami tulajdonban maradnak, a felhasználók használatba kapják, és az érettségi után – az akkori értékükön – megvásárolhatják.<sup>34</sup>

A kormányzati programokon kívül számos vállalati CSR-program is segíteni igyekezett az alapvető digitális kompetencia megszerzését (például AWS-Amazon, Microsoft, Google – INCO Academy, Telenor, Magyar Vöröskereszt, Magyar Telekom stb.).

#### 4. AZ EDDIGI PROGRAMOK SIKERESSÉGÉT GÁTLO TÉNYEZŐK

Öt olyan jelenségcsoportot azonosíthatunk, amelyek közvetlen gátló (G), ad absurdum buktató tényezői lehetnek egy tömeges kompetenciafejlesztő programnak. A felsorolt gátak, gátcsoportok mögött jelezzük az ezekre adható megoldásokat (M).

G1. Az információs/digitális szegénység mögötti determinizmusok nem holisztikus, hanem független kezelése.

Korábban számos program indult, amelyek önállóan próbálták áthidalni a problémát, ezek sikeressége erősen megkérdőjelezhető. Például az elsődleges megosztottságra/egyenlőtlenségre célzó programok nem fogják megoldani a másodlagos megosztottság/

<sup>34</sup> Maruzsa Zoltán: Március végéig 120 ezer notebook érkezik az iskolákba. *Origo*, 2022. február 15.

egyenlőtlenség problémáját. Tehát nemcsak a digitális technológiák kapacitását kell növelni (infrastruktúra-fejlesztéssel, eszközök szétosztásával), hanem a digitális készségek fejlesztését is. Az eszközök feltétel nélküli szórása kontraproduktív lehet, hiszen a kompetencia-hiányból fakadó frusztráció egyenesen szembefordítja a felhasználót a technológiával. Kontraproduktív lehet akkor is, ha nem arra használja a technológiát, amire a program hivatott. (Ez szintén kompetenciahiányból fakad.) Másik oldalról, az oktatási felzárkóztatás önmagában is hiábavaló lehet, ha nincs olyan eszköz, amelyen a friss ismereteket el tudja mélyíteni, amivel a heurisztikus tanulási élményt – egyedül – át tudja élni. Végül akkor is kudarc lehet a program vége, ha az eszköz és képzés is elérhető, azonban az egzisztenciális bizonytalanság elnyomja a kompetencia beépülésének, megtapadásának lehetőségét.

M1. Valamennyi programot a három determinizmus szempontjainak egyszerre megfelelően, egymással összefüggő programelemekkel kell indítani. Azaz olyan „csomagokat” kell kialakítani, amelyek egyaránt választ adnak az egzisztenciális (az esélyegyenlőségi programok bázisára épülő), az infrastrukturális és a kompetenciahiányból fakadó problémákra.

G2. A felhasználók nem jól ítélik meg saját képességeik állapotát, és ezért nem érzik szükségesnek a kompetenciafejlesztést.

Ahogy arra az ECDL Alapítvány is rámutat *Perception & Reality* című 2018-as tanulmányában, a felhasználók jelentősen túlbecsülik saját képességeiket a valósághoz képest. Olykor kevesebb mint feleannyi a kompetenciával valóban rendelkező (tesztelt) felhasználó, mint amennyit egy esetleges megkérdezésnél eredményként kapunk. Azt lehet a legnehezebb bevonni az oktatásba, aki – tévesen – azt gondolja, hogy a kompetenciája megvan (2. táblázat).

2. táblázat • Önbevalláson és felmérésen alapuló készség szintek a szövegszerkesztők, táblázatkezelők és prezentációs szoftverek vonatkozásában, 5 országban

Country	Target group		Spreadsheets	Presentation	Word
Denmark	First-year university students	Self-assessed	89%	84%	76%
		Actual	57%	84%	79%
Finland	First-year university students	Self-assessed	74%	87%	83%
		Actual	37%	60%	63%
Germany	First-year university students and final year highertier secondary education students	Self-assessed	79%	81%	84%
		Actual	38%	66%	60%
India	University students	Self-assessed	64%	86%	85%
		Actual	33%	60%	49%
Singapore	University and polytechnic students	Self-assessed	60%	66%	68%
		Actual	35%	57%	45%

Forrás: ECDL Foundation, 2019

M2. Folyamatos monitoringra van szükség a célcsoportoknál. E monitoringnál határozottan szét kell választani az önértékelést és a tesztelést éles helyzetben, a valós kompetenciaszint meghatározásához. A beavatkozás területeit és értékelését a valós, tesztelt kompetenciaszinthez viszonyítva kell meghatározni.

G3. Gátló tényező lehet, hogy a helyi sajátosságokat, informális kapcsolati hálókat, civil és vállalati kezdeményezéseket nem vesszük figyelembe a program indításánál. A helyi informális kapcsolatokra támaszkodás hiánya nem fogja meghozni azt az elköteleződési szintet, amellyel sikeres programok indíthatók. A rogersi disszeminációs görbe is nagyon jól tükrözi,<sup>35</sup> hogy a véleményformálók meggyőzésével lényegesen könnyebb elérni azt az átbillenési pontot, amely után a célcsoport nagyobb részénél elérhető az elköteleződés. E programokra soha nem zöldmezős, szervesen beruházásként kell tekinteni, mert az nem csupán a bekerülés költségét növeli meg aránytalanul, hanem a bevonódás sem éri el (vagy meg sem közelíti) annak elméleti maximumát.

M3. Számos olyan hálózat van (könyvtárak, teleházak, telekuckók, önkéntes kulturális és önképző körök, nemzetiségi klubok stb.), amelyek infrastrukturálisan és/vagy kompetensen alkalmasak arra, hogy felzárkóztató programokat gesztoráljanak. Nagyon sok olyan helyi vagy helyi kötődésű fiatal is van, akinek tudása helyben felhasználható. A meglévő fizikai és humán-infrastruktúrára támaszkodó (sokszor intergenerációs) programok (főleg, ha ennek motivációját, anyagi ellentételezését egy program biztosítja) katalizálni tudják a program eredményességét, és csökkentik a ráfordítások nagyságát is. Érdemes a rendelkezésre álló hálózatokat és csomópontokat helyileg feltérképezni, akár a helyi értéktárakra alapozva. Vannak olyan települések is, ahol az egyetlen közösségi helyet a Polgármesteri Hivatal (vagy annak kirendeltsége) jelenti. Ezek fejlesztése nem csupán a programok végrehajtását segítheti, hanem a település utolsó közösségi pontjának fenntartását is. Végül érdemes kihasználni a helyi vagy helyi kötődésű vállalatok és közszervek CSR-/PSR-kapacitását is, amelyek a digitális felzárkózásban a jelenlegi rutinoknál lényegesen magasabb erőforrást is fel tudnak mutatni, ha látják annak értelmét, társadalmat előmozdító jellegét.

G4. A képzési programok hatékonyságát rontja, ha nem látjuk annak közvetlen hasznosulását, csupán az elméleti keretekkel ismerkedünk meg. (A hazai – frontális oktatásra épülő – iskolarendszer, a képzők fejében rögzült oktatási rutinok még ezt determinálják.) Az ismeretek számonkérése is tárgyi tudásbázisú ahelyett, hogy gyakorlati feladatokat, projekt munkákat készítenének a résztvevők, vagy problémákat oldanának meg.

M4. Az elköteleződés, a program céljaival való azonosulás jelentősen fokozható, ha konkrét szolgáltatásokon keresztül ismerkednek meg a hallgatók a fejlesztendő kompetenciákkal. Ezzel nem csupán az általános digitális kompetenciaszint emelhető, hanem az elérhető digitális közszolgáltatások használati aránya is. Az ismeretek számonkérése, a kompetenciaszint meghatározása konkrét, gyakorlati problémamegoldáson kell hogy alapuljon.

<sup>35</sup> Mi a jelentősége a Rogers-görbének? Hogyan hat ez az értékesítésünkre? *Gremmédia*, 2020. május 14.

G5. Szakpolitikai területtől függetlenül gyakori buktató tényező, hogy erős központi koordináció mellett gyenge vagy hiányos helyi koordináció valósul meg, a központ és a helyi szint csak formális kapcsolatban van, érdemi szakmai együttműködés nélkül. Hiányzik a horizontális koordináció, a programban érdekelték (kedvezményezettek) tapasztalatainak megosztása is. Ennek következménye, hogy a program ellenőrzése is figyelmen kívül hagyja a helyi viszonyokat, és a formai (kemény) indikátorokra fókuszál. Következmény az is, hogy a program monitoringtevékenysége csak az outputra fókuszál, módosításra, finomhangolásra (módszertani változtatásra) menet közben ritkán adódik lehetőség. A központ ritkán ad folyamatos módszertani támogatást, csupán a program által biztosított forrás kiírásnak megfelelő elköltését ellenőrzi.

M5. A programokba be kell tervezni a helyi koordináció biztosítását, a helyi és a központi koordinációs mechanizmusok kialakítását, a kedvezményezettek közötti horizontális koordináció kiépítésének lehetőségét. Az így létrejövő kommunikációs csatornán folyamatos és intézményesített információkat kell adni a program végrehajtásáról, annak tapasztalatairól, valamint módszertani (tartalmi és technikai) támogatást nyújtani a központból. A támogatási konstrukcióban lehetővé kell tenni a kimeneti indikátorok minőségi és mennyiségi módosítását (mindkét irányban), amennyiben a program végrehajtásának visszacsatolásai ezt indokolják.



9. ábra • A megoldások esszenciális elvárás-jellemzői

Forrás: a szerző szerkesztése

## 5. FEJLESZTÉSI POTENCIÁL – A LEGJOBB GYAKORLATOK ADAPTÁCIÓJÁNAK SZÁMBAVÉTELE

A gazdaság rezilienciájának mértékét meg fogja határozni, hogy az új készségek iránti keresletnek meg fog-e tudni felelni az elérhető munkaerő. Tradicionális szerepkörök tűnnek el, és újak jönnek létre, amelyek a változó technológiai igényeknek megfelelnek (például adatelemzők, MI-specialisták, robotmérnökök, alkalmazásfejlesztők, digitális transzformációs szakemberek, folyamatautomatizálási szakértők, információbiztonsági elemzők, IoT-szakértők).

A munkáltatók számára egyre kevésbé az (amúgy gyorsan avuló) formális végzettségek számítanak, sokkal inkább a valódi készségek. Ráadásul – a technológia fejlődésével és mindent átható beszivárgásával párhuzamosan – a munkavállalók pályájuk előrehaladtával olyan készségekre tesznek szert, amelyek felsőfokú végzettségüktől eltérőek. Emiatt is egyre nagyobb hangsúly kerül a készségek elismerésére, mintsem a formális képesítések megszerzésére.

Egyre nagyobb szerep jut a munkahelyi képzéseknek (továbbképzési és átképzési programoknak), ahol a jelenlegi és a jövőbeli munkakörökhöz szükséges képességeket fejlesztik a munkavállalók. A munkahelyi tanulás – nem mellékesen – lehetővé teszi az alkalmazottak számára, hogy kapcsolódó készségeiket fejlesszék, egyúttal javítsák foglalkoztatási kilátásaikat is.

Holisztikus megközelítésre van szükség, ahol a versenyszféra, az állam, a tudomány és a civil szféra egyaránt képzési és átképzési feladatokban vesz részt. Így könnyebben biztosíthatók kapacitások, másrészt könnyebben elérhetővé válnak a célcsoportok, harmadrészt a résztvevők ösztönzése is hatásosabbá válik.

## 6. JÓ GYAKORLATOK ÉS ADAPTÁLÁSI LEHETŐSÉGEIK

Vizsgálatunk során 11 ország jó gyakorlatait vettük szemügyre. A kiválasztásban a DESI humán eredmények és a célcsoportok felzárkóztatási jó gyakorlatai voltak meghatározók. Míg előbbi szempontok alapján két élvonalas (Finnország, Észtország), két középmezőnyben elhelyezkedő országot (Franciaország, Csehország) és három leszakadó országot (Románia, Bulgária, Olaszország) választottunk, addig utóbbi szempont alapján Norvégia, Új-Zéland, India és Kolumbia került a vizsgálati fókuszba. Felmérésünk alapján a következő eszközök adaptációja tűnik indokoltnak:

- a) Kötelező informatikaoktatás (illetve az informatikaoktatás mennyiségi és minőségi kiterjesztése alsóbb évfolyamokra, szakképzési területekre), valamint digitalizált laborok és mintatantermek telepítése. Az informatika Európa legtöbb országában már kötelező tantárgy. Több országban nem feltétlenül különül el, hanem ismeretszerzési módszertani segítségé válik, azaz ennek segítségével tanulnak más, integrált ismereteket.

- b) Digitális facilitációs centrumok kiépítése. Főleg azokon a területeken, ahol semmilyen meglévő infrastruktúra nem teszi lehetővé a ráépítést. Azokon a területeken, ahol van felhasználható alap-infrastruktúra (könyvtár, teleház, telekuckó, közösségi ház), ott a funkcióbővítés tűnik indokoltnak.
- c) Központi Digitalizációs Akciócsoport létrehozása (meglévő intézményi keretek között), amely felelőse a digitális kompetenciák terjesztésének és monitorozásának. A fejlesztéshez szükséges pályázatok, programok és feltételrendszer biztosításán túl feladata, hogy minden technológiai stratégiába és akcióba kerüljenek oktatási és képzési célok, ahol a digitális kompetencia megjelenik. Feladata ezenfelül digitális készségfejlesztést célzó, innovatív vállalkozási vagy civil kezdeményezések díjazása, digitális kompetenciafejlesztési nemzeti díjrendszer létrehozása és gondozása. Feladata továbbá a társadalmi igényfelkeltést és legitimitást biztosító projektkommunikáció szempontjainak átvezetése valamennyi kommunikátumon. Feladata lehet valamennyi, e fejezetben felsorolt feladat támogatása, koordinálása.
- d) Ifjúsági, önkéntes munkán alapuló (de díjazott) felzárkóztató, helyi programok indítása, központi módszertani és technikai támogatással.
- e) A közszféra saját vállalásán (PSR), valamint a közszféra és a versenyszféra együttműködésén alapuló (CSR) digitális kompetenciafejlesztési programok indítása, a vállalati nyitott (saját alkalmazottakon túlmutató) képzések támogatása. Ezenfelül vállalatoknak, közszervezeteknek és ezek alkalmazottainak szóló támogatási programok indítása.
- f) Meglévő fizikai és humán-infrastruktúrafejlesztést célzó programok, amelyek a kompetenciafejlesztés feltételül szolgálnak: finanszírozási programok könyvtáraknak, teleházaknak, telekuckóknak, kulturális önszerveződő és közösségi helyeknek. Ezzel párhuzamosan szociális munkások, könyvtárosok képzése digitális mentorálásra, MOOC-okon vagy webinárokon keresztül.
- g) Nonprofit szervezetek állami támogatása digitális kompetenciafejlesztő programok esetén.
- h) Kifejezetten célzott célcsoportokat támogató felzárkóztató képzések, amelyek közösségépítési funkciókat is felmutatnak: női integrációs programok, idősök felzárkóztatását célzó programok, szórványtelepüléseket célzó programok.
- i) Integrált képzési és eszköztámogatási programok az elmaradott (HHH) területeken.
- j) Fokozott jelenlétet biztosító programok az EU közös programjaiban (például *CodeWeek*, *All Digital*, *European Solidarity Corps*, *Digital Skills Accelerator*, *Digital Skills Map*, *ySkills Project* stb.).
- k) Mobil felzárkóztató programok és események (élményalapú roadshow-k) támogatása.
- l) Naprakész monitoringot biztosító rendszer kidolgozása, amely a társadalmi egyenlőtlenségeket kompetenciaoldalról is vizsgálja.
- m) Támogatott tanulmányi számlák (*learning accountok*) létrehozása, ahol a digitális kompetenciafejlesztés is teret kap.

- n) Digitális kompetenciát tanúsító (feladatmegoldáson keresztül felmérő és önértékelő) rendszerek létrehozásának támogatása. A tanúsítványok elismerési rendszerének és megfeleltethetőségének kidolgozása.
- o) Digitális kompetenciafejlesztési tartalmat disszemináló portálok és közösségi felületek (Instagram, Facebook, YouTube, TikTok, Pinterest stb.) fejlesztésének és fenntartásának támogatása.

E programok párhuzamos indítása egymást erősítő, szinergikus hatásokat is mutat.

## 7. A KOMPETENCIAFEJLESZTÉS TÉTJE

Az eNet Kft. 2013-as becslése szerint a digitális írástudás 1%-os emelkedése a GDP-ben 0,123%-os növekedést jelentene, ami Magyarország esetében 34,7 milliárd forint GDP-többletet eredményezhetne évente.

Miután a magyarországi foglalkoztatási szerkezetben a legnagyobb arányt a szakképzetlen, rutinmunkát végzők és alacsony képzettségű munkások adják, így egy markáns digitális kompetenciafejlesztés látványosan javítaná a társadalmi mobilitást, hiszen itt a legnagyobb a kiugrás lehetősége. (Ráadásul: A digitalizáció „destigmatizált tereket” hozhat létre, amelyek például a roma inklúzió sikerességét növelhetik.)

Tekintettel arra, hogy a becslések szerint a digitális gazdaság közvetlenül és közvetetten már a foglalkoztatottak több mint 20%-ának biztosít munkalehetőséget, egyre magasabb azon vállalkozások aránya, amelyek munkaerőhiánnyal küzdenek a digitális munkakörök területén. A munkahelyek digitalizálódása gyorsabb ütemű, mint a digitális munkaerőképzés.

A technológiai változások (robotizáció, automatizáció, mesterséges intelligencia térnyerése) gyökeresen átalakítja a munkaerőpiacot és az elvárt kompetenciaterületeket. A Price Waterhouse Coopers (PwC) 2019-es jelentése<sup>36</sup> szerint a következő 15 évben Magyarországon 900 ezer munkahelyet érinthetnek a technológiai változások.

Ezért is meghatározó a következő években, hogy a már aktív és a következő években piacra kikerülő munkaerő digitális kompetenciát érintő oktatása, képzése és továbbképzése hogyan valósul meg.

A digitálisan írástudatlanok nagy száma gazdasági terheket jelent a társadalomnak:

- csökkenő foglalkoztatási esélyek;
- tovább kell hibrid megoldásokat fenntartani;
- lassítják a digitális alapú, költséghatékony megoldások terjedését;
- nem lehet a technológiai előnyöket – például egészségügyi megoldások – realizálni.

<sup>36</sup> PricewaterhouseCoopers (PwC): *How Will AI Impact the Hungarian Labour Market?* (2019).

Az EU-ban már jelenleg is háromszor annyi az alacsony képzettségű felnőtt, mint ahány alacsony iskolai végzettséget igénylő állás elérhető, de a digitalizáció és automatizáció, valamint a végbemenő strukturális változások miatt a jövőben várhatóan ez az arány még nagyobb lesz, ami tovább nehezíti az alacsony szintű készségekkel rendelkezők helyzetét, így egyre nagyobb terhet helyezve a szociális és egészségügyi ellátórendszerre is.

Magyarország jelentős erőforrás-tartalékokkal rendelkezik a munkaerő-állomány tekintetében, ez azonban nagyrészt alacsony szintű készségekkel rendelkező, vagy át-, illetve továbbképzést igénylő felnőttekből tevődik össze. Az új munkaerőpiaci elvárások mellett ezért is fontos azoknak az innovatív megközelítéseknek és eszközöknek a megtalálása, amelyekkel ezek az emberek sikeresen bevonhatók a készségfejlesztésbe, amelyben megfelelő fejlődésen mehetnek keresztül.

A CEDEFOP alacsony szintű alapkészségekkel rendelkező felnőttek társadalmi és gazdasági költségével foglalkozó tanulmánya szerint az alacsony szintű készségekkel rendelkezők fejlesztése:

- növeli az egyének foglalkoztathatóságát és jövedelmét, valamint a gazdaság egészének termelékenységét;
- a termelékenységből és a gazdasági növekedéséből fakadóan növeli az adókból származó bevételt, és csökkenti a közkiadásokat;
- növeli az egészséges életmód felé való elkötelezettséget és a társadalmi szerepvállalást, valamint csökkenti a bűnözést;
- növeli a bizalmat, a társadalmi szerepvállalást és a befogadást;
- képzettebb és hozzáértőbb lakosságot eredményez, amely nyitottabbá válik az újításokra, és ösztönzi az innovációt és a technológiai fejlődést.<sup>37</sup>

Ehhez hozzátehetjük még, hogy:

- minél inkább digitálisan jártas egy felhasználó, annál nagyobb biztonságban van a technológia használata közben;
- a digitalizáció nem önmagában hozza létre vagy javítja a társadalmi befogadást, hanem úgy, hogy megteremti a társadalmi, politikai és gazdasági feltételeket, amelyek javíthatják az esélyegyenlőséget és az emberek helyzetét;
- számos platformnak közösségépítő ereje is van (például tanulóközösségek).

A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 (MNTFS 2030) a Világbank 2010-es tanulmányát alapul véve Magyarországon az éves GDP mintegy 2,4-2,5%-át, azaz 2018-ban mintegy 3,2-3,3 milliárd eurót (1040-1080 milliárd forintot; a közép- és kelet-európai, valamint a balkáni országok esetében összesen mintegy 3,4-9,9 milliárd eurót) bukott el a roma népesség nem megfelelő munkaerőpiaci integrációja nyomán. Az anyag a roma népesség kirekesztődéséből fakadó alacsonyabb termelékenységet a roma és a többségi társadalomhoz tartozók közötti bérkülönbségként becsülte. Az összeg nagyságrendje

<sup>37</sup> CEDEFOP: *Investing in Skills Pays Off: The Economic and Social Cost of Low-Skilled Adults in the EU.* (2017).

alján a felzárkózásra fordított kiadásoknak, (szociális) befektetésként értelmezve, nemzetgazdasági szinten magas hozadékuk van.

A romákra vonatkozó frissebb adatok híján érdemes figyelembe venni a más kirekesztődött társadalmi csoportokra készült, hasonló számításokat és módszereiket. A Világbank szerint a megbélyegzés és kirekesztődés gazdasági hatásai a következő részekre bonthatók az oktatás, a foglalkoztatás, valamint a családi és egészségügyi szolgáltatások terén:<sup>38</sup>

- alacsonyabb termelékenység és teljesítmény a foglalkoztatási megkülönböztetés és a korlátozott munkaerő-kínálat miatt; az így be nem folyt adók;
- nem hatékony beruházás a humán tőkébe az oktatás alacsonyabb eredményessége és az oktatás során tapasztalható megkülönböztetés miatt;
- kiesett teljesítmény a kirekesztődéssel kapcsolatos egészségügyi különbségek eredményeként;
- a kirekesztődés következményeinek kezelését szolgáló szociális és egészségügyi szolgáltatások költségei.

Az egyes programok megtérülésének számításához a szakirodalomban elterjedt a „szokszínűségbe és a befogadásba fektetett beruházások megtérülése” (*ROI of Diversity and Inclusion*) mutató, illetve hasonlót mér a „befogadási hozadék” (*inclusion dividend*) is.<sup>39</sup>

A romák kirekesztődésének, illetve más, hasonló társadalmi jelenségek gazdasági költségeinek vizsgálata egymással összevethető eredményeket mutat. Egyes kutatások szerint a nemek közötti oktatási egyenlőtlenség csökkentése, a magasabb szintű oktatás befejezése 0,5%-kal növelné a nők bértömegét és így a GDP-t.<sup>40</sup>

A fejlesztés elmaradása nem csupán a fent említett hozadékok elvesztésével jár. Az alapkészségek hiánya jelentős társadalmi többletköltséget jelent az államnak is, hiszen a munkanélküliséggel, a rossz egészségi állapottal együtt járnak a megnövekedett szociális, munkaügyi és egészségügyi kiadások, valamint a büntetés-végrehajtásra fordított költségek is. A munkavállalók alapkészségeinek hiánya a vállalkozásoknak is jelentős többletköltséget okozhat. A csökkenő termelékenység, a romló munkaminőségéből származó problémák, a magasabb selejtarány, ami összességében rontja a vállalkozások versenyképességét. Továbbá jelentős társadalmi szintű probléma az is, hogy akinek az olvasási-írási készségszintje alacsony, azok általában kevés időt töltenek gyermekeikkel olvasással, tanulással,

<sup>38</sup> M. V. Lee Badgett: *The Economic Cost of Stigma and the Exclusion of LGBT People: A Case Study of India*. Washington, DC, World Bank, 2014. (Idézi MNTFS 2030.)

<sup>39</sup> Maria Yapp: Measuring the ROI of Talent Management. *Strategic HR Review*, 8. (2009), 4. 5–10. és Mark Kaplan – Mason Donovan: *Inclusion Dividend*. New York, Routledge, 2013. (Idézi MNTFS 2030.)

<sup>40</sup> Jad Chaaban – Wendy Cunningham: *Measuring the Economic Gain of Investing in Girls: The Girl Effect Dividend*. Policy Research Working Paper no. WPS 5753. Washington, DC, World Bank, 2011 és Seema Vyas: *Estimating the Association between Women’s Earnings and Partner Violence: Evidence from the 2008-2009 Tanzania National Panel Survey*. Women’s Voice, Agency, and Participation Research Series no. 2. Washington DC, World Bank, 2013. Nata Duvvury et al.: *Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development*. Women’s Voice, Agency, and Participation Research Series no. 3. Washington, DC, World Bank, 2013. (Idézi MNFTS, 2030.)

és így nagyobb az esélye annak, hogy a hátrányokat az új generációk megöröklik, majd tovább hordozzák. Azaz egy lefelé mutató spirálba kerülünk, ha nem történnek adekvát kormányzati beavatkozások.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Badgett, M. V. Lee: *The Economic Cost of Stigma and the Exclusion of LGBT People: A Case Study of India*. Washington, DC, World Bank, 2014.
2. Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.
3. CEDEFOP: *Investing in Skills Pays Off: The Economic and Social Cost of Low-Skilled Adults in the EU* (2017). Online: <https://doi.org/10.2801/23250>
4. Chaaban, Jad – Wendy Cunningham: *Measuring the Economic Gain of Investing in Girls: The Girl Effect Dividend*. Policy Research Working Paper no. WPS 5753. Washington, DC, World Bank, 2011. Online: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5753>
5. Duvvury, Nata – Aoife Callan – Patrick Carney – Srinivas Raghavendra: *Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development*. Women’s Voice, Agency, and Participation Research Series no. 3. Washington, DC, World Bank, 2013. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16697>
6. Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede: a 2030-ra kitűzött célok* (é. n.). Online: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_hu)
7. Jövő kutatás: egy munkahely? Inkább több! *Digital Hungary*, 2022. január 5. Online: [www.digitalhungary.hu/human/Jovokutatas-egy-munkahely-Inkabb-tobb/14626](http://www.digitalhungary.hu/human/Jovokutatas-egy-munkahely-Inkabb-tobb/14626)
8. Kaplan, Mark – Mason Donovan: *Inclusion Dividend*. New York, Routledge, 2013. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315230306>
9. Kemp, Simon: *Digital 2021: Hungary*. *Datareportal*, 2021. február 11. Online: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-hungary>
10. Klebelsberg Központ: *Digitális kompetencia fejlesztése* EFOP-3.2.4-16-2016-00001 (2016). Online: <https://kk.gov.hu/efop-3-2-4-16-2016-00001>
11. *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030*. Online: <http://romagov.hu/wp-content/uploads/2021/08/MNTFS2030.pdf>
12. Magyarország Kormánya: *Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája* (2016. június 30.). Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/a/59/d0000/Magyarorszag%CC%81g%20Digit%C3%A1lis%20Oktat%C3%A1si%20Strat%C3%A9gia%CC%81ja.pdf>
13. Magyarország Kormánya: *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030* (2020. június). Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
14. Maruzsa Zoltán: *Március végéig 120 ezer notebook érkezik az iskolákba*. *Origo*, 2022. február 15. Online: [www.origo.hu/itthon/20220215-maruzsa-zoltan-120-ezer-notebook-erkezik-az-iskolakba.html](http://www.origo.hu/itthon/20220215-maruzsa-zoltan-120-ezer-notebook-erkezik-az-iskolakba.html)

15. Molnár Szilárd: A megrekedt magyar modernizáció kiútkeresése a sokrétű digitális megosztottság útvesztőjéből. *Információs Társadalom*, 17. (2017), 2. 30–47. Online: <https://doi.org/10.22503/infvars.XVII.2017.2.2>
16. Mi a jelentősége a Rogers görbének? Hogyan hat ez az értékesítésünkre? *Gremmédia*, 2020. május 14. Online: <https://gremmedia.hu/mi-jelentosege-rogers-gorbenek-hogyan-hat-ez-az-ertekesitesunkre>
17. Price Waterhouse Coopers (PwC): *How Will AI Impact the Hungarian Labour Market?* (2019). Online: [www.pwc.com/hu/en/publications/assets/How-will-AI-impact-the-Hungarian-labour-market.pdf](http://www.pwc.com/hu/en/publications/assets/How-will-AI-impact-the-Hungarian-labour-market.pdf)
18. Schleicher, Andreas: *PISA 2018 Insights and Interpretations*. OECD, 2019. Online: [www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf](http://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf)
19. Vyas, Seema: *Estimating the Association Between Women’s Earnings and Partner Violence: Evidence from the 2008–2009 Tanzania National Panel Survey*. Women’s Voice, Agency, and Participation Research Series no. 2. Washington DC, World Bank, 2013. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16696>
20. Yapp, Maria: Measuring the ROI of Talent Management. *Strategic HR Review*, 8. (2009), 4. 5–10. Online: <https://doi.org/10.1108/14754390910963856>

### **Jogi források**

1. Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, A Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról*. COM(2020) 625 végleges (2020. szeptember 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0625&from=EN>
2. Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása a magas színvonalú és inkluzív alap- és középfokú oktatást előmozdító vegyes tanulásról*. COM(2021) 455 végleges (2021. augusztus 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0455&from=EN>
3. Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács ajánlása (2016. december 19.) a kompetenciafejlesztési pályákról: Új lehetőségek felnőttek számára* (2016/C 484/01). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1224\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1224(01)&from=HU)
4. Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács állásfoglalása az oktatás és képzés terén az európai oktatási térség létrehozása érdekében és azon túlmutatóan folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (2021–2030)* (2021/C 66/01). (2021. február 26.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021G0226(01)&from=EN)
5. European Commission: *Women in Digital* (2019. szeptember 18.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/women-digital>

6. European Commission: *European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience* (2020. július 1). Online: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22832&langId=en>
7. European Commission: *Commission Proposes Action to Uphold Child Rights and Support Children in Need* (2021a. március 24.). Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9968&furtherNews=yes#navItem-2>
8. European Commission: *The Digital Economy and Society Index (DESI)* (2021b). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
9. European Commission: *Education and Training Monitor – Hungary* (2021c). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2021/en/hungary.html>
10. European Commission: *Digital Education Action Plan (2021–2027)* (é. n.). Online: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital/education-action-plan>
11. A Tanács (2020/C 415/10) következtetései a digitális oktatásról az európai tudásalapú társadalmakban. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20z0017.cou>

**Dr. habil. Budai Balázs Benjámín** (1979) igazgatásszervező, biztonságszervező, informatikus-mérnök, jogász, tanszékvezető, egyetemi docens. 2001 óta tanít a mai Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán főállásban, valamint több más felsőoktatási intézményben. 2010–2012 között, valamint 2016–2017-ben a kar oktatási dékánhelyettese, szakvezető, 2011-ben és 2012-ben megbízott tanszékvezető. 2013–2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal szakmai vezetője. 2016–2018 között a Belügyminisztérium kutatásvezetője. 2014-től a Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék megbízott tanszékvezetője, majd 2016–2019 között a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet, 2019-től a Közszervezési és Infotechnológiai Tanszék vezetője. Emellett a közigazgatás-szervező szak szakfelelőse, az általános igazgatási szakirány szakirányfelelőse, a digitális térségfejlesztő szakirányú továbbképzési szak vezetője. 2021-től – egyetemi munkái mellett – a Lechner Tudásközpont vezető tudásmenedzsere. Többől számos könyv (egyetemi tankönyv és szakkönyv), könyvrészlet, publikáció látott napvilágot magyar és angol nyelven egyaránt.

Sallai Balázs

## A BÜROKRÁCIÁRÓL – ÚJRA

*About Bureaucracy – Again*

**Sallai Balázs**, egyetemi hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,  
[sallaibalazs1998@gmail.com](mailto:sallaibalazs1998@gmail.com)

*A bürokratikus struktúrákról és folyamatokról való szakmai diskurzus napjainkban sem tekintendő lezártnak. A bürokrácia jelensége meghatározza minden napjainkat, s ahogyan Max Weber is írta: a társadalom annak bürokráciáján keresztül ismerhető meg. Ezért a társadalomtudományok egyik legfontosabb feladata e működés kutatása és feltárása. A szociológus Forgács D. Péter vizsgálódásai nyomán 2016-ban adta ki német nyelvű munkáját (magyar kiadás: 2019), amelyben a 21. századi tapasztalatokra (is) építve újraértelmezte azt a képet, amelyet addig Weber, Merton, Crozier stb. alakított ki. E tanulmány Forgács elméletét igyekszik reflexív módon megjeleníteni. Szó esik itt a magánszféra és közszféra munkavállalóinak különbségeiről, a politika és a közszolgálat viszonyáról, a korrupcióról, a közszolgálat reformképességéről, felelősségéről, valamint fontosabb jelenségeiről, illetve Forgács bürokratikus kultúrköréről is, vagyis egyes földrajzi területek eltérő bürokratikus kultúráinak jellemzéséről.*

**KULCSSZAVAK:**

bürokrácia, bürokráciaelmélet, közszolgálat, politika, magánszféra és közszféra különbségei, igazgatási reform, igazgatás történeti kontextusa

*Today the professional discourse on bureaucratic structures and processes is not closed. The phenomenon of bureaucracy is part of our lives. As Max Weber wrote, society can be known through its bureaucracy. Therefore, one of the most important task of the social sciences is to research and explore this function. The sociologist Péter D. Forgács after profound research published his German-language monography in 2016 (Hungarian translation: 2019), in which he reinterpreted the concept that Weber, Merton, Crozier, etc. had previously developed, based on the experiences of the 21st century. This paper aims to present the theories of Forgács. The topics of this paper are the differences between public and private sector employees, the relationship between politics and the civil service, corruption, the capacity for reform, the responsibility and phenomena of the civil service and Forgács' bureaucratic culture circles, i.e. the different bureaucratic cultures of different geographical areas are also discussed.*

**KEYWORDS:**

bureaucracy, theory of bureaucracy, civil service, politics, differences of private and public sector, administrative reform, historical context of administration

## 1. BEVEZETÉS

Szinte drámai felütésként hat egy szöveget a bürokrácia kifejezéssel indítani. Ez ugyanis a legtöbb emberben automatikusan ellenszenvet, rossz érzéseket, s talán szorongást kelt, ami megfelel a bürokrácia hétköznapi, pejoratív képének.<sup>1</sup> Ennek ellenére ez mindig fontos téma, amelyről újra és újra érdemes elgondolkodni. Írásomban én is erre teszek kísérletet egy 21. századi bürokráciaelmélet kapcsán. *Max Weber, Robert K. Merton, Niklas Luhmann, Michel Crozier, Herbert Simon, Michel Foucault* és megannyi más, a bürokráciaelmélet terén kiemelkedő szerző után *Forgács D. Péter*, aki a szó klasszikus értelmében vett polihisztor megtestesítője,<sup>2</sup> 2016-ban adta ki *A kiszolgáltatott hivatalnok* című német nyelvű munkáját. Ennek átdolgozott verziója 2019-ben a Kossuth Kiadó gondozásában magyar nyelven is megjelent *A bürokrácia szociológiája* címmel. E kiadás fülszövege azt ígéri az olvasónak, hogy a mű „Max Weber-i kíméletlenséggel roppantja szét és tárja elénk az iszonyú karkai allegóriát, a bennünk élő bürokratát, amely Laokoón kígyójaként fojt meg mindannyiunkat”. Ha azonban valaki figyelmesen végigolvassa e kötetet, egyértelművé válik számára, hogy erről szó sincs. Forgács célja az, hogy a modern bürokráciára épülő folyamatok tendenciáit objektíven, mindenféle előítélettől (amelyet a fülszöveg is tükröz) mentesen mutassa be.<sup>3</sup> Egyúttal már az előszóban felhívja a figyelmet *Weber* sokszor elfeledett alaptételére, miszerint a bürokratikus rend ismeretén keresztül érthetjük meg a társadalmi folyamatokat, ezért ez a társadalomtudományok „mindent eldöntő, központi kérdése”.<sup>4</sup> De nem csak a társadalomtudományoké, mivel minden államműködést, amely az emberek életére is kihat, az adott állam bürokratikus kultúrája determinál. Ennek a működésnek, illetve törvényszerűségeinek ismerete éppen ezért már jóval túlmutat a társadalomtudományok határain. Bárhogyan is vélekedjen valaki a hivatalnokokról, Forgács találóan a társadalom tengelyének nevezi őket.<sup>5</sup> A múlt századtól kezdve egyre inkább helytálló ez a metafora, hiszen az állami feladatok számának emelkedésével vált nélkülözhetlenné az igazgatási feladatok szakszerű, gyors, precíz intézése. Ezzel egyenes arányban nőtt a hivatalnokok száma is. Épp ezért Forgács a hivatalnok fogalmának kiterjesztett értelmezését használja, amelyet a múlt századi elméletekhez képest bekövetkezett változások indokolnak.<sup>6</sup> Hivatalnoknak és a bürokrácia körébe tartozónak tekint minden közszolgálati alkalmazottat „a szemétszállítótól az atomfizikusig”.<sup>7</sup> Az ellátandó feladatok oldaláról ezt három, egyre szélesedő körként határozza meg: 1. közszolgálat központi feladatai (államigazgatás, helyi igazgatás, katonai igazgatás), 2. tág értelemben vett közszolgálat

<sup>1</sup> Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjavak*, 3. (2017), 2. 3–7.

<sup>2</sup> Forgács D. Péter (1959–) a finnugor nyelv és irodalom, a zenetudomány és a szociológia doktora. E könyv első vázlatait az 1980-as években kezdte el írni. Forgács D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest, Kossuth, 2019. 243.

<sup>3</sup> Forgács (2019): i. m. 17–18.

<sup>4</sup> Forgács (2019): i. m. 14–15, 50.

<sup>5</sup> Forgács (2019): i. m. 15.

<sup>6</sup> Forgács (2019): i. m. 21–22, 29–30.

<sup>7</sup> Forgács (2019): i. m. 15.

(jóléti intézmények, szociális feladatok) és 3. legtágabb értelemben vett közszolgálat (pénzgazdaság, állami termelés és szolgáltatások).<sup>8</sup> A hivatalnok fogalmát, illetve annak elemeit részletezi a *Függelék* is, amely tartalmazza *Otto Hintze* és *Max Weber* gondolatait a témában.<sup>9</sup> Ezek az összegzések, akárcsak az ezeket követő társadalomtudományi definíció,<sup>10</sup> mély és informatív részei a könyvnek. Ellenben a jogi meghatározás igen elnagyolt és pontatlan.<sup>11</sup> Bár egy alapvetően szociológiai munkáról lévén szó, ezért kevésbé elvárható, hogy a szerző összehasonlító jogi fejtegetésekbe bocsátkozzon, ám az, hogy a hivatalnok fogalmát csupán néhány büntető kódex rendelkezéseiből magyarázza, egyoldalú. A mű egészét tekintve ez csupán apró szépséghiba, s nem von le a legnagyobb értékű bürokráciamonográfia értékéből. A következőkben néhány részletet szeretnék – mozaikszerűen és reflexív módon – felvillantani, amelyek a kötet (s persze egyben napjaink adminisztrációjának is) legfontosabb kérdései.

## 2. MAGÁNGAZDASÁG – KÖZSZOLGÁLAT

Forgács munkája számtalan újszerű gondolatot tartalmaz, s ezek közül az egyik legjelentősebb a magángazdaságban dolgozók, illetve az ott végbemenő folyamatok és a közszolgálat közötti határ megvonása, ezek elhatárolása. Az elmúlt században, s némileg már azt megelőzően is több tudós igyekezett a bürokrácia és a gyár/üzem tevékenysége között párhuzamot vonni, kapcsolódási pontokat keresni. Ennek úttörője volt *Henri Fayol* és *Frederick W. Taylor*. Maga Weber is igyekezett e két fogalom egységesítésére (bürokratikus struktúra).<sup>12</sup> *Luther Gulick* és kortársa, *Magyary Zoltán* is egyértelműen a közigazgatás és a nagyüzem közötti összefüggésekre alapozta a *managerszemléletet*.<sup>13</sup> Még *Merton* is közös pontokat említ.<sup>14</sup> Sőt más társadalomtudósok is népszerűsítették ezt az eszményt (például *Joseph Schumpeter* vagy *Peter Drucker*) „aranylázhangulatot” keltve.<sup>15</sup> Az idők során valóságos szakmai kánonná vált ez a szemlélet. Forgács ezzel szemben a két terület elhatárolására törekszik több szempontból is – sikerrel. Gondolatai egyértelműen a *New Public Management* tapasztalataiból indulnak ki, amely szemlélet bukásának okát abban látja, hogy abba „vulgárisan leegyszerűsített ökonómiai magyarázatokkal leheltek életet”.<sup>16</sup> Hasonló elgondolás volt az állami felelősség redukálása és a vállalkozói önfelelősséggel

<sup>8</sup> Forgács (2019): i. m. 23.

<sup>9</sup> Forgács (2019): i. m. 254–257.

<sup>10</sup> Forgács (2019): i. m. 257–260.

<sup>11</sup> Forgács (2019): i. m. 251–254.

<sup>12</sup> Szabó Miklós: A bürokrácia. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 99.

<sup>13</sup> Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 293, 308.

<sup>14</sup> Robert K. Merton: Bürokratikus struktúra és személyiség. In Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980. 456.

<sup>15</sup> Forgács (2019): i. m. 69.

<sup>16</sup> Forgács (2019): i. m. 69.

való helyettesítése is.<sup>17</sup> Ezen továbbmenve a New Public Management az állami szerep fokozatos leépítését célozta, ezzel persze gyengítve az államot.<sup>18</sup> Ezeknek a törekvéseknek azonban legfőbb szlogenje mégiscsak az állami hatalom és onnipotencia csökkentése volt, s helyettük a piaci-vállalati megoldásokra való építkezés.<sup>19</sup> A kötetben egy igen meggyőző parabolát olvashatunk, hogy ez az állítás miért nem vált valóra. Ebben a gyógyszerár előtt egy ember, aki gyógyszerre szorul, nem szabályosan parkol le. Ha ezt az állami szerv (rendőr) észleli, akkor méltányosságból valószínűleg nagy eséllyel eltekint a büntetéstől. Ám ha a parkolóőr veszi észre, biztos, hogy meg fogja büntetni. Ennek oka az, hogy a magáncég, amely a parkolóőrt alkalmazza, közvetlenül érdekelt a profitban, így a minél több büntetésben is. S ugyanígy érdekelt lesz abban is, hogy pozícióját megtarthassa, ezért az állam felé lojális lesz, ami könnyen eredményezheti azt, hogy propagandamédiummá vagy akarat-végrehajtóvá válik.<sup>20</sup> Ennek nyomán teszi Forgács azon állítását, hogy a kiszervezéssel (*outsourcing*) nem az állami erőszak-monopólium csökkenése fog megtörténni, hanem azt csupán újracsatolják, s ezzel az alanyok rosszabbul is járhatnak, hiszen a példában „a büntetés lehetősége kötelességbe csap át”.<sup>21</sup> A magángazdaság és a bürokrácia egyetlen közös pontja – állítja Forgács – az, hogy mindkettő a fennmaradásra törekszik. Ám míg az első célracionálisan (gazdaságosság) cselekszik, addig az utóbbi értékracionálisan (ideológiák mentén).<sup>22</sup> Ez egy igen fontos tézis. Ezen keresztül érthetjük meg azt, hogy miért áll szöges ellentétben a magángazdaságban és a közszolgáltatásban dolgozók cselekvése: a gazdasági szféra esetén ezek költség-haszon elemzésre vezethetők vissza (ideértve az imázsépítést is), míg a közszolgáltatás tevékenysége egy éppen érvényesülő ideológia mentén racionális lesz még akkor is, ha az gazdaságtalan vagy épp nem hatékony.<sup>23</sup> Más szóval ez a köz- és a magánszektor értékkonfliktusa.<sup>24</sup> Végezetül pedig még egy különbség: a magánszektorban és a(z) állami bürokráciának nem ugyanazt kell megoldania, példának okáért a jog érvényre juttatása eleve szimbolikus érték, ezért nem szerencsés azok hasonlítása, ami ebből kifolyólag sokszor nélkülözi a relevanciát.<sup>25</sup> Mindezek persze nem teszik feleslegessé a magángazdaságtól átvett, működő módszereket (ideértve az NPM „maradványait” is),<sup>26</sup> csupán figyelmeztetnek a két említett térréum összemérésének veszélyeire. Ugyanígy vitán felül áll az is, hogy a közszolgáltatások szervezése nyomán a közigazgatásnak a szolgáltatásnyújtás hatékonysága érdekében szervezési logika és megoldási formák terén át kell

<sup>17</sup> Forgács (2019): i. m. 70.

<sup>18</sup> Barta Attila: Kormányzás és közigazgatás. In Árva Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 62.

<sup>19</sup> Balázs István: A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában? In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 33–34.

<sup>20</sup> Forgács (2019): i. m. 24.

<sup>21</sup> Forgács (2019): i. m. 24.

<sup>22</sup> Forgács (2019): i. m. 30–31, 203, 231.

<sup>23</sup> Forgács (2019): i. m. 211.

<sup>24</sup> Zupkó Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég, 2002. 42.

<sup>25</sup> Forgács (2019): i. m. 211, 214.

<sup>26</sup> Barta (2020): i. m. 63–65.

vennie a magángazdaság néhány megoldását is,<sup>27</sup> ám önmagában a pusztá hatékonyság nem lehet fokmérő a szervezést illetően.<sup>28</sup>

### 3. MUNKAVÁLLALÓK – KÖZSZOLGÁK

Forgács nem törekszik e kétféle jogviszony kimondottan jogi ismérveinek elkülönítésére olyan direkt módon, mint a magán- és a közszféra esetén, amit a szociológiai szemlélet persze nem is indokol. Ugyanakkor a műben több helyütt is találhatók idekapcsolódó gondolatok, amelyeket itt próbálok meg rendszerezni.

*A hivatalnoki lét jellemzői* című terjedelmesebb fejezet bevezetője máris leszámol azzal a közkeletű tévedéssel (amelynek persze régebben volt valóságalapja<sup>29</sup>), miszerint a közszolgálat a biztonságot és a kiszámítható előremenetelt, egyben stabil életvitelt testesít meg. „A biztos munkahely imázsával szemben áll a kiszolgáltatottság tapasztalata, a függőség és az alternatívanélküliség.”<sup>30</sup> Kezdetben ugyanis az állam legfelsőbb vezetése akár gazdasági, akár hatalmi vagy más személyes érdekek mentén hivatalnokait a szükséges számban és mértékben alkalmazhatta és díjazhatta. Arra, hogy ez mennyire (gazdaság) történetfüggő jelenség, jó példa lehet az abszolutizmuskori bányahivatalnokok helyzete: az udvarnak finansiális érdeke fűződött e személyek munkavégzéséhez, s bár számos kötelezettségük és nem csekély felelősségük volt, fizetésük, egyéb juttatásaik, lakhatásuk támogatása, nyugdíjuk, özvegyeiknek és árváiknak nyújtott támogatásuk, jubilált fizetésük, kegydíjuk, s más hasonló juttatások sora biztosította a Habsburg udvar érdekeit a centralizált szervezet mellett.<sup>31</sup> Mindeközben a Habsburg Birodalom alsóbb szintű adminisztrációjában dolgozók fizetése rendszertelen és kevés volt,<sup>32</sup> hiszen az ő munkájukhoz nem fűződtek jelentősebb érdekek. A kapitalizmus működésbe lépésével indult meg a kontinentális közszolgálat felívelő története: az állam a megnövekedett gazdasági forgalomból igyekezett bevételeket szerezni, azt adóztatni, szabályozni, szankcionálni, amihez szüksége volt a nagyszámú hivatalnokra, akik így nélkülözhetetlenné váltak.<sup>33</sup> Ehhez igazodott bérezésük, egyéb juttatásaik és nyugdíjuk is, amelyeket oly mértékben állapítottak meg, hogy azokból fedezni lehessen az egyébként elvárt életstílust, például színház, társadalmi élet,

<sup>27</sup> Bordás Péter: Közszolgáltatások. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021. [31].

<sup>28</sup> Lapsánszky András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai: A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019. 12–14.

<sup>29</sup> Merton (1980): i. m. 454.

<sup>30</sup> Forgács (2019): i. m. 73.

<sup>31</sup> Gedeon Magdolna: A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században. *Pro Futuro*, 10. (2020), 1. 69–88.

<sup>32</sup> Waltraud Heindl: *Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*. Wien, Böhlau, 1991. 156–157.

<sup>33</sup> Forgács (2019): i. m. 62; Temesi István: A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 42.

művelődés.<sup>34</sup> Napjainkra azonban ezek az exkluzív előnyök áttevődtek a (magán) munkavállalók oldalára, akárcsak a viszonylag magas bérezés.<sup>35</sup> Igaz, a fő különbség a munka díjazása terén abban mutatható ki Forgács szerint, hogy a magánszféra teljesítményalapon, míg a közszféra főszabály szerint a teljesítménytől függetlenül bérezi a munkavégzést.<sup>36</sup> Ilyen nézőpontból talán előnyösnek tűnhet a közszolgálati, előre kalkulálható, világos bérezés, ám a kiszámíthatóság nem a mennyi, hanem a meddig kérdésen áll vagy bukik. Ráadásul ez a különbségtétel ma már részben meghaladottá vált, mivel Európa több országában is alkalmazzák az állásrendszert.<sup>37</sup> A magánvállalatok – mint arról fentebb már szó volt – célracionálisan, költség-haszon kalkuláció alapján működnek, ami többnyire kiszámítható, előre kalkulálható helyzetet jelent. Ezzel szemben a közszféra munkahelyei csupán politikai döntések eredményei, amelyeket bármikor meg lehet változtatni legitim módon.<sup>38</sup> Munkateljesítménytől független veszély lehet még egy politikai hatalomváltás, átszervezés, új vezető kinevezése, belső feszültségek, a hatáskörök vagy a felelősség kedvezőtlen változása.<sup>39</sup> Ehhez társul az alternatívánélküliség is: ha a munkahely légköre kedvezőtlen, vagy a hivatalnok nem érzi magát eléggé megbecsültnek, általában marad, és beletörődötté válik, míg ilyen helyzetben egy gazdasági munkavállaló egyszerűen munkahelyet vált.<sup>40</sup> A közszolgálati dolgozók esetében az európai bürokratikus kultúrában ritka az, hogy a magán-gazdaságban helyezkedjenek el.<sup>41</sup> Ennek több okát különbözteti meg Forgács. Egyfelől a közszférában mégiscsak közhatalmat gyakorol az egyén, ami magasabb presztízst biztosít számára. Másfelől a privát gazdaság nem képes a teljesítménytől független távlati perspektívát nyújtani, illetve a vállalkozóvá válás nagy rizikót jelent. Ok lehet az is, hogy valaki nem a vagyonszerzést, hanem az ideális értékeket részesíti előnyben, illetve az is, hogy az adott speciális képzéssel a magánszférában egyszerűen nem lehet elhelyezkedni, azaz a terület monopolizált.<sup>42</sup> Ez utóbbi esetében még inkább érvényesül a kiszolgáltatottság, ha egy-egy speciális terület tisztviselőit – eredeti munkakörüket meghagyva – átteszik gazdasági munkaviszony alá. Ebben az esetben ugyanis az e területen dolgozók ugyanúgy nem tudják érdekeiket artikulálni, illetve képvisel(tet)ni, mint ahogyan a közszolgálati jogviszony alatt sem tudták,<sup>43</sup> s ráadásul a munkáltatóval való béralkura s más megállapodásukra is kicsi az esély, hiszen képzésük miatt kötve vannak munkahelyükhöz. Nem jelent tehát valós fenyegetést az az eshetőség, hogy tömegesen mondjanak fel, vagy más hasonló eszközzel presszionálják munkáltatójukat. A szemléletesség kedvéért akár azt is mondhatjuk, hogy

<sup>34</sup> Forgács (2019): i. m. 66.

<sup>35</sup> Forgács (2019): i. m. 67.

<sup>36</sup> Forgács (2019): i. m. 66.

<sup>37</sup> Gajdusчек György: Közigazgatás és politika. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. [30].

<sup>38</sup> Forgács (2019): i. m. 77, 229.

<sup>39</sup> Forgács (2019): i. m. 75.

<sup>40</sup> Forgács (2019): i. m. 76.

<sup>41</sup> Forgács (2019): i. m. 73.

<sup>42</sup> Forgács (2019): i. m. 78–79.

<sup>43</sup> Forgács (2019): i. m. 77.

ez egy tipikus két szék közt a pad alá helyzet, hiszen a munkavállaló látszólag jobb helyzetbe kerül (privát gazdaság előnyei), a valóságban nem képes érvényesíteni munkajogi lehetőségeit, s még a közszolgálati garanciáit is elveszíti. Ugyanez a helyzet a leépítéssel is. Az ilyen jellegű kitétség ellen a bürokrácia – Weber szóhasználatát idézve – acélkemény bürokkal védekezik.<sup>44</sup> Ilyen módon létrejön egy nagyon erős belső kohézió mentén integrálódott szervezet, amelynek kohéziós célja saját érdekeinek (állás, fizetés, egyéb juttatások) védelme. Ez az összetartó érdekközösség kimondottan a kontinensen jellemző, mivel nagyrészt az alanyok szakmai szocializációjára épít,<sup>45</sup> tehát nem képzelhető el olyan struktúrák esetén, ahol nagy a fluktuáció. Lényeges elem a belső kapcsolati háló, amely a szívesség-lekötelezettség kettősére épül. Forgács ennek kapcsán veszi át *Horst Bosetzky* Don Corleone-elvét. A lekötelezettségi háló ugyanis kölcsönös segítségnyújtások sorából alakul ki, s csak bizonyos pozíciók között jöhet létre. Ez persze nem veszélytelen. Először is mérlegelni szükséges, hogy milyen információt érdemes kiadni annak tudatában, hogy a helyzet változásával azt esetleg az azt kiadó ellen lehet felhasználni. Másrészt oda kell figyelni arra is, hogy e kapcsolati háló íratlan szabályait – amelyet a hivatalnok a szocializáció során sajátít el – betartsa, máskülönben a többiek összefognak ellene, és a rendszer kiveti magából, ami pozíciója gyengüléséhez, sőt elvesztéséhez is vezethet.<sup>46</sup> A teljesség kedvéért meg szükséges említeni azonban azt is, hogy napjainkban a közszolgálati jog és a gazdasági szféra munkajoga között egyre jelentősebb a transzfer, főként az „általános” munkajogi megoldások átültetése a közszolgálatba.<sup>47</sup> A két terület közötti legfőbb különbség azonban állandó: míg a munkajogban nagy szerep jut a diszpozitivitásnak, addig a közszolgálati szabályozás alapvetően kógens jellegű.<sup>48</sup>

A felelősségi kérdések tekintetében is különbség tehető a privát szektor foglalkoztatottjai és a közszolgálat között. Egy magánvállalat célja, a profitszerzés vagy legalábbis a fennmaradás érdekében – ideális esetben – addig megy el, ameddig a büntetőjog (vagy más hasonló terület, például adójog vagy szabálysértési jog) azt megengedi.<sup>49</sup> A közszolgálat felelősségéhez való közelítést azonban távolabbról kell kezdeni. Weber óta tudjuk azt, hogy a bürokrácia legnagyobb találmánya az akta.<sup>50</sup> Ez szolgálja az ügy intézése legfontosabb mozzanatainak visszakereshetőségét, ami garanciát jelent a hivatalnok számára. Ehhez társul még a szolgálati szabályzat, illetve az egyéb, íratlan normák és a szolgálati út. Ha a tisztviselő ezeket betartja és ez az aktából kiderül, akkor Forgács szerint személyes felelőssége megszűnik, mert a felelősséget az intézmény viseli, illetve végső soron a politika.<sup>51</sup> Ez a megállapítás azonban téves. Először azért, mert *Forgács* úgy ír az aktáról, hogy abból

<sup>44</sup> Forgács (2019): i. m. 110.

<sup>45</sup> Forgács (2019): i. m. 111.

<sup>46</sup> Forgács (2019): i. m. 80–84.

<sup>47</sup> Balázs István: A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban. In Auer Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 57.

<sup>48</sup> Gajdusчек (2019): i. m. [29].

<sup>49</sup> Forgács (2019): i. m. 227.

<sup>50</sup> Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/3. Budapest, KJK, 1996. 62–63.

<sup>51</sup> Forgács (2019): i. m. 125, 227.

az sejlík fel: csak a hivatalnok felelősségének kizárására alkalmas, annak egyfajta garanciája. Azonban megfelelnek a másik oldalról, vagyis arról, hogy az akta az ügyfél számára is garancia, ha a reá sérelmes döntés esetén jogorvoslattal él. Másodsor: Forgács nem tisztázza, mit ért felelősség alatt. Ha csupán a kontinentális közzolgálat már bevett, legegyszerűbb csoportosítását használjuk, akkor háromfajta felelősségről beszélhetünk, úgymint büntetőjogi, magánjogi és fegyelmi. Egyes esetekben valóban úgy tűnhet, hogy az intézmény viseli a felelősséget, például ha egy hivatalnok kárt okoz. A közigazgatási jogvédelem során, ha az intézményt elmarasztalják, akkor az fogja megtéríteni a kárt. Ekkor azonban lehetősége adott arra, hogy a tisztviselő ellen érvényesítse az „elbukott” összeget. Ez a magánjogi felelősség,<sup>52</sup> amely azonban már belső, hivatali ügy, azaz „kifelé” már nem látszik. Igaz, hogy regresszigény csak akkor érvényesíthető, ha bizonyítható a hivatalnok hibája, ám az állam (intézmény) számára mégis adott a lehetőség. A büntetőjogi felelősség alól nem mentesíti a tisztviselőt az akta: mindegy, hogy milyen szolgálati szabályzat alapján dolgozott, ha az ellentétes a büntető törvénykönyvvel, akkor meg kell tagadnia a szabályzat betartását. Ilyen esetekben a büntetőbíróóság nem a fent említett szempontokat fogja vizsgálni, hanem egyszerűen azt, hogy történt-e bűncselekmény. A fegyelmi felelősség már komplexebb. Minthogy ez főszabály szerint az igazgatási szervezeten belüli ügy, ezért ez kötődik leginkább az aktához. Bár ma már előfordul, hogy a gazdasági munkaviszonyokban is létezik fegyelmi felelősség (például hazánkban lehetséges),<sup>53</sup> e felelősségi forma alapvetően közzolgálati eredetű. Ideális esetben ennek funkciója az lenne, amit Forgács is állít: ha bizonyítható, hogy a hivatalnok megtartotta a rá vonatkozó szabályokat, akkor a fegyelmi eljárás felmentéssel végződik, s az adott cselekmény miatt a jogviszony nem szüntethető meg. Weber úgy vélte, hogy kifejezetten garanciális szempontok mentén maga a bürokrácia találta ki a fegyelmi felelősséget.<sup>54</sup> Ezen institúció története azonban ettől árnyaltabb: az erősebb bürokratikus hagyományú államokban jött létre, ám (főként) eleinte, a 19. században, inkább eredeti céljával ellentétben alkalmazták: a politikai szempontból kényelmetlenné vált tisztviselők eltávolítására szolgált.<sup>55</sup> Ilyen módon nem helytálló az sem, hogy a politikai szintnek tehetetlenül viselnie kell a felelősséget, hiszen van eszköze arra, hogy az adminisztrációt sakkban tartsa.<sup>56</sup> A fegyelmi felelősség kapcsán tehát akkor is lehet kockázata a hivatalnoknak, ha formálisan megfelelően cselekedett. Forgács „kockázatmentes felelősségi” koncepciója<sup>57</sup> ezek fényében – véleményem szerint – nem

<sup>52</sup> Ennek dogmatikájáról és nemzetközi megoldásairól: Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 179–189.

<sup>53</sup> Sipka Péter Máté – Zaccaria Márton Leó: Felelősségi jogviszonyok. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020. [84].

<sup>54</sup> Weber (1996): i. m. 97.

<sup>55</sup> Például Poroszország: Marita Krauss: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus, 1997. 210; Ausztria: Ignaz Beidtel: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848 II*. Innsbruck, Verlag der Wagnerschen Univerität-Buchhandlung, 1898. 42–43.

<sup>56</sup> Gyórfi Tamás: A kormányzás. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 82–83.

<sup>57</sup> Forgács (2019): i. m. 129–135.

tartható. Ennek ellenére tagadhatatlanul előfordulnak bármely korban esetek, amikor a felelősséget eltussolják. Ez egyszerű értelmezésen is múlhat, ahogyan a könyvben is olvashatjuk:

„Egy hibát kétféleképpen lehet elkövetni: objektív nehézségként vagy személyes vétségként. [...] [E]gy ügyből akkor lesz személyes vétség, ha olyasvalakit érint, aki a probléma minőségéhez vagy médiabeli visszhangjához képes alulreprezentált vagy kegyvesztett, és objektív nehézség lesz belőle, ha az illető hivatalnoknak az eseményhez képest elég erős a kapcsolatrendszere vagy a pozíciója.”<sup>58</sup>

Harmadszor: egyes ügyek esetén – mint a könyvben például hozott *Reichsbrücke* összeomlása is<sup>59</sup> – nem minden egyes szerencsétlenség jár azzal, hogy valaki elveszíti miatta állását, vagy esetleg más módon szankcionálják. A közvélemény a nagy médianyilvánosságot nyert, ilyen jellegű esetekben általában felhördül, ha senkit sem vonnak felelősségre, és rögtön az ügy eltussolására gyanakszik (sok esetben persze nem alaptalanul), ám az fel sem merül benne, hogy egy szerencsétlenség történhet előre nem látható okból is, amelyért senki sem felelős. Vagy, ha valaki mégis hibázott, de ez nem bizonyítható egyértelműen, akkor létezik az a mögöttes elv, amely szerint – minden kétséget nem kizáróan bizonyított tényállás esetén – nagyobb társadalmi érdek fűződik a felmentéshez, mint az elítéléshez. Abból, hogy léteznek vélt vagy valós eltussolt ügyek, helytelen automatikusan arra következtetni, hogy a hivatalnokoknak nincs személyes felelőssége. A magánszféra egyes jogalanyainak valóban lehet kockázattal járó tevékenysége, amelyért felelősséget kell vállalni. Ehhez képest a közszolgálati felelősségi formák limitálnak tűnhetnek, de a kettőt nehéz relevánsan hasonlítani, mivel mindkettő célja más. Ez a limitált jelleg viszont semmiképp nem azt jelenti, hogy a bürokráciában személyes felelősség nem létezik.

#### 4. POLITIKA ÉS KÖZSZOLGÁLAT

Egy interjúban Forgács igen szemléletes képet használt: „A hivatalnok a politikusok számára isteni ajándék és született ellenség. Akinek révén, és akivel szemben is érvényesíteni akarják a hatalmukat.”<sup>60</sup> Számos értékes megállapítást és példát találunk a most górcső alá vett kötetben a politikai vezetés és a bürokratikus szervezet örök konfliktusát illetően. Ennek alapja tulajdonképpen egy információs aszimmetria: a szakértő bürokraták szakmai fölényben vannak a politikusokkal szemben,<sup>61</sup> s míg a politika célja, hogy

<sup>58</sup> Forgács (2019): i. m. 132.

<sup>59</sup> Forgács (2019): i. m. 129.

<sup>60</sup> Kerner Zsolt – Jankovics Márton: Mióta az akta elterjedt, már nem csak halálbüntetéssel lehet valakit szabályozni. *24.hu*, 2019. július 4.

<sup>61</sup> Köröseyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, (1996), 4. 43.

döntéseit keresztül tudja vinni, addig ezt a célt a szakértő hivatalnokok akadályozhatják. A modern adminisztráció kialakulásával ugyanis a közszolgálat (részben) függetlenítette magát a politikától,<sup>62</sup> ami egyben azt is jelenti, hogy végső soron képes lehet ellenállni a politikai tendenciáknak.<sup>63</sup> (Ezek a megállapítások persze az európai, inkább zárt rendszerű<sup>64</sup> közszolgálatra igazak, az angolszász némileg eltér, ám erről később lesz szó.) Ezt a politikai szint igyekszik ellensúlyozni, például a fentebb már említett felelősségi formákkal vagy a jogszabályok módosításával. Ilyen módon kölcsönös kiszolgáltatottságról beszélhetünk, illetve egyfajta alapfeszültségről is.<sup>65</sup> Egészséges keretek között a politizáció és a bürokratizáció ezen alapfeszültsége pozitívum: a versengés megakadályozza valamelyik „fél” túlsúlyba kerülését.<sup>66</sup> A politika eszköztára azonban szélesebb a jog kínálta megoldásoknál: a média felhasználásával általában igyekszik bürokráciaellenes gondolatokat ébreszteni az állampolgároknak, hogy ezzel is sakkban tarthassa a közszolgálatot.<sup>67</sup> Tipikus hivatkozási alap szokott lenni a költségek csökkentése és a személyi állomány létszámának apasztása. A bürokrácia ezzel kapcsolatban azt a taktikát fejlesztette ki, hogy nem reagál az ilyen törekvésekre, hanem csendesen működik tovább,<sup>68</sup> annak tudatában, hogy a politikának nem áll érdekében a létszámcsökkentés, hiszen az diszfunkciókhoz vezet,<sup>69</sup> illetve az is előfordul, hogy egy nagyobb leépítési hullám után csendben újra növekedni kezd a hivatalnokok száma. A közszolgálatot csorbító vagy megsemmisítő törekvés egy politikai erőnek sem érdeke, hiszen egy szervezet (egy cég, állam vagy nemzetközi szervezet) nem képes fennmaradni a bürokrácia hiányában.<sup>70</sup> Ha azonban az állam politikai vezetése túl messzire megy, és jelentős mértékben nyírbálja meg a tisztviselők jogait, fizetésüket, létszámukat, akkor a szervezet lojalitása elvész, s akár nagy szerepe lehet egy politikai berendezkedés felszámolásában, ad absurdum képes lehet az államhatalom megdöntésére is.<sup>71</sup> Forgács kiváló példát hoz erre. A weimari köztársaság alatt a hivatalnokok számtalan sérelmet szenvedtek el az államtól, fizetéscsökkentés, leépítések és más

<sup>62</sup> Forgács (2019): i. m. 123.

<sup>63</sup> Forgács (2019): i. m. 52.

<sup>64</sup> A zárt rendszer fogalmát az egyszerűség végett használok, de e tekintetben egyetértek azzal a gondolattal, amely szerint tisztán zárt rendszer nem létezik. Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In Árvai Zsuzsanna et al.: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 175.

<sup>65</sup> Gajdusчек (2019): i. m. [27].

<sup>66</sup> Gellén Márton: Politizáció vagy bürokratizáció a központi közigazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Labor est eitam ipse voluptas. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 389.

<sup>67</sup> Forgács (2019): i. m. 43–44, 150, 239.

<sup>68</sup> Forgács (2019): i. m. 33.

<sup>69</sup> Például Forgács (2019): i. m. 225.

<sup>70</sup> Forgács egy interjúban beszélt arról, hogy az EU a jelenlegi formájában nem tud fennmaradni, mert nincs saját közszolgálati (csak politikai) apparátusa. Balassa Tamás: Eluralt állam. Interjú Forgács D. Péter bécsi szociológussal. *Népszava*, 2019. június 16.

<sup>71</sup> Forgács (2019): i. m. 236.

intézkedések képében.<sup>72</sup> Az állami adminisztráció ekkor taktikát váltott: elkezdte támogatni az ellenzéki pártokat, például az NSDAP-t is. Hitlert nem utasították ki az országból, hirtelen megkapta a német állampolgárságot, kijöhetett a pincevendéglőkből, mert – az addigiaktól eltérően – engedélyt kapott rendezvények szervezésére és megjelenhetett nyilvános fórumokon.<sup>73</sup>

A bürokrácia önjáróvá válásának megakadályozására – ami normál államüzem esetén is fontos érdek<sup>74</sup> – a fentebb már ismertetett eszközökön kívül párhuzamos struktúra kiépítésével is lehet védekezni. Ilyen esetben a bürokráciával párhuzamosan létrejön és működik egy hasonló felépítésű, erős szervezet. Történeti perspektívában ez lehet egy családi szövetség, egyház, egyesület, párt vagy egy specifikus intézmény, például a McCarthy-időszak alatt működő központi vizsgálóbizottság.<sup>75</sup> De hasonló példát szolgáltat a náci Németország „megkettőződött” igazgatási megoldása is. Ilyen működés esetén háttérbe szorulnak a hatásköri és illetékességi szabályok, és minden cselekvést (általában közhelyszerű) ideológia mentén kell indokolni.<sup>76</sup> Forgács ezeket az időszakokat a lojalitással jellemzi, ami „kívülről” igaz is. Érdemes azonban elgondolkodni azon is, hogyan hat egy ilyen atipikus berendezkedés az eredeti bürokratikus szervezetre. Nem valószínű ugyanis, hogy a két struktúra békésen létezik egymás mellett. Az eredetileg is működő szervezetet ugyanis zavarni fogja a megváltozott helyzet, amelyre szocializációja során nem kapott mintát. Ráadásul más jellegű ütközőpontok is kialakulhatnak, például bérfelesztés vagy bármely más jogosultságbeli különbség. Nem is szólva az esetleges hatásköri súrlódásokról. A Harmadik Birodalom példájánál maradva, az 1937-es közszolgálati fegyelmi rendtartás tulajdonképpen kétféle eljárásrendet szabályozott: egyet azon tisztviselőkre nézve, akik NSDAP-tagok voltak, és egyet a többi tisztviselőre kiterjedően.<sup>77</sup> Bár pontos adataim – bevallom – nincsenek ezt illetően, mégis megkockáztatom azt a kijelentést, hogy az „egyszerű” tisztviselők valószínűleg nehezményezték az NSDAP-tagok kedvezőbb – bár látszólag nem sok különbséget mutató – processzusát.

Forgács munkájának alighanem egyik legfigyelemreméltóbb és legújrszerűbb része a bürokrácia időszaikaival, pontosabban magatartásformáival foglalkozik. Két ilyen időszakot különböztet meg: a lojális és a passzív ellenállás időszeit. Ezen végpontok között mozog a közszolgálat léte. A lojális időszak akkor stabil és tartós, amikor a tisztviselők számára kedvező, hosszú távú perspektívát képes nyújtani a hatalom. Önmagában személyi cserékkel vagy jogszabályok módosításával ez az állapot nem érhető el,<sup>78</sup> mivel a személyi cserék nem képesek

<sup>72</sup> Sőt, még a tisztviselők összetartását is próbálták korlátozni, például úgy, hogy a büntetőjog módszereivel szerveztek új fegyelmi vétségi tényállásokat, hogy a fegyelmi ügyekben egyébként indokolt mérlegelési lehetőségeket kizárhassák. Benárd Aurél: A német tisztviselők fegyelmi joga. *Közigazgatástudomány*, (1942), 2. 35.

<sup>73</sup> Forgács (2019): i. m. 113–114.

<sup>74</sup> Gajduscek (2019): i. m. [27].

<sup>75</sup> Forgács (2019): i. m. 170.

<sup>76</sup> Forgács (2019): i. m. 170, 174.

<sup>77</sup> Benárd (1942): i. m. 38.

<sup>78</sup> Jó példa erre a Szovjetunió alsó szintű közigazgatása, amely a személyi cserék ellenére passzívan ellenállt a központ akaratainak. Forgács (2019): i. m. 210.

együttal a technikai eljárások automatikus cseréjére is.<sup>79</sup> Lojális periódusban a hivatalnokokra az előresiető engedelmesség jellemző, azaz sokszor a jogi háttérrel be nem várva, adott ideológiához igazodva cselekszenek.<sup>80</sup> Ebből következően ilyen időszakokban inkább háttérbe szorul a jogszerűség.<sup>81</sup> Ellenben a politikai szint nem normatív megnyilatkozásai nagyobb súllyal esnek a latba,<sup>82</sup> s az ügyfelek elvárásai is, nemritkán, ezekhez igazodnak.<sup>83</sup> A passzív ellenállási időszak ennek az ellentéte: a politika nehezkesebben, lassabban, esetleg költségesebben tudja keresztülvinni akaratát. Ezt a hozzáállást nevezi Forgács totójázó pepeselésnek, amikor a jogszabályoknak való megfelelés iránti kényszer nő, és az állami ideológia kevésbé van kihatással a bürokráciára.<sup>84</sup> A két időszak változása – főként történeti perspektívában – igen feltűnő lehet. Jó példát nyújt erre a századforduló környékén változó osztrák bürokrácia, ami egy végtelenségig lojális periódus után fokozatosan, de rövid idő alatt érdekérvényesítése végett kooperálni kezdett a nagypolitikával, s új generációja már nem tartotta érénynek a klasszikus Habsburg-állameszme szellemiségét.<sup>85</sup>

## 5. BÜROKRATIKUS KULTÚRKÖRÖK

A történelmi, illetve a ma is létező államalakulatok egyes sajátosságaik alapján, elsősorban történeti alapon, egy-egy nagyobb bürokratikus kultúrkört alkotnak. Most röviden ismertetem, hogy Forgács hogyan határozta meg ezeket.

Az anglo-amerikai kört a tengerparti államok jelentik, amelyeknek jelentős bevételük származott a tengeri kereskedelemből, és sokszor kiterjedt gyarmati területekkel rendelkeztek. Ezek Nagy-Britannia és Írország, Hollandia, Dánia, Svédország, Norvégia, illetve az USA. Az itt kialakuló igazgatást a merkantilizmus befolyásolta, illetve azok a többes struktúrák, amelyeket a gyarmatokon kellett kiépíteni. Ennek érdekében segítették a tisztviselőket a kivándorlásban, és számos kedvezményt biztosítottak részükre. Viszonylag későn kezdték el az ipari termelésben rejlő fiskális lehetőségeket kihasználni (nem úgy, mint a klasszikus értelemben vett kontinentális bürokrácia esetén). Jellemző, főként az angol-szász jogi kultúrában, hogy nincs, vagy arányát tekintve csekély a közszolgálat aránya. Az itteni közszolgálat ugyanis összefonódik a privát gazdasággal, folyamatos az oda-és visszaáramlás a két szféra között. Éppen ezért nincs karrierrendszerű hivatalnoki réteg, nem, vagy kevésbé alakulnak ki szakmai standardok, jellemző a rövid távú problémamegoldó (projektalapú) gondolkodásmód.<sup>86</sup> A Don Corleone-elv is kevésbé érvényesül, elter-

<sup>79</sup> Merton (1980): i. m. 454.

<sup>80</sup> Kerner–Jankovics (2019): i. m.

<sup>81</sup> Forgács (2019): i. m. 169–179.

<sup>82</sup> Forgács (2019): i. m. 178.

<sup>83</sup> Forgács (2019): i. m. 194.

<sup>84</sup> Forgács (2019): i. m. 179–187.

<sup>85</sup> Waltraud Heindl: *Josephinische Mandarine: Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914*. Wien, Böhlau, 2013. 100–102, 139–145, 160–164.

<sup>86</sup> Forgács (2019): i. m. 56–58, 197.

jedtebb a partnerség gondolata, és a *networking* („lapos hierarchiájú autoritáson intézményi szerkezet kommunikációs formája”);<sup>87</sup> nem épül ki szigorú hierarchikus szerkezet.<sup>88</sup>

A kontinentális kultúrkör meghatározó gazdasági irányzata a kameralizmus volt. A szárazföldi államok szinte első perctől kihasználták a kapitalizmus adta lehetőségeket, hogy bevételeiket növeljék. Sőt már korábban is erre törekedtek, például egyes gazdasági ágak monopolizálásával. Ez határozta meg a kialakuló hivatalnokréteg jogállását is, amely az állam számára nélkülözhetetlen volt. Itt a magángazdaság nem fonódott össze olyan direkt módon az állammal, mint az angolszász világban, így kicsi volt az átjárhatóság a közszolgálat és a gazdasági alkalmazás között. Az itteni körülmények kedvezők voltak a hivatalnoki gárda mint társadalmi csoport, illetve a zárt/karrierrendszerű közszolgálat kialakulásához. E réteg nemcsak a szakmai alapon összetartó, célirányosan képzett személyeket jelenti. Bizonyos – főként szociális – feladatok ellátása kapcsán létrejöhetnek kvázi párhuzamos struktúrák, például egyházak szociális feladatai.<sup>89</sup> Kialakultak hivatalnokdinasztiák is, oly módon, hogy a családok egymás között házasodtak.<sup>90</sup> Igen tanulságosak ebben a tekintetben Waltraud Heindl kutatásai, amelyekből kiderül, hogy nem csupán egyes családok kezében összpontosult az osztrák (központi) igazgatás, hanem a bécsi hivatalnokgárdának „saját” kerületei, lakóövezetei voltak a császárvárosban.<sup>91</sup> Jászi Oszkár szerint az osztrák hivatalnoki kar „az osztrák nemesség és nagyburzsoázia fiainak megszokott karrierlehetőségét szolgálta”.<sup>92</sup>

A mediterrán kultúrkör igazgatása sokkal decentralizáltabb, mint az iménti kettőé, ám nem teljesen jogi értelemben. Ezekben az országokban nehezen tűntek el a születési előjogok, s a hatalom inkább egyes kiváltságos családok kezén összpontosult. A Don Corleone-elv – nem véletlenül – itt érvényesül a legerősebben, mert e családok házassági *policy*-ja más volt: az ilyen jellegű személyes összefonódások az ipar, a kereskedelem és a bürokrácia „együttműködését” biztosították, beépülve e területekre. Az itt kiépített kapcsolatrendszerek háttérbe szorítják a szabályokat.<sup>93</sup> A valódi párhuzamos struktúrák kiépülésének a mediterrán országokban van a legnagyobb esélye.

## 6. REFORMKÉPTELENSÉG (?)

„A menedzseri eszmény ellenségképe a közszolgálat, amely állítólag rugalmatlan, ellenszegül a változásnak, nem produktív, fegyelemelvű, autoriter vagy konformista.”<sup>94</sup> Úgy

<sup>87</sup> Forgács (2019): i. m. 90.

<sup>88</sup> Forgács (2019): i. m. 86–91.

<sup>89</sup> Forgács (2019): i. m. 59–64.

<sup>90</sup> Forgács (2019): i. m. 85.

<sup>91</sup> Waltraud Heindl: A felsőszintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780–1867). *Történelmi Szemle*, (1987–1988), 1. 19–20.

<sup>92</sup> Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1984. 244.

<sup>93</sup> Forgács (2019): i. m. 58–59.

<sup>94</sup> Forgács (2019): i. m. 70.

gondolom, a választott idézet tömören summázza azt (is), amit az átlagember a bürokráciáról gondol. A most bemutatott könyvről írt recenzió címe is felteszi a kérdést: *Bürokrácia. Képes-e változni?*<sup>95</sup> A válasz természetesen az, hogy igen, legfeljebb lassan. A társadalmi változások a bürokráciára is kihatással vannak, ha azokhoz a szükséges mértékben nem tudna idomulni, akkor végső soron megszűnne létezni. A reformképtelenség ezért csupán látszólagos, legfeljebb arról van szó, hogy ameddig nem muszáj, az adminisztratív szervezet nem szívesen változtat meg egy már működő rendszert.<sup>96</sup> Ez talán általános emberi tulajdonság is: szeretünk ragaszkodni egy egyszer már „bejáratott” cselekvési modellhez. A fegyelem mellett<sup>97</sup> a bürokratikus mentalitás (már ha van ilyen) megértéséhez a rutin fogalma vihet közelebb bennünket. Ez nem más, mint a hierarchikus struktúrák állandósága, begyakorolt munkamegosztása, szabványeljárások és (főszabály szerint) egyoldalú kommunikáció összessége. Ennek kialakulása elsősorban a kontinentális közszolgáltatást jellemzi,<sup>98</sup> ám valamelyest a tengerentúlon is érvényesül. Ennek nyomán lesz stabil és hatékony a szervezet működése. A bürokratikus személyiség azonban könnyen a strukturális fogság labirintusában ragadhat abban az esetben, ha az addig sikeres eljárásrend a külső körülmények változása folytán diszfunkcionálissá kezd válni.<sup>99</sup> Ebben az esetben vagy reagálni kell (azaz változtatni az addigi gyakorlaton), vagy ragaszkodni a mintához. Az utóbbi esetben e ragaszkodás a szervezet öncéljává válik,<sup>100</sup> s nagy valószínűséggel hatékonysága is csorbát szenved. Ekkor következik be a mertoni túlalkalmazkodás állapota. De pontosan mi vezet idáig? Statisztikailag kimutatható az, hogy a tisztviselők ragaszkodnak az alkalmazásuk kezdetekor elsajátított intézményi ideológiához, ez általában viszonyítási alapszámukra.<sup>101</sup> Az intézményi ideológia az adott szervezet mindennapi cselekvési rutinja, amely egyszerre korlátozza és védi a cselekvőket.<sup>102</sup> Ez hosszú távú ideológia (szemben a gyakorta változó állami vagy egyéni, például vezetői ideológiával), hiszen a hivatalnokok ragaszkodnak hozzá, ezekkel legitimálják cselekvéseiket.<sup>103</sup> (Az állami ideológiához való közeledés legfeljebb a lojális időszakokat jellemzi.)<sup>104</sup> Ez az intézményi belső rend az elsajátításában és az institucionális dezindividualizáció folyamatában megy végbe. Ez a szervezetbe bekerülők uniformizációját jelenti, amely nemcsak a cselekvési módokra és eljárásokra terjed ki, hanem egységes mentalitás kialakítását is célozza.<sup>105</sup> Ezt a konformitást

<sup>95</sup> Lengyel Zsanett: *Bürokrácia. Képes-e változni?* Recenzió Forgács D. Péter kötetéről. *Újkor*, 2020. március 23.

<sup>96</sup> Jó példa erre a hivatali nyelvhasználat. Erről: Sallai Balázs: „Cikornyásan terjengős, nagyképűen homályos” – Reformtörekvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében. *Magyar Jogi Nyelv*, 5. (2021), 1. 1–8.

<sup>97</sup> Merton (1980): i. m. 458; Forgács (2019): i. m. 153.

<sup>98</sup> Forgács (2019): i. m. 111.

<sup>99</sup> Merton (1980): i. m. 457.

<sup>100</sup> Merton (1980): i. m. 459.

<sup>101</sup> Forgács (2019): i. m. 165–166.

<sup>102</sup> Forgács (2019): i. m. 160–163.

<sup>103</sup> Forgács (2019): i. m. 159, 187–188.

<sup>104</sup> Forgács (2019): i. m. 203.

<sup>105</sup> Forgács (2019): i. m. 106–107.

aztán a szervezet kíméletlenül számon is kéri, és betartását igyekszik kikényszeríteni.<sup>106</sup> Ilyen módon a hivatalnokok impregnáltak a társadalom többi részét befolyásoló kollektív emlékezettel, megváltozott értékstruktúrákkal és bizonyos generációs különbségekkel szemben.<sup>107</sup> Ugyanakkor – bár a fiatalabb munkatársakkal az idősebb, tapasztaltabbak inkább kooperáló hozzáállást mutatnak – mégsem lehet teljesen kiküszöbölni a generációs különbségeket: az intézményt (s persze annak ideológiáját) védik ellenük.<sup>108</sup> Mindezek azt eredményezik, hogy kialakul a bürokrácia egyfajta formalizmusa. Ez azonban nem pejoratív megállapítás, mivel a hatékony és gyors jogalkalmazás feltétele, illetve azt segíti elő a közigazgatási folyamatokban, ám például a (klasszikus) bírói jogalkalmazás terén már felvethet aggályokat.<sup>109</sup> Úgy is mondhatjuk: a formalizmus általában véve a közigazgatási szervek intézményi sajátossága.<sup>110</sup> Az állami adminisztrációban (ideértve most az önkormányzatokat is) a fent már leírt, a változásokat figyelmen kívül hagyó formalizmus elkorcsosult változata, a ritualizmus hordozza a veszélyt. Weber elméletét kritizálva (miszerint az kizárólag egy idealizált, hibátlan bürokratikus szervezetet ír le) Merton a diszfunkciók e fajtájára remek példát állít elénk arra nézve, hogy ilyenkor a bürokrácia már a törvények betűinek és értelmének (jogi kifejezéssel: grammatikai értelmezésének) betartására sem képes, amikor egy amerikai állampolgárságot kérő sarkkutatótól olyan indokkal tagadja meg azt, hogy a törvény ötévnyi megszakítás nélküli amerikai földön való tartózkodást ír elő, ő pedig nem felel meg ennek, mivel részt vett egy expedíción. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási szerv is elismerte: a hajó, amelyen tartózkodott, amerikai lobogó alatt hajózott.<sup>111</sup> Ennek kiküszöbölése leginkább a bürokrácia saját berkeiben lehet eredményes, a külső befolyás hatására általában lassabban megy végbe a szervezet ellenállása miatt. A jogszabályi háttér gyors változtatása éppannyira jelent kevéssé hatékony megoldást, mint a tisztviselők cseréje, esetleg a hivatalnoki gárda „fiatalítása.” Utóbbi esetben ugyanis lehet, hogy a strukturális ellenállás enyhül valamelyest, ám a kontinentális közszolgálat működésének kulcsa nem csupán a képzett, hanem a képzett és tapasztalt személyi állomány megléte, s a lassú változásokkal való koordináció. Szélsőséges próbálkozás volt például a népi demokráciákban a politikai szempontok mentén, a proletariátus köréből kiválasztott személyek alkalmazása a közszolgálatban, amitől annak egységesülését remélték, ám a bürokrácia ennél szívósabbnak bizonyult, ezért tisztogatások és erőszak révén próbálták megszilárdítani, különösen a Szovjetunióban.<sup>112</sup> Helytálló észrevétele Forgácsnak az is, hogy a modernizáció, költséghatékonyság és más szlogenek mögé

<sup>106</sup> Forgács (2019): i. m. 92, 105.

<sup>107</sup> Forgács (2019): i. m. 105.

<sup>108</sup> Forgács (2019): i. m. 96–97.

<sup>109</sup> Ficsor Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Budapest, Gondolat, 2015. 75.

<sup>110</sup> Ficsor Krisztina: Jogi formalizmus. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2021. [91].

<sup>111</sup> Merton (1980): i. m. 460–461.

<sup>112</sup> Forgács (2019): i. m. 113, 209–210.

bújtatva a technikai és szervezeti újítások mögött sokszor inkább személyes indítékok húzódnak meg, mint például intrika, hatalmi harcok vagy csoportos ármány.<sup>113</sup>

Előfordul ugyanakkor az is, hogy az acélkemény burok magától, belülről kezd felpuhulni. Ilyenkor csökken az impregnáltság és a bürokrácia érzékenyebb lesz egyes társadalmi hatásokra. Ilyen eset a hivatalnokdinasztiák „uralta” kontinentális közszolgálat esetén az, amikor a hivatalnok felmenők gyermekeik számára nem képesek a szakmai szocializáció mellett megfelelő pozíciókat, állásokat találni. Ennek oka általában az, hogy a bürokrácia megbecsültsége, a tisztviselők fizetése csökken, perspektíváik tűnőfélben vannak, nincs elég hely (az állások számát nem bővítik, vagy csökkentik). Ebben az esetben csökken a szervezet ellenállása a külső tényezőkkel szemben, és ezzel párhuzamosan kezdi erejét veszíteni a belső rend autoritása is.<sup>114</sup> Ezt a helyzetet nevezi Forgács örökítési zárlatnak. Ilyen helyzetek nem pusztán politikai döntések, hanem demográfiai, történeti együttthatók mentén is kialakulhatnak, és destabilizálják az adott politikai berendezkedést. Ez történt nem csupán a már említett weimari köztársaság esetében, de a népi demokráciák vagy a Monarchia felbomlása esetén is.<sup>115</sup> A bürokrácia azonban ilyen szélsőségek nélkül (például acélkemény burok puhulása, hatalomellenesség) is képes emberibb alakot öltetni bizonyos esetekben és határok között. Forgács provokatív, de véleményem szerint elgondolkodásra érdemes nívója a korrupció újraértelmezése. Szerinte ugyanis a kiskorrupció (ideértve a protekciót is) gyorsabbá, emberibbé, kevésbé személytelenné teszi a bürokratikus folyamatokat.<sup>116</sup> Sőt meglátása szerint ez a kafei bürokrácia alternatívája. A kiskorrupcióra akár – *Molnár Ferenc* szavait idézve az *Egy, kettő háromból* – azt is mondhatnánk, hogy „olaj a gépezetben”. Nemcsak gyorsabbá, de kiszámíthatóvá teszi a döntést, különösen a magángazdaság felé. Ezek az alanyok ugyanis így jobban képesek gyakorolni jogaikat és betartani a törvényeket.<sup>117</sup> Természetesen – ahogy erre Forgács is felhívja a figyelmet – a nagykorruptiót és a politikai befolyást (amely aránytalanul károsítja a közérdeket és a jog kicsavarását vagy megszegését eredményezi) ez nem legitimálja.<sup>118</sup> Bármennyire is érdekesek és alátámasztottak azonban Forgács gondolatai, a kiskorrupció kapcsán Weberhez hasonló „hibát” ejt. Itt ugyanis egy olyan idilli állapotot ír le, amelyben minden jogszerűen zajlik, csak hatékonyabban és rapidabb módon. Mivel azonban – ahogy ő is írja – a hierarchia legalsó fokán állónak is van hatalma, ez azt jelenti, hogy már itt is megtörténhet a jog megszegése, sőt akár a közérdek károsítását sem lehet kizárni.

<sup>113</sup> Forgács (2019): i. m. 92–96.

<sup>114</sup> Forgács (2019): i. m. 115–117.

<sup>115</sup> Forgács (2019): i. m. 119–122; Jászi (1984): i. m. 244–245, 247–248.

<sup>116</sup> Megjegyzendő, hogy erre már Merton is felhívta a figyelmet. Merton (1980): i. m. 468.

<sup>117</sup> Forgács (2019): i. m. 137–139.

<sup>118</sup> Forgács (2019): i. m. 140–141.

## 7. ZÁRÓGONDOLATOK

Egyszer Esterházy Péterről olvastam azt, hogy ő már életében klasszikussá vált. Forgács D. Péter munkáját olvasva ez a gondolat jutott eszembe, mert véleményem szerint e kötet is – legalábbis remélem – a klasszikus bürokráciaelmélettel foglalkozó szerzők (alap) munkái mellett, azokkal méltóképp egy sorban fog hamarosan szerepelni. A *bürokrácia szociológiája* ugyanis biztonsággal és stabilan építkezik tovább a szociológia legnemesebb hagyományai mentén, reflektálva az eddigi elméletekre, de nem elhanyagolva azok kritikai olvasatát. Világunk, társadalmunk annyira gyorsan és annyira sokat változott és változik, hogy már rég szükség volt egy napjaink bürokráciáját elemző műre. Az a néhány kritikai megjegyzés vagy továbbgondolás, amelyet írásomban tettem, nem annyira e könyv hiányosságaira mutat rá, hanem sokkal inkább a jog és a szociológia területének eltéréseire.<sup>119</sup> Ezek ellenére is úgy gondolom, hogy egy megkerülhetetlen alkotásról van szó, amelyet fel lehet, és fel is kell használni akár szociológiai, akár jogi, vagy más társadalomtudományi és interdiszciplináris kutatások során, amelyeknek témája a bürokrácia, annak működése vagy szervezése. A közigazgatást ugyanis ma már nem lehet inter- és multidiszciplináris megközelítés nélkül, egyoldalúan vizsgálni.<sup>120</sup> Forgács gondolatai ugyanolyan maximászerűen idézhetők, mint Weber, Merton vagy Crozier tételei. Zárásként álljon itt egy ilyen példa: „Valóban nem veszünk tudomást arról, hogy a bürokratikus társadalom történelmileg és jelenleg is jobb berendezkedés, mint bármi más.”<sup>121</sup>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balassa Tamás: Eluralt állam. Interjú Forgács D. Péter bécsi szociológussal. *Népszava*, 2019. június 16. Online: [https://nepszava.hu/3039454\\_eluralt-allam-interju-forgacs-d-peter-becsi-szociologussal](https://nepszava.hu/3039454_eluralt-allam-interju-forgacs-d-peter-becsi-szociologussal)
2. Balázs István: A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában? In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 33–42. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/16582?show=full>
3. Balázs István: A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 51–61.
4. Barta Attila: Kormányzás és közigazgatás. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 53–71.

<sup>119</sup> A jogtudományi szempontból leglényesebb szociológiai megközelítésekről: Temesi (2020): i. m. 53–56.

<sup>120</sup> Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 16, 74.

<sup>121</sup> Kerner–Jankovics (2019): i. m.

5. Beidtel, Ignaz: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740–1848 II*. Innsbruck, Verlag der Wagnerschen Univerität-Buchhandlung, 1898.
6. Benárd Aurél: A német tisztviselők fegyelmi joga. *Közigazgatástudomány*, 5. (1942), 2. 33–46.
7. Bordás Péter: Közszolgáltatások. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István). 2021. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika>
8. Ficsor Krisztina: *Formalizmus a bírói gyakorlatban. A formalista bírói érvelés jogelméleti alapjai*. Budapest, Gondolat, 2015.
9. Ficsor Krisztina: Jogi formalizmus. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Jogbölcselet rovat, rovatszerk.: Szabó Miklós – Jakab András). 2021. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/jogi-formalizmus>
10. Forgács D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2019.
11. Gajdushek György: Közigazgatás és politika In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-politika>
12. Gedeon Magdolna: A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században. *Pro Futuro*, 10. (2020), 1. 67–91. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7540>
13. Gellén Márton: Politizáció vagy bürokratizáció a központi közigazgatásban. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Labor est eitam ipse voluptas. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 371–392.
14. Gyórfi Tamás: A kormányzás. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 71–94.
15. Heindl, Waltraud: A felsőszintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780–1867). *Történelmi Szemle*, 30. (1987–1988), 1. 16–24.
16. Heindl, Waltraud: *Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*. Wien, Böhlau, 1991.
17. Heindl, Waltraud: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914*. Wien, Böhlau, 2013. Online: [https://doi.org/10.26530/OAPEN\\_453608](https://doi.org/10.26530/OAPEN_453608)
18. Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1984.
19. Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség. *Közjavak*, 3. (2017), 2. 3–7. Online: <https://doi.org/10.21867/KjK/2017.2.1>.
20. Kerner Zsolt – Jankovics Márton: Mióta az akta elterjedt, már nem csak halálbüntetéssel lehet valakit szabályozni. *24.hu*, 2019. július 4. Online: <https://24.hu/belfold/2019/07/04/forgacs-d-peter-interju/>
21. Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014.

22. Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4. (1996), 4. 35–62. Online: [www.poltudszemle.hu/szamok2/1996/1996\\_4szam/korosenyi.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1996/1996_4szam/korosenyi.pdf)
23. Krauss, Marita: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus, 1997.
24. Lapsánszky András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai: A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.
25. Lengyel Zsanett: Bürokrácia. Képes-e változni? Recenzió Forgács D. Péter kötetéről. *Újkor*, 2020. március 23. Online: <https://ujkor.hu/content/burokracia-kep-es-valtozni-recenzio-forgacs-d-peter-koteterol>
26. Merton, Robert K.: Bürokratikus struktúra és személyiség. In Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980. 452–472.
27. Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
28. Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.
29. Sallai Balázs: „Cikornyásan terjengős, nagyképűen homályos” – Reformtörekvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében. *Magyar Jogi Nyelv*, 5. (2021) 1. 1–8.
30. Sipka Péter Máté – Zaccaria Márton Leó: Felelősségi jogviszonyok. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Munkajog rovat, rovatszerk.: Kiss György – Kun Attila – Hungler Sára). 2020. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/felelossegi-jogviszonyok>
31. Szabó Miklós: A bürokrácia. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 95–118.
32. Temesi István: A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 38–82.
33. Veszprémi Bernadett: Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 151–185.
34. Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/3. Budapest, KJK, 1996.
35. Zupkó Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest, Századvég, 2002.

**Sallai Balázs** a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának végzős joghallgatója. A 2021-es 35. Országos Tudományos Diákköri Konferencián II. helyezést ért el az Alkotmánytörténeti (Közjogtörténeti) Tagozatban *A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi felelőssége, különös tekintettel a debreceni joggyakorlatra (1870–1944)* című dolgozatával. Kutatásai a közigazgatás-történet eddig kevésbé kutatott területeire irányulnak, mint például hivatali nyelvhasználat reformtörekvései, a közszolgálat hazai

és külföldi szabályozástörténete és a közszolgálati fegyelmi felelősség története. Kutatásainak alapját elsősorban levéltári források képezik. Jelenleg a (köz)szolgálati pragmatika kodifikációs folyamatait vizsgálja a dualizmusban a magyar és osztrák területeken. Érdeklődése a jog és irodalom tárgykörében a polgári kori közigazgatás szépirodalmi narratíváira, továbbá a bürokráciaelmélet – elsősorban – történeti perspektívájú megközelítésére irányul.



Balogh-Békesi Nóra

## KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK MEGTARTÁSA ÉS AZ ÜGYEK ÉSZSZERŰ HATÁRIDŐN BELÜLI BEFEJEZÉSÉNEK KÖVETELMÉNYE

*Respect for Administrative Procedural Time Limits and the Requirement to Complete Cases within a Reasonable Time*

**Dr. Balogh-Békesi Nóra**, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, [balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu](mailto:balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu)

*Magyarország Alaptörvénye a tisztességes hatósági ügyintézés alapját biztosító XXIV. cikkében kifejezetten nevesíti az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelményét. A tanulmány arra keresi a választ, hogy az észszerű időben való ügyintézés előírásának milyen érvényesülési mechanizmusa van. A tanulmány egyrészt áttekinti a jelenleg hatályos és a korábban hatályban lévő hatósági eljárásjogi szabályozást a határidők túllépésének jogkövetkezményeiről. Másrészt az alkotmánybírói és közigazgatási bírói gyakorlat alapján megvizsgálja az eljárási határidők túllépésének megítélését. A tanulmány az esetjog áttekintése után rámutat az abból adódó következtetésekre. Szankcióalkalmazási (közigazgatási bírságot kiszabó) ügyekben, ha a hatóság a törvényi határidőt túllépi, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az Alaptörvény szerinti észszerű határidő követelménye sérül, de a törvényi határidők és határidő-számítás betartása sem jelenti azt automatikusan, hogy az Alaptörvénybe foglalt „észszerűség” követelménye sem sérült.*

### KULCSSZAVAK:

tisztességes hatósági eljárás, ügyek észszerű határidőn belüli befejezése, Alaptörvény XXIV. cikk, szankcióalkalmazás, bírságkiszabás, közigazgatási bírság, versenyjog

*Article XXIV of the Fundamental Law of Hungary, which guarantees the fundamental right of fair administration, explicitly mentions the requirement to complete cases within a reasonable time. The study seeks to answer the question of the enforcement mechanism of the reasonable time requirement. On the one hand, the study reviews the current and former rules of administrative procedural law on the legal consequences of exceeding time limits. On the other hand, it examines the assessment of the exceeding of procedural time limits on the basis of the practice of the Constitutional Court and administrative courts. After a review of the case law, the study points to the conclusions that can be drawn from it. In sanction-application (administrative fine) cases, if the authority exceeds the statutory time limit, this does not necessarily mean that the requirement of a reasonable time limit under the Fundamental Law is violated, but compliance with the statutory time limits and the calculation of time limits does not automatically mean that the requirement of “reasonableness” in the Fundamental Law is not violated either.*

**KEYWORDS:**

fair administrative procedure, completion of cases within a reasonable time, Article XXIV of the Fundamental Law, application of sanctions, imposition of fines, administrative fines, competition law

## 1. BEVEZETŐ

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog alkotmányos szabálya kifejezetten neve-  
síti az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelményét.<sup>1</sup> Bár a tisztességes  
ügyintézéshez való jognak számos részeleme van,<sup>2</sup> az Alaptörvény az észszerű határidőn  
belüli eljárás követelményét – az indokolási kötelezettség és a pártatlanság előírása mel-  
lett – külön is megfogalmazza. Tárgyunk szempontjából ez azért tűnik jelentősnek, mert  
külön alkotmányossági hivatkozási alapot teremt: az észszerű határidőre utaló alaptör-  
vényi rendelkezés a törvényekbe foglalt közigazgatási eljárási határidők „feletti” önálló  
rendelkezés. E tanulmányban azt a hipotézist szeretnénk igazolni, hogy az alkotmányi  
szintre emelt, az eljárások észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye és az eljá-  
rási törvényekbe foglalt határidők betartása nem feltétlenül esik egybe. Feltételezzük, hogy  
van olyan eset, amikor az észszerűség követelménye nem sérül, holott a törvényi rende-  
lések szerinti határidőt a hatóság túllépte, de elképzelhető olyan eset is – s talán ez izgal-  
masabb –, ha a törvény betűje szerint a hatóság a jogszabályt betartotta, azonban alkot-  
mányossági szempontból az eljárás időtartama az ügyek észszerű határidőn belül való  
befejezésének követelményét mégis sérti. Tehát a feltételezés abból indul ki, hogy az észsze-  
rűség követelményének mint a tisztességes eljárás részét képező, a feleket megillető alap-  
jognak eltérő érvényesülési mechanizmusa van, mint az egyébként törvény alá rendelt köz-  
igazgatás törvényi szabályok betartásán nyugvó működési rendszerének.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogállami keretek között a „tisztességes” (fair,  
méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással  
szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljá-  
rásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a fair eljárás alkotmány-  
jogi követelményeinek, amelyeket az ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként  
ki kell tudni kényszeríteni.<sup>3</sup> Tehát az alkotmánybírósági értelmezésben a hatósági eljá-  
rások észszerű határidőn belül való befejezése olyan követelmény, amely az (ügy)fél olda-  
láról – alkotmányos jogként – kikényszeríthető. Az észszerűség követelményéből fakadó  
alapjognak e szerint önálló tartalommal kell rendelkeznie.

A bevezetőben röviden szólunk arról is, hogy az alkotmánybírósági értelmezés sze-  
rint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] nem  
azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1)  
bekezdés].<sup>4</sup> Ebből következik, hogy az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének  
részletkövetelményei sem fedik le egymást a hatósági eljárásban és a bírósági eljárásban

<sup>1</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok rész-  
rehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatá-  
rozottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

<sup>2</sup> A tisztességes ügyintézéshez való jog részjogosítványairól lásd Patyi András: A tisztességes eljáráshoz és ügyin-  
tézéshez való jog. A eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság főbb kérdései. In Bódi Stefánia – Schweit-  
tzer Gábor (szerk.): *Alapjogok*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 161–165.

<sup>3</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

<sup>4</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

(a bírósági eljárási határidők egyébként is másként „viselkednek”, más elvi alapon állnak, mint a hatósági eljárásban). Azt az összefüggést azonban figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyértelmű, hogy a hatósági eljárás jogszerűségét felülvizsgáló bíróság döntése a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik akkor, ha figyelmen kívül hagyja a méltánytalan, igazságtalan, azaz nem tisztességes hatósági eljárásban történeteket, így akkor is, ha figyelmen kívül hagyja, hogy a hatóság nem fejezte be eljárását észszerű határidőn belül, s ezáltal az ügyfél alapjoga sérült. Így rétegződik egymásra a tisztességes ügyintézéshez való és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog.<sup>5</sup>

## 2. ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A korábban hatályban lévő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek között, a 4. § (1) bekezdésében együtt említette az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez való jogot a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való joggal. A Ket. e szabálya az ügyek befejezéséhez a jogszabályokban megállapított határidő megtartását fűzi, azaz nem az „észszerű határidő” fogalmát használta. Ugyanakkor az Alaptörvény a Ket. hatálya alatti időszakban is az észszerűség követelményét fűzte a tisztességes ügyintézéshez. A két szabály összevetése – azaz a Ket. alaptörvény-konform értelmezése alapján – úgy tűnik, hogy a jogszabályokban foglalt határidő megtartása egyben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt ügyek észszerű határidőn belüli elintézésének is megfelel. Tehát az észszerűség követelménye csak a jogszabályokban megállapított határidőn túli ügyintézésnél lehet értelmezési szabály. Azonban ezt az állítást akár kérdésként is feltehetjük. Az észszerűség követelménye csak a jogszabályokban megállapított határidőn túli ügyintézésnél lehet értelmezési szabály?

A Ket. a maga rendszerében számolt az ügyintézési határidő esetleges túllépésével és annak törvényi jogkövetkezményeivel. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. A Ket. e szabálya azonban nem adott megoldást arra az esetre, hogy valójában mikor minősül a határidő túllépése az Alaptörvényben is foglalt jog sérelmének. A bírói gyakorlat

<sup>5</sup> A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogról lásd Sulyok Tamás: A tisztességes eljáráshoz való jog újabb kihívásai. *Alkotmánybírósági Szemle*, 6. (2015), 2. 97–102; A hatósági eljárásokban és a közigazgatási bírósági eljárásokban a tisztességesség részelemeiről lásd Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Tanulmánykötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 468–503.

a határidő túllépését általában az ügy érdemére kiható vagy ki nem ható eljárási szabály megsértésének körében értékeli, amire a későbbiekben még visszatérünk.

Maradva a Ket. szabályainál, ki kell emelni, hogy a 33. § (3) bekezdése 12 olyan esetkört sorolt fel, amelynek ideje az ügyintézési határidőbe nem számított be. Így többek között nem számított be az ügyintézési határidőbe a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama, a szakértői vélemény elkészítésének időtartama stb. Szélsőséges esetben tehát akár évekig is elhúzódhat az eljárás úgy, hogy a Ket. 4. § (1) bekezdésébe foglalt alapelvi rendelkezés nem sérül, a hatóság jogszabályokban meghatározott határidőben hoz döntést. A Ket. által megállapított – az ügyintézési határidőbe be nem számított – időtartamok között van a hatóság érdekkörében felmerülő körülmény (például hatásköri vita), és van az ügyfél körében felmerülő körülmény (például amíg nem tesz eleget a hiánypótlásnak) is. Ugyanakkor feltehetjük azt a kérdést, hogy ha az eljárás során a hatóság többször és indokoltságában megkérdőjelezhető módon hív fel hiánypótlásra, ha kirendel szakértőt olyan kérdésben, amely szakvélemény nélkül is megválaszolható stb., akkor mondhatjuk-e azt, hogy az ügy észszerű határidőn belül elintéződött? A jogszabályokban foglalt határidő betartásának kötelezettségét a hatóság nem sértette meg, de vajon nem sérült-e az Alaptörvénybe foglalt követelmény?

Minden bizonnyal a fenti kérdést is feltette magának a jogalkotó, amikor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) vonatkozó szabályait megalkotta, s azokat a Ket. rendszerétől némileg eltérően fogalmazta meg. Az Ákr. 50. § (5) bekezdése csak két esetkört említ, amely az ügyintézési határidőbe nem számít be, ezek az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama. Egyébiránt az 51. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hatóság az ügyfél kérelmére a határidő-túllépésről igazolást állít ki, amely adott esetben felhasználható lehet a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti eljárásban.<sup>6</sup> Idevehetjük még az Ákr. 15. § (2) bekezdésének azt a szabályát, hogy ha a hatóság eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja.

Azt mondhatjuk, hogy az ügyek észszerű határidőn belüli elintézése követelményének az Ákr. szabályai jobban megfelelnek, mint a Ket. rendelkezései. Az ügyfelek érdekeit védő fenti Ákr.-beli rendelkezések az Alaptörvény XXIV. cikk rendelkezéseéhez igazodnak. Ezenkívül az Ákr. a jogszerűség alapelvének részelemei között kimondja, hogy „a hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el”. A teljesség kedvéért meg kell még jegyezni, hogy az eljárási határidők túllépése esetén az Ákr. is tartalmaz az 50. § (1) bekezdésben hasonló rendelkezést, mint

<sup>6</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 24. § (3) bekezdése értelmében a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa.

a Ket. E szerint, ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokról vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételéért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A Ket. és az Ákr. szabályait összevetve a különbözőség mellett ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó nagy fokú szabadságot élvez a határidők szabályozása során, így önmagában a Ket. eltérő rendelkezései a norma szintjén alkotmányos keretek között maradtak. Egyes esetekben – az ügy összes körülménye alapján – azonban álláspontunk szerint mégis felmerülhet annak vizsgálata, hogy a jogszabályokban foglalt határidő megtartása megfelel-e az észszerűség követelményének. A jogalkotó említett szabadságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, amikor a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy

„a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. *A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével*”.<sup>7</sup>

### 3. ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálása a bírósági eljárásban – mint ahogy fentebb említettük is – az ügy érdemére kiható vagy nem kiható jogszabálysértés problémájába csatlakozik be, s ezen keresztül érinti a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét. Azzal kapcsolatban, hogy az adott eljárási szabály megsértése az ügy érdemére kihat-e, s hogy ennek nyomán indokolt lehet-e a hatályon kívül helyezés, vagy egyéb jogkövetkezmény levonása, felmerülhet magának a terminológiának – azaz az ügy érdemére ki nem kiható jogszabálysértés megfogalmazásának – a helyessége is. Ahogy az Alkotmánybíróság eljárásában sincs kicsi vagy nagy alkotmányosértés, hanem valamennyi alkotmányosértés a megsemmisítés jogkövetkezményét vonja maga után, úgy felmerülhet, hogy nincs kis vagy nagy törvénytértés (jogszabálysértés) a hatósági vagy bírósági eljárásban, minden jogszabálysértés ugyanúgy kell hogy minősüljön. Mindezzel szemben elfogadható indokok

<sup>7</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]. (Kiemelés a szerzőtől.)

szólnak a mellett, hogy ha akár a hatóság, akár a bíróság az eljárási szabályokat nem megfelelően alkalmazta, s megfelelő alkalmazás esetén sem született volna más döntés, akkor figyelembe lehet venni az ügyek elhúzódása ellen szóló, az eljárás lezárása melletti érveket.

A régi polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rPp.) közigazgatási perekre vonatkozó 339. § (1) bekezdése „felmentést adott” a jogszabálysértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése alól, ha a hatóság az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályt sértett meg. Ugyanígy az rPp. 275. § (3) bekezdése alapján a Kúria sem vonja le a jogszabálysértés jogkövetkezményét, ha a bíróság olyan eljárási szabályt sértett meg, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt. Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályok megsértése a Pp. alapján tehát „elnézésre került” akkor is, ha azt a hatóság, és akkor is, ha azt a közigazgatási határozatot elbíráló bíróság követte el.

Ezt a megoldást – ezzel ellentétes kezdeti szándék ellenére – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) továbbra is fenntartja. A Kp. 88. § (1) bekezdés c) pontja szerint a bíróság a keresetet elutasítja, ha olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt. A Kp. 118. § (1) bekezdés a) pontja pedig a felülvizsgálati kérelem Kúria általi befogadhatóságának előfeltételeként szabja, hogy az állított jogszabálysértés az ügy érdemére kiható, továbbá a 121. § (1) bekezdése a bírói döntés hatályon kívül helyezését is csak akkor engedi, ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő. Minderre tekintettel érdemes vázlatosan átnézni az ügy érdemére kiható / ki nem ható jogszabálysértést érintő joggyakorlatot.

Az ügy érdemére ki nem ható jogszabálysértések egyik markáns területe épp az eljárási határidők túllépése. A bírói gyakorlat önmagában az ügyintézési határidő túllépését nem minősítette a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmének, bár azt több szempontból értékelte. A Kfv.IV.35.639/2013/5. számú ítélet szerint nem hat ki az ügy érdemére, ha a hatóság a jogvesztőnek nem minősülő határidőt túllépi, ugyanakkor a határidő túllépése ugyanúgy jogszabálysértés, mint amikor az ügyfél nem tartja be. A hatóság általi határidő-túllépésnek a jogkövetkezményeit a közigazgatási eljárás szabályai tartalmazzák, illetve amennyiben az ügyfélnek kára keletkezik, kártérítési igénnyel élhet. Fontos követelményt állapított meg a jogszabályi határidő túllépését értékelve a Kúria a Kfv.IV.35.068/2014/6. számú döntésében, amikor kimondta, hogy az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási szerv olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre hátrányosabb. Az ügyben az ügyintézési határidő jelentős – majdnem egyéves – túllépése mellett (annak eredményeként) új jogszabályi környezet állt elő. A Kúria megállapította, hogy a hatóság mulasztása nem eredményezhet a felperes számára kedvezőtlenebb helyzetet. Lényegében ezt ismételi meg a Kfv.IV.35.377/2015/4. számú döntés, amely újból nyomatékosította, hogy az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási hatóság olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre hátrányosabb.

Fontos állomás e tárgyban az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata, amelynek nyomán a „nem érdeminek” minősítés más színezetet kapott. E határozat alapja, hogy csatornabírság kiszabására irányuló eljárásban a bírság kiszabására tett javaslat, valamint a bírság kiszabása között csaknem egy év telt el. A vonatkozó jogszabály azonban úgy rendelkezett, hogy a vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a tárgyévét követő év június 30-ig szabja ki. Az ügyben a bírság kiszabására e jogvesztő határidő túllépésével került sor. A közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában eljáró bíróság úgy ítélte meg, hogy a határidő ilyen elmulasztása nem teszi a hatóság által e határidőn túl kiszabott bírságot anyagi jogilag jogellenessé, az eljárási jogszabálysértés pedig a felperes javára nem értékelhető. Az eljáró bíróság e körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, amely szerint a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással kérheti; ezekben a perekben a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a határozat hatályon kívül helyezésének, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott. Mivel a döntés a bíróság szerint a hatóság kétsedelmes bírságkiszabása nélkül is ugyanaz lett volna, ezért az nem hatott ki a döntés érdemére, így a bíróság az eljárási jogsértést nem értékelte a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére vagy azok megváltoztatására szolgáló okként.

Az Alkotmánybíróság a bírósági döntést és a hatósági határozatokat megsemmisítette. Az indokolás szerint:

„A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék.”<sup>8</sup>

Ennek a követelménynek a jövőbeni biztosítása érdekében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikkében meghatározott tisztességes ügyintézés követelménye alapján

<sup>8</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16].

a vonatkozó jogszabály alkalmazásánál figyelembe veendő alkotmányos követelményt állapított meg.<sup>9</sup>

A csatornabírság ügyében hozott 5/2017. (III. 10.) AB határozatban foglalt elvek – továbbá az adóbírság ügyben hozott 17/2019. (V. 30.) AB határozatban foglaltak<sup>10</sup> – kihatottak a Kúria ítélezésére. Jó példája ennek egy versenyügyben született határozat.<sup>11</sup> E döntésben a Kúria több összetevőt is vizsgált az alperes határozatában. Az egyik elem az volt, hogy bár a hatóság a törvény szerint meghosszabbíthatta volna a rá vonatkozó ügyintézési határidőt, de nem tette meg, s így a jogszabály szerinti eljárási határidőt túllépve hozott szankcionáló döntést. Tehát határidőn túl kiszabott szankcióról volt szó. A Kúria a vonatkozó alkotmánybírói határozatok értelmezéséből megállapította, hogy az Alkotmánybíróóság a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal nem tartja összeegyeztethetőnek, ha a hatóság a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmét okozva alkalmaz a határozathozatalra nyitva álló határidőn túl az ügyféllel szemben szankciót. A Kúria osztotta a felpereseknek azt az álláspontját, hogy a törvény az ügyintézési határidő meghatározásával az eljárás befejezésére szóló konkrét határidőt ír elő, amely lényegét tekintve nem különbözik a dátum szerint meghatározott határidőtől. E szabályozás értékeli a versenyfelügyeleti eljárás sajátosságait (a versenyfelügyeleti eljárás megindítására bármikor sor kerülhet, több vállalkozást érinthet az eljárás, hiánypótlásra is szükség lehet stb.), amelyek kizárják a határidő dátum szerinti meghatározását. A Kúria megállapította, hogy a büntetőjogi karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a jogsértő büntető jellegű, súlyos bírság (büntetés) mint represszív szankció alkalmazására számíthat, ezért az ügyintézési határidőn túl bírság kiszabására a tisztességes eljárás követelménye miatt már nincs lehetőség.<sup>12</sup> A Kúria idézte az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban foglaltakat: ha adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt a hatóság hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, elvárás, hogy az ügyfelek ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi

<sup>9</sup> Az alkotmánybírói döntés kapcsán Chronowski Nóra kiemeli, hogy bírságkiszabás esetén az észszerű időn belüli döntés követelményét szigorúan kell értelmezni, a megszabott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki. Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelménye. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Tanulmánykötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 29.

<sup>10</sup> [59] Az Alkotmánybíróóság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban az 5/2017. (III. 10.) AB határozat megállapításából kiindulva még tovább pontosította a hatóság általi határidőn túli határozathozatal, valamint szankcióalkalmazás problematikájával kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. Míg ugyanis az 5/2017. (III. 10.) AB határozat a külön jogszabályban meghatározott, anyagi jogi határidők hatóság általi be nem tartását értékelte alkotmányossági szempontból, addig a 17/2019. (V. 30.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az adóhatóság számára előírt határozathozatalra nyitva álló ügyintézési határidő túllépésének vonta le alkotmányossági következményeit. A 17/2019. (V. 30.) AB határozatban a testület az adójogi eljárás sajátosságaira figyelemmel, az adójogi jogkövetkezmények elhatárolását követően arra a következtetésre jutott, hogy az adóhatóságnak az utólagos ellenőrzést határozattal kell lezárnia, a határozathozatalra az ügyintézési határidőt követően, az elévülési időn belül az utólagos ellenőrzés lezárása érdekében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelme nélkül sor kerülhet (Indokolás [75]–[76]), a határozathozatal lehetősége az adó megállapításához való jog elévülésével enyhészik el (Indokolás [86]).

<sup>11</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, lásd: <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>

<sup>12</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, Indokolás [64].

határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt.<sup>13</sup> Ezt követően a kúriai döntés megállapította, hogy amennyiben versenyfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidőnek nem lenne jelentősége, az a szankció kiszabásával jogkövetkezmények nélkül bármikor átléphető lenne, abban az esetben a határidők értelmüket veszítenék, és elfogadható lenne, hogy az eljárás alá vont vállalkozások arra kényszerüljenek, hogy kiszámíthatatlan ideig és bizonytalan helyzetben várják az alperes elrettentő célú szankciójának alkalmazását. Mindezek alapján a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy *az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül az ügyintézésre előírt határidőn túl történt bírságkiszabás sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését.* Mindebből következően az ügyintézési határidő túllépését követően a hatóság szankció kiszabására már nem volt jogosult. Az alperes a 2016. február 25-én letelt ügyintézési határidőt követően a 2016. július 26-án meghozott határozatában nem szabhatott ki jogszerűen bírságot a felperesekkel szemben.<sup>14</sup> Megállapítható tehát, hogy a törvényben foglalt eljárási határidő be nem tartása (jobban mondva a határidő-hosszabbításra vonatkozó szabályok mellőzése) miatt a Kúria a legerősebb jogkövetkezményt, a bírságkiszabás mellőzését írta elő.

#### 4. PARADIGMAVÁLTÁS AZ ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSÉBEN?

Mint fentebb láttuk, az Alkotmánybíróság a csatornabírság ügyében hozott 5/2017. (III. 10.) AB határozatában rámutatott, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Az ügyben szankcióalkalmazási határidőkről volt szó, s az Alkotmánybíróság ezen a nyomvonalon tovább haladva a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában markánsan megfogalmazta a szankcióalkalmazási határidők túllépésének alkotmányos összetevőit. Ezt a határozatot mérföldkönek tekinthetjük, amelynek kihatása a bírósági ítékezésre nagy horderejű.

A 25/2020. (XII. 2.) AB határozat adóbírság tárgyában született. E döntés rendelkező részében az Alkotmánybíróság a következő alkotmányos követelményt állapította meg:

„Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 219. §-ának alkalmazása esetén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adóhatóság az adóbírság kiszabásakor hivatalból mérlegelje a határozathozatal időtartamát. Ha azt állapítja meg, hogy elsőfokú határozatát a törvényi határidőt túllépve, észszerűtlenül hosszú időt követően hozta meg, az adózónak okozott

<sup>13</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>14</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, Indokolás [64].

sérelemmel arányos mértékben mérsékelni köteles az adóbírság mértékét, vagy különösen indokolt esetben mellőzheti annak kiszabását, és e mérlegelésről számot kell adnia döntése indokolásában.”

A határozat rendelkező része két szempontból is újdonságot hozott az eddigiekhez képest. Egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog mellett a jogállamiságot (és az abból fakadó jogbiztonságot) is megjelöli az eljárások észszerű határidőn belül való befejezéséhez kapcsolódva, másrészt bevezeti az arányosság követelményét a határidő-túllépésből adódó jogkövetkezmény-kiszabás során.

Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) AB határozata illeszkedik azon döntések sorába, amelyek az ügyfelek jogai védelmének különös hangsúlyt adnak a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelménye szerint. A jognak alárendelt közigazgatás a jogállam attribútuma, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is felhívható, de a jogállamiságból eredő jogbiztonság is irányadó szempont. Az Alkotmánybíróság a tisztességes ügyintézéshez való jog értelmezése során az ügyféli jogok védelme részének tekintette korábban a határozat közzétevése,<sup>15</sup> a határozat közzététele módja,<sup>16</sup> a fegyveregyenlőség elvének érvényesülése az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó hatósági eljárásokban,<sup>17</sup> és az iratbetekintéshez való jog<sup>18</sup> egyes eseteit. E részjogosítványok közé csatlakozik az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye.

E rész címében kérdésként tettük fel, hogy vajon a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat paradigmaváltást hozott-e az eddigiekhez képest. A kérdést azért tettük fel, mert az eljárási határidők túllépése esetén az Alkotmánybíróság ez idáig nem szakadt el a törvényben foglalt határidőktől, s nem teremtett azoktól független hivatkozási alapot. E döntésben azonban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve, de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be. Tartalmát tehát nem az eljárási törvények alakítják, hanem belőle bonthatók ki a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelmények.<sup>19</sup> Erre a következtetésre egyébként az Alaptörvény nyelvtani értelmezése alapján is el lehet jutni a következők szerint:

„[A]z Alaptörvény számos szabálya kifejezetten a törvények tartalmára hivatkozik. A legközelebbi ilyen szabály éppen az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondatában az indokolási kötelezettség vonatkozásában, valamint a (2) bekezdésében a hatósági jogkörben okozott kár megtérítése tekintetében lefektetett »törvényben

<sup>15</sup> 6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39].

<sup>16</sup> 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27].

<sup>17</sup> 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63].

<sup>18</sup> 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>19</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [33].

meghatározottak szerint« fordulat. Ennek a két részjogosítványnak a tartalmát tehát eltérő technikával határozza meg az Alaptörvény, mint az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogát, aminél absztrakt és önálló alapjogi kifejezést (észszerű határidő) használ a törvényre való hagyatkozás helyett.”<sup>20</sup>

Tehát a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat relatíve elválasztotta az alaptörvényi követelmény érvényesülését a törvényi határidők betartásától. Ezt erősítik a később meghozott alkotmánybíróvási döntések is. Így például 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés rámutatott, hogy

„az adóbírság kiszabása nem alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt, mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ezért az alkotmánybíróvási eljárás tárgya sohasem maga az állított törvénysértés, hanem annak alapjogi vetülete, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és az abból levezetett alkotmányos követelmények, illetve ezek bíróság általi érvényesítése.”<sup>21</sup>

A fenti követelményt kétféleképpen is lehet értelmezni. Lehet úgy is, hogy ha a hatóság a törvényi határidőt túllépi, az még nem feltétlenül azt jelenti, hogy az Alaptörvény szerinti észszerű határidő követelménye sérül, de lehet úgy is – álláspontunk szerint –, hogy a törvényi határidők és határidő-számítás betartása még nem feltétlenül jelenti azt automatikusan, hogy az Alaptörvénybe foglalt észszerűség követelménye sem sérült. Mind a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, mind a fenti végzés azt erősíti, hogy az Alaptörvényben foglalt, a hatósági eljárások észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye külön „mozog” a törvényi határidőktől. Az Alkotmánybíróság szerint az alaptörvényi követelmények sérelmét esetenként az ügyek sajátosságai alapján lehet eldönteni. Így vizsgálni kell mindenekelőtt a kiszabott közigazgatási szankció karakterét, az adott hatósági eljárás sajátosságait, az elmulasztott határidő jogi természetét és egyéb jellemzőit is.<sup>22</sup> Ezáltal az Alkotmánybíróság egy önálló tesztet dolgozott ki a szankcióalkalmazási határidők alkotmányossági megítélése mellé, előre meghatározva azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel lesz a későbbiekben. Ilyen komplex követelményrendszert a csatornabírsággal kapcsolatos 5/2017. (III. 10.) AB határozat még nem tartalmazott. Látható az is, hogy ez az önálló teszt olyan szempontokat fogalmaz meg, amelyek magában a hatósági eljárásban nem nagyon vehetők figyelembe (például a szankció karaktere), viszont a bírósági eljárásban, illetve az alkotmánybíróvási eljárásban ezekre a szempontokra is tekintettel lehet lenni, ha a fél sérelmezi a kiszabott szankció súlyosságát az eljárások észszerű határidőn belüli befejezésével összefüggésben.

<sup>20</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>21</sup> 3458/2020 (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>22</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].

S itt kell arra utalni, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat bevezette az arányosság követelményét a szankcióalkalmazási határidők esetén, azaz ha sérül az észszerűség alkotmányi előírása, úgy a szankció arányosan kisebb kell hogy legyen, végső soron a szankcióalkalmazás el is enyészhet. Az Alkotmánybíróság e határozata az arányosság érvényesítésének további szempontjait nem határozza meg, a jogalkalmazó szervek mérlegelésére bízva a konkrét esetek sajátosságaihoz igazodva.

## 5. A „KONKRÉT ESET SAJÁTOSSÁGA”, AVAGY AZ ARÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYE EGY EGYEDI BÍRÓSÁGI DÖNTÉSBEN

Az Alkotmánybíróság fentebb elemzett 25/2020. (XII. 2.) AB határozata és a 3458/2020. (XII. 14.) AB végzése új irányt adott az ítélezésnek, jobban mondva bővítette a bíróságok mozgásterét az egyedi ügyek megítélésében.

Ilyen döntésnek tekinthetjük a Kúria Kfv.IV.37.759/2021. számú ítéletét, amely – a fentebb elemzett Kf.II.37.959/2018/14. számú határozathoz hasonlóan – versenyhatósági határozat jogellenességét elbíró bírói döntés felülvizsgálata tárgyában született.<sup>23</sup> Az ügy – témánk szempontjából releváns – tényállása szerint a felperes a magyarországi saját hálózattal rendelkező nyilvános mobilszolgáltató vállalkozások egyike, s az alperes megbírságot, mert reklámjaival a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósított meg. A felperes keresetlevelet nyújtott be a hatósági döntéssel szemben, amelyben – többek között – azt sérelmezte, hogy a hatósági eljárásban az eljárás felfüggesztése jogellenesen történt, a hatóság a felfüggesztéssel érintett döntést az ügyben nem alkalmazta, viszont a felfüggesztés alkalmas volt az eljárás elhúzására. Az alperes túllépte az eljárási határidőt is, a határidő számítása nem volt követhető a felperes számára, az eljárás elhúzódása a védekezéshez való joga sérelmével járt. Az eljárás 2016 szeptemberében indult, s a hatóság döntést több mint három év eltelte után, 2019 decemberében hozott.

Az ügyben első fokon eljáró bíróság a bírságolás jogalapját jogszerűnek ítélte, azonban a bírság összege tekintetében a hatóságot új eljárásra kötelezte. Az elsőfokú bíróság nem állapította meg az eljárási határidő túllépését. Az ítélet szerint az alperes azért függesztette fel a versenyfelügyeleti eljárást, mert a Kúria előtt folyamatban volt egy olyan közigazgatási per, amelynek a tárgya hasonló volt az előtte folyamatban lévő üggyhöz. Az eljárási határidő túllépése kapcsán pedig megállapította, hogy a bíróság felhívására az alperes részletesen bemutatta az ügyintézési határidő alakulását, ugyanakkor a felperes ennek ismeretében sem jelölte meg pontosan azt, hogy az alperes mennyivel lépte át az ügyintézési határidőt. Ekként a bíróság a felperes nyilatkozatai alapján nem tartotta megállapíthatónak az ügyintézési határidő alperes általi túllépését, figyelemmel az ügyintézési határidőbe be nem számító számos eljárási cselekményre. Hozzá kell ehhez tenni, hogy az ügyben alkalmazandó, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi

<sup>23</sup> Lásd: <https://ekta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>

LVII. törvény (Tpv.) 63. § (8) bekezdése – hasonlóan a korábban bemutatott Ket. szabályaihoz – számos olyan esetet sorol fel, amely nem számít bele az eljárási határidőbe. Ennek mentén valóban elhúzódhat az eljárás, amelynek határideje ebben az ügyben egyébként maximum 7 hónap lehet(ne).

Tehát az elsőfokú bíróság sem a törvényi határidő túllépését, sem az eljárás észszerű határidőn belül való befejezésének követelményét nem állapította meg (az új eljárásra kötelezésre azért került sor, mert a határozatban a bírságösszeg meghatározásának a módja nem volt követhető).

A felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriára. Ebben többek között vitatta az elsőfokú bírósági eljárás felfüggesztésének jogszerűsége kapcsán tett megállapításait. Kifejtette, hogy fölöslegesen került sor az eljárás felfüggesztésére, mivel az alperes nem vette figyelembe azt a döntést, amelyre felfüggesztette az eljárást, az általa támadott határozatban nincs erre vonatkozó érvelés. Ezért a felfüggesztés 9 hónapos időtartama fölöslegesen növelte az eljárási határidőt. A felperes felhívta a figyelmet arra, hogy a jogerős ítélet ellentétes a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletével, mivel ha az ügyintézési határidő leteltét követően születik meg a hatósági határozat, az ugyanígy jogszabálysértő, és nem egyeztethető össze a tisztességes hatósági eljárás követelményével, amelyből az következne, hogy kiszámítható legyen az eljárási határidő, és követhető legyen annak alakulása. Kifejtette, hogy levezette és bemutatta, hogy alperes a saját határidőt meghosszabbító végzéseit utólag figyelmen kívül hagyva, a per során azoktól függetlenül számolta ki a határidőt, amelyet az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyott, így az olyan gyakorlatot legitimizálna, amely kiüresítené az ügyintézési határidőről szóló szabályozást, illetve a határidő meghosszabbításáról hozandó és indokolandó végzéseket. Utalt arra továbbá, hogy egy több mint 3 évig tartó, a reklámpiaci sajátosságokat figyelembe véve rendkívül jelentős jogbizonytalansággal járó versenyfelügyeleti eljárás még akkor is sértené az észszerű ügyintézéshez való jogot, ha az alperes a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően betartotta volna az ügyintézési határidőt. A határidő be nem tartása pedig a felperes tisztességes eljáráshoz való jogának mint alapvető eljárási jognak a sérelmével jár. Az pedig, ha a határidő számítása nem átlátható, már önmagában felveti annak aggályát, hogy az összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a XXIV. cikk (1) bekezdésében meghatározott észszerű határidőn belüli ügyintézés jogával, mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványával. Ez az érvelés – mint látható – a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat nyomvonalát követi.

A Kúria bár a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének követelménye körében tett megállapításai tanulságul szolgálhatnak.

A Kúria szerint önmagában nem jogszabálysértő az eljárás felfüggesztése, mivel nincs olyan jogi kötelezés, hogy a felfüggesztést követően a határozatot arra kell felépíteni, amit korábban előzetes kérdés eldöntésének vélt a hatóság. A Kúria – a törvényi határidők megtartása körében – nyomatékosította, hogy a félnek kell a tételesen kimunkált ügyintézési határidő számítása kapcsán az egyes ott feltüntetett adatok kellően konkrét vitatását és annak okát megjelölni. Az eljáró bíróság csak így lehet abban a helyzetben, hogy

a felperesi hivatkozásokat vizsgálhassa. Ezért az ügyben nem lehetett megállapítani, hogy az alperes az objektív eljárási határidőt túllépte volna. Mindezt a jogerős ítélet nem volt ellentétes a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletével, ahol a Kúria – a nem vitatottan – az ügyintézési határidő túllépését követően meghozott határozat jogszerűségét vizsgálta.

A Kúria az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapította, hogy önmagában az a körülmény, hogy az ügyben nem volt megállapítható, hogy az alperes a számára előírt ügyintézési határidőt túllépte, nem jelenti egyúttal szükségképpen azt is, hogy az eljárása – figyelemmel annak tényleges időtartamára – tisztességesnek is minősült.

A Kúria megítélése szerint az eljárási határidő formális megtartása még nem jelenti azt, hogy az adott ügyet a hatóság észszerű határidőn belül befejezte. Egy abszolút értelemben rövid időtartamú eljárás is lehet elhúzódó, ha nem állapítható meg az eljáró hatóságok azon erőfeszítése, amely arra irányul, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szem előtt tartása mellett mielőbb döntést hozzanak.<sup>24</sup> Jelen esetben a Tptv. 63. § (8) bekezdése 17 esetet sorol fel a tekintetben, hogy milyen időszakok nem számítanak be az ügyintézési határidőbe. Az ügyintézési határidőbe be nem számítható több eset egymás utáni igénybevétele, és/vagy egy-egy eset (például a hiánypótlás) többszöri megismétlése, teremthet olyan helyzetet, hogy az ügyintézési határidő megtartása ugyan formálisan jogszerű, azonban az alapjog szerinti észszerű határidő követelménye sérül. Az eljárások észszerű befejezésének követelménye épp ezért került alkotmányi szintre, hogy az elváljon a törvényi szabályok pusztá betartásától. Az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének követelménye összefüggésben áll a védekezéshez való joggal, hiszen az időmúlás a tényállásfeltárás, a bizonyítási eszközök hatékony igénybevétele szempontjából nem közömbös. A Kúria egyetértett a felperessel abban, hogy a távközlési piac gyorsan változik, az eljárás elhúzódása miatt a szankció elveszti preventív jellegét, csorbul aktualitása. Jelen ügyben a törvény szerinti alapesetet figyelembe véve maximum 7 hónapon belül be kellett volna fejezni, az eljárás azonban ténylegesen több mint 3 évig tartott. Ennek oka az eljárás felfüggesztése (emiatt 9 hónappal hosszabbodott meg a határidő), illetve a több tucat felhívás. Az ügyben nem került fel adat arra vonatkozóan, hogy a felperes magatartása okozta az eljárás elhúzódását, ilyenre az alperes sem hivatkozott. A Kúria jelen ügyben – mint ahogy fentebb kifejtettük – a törvényes határidőt ugyan megtartottnak tekinti, azonban hangsúlyozza, hogy a bírság mértékének megállapításakor a 3 éves eljárási határidőt nyomatékkal kell figyelembe venni az enyhítő körülmények között.

A Kúria fenti döntése – álláspontunk szerint – továbblépés az ügyek észszerű határidőn belül való befejezése értelmezésében. Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) AB határozatát felhasználva arra utal, hogy a formálisan betartott eljárási időtartamon belül meghozott döntés sem biztos, hogy megfelel az észszerű határidőben való döntéshez való jog, a tisztességes eljárás követelményének. S ha ez így van, akkor beléphet az „arányosítás”

<sup>24</sup> A bírósági eljárásra lásd a 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [82].

követelménye, azaz a szankcióalkalmazási határidők tekintetében (ha a szankció a bírság), elképzelhető a bírság összegének mérséklése (versenyfelügyeleti eljárásokban nyomatékka-  
lító figyelembevétel az enyhítő körülmények között). Ez mindenképpen újnak mondható  
azon korábbi gyakorlathoz képest, amely csak a formális határidők túllépésével számolt.

## 6. ZÁRÓGONDOLATOK

A fentiekben az ügyintézési határidők megtartása és az ügyek észszerű határidőn belüli  
befejezése követelményének egyes szempontjait tekintettük át. Vázlatosan bemutattuk  
az Alkotmánybíróság gyakorlatát e tárgyban, illetve azt, hogy a Kúria, mint legfőbb bírói  
fórum, hogyan alkalmazkodik az alkotmányossági követelményekhez. Arra is rámutat-  
tunk, hogy a Kúria nemcsak alkalmazza a követelményeket, hanem maga is formálja azokat.

Azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási eljárási határidők túllépésének az Alaptörvény  
hatálybalépése előtti megítéléséhez képest (ahol a közigazgatási hatóság eljárási határidőn  
túl meghozott döntését alapvetően az ügy érdemére ki nem ható jogszabálysértésként érté-  
kelték) az elmúlt tíz évben jelentős változásokat tapasztalhatunk. Nő a jelentősége az eljá-  
rási határidők betartásának, az észszerű határidőn belüli ügyintézés előtérbe került. Ha  
ennek okát keressük, akkor kézenfekvő arra gondolni, hogy az Alaptörvény XXIV. cik-  
kében megjelent a tisztességes ügyintézéshez való jog, amely közvetlen hivatkozási alapot  
teremtett az észszerű határidőn belüli ügyintézés felhívására. Azt is mondhatjuk, hogy  
tanúi vagyunk egy alaptörvényi szabály gyakorlati kibontakozásának, annak, hogy miként  
lesz élő az alkotmány.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz  
való jog. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*  
3. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Tanulmánykötet. Buda-  
pest, HVG-ORAC, 2019. 468–503.
2. Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság  
követelménye. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*  
III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Tanulmány-  
kötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 19–34.
3. Patyi András: A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog. A eljárási alapjogok  
és az eljárási alkotmányosság főbb kérdései. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor  
(szerk.): *Alapjogok*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 161–165. Online:  
<https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.4>
4. Sulyok Tamás: A tisztességes eljáráshoz való jog újabb kihívásai. *Alkotmánybírói Szemle*,  
6. (2015), 2. 97–102.

**Balogh-Békesi Nóra** PhD, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának és a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának egyetemi docense. Kutatási területei: alkotmányjog, közigazgatási eljárásjog, különösen az eljárási alapjogok, a tisztességes eljárás alkotmánybíró-sági és bírósági védelme, szociális jogok, valamint az európai jog és a tagállamok joga közötti kapcsolat.



Christián László – Görömbei László

## A KISTELEPÜLÉSEK KÖZBIZTONSÁGÁNAK FEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEI

*Opportunities for Improving Public Safety in Small Villages*

**Dr. Christián László**, r. dandártábornok, egyetemi docens, oktatási rektorhelyettes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, [christian.laszlo@uni-nke.hu](mailto:christian.laszlo@uni-nke.hu)

**Görömbei László**, projektigazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium (2021–2022), [gorombeilaszlo69@gmail.com](mailto:gorombeilaszlo69@gmail.com)

*Magyarország településeinek 11%-a város, a fennmaradó 89% 5000 fő alatti kistelepülés vagy község. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) az önkormányzati feladatok között említi a település közbiztonságában való közreműködést.<sup>1</sup> Ennek teljesülése meglehetősen vegyes képet mutat országosan, a legtöbb település nem tud érdemben eleget tenni a jogalkotó által meghatározott kötelezettségnek. A szerzők célja, hogy a kistelepülések közbiztonságával összefüggő releváns körülményekről világos képet kaphasson az olvasó. Ezen túlmenően a biztonság megteremtésének és fenntartásának versenygazdasági szektorban alkalmazott bevált módszerein keresztül lehetséges megoldási javaslatokat is vázolnak a szerzők a városvezetők és a kistelepülések rendészeti tevékenységét ellátók számára a helyi közbiztonságra kiható kockázatok azonosítása, hatékony csökkentése, valamint a lakosság bizton-  
ságtudatosságának és szubjektív biztonságérzetének növelése érdekében.*

**KULCSSZAVAK:**

kistelepülés, község, önkormányzati rendészet, településbiztonság, komplementer rendészet

<sup>1</sup> Christián László: A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 55–78.

*The 11% of Hungary's settlements are cities and towns, the remaining 89% are villages with less than 5,000 inhabitants. The Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (Mötv.) mentions the contribution to the public safety of settlements among the tasks of local governments. The fulfilment of this duty is rather mixed nationwide, with most municipalities failing to meet the obligations set by the legislator. The authors' aim is to provide the reader with a clear picture of the relevant circumstances relating to public safety and security in small settlements. In addition, through the use of good practices applied in the competitive sector to create and maintain security, the authors also outline possible solutions for municipal leaders and law enforcement officers in small municipalities to identify and effectively reduce the risks related to local public security, and also to increase the security awareness and sense of subjective security of the population.*

**KEYWORDS:**

small settlements, villages, municipality, municipal policing, municipal security, complementary policing

## 1. A TELEPÜLÉSBIZTONSÁG RÖVID (HAZAI) TÖRTÉNETI ALAPJAI<sup>2</sup>

Államalapító királyunk, Szent István érdemei mindenki számára ismertek, ezért elég, ha felvillantjuk a közigazgatásunk alapegységét képező vármegyei rendszer felépítését, a törvényalkotás jelentőségének felismerését és alkalmazását, amelyekből logikusan következik az igazságszolgáltatás, az ítélkezés kifejlődése is. A királyi vármegyrendszer képezte az állam rendvédelmének alapját is, amely szint mellett államunk fejlődésének hajnalán beszélhetünk még falusi és városi rendvédelemről. A vármegye tehát több szempontból is kulcsjelentőségű volt. A rendvédelmi szisztémában komoly változást a királyi vármegyék nemesi vármegyékké alakulása hozott. A királyi várbirtokrendszer 13. századi felbomlása megváltoztatta a megye lényegét is. Említésre méltó a nemesi vármegyék mellett a falvak rendvédelmének megszervezése, amely kiemelkedő jelentőségűvé vált. A falvak önkormányzatának élén a falusi bíró állt, aki egészen a 19. századig felelt a falu rendjéért, biztonságáért.

A középkori magyar városok fejlődése magán viselte az európai nagyvárosok kialakulásának hatásait. A városok alapítása, fejlesztése szinte mindig uralkodói akaratra vezethető vissza, értve ez alatt a városi cím vagy különböző kiváltságok adományozását, önkormányzatok kialakítását. A közrendről, közbiztonságról szóló, 1413-ban kiadott *Budai jogkönyv* a török hódoltságig érvényben volt Budán. Ez egyike volt az úgynevezett városi jogkönyveknek, amelyek jobbára az országos joggal szemben a partikuláris jogokat tartalmazták. A város polgárai közreműködtek a közrend, a közbiztonság fenntartásában. A városok fertályokra oszlottak, vezetésüket a fertálymesterek látták el, akik éjjel-nappal a rendre felügyeltek.

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején, az 1848. évi XXII. törvénycikk alapján alakították meg a nemzetőrséget, amelyre a jogszabályból kiragadott mondat értelmében „[a] személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása, az ország polgárainak örökösére bizatik”. Az idézett szövegből kiolvasható az önkormányzati elven működő rendfenntartás igénye. A nemzetőrség megalakítása tehát a helyi önkormányzatokhoz kötődött, így érthető elvárás volt a mindenkori helyi előjáróságokkal való együttműködés és a helyi őrseregek megalakításában való részvétel. A magyar rendészet a dualizmus korában fejlődött európai szintre, és létrejött a meghatározó modern nemzeti rendészeti struktúra. Ekkor alakították meg többek között a Magyar Királyi Csendőrséget is, amely a falvak rendfenntartását látta el.

Magyarországon a 19–20. század fordulóján a törvények a rendfenntartás jogát az önkormányzati és állami rendőrségeknek biztosították. A községekben csak elvétve akadt rendőrség, és az állomány létszáma is csak néhány fő volt. Kvázi rendőrőrsként működtek, fenntartási költségeiket a községi önkormányzatok nem tudták kigazdálkodni. A hazai rendőrségek túlnyomó többségét a városi-önkormányzati rendőrségek alkották. Állami

<sup>2</sup> Bacsaárdi József – Christián László: *Önkormányzati rendészet*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 7–13.

rendőrséget ott hoztak létre, ahol kiemelten fontos volt a rend fenntartása, illetőleg annak állami felügyelete.<sup>3</sup>

Az 1949-től az 1960-as évek elejéig terjedő időszakban szovjet rendfenntartási mintára egy túlcentralizált, politikai feladatokkal leterhelt, szigorúan parancsuralmi jellegű állami rendőrség működött, amely egyéb terhei mellett a települések helyi szintű közbiztonságáért is felelősséggel tartozott. Az 1950-es évek rendvédelmi szerveiben a politikai befolyás egyre nőtt és meghatározóvá vált, többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig.<sup>4</sup>

A rendszerváltás tehát szinte „kegyelmi pillanatnak” mutatkozott az államrendőrségi modell lebontására és demokratizálására. A változtatás iránti igény fókuszában a demilitarizáció, a decentralizáció és a depolitizálás álltak, de erőteljesen megjelent a rendőrség professzionális szervezetté alakításának elvárása is. Ekkor a települések közbiztonságának helyi szintű védelme és annak megszervezése érdekében érdemben felmerült az önkormányzati rendőrség újbóli életre hívásának lehetősége, összhangban az önkormányzati rendszer kiépítésével.

Hazánkban a közjogi szabályozás a rendszerváltozást követően némi politikai bizonytalanság után az állami rendőrségi modellt fogadta el, így – bár a települési rendőrségeknek komoly történelmi és közjogi hagyományai vannak hazánkban – (a 19. század második felében például a városi rendőrségek voltak az elsődleges helyi rendőri szervek) a hatályos magyar közjog – mivel az a helyhatóságok rendőrség feletti irányítási jogkörének biztosításával járna – nem teszi lehetővé önkormányzati rendőrség létrehozását.<sup>5</sup>

Az 1949. évi XX. törvény (korábbi Alkotmány) kinyilvánította, hogy „a közrend és közbiztonság védelme a rendőrség feladata”. Az önkormányzatok közbiztonság megteremtésében vállalt szerepével kapcsolatban – az 1949. évi XX. törvénnyel összhangban – a 2013. január 1. napjáig hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) mindössze annyit tartalmazott, hogy „a helyi önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól”.

Fentiekből következően a települések közbiztonságával kapcsolatos aktív tevékenység és felelősség a rendőrségre hárult.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) számos helyen érinti a rend és biztonság fogalmait,<sup>6</sup> azonban a helyi rendészettel közvetlen összefüggésbe hozható szabályozási elem az Alaptörvényben nem található.<sup>7</sup>

A hatályos önkormányzati szabályozás fontos előrelépésként értékelhető a helyi rendészet aspektusából, ugyanis nevesíti az önkormányzati rendészetet mint jogintézményt. Az önkormányzati rendészet jogszabályi alapját a Magyarország helyi önkormányzatairól

<sup>3</sup> Bacsárdi–Christián (2018): i. m. 7–9.

<sup>4</sup> Bacsárdi–Christián (2018): i. m. 10–11.

<sup>5</sup> Christián (2020): i. m. 56, 58.

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) kapcsolódó részei. Nemzeti hitvallás: „polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend”; IV. cikk: szabadság, személyi biztonság; V. cikk: jogos védelem; 31–35. cikk: helyi önkormányzatok; 46. cikk (2): a rendőrség működését a Kormány irányítja, és a rendőrség feladatait az Alaptörvény 46. cikk (1) határozza meg.

<sup>7</sup> Christián (2020): i. m. 58.

szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) teremti meg. A korábbi Ötv.-ben szabályozott felhatalmazáshoz képest a „település közbiztonságában való közreműködés” mint aktív tevékenység nevesítésével a jogalkotó jóval szélesebb körű felhatalmazást biztosít az önkormányzatok részére (lásd lejjebb, *A kistélepülések önkormányzati feladatai és a rendészet viszonya* című fejezetben).

Amennyiben elfogadjuk az alaptételt, hogy a közbiztonság kooperációs termék, akkor érthetővé válik, hogy az Mötv. 13. § (1) bekezdése 17. pontjában rögzített feladat (közbiztonságban való közreműködés) az önkormányzatnak egy olyan feladata, amelyet sikeresen más szervekkel együtt láthat el, egyedül ezt nem biztosíthatja. Az Mötv. újdonsága tehát az egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozása lehetőségének deklarálása törvényi szinten, amely lehetőség azonban csak abban az esetben valós, ha az a gyakorlatban is realizálódik.<sup>8</sup> A rendelkezésre álló tudásunk alapján ez töredékesen valósult meg csak hazánkban, a települések mintegy 20-25%-a rendelkezik valamilyen önkormányzati rendészeti szervezettel.

A fenti rövid történeti áttekintő után elmondhatjuk, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a közrend és közbiztonság fenntartása minden korban, így napjainkban is rendkívül komplex feladat, amely nem várható el kizárólagosan egyetlen erre rendelt állami szervezettől, a rendőrségtől. A biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként érhető el.<sup>9</sup>

## 2. ANGOLSZÁSZ ÉS KONTINENTÁLIS RENDÉSZETI MODELL

A modern rendészetnek két meghatározó modellje ismert. Az egyik az angolszász, míg a másik a kontinentális, ez utóbbit szokás francia államrendőrségi modellnek is hívni.

Az angolszász rendőrségek létrejötte a nagyvárosiasodásra és az ezzel párhuzamosan jelentkező bűnözés visszaszorítását célzó közösségi önvédelmi igényre vezethető vissza. A siker kulcsa a professzionalizmus és a lentről fölfelé építkezés, a helyi közösségek szolgálata, az állampolgárok közeli működés és a szolgáltató jelleg. Maga Sir Robert Peel, a Metropolitan Police megalapítója 1829-ben azt tartotta, hogy a bűnözés helyi probléma, ezért az a helyi hatóságok feladata. Az angolszász országokban történeti alkotmányról beszélhetünk, a közigazgatás szervezőelve a decentralizáció, és kiemelendő még a hatáskörök területi önkormányzatokból való eredeztetése. Ennek szinte kézenfekvő következménye a decentralizált önkormányzati rendőrségi rendszer. Ez persze nem azt jelenti, hogy a föderatív rendszerben működő USA-ban ne lennének szövetségi rendőri szervek (például FBI), mindössze a rendőrség helyi egységei működnek decentralizált formában. A helyi rendőrség ezekben az országokban az önkormányzat alárendeltségében működik,

<sup>8</sup> Christían (2020): i. m. 58.

<sup>9</sup> Christían László: Rendészeti szervek. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András).

és ennek megfelelően a rendőri munka prioritásai közül a helyi állampolgárok és közösségek, valamint az önkormányzat igényei állnak a középpontban. Azt is meg kell említeni, hogy a rendőri munkában a megelőző, proaktív szemléletet követik, a decentralizált rendőri szervek elsődleges fegyvere a jelenlét, a bizalmon alapuló kapcsolat az állampolgárokkal és a kiterjedt kommunikáció. Az angolszász országokban a helyi rendőrségek a mai napig a helyi igényeknek alávetetten, azt kiszolgálva működnek, ez pedig a kontinentális rendszerhez viszonyítva merőben más megközelítés.<sup>10</sup>

A kontinentális országokban a rendőrségek létrehozását az egyre fokozódó kereskedelem, a nyitott városok lakosságának állandó változása, a köz- és magántulajdon elválása, a jelentős vándorlási hajlandóság és a bűnözés megjelenése indokolták. Ezen országok jogrendszerei írott alaptörvénnyel, alkotmánnyal rendelkeznek, amelyek gyakran kitérnek a rendészeti szervek működésére is. A közigazgatás jobbára központosított, ennek megfelelően a rendőrség is hierarchizált rendszerben felépülő, a központi hatalom irányítása alatt álló szervezet. Ez persze országonként és korszakonként változó módon és formában valósult meg.

A kontinentális rendőrségek gyakran úgy jöttek létre, hogy az igény megjelenését követően az állam a szervezet megalakítását a hadseregből való leválasztással oldotta meg. Ennek egyik következménye, hogy struktúrában, szervezési elvekben, módszereiben erőteljes volt a hasonlóság a hadsereggel, másrészt pedig gyakran úgy váltak le az egyes rendőri szervek, hogy közben megmaradtak a hadsereg egyik „fegyvernemeként”, amely szükség esetén bevethető volt katonai egységként, ilyen szervezet például a csendőrség. A hadsereg mintájára létrehozott rendőrségekkel szemben támasztott elsődleges elvárás a közbiztonság igényeihez való alkalmazkodás, de fontos megemlíteni a felülről lefelé építkezés elvét is. A rendőrség szervezeti struktúrájának fő jellemzője a centralizáció és a hierarchia, a parancs feltétlen teljesítése pedig áthatja a szervezet működését, továbbá a rendőri munka alapvetően reagáló szemléletet követ, a bekövetkezett eseményeket igyekeznek lekövetni.<sup>11</sup>

### 3. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS A KONTINENTÁLIS MODELL ELHATÁROLÁSA, A KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET JELENTŐSÉGE

„A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kisközösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkciót kellene teljesíteni.”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Baczárdi–Christián (2018): i. m. 12.

<sup>11</sup> Baczárdi–Christián (2018): i. m. 12–13.

<sup>12</sup> Finszter Géza: Az önkormányzati rendészet lehetőségei. *Fundamentum*, 16. (2012), 2. 45–49.

Finszter Géza szerint a közösségi rendészeti modell esetén

„a kis hatalmi távolság aktívvá teszi a rendőrt, mert olyan döntéseket hajt végre, amelyek a meghozatalában maga is részt vett. Azonosul munkájával, azt szakmaként műveli, átérzi szolgálata erkölcsi értékeit. Ahol ez a rendőrségi kultúra lép a hierarchikus függés kényszerének helyébe, ott jelentősen megnő a rendőrök egyéni teljesítménye, és az áldozatvállalás olyan gyakorlat lesz, amit parancsra soha nem lehet teljesíteni.

A rendészeti jelenlét és a társadalom kisebb közösségeivel való együttműködés a közösségi rendőrség szervezeti kultúrájának legfontosabb alappillére.”<sup>13</sup>

A közösségi rendészet jelentősége leginkább a polgárközelségben és a közösséget érintő közbiztonsági kockázatok valós idejű, közvetlen kommunikáción alapuló érzékelésében, valamint az azok hatékony megoldására fókuszáló szolgáltatásban, támogatásban rejlik.

Persze az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a felülről építkező francia államrendőrségi modellben és az angol modellben is bekövetkeztek olyan testidegennek tűnő változások az elmúlt évtizedekben, amelyeket a bűnözés megváltozása és a szükségesnek mutató reformok kapcsán vezettek be, így az angoloknál a centralizáció jelent meg, míg a franciáknál a szomszédsági rendőrség és a decentralizáció mint új megközelítés.

Ez egyben azt is üzeni, hogy bármilyen szervezőelvek alapján működjön is egy adott ország közigazgatása vagy rendészete, időről időre érdemes felülvizsgálni a rendszer egyes elemeit, megfontolva bizonyos jól bevált módszerek, megoldások alkalmazását.<sup>14</sup>

#### 4. A KISTELEPÜLÉSEK MEGHATÁROZÁSA, ÖNKORMÁNYZATI FELADATAIK ÉS A RENDÉSZET ÖSSZEFÜGGÉSEI

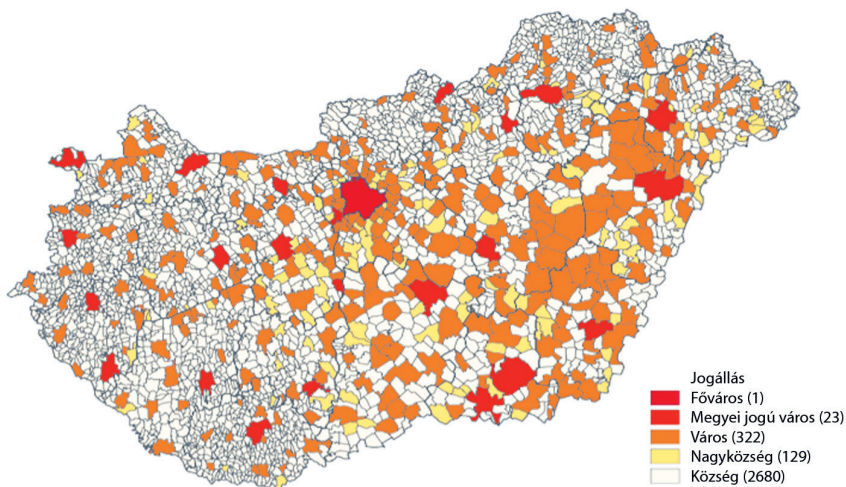
Hazánkban először a kiegyezést követően, a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk rögzítette, hogy minden területnek valamely községhez kell tartoznia. E törvénycikk szerint a községek közé tartoztak a „kis községek”, a „nagy községek”, valamint a városok.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény értelmében ma Magyarországon a következő településkategóriákat tartjuk nyilván: község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros.

A 2020. január 1-jei állapot szerint az ország 3155 településéből 346 város (ebből 1 főváros, 23 megyei jogú város), 2809 község (ebből 129 nagyközség) (lásd 1. ábra).

<sup>13</sup> Christían (2018): i. m. 5.

<sup>14</sup> Bacsárdi–Christían (2018): i. m. 13.

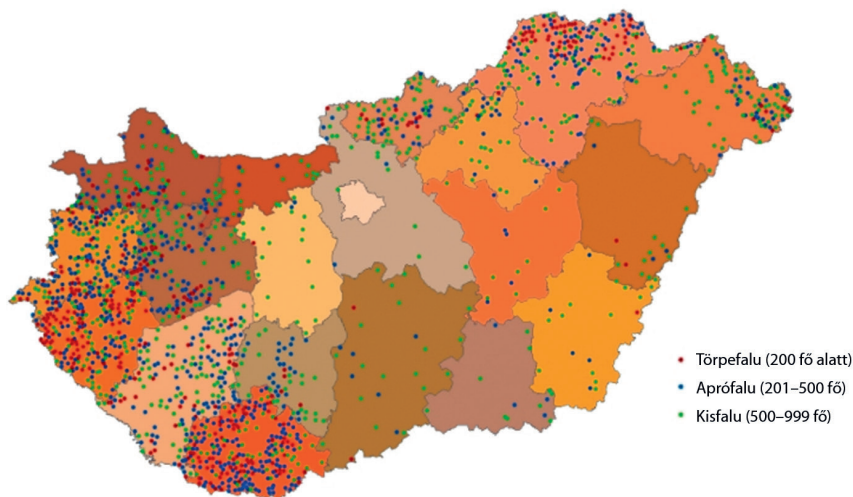


1. ábra • A Központi Statisztikai Hivatal kimutatása a 2020. január 1-jei adatok alapján

Forrás: [www.ksh.hu/apps/hntr.egyeb?p\\_lang=HU&p\\_sablon=LETOLTES](http://www.ksh.hu/apps/hntr.egyeb?p_lang=HU&p_sablon=LETOLTES)

A fentiek mellett azonban léteznek hazánkban számos olyan település is, amelyek lakossága nem éri el az 1000 főt. Azon településeket, amelyek lélekszáma 500–999 fő között van, kislefalu, amelyek lakossága 200–500 fő közötti, aprófalunak, illetőleg amelyek állandó lakosainak száma 200 fő alatti, törpefalunak nevezzük.

Magyarország teljes lakosságának 25%-a él apró- és kislefaluiban, amelyek hátrányos helyzetük miatt perifériává váltak. Jellemzően apró- és kislefalu településszerkezetű megyéink: Vas, Baranya, Zala, Veszprém, Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén (a KSH 2011-es népszámlálási adatai alapján) (lásd 2. ábra).



2. ábra • Kislefalu, törpefalvak és aprófalvak Magyarországon (2011)

Forrás: Horváth Balázs, VÁTI Nonprofit Kft.

E publikációban jellemzően az 5000 főnél nem több állandó lakossal rendelkező, tehát legfeljebb községszintű településeket értjük kistelepülés alatt.

## 5. A KISTELEPÜLÉSEK ÖNKORMÁNYZATI FELADATAI ÉS A RENDÉSZET VISZONYA

A magyar településszerkezet sajátossága, hogy hazánkban legnagyobb számban a községek lelhetőek fel, ezek között is túlsúlyban vannak az alacsony lélekszámú települések. A községi típusú önkormányzatok elsősorban azokat a feladatokat látják el kötelezően, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, illetve az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét biztosítják. Ilyen feladatok, amelyek a település üzemeltetéséhez kapcsolódnak elsősorban, a közterület-fenntartás, közvilágítás, háziorvosi ellátás, alapfokú szociális ellátás.

Rendészeti szempontból nézve – ahogy azt a történeti áttekintésben már említettük – a korábban (2012. január 1. előtt) hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) a közbiztonsággal kapcsolatban csupán annyit írt elő a helyi önkormányzatok számára, hogy a közszolgáltatások körében gondoskodjanak annak helyi feladatairól. E szabályozás azon Alkotmányban (1949. évi XX. tv.) deklarált elvből kiindulva, hogy „a közrend és közbiztonság védelme a rendőrség feladata” nem határozott meg az önkormányzatok számára sem tevékeny közreműködést, sem pedig a helyi közbiztonság megteremtésére és fenntartására hivatott saját szervezet létrehozására vonatkozó törvényi felhatalmazást.

A hatályos önkormányzati szabályozás fontos előrelépésként értékelhető a helyi rendészet aspektusából, ugyanis nevesíti az önkormányzati rendészetet mint jogintézményt. Az önkormányzati rendészet jogszabályi alapját az Möt. teremti meg. A korábbi Ötv.-ben meghatározottakhoz képest jóval szélesebb körű felhatalmazást adott a jogalkotó. Az Möt. 13. § (1) bekezdés 17. pontja az önkormányzati feladatok között a település közbiztonságában való közreműködést jelöli meg.<sup>15</sup> A törvény 17. § (1) bekezdése értelmében pedig az önkormányzatok a helyi közbiztonságról, vagyonuk, más értékeik védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhatnak.

Az Möt. hatálybalépése óta eltelt 10 évre visszatekintve a témát folyamatosan és mélysegeiben elemző tudományos értekezések és tanulmányok megállapításai alapján általánosságban elmondható, hogy a települési önkormányzatok helyi közbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében végzett érdemi tevékenysége nem kellően hatékony, illetőleg kellő akarat és tudatosság hiányában nagyon kevés helyen éltek és élnek a hatályos jogszabályok által az önkormányzatok részére e célból kínált lehetőségekkel. Egy adott település

<sup>15</sup> Christían (2020): i. m.

közbiztonsági helyzetének értékelése számos szempont és módszer alapján készülhet el. Ennek egyik legkézenfekvőbb módja, ha szemügyre vesszük az alábbiakat:

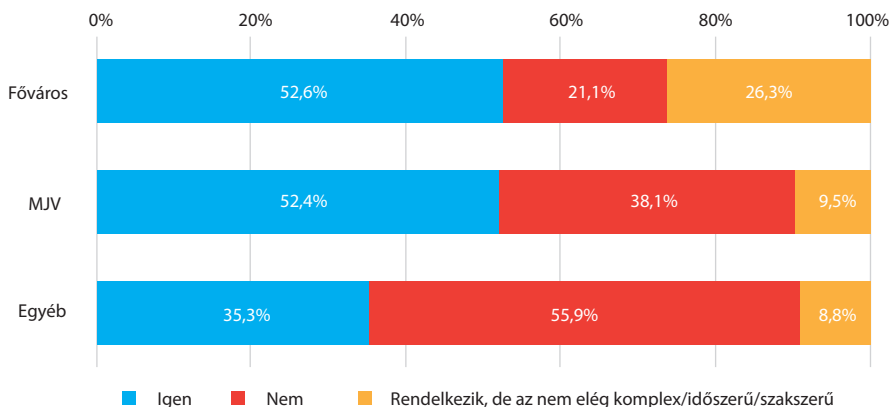
- Az adott önkormányzat mennyire tesz eleget a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia településbiztonság körébe tartozó ajánlásainak, hiszen a stratégia deklarálja, hogy az állam a bűnözésért viselt felelősségének egy részét a társadalom egyéb szegmenseire – a helyi önkormányzatokra, a közösségekre, az üzleti szférára, az egyházakra és végső soron az állampolgárra – telepíti. Ezt a felelősségmegosztást a partnerség elve fejezi ki.<sup>16</sup> Egyebek mellett ilyen kiemelt ajánlás, hogy *az önkormányzatok kivétel nélkül rendelkezzenek közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiával, amelyet rendszeresen a helyi viszonyokra reagálva frissítenek*, továbbá történjen meg az önkormányzatnál dolgozók érzékenyítése a bűnmegelőzéssel kapcsolatban.
- Történt-e átfogó közbiztonsági helyzetértékelés, esetleg lakossági felmérés, amely alapján intézkedési tervet dolgoztak ki?
- Az önkormányzat tett-e intézkedést önkormányzati rendszert létesítésére, támogatata-e a polgárőr egyesület létrehozását, működését?
- Az önkormányzat közbiztonság erősítése iránti elkötelezettségét az is jól mutatja, hogy rendelkezik-e közbiztonsági bizottsággal, és milyen aktivitással működik a bizottság.
- További szempontja lehet a helyzetértékelésnek a rendőrség által évente kötelezően elkészítendő beszámoló áttekintése, akár több évet érintően is.

Fentiek alapján minden bizonnyal kirajzolódik a helyi rendészeti együttműködés rendszerének hatékonysága, annak hiányosságai és fejlesztési irányai.

Az önkormányzatok rendészeti attitűdjét vizsgáló 2015-ös többfázisú (a fővárosi kerületek és megyei jogú városok körében elvégzett) releváns kutatás kimutatta, hogy az érintett önkormányzatok 34%-a nem rendelkezik olyan személlyel/szervezettel, aki/amely a közbiztonság tekintetében kompetensnek tekinthető. A kompetens személyekre vonatkozó eredmény a megyei jogú városok (MJV) esetében jobb, 76%. A főváros és a kerületek esetében ez az arány a kapott válaszok alapján mindösszesen 72%-ra tehető.

Elgondolkodtató adat, hogy a kutatásban megjelenő, Magyarországon leginkább jelentőségteljesnek tekinthető 40 önkormányzati rendészeti szerv (MJV-k, a főváros és a kerületek) 25%-a, azaz egynegyede úgy működik, hogy az adott önkormányzatnál nincs közbiztonsághoz, biztonságszervezéshez értő kompetens szakember. A kutatásból az is kiderült (3. ábra), hogy mindössze 10 fővárosi és 11 MJV önkormányzata rendelkezik aktuálisnak mondható, 5 évnél nem régebbi komplex közbiztonsági stratégiával.

<sup>16</sup> 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).



3. ábra • A megkérdezett önkormányzatok százalékos aránya, amelyek rendelkeznek komplex, időszerű közbiztonsági stratégiával

Forrás: Christián (2020): i. m. 63.

A 3. ábrából kiolvasható, hogy a kutatások főként a fővárosra és a megyei jogú városokra koncentráltak, miközben az „Egyéb” kategóriába tartozó települések esetében ez az arány szignifikánsan elmarad a főváros és a MJV-k szintjéhez képest.

Fontos megjegyezni, hogy az önkormányzatok közbiztonsági helyzetének felmérése és egy fejlesztési koncepció kidolgozása elsődlegesen nem pénz, hanem az ügy iránti elköteleződés kérdése. Egy, a helyi közbiztonság fejlesztésének ügye iránt elkötelezett önkormányzatnak alapos helyzetértékelésen alapuló, folyamatosan frissített közbiztonsági koncepcióval kell rendelkeznie. A helyi közbiztonság stratégiai ügyeinek pedig az önkormányzat munkáját támogató közbiztonsági/bűnmegelőzési bizottságban kellene történnie. Egy ilyen profilú, aktívan működő, minden érintettet felölelő bizottság motorja lehet a közbiztonság hatékony fejlesztésének.

Az eddig megfogalmazott szabályozókból eredeztethető ajánlásokhoz kívánunk hozzátenni egy új irányú megközelítést, vizsgálati módszert, amely előbbiekkal kiegészülve még hatékonyabb lehet a kistételepülések közbiztonságának erősítése kapcsán.

A kistételepülések vonatkozásában – kevés kivétellel, például Páty település esetében – *ad prima* megállapítható, hogy a szűkös költségvetési keret, a releváns jogszabályok, valamint az önkormányzati rendészeti tevékenységben rejlő lehetőségek kellő ismeretének hiánya miatt e településkategóriánál jelenleg sem fektetnek kellő hangsúlyt a helyi közbiztonság megfelelő szintű kezelésére. A közbiztonság megteremtését és fenntartását elősegítő társadalmi összefogás szintje is jóval alacsonyabb, mint a nagyobb települések esetében.

Jelen tanulmány elkészítése során abból indultunk ki, hogy a hazánk településeinek közel 90%-át kitevő, az eddig megjelent releváns tanulmányokban és értekezésekben csak nagyon periférikusan érintett kistételepülések, amelyek jelentős része gazdaságilag, szociálisan és egyéb szempontból hátrányos helyzetű, a közbiztonságot fenyegető kockázatoknak fokozottan ki vannak téve. Éppen ezért szeretnénk egy valamennyi kistételepülés számára

a gyakorlatban is jól alkalmazható irányítót, útmutatót készíteni, merre induljanak el, ha a helyi közbiztonság fejlesztését tűzik ki maguk elé célként.

Az általunk vázolt módszer egyebek mellett hatékony segítséget nyújthat a kistelepülések közbiztonságára kiható kockázati tényezők azonosításában, valamint az azok hatékony csökkentésére irányuló folyamatok, jó gyakorlatok kialakításában.

## 6. A KISTELEPÜLÉSEK KÖZBIZTONSÁGÁT LEGINKÁBB BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Amint arra már hivatkoztunk is, a hazai szakirodalom alaptételként rögzíti, hogy a rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredménye, amelyben a rendvédelmi szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük akár komplementer rendészeti tevékenységnek is, amelyben az állami rendészet szereplőinek a tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki.<sup>17</sup>

Ahhoz azonban, hogy az egyes szereplők mely területeken, milyen módon játszhatnak hatékony szerepet a helyi közbiztonság megteremtésében és fenntartásában, szükséges meghatározni a közbiztonságra veszélyt jelentő, azt leginkább befolyásoló tényezőket, körülményeket. A vizsgálat során kilépünk a megszokott sémákból és a megszokottól eltérő módszerek eltérő területeken való alkalmazhatóságát tekintjük át. Elsődlegesen azt vizsgáljuk, hogy működőképes lehet-e a nemzetközi profitorientált piaci szegmensben már évtizedek óta hatékonyan működő kockázatelemzési módszerek alkalmazása a településbiztonság magasabb szintű megvalósítása során.

Az egyes kistelepülések közbiztonságára számos külső (a településirányítástól részben vagy egészben független) és belső (a településirányítás által befolyásolt) kockázati tényező gyakorolhat közvetlen és közvetett hatást. E fejezetben ezeket a kockázati tényezőket kíséreljük meg azonosítani a fenti alaptétel szem előtt tartásával, példálózó, nem taxatív jelleggel, szakmai gyakorlati tapasztalataink alapján felsorakoztatva.

Külső tényezők lehetnek különösen:

- a rendvédelmi szervek helyi jelenléte, felkészültsége, hatékonysága (helyi bűnmegelőzési, közbiztonsági stratégia megléte, színvonala, alkalmassága);
- a terület bűnügyi fertőzöttsége, kitettsége;
- a lokális közbiztonság megteremtésével és fenntartásával kapcsolatos elvárásokat meghatározó normatív szabályozás mibenléte;
- földrajzi elhelyezkedés, megközelíthetőség, település jellege;
- a település környezetében folytatott jellemző gazdasági tevékenységek, azok profilja, kiterjedtsége, bűnügyi érzékenysége;

<sup>17</sup> Christján (2018): i. m. 63.

- a helyi, helyközi infrastruktúra fejlettsége, aktuális szociális körülmények;
- a nagyvárosoktól, nagyobb településektől való távolság;
- az átutazó és célforgalom mértéke, jellege.

Belső tényezők lehetnek különösen:

- a helyi önkormányzati vezetés biztonság tudatosságának szintje, szervezeti struktúra, stratégia és költségvetés alakítása;
- a települési rendvédelmi szervek, szervezetek és a helyi önkormányzat közötti kapcsolat és együttműködés szintje, hatékonysága;
- a vonatkozó jogszabályi előírások ismeretének szintje;
- az önkormányzati rendészeti funkció(k) megléte, szintje, támogatottsága, hatékonysága, rendészeti tapasztalatok szintje;
- a komplementer rendészeti tevékenységekben rejlő, a közbiztonság érdekében kiaknázható potenciális lehetőségek ismeretének szintje;
- a településen és környékén ismertté vált bűnelkövetések jellegének, elkövetési módjainak, valamint a vonatkozó bűnügyi statisztikáknak az ismerete;
- a közbiztonságra potenciálisan veszélyt jelentő körülmények azonosítására való képesség megléte, szintje, hatékonysága;
- a lakosság lélekszáma, összetétele, helyi állandó és „ideiglenes” lakók aránya;
- a helyi lakosság közbiztonság megteremtésébe és fenntartásába való bevonása, annak mértéke, módja;
- a biztonság tudatosságot, közösségi szellemet építő lakossági fórumok és kommunikáció megléte, színvonala, hatékonysága.

Fent nevesített, a települések helyi közbiztonságára közvetlenül és közvetve hatást gyakorló külső és belső tényezők értékelésénél fontos szempont az objektivitás. Ennek biztosítása céljából javasolt az egyes tényezők adott településre gyakorolt hatásait egy tényadatok vizsgálatán alapuló legalább három-, de inkább ötfokozatú kockázati skálán mérni. Ennek végrehajtására javasoljuk biztonságszervezésben jártas szakember bevonását.

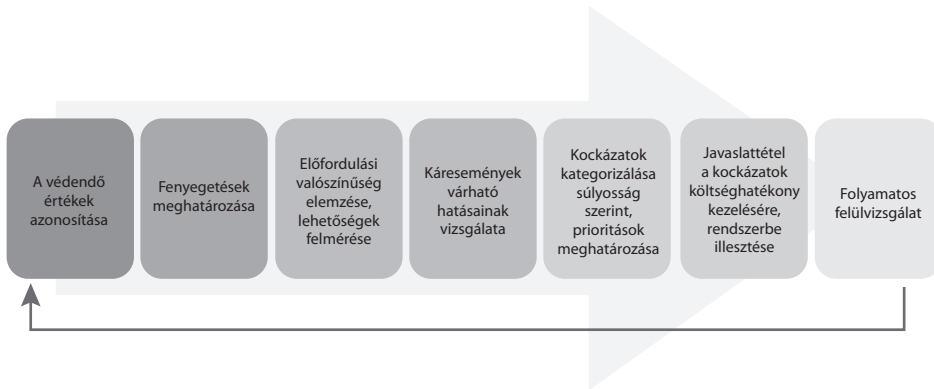
## 7. A KÖZBIZTONSÁGI KOCKÁZATOK AZONOSÍTÁSÁNAK VAGYONVÉDELMI (MAGÁNBIZTONSÁGI) MEGKÖZELÍTÉSE, LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK, AZOK HATÉKONY ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK FELTÉTELEI

Figyelemmel az előző pontban tárgyalt, a helyi közbiztonságot befolyásoló tényezőkre, ebben a fejezetben arra teszünk ajánlásokat, hogy milyen módon valósítható meg

a gyakorlatban egy kistelepülés úgynevezett ALARP<sup>18</sup> (azaz a racionálisan elfogadható minimális) szintű fizikai védelme a versenyszférában alkalmazott biztonsági-vagyonvédelmi koncepciók logikája alapján.

Az ajánlott metodika célja a bűnmegelőzés és bűnfelderítés hatékonyságának fokozása, valamint a település közbiztonságának erősítése, illetőleg a településen jogszerűen tartózkodók szubjektív biztonságérzetének javítása.

A kockázatelemzések általános logikája szerint az alábbi metódust (4. ábra) célszerű követni a településeket érintő fizikai biztonsági kockázatok azonosítása és szintjének meghatározása során is.

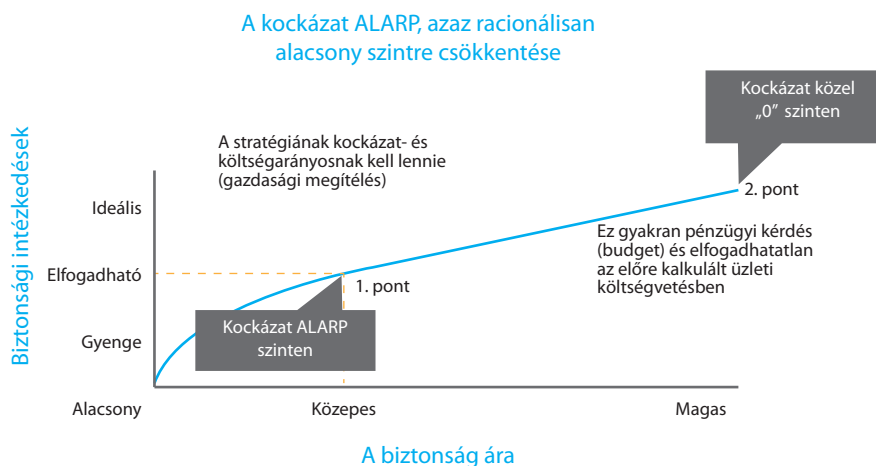


4. ábra • A biztonsági kockázatelemzés általános logikai sémája

Forrás: a szerzők szerkesztése

Egy profitorientált, gazdasági tevékenységet folytató társaság komoly prioritásként tekint a biztonsági kockázatok felmérésére és azok hatékony kezelésére, minimalizálva az esetlegesen bekövetkező veszteségeket, károkat. Sajnos ez a szemlélet nem jellemző általánosan az önkormányzatoknál. A piaci vállalkozások esetében a biztonsági kockázatok elemzésekor, a fizikai biztonságot illetően, az első lépés mindig az adott létesítmény határait, perimétereit fenyegető biztonsági kockázatok azonosítása, továbbá olyan javaslatok, ajánlások megfogalmazása, amelyek elfogadható mértékűre csökkentik és kontrollálttá tehetik ezeket a kockázatokot. Az elfogadható (ALARP) szint azt jelenti, hogy elfogadható kompromisszum alakul ki a vállalt kockázat szintje és a kockázatok csökkentése érdekében elfogadott ráfordítások vonatkozásában (5. ábra).

<sup>18</sup> *As Low As Reasonably Practicable*, Racionálisan elfogadható alapszintű biztonság megvalósítása. Lásd: [www.sciencedirect.com/topics/engineering/as-low-as-reasonably-practicable-process-safety](http://www.sciencedirect.com/topics/engineering/as-low-as-reasonably-practicable-process-safety)



5. ábra • A kockázatvállalás és ráfordítás aránya az ALARP-szintű kockázat elérése érdekében

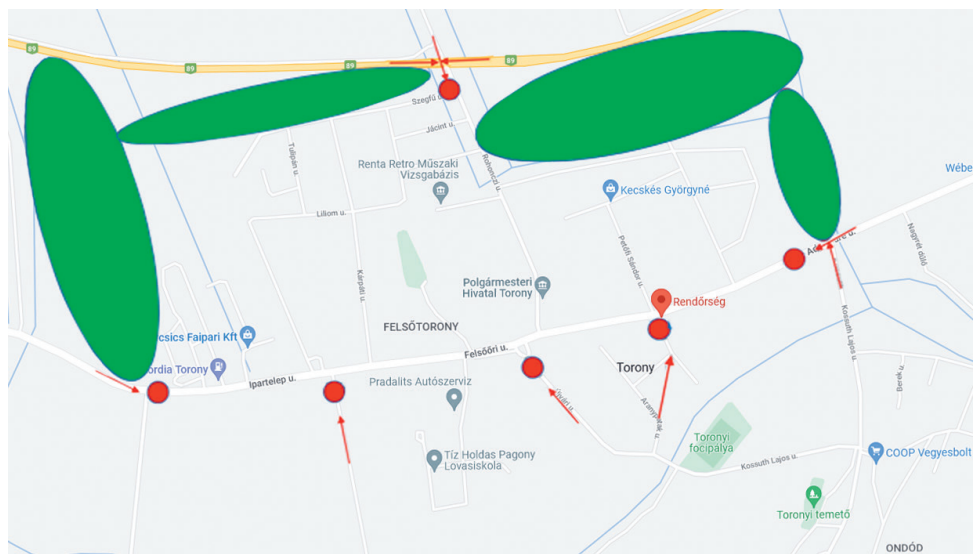
Forrás: International Security Management Institute, Certified Security Management Professional Course, Unit-1, 28. oldal tartalma alapján a szerzők fordítása, szerkesztése

A kockázat kezelése, azaz kontrollált előfordulása alatt pedig azt értjük, hogy az alkalmazott megoldás alkalmas a szabályszegő magatartások és személyek azonosítására, időbeni észlelésére, jelzésre, tevékenységük szükség szerinti rögzítésére, múltbeli események rekonstruálására, ennek eredményeként pedig a látencia jelentős mértékű csökkentésére.

A megfelelő kontrollintézkedések tehát jelentős segítséget nyújthatnak a szabályszegő cselekmények elkövetésének megelőzésében. A kívánt periméterbiztonság (hívjvédelem) kialakítása azért kiemelten fontos, mert ezzel „kitolhatjuk” a kívülről fenyegető, károkozásra irányuló cselekmények első észlelési pontját a legtávolabbra a védendő értékektől, azaz ezen a ponton rendelkezünk a legtöbb idővel a jogellenes cselekmények megelőzésére és megszakítására.

Megjegyzendő azonban, hogy a települések és az azokhoz tartozó területek vonatkozásában gyakran előfordul, hogy maga a periméterszakasz is jelentős védendő értéket képvisel (például mezőgazdasági vagy erdős területek), így a kockázatelemzésben külön ki kell térni az ezeken a területeken aktuálisan fennálló potenciális kockázatokra.

A fenti metodika alapján érdemes első körben meghatározni a településre be- és azon átvezető közutakat, illetőleg az egyéb, mezőgazdasági, erdei-mezei megközelítési lehetőségeket (példa: 6. ábra).



6. ábra • Példa: Torony község lakott területeinek közötti és egyéb megközelíthetőségei  
 Forrás: a szerzők szerkesztése

A fenti példán Torony település lakott részei között a piros nyilakkal és pontokkal ábrázolt irányokból és utakon (6) keresztül közelíthetők meg, míg a zölddel jelölt irányokból (4) megművelt mezőgazdasági, valamint erdős, mezős területeken keresztül is.

A közúton megvalósuló be-, ki- és átmenő forgalom kontrollált ellenőrzésének megvalósítása érdekében – az érintettek megfelelő tájékoztatása mellett – javasolt a település bevezető útjainak irányába fordított D/N rendszerű<sup>19</sup> fix, rendszámfelismerésre alkalmas (például GeoVision<sup>20</sup>), legalább 2 MPX<sup>21</sup> felbontású, folyamatos kültéri használatra tervezett IP-kamerák szakszerű telepítése, amelyek ellenőrzési (monitoring) végpontját a település rendőrségén alakíthatnák ki. (Olyan településen, ahol működik önkormányzati rendészet, a megfigyelő végpontot – a hatóság tehermentesítése céljából – célszerű egy önkormányzati Biztonsági Operációs Központban létrehozni.) A D/N rendszerű kamera azért fontos, hogy éjjel-nappal egyaránt megfelelő minőségű képet továbbítson a megfigyelési pontról a rögzítő egység felé. A legalább 2 MPX (Full HD) felbontás azért indokolt, hogy úgynevezett belenagyítás esetén a képtartalom kisebb részletei is kivethetők maradjanak, segítve ezzel a felismerhetőséget, azonosíthatóságot. A rendszámfelismerés funkcióval kiszűrhetők a körözés alatt álló gépjárművek, segítve ezzel az országos, vagy akár nemzetközi

<sup>19</sup> Éjjel-nappali működésű, infrával ellátott kamera.

<sup>20</sup> GeoVision rendszám- és autótípus-felismerés, lásd: <https://geovision.shop.hu/megoldasaink/geovision-rendszamfelismeres/>

<sup>21</sup> 2 megapixel felbontású (1920 × 1080, 1080 p).

bűnügyi felderítési tevékenységet, továbbá jelentős mértékben visszaszoríthatja az utazó/átutazó bűnözők településen való megjelenését, hozzájárulva a helyi közbiztonság erősítéséhez.

Amennyiben egy kistelepülés megközelíthetősége közúton jelentős károkockázatot hordoz (utazó- vagy célbűnözés), a megfelelő kontroll megteremtése érdekében hatékony kiegészítő megoldás lehet a helyi polgárőri tevékenység keretében rendszeres járőrszolgálat szervezése, amennyiben ennek működtetéséhez szükséges feltételek (például polgárőr-egyesület, vizsgázott polgárőrök, iroda, ruházat, igazolvány, jármű, üzemanyag, rádió adó-vevő) is adóttak.

A polgárőrszolgálat hatékonysága tovább fokozható, ha a tevékenységet a települési rendőrök járőreivel és kamerafigyelő szolgálatával, valamint az önkormányzati rendészeti állománnyal szorosan együttműködve végzi, így a polgárőrök valós időben adhatnak értesítést az észlelt eseményekről, és hatékony segítséget nyújthatnak a rendőri és rendészeti intézkedésekhez.

Egy jól felkészített helyi polgárőr-egyesület állandó, aktív polgárőrszolgálatára kifejezetten alkalmas a kistelepülések bűnmegelőzési céljainak megvalósítására, ezáltal a közbiztonság fenntartására, valamint a polgári lakosság szubjektív biztonságérzetének szignifikáns javítására. Ráadásul a szükséges anyagi ráfordítás jelentősen kedvezőbb, mint más megoldások esetében.

A település úgynevezett periméterszakaszán, különösen a külterületek és a mezőgazdasági termőterületek védelmére fokozottan javasolt mezei őrszolgálat létrehozása. A védett erdőterületek megóvásának hatékony módja pedig erdészeti szakszemélyzet/rendészeti feladatot ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet, vagy hivatásos vadász alkalmazása lehet.

A mezei őrszolgálat, a hivatásos vadász, valamint az alkalmazott erdészeti szakszemélyzet munkájának hatékonysága szintén fokozható, ha tevékenységüket összehangoltan, technikai úton valós időben összekapcsolva végzik a települési rendőrök járőr- és monitorfigyelő szolgálatával, az önkormányzati rendészet munkatársaival, valamint a települési polgárőri szolgálattal, megvalósítva ezzel a közbiztonság megteremtését és fenntartását hatékonyan támogató helyi komplementer rendészeti szolgáltatást.

A fenti perimétervédelmi koncepció hatékony segítségül szolgálhat bármely hazai kistelepülés számára a be- és kilépő, valamint az áthaladó forgalom megfelelő szintű szűréséhez és a településhez tartozó külterületek védelméhez. A magánbiztonsági szektorban a héjvédelmi rendszer (periméterszakaszok) kockázatainak felmérését követően a következő szint a védett területen belül található értékek, kockázati pontok azonosítása. Továbbá a fenyegetettség (elkövetés várható jellege: például lopás, rongálás, szabotázs stb.) karakterizálása, az azonosított értékekre és kockázati pontokra veszélyes cselekmények elkövetési valószínűségének (gyakoriság – *frequency*, illetve valószínűsíthetőség – *probability*), azok

hatásainak (közvetlen és közvetett élettani, környezeti, gazdaság stb.) megállapítása, valamint a szükséges védelmi intézkedések prioritásainak meghatározása.<sup>22</sup>

Az elvégzett elemzés reményeink szerint hatékony segítséget nyújthat a település értékeinek megóvásához, valamint a közbiztonságra hatást gyakorló kockázati pontok azonosításához, illetőleg a helyi közbiztonság fenntartásához leginkább illeszkedő és indokolható védelmi struktúra kialakításához.

A fent ismertetett logika mentén haladva egy kistelepülésen is meg kell határozni azokat a település közigazgatási határain belül található, a lakosság ellátása szempontjából lényeges/kritikus rendszerelemeket, létesítményeket, illetőleg egyéb okból magas biztonsági kockázatú intézményeket, területeket, eszközöket, amelyek megfelelő szintű védelme a település közbiztonsága szempontjából kiemelt prioritású. Ilyenek lehetnek például az egészségre káros, vagy életre, testi épségre veszélyes anyagokkal dolgozó, azokat előállító, kibocsátó vagy tároló üzemek, a település áram-, víz-, gáz- és egyéb közműszolgáltatásait ellátó létesítmények területei, kórházak, egyéb egészségügyi intézmények, gyógyszertárak, posta, bankfiók, műemlékek, táj- és természetvédelmi területek, kulturális örökség, polgármesteri hivatal.

Ezekben a területeken annak jellegétől és az ott azonosított biztonsági kockázatok mértékétől függően kell meghatározni a megfelelő védelmi struktúrát és annak megvalósításához szükséges élőerős biztonsági tevékenységeket, valamint a leginkább megvalósítható, fenntartható és költséghatékony vagyonvédelmi rendszer(ek) elemeit, továbbá azok üzemeltetésének rendjét és módját.

Amint arra már utaltunk, a közterületek biztonságának védelmét szolgáló biztonságtechnikai rendszerelemek ellenőrzési (kontroll-) és riasztási végpontjait javasolt a településen működő rendőrőrs vagy önkormányzati rendészet 24 órában felügyelt, erre a célra kialakított hivatalos helyiségében elhelyezni, és megfelelő redundancia biztosítása mellett működtetni. A közbiztonságot támogató élőerős vagyonvédelmi tevékenységek kapcsán biztonsági szakemberek bevonásával javasolt mérlegelni a települési önkormányzat döntéshozóinak, hogy a rendvédelmi szervek támogatására, a közbiztonság és a lakosság biztonságérzetének folyamatos fenntartása, azaz a „közösségi védőernyő”<sup>23</sup> kialakítása érdekében, valamint a bűnmegelőzés és felderítés elősegítésére milyen szintű komplementer rendészeti tevékenységek<sup>24</sup> megszervezése lehet indokolt.

A közbiztonság fenntartása és a magántulajdon védelme érdekében – a rendszeres települési járőrszolgálatok megszervezésén túl – javasolt lakossági biztonsági fórumok szervezése is, ahol a témában jártas szakemberek tanácsokkal segítik a polgári lakosságot

<sup>22</sup> International Security Management Institute (ISMI): Certified Security Management Professional Course, Unit 1.: *Security Risk Analysis*. Fordítás, kiegészítés: a szerzők.

<sup>23</sup> Gaál Gyula – Molnár Katalin: Közösségi védőernyő: A biztonságos, élhető közösség védőernyője. *Hadtudomány*, (2015), 25. (E-szám). 115.

<sup>24</sup> Önkormányzati rendészet, egyes rendészeti feladatokat ellátók; társadalmi önkéntes bűnmegelőzési egyesületek, különösen a polgárőrség; magánbiztonság (személy- és vagyonvédelem, fegyveres biztonsági őrségek által ellátott tevékenységek).

saját értékeik hatékony megvédésében (biztonságtudatosítás, biztonsági kultúra „építése” és integrálása a mindennapokba). Továbbá bátorítják őket modern és megbízható, a hatályos jogszabályoknak megfelelően működtetett biztonságtechnikai eszközök, rendszerek kiépítésére saját ingatlanuk területén, valamint esetlegesen az önkormányzat által díjmentesen biztosított vagy kedvezményes díjazású távfelügyeleti szolgáltatás (behatolásvédelmi rendszerek, tűz- és füstjelző rendszerek jelzéseinek valós idejű észlelése, szükséges értesítések, intézkedések megtétele) igénybevételére. Kiváló példa erre Baden bei Wien település Ausztriában, ahol több mint ezer lakás riasztóberendezése van díjmentesen bekötve a városi (önkormányzati) rendőrségre.

A „bűnmegelőzési célzatú közösségi tudat”<sup>25</sup> további erősítése szempontjából hatékony lehet, ha a szomszédos, illetőleg a hasonló struktúrájú kistelepülések egymás között is szerveznek biztonsági fórumokat, amelyek során lehetőségük nyílhat megismerni a rendvédelmi szervek és komplementer rendészeti szervek tevékenységének szélesebb spektrumát, illetőleg megoszthatják egymással az egyes települések közbiztonságával kapcsolatban felmerült problémákat („*lessons learned*”) és a sikerrel alkalmazott megoldásokat („*best practice*”).

Hazánkban a kistelepülések túlnyomó hányadánál az ALARP-szintű biztonság megteremtéséhez további biztonsági szint(ek) kialakítására, vagy az esetleges keresztdependenciák<sup>26</sup> mélyebb vizsgálatára általában nincs szükség, de ezt minden esetben a konkrét település biztonsági kockázatait feltáró elemzésben kell megállapítani.

Fontos kihangsúlyozni, hogy kistelepülések esetén is célszerű a megfelelő szintű közbiztonság megteremtése és fenntartása szempontjából ténylegesen szükséges erővel és esz-közökkel kapcsolatos igényeket egy felkészült biztonsági szakember által készített kockázatelemzésben meghatározni, és szakmailag megindokolni. Ez bizonyosan realisabb alapot teremthet a kistelepülési önkormányzatok számára a vonatkozó költségek központi költségvetésből való finanszíroztatására. Ennek felismerése azonban nagy fokú biztonság-tudatosságot igényel mind a kistelepülési önkormányzatok, mind pedig a felettes döntéshozók részéről.

<sup>25</sup> A szerzők által alkotott fogalom.

<sup>26</sup> Az értékek komplex kölcsönhatása teremti meg az üzleti/működési folytonosságot, tehát az üzlet-/működés-folytonosság fenntartása szintén védendő értéknek tekintendő. Ebben az értelmezésben az értékeket klaszterként is felfoghatjuk. Például egy szállítójármű egy olyan értékklaszter, amely egyrészt érték mint jármű, másrészt információt (mint értéket) hordoz a szállítócégről, a menetrendről, a rakományról, a sofőrrel, az útvonalról stb. Egy értékklaszteren belül jellemzően keresztfüggőség, azaz keresztdependencia alakul ki. Erre példa, ha mondjuk egy polgármesteri hivatal fizikailag érintetlen IT-rendszerét hackertámadás éri – mivel ez a beavatkozás a hivatal többi (informatikai rendszertől függő) tevékenységét is megbéníthatja. Magyarázat: a szerzők.

## 8. KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmány nem problématerkép felrajzolását tűzte ki célul, sokkal inkább szeretnénk volna szakmai diskurzust kezdeményezni a kistelepülések közbiztonságának javítását szolgáló lehetséges módszerek feltárása érdekében. Ennek jegyében vállalkoztunk arra, hogy írásunkban a jelenleg rendelkezésre álló lehetőségeket számba véve, a versenyszféra általános kármegelőzési és biztonságmenedzsment-módszertana alapján kínáljunk lehetséges gyakorlati megoldásokat a kistelepülések közbiztonságát érintő kockázatok azonosításához, és az ilyen kockázatok csökkentését célzó hatékony, kivitelezhető és fenntartható intézkedések meghozatalához, valamint a biztonság tudatosság fejlesztéséhez.

A hatályos jogi szabályozás feladatként határozza meg a helyi önkormányzatok számára a település közbiztonságában való közreműködést, és lehetőséget teremt arra is, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről akár kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával gondoskodjon.

Nem szabad azonban elmenni a számos tudományos elemzésben és tanulmányban már megállapított azon tények mellett, hogy az önkormányzatok jelentős része jelenleg nem rendelkezik:

- belső szervezeti egységként vagy önálló költségvetési szervként működtetett rendészeti szervezettel;
- kellő rendészeti ismeretekkel rendelkező szakemberekkel;
- a helyi rendészeti tevékenységet szabályozó jogszabályi és szakmai ismeretekkel;
- megfelelő biztonság tudatossággal;
- naprakész közbiztonsági stratégiával;
- kellő elhivatottsággal a helyi közbiztonságban való aktív közreműködésre;
- a helyi rendészeti rendszer működtetéséhez szükséges pénzügyi keretekkel.

A közbiztonság megteremtésére és fenntartására hivatott szervezet létrehozására törvényi felhatalmazással rendelkező önkormányzatok normatív támogatást ilyen szervezetek létesítésére és a tárgyalt rendészeti tevékenységek folytatására nem, vagy csak elenyésző mértékben kapnak (mezőőri tevékenység részleges finanszírozása), saját költségvetésükből pedig kevesen tudják (akarják) kigazdálkodni az ehhez szükséges anyagi erőforrásokat. Így a közbiztonság megteremtésével és fenntartásával kapcsolatos tevékenységek oroszlánrésze a legtöbb kistelepülésen továbbra is a rendőrségre hárul, holott a felmerülő problémák többsége önkormányzati jellegű.

Amint arra rávilágítottunk, hazánk településeinek túlnyomó része (89%-a) község, éppen ezért a helyi önkormányzatok biztonság tudatosságának fejlesztése, valamint a helyi (komplementer) rendészeti tevékenységekben rejlő lehetőségek terén különösen fontos e településkategória irányába közvetíteni.

Jelentős előrelépés lenne egy kormányzati település-közbiztonsági felzárkóztató program elindítása, amely lehetőséget teremtene a kistelepülések önkormányzatainak arra, hogy konkrét felkészítést és az adott településre szabott koncepciót, intézkedési tervet kapjanak a településbiztonság és önkormányzati rendszet témakörökben. Ezt a törekvést jelentősen

ösztönözhetné egy államilag bevezetett adókedvezmény-csomag kidolgozása, amelyet azon önkormányzatok vehetnének igénybe, amelyek a helyi közbiztonság megteremtése és fenntartása érdekében önkormányzati rendészeti szervezetet hoznak létre, és ilyen szakembereket alkalmaznak.

Érdeemes megemlíteni, hogy a témához kapcsolódó komoly műhelymunka kezdődött el 2021 májusában, hiszen a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megalakult a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által – az Innovációs és Technológiai Minisztérium szakpolitikai támogatásával – meghirdetett Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratóriuma (BTNL).<sup>27</sup> A laboratórium három kiemelt alprojektje közül az egyik, a „Biztonságos Település” alprojekt éppen a települések magasabb szintű biztonságának megvalósítását célzó K+F+I tevékenység során létrehozott, piacképes eredménytermékek előállítását tűzte ki célul. A BTNL-en belül folyó komoly és kiterjedt szakmai munkának az elkövetkező néhány évben meghatározó szerepe lehet a települések, köztük a kistelepülések közbiztonságának megteremtését, javítását szolgáló lehetőségek, eszközök és módszerek kidolgozása és gyakorlati bevezetése tekintetében.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bacsárdi József – Christián László: *Önkormányzati rendészet*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.4.1>
2. Christián László: Rendészeti szervek. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Inter-netes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek>
3. Christián László: A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 55–78. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
4. Finszter Géza: Az önkormányzati rendészet lehetőségei. *Fundamentum*, 16. (2012), 2. 45–49.
5. Gaál Gyula – Molnár Katalin: A biztonságos, élhető közösség védernyője. *Hadtudomány*, (2015), 25. E-szám. 111–118. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2015.25.E.111>

## Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)

<sup>27</sup> Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium: <https://btml.uni-nke.hu/>

## Internetes források

1. As Low As Reasonably Practicable – Racionálisan elfogadható alapszintű biztonság megvalósítása. Online: [www.sciencedirect.com/topics/engineering/as-low-as-reasonably-practicable-process-safety](http://www.sciencedirect.com/topics/engineering/as-low-as-reasonably-practicable-process-safety)
2. International Security Management Institute (ISMI): Certified Security Management Professional Course, Unit 1.: Security Risk Analysis

**Christián László** a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. 2002. szeptember 1-jén kezdte meg oktatói pályafutását a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén, ezzel párhuzamosan hivatásos karrierjét a Vám- és Pénzügyőrségen, ahol revizorként, majd osztályvezetőként dolgozott. 2009-től a Rendőrtiszti Főiskola Vám- és Pénzügyőri Tanszékének oktatója, 2010–2013 között tanszékvezető-helyettes. 2011-ben szerzett PhD-fokozatot a PPKE JÁK Doktori Iskolában, disszertációjának címe: *Alternatív rendészet*. 2013 óta a Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék tanszékvezető egyetemi docense, 2018-tól a *Magyar Rendészet* főszerkesztője, 2020-tól oktatási rektorhelyettes, 2021-től a Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium szakmai vezetője. Fő kutatási területei: komplementer rendészet, rendészeti együttműködés, magánbiztonság, önkormányzati rendészet.

**Görömbei László** 1995-ben a Rendőrtiszti Főiskola bűnügyi szakán szerzett diplomát. Hivatásos rendőrtiszti karrierjét a főiskola elvégzése évében kezdte az ORFK Repülőtéri Biztonsági Szolgálat – Bűnügyi Osztály – Szervezett Bűnözés Elleni Alosztályán kiemelt főnyomozóként. 1992 és 2001 között öt év külszolgálatot teljesített az ENSZ és az EBESZ békefenntartó misszióiban Kambodzsában, a Nyugat-Szaharában, a Sínai-félszigeten és Koszovóban. Missziós munkája elismeréseként számos ENSZ „A Béke Szolgálatáért” kitüntetést kapott, illetőleg 1993-ban megkapta a „Magyar Köztársaság” Ezüst Érdemkeresztjét. 2001 szeptemberétől a magánbiztonság területén dolgozik. Magánbiztonsági pályafutását a Flextronics International Kft. biztonsági vezetőjeként kezdte Sárváron, 2005-től a vállalat országos, majd 2008-tól európai regionális biztonsági igazgatója lett.

Finta Zita

## AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYON ÁTRENDZŐDÉSE AZ OKTATÁS REFORMJÁNAK TÜKRÉBEN

*Reorganisation of Municipal Property in the Light of Education Reform*

Finta Zita, PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi  
Doktori Iskola, [zita.finta@gmail.com](mailto:zita.finta@gmail.com)

*Magyarországon az elmúlt megközelítőleg tíz évben több alkalommal jelentős változáson ment keresztül a közoktatási/köznevelési intézmények tulajdonosi és fenntartói jogviszonya, amelyek alapvetően centralizációs folyamatokat jelentettek.*

*A modern állam fejlődésének elengedhetetlen velejárója a közigazgatás permanens reformja. A napjainkat befolyásoló különféle válságok (gazdasági, egészségügyi), valamint a technika fejlődése az államot újra és újra reformlépésekre kényszeríti. Ezek hatásai a külső körülményektől függően hol az állam szerepét növelik, hol pedig csökkentik attól függően is, hogy a különféle erőforrások milyen formában állnak rendelkezésre (például a piaci vagy a magánszféra erőforrásai). Az oktatási feladatok ellátása is többször módosult már, a változásokat gyakran az oktatás-szakmai kérdések mellett gazdasági szempontú hatások, illetve nemzetközi hatások is generálták. Erős dominanciával jelent meg az oktatás központosításában az önkormányzati adósságállomány kezelésének szükségessége 2010-re.*

*A korábban kialakult szabályozási modellektől elszakadva egy teljesen átalakult szabályozási környezet alakult ki.*

**KULCSSZAVAK:**

közigazgatás reformja, köznevelés fenntartói, önkormányzati adósságállomány, vagyon

*In Hungary, the ownership and maintenance of public education institutions have undergone significant changes on several occasions over the past ten years, which have basically meant centralisation processes.*

*The permanent reform of public administration is essential for the development of the modern state. The various crises that affect us today (economically, medically) and the development of technology are forcing the state to make reforms again and again. Their effects increase or decrease the role of the state, depending on the external circumstances, and on the form in which the various resources are available (for example market-sphere or private sphere resources). The maintaining of educational tasks has also changed several times, and the changes were often generated by economic and international influences in addition to educational and professional issues. The need to manage municipal debt by 2010 has become strongly dominant in the centralisation of education.*

*Breaking away from the regulatory models developed earlier, a completely transformed regulatory environment has emerged.*

**KEYWORDS:**

public administration reform, maintainers of public education, municipal debt consolidation, property

## 1. BEVEZETÉS

Magyarországon az elmúlt megközelítőleg tíz évben több alkalommal jelentős változáson ment keresztül a közoktatási/köznevelési intézmények tulajdonosi és fenntartói jogviszonya, amelyek alapvetően centralizációs folyamatokat jelentettek. Mi indokolta az átalakítási folyamatokat? Az Alaptörvényben rögzítették, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. A modern állam fejlődésének elengedhetetlen velejárója a közigazgatás permanens reformja. A napjainkat befolyásoló különféle válságok (gazdasági, egészségügyi), valamint a technika fejlődése az államot újra és újra reformlépésekre kényszeríti. Ezek hatásai a külső körülményektől függően hol az állam szerepét növelik, hol pedig csökkentik, attól függően is, hogy a különféle erőforrások milyen formában állnak rendelkezésre (például a piaci vagy a magánszféra erőforrásai). Az oktatási feladatok ellátása is többször módosult már, a változásokat gyakran az oktatásszakmai kérdések mellett gazdasági szempontú hatások, illetve nemzetközi hatások is generálták. Erős dominanciával jelent meg az oktatás központosításában az önkormányzati adósságállomány kezelésének szükségessége 2010-re.

A korábban kialakult szabályozási modellektől elszakadva egy teljesen átalakult szabályozási környezet alakult ki napjainkra, amely hatást gyakorolt a közigazgatás valamennyi szereplőjére. A 2010-ben elindult reformfolyamatokban első körben a megyei fenntartású intézmények kerültek állami tulajdonba, majd pedig a helyi önkormányzati fenntartású alapfokú és középfokú közoktatási/köznevelési intézmények átvétele, majd vagyonkezelésbe vétele követte azt. A tanulmány az oktatás reformlépésein belül a vagyoni jogi kérdésekkel foglalkozik, és az önkormányzati adósságrendezési eljárás kiváltó okait elemzi.

### 1.1. Önkormányzati adósságkezelés

A megyei és a helyi önkormányzatok gazdálkodása a 2010-es évben eljutott odáig, hogy már csak jelentős adóságokkal terhelten tudták finanszírozni a működésüket. Az önkormányzati rendszer feladatstruktúrája – kötelező és önként vállalt feladatok – és az azokhoz kapcsolódó finanszírozási rendszer vezetett oda, hogy egyre több önkormányzatot érintett az adósságrendezési eljárás. Az állami támogatás csökkenése mellett a 2008-as gazdasági válság szintén nagyon kedvezőtlen hatással volt az önkormányzati gazdálkodásra. A kisebb népességszámú önkormányzatok mellett már néhány várossal, sőt a Heves

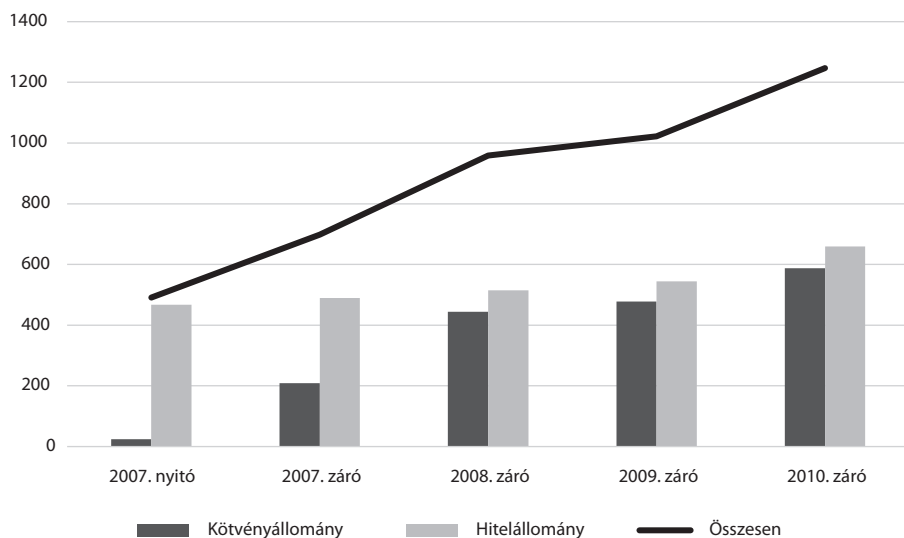
Megyei Önkormányzattal szemben is megindult az adósságrendezési eljárás.<sup>1</sup> A tendenciát csak erősítette, hogy semmilyen ellenőrzési folyamat nem kötődött a hitelfelvételekhez és a kötvénykibocsátásokhoz. Ráadásul 2007–2008-ban nagyobb népszerűsége tett szert önkormányzati körökben a kötvénykibocsátás, hiszen rövid távon több előnnyel is rendelkezett a hitelfelvételekkel szemben. Célját tekintve részben refinanszírozási és részben fejlesztési célt szolgált. Az akkori szabályozás szerint az adósságállományra vonatkozóan előírásokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 88. § (2) bekezdése tartalmazott, amely szerint a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa a korrigált saját bevétele volt. A korrigált saját bevétel fogalma pedig az Ötv.<sup>2</sup> 88. § (3) bekezdése szerint a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a, és a megszűnt víziközmű-társulattól átvett, még meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulások beszedéséből származó bevétel volt. Ez a korlát a nagyobb lakosságszámú önkormányzatok esetében nem jelentett valós korlátot, hiszen ezen önkormányzatok olyan helyi adóbevételekkel rendelkeztek, amely alapján több milliárd forint összegű adósság éves fizetési kötelezettségének is megfelelték elméletileg. Az önkormányzati kötvénykibocsátási dömping gyakorlatilag azonos időben történt a gazdasági válság kirobbanásával. A kötvénykibocsátások nem tartoztak a közbeszerzési törvény hatálya alá, és a hiteltermékeknel flexibilisebbek voltak. Azonnal egy összegben álltak rendelkezésre, ami lehetőséget adott arra, hogy az átmenetileg fel nem használt forrásokat az önkormányzatok befektessék, hozam- és kamatbevételeket generálva ezzel, de ennek a másik pólusa is igaz volt, a terhek is azonnal megjelentek a teljes összegre számítva az önkormányzatok éves költségvetéseiben.

Az 1. ábrán látható három év (2007–2010) alatt az önkormányzatok adósságállománya meredek növekedésnek indult. Az adósságállomány csak részben szolgált fejlesztési célt, a fejlesztési célok között pedig alig volt jövedelemtermelő beruházás. Ez azt jelentette, hogy az adósságállományból származó kötelezettségek finanszírozásához a saját bevételek növekedése csak kevés esetben valósult meg.

A kötvények zömében svájci frank alapúak voltak, aminek következményeként egyrészt rövid időn belül jelentős árfolyamvesztést kellett a kötvény kibocsátóinak számolniuk, valamint a türelmi idők letelte után a vártnál nagyobb kötelezettségek jelentek meg. A helyi közfeladatok és közszolgáltatások ellátása számos önkormányzat esetében veszélybe került.

<sup>1</sup> Gyirán Zoltán: Az önkormányzati adósságrendezés kérdései. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 99–118.

<sup>2</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.



1. ábra • Az önkormányzati alrendszer kötvény- és hitelállománya a 2007 és 2010 közötti időszakban (Mrd Ft)

Forrás: Állami Számvevőszék 1282/2012. jelentés

## 1.2. Az oktatás átalakításának első lépései

Ez vezetett addig, hogy mind a megyei, mind pedig a helyi önkormányzatok közfeladatait újragondolták. A központosítás első lépése a megyei önkormányzatok konszolidációjáról szólt, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. §-a alapján a megyei önkormányzatok vagyona, az általuk fenntartott intézmények, azok vagyona, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézmények és azok vagyona került állami tulajdonba 2012. január 1-jei dátummal. A vagyonátadás érdekében módosítani kellett az Alkotmány<sup>3</sup> 12. § (2) bekezdését, hiszen ekkor még nem volt hatályban az Alaptörvény.<sup>4</sup> A 2011. november 14-én kihirdetett módosításban törölték az „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” megfogalmazást, és helyette a „Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet” kifejezés került. Az átadás érintette az intézmények folyószámla-, betét- és értékpapír-állományát, valamint a megyei önkormányzatok tulajdonában lévő gazdasági társaságokat. A költségvetési szervek a kötelezettségeikkel együtt kerültek állami tulajdonba. A vagyonelemeket nyilvántartási értéken adták át, az általános

<sup>3</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba.

és egyetemleges jogutód állam részére. A vagyonnal együtt az állam konszolidálta a megyei önkormányzatok azon adósságát és annak járulékait, amelyek az átvett intézmények feladatellátásához kapcsolódtak.

2012. október 27-én nyújtották be az Országgyűlés elé a T/8888. számú törvényjavaslatot a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről. A helyi önkormányzatoknak az állami közfeladat-ellátásban korábban betöltött szerepe jelentősen átalakult a tervezet elfogadását követően. A nemzetközi összehasonlítás alapján megállapították, hogy Magyarország keveset költ közoktatási beruházásokra, az OECD-országok átlagánál is jóval kisebb azok aránya. A reformfolyamatok legfontosabb indokát alátámasztotta kutatásában Hermann és Varga,<sup>5</sup> amely szerint Magyarországon jelentős egyenlőtlenségek alakultak ki. Ezek egyik legfontosabb, méltányossági szempontból legérzékenyebb formája az egy diákra jutó iskolai kiadásoknak a fenntartó önkormányzatok költségvetési helyzetével összefüggő egyenlőtlensége. A kiadási különbségek mértéke 2005 után a városokban fennmaradt, a falvak esetében pedig a legkedvezőtlenebb helyzetű települések lemaradása növekedett.<sup>6</sup> 2013. január 1-jétől a korábban a helyi önkormányzatok fenntartásában lévő köznevelési intézmények fenntartói feladatainak megszervezésében, a köznevelési feladatok irányításában állt be változás. A köznevelési alapfeladatokat ellátó intézmények – az állami intézményfenntartó központba olvadással – az állam fenntartásába kerültek a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.)<sup>7</sup> 74. §-a alapján. Az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése, az önkormányzatok saját tulajdonban álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetése és a gyermekétkeztetés maradt önkormányzati feladat. A változás eredményeként a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény indokolásának adatai alapján csökkent az önkormányzatok kiadása a köznevelés területén. Ez részben a korábban is ilyen jogcímű állami támogatások (251,3 milliárd forint), valamint az addig az önkormányzatokat megillető gépjárműadó 40%-a, a helyben maradó személyi jövedelemadó közel fele, és a teljes illetékbevételek együttes összegének (83,3 milliárd forint) központi költségvetési támogatássá való átkonvertálásából tevődött össze.

Az oktatási feladatok és a kórházak járó- és fekvőbeteg-ellátásának állami fenntartásba vétele és az önkormányzatok adósságállományának állam általi átvállalása együtt járt, kérdés, hogy ezek a lépések hosszú távon megoldást nyújtottak-e az önkormányzati adósságállomány újabb felhalmozásával szemben.

<sup>5</sup> Hermann Zoltán – Varga Júlia: A közoktatás finanszírozása. In Balázs Éva – Kocsis Mihály – Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2011. 109–132.

<sup>6</sup> Hermann–Varga (2011): i. m. 131.

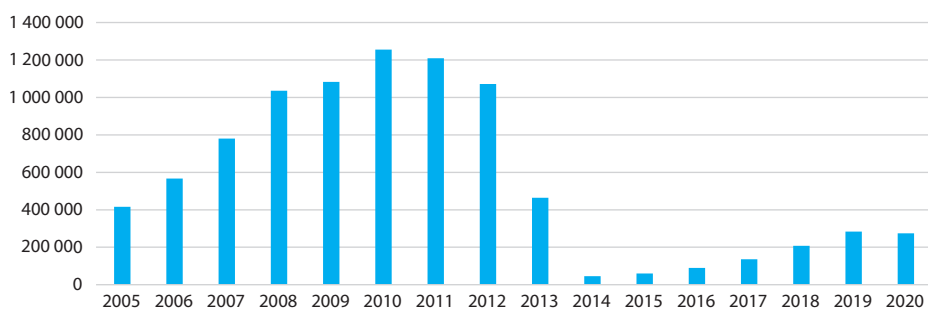
<sup>7</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről.

## 2. AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ KÖZIGAZGATÁSRA GYAKOROLT HATÁSA

Tulajdonjogi szempontból, szemben a megyei önkormányzati intézményátvétellel, jelentős eltéréssel kerültek állami fenntartásba az oktatási intézmények a helyi önkormányzatoktól. Az átadásról több jogszabály rendelkezett, az Nkt. módosítása és a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló törvény is.<sup>8</sup> Napjainkra eljutott addig a centralizáció, hogy a Klebelsberg Központtól szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet 2–2/C. §-ban meghatározottak szerint a tankerületek alaptevékenysége lett az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként való részvétel, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogainak és kötelezettségeinek gyakorlása, valamint az önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységként működő köznevelési intézmények szakmai alapküldetésükben foglalt köznevelési feladat ellátása.

Az egyes feladatok állam általi átvételével párhuzamosan az önkormányzatokat jelentős mértékben (differenciáltan) mentesítették az adósságaiktól. Az önkormányzatok adósságállományának konszolidációja a kölcsönjogviszonyon vagy hitelviszonyt megtestesítő értékpapíron, így különösen kötvényen alapuló tartozásokra, valamint kezességvállalásokból származó kötelezettségvállalásokra terjedt ki.

Az állam az adósságkonszolidáció keretében fejlesztési forrásokat vállalt át, azaz viszszaemelőlegesen hozzájárult az önkormányzatok fejlesztési célú kiadásaihoz. Így az önkormányzatok jövőbeni terhei csökkentek, ugyanakkor a már megvalósított közvetlenül vagy közvetett módon jövedelemtermelő fejlesztések hatásaként a helyi adóbevételekben jelentős emelkedést értek el egyes önkormányzatok a konszolidációt követő években. Természetesen ez csak a nagyobb településekre lehetett igaz, amelyek a nagyobb saját bevétel adta lehetőségek révén nagyobb mozgástérrel rendelkeztek a gazdálkodásuk vonatkozásában.



2. ábra • Helyi önkormányzatok bruttó adóssága  
Forrás: KSH EDP jelentések alapján a szerző szerkesztése

<sup>8</sup> 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.

Az önkormányzatok korábbi években felvett adósságállományának növekedését jórészt a helyi önkormányzati kötelező feladatok csökkenő állami finanszírozásának tendenciája okozta. Az önkormányzati adósságok elsősorban 2010-et megelőzően keletkeztek, mivel ebben az időszakban az állami támogatás nagysága nem nyújtott fedezetet a fejlesztési feladatokra, sőt már a működési kiadások is generáltak hiányt.

A korábbi önkormányzati feladatok központosítása után a helyi önkormányzatok gazdálkodásához a központi költségvetés a feladatcsökkenéssel arányos, csökkent forrást biztosított, mindemellett az átengedett bevételek aránya is csökkent az önkormányzatok számára. Ezek a hatások szintén nem egyformán hatottak az önkormányzatokra. Azokat, amelyek az oktatási feladatokra a közvetlen állami támogatást nagyobb mértékben kiegészítették a saját bevételeik terhére, nem érintették olyan rosszul a forráscsökkentések, mint azokat, akik nem, vagy egészen kis mértékben egészítették ki az állami támogatást. A kiegészítés nem feltétlen a lehetőség hatása volt, hanem politikai döntés. Ugyanez a szemlélet motiválta az önkormányzati döntéshozókat, amikor arról döntöttek, hogy az állami fenntartás ellenére fejlesztési forrásokat fordítanak-e az oktatási intézményekre, illetve hogy a 2014–2020-as programozási időszakban megjelenő Területi Operatív Programok keretein belül mekkora forrást fordítanak az oktatási intézmények beruházásaira, ugyanis a saját bevételből való nagyobb kiegészítés megmaradó részét a centralizációt követően az önkormányzat más céljaira fordíthatta.

A konszolidációt követően a további eladósodottság megállítása érdekében az első korlátok a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. §-ában jelentek meg, amely szerint az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. Magyarország az Alaptörvényben rögzítette és ennek érvényesüléseként a stabilitási törvény 4. §-ában intézményesítette az államháztartási túlköltekezés megállítást és az ország pénzügyeinek szilárd alapokra helyezését, azzal, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a költségvetési év utolsó napjára tervezett államadósság-mutató értékét. E mellett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 111. § (4) bekezdése szabott határt a működési hitelfelvételnek azzal, hogy kimondta, az önkormányzati költségvetési rendeletekben működési hiány nem tervezhető.

A konszolidáció önmagában újabb túlzott eladósodottsághoz is vezethetett volna, hiszen olyan hatást is sugallt, hogy a mérték nélküli önkormányzati hitelfelvételt az állam egy adott ponton mindenképp rendezi, alapvetően ennek elkerülésére született meg a stabilitási törvény, de az igen jelentős szerkezeti átalakulás, amely az önkormányzatok politikai befolyását meggyengítette, még inkább lélektani hatást váltott ki az átgondoltabb kötelezettségvállalások érdekében. Az Ötv. még a települési önkormányzatok feladataként definiálta többek között az oktatást is, azonban az Mötv. már nem is említi, kivéve az óvodai feladatelátást. Ugyan használja a helyi önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladat- és hatáskörei fogalmakat, de a kötelező feladatokat az önkormányzatok mérete és gazdasági teljesítőképessége szerint differenciálja. A kötelező feladatok köre összességében is látványosan

csökken, összefüggésben az állami nagy ellátórendszer átalakításával.<sup>9</sup> Az Möt. megalkotásával a gazdasági feszültségek megoldásaként olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése volt a cél, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának, a törvény indokolása szerint. Az államosítással kapcsolatban Pálné művében olvashatjuk, hogy különösen a megyei önkormányzati feladatrendszer teljes államosítása aggályos, már formailag is az Európai Önkormányzati Charta rendelkezései szempontjából.<sup>10</sup> A megyei önkormányzat Möt.-ben megfogalmazottak szerint területi önkormányzat, szerepét is újragondolták, hiszen kötelező feladatként már csak a területfejlesztés, vidékfejlesztés, a területrendezés, valamint a koordináció maradt meg. Az adósságállomány nagymértékű megnövekedésében fontos szerepet játszó 2008-as gazdasági válság nemcsak Magyarországon hatott kedvezőtlenül a közfeladatokat ellátókra, de olyan nagymértékű központosítást, mint amelyet Magyarország alkalmazott megoldásként, nem találunk. Az oktatás minden esetben az állam feladata, de ez történhet olyan módon is, hogy azt megosztják az állam és a települési önkormányzatok között, de mindenképpen a megfelelő feladat-finanszírozás mellett, amely alatt a településnagysághoz igazodó forrásallokációt kell érteni. A 2. ábra mutatja a konszolidációt követő önkormányzati adósságállomány alakulását. Újra emelkedő tendenciát látunk. A cél egyértelműen az újabb adósságcsapda elkerülése, de ehhez nem elegendő a következetes és szigorú szabályozás, habár alapfeltétel, szükség van arra is, hogy stabil, kiszámítható gazdálkodási rendszer vegye körül az önkormányzati szférát, amelyen belül a megmaradt feladatok által generált kihívásokra a rendelkezésre álló keretfeltételek képesek megfelelő megoldást találni. Ennek néhány tendencia ellentmond, elsősorban a fejlesztési kiadások terén, ha figyelembe vesszük a támogatási források versus áremelkedések ellentmondását, de érintett néhány városüzemeltetési tevékenység is.

### 3. CENTRALIZÁCIÓ – DECENTRALIZÁCIÓ

Az állami feladatok ellátásának módjára a változó politikai, társadalmi és gazdasági körülmények a közigazgatás szintjei közötti hatalommegosztásra eltérő arányokkal válaszolnak, időben és földrajzilag egyaránt. A decentralizáció kérdése és egyben igénye nemcsak a közigazgatásban lelhető fel, hanem a vállalatirányításban is központi szerepet játszik a hatékonyság és a gazdasági előnyök maximális kihasználása miatt. Érdemes lenne ezeket a modelleket és azok tapasztalatait is szem előtt tartani a kormányzati feladatszintek kialakítása előtt. Sokan a decentralizációt tekintik a fejlődés irányának, ami a szubszidiaritással

<sup>9</sup> Horváth M. Tamás: Átváltozás (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014). *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 1. 30–34.

<sup>10</sup> Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 592.

azonosítható. A demokratizálódás felé a decentralizáció célja, hogy kiszélesítse az állampolgárok lehetőségét a helyi döntéshozatali folyamatokban való részvételre. Ami a gazdasági fejlődést illeti, a decentralizált államoktól azt várják, hogy csökkentsék a szegénységet azáltal, hogy a közszolgáltatások helyi irányítása gyorsabban reagál az emberek szükségleteire. A decentralizáció empirikus kutatásokon alapuló értékelésének szükségességére viszont felhívja a figyelmet, hiszen a rendszert minden hatásával együtt kell értékelni.<sup>11</sup> A közigazgatás szervezésére alapvetőnek tekinthető Ereky István *Közigazgatás és önkormányzat* című műve, amely szerint a közigazgatás szervezése a közigazgatásban foglalt hatalmat s a hatalom gyakorlásával együtt járó munkát osztja meg. A hatalom és a munkamegosztás két legjellegzetesebb módja a dekoncentráció (szétponosítás) és a decentralizáció. Az önkormányzatokat a decentralizációval azonosította Ereky. Általában ezen egymással ellentétes elvek egymással kombináltan érvényesülnek. A decentralizáció már a legprimitívebb államokban is érvényesült, maga a decentralizáció mint jogi műszó a 19. század harmincas éveinek vége felé keletkezett. Ahhoz azonban, hogy a dekoncentráció, illetve a decentralizáció létrejöhön, a közigazgatás munkájának központi és külszervek közötti megosztása nem elegendő.<sup>12</sup> A feladatrendszer telepítése az államháztartás megfelelő szintjére jelentős mértékben befolyásolja a költségvetési stabilitást, de ezt követnie kell a szabályozásnak, a jogkörök delegálásának és a finanszírozás allokálásának is.

A jó kormányzás és a demokrácia követelményeit elemezte Pálné, a hagyományos képviselői demokráciával („government”) szemben a „governance”, a neoliberális kormányzási modell megkülönböztető vonásait emelte ki. Időben és térben is megkülönbözteti a többszintű kormányzás rendszerét, jelentős eltéréseket lát a nemzeti kormányok szupranacionális érdekérvényesítő képessége között. A delegáltak részére fontos az alkalmassá tétel, azaz hogy rendelkezzenek a szükséges adminisztratív, szervezeti és pénzügyi kapacitásokkal.<sup>13</sup>

A demokrácia és a posztkommunista átalakulás beköszöntével az oktatásirányítás korábbi módszerét egészében elvetették Csehországban a közigazgatás más területeihez hasonlóan, a korábbi erősen központosított megközelítést új, erősen decentralizált irányítási megközelítések váltották fel. Cseh kutatók egy posztszocialista országról szóló cikkben rámutattak arra a hiányosságra, hogy a reformok bevezetése előtt elmaradt a tanulók teljesítményének felmérése. Mindemellett a decentralizációt nem követte a finanszírozás átadása és az 1989 előtt működő támogató infrastruktúra biztosítása. Ez óriási bürokratikus terhet rótt az oktatási intézményekre.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Saito Fumihiko: Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview. In Fumihiko Saito (szerk.): *Foundations for Local Governance*. Heidelberg, Physica-Verlag, 2008. 1–24.

<sup>12</sup> Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939. 346.

<sup>13</sup> Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014. 9–11.

<sup>14</sup> Silvie R. Kučerová et al.: Dimensions of Centralization and Decentralization in the Rural Educational Landscape of Post-Socialist Czechia. *Journal of Rural Studies*, 74. (2020), 280–293.

Láthatjuk, hogy a hatékony szolgáltatási színvonal reformja sok tényezőtől függ. Az ideális forma megtalálásához figyelembe kell venni a már kialakult helyi sajátosságokat, és eldönteni, mely tényezők nem képesek megváltozni, vagy a megváltoztatásuk több veszteséggel járna, mint az átalakítás előnye. A bizalom a siker egyik záloga, az érintett szereplők elfogadása vagy elutasítása a reformmal szemben megalapozza a sikerességét. Az oktatáson belül gyakoriak voltak a reformok. A rendszerváltás után, mint általában a közigazgatásban, a túlzott decentralizáció vált uralkodó jelenséggé, sőt helyi szinten további ezt fokozó lépésekkel találkozunk, ezek jellemzően a jelentős intézményi felaprózódás formáját öltötték, sok esetben nélkülözték „alkalmassá tételüket”. A rendszerváltást követően ezt tapasztalhattuk, hiszen a pénzügyi decentralizáció csak részleges volt. Egy-szerre voltak jelen a kihasználatlan kapacitású és a túlterhelt intézmények, akár még egy településen belül is. A felelősség delegálásának első jellegzetes formája, amikor azt az oktatásért felelős központi kormányzati szervtől alsóbb közigazgatási szintekhez helyezik át. Ennek azonban két, egymástól nagymértékben eltérő típusa ismert: az első esetében a delegálás alsóbb szintű kormányzati hivatalokhoz történik, a másodikban viszont több vagy kevesebb politikai autonómiával rendelkező, helyi közösségekhez vagy önkormányzatokhoz (az utóbbira jellegzetes példa a magyar decentralizáció).<sup>15</sup> Ezek jobbára politikai célzatú döntések, és az elsődleges motivációjuk nem a hatékonysági szempont volt. A társulások létrehozása sem jelentett megoldást. A 2012 utáni centralizációval próbálták meg megoldani a kialakult ellentmondásokat. A centralizáció több módosító, illetve kiigazító lépése is jelzi a döntések azon pontjait, ahol a gyakorlati tapasztalatok rávilágítottak, hogy a túlméretezett centralizáció, azaz az autonómia teljes hiánya nem képes sem oktatás-szakmailag, sem pedig pénzügyileg a stabilitást megoldani. Az eredetileg megfogalmazott célokat vizsgálva szükség volt az újabb reformra, de nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a minden szintre kiterjedő elemzés és átláthatóság mindig erősíti a bizalmat, amely pedig a támogatottság mértékét, az erők összpontosítása pedig a célok hatékony elérését.

Crook és Manor<sup>16</sup> tanulmányára hivatkozva Pálné<sup>17</sup> a decentralizáció három tiszta modelljét különbözteti meg, az adminisztratív dekoncentráció, amikor az államigazgatási rendszeren belül haladnak lefelé a feladatok, a pénzügyi decentralizáció, amikor a forráselosztás arányában következik be elmozdulás a helyi szervek irányába, és a demokratikus decentralizáció (devolúció), amikor tényleges hatalommegosztás következik be a választott képviselők különböző szintjei között. Litvack<sup>18</sup> mutatott rá arra, hogy a decentralizáció nem vezet feltétlenül demokráciához. A feladatok delegálása komoly felelősséget jelent az önkormányzatok számára politikailag és gazdaságilag, illetve az adminisztratív terhekben. A központi kormányzat kötelezettsége marad ekkor is a delegált közfeladatok teljesítményének ellenőrzése,

<sup>15</sup> Halász Gábor: *A magyar közoktatás az ezredfordulón*. Budapest, Okker Kft., 2001.

<sup>16</sup> Richard Crook – James Manor: *Democratic Decentralisation*. OED Working Paper Series. 11. Washington D.C., The World Bank, 2000.

<sup>17</sup> Pálné Kovács (2014): i. m. 20.

<sup>18</sup> Jennie Litvack – Junaid Ahmad – Richard Bird: *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C., World Bank, Sector Studies Series, 1998.

folyamatos figyelemmel kísérése. Az oktatási rendszer megszervezésének számos lehetősége létezik. A rendszerváltást követően az oktatással kapcsolatos feladatokat, a felsőoktatás kivételével az önkormányzatok kötelező feladataként határozta meg az Ötv. 8. §-a, majd az Möt. már csak az óvodai ellátást említi. Az Ötv. szerint többek között a települési önkormányzat feladata volt a helyi közszolgáltatások körében különösen az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodás, a közösségi tér biztosítása, közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység és a sport támogatása is. A települési önkormányzatok saját maguk határozhatták meg a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeiktől függően, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon látnak el. Az Ötv.-ben ez elég szabad megfogalmazás maradt, áthárítva az önkormányzatokra a mérték és mód eldöntését. Csakhogy a döntést nem feltétlenül gazdaságossági szempontok befolyásolták, sokkal inkább az, hogy a lakosság felé olyan tevékenységeket végezzenek el, amelyek hívószavak a szavazópolgárok felé. A 8. § egy későbbi bekezdésében megerősítették a szándékot azzal, hogy a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízzel való ellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról. Ugyanitt kaptak felhatalmazást a lakossági önszerveződő közösségek tevékenységeinek támogatására és a közösségekkel való együttműködésre. Azzal, hogy az Möt. már nem tartalmazta a kötelező feladatok között az oktatást, előkészítette a reformlépéseket.

A napjainkra jellemző közoktatási reform kapcsán recentralizációs bizalomvesztésről beszélhetünk, ezért ennek többféle tényezőre irányuló elemzése elemeiben határozza meg a további lépéseket. Fontos feltérképezni, milyen hibák játszottak közre. Valóban romlott-e az oktatás színvonala is? Nyitott a kérdés, hogy a reformfolyamatok által előállt oktatási színvonal romlása eredményezte a bizalomvesztést, vagy a kommunikáció hiánya okozta bizalomvesztés okán csökkent az oktatás színvonala. A reformot érintő kommunikációban nem jelentek meg a szakmai érvek, de elmondható a megfelelő szakmai indokok egyeztetésének hiánya is, ami nagy bizonytalanságot eredményezett az érintettek és az egész társadalom körében is. A reform egyes szakaszait elkülönülten érdemes elemezni annak érdekében, hogy feltárhassuk azt, csak a társadalmi egyeztetés hiánya lelhető fel, vagy bizony a jogszabály-módosítások szakmai problémákra is utalnak.<sup>19</sup> Az OECD-országok többségében decentralizált rendszerek működnek, amelyek a helyi szereplők számára biztosítanak nagyobb autonómiát, a centralizált modellek jóval ritkábban fordulnak elő. A kormányzati modelleken belül eltérő, hogy milyen tanulási módszert támogatnak. A Centre for Education égisze alatt egy, az oktatási rendszerek hatékony irányítási modelljeinek és a támogatásukhoz szükséges megfelelő tudásrendszerek kutatásával foglalkozó projekt három témakört emelt ki: elszámoltathatóság, kapacitásépítés és stratégiai gondolkodásmód. Az esettanulmányok hat ország oktatási rendszerével foglalkoznak: Belgium, Németország, Hollandia, Norvégia, Lengyelország és Svédország a 2013–2016 közötti időszakban. Az oktatási rendszerek irányítása az összetettség és a társadalmi szereplők

<sup>19</sup> Kopasz Marianna – Boda Zsolt: A közoktatás reformja és az oktatási rendszer iránti bizalom. *Educatio*, 27. (2018), 4. 548–564.

számának növekedésével olyan komplex rendszereket igényel, amelyek képesek az egyensúlyt nemzeti szinten biztosítani. Az esettanulmányok az elméletet és gyakorlatot is bemutatják az adott országra vonatkozó reformokon keresztül. Fontos tényezőként felmerült a bizalom kérdése. A *Governing Complex Education Systems (GCES)* esettanulmányai három sikeres szakpolitikát dolgoztak fel. A sikeres reformokban úgy határozták meg a célokat és eredményeket, hogy a helyi szint széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett. A megfelelő források biztosításával alapozható meg, hogy az oktatás a végrehajtásra összpontosíthatson. A megfelelő kommunikáció, párbeszéd képes elősegíteni a reformok elfogadását. A hálózatok bevonása kulcsfontosságú tényező az elfogadásban, a tulajdonosi viszonyok és a legitimitás előmozdításában. A működésben az elszámoltathatóság kérdései játszanak kiemelt szerepet.<sup>20</sup> A tanulmány szempontjait átültetve a magyar rendszerre, a legszembetűnőbb probléma a finanszírozás és a bizalom kérdése. Az MÖtv. indoklásában már megfogalmazták, hogy a demokratikus jogállam kiépülésének folyamatában és hatékony működése során elengedhetetlen, hogy érvényesüljön a helyi választópolgárok önkormányzathoz való joga. Visszaulva a rendszerváltást követő időszak első lépéseire, hiszen az Ötv. elfogadásával visszaadták a helyi közösségeknek az önkormányzathoz való jogot, lehetővé téve a helyi közhatalom demokratikus és önálló gyakorlását. A demokratikus működés következményeként a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. Várható volt, hogy a településméreték figyelmen kívül hagyása a feladatrendszer delegálásakor ellentmondásokat fog okozni. A kötelező feladatok delegálásakor azok ellátási színvonala nem tisztázódott, a források részbeni biztosítása miatt, ezzel elkerülve az egyértelmű feladatfinanszírozási struktúrát. Ezek a működési zavarok vezettek többek között az önkormányzatok túlzott eladósodottságához. Hiányzott az állami szerepvállalás tisztázása, a szabályozási szintek túlzott decentralizálása az intézményhálózat működésében megjelenő óriási eltérésekhez vezetett. Ezzel mutatott erős kontrasztot a források hiánya. Szolár Éva egy tanulmányában a magyar oktatás, illetve oktatáspolitikai történelmét mutatta be a politikai, szociológiai és közgazdasági adottságokon keresztül. A tanulmány szerint alapvetően három meghatározó korszak különíthető el: centralizáció és egyenlőség – az átfogó korszak (1945–1985); pluralizmus, piacosítás és decentralizáció – poszt-átfogó korszak (1985–2010); recentralizáció és piacképtelenítés az oktatásban 2010 után. A poszt-átfogó korszak időszakában az erős állami felügyeletet a fokozatos piacosítás, a helyi autonómia erősödése jellemezte (decentralizáció). Ez sokféleséget teremtett az intézménytípusokban, a struktúrákban és a tantervekben. Nőtték a társadalmi osztályok közti különbségek, csökkent a szolidaritás, nőtt a jövedelmi egyenlőtlenség, és az oktatási politika egalitárius ideálja helyett a hatékonyság és eredményesség került középpontba.<sup>21</sup> Az MÖtv. megalkotásakor a törvényjavaslat indokolása szerint célként fogalmazták meg, hogy figyelembe kell

<sup>20</sup> Tracey Burns – Florian Köster – Marc Fuster: *Education Governance in Action. Lessons from Case Studies, Educational Research and Innovation*. Paris, OECD Publishing, 2016.

<sup>21</sup> Szolár Éva: Change, Continuity and Path-Dependency in Hungarian Public Education. *European Educational Research Journal*, 14. (2015), 3–4. 331–346.

venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének ártértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére, és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra.

A működtetési feladatok meghagyása az önkormányzatoknak viszont nem testesített meg önálló közigazgatási feladatot, csupán egy funkcionális háttértevékenység ellátását. Azaz még csak vegyes formának sem tekinthetjük ezt a feladatmegosztást. Hogyan ítéltük meg a feladatmegosztást a mellérendeltségi viszonyban lévő két közigazgatási szerv között? Mindketten a saját érdekeiket képviselték a jogi kötelezettségeikben azzal a speciális helyzettel együtt, hogy amíg az önkormányzatok jogi személyek, addig az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmények nem voltak azok, ugyanakkor a szerződés részleteit helyi szinten ők ketten egyeztetették le.

Ezek jelentős jogszabály-módosítási folyamatokat tettek szükségessé. Az Nkt. 2012. szeptember 1-jei hatálybalépésével a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyezte. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény még hatályos rendelkezéseit a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény 45. §-a helyezte hatályon kívül 2016. július 1-jétől.

#### 4. VAGYONJOGI KÉRDÉSEK HATÁSA AZ OKTATÁSI INTÉZMÉNYEK MŰKÖDTETÉSÉRE

A modern önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok saját vagyonnal rendelkeznek, amelynek szabályozása többféle módon történik. Magyarországon jelenleg az Alaptörvény 38. cikke rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel, az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.

Ezt a jogot már a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény is megfogalmazta, sőt az Alkotmány 2011-es módosítását megelőzően lehetőség sem volt az önkormányzati vagyon ingyenes elvonására. A módosításra a megyei önkormányzatok konszolidációja miatt került sor annak érdekében, hogy a feladatelvonással együtt az azok ellátásához szükséges vagyont is el lehessen ingyen vonni. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényből pedig már levezethető az ingyenes elvonás lehetősége, mivel az átmeneti rendelkezésekben az Alkotmányra visszautalás történik ennek érdekében.

Az Mötv. mint közjogi tárgyú sarkalatos törvény 42. §-a szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának az ingyenes átruházása és a nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvétele. Ingyenes átruházásra az Mötv.-ben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott esetekben kerülhet sor, ilyen az állam vagy más helyi önkormányzat javára történő átadás meghatározott

közfeladat ellátásához. Az átadás során figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai nem kerülhetnek ezáltal veszélybe.

A rendszerváltást követően az 1990-es önkormányzati törvény 107. §-a szerint az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába került a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport- és egyéb intézmények vagyona, valamint a tanács és szervei, intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek, a védett természetvédelmi területek és a műemlékileg védett épületek, építmények, területek kivételével. Sőt a törvény hatálybalépésének napján a tanácsok pénz- és értékpapír vagyona szintén a törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába került. A vagyonátadás részletszabályait rendező beigért külön törvényeket jelentős késéssel fogadták el. Mindenekelőtt idetartozott az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény, amelyet a módosító indítványok zöme után csak 1991 júliusában fogadott el az Országgyűlés. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, majd annak 1995. évi módosítása, amellyel létrehozták a Kincstári Vagyoni Igazgatóságot, és meghatározták a kincstári vagyon fogalmát. A vagyonátadási törvény az önkormányzatok részére való vagyonátadás mellett néhány helyen korrigálta is az Ötv.-t.

Egy polgári államban az állami vagyontárgyak tulajdonjoga megoszlik a központi állam és a helyi önkormányzati állam között. A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti tulajdonmegosztás alapelve pedig az, hogy:

- a kizárólag vagy túlnyomórészt országos szükségletek kielégítésére szolgáló vállalatok feletti tulajdont a kormány, illetve a központi igazgatás,
- a kizárólag vagy túlnyomórészt egy meghatározott település szükségleteinek kielégítésére szolgáló vállalatok feletti tulajdont az adott település önkormányzata,
- a több település közös igényeinek kielégítését szolgáló vállalatok feletti tulajdont az érintett települések közösen, illetve társulásaik útján gyakorolják.<sup>22</sup>

A Kincstári Vagyoni Igazgatóság egészen 2007. december 31-ig létezett, amikor jogutóddal megszűnt, jogutódja a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. lett. A vagyonátadással az önkormányzatok tulajdonába került az oktatási feladatok ellátásához szükséges vagyon. A vagyonnal együtt nemcsak a mérlegfőösszege nőtt az önkormányzatoknak, hanem a fenntartással, működtetéssel, fejlesztéssel kapcsolatos kötelezettségek is megjelentek.

Kérdés, hogy a vagyonnal kapcsolatos ügyekben ki képviseli az államot. A vagyonkezelő vagy a tulajdonos állam, illetve amennyiben az önkormányzat a tulajdonos, akkor az önkormányzat? Az államhatalmi ágak közötti feladatmegosztás alapján az egyes jogkörök és hatáskörök hogyan oszthatók meg?

<sup>22</sup> Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-ORAC, 2009.

#### 4.1. Köznevelési intézmények feladatellátását szolgáló vagyon

Az állami vagyonról szóló törvényt<sup>23</sup> 2007 szeptemberében fogadták el, amely tehát már hatályban volt a köznevelési intézmények többkörös átalakításakor, ebből adódóan hatással volt az oktatási célt szolgáló vagyonmozgásra (1. táblázat). A törvény preambulumban megfogalmazták a célját, azaz az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítását, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb vagyongazdálkodást.

Tételesen meghatározták az állami vagyon körét, azaz a törvény az állam tulajdonában lévő vagyontárgyakra terjed ki.

Szövegét tekintve a köztulajdon szabályozásánál Sárközy szerint törekedni kell az alábbi összetevők teljes mértékű figyelembevételére:

- az állam mint egész „köz-”, illetve magánvagyon, amelybe nyilván a pénzvagyon és az államadósság is beletartozik;
- az állami költségvetési szervek vagyona;
- a települési önkormányzatok, továbbá költségvetési szerveik vagyona.

1. táblázat • Önkormányzati ingatlanvagyonon belül az oktatási célt szolgáló vagyon adatai

Mutatók	Időszak										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlan összesen (db)	969 850	972 532	972 236	978 557	982 478	986 071	990 295	991 603	980 603	986 704	999 586
ebből oktatási célt szolgáló épületek (db)	13 668	13 550	12 924	12 716	12 556	12 521	12 485	12 535	12 735	12 913	12 917
A közoktatási intézményépületek könyv szerinti bruttó értéke (millió Ft)	939 102	931 827	1 004 297	1 054 731	1 102 551	1 102 551	1 129 276	1 270 138	1 131 186	1 176 825	1 226 408
A közoktatási intézményépületek becsült értéke (millió Ft)	1 648 639	1 710 987	1 737 498	1 757 989	1 799 314	1 835 551	1 884 918	1 890 725	2 114 318	2 142 820	2 187 398
Az összes ingatlanból a forgalomképesek aránya (%)	35	34,9	34,8	34,6	34,3	34,1	33,8	33,6	33,6	33,7	33,9

Forrás: <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp>

A vagyon szélesebb fogalom, mint a tulajdon, mivel nemcsak pozitív, hanem negatív elemei is vannak (lásd államadósság). A köztulajdon láthatóan jóval szélesebb az állami tulajdonnál. A települési önkormányzatok tulajdonában álló vagyon szintén a nemzeti vagyon része.

<sup>23</sup> 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról.

Eredetileg nem tartozott a vagyontörvény hatálya alá az államadósság és az állami követelések kezelése, majd ezt a kivételt a 2010. évi módosítás már nem tartalmazta. 2011-ben ugyanakkor elfogadták a Stabilitási törvényt, amely az államadósságra vonatkozó korlátozásokat és a költségvetési szabályokat, és olyan garanciális szabályokat rögzít, amelyek megakadályozzák az önkormányzatok eladósodottságát, megállapítják az Államadósság Kezelő Központ jogállását és feladatait.

A vagyontörvény kimondja, hogy a központi költségvetési szerv önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot a magyar állam javára szerez meg. Ezek szerint ez a szabály az önkormányzati, illetve köztisztviselési költségvetési szervekre nem vonatkozott.<sup>24</sup> A nemzeti vagyonról szóló törvény rendezte ezt a hiányosságot azzal, hogy kimondja, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében a költségvetési szervek vagyonkezelők.

A nemzeti vagyontörvény szerint a helyi önkormányzati vagyon rendeltetésétől függetlenül törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. Az önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmények elhelyezésére szolgáló épületek az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonába tartoznak. Az állami tulajdonba tartozó vagyon is lehet forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes, de a korlátozottan forgalomképes vagyon fogalmát csak a nemzeti vagyonról szóló törvény nevesítette 2011-ben.

#### 4.2. Vagyonkezelés

A vagyonkezelés alapszabálya, hogy a vagyonkezelő köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni. Eredetileg nem szűkítette a vagyontörvény, hogy kivel köthető vagyonkezelési szerződés, erre csak a nemzeti vagyon törvény elfogadását követően kerülhetett sor, hiszen ott határozták meg a vagyonkezelői kört. A nemzeti vagyon törvény 2011-es elfogadását követően a vagyontörvény 2014-től hatályban lévő módosításával építették be a 11. §-ba. Ezzel biztosították, hogy a vagyonkezelés díjfizetési kötelezettsége alól bizonyos kivételi körben mentesség is lehetséges. Mentesség illeti meg a központi költségvetési szerveket és a kizárólag közfeladatot ellátó nem központi költségvetési szervek vagyonkezelőit. A különbség az, hogy az alapfeladatként vagy főtevékenységként közfeladatot ellátó vagyonkezelő a visszapótlási kötelezettség teljesítése alól a törvény erejénél fogva mentesül, míg a közfeladatot ellátó központi költségvetési szervnek nem minősülők részére a jogszabály csak a mentesítési lehetőséget rögzíti. Az Möt. is foglalkozik a vagyonkezelés kérdésével, a 109. § (6) bekezdése szerint a vagyonkezelő a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni

<sup>24</sup> Sárközy (2009): i. m.

eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni, és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni. Ha a vagyongazdálkodó olyan közzétételre lát el, amely után bevételének több mint fele az államháztartás valamely alrendszeréből származik, a helyi önkormányzat a vagyongazdálkodási szerződésben részletezett feltételekkel a bevételekben meg nem térülő elszámolt értékcsökkenésnek megfelelő összeg erejéig elengedheti a vagyongazdálkodó a helyi önkormányzattal szemben fennálló, a kezelt vagyonnal összefüggő hosszú lejáratú kötelezettségét. Ez esetben a vagyongazdálkodó kötelezettsége a bevételekben megtérülő értékcsökkenés összegéig áll fenn. Tehát a vagyongazdálkodó a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról az elszámolt értékcsökkenésnek megfelelő mértékben köteles gondoskodni, vagy e célokra tartalékot képezni, és ha a vagyongazdálkodó olyan közzétételre lát el, amely után bevételeinek több mint fele államháztartási körből származik, úgy az önkormányzat a vagyongazdálkodási szerződésben rögzített feltételekkel elengedheti a bevételekben meg nem térülő elszámolt értékcsökkenésnek megfelelő összeg erejéig a vagyongazdálkodó kötelezettségét. A KLIK tankerületi központ olyan közzétételre lát el, amely után bevételeinek (nyilván támogatás és nem árbevétel) több mint fele államháztartási körből származik, és esetében nem értelmezhető a bevételekből megtérülő elszámolt értékcsökkenés fogalma, csak a bevételekben meg nem térülő értékcsökkenés. Ezért a vagyongazdálkodási szerződésben – automatizmus gyanánt, általános jelleggel – rendelkezhetnek úgy a felek, hogy a bevételekben meg nem térülő elszámolt értékcsökkenésnek megfelelő összeg erejéig a kötelezettséget elengedik. Ez esetben nyilván a vagyongazdálkodásban lévő ingatlan nyilvántartott nettó értéke az értékcsökkenés elszámolásával egyidejűleg a vagyongazdálkodási szerződés alapján elengedett kötelezettség mértékéig csökkenni fog, amit a felek – az önkormányzat a vagyongazdálkodó adatszolgáltatása alapján – átvezetnek évről évre a könyveikben.

Ez nyújtott lehetőséget később az önkormányzatok által a tankerületi központokkal kötött vagyongazdálkodási szerződésekre, amelyekben díjfizetést nem állapítottak meg, és a vagyongazdálkodó tankerületek mentesültek a vagyongazdálkodó eszközök értékének megőrzésétől is. Mivel a tankerületek mint központi költségvetési szervek mentességet kaptak e kötelezettség teljesítése alól, a köznevelési közzétételeket ellátó vagyon értékének megőrzése nem volt biztosított. A korábbi szabályozás alapján érdemes megemlíteni, hogy az már a kormányzati szervek számára is okozott nehézségeket, hiszen a vagyontörvény 28. § (2) bekezdése kimondta, hogy állami tulajdonban lévő ingatlan központi költségvetési szerv is csak az általános piaci feltételek szerint, így különösen – amennyiben azt az ingatlan jellege, piaci hasznosíthatósága indokolja – visszerthes szerződés alapján, megfelelő ellenérték kikötésével kaphatta használatba bármely jogcímen. A piaci érték pedig a végrehajtási rendeletben meghatározottak szerint a szabadpiacon független felek által elérhető reális ellenérték. Ennek összegét egy költségvetésből gazdálkodó szervezetnek gyakorlatilag lehetetlen volt kigazdálkodnia. A vagyon elidegenítése még speciálisabb szabályokon alapul. Az ingyenes átruházás csak a vagyontörvényben felsorolt esetekben lehetséges.

Míg az állami vagyonról szóló törvény 33. §-a szerint a vagyongazdálkodó központi költségvetési szerv a működéséhez már nem szükséges, a nemzeti vagyontörvényben meghatározott immateriális jószágokat, tárgyi eszközöket, készleteket – amennyiben azok egyedi, könyv

szerinti bruttó értéke a mindenkori éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt nem haladja meg – kizárólag a tulajdonosi joggyakorlóval kötött megbízási szerződés alapján, az állam nevében és javára értékesítheti, addig a helyi önkormányzat fenntartásába tartozó intézmények részére ilyen lehetőség nem létezik. Az önkormányzati korlátozottan forgalomképes vagyon esetében a tulajdonjog átruházása a tulajdonosi joggyakorló, azaz a képviselő-testület hatásköre, kevés kivételtől eltekintve versenyeztetés útján. A központi költségvetési szervek vagyongazdálkodására vonatkozó szabály az állami vagyonról szóló törvény 28. §-a szerint, hogy a működésükhöz szükséges állami vagyon összetételét és mértékét az állami vagyon használatát biztosító szerződés megkötése előtt, illetve folyamatosan közli az MNV Zrt.-vel, amely az igényeket az állam teherbíró képességéhez igazodva, a társadalmi szükségletek, a célszerűség és a gazdaságosság szempontjai figyelembevételével elégíti ki. Kérdés, hogy mi történik, ha nem áll rendelkezésre a szükséges vagyon. 2017-ben a tankerületi központok kialakításakor a részükre szükséges ingatlan sok helyen csak bérlemény útján volt megoldható, mivel nem állt rendelkezésre megfelelő állami vagyon. Az önkormányzatoknak csak a köznevelési intézmények feladatainak ellátását szolgáló ingatlanokat kellett biztosítani, a központ elhelyezése már nem tartozott a kötelezettségeik közé.

Az oktatási célt szolgáló vagyon vagyonkezelésbe adásával önkormányzati vagyonvesztés történt mind számviteli, mind pedig tulajdonosi szempontból is, hiszen a vagyonkezelésbe vevőt illették meg a tulajdonosi jogok, ugyan annak kötelezettségei is terhelték. Számviteli szempontból pedig ha államháztartáson belüli szervezettel történik a vagyonkezelés, a vagyonkezelésben lévő vagyont az átvevő könyveiben fogják kimutatni. A vagyonkezelésbe adó már csak a 0. számlaosztályban tartja nyilván az átadott vagyont annak visszaadásáig. A vagyonkezelő számolja el az értékcsökkenést és a beruházásokat is, a vagyonkezelő a vagyonkezelt eszközökkel kapcsolatban ugyanis köteles a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett számviteli politikájában meghatározott módon értékcsökkenést elszámolni az állami vagyonról szóló törvény 27. §-a szerint. Amennyiben a tulajdonos végez beruházást vagy felújítást a vagyonkezelésben lévő ingatlanon, az aktiválást követően azt is át kell adnia a vagyonkezelőnek.

Beruházásokra és felújításokra a pályázati források biztosítanak lehetőséget, amelyek egyrészt megjelennek a tankerületek részére közvetlenül is, de a területileg illetékes önkormányzatok részére is több program érhető el. Azonban az már az önkormányzatok döntési jogosultsága, hogy milyen célokat részesítenek előnyben, mekkora forrásokat biztosítanak a már nem az általuk ellátandó feladatra, azaz az oktatási intézmények által használt vagyon állagmegóvására, fejlesztésére. A 2. táblázatban látható kimutatás szemlélteti, hogy az oktatási célt szolgáló ingatlanállomány több mint fele mintegy 50 évvel ezelőtt épült, és az ingatlanok több mint fele részleges vagy teljes felújítással alkalmassá tehető a célra. Tehát érdemes a tankerületeknek és az önkormányzatoknak együttműködni a felújítások terén is, akár pályázati források bevonásával, az együttműködéssel elérhető nagyobb siker reményében.

2. táblázat • Önkormányzatok oktatási célt szolgáló ingatlanvagyonja

Mutatók	Időszak										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ebből oktatási célt szolgáló épületek (db)	13 668	13 550	12 924	12 716	12 556	12 521	12 485	12 535	12 735	12 913	12 917
1900-ban és előtte épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	9,8	9,7	9,7	9,8	9,8	9,6	9,6	10	10,8	11,8	11,8
1901–1945 között épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	22,6	22,3	22,2	21,9	21,7	21,4	21,4	21,1	21,1	20,7	20,4
1946–1959 között épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	10,7	10,5	10,4	10,3	10,4	10,3	10,3	10,4	10,3	10,2	10,2
1960–1969 között épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	14,3	14,3	14,3	14,4	14,1	14,2	14,2	14,3	14,3	14,3	14,3
1970–1979 között épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	20,4	20,6	20,5	20,7	20,8	21,2	21,3	20,8	19,6	18,9	18,7
1980–1989 között épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,8	12,9	13,1	13,5
1989 után épült, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	9,4	9,7	10	10,2	10,4	10,4	10,5	10,7	10,9	11,1	11,2
Felújítást, korszerűsítést nem igénylő, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	41,5	42,1	42,2	42,5	42,7	43	43,2	43,9	44,7	45,6	46
Részleges felújítással megfelelővé tehető, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	49,4	49	49,1	49	48,8	48,7	48,6	48	47,2	46,3	46,1
Teljes felújítással megfelelővé tehető, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	7,7	7,4	7,4	7,3	7,2	7,1	7	6,9	6,9	6,9	6,7
Gazdaságosan fel nem újítható, oktatási intézményeket befogadó épületek aránya (%)	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

*Forrás:* <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp>

A visszapótlási kötelezettség alól a vagyontörvény is mentesíti az alapfeladatként vagy főtevékenységként közfeladatot ellátó, továbbá a közfeladathoz vagy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához szükséges infrastruktúrát biztosító vagyonkezelőket. A tulajdonosi joggyakorló és a vagyonkezelő által megkötendő vagyonkezelési szerződés megállapodásába utalja a kérdést a jogalkotó, amennyiben a vagyonkezelő – alapfeladattól

vagy főtevékenységétől függetlenül – közfeladat-ellátási kötelezettség teljesítése érdekében áll a vagyonkezelésében. A tankerületi központok esetében nem megállapodás kérdése az ingyenesség, mivel főtevékenységük az alapító okiratok szerint az oktatási igazgatás, alaptevékenységeik között pedig döntően az oktatáshoz kapcsolódó tevékenységek állnak.

A tankerületek önálló jogi személyek, az önálló jogi személyiséggel elvileg együtt járna az önálló tulajdonjog lehetősége is, hiszen a klasszikus jogdogmatika szerint a jogi személyiség nem más, mint a tulajdon perszónifikációja. Ugyanakkor Magyarországon a költségvetési szervezetek nem lehet önálló tulajdona, hanem vagyonkezelői joggal rendelkeznek törvény vagy szerződés alapján. E vagyont főszabály szerint csak kezelhetik, azzal nem vállalkozhatnak, más szóval a költségvetési szervezetek nonprofit szervezetek. A költségvetési gazdálkodás merevségének lazulásával megjelentek kiegészítő jelleggel a vállalkozási tevékenységek is.<sup>25</sup>

Az állami szerepvállalás mértékétől függ az is, hogy mekkora vagyont ad át az állam a közfeladat-ellátáshoz a delegáltaknak, aki ellátja az irányítási feladatokat a költségvetési szerv felett. A vagyonnal való gazdálkodás túlságosan keretek közé van szorítva, kis mozgásteret biztosít a költségvetési szervnek. Régóta visszatérő kérdés, hogy milyen felhatalmazást kaphatnak a költségvetési szervezetek a vagyon hasznosítása kapcsán. Ennek alapvető motivációja lehet egyrészt a finanszírozás alacsony mértéke, amelynek a kiegészítésére nyújthat lehetőséget, ha a költségvetési szerv vállalkozhat az alapfeladatainak ellátását szolgáló, átmenetileg szabad vagyonával. Kérdés azonban, hogy jó-e, ha egy költségvetési szerv vállalkozási tevékenységet folytat, és ha igen, milyen mértékben tegye azt meg.

A jelenlegi szabályok eltérően vonatkoznak az egyes intézményekre. A helyi önkormányzatok által fenntartott költségvetési szervekre vonatkozóan az önkormányzatok a vagyonrendeleteikben szabályozzák a hasznosítás kérdését a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény adta keretek között. A rendeletalkotásra az Alaptörvényben meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörükben jogosultak eljárni az önkormányzatok. Az önkormányzatok a fenntartásukban lévő költségvetési szervezetek részére visszerthes hasznosítást engedélyeznek a használatukban lévő üzleti vagyonra, míg a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon hasznosítását általában már korlátozzák, például Kecskemét Megyei Jogú Város az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról szóló 19/2013. önkormányzati rendeletében történt szabályozás szerint legfeljebb 1 év határozott időtartamra való visszerthes átengedéséről dönthetnek saját hatáskörben, azzal, hogy a vagyon visszerthes hasznosításának feltétele, hogy a karbantartási, fenntartási, üzembentartási költségek a hasznosítás idejével arányosan a díjban megtérüljenek.

A köznevelési intézmények jellemzően csak korlátozottan forgalomképes vagyon használatával, 2017 óta vagyonkezelésével rendelkeznek. A vállalkozási tevékenység szabályait az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)<sup>26</sup> határozza meg, amely szerint vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból,

<sup>25</sup> Sárközy (2009): i. m.

<sup>26</sup> 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység. A vállalkozási tevékenységből származó vállalkozási maradványnak a társasági adó mértékével megegyező hányadát kötelesek a költségvetési szervek a központi költségvetésbe – az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv esetén az irányító szerv költségvetésébe – befizetni. Az Áht. 46. §-a szerinti befizetési kötelezettség alól egyedül a felsőoktatási intézmények mentesültek 2015-ig, ha a vállalkozási maradványt annak keletkezésétől számított három éven belül a vagyonkezelésükben lévő állami vagyon fejlesztésére, állami vagyonhoz kapcsolódó beruházásra, vagy beruházást helyettesítő szolgáltatás-vásárlásra (PPP) kötött szerződésből származó fizetési kötelezettség teljesítésére használják. Tehát a mentesség a tankerületi központokra nem terjed ki. Kérdés, hogy a kivételi szabályt miért nem terjesztették ki minden költségvetési szervekre, hiszen alapelveként működhetne, hogy az állam vagy költségvetési szerv által végzett vállalkozási tevékenységből származó nyereség közfeladat ellátására legyen fordítható, amelyet a számviteli nyilvántartásokban elkülönítetten ki kellene mutatni. Érdemes emlékezni, hogy a 2014. év végéig a költségvetési szerv tevékenységei között az alaptevékenységen és a vállalkozási tevékenységen kívül az időlegesen szabad kapacitások hasznosítása is megjelent lehetőségként az Áht.-ben. Az egyedüli fontos elvárás az volt, hogy önfinanszírozó legyen, azaz a vállalkozási tevékenység bevételének fedeznie kellett a tevékenységgel összefüggő közvetlen és közvetett kiadásokat és az amortizációt. Ezt korábban részletesebb szabályok rendezték, például a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény, amely szerint a költségvetési szerv adott vállalkozási tevékenysége bevételének fedeznie kellett legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt. Jelenleg az Áht. végrehajtási rendeletének 3. §-a szerint már csak annyi megkötés van érvényben, hogy a költségvetési szerv vállalkozási tevékenységeinek összesített maradványa negatív nem lehet. A korábbi részletesebb szabályt alapul véve felmerül az önköltségszámítás módszertanának kérdése is. Az egyik legtipikusabb „vállalkozási tevékenység” a bérbeadás, amelynek jellemzően a közvetett költségei vannak túlsúlyban. Az önköltségszámítást nagyban az határozza meg, hogy milyen vitési alapot használnak a közvetett költségek felosztására. Az egyszerűbb, hagyományos költségszámítási megoldásban költséghelyekre gyűjtik a közvetett költségeket, és ezeket relatíve kisszámú, mennyiségorientált vitési alap segítségével osztják fel a költségviselőkre. Precízebb megoldásként az *activity based costing* eljárás említhető, amely a költségviselőik létrehozása érdekében elvégzendő tevékenységeket azonosítja, és e tevékenységekhez rendelt gyűjti a költségeket. Az eljárás kiválasztásánál figyelembe kell venni a költség-haszon összetetésének elvét, amely szerint a beszámolóban nyilvánosságra hozott információk hasznosíthatósága (hasznossága) álljon arányban az információk előállításának költségeivel.<sup>27</sup> Az államháztartás számvitelét szabályozó kormányrendelet eltérő sajátosságokat állapít meg az egyik alapelvvel szemben,

<sup>27</sup> Pavlik Livia: Önköltségszámítás az államháztartási számvitel új szabályozási keretei között. *Pénzügyi Szemle*, (2015), 1. 65–78.

ilyen a költség-haszon összevetésének elve kapcsán, hogy az nem alkalmazható azon információk előállításának tekintetében, amelyek előállítását, szolgáltatását jogszabály előírja. Az önköltség megállapításához szükséges közvetett költségek felosztásához szükséges vetítési alap meghatározása nem jogszabály által meghatározott információ, hanem a vezetői számvitel részét képezi, ezért egy egyszerűbb vetítési alap meghatározása alapvetően elegendő, de annak a tevékenységre vonatkozóan megfelelő jellemzővel kell rendelkeznie, illetve érdemes törekedni minél több költség közvetlen felosztására. Költségvetési szervek esetében az önköltség meghatározásánál fontos, hogy ne keveredjenek az alaptevékenységhez és a vállalkozási tevékenységhez igénybe vett költségek. Az önköltséget a vállalkozási tevékenység mellett az alaptevékenység ellátása és a közérdekű adatszolgáltatások érdekében is ki kell mutatni. Itt kapcsolódik a kapacitáskihasználtság, amely speciális helyzetben van a köznevelési feladatokat ellátó költségvetési szervek esetében, hiszen a feladatellátáshoz szükséges ingatlanok jellemzően önkormányzati tulajdonban vannak, amelyek a tankerületek vagyongazdálkodásában vannak. Alapvetően hasznosításra ebből adódóan a tankerületek jogosultak, hiszen az Nkt. 76. §-a szerint a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyona vonatkozóan a tankerületi központot ingyenes vagyongazdálkodói jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat ellátása a tankerületi központ részéről az adott ingatlanban meg nem szűnik. A tankerületi központ ingyenes vagyongazdálkodói jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, nem adhatja bérbe. A tankerületi központ által a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlanvagyon bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére. A szabad kapacitások hasznosítása mellett megtérülő változó és fix költségek csökkenteni képesek a szervezet standard portfóliójába tartozó költségviselők – köznevelési tevékenységek – által viselendő költségek nagyságát.<sup>28</sup>

Az állami fenntartású köznevelési intézmények funkcionális működtetési feladatainak ellátásában 2017. évtől kezdődően történt jelentős változás. Addig az Nkt. 74. §-a szerint a 3000 főt meghaladó lakosságú települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről. A feladat teljesítése alól csak abban az esetben mentesült az önkormányzat, ha igazolni tudta a szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képesség hiányát. A 3000 fő alatti lakosságú települések részére ezzel szemben csak lehetőségként jelent meg a működtetés és nem kötelezettséggént. Az állami intézményfenntartó központot (KLIK) ingyenes vagyongazdálkodói jog illette meg, ha a köznevelési intézményt a települési önkormányzat nem működtette, amennyiben vállalta a működtetést az önkormányzat, csak ingyenes használati jog illette meg. Zömében a használati joggal találkoztunk, ezeket kellett átalakítani 2017-től.

<sup>28</sup> Pavlik (2015): i. m. 71.

Az önkormányzatok az oktatási centralizációt megelőzően a működtetési feladatokat eltérő módon szervezték meg. Találkozhattunk külön a működtetésre létrehozott költségvetési szervvel, önkormányzati tulajdonú gazdasági társasággal, illetve már működő gazdasági társasághoz való kiszervezéssel is. A 2017-es változás után minden esetben a tankerületi központok feladata lett a funkcionális működtetés. A vagyonkezelésbe adott oktatási vagyon működtetésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek 2017-től a tankerületi központokat illetik meg és terhelik. Ez vonatkozott a működésben érintett foglalkoztatottak átvételére is. Nagyon szoros együttműködést igényelt mind az átadó, mind pedig az átvevő részéről, hogy minden adat, információ pontosan és határidőben álljon rendelkezésre mind a két fél részére ahhoz, hogy a lehető legkisebb zökkenővel megtörténhessen a működtetés átvétele, azaz a tankerületek átvegyék a szerződéseket és helytálljanak a folyamatban lévő pályázatokban vagy közbeszerzési eljárásokban. Azon szerződésekben, ahol a szerződés tárgya több intézményre is kiterjedt, azaz nem mindegyik került vagyonkezelésbe adásba, kérdés volt az arányosításhoz a vetítési alapok megállapítása. A működtetés saját humán erőforrással való ellátására nem voltak azonnal felkészülve a tankerületi központok, a külső szolgáltatók átvétele amennyiben hiányzott, akkor újak igénybevételére hosszabb időre volt szükség a beszerzési szabályok figyelembevétele okán.

Ha el tudunk vonatkoztatni a költségvetési szervekre vonatkozó jogszabályok által definiált vállalkozás fogalmától, akkor tágabb horizontban tudjuk elemezni a vállalkozási lehetőségeket. Ehhez rögtön adódik a kérdés, hogy egy költségvetési szervben mekkora vállalkozói szellem lehet, mivel a vállalkozás nem átlagos alaptevékenység, szükség van az üzleti kultúra ismeretére és vállalkozóképességre, és csak ezek birtokában fordulhat elő, hogy ki tudnak alakítani olyan erőforráshalmazt, illetve együttműködések, amelyek képesek jelentősebb eredmények elérésére is. Azonban az oktatási intézmények el vannak foglalva a különféle reformok bevezetésével, az erősen centralizált rendszerben kevés helye van az innovációnak. A támogatási rendszer változása sem abba az irányba hatott, hogy fejlessze a piaci szemléletet (bázisszemléletű finanszírozás). A vagyonnal való gazdálkodás megfelelő motiváció hiányában kevésbé hatékonyan működik. Az eredményesség javítása érdekében különböző cselekvésre készítő eszközök alkalmazása is indokoltnak látszik, hogy a célorientáltság és produktivitás nemcsak elindítható, hanem irányítható és fenntartható is legyen. Hatásos motiválással a jól kidolgozott üzleti tervben megfogalmazott célok elérése eredményesebben teljesíthető. Ilyen hatású eszközök lehetnek a különböző fejlődési fokok elérésének elismerése, ösztönözve a munkatársakat a kompetenciafejlődésre. A célokat az eredmények tükrében folyamatosan felül kell vizsgálni.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az oktatás legújabb szervezeti felállása már több mint öt éve működik. Az eltelt idő, valamint a tapasztalatok egyértelműen visszaigazolták, hogy a 2017-es szervezetalkítás egyértelműen pozitív változásokat hozott, ugyanakkor az oktatás rendelkezésére álló erőforrások hatékonysága még tovább növelhető. A tankerületi központok méretarányosságukból

következően közelebb kerültek az oktatást igénybe vevőkhöz, így gyorsabban képesek reagálni a helyi sajátosságokra és igényekre.

A gazdasági folyamatok megrekedtek az államháztartás szoros keretei között, amelynek az előnyeit tovább használva meg kell keresni a kitorési pontokat a sikerességhez vezető úton. Komoly kihívás viszont az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, hiszen az a közfeladatok ellátásának előmozdítója lehet. A tankerületi központok mintegy összekötő kapocsként képesek működni az oktatás központi irányítása és az önkormányzatok között.

A közigazgatásban és az oktatásban végrehajtott reformok és a szabályozásban végrehajtott szigorítások együttes hatása kedvezően hatott az önkormányzati adósságállományra, hiszen a konszolidációt követően csak minimális mértékű újratermelődése tapasztalható. Ugyanakkor a terület- és településfejlesztési folyamatok következménye lehet a költségvetési egyensúly újabb negatív irányú elmozdulása. Valódi és felelős gazdálkodás felé kell elmozdítani az önkormányzati rendszert a megmaradt kötelező és az önként vállalt feladatok keresztjében.

Ahhoz, hogy mind az önkormányzatok, mind pedig a központosított oktatás számára fenntartható működés és együttműködés valósuljon meg, alapvetően a stabil és kiszámítható finanszírozás mellett a piaci alapú szolgáltatásnyújtás irányába is el kell mozdulni. Alkalmassá kell tenni a szereplőket a feladataik biztonságos ellátására, a helyi érdekek maximális képviselése mellett. A kor és a helyszín kihívásaira kell megtalálni a válaszokat az optimális működési mechanizmusokon át, a meglévő vagyon jó gazda módjára való gondos megóvásával, sőt folyamatos gyarapításával.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Burns, Tracey – Florian Köster – Marc Fuster: *Education Governance in Action. Lessons from Case Studies, Educational Research and Innovation*. Paris, OECD Publishing, 2016. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264262829-en>
2. Crook, Richard – James Manor: *Democratic Decentralisation*. OED Working Paper Series. 11. Washington D.C., The World Bank, 2000.
3. Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.
4. Gyirán Zoltán: Az önkormányzati adósságrendezés kérdései. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 99–118.
5. Halász Gábor: *A magyar közoktatás az ezredfordulón*. Budapest, Okker Kft., 2001.
6. Hermann Zoltán – Varga Júlia: A közoktatás finanszírozása. In Balázs Éva – Kocsis Mihály – Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, Oktatás-kutató és Fejlesztő Intézet, 2011. 109–132.
7. Horváth M. Tamás: Átváltozás (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014). *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 1. 30–34.

8. Kopasz Marianna – Boda Zsolt: A közoktatás reformja és az oktatási rendszer iránti bizalom. *Educatio*, 27. (2018), 4. 548–564. Online: <https://doi.org/10.1556/2063.27.2018.002>
9. Kučerová, Silvie R. – Dominik Dvořák – Petr Meyer – Martin Bartůněk: Dimensions of Centralization and Decentralization in the Rural Educational Landscape of Post-Socialist Czechia. *Journal of Rural Studies*, 74. (2020), 280–293. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.12.018>
10. Litvack, Jennie – Junaid Ahmad – Richard Bird: *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C., World Bank, Sector Studies Series, 1998. Online: <https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5>
11. Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014.
12. Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 583–599. Online: [https://jog.tk.hu/uploads/files/A\\_magyar\\_jogrendszer\\_allapota\\_2016.pdf](https://jog.tk.hu/uploads/files/A_magyar_jogrendszer_allapota_2016.pdf)
13. Pavlik Lívía: Önköltségszámítás az államháztartási számvitel új szabályozási keretei között. *Pénzügyi Szemle*, (2015), 1. 63–78. Online: [www.penzugyiszemle.hu/upload/documents/pavlikl-2015-1-mpdf\\_20170819224732\\_43.pdf](http://www.penzugyiszemle.hu/upload/documents/pavlikl-2015-1-mpdf_20170819224732_43.pdf)
14. Saito, Fumihiko: Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview. In Fumihiko Saito (szerk.): *Foundations for Local Governance*. Heidelberg, Physica-Verlag, 2008. 1–24. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2006-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2006-5_1)
15. Sárközy Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2009.
16. Szolár Éva: Change, Continuity and Path-Dependency in Hungarian Public Education. *European Educational Research Journal*, 14. (2015), 3–4. 331–346. Online: <https://doi.org/10.1177/1474904115589031>

### **Jogi források**

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
2. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
3. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
4. 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
5. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
6. 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
7. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
8. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
9. 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről

### *Egyéb források*

1. Állami Számvevőszék 1282/2012. jelentés
2. KSH EDP jelentések
3. KSH Statisztikák

**Finta Zita** a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója. A disszertációjában a közoktatási reform különböző szakaszainak egyes elemeit tárja fel, bemutatva azok nehézségeit, problémáit és következményeit. A tervezett disszertáció nemcsak a szabályozásváltozásokat, de az ezekhez kapcsolódó finánciális és felügyeleti kérdéseket is igyekszik megfelelően körüljárni. Szakmai tapasztalatai az önkormányzati működés, a felsőoktatás mechanizmusa és az alap- és középfokú oktatás fenntartói területei köré összpontosulnak.



Kaiser Tamás

## A KÖZIGAZGATÁSI TELJESÍTMÉNYMÉRÉS FEJLESZTÉSPOLITIKAI ASPEKTUSAI: „NAGYRENDSZEREK” ÉS PROJEKTSZINTŰ „RÉSZRENDSZEREK” ÖSSZEKAPCSOLÁSA

*Development Policy Aspects of Administrative Performance Measurement: Linking  
“Large Systems” and Project-level “Subsystems”*

**Kaiser Tamás**, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai  
Tanszék, [kaiser.tamas@uni-nke.hu](mailto:kaiser.tamas@uni-nke.hu)

A napjainkban zajló komplex társadalmi, gazdasági, geopolitikai, technológiai és szervezeti változások kiemelten szükségessé teszik a közigazgatásban megvalósuló fejlesztések stratégiai és operatív dimenziójának összekapcsolását. A tanulmány előfeltevése szerint az országos léptékű helyzetleíró mutatók és a projektalapú fejlesztések interaktív viszonyrendszere komplex mérési rendszer kiépítésével valósítható meg, amely egyszerre képes támogatni, mérni a fejlesztések eredményes megvalósítását, továbbá alkalmas azok társadalmi-gazdasági hatásainak azonosítására és alátámasztására. A hipotézist a tanulmány a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom megállapításaira támaszkodva a 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósított projektek támogatását szolgáló módszertani fejlesztések és mérések alapján igazolja. Mindezek alapján néhány következtetést és ajánlást fogalmaz meg a 2021–2027 közötti időszak teljesítménymérési perspektíváival kapcsolatban.

**KULCSSZAVAK:**

közigazgatás, teljesítménymérés, indikátorrendszer, Jó Állam Mutató, Jó Állam Projektmutató

*Nowadays the complex social, economic, geopolitical, technological and organisational changes make an urgent need to link the strategic and operational dimension in public administration. The hypothesis of the paper implies that the interactive relationship between the national-level situation indicators and the project-based development outputs can be achieved by establishing a complex measurement system that can both support the measurement of the effective implementation of development, and identify and support its socio-economic impacts. The hypothesis is validated by drawing on the findings of the relevant national and international literature on methodological developments and measurement, as well as by relying on the experiences of methodology development and performance measurement activities carried out within the framework of the Hungarian Public Administration and Public Service Development Operational Programme 2014–2020. This leads to some conclusions and recommendations on performance measurement perspectives for the period 2021–2027.*

**KEYWORDS:**

public administration, performance measurement, indicator system, Good State and Governance Indicator, Good State and Governance Project Indicator

## 1. BEVEZETÉS

A napjainkban zajló társadalmi, gazdasági, geopolitikai, technológiai és szervezeti változások, a digitalizáció komplex feltétel- és hatásrendszere, az állampolgárok növekvő igényei és elvárásai, a versenyképesség tényezőinek átalakulása együtt és külön-külön is indokolttá teszik a közszektor teljesítménymérésének újragondolását és új, innovatív megoldásokkal való megújítását. A kihívások lényege szinte mindenhol hasonló: komplex problémák keretei között válik szükségessé az egyén és közösség számára egyaránt biztonságot teremtő fenntarthatóság és jóllét kiépítésének sürgető kényszere, továbbá a globális, regionális, nemzeti és lokális változásokra való gyors, rugalmas és hatékony reagálóképesség kormányzati (vezetési és igazgatási) képességeinek kiépítése.<sup>1</sup> Mindez egyaránt szükségessé teszi a stratégiai célok és a megvalósítás értelmezési kereteit kialakító narratívák megfogalmazását, a „terepen” zajló fejlesztések tényalapú megalapozását, valamint a visszacsatolás mérési és értékelési feltételeinek kialakítását.<sup>2</sup> A megvalósítás diverzifikált szervezet- és kompetenciafejlesztési és működtetési feladatokat, stratégiai megközelítést, valamint diverzifikált erőforrásigényt jelent a közigazgatás intézményei számára. A feladat tehát egy átfogó, problémaorientált, de rugalmasan működő teljesítménymenedzsment kiépítése, amely a teljesítménymérés összetett cél- és eszközrendszerének alkalmazásával a teljesítmény minőségének és hatásainak új szintre emelését szolgálja.

Az elmúlt évtized során a nagy nemzetközi szervezetek teljesítményértékelései, összehasonlító jelentései és rangsorai mellett egyre nagyobb számban jelennek meg a specifikus adottságokra és problémákra aktuális adatokkal reagáló nemzeti szintű indikátorrendszerek. A gyakorlatban kialakult fő típusai a stratégiai és az operatív dimenzió mentén jöttek létre azzal a céllal, hogy a magas absztrakciós szintet képviselő, átfogó üzeneteket, küldetéseket, narratívákat közelebb hozzák a konkrét, valóságban létező, tehát mérhető jelenségekhez.

A közigazgatási teljesítménymérések kialakítását és működését azonban még számos tényező befolyásolja. Ennek következtében szükséges – a részben az üzleti életben bevált módszerekre támaszkodó – az alapvetően a szervezeti működésre irányuló módszerek és modellek kritikai felülvizsgálata. A komplex környezet összetett problémáinak kezelése sokrétű eszközrendszerrel és elemzési módszereket igényel, ráadásul a mérési eredményeket felhasználó szereplők céljai és elvárásai jelentős mértékben bővültek. Ugyanakkor még viszonylag kevesebb figyelem fordult a közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusa felé, ami az adott szervezet által megvalósított projektek eredményességét

<sup>1</sup> John Alford – Brian Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 397–413; Ian Bache – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17. (2016), 3. 893–912.

<sup>2</sup> Wouter Van Dooren – Chiara De Caluwe – Zsuzsanna Lonti: How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, 35. (2012), 3. 489–508; Tony Bovaird – Elke Loeffler: *Public Management and Governance. Third Edition*. London, Routledge, 2016.

nemcsak önmagához képest, hanem az országos szintű hatásokhoz való hozzájárulás szempontjából is mérlegre teszi.

A jelen tanulmány abból indul ki, hogy a közigazgatási teljesítmény fejlesztéspolitikai szempontú méréséhez a stratégiai szintű „nagyrendszerek” és az operatív, „terepen” működő „részrendszerek” integrált megközelítésére van szükség. Természetesen ebben az esetben sincsenek uniformizált, „egy kaptafás” megoldások, így a közigazgatás teljesítménymérése egyrészt szükségessé teszi a mérés tárgyát képező szegmensek pontos értelmezési kereteinek kialakítását, másrészt a projektek (fejlesztések) saját hatókörükben lebonyolított méréseinek az országos, stratégiai fejlesztések irányával és célértékeivel történő összehangolását. Hipotézisünk szerint a robosztus, országos léptékű helyzetleíró mutatók összekapcsolása a projektalapú fejlesztések kimeneteivel egy komplex mérési rendszer kiépítésével valósítható meg, amely egyszerre képes támogatni, mérni a fejlesztések eredményes megvalósítását, továbbá alkalmas azok társadalmi-gazdasági hatásainak azonosítására és alátámasztására.

A jelen tanulmány a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom megállapításai mellett erőteljesen támaszkodik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által megvalósított „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt keretében működő úgynevezett „Jó Állam mutatók mérése” alprojekt megvalósításának tapasztalataira és szakmai dokumentumaira.

Az első rész a nemzeti indikátorrendszerek kialakulásán és időszerűségén keresztül jelzi absztrakt fogalmak és narratívák mérhetőségének problémáját, a stratégiai és operatív dimenziók, nagy- és részrendszerek viszonyrendszerét. A második rész a teljesítménymérési modellek és dilemmák elemzésével kitér azokra a specifikus tényezőkre, amelyek befolyásolják a közigazgatási teljesítménymérések tervezését, lebonyolítását és az eredmények értékelését. A harmadik rész a nagy rendszerszintekre érvényes mutatók és a részrendszerek, projektkimenetek összekapcsolását biztosító módszertani háttér bemutatásával kíván választ adni az alapproblémára. Végül néhány következtetést és ajánlást fogalmazunk meg a 2021–2027 közigazgatás-fejlesztési stratégiák mérésügyi aspektusaival kapcsolatban.

## 2. A NEMZETI INDIKÁTORRENDSZEREK IDŐSZERŰSÉGE, TÍPUSAI, ALKALMAZÁSUK DIMENZIÓI

A modern kormányzás gyakorlatában a kormányzati és közigazgatási teljesítmény mérésének kialakítása, folyamatos fejlesztése és „karbantartása” a mindennapi kormányzati gyakorlat szerves részének tekinthető. Jelentőségét az is mutatja, hogy különösen az utóbbi másfél évtizedben erőteljes törekvések mutatkoznak mind nemzetközi szervezetek (ENSZ, EU, OECD, Világbank), mind nemzetállamok (Finnország, Franciaország, Ausztria, Skócia, Írország, Hollandia, Kanada, Ausztrália, egyes USA-tagállamok) részéről mérési és értékelési keretrendszerek, valamint az azokhoz kapcsolódó indikátorrendszerek kialakítására.

A nemzetközi indikátorrendszerek a kormányzati és közigazgatási teljesítmény egészének vagy adott aspektusának a mérését és értékelését úgy végzik, hogy a különböző országok (kormányzatok) globális összehasonlítása áll a középpontban. Idősor- és trendelemzés, valamint egy adott országra irányuló országértékelés (például az ENSZ, az OECD és a Világbank) ezekben a mérési rendszerekben is megjelenik, a fő cél azonban az országok közötti benchmarkok (referenciaindexek) képzése, amelyek alkalmasak egy átfogóbb terület vagy konkrét közpolitika teljesítményének összehasonlítására, a rangsorokban elfoglalt helyezés értékelésére és összetevőinek elemzésére.<sup>3</sup> A nemzetközi szervezetek mérései és adatai azonban még az egyes országjelentések esetén sem reagálnak feltétlenül a sajátos, országspecifikus problémákra, jelentéseik és rangsoraik gyakran nem a legfrissebb adatokra épülnek, a módszertan nem minden esetben átlátható.<sup>4</sup> Mindez azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezetek mérései mellett – azok fontosságát nem tagadva – szükség van nemzeti szintű kormányzati teljesítménymérésekre, amelyek képesek az egyedi problémák megragadására, illetve a nemzetközi mérések adatainak frissítésére, szükség esetén korrekciójára.

A nemzeti indikátorrendszerek azzal a céllal készülnek, hogy reflektáljanak az adott ország/tagállam gazdasági, társadalmi adottságaira, annak sajátos célkitűzéseire, problémáira. Az eredmények a kormányzat szereplői számára értékes visszacsatolást jelentenek az ágazati tervek vagy a stratégiai célok megvalósításának előrehaladásáról. Ezeket az indikátorokat általában kormányzati vagy kormányzathoz erősen kötődő szervezetek (statisztikai hivatalok, jellemzően a pénzügyminisztériumok, kormányzati háttérintézmények, a kormányzati központ elemző-tanácsadó részlegei) kezelik. Szinte valamennyi ország gyakorlatában megjelenik a mérések hatásterületeként a gazdaság, a társadalom és a környezet, ami – országonként eltérő hangsúllyal – kiegészül az egészségügy, az oktatás, a kormányzás, a biztonság, a nemzetközi hatások, a társadalmi egyenlőség és a klímaváltozás dimenzióival. A hatásterületekhez rendelt kulcsindikátorok (főindikátorok) száma általában 20 és 50 között mozog, de tekintetbe kell venni, hogy az egyes indikátorok a mérés és az adatokkal való feltöltés folyamatában további részindikátorokra bomlanak.<sup>5</sup>

Az OECD felmérése szerint a tagországok több mint felében működik olyan nemzeti teljesítménymérési keretrendszer, amely eredményalapú mérések alapján támogatja az adott

<sup>3</sup> A kormányzati teljesítménymérések szempontjából kiemelkedő jelentőségű az OECD által 2009-től két évente megjelenő *Government at a Glance* kiadvány, valamint speciális országjelentések és tematikus jelentések.

<sup>4</sup> A nemzetközi indexek, rangsorok megbízhatóságával és módszertani megalapozottságával kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg, lásd többek között Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019) 321–337; Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 352–370.

<sup>5</sup> A gazdaság hatásterülethez tartozó indikátorok közül példaként említhető a foglalkoztatás, a munkanélküliség, a tőkebefektetések, a K+F mértéke és az adósságráta, a társadalom esetében a közbiztonság, a jövedelmi egyenlőség, a szegénység, a nemek közötti egyenlőség, az étellel való elégedettség, míg a környezetet jellemzően a kibocsátási ráta, az energiafogyasztás, a természetes és megújuló erőforrások felhasználása, a természetes élőhelyek gyakorisága indikátorai mérik.

kormányzatot az országos jelentőségű célok megvalósításában és nyomon követésében.<sup>6</sup> Az NPF (*National Performance Framework*) egyúttal a kormányzati felelősség és elszámoltathatóság fontos eszköze, amelynek révén a törvényhozás és az állampolgárok képesek felmérni és értékelni a kormányzati cselekvések eredményességét és hatékonyságát.

- Természetesen a nemzeti rendszerek sem hagyják figyelmen kívül a nemzetközi szervezetek mutatóit, rangsorait, ezeket gyakran helyettesítő (*proxy*) mutatóként, vagy referenciaértékként alkalmazzák.
- A nemzeti értékelési keretrendszereknél (*National Performance Framework*) jelenlegi gyakorlat alapján két fő típus alakult ki:
  - a stratégiai monitoring típusúak a tartalmi célokra irányuló, úgynevezett nemzeti kulcsindikátorokkal (*national key indicators*) a közpolitikai folyamatok eredményalapú monitoringját végző indikátorrendszerek, amelyek általában komplex nemzeti vagy szakpolitikai stratégiai célrendszerhez kötöten működnek (jellemző példaként említhető Finnország és Skócia);
  - a kormányzati teljesítménymenedzsment (*government performance management*) típusúak a vállalatirányítási és projektmenedzsment-szemlélethez illeszkedve általában a kialakított célértékek nyomon követésére alkalmas, egyes szervezetekre, vagy akár az egész kormányzatra kiterjeszhető rendszerként működnek (jellemző példaként említhető Ausztria és Dél-Korea).

A két típust az alkalmazott mutatók jellege is megkülönbözteti egymástól. A nemzeti kulcsindikátorok többnyire robosztus, nehezen mozdítható helyzetleíró mutatók, leíró, feltáró jellegük visszacsatolást ad néhány (de nem minden) szegmensben, ugyanakkor nem rendelkeznek hipotézissel vagy egyértelmű elvárással a mutatók értékeire. A teljesítménymenedzsment projektszintű mutatóinak tervezése ezzel szemben már előre, az adott beavatkozás-fejlesztés területére (adott projektre, részrendszerre, közpolitikára) megtörténik, konkrét, jövőbeli időpontokhoz kötött célértékeket, a célértékek mellé pedig megfelelőségi kritériumokat és szinteket határoz meg.

A gyakorlat szempontjából a kormányzati és közigazgatási teljesítménymérések kiindulópontja, hogy a stratégiák küldetése, hívószavai, a célrendszert kifejező vagy körülöttük szerveződő narratívák kifejezetten magas absztrakciós szintű jelenségeket fejeznek ki.<sup>7</sup> A közelmúlt és a jelen globális stratégiáit meghatározó alapkategóriák és narratívák közül tipikusan idesorolható a jó kormányzás, a jó állam, az állampolgár-központú közszolgáltatás, a szolgáltató közigazgatás, az okosváros, illetve olyan kulcsszavak, mint a fenntarthatóság, digitalizáció, agilitás és a reziliencia. Ezek „lebontása” már a kezdeti lépések során is fokozott figyelmet és elővigyázatosságot igényel, mivel a mérni kívánt jelenség

<sup>6</sup> OECD: *National Performance Frameworks and Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note*. GOV/PGC/SBO(2015)11 (2015. november 18.).

<sup>7</sup> Csuha Sándor: A kormányzati teljesítmény mérhetősége. In Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 227.

körülhatárolása és értelmezési kereteinek kialakítása, majd ezt követően a mérési módszertan és lebonyolítás meghatározása számos alternatívát hordoz.

Maga a kormányzás és közigazgatás fogalma is számos alrendszerre, dimenzióra bomlik, amelyeket tovább árnyalnak az alkotmányos, történeti, geopolitikai, kulturális és egyéb kontextushatások, ráadásul a két fogalom kölcsönösen feltételezi egymást. A Kormány a közigazgatás legmagasabb szintű szerve, a közigazgatás pedig a kormányzás operatív szintjét jeleníti meg, egymásra hatásuk (például adott kormányzati beavatkozás, elindított közigazgatási reform) ugyanakkor más egyéb gazdasági, pénzügyi, biztonságpolitikai, környezeti hatásokkal közösen, egy összetett hatásrendszer együttes eredményeként eredményezi azokat a jelenségeket, amelyeket megfigyelhetünk és mérhetünk. Ennek következtében nehéz azonosítani a szolgáltatást vagy fejlesztést végző intézmény, szerv szerepét az egyéb hatótényezők között, valamint a hatás és az eredmények ritkán jönnek létre közvetlenül egy oksági lánc eredményeként. Az eredményekben ugyanis egyaránt jelen vannak szándékolt és nem szándékolt következmények, a közvetett hatások, más rendszer-szintek és részek hatásai, más szereplők hatása.

Kiindulópontként mindenképpen szükséges különbséget tenni a tradicionális értelemben vett kormányzat (*government*) és a kormányzati feladatok ellátásába partnerségi együttműködés alapján nem kormányzati (gazdasági, civil) szereplőket bevonó kormányzás (*governance*) fogalmi keretei között, jelezve, hogy a mérni kívánt jelenségek (például koordináció, hatékonyság, elszámoltathatóság) a kormányzás melyik modelljén belül kapnak értelmezési kereteket. Azt is figyelembe kell venni, hogy a közigazgatás a 21. század új feltételrendszerében továbbra is mindenekelőtt az állampolgár-központú szolgáltatásellátás megvalósítója, ami – elfogadva az OECD kormányzati körkép 2019 megközelítését – három pillérré épül: szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a közszolgáltatást nyújtó szervezetek reagálókészsége, valamint a szolgáltatás minősége.<sup>8</sup> Legalább ennyire fontos azonban a közigazgatás szűkebb, más szereplőket „képesé tevő” feladatrendszere, amely az állam működését infrastruktúra-szerűen támogató igazgatási gépezetként értelmezhető. Ebben az értelemben a közigazgatás inkább infrastruktúra-jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Köztes szerepéből fakadóan a közigazgatás folyamatai részben önmagára, működésének fejlesztésére irányulnak, részben ennek bázisán képessé tesznek más szereplőket, hogy eredményesebben lássák el társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat.<sup>9</sup>

E fogalmi absztrakciókat a mérés és értékelés nézőpontjából vissza kell vezetni a valóságban létező, fellelhető jelenségekre. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a természetüknél fogva többdimenziós területek (kormányzás, közigazgatás) mérésére nem az egyes indikátorok összetettségének fokozása a legjobb megoldás, hanem sokkal inkább az indikátorok megfelelő kiválogatása. Más szóval, több mutató segítségével, több oldal bemutatásával fedhetők le a bonyolultabb folyamatok, ahol egy-egy dimenziót több mutatóval

<sup>8</sup> OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. 28.

<sup>9</sup> Cserny Ákos et al.: *Hatékony közigazgatás*. In Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 234.

egyszerre célszerű jellemezni, ami végül „leér” a „terepszintű” folyamatok mérhetőségéig. Ebből a nézőpontból a stratégiai monitoring, illetve a kormányzati teljesítménymérési típusú mérési és értékelési keretrendszerek valójában nem is állnak messze egymástól. A kiindulópont mindkét esetben az, hogy miként lehet lefordítani magas absztrakciós szintű jelenségeket a mérhetőség szintjére, és ezzel összefüggésben, hogyan lehet a nagy, átfogó struktúrákat összekapcsolni a kisebb rendszerekkel (mint például a közigazgatás hatékonyságát az ügyfélteher csökkentését szolgáló fejlesztésekkel). Az összekapcsolódás nem jelenti feltétlenül integrált, komplex mérési módszertanok és intézményi formák kialakítását, de a két szint egymásra hatása hozzájárulhat ahhoz, hogy a stratégiai célok és narratívák értelmezési kereteinek kialakítása valós igényeket és lehetőségeket célozzon, illetve a terepen zajló (projektszintű) fejlesztések a stratégiai célok megvalósítása felé mutassanak.

Itt azonban figyelembe kell venni, hogy nem lehet cél egy-egy jelenségkör teljes körű mérése. Eleve korlátot jelent tehát a részlegesség, de a megbízhatóság (megismételhetőség), az érvényesség (a mutató arra vonatkozik, amire szánjuk), a vonatkoztatás (mire terjedjenek ki a konkrét megállapítások), valamint az általánosíthatóság (vannak-e olyan megállapítások, amelyek kiterjeszthetők a mért rendszeren kívülre) egyaránt megvonja a mérés és értékelés határait.

### 3. TELJESÍTMÉNYMÉRÉSI MODELLEK ÉS DILEMMÁK

A közigazgatás teljesítménye egyrészt a szolgáltatások széles körű célcsoportjainak (átfogóan a lakosság egésze, ezen belül szűkebben a lakossági, vállalati ügyfelek, valamint ezek további specifikus altípusai) igényeit és elvárásait fejezi ki, másrészt annak a hatásmechanizmusnak a minőségét, amelynek révén a közigazgatás hatást gyakorol a közszektor valamennyi területére. Mindez önmagában is kifejezi a közigazgatás színes kaleidoszkópra emlékeztető sokszínűségét, ami a gyakorlatban egy komplex, alrendszerek sokaságát átszövő intézményrendszer működését és a hatókörébe került érintetti kör érdekeit és szempontjait próbálja szintetizálni. Ennek logikus folyamánya, hogy a közigazgatás teljesítményét nem lehet holisztikus formában megközelíteni, de még szűkebb szegmensei és narratívái – mint hatékony közigazgatás, átlátható közigazgatás, szolgáltató közigazgatás – is további kisebb elemekre, dimenziókra bontva válnak mérhetővé.

A szolgáltatásnyújtás ebben az értelemben a közigazgatás szolgáltatóképességét jeleníti meg, amely magában foglalja a szolgáltatásportfólió folyamatos, az állampolgár és a kormányzat elvárásaihoz, igényeihez mért fejlesztését és IKT-eszközökkel való korszerűsítését, valamint a hozzáférési (ügyintézési) csatornák diverzifikálását. Ennek alapján a szolgáltatásnyújtás két legfontosabb, kifelé (az ügyfelek irányába) mutató alterülete a hozzáférés és ezzel összefüggésben az ügyfélteher csökkentése. Ennek előfeltételét két további, befelé (intézményi és humán erőforrás-orientált) irányuló alterület jelenti: az erőforrások erőteljes bevonását igénylő eredményességorientált szervezet- és infrastruktúra-fejlesztés

(erőforrás-gazdálkodás), továbbá a közigazgatás humánerőforrás-oldalon megmutatkozó felkészültségének növelése.<sup>10</sup>

A modern közigazgatás tehát a szolgáltatóképesség növelésére törekszik, amelynek révén képes az állampolgárok (ügyfelek) különböző élethelyzetből fakadó problémáit megoldani. Fontos tehát a szolgáltatások bővítése és korszerűsítése, de mindeközben a felhasználók elégedettsége csak akkor lehet teljes, ha a modern szolgáltatások el is érhetők számukra.<sup>11</sup> A statisztikai („kemény”) mutatók mellett tehát legalább annyira fontos a közigazgatás működését megítélő országos, reprezentatív, illetve célcsoportos (speciális, atipikus lakossági szegmensek, ágazati, önkormányzati, vállalati) véleménymérésekből származó „puha” mutatók előállítása és értékelése.

A közigazgatási teljesítménymérések megtervezését, lebonyolítását, az eredmények értékelését további, specifikus tényezők is befolyásolják. Egyrészt különös figyelmet kell fordítani a célok, szolgáltatások és költségek közötti átváltások, *trade-off* hatások kezelésére. Például az ügyfélteher csökkentésére irányuló törekvések csak akkor tekinthetők sikeresnek, ha nem jár együtt a közigazgatási szervezetre mint szolgáltatóra háruló belső adminisztratív terhek növekedésével. Ha ugyanis az ügyfelek adminisztratív terhei, illetve azok költségei a szolgáltató szervezetre tolnak át, akkor legalábbis kétségessé válik, hogy a tényleges átfutási idő, a szükséges munkaidő vagy az eljárás költsége csökken.<sup>12</sup> Az erőforrás-hatékonyság esetében a szűkebben értelmezett szervezeti szintű költséghatékonyság nem feltétlenül szolgálja az ügyfelek elégedettségét, terheinek csökkenését, a hozzáférés csatornáinak bővítését. Ezzel szemben a kifelé irányuló, állampolgár-központú stratégiai célok és fejlesztések csak jelentős forrásbevonás révén valósíthatók meg. A különböző ügyintézési csatornák (online, személyes, postai, hibrid) egyelőre párhuzamos működése idővel a versengés és a kiszorítás perspektíváját vetíti elő, amikor az állam, illetve a kormányzat előtt döntési alternatívaként jelenik meg a nagyobb kiadásokkal járó, de rövid távon kétségkívül ügyfélbarát párhuzamos struktúrák fenntartása, vagy ezzel szemben a közigazgatás teljes körű digitalizációjával járó magasabb társadalmi költségek felvállalása.

A másik örökzöld, de mindenképpen odafigyelést igénylő probléma a nemzetközi irodalomból is jól ismert teljesítményparadoxon (*performance paradox*), amely a teljesítményindikátorok és a közszektor teljesítménye közötti gyenge korrelációra, illetve a teljesítménymérések nem szándékolt hatásaira hívja fel a figyelmet. A kizárólag jó teljesítményt mérő indikátorok önkényes kiválasztása („*cherry picking*”), a teljesítmények és a mérni kívánt jelenségek mérési szempontokra való optimalizálása, a kockázatkerülés szempontjai

<sup>10</sup> A felsorolt alterületek (dimenziók) részletes bemutatását és mérhetőségének indikátorkészletét a Nemzeti Közigazgatási Egyetem által kiadott *Jó Állam Jelentés* Hatékony közigazgatás hatásterülete, valamint *A Jó Állam mérhetősége* című kötetek vonatkozó fejezetei bontják ki részletesen. A Jó Állam kutatások teljes portfóliója hozzáférhető: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

<sup>11</sup> Fibinger Anita – Kádár Krisztián: *Hatékony közigazgatás*. In Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 186.

<sup>12</sup> Fibinger–Kádár (2019): i. m. 191.

alapján tett vállalások, valamint a teljesítménymérés eredményeire való reflexió elmara-  
dása szükségszerűen ahhoz vezet, hogy a valós és a mért teljesítmény értékei kisebb vagy  
nagyobb mértékben eltérnek egymástól.<sup>13</sup>

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a teljesítménymérés mind tudományos, mind gya-  
korlati szempontból a gyakran vitatott kérdések közé tartozik, ami megmutatkozik  
az alkalmazott mérési koncepciók, módszerek és indikátorok sokaságában és folyamatos  
bővülésében.<sup>14</sup> A teljesítményértékeléssel foglalkozó szakirodalom három leggyakrabban  
említett fő modellje a 3E (*economy, efficiency and effectiveness*), az IOO (*input, output,  
outcome*), valamint a *Balanced Scorecard* („kiegyensúlyozott teljesítmény mutatószám  
rendszer”, BSC) többdimenziós modell. E modellek alapvetően a szervezeti teljesítmény-  
értékelésekre lettek kifejlesztve. A 3E például nem foglalkozik a szolgáltatásnyújtás hatá-  
saival, míg az IOO alapvetően az ügyfelek (mint a szolgáltatások igénybe vevői) szempont-  
jaira épít, de kevésbé veszi figyelembe a lakosság mint reprezentatív célcsoport nézőpontját,  
holott e két szegmens értékelési szempontjai jelentősen eltérhetnek egymástól.

E problémákat a BSC többdimenziós modell orvosolja, mivel valamennyi érintett (köz-  
igazgatási, lakossági, vállalati) szereplő szempontját figyelembe veszi. A modell eredeti  
változata négy dimenziót foglalt magában: ügyféloldali (vevő), pénzügyi, belső műkö-  
dési folyamatokra irányuló, valamint tanulási és fejlődési nézőpontokat. Pénzügyi néző-  
pontból a vállalkozás (a közigazgatás szempontjából az adott intézmény) pénzügyi elvá-  
rásai jelennek meg, a vevői nézőpont arra mutat rá, hogy az érintett célcsoportok mit,  
milyen szempontok szerint és milyen mértékben értékelnek. A belső működési folyamatok  
esetében a célok elérése szempontjából meghatározó vagy kritikusnak tekinthető szem-  
pontokat, szűk keresztmetszeteket azonosítja, míg a tanulási-fejlődési nézőpont azoknak  
a vállalati (intézményi) képességeknek az állapotát és alakulását tárja fel, amelyek elenged-  
hetetlenek a kritikus folyamatok hatékony megvalósításához.

A BSC tehát a stratégiai célokat „szétszálazza”, és az operatív megvalósításhoz ren-  
delt teljesítménymutatókra fordítja le, majd ennek alapján az elért eredményeket szem-  
besíti az adott szervezet küldetésével és stratégiájával. Másként szólva a BSC a stratégiai  
célokat az egymással összekapcsolt eredménymutatók és teljesítménytényezők ok-okozati  
összefüggéseinek sorozataiként jeleníti meg.<sup>15</sup>

A fenti modellek által alkalmazott módszerek szerves részét alkotják a kormányzás  
és közigazgatás teljesítménymérésének. Nem adnak azonban választ az alapproblémára,  
a stratégiai és az operatív dimenzió, más szóval a „nagyrendszerek-részrendszerek”

<sup>13</sup> Sandra Van Thiel – Frans L. Leeuw: The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25. (2002), 3. 271.

<sup>14</sup> A közigazgatásban folytatott teljesítményméréssel kapcsolatos nemzetközi szakirodalom három nagy cso-  
portba osztható. Az első a megfelelő mérési módszertan kialakításával, a második a mérésekből származó  
információk felhasználásának módjával, a harmadik a korábbi méréseknek az aktuális eredményekre gyako-  
rolt hatásaival foglalkozik. Lásd Alicja Gębczyńska – Renata Brajer-Marczak: Review of Selected Performance  
Measurement Models Used in Public Administration. *Administrative Sciences*, 10. (2020), 4. 100.

<sup>15</sup> Hársvölgyi Katalin – Bokor Zoltán – Csillag Lajos: A Balanced Scorecard (BSC) gyakorlati adaptálása. *Vezetés-  
tudomány*, 23. (2002), 2. 30.

összekapcsolásának és kölcsönhatásának lehetőségeire. Megítélésünk szerint erre leginkább a többdimenziós, hierarchikusan szerveződő mérési rendszerek alkalmasak, amit a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2015 és 2019 között kiadott *Jó Állam Jelentés* (Jelentés) felépítésén keresztül szemléltetünk.

A Jelentés narratívája a Jó Állam absztrakt normarendszerére épül, amelynek mérése a kormányzati képességek konceptuális keretére szűkítve, hat hatásterületen keresztül – biztonság és bizalom a kormányzatban, közösségi jóllét, pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség, fenntarthatóság, demokrácia, hatékony közigazgatás – valósult meg. A hatásterületek a gazdaság, a társadalom és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki, amelyek egyrészt külön-külön is megragadhatók, másrészt együttesen átfogó, és egyben mérhető képet adnak a Jó Állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről. Az egyes hatásterületek a konkrét jelenségek megragadása érdekében öt-öt dimenzióra bomlanak, az egyes dimenziókhoz pedig öt-öt indikátor tartozik. Összegezve: a többszintű, hierarchikusan felépülő Jelentés struktúráját egy 150 indikátort tartalmazó  $6 \times 5 \times 5$ -ös mátrix alkotja: a hat hatásterület mindegyikéhez öt dimenzió, minden egyes dimenzióhoz öt indikátor tartozik.<sup>16</sup>

A továbbiakban a Jelentés strukturális logikájának és mutatókészletének bázisán és a KÖFOP kiemelt projektek mérésügyi támogatásán keresztül bemutatunk egy lehetséges választ az alapproblémában megfogalmazott kérdésekre.

#### 4. RÉSZ-EGÉSZ VISZONY A TELJESÍTMÉNYMÉRÉSEK BEN: A JÓ ÁLLAM MUTATÓK ESETE A KÖFOP-PROJEKTEK KIMENETEIVEL

A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta kialakított stratégiák elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom és a közjó értéknormájának helyreállítása volt. Ezt szolgálta 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a „jó állam” narratívájának meghirdetésével, majd a 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a Magyar Program folytatásaként immár a szervezetten, professzionálisan és költséghatékonyan működő szolgáltató állam jövőképét állította a középpontba. A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatni kívánja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését, amelynek háttérét és mozgatóját a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése alkotja.

Az OECD és Magyarország Kormánya közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás alapján a nemzetközi szervezet szakértői folyamatosan figyelemmel kísérték és meghatározott időközönként átfogó szakanyagok formájában értékelték a stratégiák

<sup>16</sup> A Jelentés, illetve az éves kiadásokat megalapozó Jó Állam kutatások részletes bemutatásától terjedelmi okokból eltekintünk. A 2015–2019 közötti időszakot lefedő teljes kutatási portfólió elérhető: <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/bemutatas>

megvalósítását.<sup>17</sup> Az értékelések visszatérő eleme, hogy a hazai stratégiai tervezésből hiányzik a stratégiai célok, eredmények és hatások koherens összehangolásán alapuló, többszintű indikátorrendszert alkalmazó mérési és értékelési keretrendszer.<sup>18</sup> Hasonló problémákra hívta fel a figyelmet az Állami Számvevőszék 2020-ban kiadott, az uniós és ágazati stratégiákra egyaránt kiterjedő elemzése. Az anyag megállapítja, hogy a nemzeti és ágazati stratégiák jelentős része meghatározta ugyan az elérendő társadalmi célt, és biztosította a megvalósításhoz szükséges eszközrendszert, azonban csupán kisebb része alakított ki számszerűsíthető, ütemezett célrendszert. Mindez leginkább azoknak a stratégiáknak az esetében valósult meg, ahol az uniós szabályozás írta elő a mérési és értékelési rendszer kritériumait. De még ebben a körben is pontosabbá kell tenni az eredménycélok megfogalmazását, hatékonyabb információs és adatgyűjtési, valamint beszámoltatási és ellenőrzési rendszerek fejlesztésére van szükség.<sup>19</sup>

A fenti kritikák megint csak visszavezetnek az alapprobléma kérdésfeltevéséhez: hogyan lehet kapcsolatot teremteni a stratégiai célokat, narratívákat megjelenítő országos, helyzetleíró indikátorok és a fejlesztések (projektek) szintjén az előrehaladást, a kimeneteket és az eredményeket mérő értékek között? Megítélésünk szerint az alábbiakban bemutatott mérési módszertan – bár nyilvánvalóan nem fedi le a közigazgatás-fejlesztés egészét – jó iránynak tekinthető a közigazgatás egészére irányuló, többszintű mérési és értékelési keretrendszer kialakítása felé.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (Stratégia) stratégiai célként rögzíti, hogy a közigazgatás minőségjavítása érdekében szükséges az egész közigazgatásra érvényes, célirányosabb mérési rendszer kidolgozása. Ennek érdekében egy többszintű indikátorrendszert vezettek be, amely a Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia Operatív Program (KÖFOP) indikátorokból, a kapcsolódó projektindikátorokból, továbbá szakpolitikai mutatókból és a *Jó Állam Jelentés* egyes mutatóiból áll. A kiindulópontot a Stratégia mutatórendszere jelentette, amely egyúttal a KÖFOP indikátorrendszerévé is vált.

A többszintű indikátorrendszer bevezetése két fontos célt kívánt megvalósítani: egyrészt arra vállalkozott, hogy magas absztrakciós szintű, többdimenziós stratégiai célokat, illetve az ezeknek keretet adó narratívákat tegyen egy összetett mutatórendszer segítségével közvetlenül mérhetővé, másrészt biztosítsa, hogy a fejlesztések során a kimeneti (*output*) indikátorok mellett hatás- (*outcome*) mutatók is kiemelt szerepet kapjanak. Ennek eredményeként a KÖFOP kiemelt projektekkel szemben nem pusztán a fejlesztések megvalósítása (például elektronikusan intézhető ügyek aránya) jelentkezett elvárásként, hanem

<sup>17</sup> Lásd 62/2012. (IV. 2.) és 514/2013. (XII. 30.) Kormányrendeletek: Magyarország Kormánya és az OECD közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás.

<sup>18</sup> OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2015; OECD: *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2017.

<sup>19</sup> Állami Számvevőszék: *Elemzés. A közzsféra teljesítményérése. Nemzeti és ágazati stratégiák értékelése*. (2020. május). 31–32.

az alkalmazás sikeressége (30%-os növekedés) is. Azaz a Stratégiából vett példa alapján a fejlesztés eredményeként létrejött informatikai megoldás ténylegesen és bizonyíthatóan hozzájáruljon a közigazgatás hatékonyabb működéséhez (1. táblázat).

1. táblázat • Példák a stratégiai indikátorokra

Alintézkedés	Indikátor neve	Célérték
A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	átlagos ügyintézési időtartam	-20%
	adminisztratív terhek mértéke	-20%
Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	elektronikusan intézhető ügyek aránya	+30%
Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	összekapcsolt adatbázisok aránya	80%

*Forrás: Miniszterelnökség: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 100.*

A kimeneti és hatásmutatók összehangolása a gyakorlatban azt jelentette, hogy a KÖFOP kimeneti (*output*) mutatóit hozzá kellett kapcsolni egy olyan, közigazgatáshoz kapcsolódó helyzetleíró mutatórendszerhez, amely képes mérni a fejlesztések hatásait. A *Jó Állam Jelentés* azért lehetett jó megoldás, mivel jóval egyszerűbb volt egy már meglévő mutatókészletre ráépíteni a hatások kimutatását, ráadásul a Jelentésben – különösen az úgynevezett Hatékony közigazgatás hatásterületen – szereplő mutatók a Stratégia szempontjából is relevánsak voltak. A választást az is megkönnyítette, hogy a Stratégia középpontjában álló narratíva (a „szolgáltató állam”) sok tekintetben átfedést mutatott a „jó állam” értelmezési kereteivel.

A KÖFOP kiemelt projektek hatásainak mérésére alkalmas, a társadalomkutatás tudományos normáinak eleget tevő módszertanok és mérőeszközök kialakítását, valamint a vállalások nyomon követéséhez (*monitoring*) szükséges IT-rendszer fejlesztését az NKE Vezető- és Továbbképzési Központja keretein belül működő Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda munkatársai (NKE szakértői) támogatták. Tevékenységükről az Irányító Hatóság (IH) számára havi és éves jelentéseket, beszámolókat készítették.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> A KÖFOP kiemelt projektek tevékenységének mérésügyi támogatása az NKE által megvalósított „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” (KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001) projekt keretében működő ún. „Jó Állam mutatók mérése” alprojekt révén valósult meg 2016. január 1. és 2020. június 30. között. A jelen tanulmány szerzője – különösen ebben az alfejezetben – jelentős mértékben támaszkodott a megvalósítás során szerzett tapasztalatokra, valamint a havi és éves jelentések, szakmai összefoglalók, háttéranyagok adataira és megállapításaira, amelyek elkészítését alprojektvezetőként irányította és koordinálta.

A megvalósítás első lépéseként a KÖFOP 1. és 2. prioritásában nevesített, kiemelt projektgazda szervezeteknek (KÖFOP-projekt/-projektek) a vonatkozó támogatási szerződésekben célértékeket kellett vállalniuk az adott projekt tervezett kimeneteire az úgynevezett Jó Állam Projektmutatók (JÁPM) formájában. A vállalás arra is kiterjedt, hogy a JÁPM-ek minimum három kiválasztott Jó Állam Mutató (JÁM) értékének kedvező irányú elmozdulását támogatják. A projektek kedvezményezettjei a vonatkozó támogatási szerződésekben ténylegesen a JÁPM-ek értékének változására tettek vállalásokat a JÁPM-ek mérési módszertanának és a projekt tartalmának, mérési céljainak ismerete és az NKE szakértők validálása alapján.

Következő lépésként választ kellett adni arra a problémára, hogy – mivel a releváns JÁM-ok a jelenségeket országos szinten megragadó, lassan változó, robosztus mutatók (például a fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül, vagy a köztisztviselők foglalkozási helyzete, elhivatottsága) – megváltoztatásuk, értékük kedvező irányba való elmozdítása nem várható el kizárólag egy-egy projekt eredményeitől. Már csak azért sem, mert egy-egy országos szintű helyzetleíró mutatóra egy adott időintervallumban számos más projekt is hatással lehet, de ezen túl még sokféle demográfiai, társadalmi, gazdasági, technológiai, politikai folyamat is befolyásolhatja (például e-közigazgatás-használók aránya az internetező lakosságon belül). Ebből az is következik, hogy egy projekt akkor is lehet sikeres – azaz kedvező irányú hatást vált ki –, ha közben az országos, helyzetleíró mutató értéke összességében kedvezőtlen irányba mozdul el.

A probléma megoldására kidolgozott koncepció szerint a JÁM-okra gyakorolt közvetlen projekthatás két tényezőre vezethető vissza: egyrészt a mérhető eredményre (amelyet a bázisérték-célérték elmozdulása fejez ki), valamint logikai úton belátható tartalmi hatásra. Ez egyben azt is jelenti, hogy a projektkimenetek leírását követően lehet csak megfelelően kiválasztani azokat a JÁM-okat, amelyekre a projektek jelentős hatással lehetnek. Fontos megjegyezni, hogy a vállalás nem tehető meg a kidolgozott mérési módszertan nélkül, ami csak a projektkimenetek és azok hatásútvonalainak feltárását követően lehetséges.

A mérhető eredmény maga a JÁPM, amely a KÖFOP kiemelt projektek kimeneteihez illeszkedő olyan mérhető mutatószám, amelynek változásáról közvetett vagy közvetlen módon (logikailag levezethetően) következtethető, hogy a kapcsolódó JÁM értékének kedvező irányú elmozdulását mutatja. Mérhetővé válik tehát a fejlesztés társadalmi hasznossága (például ügyfélteher-csökkenés, bürokráciacsökkenés) és/vagy versenyképesség-növelő hatása (például eljárási idő rövidülése, online ügyintézés) és/vagy szolgáltatásminőség-növelő hatása (például kényelmi szolgáltatások) és/vagy újdonságértéke (például döntéstámogatás lehetővé válása). Ennek érdekében a projektkimenetet úgy kellett leírni, hogy abból megismerhető legyen, a célcsoportot miként éri el a fejlesztés, milyen csatornán keresztül lehet igénybe venni, alkalmazni.

A hatások elemzéséhez a fentiek alapján kidolgozott, 12 különböző hatáskategóriát tartalmazó rendszert alkalmaztunk (2. táblázat).

2. táblázat • A horizontális projekttervek csoportosítására létrehozott hatáskategória-rendszer

1. prioritáshoz köthető hatáskategóriák	Ügyféloldali megközelítés	Közigazgatás-oldali megközelítés	2. prioritáshoz köthető hatáskategóriák
Költségcsökkenés	Ügyfelek anyagi tehercsökkenése	Közigazgatási költségcsökkenés	Képzési tartalom
Időráfordítás-csökkenés	Ügyfelek időbeli ráfordításának csökkenése	Munkaidő-ráfordítás csökkenése	Kutatási tartalom
Átfutási idő csökkenése	Ügyintézés átfutási idejének csökkenése	Munkafázis átfutási idejének csökkenése	Transzparencia/ antikorrupció
Szolgáltatás-fejlesztés	Ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése	Közigazgatás működésének minőségfejlesztése	Adattárházak/ adatbázisok

*Forrás: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Kutatásmódszertani Iroda: Éves jelentés a KÖFOP kiemelt projektek Jó Állam Mutató vállalásairól. 2019. 69.*

A prioritásokhoz kapcsolható hatások sokféleségét az okozza, hogy maguk a projektek által kiváltott vagy kiváltani kívánt hatások is heterogének a hatáskategóriák szempontjából, mivel az egyes projektkimenetek hatásait gyakran több hatáskategóriában is számításba kell venni, így akár mérhetik is azokat. Optimális esetben például az elektronikus ügyintézésre való áttérés egyaránt előnyös lehet az ügyfelek számára, egyszerre okozhat anyagi és időbeli ügyfélteher-csökkenést, miközben az elektronizálás lehetővé teszi a projektgazda szervezete számára is, hogy csökkenő ráfordítással lássa el belső munkafolyamatait.

Ezen túlmenően a különböző hatáskategóriák egymással is kapcsolatba kerültek. Az ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése hatáskategória nagy száma (64 lehetséges esetből 33) azt jelzi, hogy esetükben a kedvező elmozdulás az ügyfelek időbeli ráfordításának csökkenése kategóriára is hatást fog gyakorolni annak ellenére, hogy erre a projekt nem tett vállalást az adott kimenettel kapcsolatban. Ez egyben azt is mutatja, hogy nemcsak az eljárások átszervezésének, hanem a közigazgatás biztosította kényelmi szolgáltatásoknak is jelentős szerepük lesz az ügyfélterhek csökkenésében.

A módszertan a projektszintű mérések mellett, a JÁPM–JÁM rendszert kiegészítő, második – a projektek együttes hatását megragadni kívánó – mérési ágat is kialakított. A projektszint feletti mérések célja az volt, hogy nagymintás, reprezentatív mérések segítségével megismerhetővé váljanak a KÖFOP kiemelt célcsoportjaiban (lakosság, vállalkozások) a közigazgatás egészére, illetve a KÖFOP-fejlesztésekhez kapcsolódó közszolgáltatásokra vonatkozó használatbavételi és elégedettségi jellemzők. Emellett segítségükkel megismerhetővé váltak a kiemelt projektek egymásra épülő, szinergikus fejlesztéseinek hatásai, illetve a fejlesztések során létrejövő másodlagos – például nem szándékolt – hatások (externáliák) is. A projektszint feletti mérések lebonyolítására nemcsak a lakossági és vállalkozási körben volt szükség, hanem a közigazgatásban – különösen a projektgazdánál – a tisztviselők körében is. Ebben a körben a KÖFOP-prioritásoknak

megfelelően a felmérések elsődlegesen a digitális átalakulás megvalósulására, eredményeire és a folyamat támogatottságára (például képzések, szervezetfejlesztés) irányultak.

A 48. elemzésbe bevont projekt kimeneteit és vállalásait a hatáskategóriák szerint vizsgálva – a 2019 végén rögzített státuszok alapján – kitűnik, hogy az 1. prioritás keretében elsődlegesen a *Közigazgatás működésének minőségfejlesztése* és az *Ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése* kategóriák terén várható jelentős hatások a JÁPM-vállalások (59, illetve 62 db), illetve az érintett projektek száma (30, illetve 29 projekt) alapján. Közvetlenül kimutatható ügyfélteher-csökkenést relatíve kevés projekt vállalt (költséget 5, időráfordítást 12 projekt csökkent ügyféloldalon), míg a közigazgatás belső adminisztratív terheinek csökkenésére jóval több projekt tett (költséget 10, időráfordítást 15 projekt csökkent) jóval több vállalást. A közigazgatási ügyintézés, illetve a belső adminisztratív munkafolyamatok gyorsulását 11, illetve 10 projekt tűzte ki célul.

A 2. prioritáshoz köthető hatáskategóriákra (képzés, kutatás, transzparencia/antikorrupció, adattárházak/adatbázisok) jellemzően kevés projekt (1-3) tett vállalást. Ez alól képez kivételt a képzési tartalom, amely 15 projekt esetében is megjelenik.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK, AJÁNLÁSOK

A tapasztalatok azt mutatják, hogy jól működő mérési és értékelési rendszerek ott valósulnak meg, ahol szakmai és társadalmi konszenzus alakul ki a hosszú távú, stratégiai célkitűzésekben, és ennek bázisán történik a mérés tárgyát képező kulcsfontosságú hatásterületek, valamint a hozzájuk tartozó nemzeti indikátorok kiválasztása. Miután a mérések az adott ország sajátos célkitűzéseire, problémáira reagálnak, ezért az eredmények az egyes tárcák számára külön-külön is fontos visszajelzést adnak mind az ágazati tervek megvalósításának előrehaladásáról, mind pedig a rendelkezésre álló humán és infrastrukturális erőforrások működéséről. A döntéshozók számára olyan háttéranyagok, hatásvizsgálatok készülnek, amelyek nemcsak tényalapúak, hanem a mért indikátorok változásának időbeli dinamikáját is mérik és elemzik.

Más szóval: a stratégiai szint egyfajta iránytűként értelmezhető, ami a többszintű, hierarchikus mérési struktúra stációin keresztül, a helyzetleíró indikátorok révén „ér le” a terepen megvalósuló fejlesztésekre, és egyben orientálja is azokat. Ezzel párhuzamosan viszont a fejlesztéseket végrehajtó projektek illeszkednek a stratégiai célokhoz, és hozzájárulnak azok megvalósulásához.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem által a Jó Állam kutatások keretében létrehozott mutatórendszer olyan rendszerek mérésére irányult, amelyek jelentős mértékű átfedést mutattak a KÖFOP által kezdeményezett fejlesztésekkel. Mindez lehetőséget adott a mérési és fejlesztési funkciók összekapcsolására, mivel a KÖFOP kiemelt projektek eredményeinek kimutatható hatást kellett gyakorolniuk a Jó Állam mutatók alakulására. Mivel a *Jó Állam Jelentés* nem a KÖFOP indikátorrendszereként lett kifejlesztve, így a stratégiai és operatív dimenziók között húzóóda távolság csökkentése, valamint a helyzetleíró és projektmutatók

közötti tartalmi és funkcionális különbségek áthidalása érdekében a megvalósítási folyamatok részeként szükségessé vált a projektgazda-szervezetek által vállalt mutatókhoz kapcsolódó belső mérések külső szereplőkkel – jelen esetben az NKE szakértőivel – való közös módszertani fejlesztése.

A „terepen” zajló fejlesztések ennek következtében összetett célrendszer mentén haladtak, amelyek legfontosabb elemeit az alkalmasság, a működőképesség, a hasznosság, a monitoring, valamint a mérési kultúra kulcsszavak alkották. A projekteknek olyan fejlesztéseket kellett megvalósítani, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalmi-gazdasági hatások kiváltására; a megvalósítás során működőképes, reálisan megvalósítható mérések, adatkezelés, jelentéstételi tevékenységek valósultak meg; a kedvezményezettek számára bővültek a hosszabb távon is hasznosítható belső monitoring, minőségbiztosítás, vezetői támogatás és disszemináció erőforrásai; a belső mérések adataira az eredmények folyamatszerű nyomon követésére alkalmas külső monitoringrendszer épült ki; végül, de nem utolsósorban a fejlesztések hozzájárultak egy újszerű mérési kultúra kialakításához a kedvezményezettek körében.

A mérési folyamat kiépítése és menedzselése során a fejlesztendő elemek is azonosíthatóvá váltak. A közigazgatás intézményei jellemzően nem rendelkeznek mérési rendszerekkel, csekély mértékű az adatvagyon felhasználása, általánosnak mondható a mérésekhez szükséges bázisértékek hiánya, csak sporadikusan található megfelelő humán kapacitás és kompetencia a mérési feladatokhoz. Problémát jelent az is, hogy a projekttermékek specifikációjában nem szerepeltek a hatásmérési, minőségbiztosítási szükségletek, így a projektek tervezésekor a (hatás)mérési feladatokat az érintettek nem tervezték, azok erőforrásait utólag kellett kialakítani. Nincsenek betervezve, erőforrás-allokáció nincs az adatfelvételekre. Általános tapasztalat, hogy a projekttervezés során a társadalmi hasznosság, a hatáslérés nem tartozott a kiemelt szempontok közé. A termékfejlesztés mellett sok esetben hiányzott a bevezetés, a marketing és a végrehajtás megtervezése, a kedvezményezettek gyakran egyfajta minimalizálási stratégia jegyében vállaltak célértékeket.

A fenti korlátokkal együtt a KÖFOP kiemelt projektek szegmensében megvalósult módszertanfejlesztési és mérési rendszer működőképes, de nyilvánvalóan további fejlesztéseket igénylő válaszokat adott a stratégiai szintű „nagyrendszerek” és fejlesztések „terepszintjén” működő részrendszerek összekapcsolhatóságának problémáira. Mindezek alapján a Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 véglegesítéséhez és a tervezett Digitális Megújulás Operatív Program (DIMOP) tervezéséhez az alábbi ajánlásokat fogalmaztuk meg.

A DIMOP számára országos szintű szakpolitikai indikátorrendszer megalkotására van szükség, amelyben szerepet kell kapnia primer adatfelvételen alapuló, az operatív program (OP) céljaihoz illeszkedő mutatóknak a lakossági, gazdasági és igazgatási szegmensből egyaránt. Az indikátorrendszernek reflexív viszonyrendszert kell kialakítania a releváns nemzetközi mutatórendszerekkel.

Javasoljuk, hogy a projektek OP-indikátorai (*output*-mutatók) és a hatásmérés indikátorai (*outcome*-mutatók) egyértelműen különüljenek el egymástól. A projektgazda-szervezetek által vállalt hatásmutatók a szakmai tevékenység minőségének megítéléséhez

kapcsolódjanak, az ehhez a szükséges mérések megvalósításának költségei váljanak előre tervezhetővé.

Szükségesek tartjuk a projektszint feletti monitoringfunkciók kiépítését, aminek alapját az OP célcsoportjainak körében, a hatások átfogó megismerése érdekében folytatott hatás-mérések alkotják. A hatásmérési feladatok koordinálását, támogatását, ellenőrzését önálló projektben, vagy az OP-n kívüli, független szervezet kiépítése révén lehetséges megvalósítani. Ehhez jó kiindulási alapot jelent a Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 által tervbe vett alkalmazott társadalomkutatói központ (Társadalmi Innováció és Mérési Központ, TIMK) létrehozása, amely folyamatos kutatási háttérrel ad a kormányzati-közigazgatási intézkedéseknek, hatásvizsgálati szolgáltatásokat nyújt, és támogatja az innovatív megoldásokat. Általában is fontosnak tartjuk a társadalmi innovációval foglalkozó társadalomtudományi kutatások, specifikusan pedig döntéselőkészítő-támogató-elemző, valamint teljesítménymérési-elemzési, hatásvizsgálati kapacitások kiépítését, ennek bázisán kormányzati-közigazgatási tudásközösségek támogatását. A Stratégia keretében a javasolt TIMK létrehozása reális, de már rövid távon megvalósítandó célkitűzés, amelynek feltételei az elmúlt időszakban megvalósult módszertani fejlesztések, tapasztalatok és jó gyakorlatok formájában rendelkezésre állnak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alford, John – Brian Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 397–413. Online: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
2. Állami Számvevőszék: *Elemzés. A közszféra teljesítménymérése. Nemzeti és ágazati stratégiák értékelése* (2020. május). Online: [www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/kozszfera\\_teljesitmenymerese\\_20200518.pdf?ctid=1296](http://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/kozszfera_teljesitmenymerese_20200518.pdf?ctid=1296)
3. Bache, Ian – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17. (2016), 3. 893–912. Online: <https://doi.org/10.1007/s10902-015-9623-y>
4. Bovaird, Tony – Elke Loeffler: *Public Management and Governance. Third Edition*. London, Routledge, 2016. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315693279>
5. Cserny Ákos – Fekete Letícia – Kádár Krisztián – Kowalik Tamás – Tózsza Réka – Ugrósdy Márton: Hatékony közigazgatás. In Kaiser Tamás – Kis Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 233–267.
6. Csuha Sándor: A kormányzati teljesítmény mérhetősége. In Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 225–246. Online: [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12762/web\\_PDF\\_ATMA\\_Modern\\_kormanyzas.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12762/web_PDF_ATMA_Modern_kormanyzas.pdf?sequence=1)

7. Fibinger Anita – Kádár Krisztián: Hatékony közigazgatás. In Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége III.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 183–203.
8. Gębczyńska, Alicja – Renata Brajer-Marczak: Review of Selected Performance Measurement Models Used in Public Administration. *Administrative Sciences*, 10. (2020), 4. 99–119. Online: <https://doi.org/10.3390/admsci10040099>
9. Hársvölgyi Katalin – Bokor Zoltán – Csillag Lajos: A Balanced Scorecard (BSC) gyakorlati adaptálása. *Vezetéstudomány*, 23. (2002), 2. 29–40. Online: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4714/1/VT\\_2002n2p29.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4714/1/VT_2002n2p29.pdf)
10. Miniszterelnökség: *Közszolgáltatás- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).
11. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Kutatásmódszertani Iroda: *Éves jelentés 2019 a KÖFOP kiemelt projektek Jó Állam Mutató vállalásairól* (2020. május).
12. Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes: Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 321–337. Online: [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2019\\_3\\_1](https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_1)
13. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2015. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>
14. OECD: *National Performance Frameworks and Key National Indicators Across OECD Member Countries, Background Information Note*. GOV/PGC/SBO(2015)11, (2015. november 18.). Online: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)11&docLanguage=En)
15. OECD: *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2017. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
16. OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. Online: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
17. Van Dooren, Wouter – Chiara De Caluwe – Zsuzsanna Lonti: How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, 35. (2012), 3. 489–508. Online: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350306>
18. Van Thiel, Sandra – Frans L. Leeuw: The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25. (2002), 3. 267–281. Online: <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
19. Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Pályi Katalin Ágnes: Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? *Pénzügyi Szemle*, 3. (2019), 352–370. Online: [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2019\\_3\\_3](https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_3_3)

**Dr. Kaiser Tamás** politológus, egyetemi docens. Kutatási területe a kormányzás modelljei, intézményei és folyamata, valamint a fejlesztéspolitikai és a közigazgatás területi aspektusai. 1998-tól a Veszprémi (utóbb: Pannon) Egyetem oktatója, 2010 és 2013 között intézetigazgató. Tudományos fokozatot szerzett politikatudományokból (PhD, 2004) és közigazgatás-tudományból (habilitáció, 2019). 2013 óta a Nemzeti Közszerológiai Egyetem tanszékvezetője, 2018 óta az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar tudományos dékánhelyettese. Számos tanulmány, monográfia, egyetemi tankönyv szerzője és szerkesztője, tagja a *COMITATUS Önkormányzati Szemle* és a *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás* folyóiratok szerkesztőbizottságának.

Horváth Klaudia Gabriella

## RECENZIÓ: HALMAI PÉTER: EURÓPAI GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ

**Book Review: Péter Halmai: European Economic Integration**

**Horváth Klaudia Gabriella**, PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; kutató, Tungstram Operations Kft.,  
[horvath.klaudia.gabriella@uni-nke.hu](mailto:horvath.klaudia.gabriella@uni-nke.hu)

*Halmai Péter Európai gazdasági integráció című könyve 2020-ban jelent meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadója, a Ludovika Egyetemi Kiadó (korábban Dialóg Campus) gondozásában. A kicsivel több mint 300 oldalas könyv célkitűzése igen ambiciózus és átfogó. A közel 70 éve létező európai integráció témáját dolgozza fel annak eredeti, gazdasági aspektusára fókuszálva, a legújabb nemzetközi elméletekre és kritikákra alapozva. A könyv elsősorban nem a már meglévő szakirodalmi tételek bővítéseként értékelhető, hanem az európai gazdasági integráció témáját elemző, fókuszált, magyar nyelvű, friss kötetként, éppen ezért jelen recenzió a könyv legaktuálisabb megállapításaira koncentrálna.*

**KULCSSZAVAK:**

európai integráció, gazdasági integráció, recenzió, monetáris unió

*Péter Halmai's book European Economic Integration was published in 2020 by Ludovika University Press, (formerly Dialóg Campus) the publisher of NUPS. The goal of the book is very ambitious and comprehensive. The main topic of the volume is the subject of European integration, which has existed for nearly 70 years, focusing on its original, economic aspect and drawing on recent international theories and critiques. The book should not be seen as an extension of the existing literature of the topic, but as a well-prepared work analysing the topic of European economic integration, which is why this review focuses on the book's most contemporary findings.*

**KEYWORDS:**

European integration, economic integration, book review, monetary union

## 1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Halmi Péter *Európai gazdasági integráció* című könyve 2020-ban jelent meg online és print formában egyaránt a Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadója, a Ludovika Egyetemi Kiadó (korábban Dialóg Campus) gondozásában. A könyv alapjául szolgáló kutatás *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kutatóműhely keretén belül valósult meg. A szakkönyv a *Scientia Rerum Politicarum* című sorozat egyik kötete, amely sorozatot számos más, társadalomtudományi területekkel foglalkozó kötet alkot.

A kicsivel több mint 300 oldalas könyv célkitűzése igen ambiciózus és átfogó. A közel 70 éve létező európai integráció témáját dolgozza fel annak eredeti, gazdasági aspektusára fókuszálva, a legújabb nemzetközi elméletekre és kritikákra alapozva. A kötet nem csupán szakkönyvként, hanem tankönyvként is jól használható, közérthető nyelveze révén pedig a téma iránt érdeklődők számára is érdekes olvasmány.

A könyv jól követhető, könnyen olvasható. A táblázatok és ábrák szükség szerint színesek, amelyek nagymértékben segítik a könyvben leírtak megértését. A mű 11 fő fejezetből áll, amelyeket a továbbiakban részletesebben is áttekintek. A kötet végén található a felhasznált irodalom listája, számos idegen nyelvű publikációval.

Az egyidejűleg szakkönyvként és tankönyvként is funkcionáló munka vitathatatlanul releváns témát dolgoz fel, hiszen az európai gazdasági integráció, illetve széles értelemben a globális és különböző regionális integrációk hatása közvetlenül is befolyásolja mindennapjainkat. Főként a társadalomtudományi, gazdasági és nemzetközi képzések oktatásában hangsúlyosak az európai gazdasági integrációval kapcsolatos ismeretek, ugyanakkor nem sok, a témát komplexen átfogó, friss szakkönyv van jelenleg a magyar piacon.

A könyv elsősorban nem a már meglévő szakirodalmi tételek bővítéseként értékelhető, hanem az európai gazdasági integráció témáját elemző, fókuszált, magyar nyelvű, friss és aktuális kötetként. A könyv 11 fő fejezetből áll, amelyek alfejezetekre tagolódnak. Minden fejezet az adott részben érintett áttekintendő fogalmak jegyzékével zárul, amely különösen az egyetemi oktatók és hallgatók munkáját segíti.

## 2. A KÖTET ELEMZÉSE

A munka az európai gazdasági integráció elméleti és koncepcionális kereteinek elemzésével kezdődik. A szerző a Balassa Béla által 1961-ben megalkotott integrációs lépcsőfokok alapján mutatja be a gazdasági integráció kiteljesülésének elvi lehetőségeit. Fontos megjegyezni, hogy mindez csak lehetőség. Ahogyan a szerző is kiemeli, habár jelenleg az Európai Unió (EU) tekinthető a világ „legmélyebb” gazdasági integrációjának, az még mindig csupán a „gazdasági unió” szakaszában van. A teljes gazdasági integrációhoz a fiskális és a szociális politikák integrációja is szükséges lenne, amely a tagállamok eltérő érdekei miatt jelenleg nem reális alternatíva. Mindezt jól bizonyítja, hogy az Európai Unió „*sui generis*” jellegéből fakadó előnyök és esetleges problémák jól kimutathatók a gazdasági

integrációban is. Az EU mindennapi működését, valamint a politikai és szakpolitikai viták megoldását egyaránt a szupranacionális és kormányközeli elemek sajátos egyensúlya teszi lehetővé. Mindezek mellett az Európai Uniónak számos olyan, az elmúlt években még inkább előtérbe kerülő, megoldást igénylő problémára kell választ találnia, mint a környezeti fenntarthatóság, a digitalizáció, energiapiaci unió lehetősége, vagy a mélyülő bankunió szükségessége. Az első fejezet egyik legérdekesebb része a gazdasági integráció hatásainak mérésével foglalkozó rész, amely bemutatja az alkalmazható modelleket és a gazdasági integráció lehetséges hatásait a részt vevő gazdaságokra.<sup>1</sup> Az elemzés egyrészt rávilágít arra, hogy az integráció gazdasági hatásai eltérően érvényesülnek a feldolgozóipar és a szolgáltatások területén, továbbá arra is, hogy az európai gazdasági integráció hatásait nehéz objektíven számszerűsíteni, illetve azok különböző mértékben érvényesülhetnek az eltérő gazdasági szerkezettel rendelkező tagállamok szintjén.<sup>2</sup> A fejezetben felvetett kérdések és problémakörök igazán elgondolkodtatók a 2008-as válságot követően megerősödő euroszkeptizmus jelenségével és közvetetten Nagy-Britannia kilépésével összefüggésben.

A második és harmadik fejezet két alapvető közös politikával, a kereskedelempolitikával és versenypolitikával foglalkozik. Mindkét szakpolitikával összefüggésben fontos megjegyezni, hogy a ma általunk már természetesnek és létezőnek vett Európai Unió a 20. század közepén elsősorban gazdasági jellegű integrációnak indult a részt vevő országok között. Érdeemes kiemelni a fejezetből a kereskedelmi kapcsolatok átalakulásáról szóló oldallakat, mert a jelenleg megfigyelhető legújabb tendenciákat is bemutatják.<sup>3</sup> Így többek között jelzik, hogy az EU kereskedelempolitikai partnerkapcsolataiban korábban kialakított négy szintű hierarchia laposabbá válik. Ennek nyomán az új típusú megállapodások általánosságban ösztönzik a regionális integrációt a partnerországok között, fokozatosan kiterjednek a szolgáltatásokra és beruházásokra, továbbá érdekes, hogy az új típusú megállapodásoknál fokozottabban megfigyelhető a közös intézmények felállítása és mechanizmusok működtetése is. A fejezet jól átláthatóan katalógusba szedi a jelenleg hatályban lévő és megkötni tervezett EU-s szabadkereskedelmi megállapodásokat, aktuális áttekintést adva az Európai Unió kereskedelempolitikai rendszeréről és kapcsolatairól. Az pedig külön kiemelendő, hogy a brexit hatásait a szerző a valóságban bekövetkezett eseményként és nem lehetséges alternatívaként kezeli, rámutatva annak súlyos gazdasági-kereskedelmi aspektusaira is.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Halmi Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–39.

<sup>2</sup> E témaköröket, továbbá a Gazdasági és Monetáris Unió rendszerét a szerző időközben megjelent, legújabb kötete nagy mélységben, átfogó módon elemzi. Halmi Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020g. 453.

<sup>3</sup> Halmi (2020): i. m. 57–58.

<sup>4</sup> A szerző számos művében behatóan vizsgálta a brexit problémakörét. Lásd Halmi Péter: A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 21. (2018a), 2. 7–32; Halmi Péter: A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020c), 9. 837–877; Halmi Péter (szerk.): *A Brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a. 85–212; Halmi Péter: A populizmus ára: a Brexit adó. *Magyar Tudomány*, 181. (2020d), 12. 1621–1635.

Az európai gazdasági integráció elméleti alapjainak bemutatását, illetve a két alapvető közös szakpolitika elemzését követően a könyv a negyedik fejezetben rátér az EU közös költségvetésének témájára, amely az uniós források elköltésével összefüggésben szinte állandó „hot topic” a szakértők és a sajtó körében egyaránt.

A fejezet rögtön azzal indít, hogy tisztázza: az Európai Unió költségvetésének funkciói és rendeltetése nem állítható párhuzamba az államháztartások általános működési keretével. Az EU jelenlegi formában működő költségvetési mechanizmusa nem hasonlítható sem a nemzetközi szervezetek, sem pedig az államok költségvetéséhez. Az EU költségvetése támogatja az uniós, illetve megosztott hatáskörben megvalósuló politikákat, célkitűzéseket, illetve ezek nyomán erősíti a szociális és gazdasági kohéziót a tagállamok között. Tekintettel azonban arra, hogy a tagállamok átlagosan saját GNI-jük 1%-át fizetik be ebbe a költségvetésbe, a kialakított struktúra jelenleg még nagyon távol áll a föderatív berendezkedéstől. A kötet meggyőzően bizonyítja: az Európai Unió költségvetésének jelenleg alapvetően nem lehet stabilizációs funkciója, azaz a konjunktúra kilengéseit nem tudja mérsékelni, mivel a bevételeknek és kiadásoknak mindig összhangban kell lenniük. Egyszerűen megfogalmazva: az EU költségvetése nem lehet deficites, ezért a költségvetés keretein belül nincs lehetőség az esetleges recesszió hatásait például hitelfelvétellel tompítani. Mindezt a 2008-as válság tanulságai, azon belül is az úgynevezett PIGS-országok esete is alátámasztotta. A 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban a szerző rávilágít arra, hogy az EU-ban kirajzolódó „fukar”, nettó befizető országok és a másik oldalon lévő kohéziós vagy nettó haszonélvező tagállamok úgynevezett „red line”-jai nagyon eltérők. Az éves visszatérítést korábban élvező Egyesült Királyság kilépése pedig felboríthatja a korábbi kényes egyensúlyt – mutatja ezt az elhúzódó és kvázi vétőig húzott megállapodás tárgyalássorozata is.

A költségvetés kiadási oldalának elemzésekor többször is említésre kerül a Közös Agrárpolitika (KAP), amely finanszírozása lényegében a kezdetektől napjainkig az EU kiadásainak tetemes részét teszi ki. Habár a költséges rendszer a 2000-es években már átment reformfolyamaton – ekkor intézményesítették a vidékfejlesztés pillérét –, a további átalakítás elkerülhetetlennek látszik – vezeti be a szerző a témát a fejezet első gondolatával.<sup>5</sup> A Közös Agrárpolitika 1962-ben kezdett el működni, és azóta is kifejezetten protekcionista jellegű szakpolitikaként jellemezhető. A mezőgazdaság helyzete az integrációs folyamat kezdetekor meghatározó fontosságú kérdésnek számított Nyugat-Európában, főként mert ekkor még a foglalkoztatottak mintegy 25%-a dolgozott az agrárszektorban, nagyon alacsony átlagos jövedelemszínvonal mellett. Emellett az Unió jogelődjének akkori tagállamai az agrártermékek termelésében komparatív hátrányos helyzetben voltak például az USA vagy Ausztrália termelőivel szemben. A KAP kiemelt támogatását olyan általános megfontolások is vezették, mint az élelmiszer-biztonság és ellátásbiztonság kérdése.<sup>6</sup> A szerző bemutatja, hogy a közvetlen támogatások megjelenése óta (1992) folyamatos a KAP

<sup>5</sup> Halmai (2020): i. m. 117; Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2020b.

<sup>6</sup> Palánkai Tibor (szerk.): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

reformfolyamata. Jelenleg is napirenden van a szakpolitika hiányosságainak kiigazítása. A 2014–2020-as költségvetésben már egyre hangsúlyosabban jelent meg az uniós tagországok mezőgazdaságának zöldítésére vonatkozó igény, a termelés fenntarthatóbbá tétele és a környezeti terhelés minimalizálása. A szakpolitika jövője a szerző bemutatása szerint igen érdekes vizsgálati területe marad/lesz az európai integráció gazdasági aspektusainak, különös tekintettel arra, hogy a KAP-ot nem csupán az EU költségvetési rendszerének egyik legnagyobb költségeként szükséges értelmeznünk. A Közös Agrárpolitika adja ugyanis annak a vidékfejlesztési pillérnek is a keretét, amely nem utolsósorban a mindennapi életben egyre központibbá váló vidéki örökség, arculat és környezet megőrzésére ad tetemes forrásokat. A kérdés az, hogy vajon a jelenleg bizonyos mértékig szociális támogatás jellegű szakpolitika el tud-e mozdulni a fejlesztés és versenyképesség-támogatás irányába.

Arra tekintettel, hogy az Európai Unió elsősorban gazdasági integrációnak indult, a kezdetektől stratégiai fontosságú cél elősegíteni a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését és csökkenteni a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségeket.<sup>7</sup> Ebből következően a KAP mellett a regionális politika vizsgálata is elengedhetetlen az európai integráció működésének átfogó megértéséhez. A szerző bemutatja a regionális/lokációs politika közgazdaságtani, elméleti alapjait, amely segítségével az olvasó valósabb ok-okozati képet kap arról, miért fontos vizsgálni a gazdasági tevékenység országon belüli koncentrációját, vagy a regionális munkanélküliséget ahhoz, hogy az európai gazdasági integráció valódi működéséről, előnyeiről és hátrányairól képet kapjunk.

A költségvetési kérdések mellett az EU gazdasági integrációjának kulcsfontosságú eleme a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) és a tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció. A GMU nagyon sok szempontból vizsgálható és tulajdonképpen folyamatosan aktuális téma, hiszen ahogyan azt a kötet is kiemeli: a kitűzött célok máig nem valósultak meg egészen. A teljes és eredetileg „megálmodott” GMU akkor jön létre, ha minden tagállam bevezeti az eurót. Addig a rendszer nem tekinthető befejezettnek. Ezek alapján az EU e tekintetben differenciált integrációként értelmezhető, ahol az eurót használó tagállamok jelentik a magintegrációt, míg a külön utas, kevésbé fejlett tagállamokat az a veszély fenyegeti, hogy „ha kimaradnak, lemaradnak”. A kötet a GMU közgazdaságtani-elméleti megalapozását a Robert Mundell kanadai közgazdászhoz köthető, optimális valutaövezet és az úgynevezett „lehetetlen hármasság” elméletének bemutatásával kezdi. Főként a 2008-as világgazdasági válság, illetve annak uniós kezelése jól rávilágított az EU, illetve pontosabban az eurózóna működésének problémáira, amely felismerés lényegében azóta is tartó szorosabb integrációs folyamatot indított el a tagállamok között. A szerző megerősíti, hogy az eurózóna egésze – szigorúan véve – nem felel meg az optimális valutaövezet elméletének, a maastrichti kritériumok pedig nem biztosítják minden kétséget kizáróan az eurózóna tagállamainak gazdasági stabilitását és felkészültségét az egységes valuta

<sup>7</sup> Lásd Halmi Péter: Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. *Statistikai Szemle*, 87. (2009), 1. 41–62; Halmi Péter: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 6. 687–712.

bevezetésére. Mindemellett rávilágít arra is, hogy ezzel szemben van olyan tagállam, például Dánia, amely ugyan deklarálta nem tervezi bevezetni az eurót, ám nemzeti valutájának (a dán korona) árfolyama *de facto* az euróéhoz igazodik.

A GMU másik fontos pillére, a gazdaságpolitikai koordináció elengedhetetlen az Unió fenntartható és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődéséhez, a foglalkoztatás és szociális védelem magas szintjéhez, a túlzott infláció elkerüléséhez, valamint a gazdasági versenyképességhez. Tekintettel arra, hogy az euróövezeti tagállamok nem tudnak önálló monetáris politikát folytatni, a fiskális politika felértékelődik ezen országokban, így ezek valamilyen minőségű koordinációjára is egyre nagyobb figyelem hárul. A fiskális politika azért kiemelt fontosságú az eurózóna-országokban, mert az önálló monetáris politika feladását követően lényegében ez az egyetlen eszköz az aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelésére, enyhítésére. A fegyelmetlen fiskális politika azonban magas államadóssághoz vezethet, amely lényegében meg tudja roppantani a teljes eurózóna növekedését, növekedési potenciálját is – példa volt erre Görögország gazdasági válságállapota a 2008-as világgazdasági válság idején. Ezzel összefüggésben a szerző bemutatja a fiskális fegyelemre vonatkozó, Németország kezdeményezésére megkötött Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseit, kiemelve annak ellentmondásosságát is. Így többek között a fejezet kitér az úgynevezett „maastrichti fáradtság” jelenségére, az egyes tagállami költségvetéseket terhelő társadalombiztosítási kifizetések (például nyugdíj) emelkedő nagyságára és a Paktumban rögzített túlzotthiány-eljárás kormányközi alapú döntési gyakorlatára.

A fentiekkel összefüggésben érdemes kiemelt figyelmet szentelni a kötet GMU jövőjére vonatkozó fejezetére.<sup>8</sup> A mű a legújabb tudományos eredmények és az elmúlt 15 év gyakorlati tapasztalata alapján azonosítja, hogy az eurózóna-válság gyökerét nem kizárólag az államadósság egyes euróövezeti tagállamokban kialakult magas aránya képezi. Az igazi probléma az euróövezeti tagállamok egymással szemben fennálló tartós jövedelemáramlási egyensúlytalansága. Többek között ezen összefüggés miatt is volt Görögország válsága egyben a német és francia bankok problémája is. Ezen egyensúlytalanság egyik tünete csupán a magas államadósság és a túlköltekezés. A szerző rávilágít arra is, hogy a tagállamok a válságot megelőző időszakban is már prociklikus gazdaságpolitikát, a gazdasági konjunktúra erősítését célzó módszereket alkalmaztak, az ilyen esetben javasolt, anticiklikus gazdaságpolitika eszköztára helyett. A válság tanulságait levonva, a GMU tagországainak kockázatközösségét eurókötvények kiadásával, közös hitelfelvétellel a gyakorlatban is erősíteni lehetne. Ezzel lényegében lehetőség nyílna a bajba jutott tagállamok kimentésére, amit egyébként a GMU 1.0 kizár. A 2008. évi válság kezelése során – a kimentés tilalmáról szóló szerződéses szabályokat betartva – közös Európai Stabilitási Mechanizmust hoztak létre az euróövezeti tagállamok számára. Ugyanakkor a nagyon eltérő szintű

<sup>8</sup> E témaköröket a szerző behatóan vizsgálta – egyebek mellett – a következő közleményeiben: Halmi Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17; Halmi Péter: Európai reformok: Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform. *Európai Tükör*, 21. (2018c) 3. 21–44.; Halmi Péter: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. (2020f), szeptember–október, 3–34.

nemzeti adósságok teljes egyesítése az erkölcsi kockázat és a legnagyobb gazdasági erejű tagállamok ellenkezése miatt továbbra is kizártnak tekinthető. A GMU jövőjének meghatározó jelentőségű témaköre a rendszer reformja, a GMU 2.0 megteremtésének a lehetősége. Ennek keretén belül szó esik az európai szemeszterről mint új koordinatív mechanizmusról, illetve a bankunióról és a tőkepiaci unióról is. Az EU vezetői által 2013-ban, majd 2015-ben és 2017-ben megerősített, célként kitűzött pénzügyi unió, továbbá potenciálisan a fiskális unió eléréséhez szükséges lépések megértését és időbeli rendszerezését a szerző által szerkesztett, jól átlátható táblázatok segítik.<sup>9</sup> Az európai gazdasági kormányzás modelljeivel kapcsolatban a szerző elemzi a Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság által kiadott, Európa jövőjéről szóló fehér könyvben<sup>10</sup> található öt scenárió gazdasági aspektusait is.

A fejezet meggyőzően húzza alá: az európai integráció jövőjét kiemelten a gazdasági, monetáris és fiskális politikai kérdések határozzák meg. Mindezzel a laikus olvasó számára is világossá teszi, hogy a médiában és a közösségi fórumokon látható és hallható, általában politikai töltetű/indíttatású viták mögött az EU működésének alapját továbbra is elsősorban a gazdasági integráció alkotja. A valódi vita lényegében ennek mértékéről, irányáról és a haszonból való részesedésről folyik.

A reformtörekvésekkel összefüggésben a kötet kitér az Európai Unió növekedési potenciáljára, illetve a kifulladás okaira is.<sup>11</sup> A fejezet rávilágít az európai társadalom idősödésére, a munkatermelékenység növekedésének lassuló ütemére, a tőkeintenzitás csökkenésére, és a teljes tényezőtermelékenység (TFP) korábbi európai előnyének teljes elvesztésére. A felsorolt okokból következően, empirikus vizsgálatokkal is alátámasztva megállapítható, hogy az EU gazdasága súlyos strukturális problémákkal néz szembe, amelyek előreláthatóan eltérő mértékben ugyan, de hasonló módon sújtják a régi és a 2004 óta csatlakozott tagállamokat is. Mindezek mellett a 2008-as világgazdasági válság következményei a mai napig rányomják bélyegüket az EU potenciális gazdasági növekedési ütemére, ami nem utolsósorban annak is köszönhető, hogy a nem megfelelő válságkezelés nyomán egyes EU-tagállamok 2011–2013 között újra recesszióba süllyedtek (*double dip recesszió*). A szerző egyidejűleg felhívja az olvasó figyelmét arra a fontos tényre, hogy az EU valójában nem a válsággal veszítette el gazdasági előnyét az USA-val vagy akár Kínával szemben. Az európai gazdaság lényegében az 1990-es évek közepétől több alapvető dimenzióban (versenyképesség, teljes tényezőtermelékenység) nem tudta/tudja felvenni a versenyt a legnagyobb gazdasági nagyhatalmakkal. Téves tehát az a következtetés, hogy a jelentkező

<sup>9</sup> Halmai (2020): i. m. 262, 264.

<sup>10</sup> Európai Bizottság: *Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, Európai Bizottság, 2017.

<sup>11</sup> Lásd Halmai Péter: Válság és potenciális növekedés az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011b), 12. 1059–1081; Halmai Péter – Vásáry Viktória: Crisis and Economic Growth in the EU: Medium and Long-Term Trends. *Acta Oeconomica*, 61. (2011a), 4. 465–485; Halmai Péter: Az európai növekedési potenciál eróziója és válsága. *Közgazdasági Szemle*, 62. (2015), 4. 379–414; Halmai Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014; Halmai Péter: Az európai növekedési modell kifulladására. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018b), 2. 122–160.

problémák pusztán a válság utóhatásai volnának. Az EU-ban mélyreható, strukturális, gazdasági reformokra van szükség, nem tüneti kezelésre.

A könyv utolsó, tizenkettedik fejezete az EU növekedési programjait foglalja össze. Habár közismert tény, hogy a hosszú távú stratégiák alapvetően pozitív hatást gyakorolnak valamely közösség vagy intézmény terveinek és céljainak megvalósítására, az mára megállapítható, hogy az EU sem a Lisszaboni stratégiában, sem az EU 2020 stratégiájában foglalt célokat nem tudta maradéktalanul teljesíteni.<sup>12</sup> A fejezetben a szerző mindamellett, hogy behatóan elemzi a Lisszaboni stratégia makrogazdasági és strukturális hatásait, rávilágít arra, melyek azok a problémák, amelyek fokozott figyelmet igényelnek. Így például az átfogó reformok megvalósítása, a különböző gazdasági szerkezettel és paraméterekkel rendelkező tagállamok elköteleződésének fokozása, valamint nem utolsósorban az európai modell ellentmondásosságának kiküszöbölése.

### 3. BEFEJEZŐ GONDOLATOK

Halmai Péter *Európai gazdasági integráció* című könyve az Európai Unió gazdasági alapjairól, működéséről írt átfogó, elméletileg megalapozott, egyidejűleg széles körű empirikus példákkal illusztrált munka. Az integráció eredményeinek bemutatása mellett, kritikai élel vizsgálja a jelenlegi viszonyokat. A kötet fő jövőbeli üzenete az európai integráció további elmélyítésének, az európai és a tagállami reformfolyamatok egyidejű előrevitelének az igénye. A mű szakemberek számára kézikönyvként, illetve az egyetemi oktatás során tankönyvként egyaránt jól használható. Világos, jól értelmezhető tudásbázist nyújt a téma iránt érdeklődő szélesebb olvasóközönség számára is. A kötet már nem tartalmazhatta a legújabb fejleményeket, például a Covid-19-válság kihívásait és az azokra adott európai válaszokat, vagy az új 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének elemzését sem. A könyv ugyanakkor objektív és reális képet ad az európai gazdaság jelenlegi rendszeréről. Előbbiek révén pedig kulcsot nyújthat a legújabb fejlemények értelmezéséhez és beillesztéséhez.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Európai Bizottság: *Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, Európai Bizottság, 2017. Online: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)
2. Gács János: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, 52. (2005), 3. 205–230.
3. Halmai Péter: Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. *Statistikai Szemle*, 87. (2009), 1. 41–62.

<sup>12</sup> Gács János: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, 52. (2005) 3. 205–230.

4. Halmai Péter: Válság és potenciális növekedés az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011b), 12. 1059–1081.
5. Halmai Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.
6. Halmai Péter: Az európai növekedési potenciál eróziója és válsága. *Közgazdasági Szemle*, 62. (2015), 4. 379–414.
7. Halmai Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17.
8. Halmai Péter: A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 21. (2018a), 2. 7–32. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2018.2.2>
9. Halmai Péter: Az európai növekedési modell kifulladására. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018b), 2. 122–160. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.2.122>
10. Halmai Péter: Európai reformok: Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform. *Európai Tükör*, 21. (2018c), 3. 21–44.
11. Halmai Péter: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 6. 687–712. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.6.687>
12. Halmai Péter (szerk.): *A Brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a.
13. Halmai Péter (szerk.): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2020b.
14. Halmai Péter: A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020c), 9. 837–877. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.9.837>
15. Halmai Péter: A populizmus ára: a Brexit adó. *Magyar Tudomány*, 181. (2020d), 12. 1621–1635. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.12.6>
16. Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020e.
17. Halmai Péter: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. (2020f), szeptember–október, 3–34. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2020.64.9-10.3>
18. Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020g. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545569>
19. Halmai Péter – Vásáry Viktória: Crisis and Economic Growth in the EU: Medium and Long-Term Trends. *Acta Oeconomica*, 61. (2011a), 4. 465–485. Online: <https://doi.org/10.1556/aoecon.61.2011.4.4>
20. Palánkai Tibor (szerk.): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

**Horváth Klaudia Gabriella**, harmadéves PhD-hallgató a Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában és innovációs kutató a Tungsram Operations Kft.-nél. Kutatási területei az innovációs ökoszisztéma-menedzsment és a magyarországi innovációs együttműködések gyakorlata.



# Publikációs felhívás

---

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* tudományos folyóirat Szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek feltöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:  
Kis Norbert főszerkesztő  
egyetemi tanár

# Call for papers

---

Pro Publico Bono is a peer-reviewed journal four-monthly published by the University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21<sup>st</sup> century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. 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. 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 legal, social and political sciences 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>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

[https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus\\_style\\_guide](https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide)

Sincerely,  
Prof. Dr. Norbert KIS  
Editor in chief

# Table of contents

---

Welcoming address	NORBERT KIS, TAMÁS KAISER	
Knowledge and competence concepts, models and practices	NORBERT KIS – BALÁZS KLOTZ	
	• The Impact of Decentralisation on the Further Training of Civil Servants in Hungary	8
	BALÁZS BENJÁMIN BUDAI	
	• The Growing Role of Digital Literacy	30
“Field-level” processes, policies and feedback	BALÁZS SALLAI	
	• About Bureaucracy – Again	60
	NÓRA BALOGH-BÉKESI	
	• Respect for Administrative Procedural Time Limits and the Requirement to Complete Cases within a Reasonable Time	82
	LÁSZLÓ CHRISTIÁN – LÁSZLÓ GÖRÖMBEI	
	• Opportunities for Improving Public Safety in Small Villages	100
	ZITA FINTA	
	• Reorganisation of Municipal Property in the Light of Education Reform	122
Review	TAMÁS KAISER	
	• Development Policy Aspects of Administrative Performance Measurement: Linking “Large Systems” and Project-level “Subsystems”	150
	KLAUDIA GABRIELLA HORVÁTH	
	• Book Review: Péter Halmai: European Economic Integration	170

# Table of contents

---

Call for papers	181
Table of contents in foreign language	183
Editorial Committee	185
Imprint	186

# Szerkesztőbizottság

---

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András*, prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK (2020. szeptember 1-jétől): *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, elnök (Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága) • *Prof. Dr. Csehi Zoltán*, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna*, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc*, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Dr. Kaiser Tamás*, tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Marján Attila*, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila*, egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Pongrácz Alex*, adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát*, igazgató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Dr. David Wineroither*, tudományos főmunkatárs (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék)

NEMZETKÖZI TANÁCSADÓ TESTÜLET: *Prof. Dr. Christopher Ball*, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Philip Blond*, Egyesült Királyság • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Russell L. Weaver*, University of Louisville (Louisville, Kentucky, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

# Editorial Committee

---

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, PhD, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor, Vice-Rector for Institutional Development (University of Public Service)

EDITORIAL BOARD (from 1 September 2020): *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, PhD, President (Supervisory Authority of Regulatory Affairs) • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, PhD, Rector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD habil, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, PhD, Professor, Head of Institute (University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, PhD, Associate Professor, Vice-Dean for Science Affairs, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp*, PhD, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Alex Pongrácz*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *David Wineroither*, PhD, Senior Research Fellow (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD: *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Kupper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty 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)

VENDÉGSZERKESZTŐ: Dr. Kaiser Tamás (NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus  
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszerkésztési 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: Nemzeti Közszerkésztési Egyetem,  
Ludovika Egyetemi Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Deli Gergely rektor

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: [info@ludovika.hu](mailto:info@ludovika.hu)

WEBOOLDAL: [www.ludovika.hu](http://www.ludovika.hu)

OLVASÓSZERKESZTŐK: Kutas Éva, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Fehér Angéla

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszerkésztési Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)



# Tartalom

<b>KIS NORBERT – KLOTZ BALÁZS: A decentralizáció hatásai a kormánytisztviselők továbbképzésére</b>	<b>8</b>
<b>BUDAI BALÁZS BENJÁMIN: A digitális kompetencia növekvő szerepe</b>	<b>30</b>
<b>SALLAI BALÁZS: A bürokráciáról – újra</b>	<b>60</b>
<b>BALOGH-BÉKESI NÓRA: Közigazgatási eljárási határidők megtartása és az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye</b>	<b>82</b>
<b>CHRISTIÁN LÁSZLÓ – GÖRÖMBEI LÁSZLÓ: A kistelepülések közbiztonságának fejlesztési lehetőségei</b>	<b>100</b>
<b>FINTA ZITA: Az önkormányzati vagyon átrendeződése az oktatás reformjának tükrében</b>	<b>122</b>
<b>KAISER TAMÁS: A közigazgatási teljesítménymérés fejlesztéspolitikai aspektusai: „nagyrendszerek” és projektszintű „részszerkezetek” összekapcsolása</b>	<b>150</b>
<b>HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA: Recenzió: Halmai Péter: Európai gazdasági integráció</b>	<b>170</b>