

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 3.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



szerkesztőbizottság

FELELŐS KIADÓ:

Prof. Dr. Patyi András, rektor (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Kis Norbert, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell, közigazgatási államtitkár (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítká (Alkotmánybíróság) • *Prof. Dr. Bukovics István*, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közzervezési és Szakigazgatási Intézet) • *Dr. Cserny Ákos*, dékán (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar) • *Dr. Hazafi Zoltán*, főosztályvezető (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium), intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. habil. Imre Miklós*, elnökhelyettes (Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal) • *Dr. Janza Frigyes*, főtítká (Rendészettudományi Társaság) tag (Fenntartói Testület, Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Kis Norbert*, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István* (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Müller György*, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Nemeslaki András*, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Patyi András*, rektor (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Szentkirályi-Szász Krisztina*, vezérigazgató (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.) • *Prof. Dr. Torma András*, dékán (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Török Gábor*, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, intézetvezető egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) legfőbb ügyész helyettes (Legfőbb Ügyészség) • *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovsky*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka*, Brno (Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*, Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej Naumov*, Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia) • *Tóth Mihály*, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Igor Palús*, Kassa (Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

3. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT	2
tudományos közlemények/ tanulmányok	RIXER ÁDÁM • A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei az elmúlt negyedszáz esztendőben MARJÁN ATTILA • A föderalizmus fogalmának európai kontextusban való értelmezhetőségéről és néhány ezzel kapcsolatos intézményi kérdésről NYIKOS GYÖRGYI • Kohéziós intézményrendszerek-tapasztalatok és kihívások HUTKAI SZUZSANNA • Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttér SÁRKÖZY SZABOLCS • A német és az osztrák társasági jog alakulása, különös tekintettel a kft. szabályozására	4 23 42 53 75
nemzetközi kitekintés	KLOTZ PÉTER • Korruptiómegelőzés a közigazgatásban-a korruptió elleni kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai MEZEY GYULA • Közigazgatási teljesítmény-, és minőségmenedzsment néhány összefüggése ORBÁN ANNA • A közigazgatási informatika oktatásának egyes aspektusai SOÓS HAJNALKA • Szemelvények a minőségbiztosítási rendszerek megjelenéséről a közigazgatásban SZALAI ANDRÁS • Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya	89 103 111 121 125
szakmai fórum	ALMÁSY GYULA • A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon HORVÁTH ATTILA • Magyary Zoltán örökségének nyomában KOVÁCS TAMÁS • A mobilalkalmazások lehetőségei a helyi közigazgatásban ZSOLT PÉTER • Az angol médiaszabályozási folyamat bemutatása a Leveson-jelentés példáján	144 152 154 159
szemle	E számunk szerzői Szerzőinkhez Idegen nyelvű tartalomjegyzék Impresszum	167 168 170 173
tájékoztató		

Köszöntő

TISZTELT OLVASÓINK!

Hol tart a közigazgatás-tudomány? Ezt a kérdést sajnos nem egy közelmúltbeli publikáció ihlette, noha az államtudományok területén minden komolyabb elemzés kérdése vagy következtetése valamilyen módon e téma körül forog (vagy kellene, hogy forogjon).

Rendkívüli politikai aktivitás tapasztalható Európa-szerte a jó és hatékony állam feltevéseinek kialakításában, párhuzamosan pedig a fiskális egyensúly megteremtésében. A „jó” és egyben a pénzügyi hatékonyságot is szolgáló közzolgálat megteremtése olyan műnációt kínál a tudomány számára, hogy adódik a kérdés: kellő figyelmet kapnak-e a hazai akadémikum részéről a közigazgatás-fejlesztés kurrens folyamatai? Találunk-e mértékadó elemzéseket a magyar tudományos diskurzusban akár a hazai közigazgatás folyamatairól, akár a közzolgálati fejlesztések nemzetközi trendjeiről? Tudja-e tartani a tudomány a közpolitikai akciók gyors ütemét, ami a válságkezelés eredményessége szempontjából Európa-szerte kulcskérdés? Tudott-e kellően ritmust váltani a tudomány? Hol tartunk? Valljuk be, komoly lemaradást kell behoznia a honi tudományos közösségnek, és talán a tematizálásnak is nagyobb figyelemmel kellene lennie a valóságunkat rövid idő alatt fundamentálisan átalakító közjogi és közigazgatási újdonságokra. Lapunk is erre törekszik inspiráló szakmai környezetben, hiszen a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és az NKE partnerintézményei a közigazgatás tevékeny formálói.

E lapszámunkban is foglalkozunk az induló Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolával, párhuzamosan már a közigazgatás-tudományi osztály is megalakult a Doktoranduszok Országos Szövetségében. Az egyetem partnereivel, így mindenekelőtt a BCE-vel készül a 2014-es Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPA) éves konferenciájának megrendezésére, amely egybeesik a jubileumi Max Weber-évvel (150). Komoly munkákkal kell készülni a magyar európai uniós tagság tízéves évfordulójára, és egyben értékelni kell, mit jelentett a 2007–2013-as támogatási ciklus a magyar közzolgálat számára, különösen az államreformprogramok területén. E lapszámunk több cikke is az EU-problematikát elemzi. Ezenközben a 2013. ősze beérő eseményeket is górcső alatt kell tartani: a járási szintű kormányablakrendszer és az integrált ügyfélszolgálatok elindulását, a kormány-tisztviselői hivatásetikai kódex hatálybalépését vagy az ágazati politiká-

kat alakító új törvényeket. A kutatásoknak be kell épülniük a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a jogi, közgazdasági, közpolitikai képzésben meghatározó társegyetemek szövetségében megújulás alatt álló tisztviselői továbbképzési programokba.

Továbbra is várjuk tehát a közzolgálat és a felsőoktatás területén szellemi kihívásokat kereső partnereinket. Lapunk nyitottságával és tematikai sokszínűségével járul hozzá a szerteágazó közigazgatás-fejlesztés minőségéhez.

Pro publico bono!

Dr. Kis Norbert,
Főszerkesztő

• tanulmányok

Rixer Ádám¹

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS IDEGEN NYELVŰ IRODALMÁNAK EGYES JELLEGZETESSÉGEI AZ ELMŰLT NEGYESZÁZ ESZTENDŐBEN²

2010-ben zárult le Lőrincz Lajos akadémikus, Tanár Úr vezetésével az a projekt, amely az Európai Unió valamennyi tagállamának közigazgatását térképezte fel, előzetesen rögzített szempontok alapján. (A kutatás eredménye Szamel Katalin–Balázs István–Gajdushek György–Koi Gyula [szerk.] Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása című munkája [Bp., Complex Kiadó, 2011].) Annak a nagy ívű vállalkozásnak „okszerű”, logikus folytatása a magyar közigazgatást „egészben” és komplex megközelítésben bemutató, angol nyelvű kötet, amely a tervek szerint a Hungarian Public Administration and Administrative Law címet viseli majd, s a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, illetve a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely együttműködésében valósul meg.

• • • • •

Ezen kötet előkészületei szerencsés módon egybeesnek az MTA IX. Osztálya Jogtudományi Bizottsága Közigazgatás-tudományi Albizottságának 2013. áprilisi döntésével, amely egy a magyar közigazgatás-tudomány jelen helyzetét felmérő vizsgálatot indít el, elsősorban a közigazgatási tárgyú szakirodalom áttekintése, illetve a működő s a közigazgatási tárgyú³ kutatásokat is felvállaló iskolák, tudományos műhelyek feltérképezése révén.

Jelen írás mindkét munkához hozzá kíván járulni az elmúlt huszonöt évben keletkezett – a magyar közigazgatás valamely vonatkozását tudományos igénnyel feldolgozó, elsősorban angol nyelvű – munkák rendszerező áttekintésével.

- 1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense, a Közigazgatási Jogi Tanszék és a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely vezetője. E-mail: rixer.adam@kre.hu
- 2 Jelen tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával jött létre.
- 3 A közigazgatás, illetve közigazgatás-tudomány határainak felvázolása nem tárgya ezen munkának, ám az alap-kutatás jelleg megkívánja, hogy e fogalmak vizsgálatát a lehető legszélesebbre nyitva folytassuk le: lehetőség szerint abból nem kirekesztve a magyar közigazgatás sokszínű jelenségeit a tudományosság igényével, idegen nyelven feltérképező, elemző munkák egyikét sem.

A Hungarian Public Administration and Administrative Law kötet megszületése különösen indokolt, hiszen a magyar közigazgatást a teljesség igényével és több tudományterület szemszögéből bemutató angol vagy bármilyen idegen nyelvű munka mind ez idáig nem született. A vizsgált időszakban tipikusan csupán a főbb közigazgatási intézmények,⁴ illetve a közigazgatás államszervezeten belüli helyének,⁵ a közigazgatás ágazati vagy funkcionális alrendszerének⁶ és a közigazgatási jog főbb tartalmi változásainak⁷ bemutatását végezte el egy-egy legalább kismonográfia terjedelmű munka, illetve terjedelmesebb könyvfejezet.⁸ Meg kell jegyeznünk továbbá, hogy az elmúlt években a magyar nyelvű művek között – öröndetes módon – megnőtt azoknak a száma, amelyek különböző, tipikusan európai közigazgatási rendszereket mutatnak be.⁹

A hazai viszonyokat bemutató, áttekintő munka hiányára több magyarázat is szolgál. Ezek közül a legkézenfekvőbb az, amelyik a magyar közigazgatás-tudomány relatív elszigeteltségét valószínűsíti, s állításait a közigazgatás-tudomány közegének belső szerkezetével, a közigazgatás hagyományosan és nagymértékben egy konkrét államalakulathoz kötődő jellegével és a nyelvi kötöttségre hivatkozással támasztja alá.

Lőrincz Lajos volt az, aki rámutatott arra, hogy egy (jog)intézmény csupán a jogi és társadalmi (történeti, kulturális stb.) kontextus mélyreható vizsgálata révén válhat érdemi összehasonlítások és következtetések tárgyává: „Fontos azonban azt is rögzítenünk, hogy veszélyes általánosságban beszélnünk a nemzetközi tendenciákról, illetve követendő példákról, »best practice-ekről«, amennyiben az összehasonlító jogi vizsgálatok korlátozottsága is éppen abban áll, hogy azok csupán egy-egy jogintézmény, jogi megoldás vagy struktúra vizsgálatára korlátozódnak, s ezáltal éppen annak a követelménynek mondanak ellent, amely szerint a társadalmi jelenségeket minden esetben azok komplexitásában kell vizsgálnunk.”¹⁰ Amennyiben következetesen továbbvisszük ezt a gondolatot, nyilvánvalóvá válik, hogy a magyar közigazgatás nem magyar anyanyelvű olvasók számára történő bemutatása körében is szükséges legalább egy olyan alpmunka, amely bármely részkérdés vizsgálatához képes biztosítani a legáltalánosabb fogalmak meghatározását és a jogrendszer általános jellegzetességeinek bemutatását túl a kapcsolódó területek részletekbe menő megismerhetőségét, ideértve a releváns – idegen nyelven hozzáférhető – szakirodalom felmutatását is. Többszörsen megerősített tapasztalat, hogy a hazai szerzők által idegen nyelven írott munkák ese-

4 CSINK Lóránt–SCHANDA Balázs–VARGA ZS. András (eds.): The Basic Law of Hungary – A First Commentary, Dublin, Clarus, 2011

5 BALÁZS István et al.: The Hungarian Public Administration in the System of State Organs, Bp., Miniszterelnöki Hivatal, 63.

6 Dr. VADÁL Ildikó: Die Verwaltungsorganisation in Ungarn = Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa, Wien, Verlag Österreich, 2004; illetve L. Bokros–J. J. DETHIER (eds.): Public Finance Reform During the Transition: the experience of Hungary, Washington, The World Bank, 1998

7 RIXER Ádám: Features of the Hungarian Legal System after 2010, Bp., Patrocinium, 2012

8 A rövidebb, ámde átfogó munkák között lásd pl. LŐRINCZ Lajos: Administrative Law = Introduction to Hungarian Law, ed. A. Harmathy, The Hague, London, Boston, Kluwer, 1998, 39–50.

9 Lásd pl. FÁBIÁN Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012

10 LŐRINCZ Lajos, Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában, Budapest, MTA, 2000 (Székfoglalók, 5. kötet) 1–13.

tében minden – kifejezetten alapvető, elemi jellegű – fogalom használata (például a közigazgatási eljárásjogi ügyfél) külön magyarázatot, kifejtést igényel: gyakran nagy terjedelemben kell megadni annak az adott célnyelvhez, illetve közvetítő nyelvhez kapcsolt jogrendszerben létező megfelelőjének a körülírását.

Egy ilyen munka egyik kiemelkedő előnye, hogy lehetőséget teremt az adott közigazgatási rendszer „objektív” sajátosságainak nagyobb terjedelmű kifejtésére, mintegy általános hátteret és keretet biztosítva a részletes kutatásoknak, illetve egyúttal világos elhatárolásokkal is szolgál az egyéb jogi és közigazgatási rendszerekkel való tudatos összevetésben. A jelen nemzetközi közigazgatási irodalma számos előremutató példát kínál e körben is.¹¹

Meggyőződésünk szerint egy ilyen – a fentiekben vázolt – munka mind a magyar közigazgatási jelenségek angol nyelvű leírasi kísérleteinek valamifajta nyelvi közelítésében, az egységesebb angol nyelvű fogalomhasználat kialakításában nagy szerepet játszhat; mind pedig a magyar közigazgatás egyes intézményeinek hozzáférhetőségét, s ezen keresztül vizsgálhatóságát is érdemben lesz képes javítani.

2. FŐBB JELLEGZETESSÉGEK

2.1. A nyelvhasználat elemi sajátosságai

A nyolcvanas évekkel kezdődően megfigyelhető az orosz nyelvű – azaz magyar szerzők által oroszul kiadott – szakirodalom elhalása,¹² illetve egyúttal megfigyelhető az is, hogy a hagyományosnak mondható s az államszocializmusban is tendenciaszerűen érvényesülő német orientáció s német nyelvű publikálás is háttérbe szorult az angol nyelvű munkákkal szemben. Fontos azonban már előljáróban rögzítenünk azt a tényt, hogy – amint azt látni is fogjuk – vannak olyan (rész)területek (pl. a közigazgatási eljárásjog egyes kérdései), amelyek esetében megmaradt a német nyelv hangsúlyos volta az idegen nyelvű leírasi kísérletekben.

Látszólag csupán apróság, ám önmagán túlmutató jelentősége vannak annak is, hogy például a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének (ma MTA TK Jogtudományi Intézete) magyar nyelvű folyóirata kezdetben francia és orosz, 1991-től pedig kizárólag angol nyelvű rezümével jelent/jelenik meg.

A magyar közigazgatásra vonatkozó idegen nyelvű irodalmak áttekintése alapján kijelenthető, hogy a környező államok nyelvein is születtek írások magyar szerzők tollából, illetve ezen államok hazai tudományos irodalma is kínál a magyar közigazgatás valamely össz-

szefüggését feldolgozó, érintő példákat. Mégis, összességében mind a szerb, ukrán, szlovák, cseh,¹³ illetve román¹⁴ nyelvű irodalom mennyisége (és tudományos súlya) jelentősen elmarad a közvetítő nyelveken – tipikusan angolul – született és azonos tudományos műhelyekből kikerülő munkáktól. E körben érdemes kitérnünk arra is, hogy bár a legtágabban értelmezett igazgatási diszciplínák (menedzsmentismeretek, közigazgatási jog stb.) a környező államok magyar nyelven folyó (illetve magyar nyelven is hozzáférhető) képzéseiben is számos helyen megjelennek,¹⁵ megfigyelhető, hogy az ott oktató és helyben lakó, magyar anyanyelvű kutatók publikációs tevékenységének a magyarországi tudományosságban is visszatükröződő eredményei a magyar mellett nagymértékben maguk is angol nyelvű publikációkban válnak hozzáférhetővé.

Rögzíthetjük, hogy az angol közvetítő nyelvvé válása során nem csupán a szomszéd népekkel való megértésben vette át a korábbi latin, német, illetve orosz nyelv szerepét, hanem a legkülönbébb tudományokban, így a közigazgatás-tudományban is (noha kizárólagosságról természetesen továbbra sem beszélhetünk).

A vizsgált körben a nyelvi megformáltság tekintetében kijelenthető, hogy – bár a legtöbb munka támaszkodik nyelvi és szakmai lektorok közreműködésére – ezeknek a szóhasználatra azonos témakör esetében is rendkívüli változatosságot mutat. Olykor a legelemibb fogalmak (Magyarország Alaptörvénye; illetve irányítás, felügyelet, ellenőrzés) angol nyelvű fordításai esetében is szembeötlő az egységes terminológia hiánya, illetve a „rokon” jellegű, ám nem azonos tartalmú kifejezések (pl. rendészet/rendvédelem) „csereszabatos” volta. Ennek gyakran a hazai tudományos párbeszédet, illetve a nem magyar olvasó megértését is nehezítő „sokszínűségnek” több oka is van.¹⁶ Ezek között említhetjük az angolszász jogi terminológia „megfeleltethetőségének” nehézségeit, az EU-s terminológia hiányosság-

11 Lásd pl.: Martina KÜNNECKE: Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison, Heidelberg, Springer, 2010, 266 p.

12 Az 1990 után magyar szerzők tollából orosz nyelven megjelent – és a magyar közigazgatással foglalkozó – munkák legfeljebb szabályt erősítő kivételnek tekinthetők; ezt idézettségi adataik is jól mutatják. Lásd pl.: BÁNDI Gyula: Otvetstvvennoszt i szankcii, ugolovnaya otvetstvvennoszt v Vengrii = Ekologicheskaya presztupnoszt v Evrope: Environmental Crime in Europe, szerk. O. L. DUBOVÍK, Francuana KOMT, Ludwig KRÄMER, Moszkva, Gorodec, 2010, 141–158. Alapvetően öngerjesztő folyamatról volt/van szó: pl. a korábban nagy számban hozzáférhető orosz nyelvű, közjogi, közigazgatási jogi szaklapok többsége nem hozzáférhető egyetlen magyarországi könyvtárban sem (a Gosudarstvo i Pravo is már csak a CEU-könyvtárban érhető el; az Országgyűlési Könyvtárban csak az 1946 és 2001 közötti lapszámok állnak rendelkezésre).

13 Pl. HALÁSZ Iván, KOI Gyula: Partnerství veřejného a soukromého sektoru v Maďarsku = Partnerství veřejného a soukromého sektoru: Právní a ekonomické aspekty, szerk. Tomáš LOUDA, Jiří GROSPÍČ, Praha–Plzeň, 2010 (Ústav státu a práva AV ČR), 218–222.

14 Pl. Irina SORICĂ: Răspunderea disciplinară a salariaților, Wolters Kluwer, 2010 (epub – eBook). A munkavállalók – köztük az állami alkalmazottak – fegyelmi felelőssége tárgyában van benne egy jog-összehasonlító fejezet Magyarországról; illetve habil. HORVÁTH László–PAPP László Lajos: Controlul transportului internațional de bunuri și pasageri la frontiera comună dintre România și Ungaria, Dreptul, 2010/1. (A nemzetközi áru- és személyszállítás ellenőrzése a román–magyar határon)

15 Pl.: Babeș-Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar (Kolozsvár); Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar (Komárno); Újvidéki Egyetem Közgazdasági Kar (Újvidék); Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Kar Beregszászi Kihelyezett Képzés (Beregszász). A külföldi magyar tudományosság egyes – e tanulmány keretein és tárgyán túlmutató – összefüggéseinek vonatkozásában lásd még: FÁBRI István: Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében, Régió, 2001/4., 132–158.

16 A magyar szavak, kifejezések idegen nyelvű fordításainak „sokszínűsége” a szűken értelmezett nyelvi, nyelvhasználati nehézségeken túl részben annak is köszönhető, hogy a politikai döntéshozók, illetve jogalkalmazó szervek a szükségesnél, illetve lehetségesnél ritkábban támaszkodnak a döntés-előkészítés fázisában a – részben idegen nyelvű – tudományos kutatások eredményeire, gyakran csupán szelektíven és utólagosan használják azokat önnön döntéseik legitimálására.

gait,¹⁷ illetve azt a tényt is, hogy nincs a napi tudományos és/vagy hatósági tevékenységben egyaránt jól használható – azaz a ma széles körben használt műszavakat és a hatályos jogot legalább nagy vonalakban visszatükröző és világos elhatárolásokkal is operáló – angol–magyar, illetve magyar–angol jogi/közigazgatási szótár. Ez különösen annak fényében meglepő, hogy a piacon – az elektronikus szótárakat, szöszedeket, illetve adatbázisokat is beleszámolva – mintegy egy tucat (!) ilyen kiadvány található.¹⁸

A szakszótárak létére, illetve ezek folyamatos frissítésére vonatkozó igényt táplálják a folyamatosan és nagymértékben megújuló magyar közigazgatási intézményrendszer régi-új (pl. járás, közigazgatási bíróság) és vadonatúj elnevezései körüli szóhasználati, fordítási bizonytalanságok.¹⁹

A kérdéskört – bár ez szétfeszítené jelen írás kereteit – nyilvánvalóan érdemes lehet taggabb összefüggésben, a magyar jogi és igazgatási nyelv átalakulása és fejlődési tendenciái tükrében is vizsgálni: felmérve az idegen kifejezések behatolásának főbb jellegzetességeit a magyar köznyelvbe és jogi/igazgatási műnyelvbe. A nyelvész Pomogáts Béla egy lényeges összefüggésre hívja fel a figyelmet, mikor a következőképpen fogalmaz: „Magyarországon a huszadik század nyolcvanas éveinek közepe (tehát nemcsak a rendszerváltás) óta egy nagyszabású civilizációs átalakulás ment végbe [...], és ez kihatott a nyelv életére is.”²⁰ Rendkívül izgalmas lenne annak feltérképezése, hogy az újabb hazai jelenségek, illetve máshol meghonosodott kifejezések és intézményes megoldások milyen mechanizmusok révén nyerik el nyelvi formájukat a mai magyar tudományos közegben/jogalkotási szférában, különös tekintettel az idegen szavak mértékére, illetve a más nyelvek nyelvtani szabályainak segítségével képzett *félmagyar* szavakra. Pomogáts e kérdéskör jelentőségét és a problémák lehetséges feloldási irányait a következőképpen foglalja össze: „Az idegen szavak és kifejezések befogadására természetesen szükség van, de inkább csak akkor, ha

valamely új fogalom, jelenség vagy eszköz megnevezésére nem áll rendelkezésünkre magyar szó, avagy ilyent nem tudunk némi nyelvújító leleménnyel létrehozni. Ezért kétségtelenül szüksége lenne egy új nyelvújító vagy legalább nyelvvédő mozgalomra, akár csak Kazinczy vagy később Kosztolányi idejében.”²¹ A kérdés természetesen úgy is megfogalmazható, hogy a magyar jogi, illetve igazgatási műnyelv esetében lehetséges-e egy ilyen tudatos „nyelvújítás”, s ha igen, úgy mely területeken, és milyen mértékben.

2.2. Az idegen nyelvű munkák egyes jellegzetességei, különös tekintettel a feldolgozott témákra

Már a rendszerváltást megelőző években is jelentek meg olyan munkák, amelyek utalásokat tartalmaztak egy változó kor változó körülményeire és újszerű követelményeire,²² illetve nem magyar szerzők révén is jól dokumentálták az átalakulás kezdődő folyamatait.²³

Az elmúlt negyedszáz évben mindvégig megfigyelhető, hogy a magyar közigazgatás egy-egy területe – legalább részben – posztszocialista státusán keresztül válik igazán „izgalmassá” s egyúttal összehasonlításra érdemesé.²⁴ Megfigyelhető, hogy a nemzetközi – igazgatási összefüggéseket is érdemben felmutató – összehasonlító munkák jelentős része a volt szocialista országok között, azokkal egy sorban, azoknak az adataival a magyar adatokat külön is összevetve mutatja be a magyar sajátosságokat.²⁵ Ezen módszer jelentőségét felnagyítják a posztszocialista jogcsalád létére vonatkozó állítások,²⁶ amelyek a „nyugati jog jogtípus” részeként kívánják bemutatni a sajátos, csak ezen jogcsalád tagjaira jellemző működési mechanizmusokat.²⁷

A rendszerváltás időszakában számos angol nyelvű tanulmánykötet jelent meg; ezek döntően az emberi jogokkal kapcsolatos és az állam működését is jelentősen befolyásoló újabb

17 Ezen vonatkozásokban a szupranacionális bíróságok (EJEB, EuB stb.) gyakorlata a nyelvi egységesítést nagymértékben szolgálta, különösen egy az angolszász jogintézményeken „túltelkítő”, „nemzetköziesebb” angol jogi nyelv(használat) kialakításával. Ezzel együtt a „helyi” sajátosságok pontos – azaz a valós tartalmakat visszatükröző – nyelvi leírásában, megjelenítésében hiányosságok, illetve látványos párhuzamosságok figyelhetők meg.

18 Pl. Angol–magyar jogi, kormányzati és politikai értelmező szótár – magyar–angol szöszedettel, Bp., Panem Kiadó, 2006, 711 p.; Magyar–angol – Magyar jogi szakszótár, Bp., KJK–Kerszöv, 2005, 399 p.; dr. HAZAFI–dr. KOVÁCS–dr. NÉMETH–dr. SZÁSZ–dr. TAKÁCS–TÓTH: Négy nyelvű közigazgatási és európai uniós szótár, Bp., KJK–Kerszöv, 2003, 246 p.; mag. Franz HEIDINGER–Andrea HUBALEK–dr. BÁRDOS Péter–dr. BÁRDOS Rita: Angol–amerikai jogi nyelv: Angol–magyar, magyar–angol szakszótár, Bp., HVG–Orac, 1999; KISS Eszter–PILISKÓ Szilvia: Az Európai Unió intézményrendszere és jogi terminológiája angol nyelven: Institutions and the Legal System of the European Union in English, Bp., KJK–Kerszöv, 2003, 227 p.; MÓRA Imre: Angol–magyar jogi szótár, Bp., Adecom Kommunikációs Szolgáltató Rt., 1997 (Mentor szakszótárak), 327 p.; illetve BOKORNÉ Szegő Hanna–BÖSZÖRMÉNYI Jenő–KEMENSZKI Ágnes: Nemzetközi kapcsolatok alapszótár, Bp., Aula Kiadó, 2003; továbbá a magyar elektronikus adatbázisok mellett nemzetközi, illetve EU-s nyelvi adatbázisok is szabadon hozzáférhetőek (pl. IATE). Német nyelven lásd még: ARY Ildikó–MOLNÁR Lászlóné–JENŐFI György: Német–magyar, magyar–német közigazgatási szótár, Bp., Paginarum Kiadó, 2002, 370 p.

19 Dr. KOVÁCS Tímea: A bíróságok új elnevezései angol nyelven, <http://www.jogforum.hu/blog/5/57> (2013. 04. 11.)

20 POMOGÁTS Béla: A nyelvstratégiától a kulturális stratégiáig = Nyelvstratégia és nyelvművelés, szerk. HÓDI Éva, Ada, Szarvas Gábor Nyelvművelő Egyesület, 2011 (Szarvas Gábor Nyelvművelő Napok), 77.

21 Uo., 78.

22 LÖRINCZ Lajos: On the economic and political determinants of public administration = Politics and Public Administration in Hungary, Bp., 1985, 71–107; BÁNDI Gyula: The system of legal responsibility in environmental protection = Environmental control and policy, szerk. TAMÁS András, LODNER Dorottya, Pécs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 1988 (Discussion papers, Proceedings of the Hungarian – Polish Seminar on the Theoretical Problems of Environmental Control and Policy, Pécs, October 29–30., 1985) 111–122.; KILÉNYI Géza: Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 23–24. (1989), 513–518.; SZOBOSZLAI György–ARNOLD Éva–BÁRÁNY Ferenc–BÍRÓ Dávid–SELLEI Iván: Politics and public administration in Hungary, Bp., Akadémiai Kiadó, 1985, 485 p.

23 Anis KHOBANI: A study on the Local Government Councils, Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet, 1989 (Candidate Dissertation), 219 p.

24 Lásd pl.: Gérard MARCOU–VEREBÉLYI Imre (eds.): New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe, Brussels, IIAS, 1993

25 Denis J. GALLIGAN–Richard H. LANGAN–Constance S. NICANDROU (eds.): Administrative Justice in the New European Democracies: Case studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Bp., Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford – Colpi, 1998, 652 p.

26 FEKETE Balázs: A jogi átalakulás határai – egy jogcsalád születése 1989 után Közép-Kelet-Európában, Kontroll, 2004/1, 4–21.

27 Uo., 19.

(köz)politikai fejleményekre,²⁸ az államszervezet átalakulására, a nagy ellátórendszerek, valamint egyes közszolgáltatások jövőjére vonatkoztak,²⁹ illetve a Nyugat felé kinyíló gazdaságra vonatkozó új szabályok ismertetésével foglalkoztak;³⁰ nem egy esetben az új jogszabályoknak olykor teljes terjedelmű angol nyelvű fordításait is közzétette.³¹

Az ezen időszakban kiadott kötetek közül kiemelkednek a Takács Klára, illetve Horváth M. Tamás szerkesztésében megjelent kötetek, amelyek bár nem vállalják fel egy teljes – a közpolitikai környezetre, az intézményrendszerre, a divatózó szervezési elvekre vonatkozó adatokat egyként tartalmazó – áttekintés nyújtását, mégis, a Magyar Közigazgatási Intézet három egymást követő évben kiadott tanulmányköteteiben katalogizálni igyekeznek a főbb változásokat.³²

Jól megfigyelhető, hogy az 1989-es rendszerváltást követően a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozását közvetlenül megelőző,³³ illetve az azt követő időszakban nőtt meg ismét a magyar helyzetet – a főbb irányokat lehetőség szerint általánosítva is – bemutató³⁴ idegen nyelvű munkák száma, illetve az ezek iránti külföldi „kereslet”. 2004-et követően trendszerűen és érthető módon egyre több, a vizsgált körbe tartozó munka foglalkozik kisebb-nagyobb terjedelemben az uniós tagállamok kötelezettségeivel, az uniós jog végrehajtásával, illetve kikényszerítésével összefüggő általános kérdésekkel és az egyes szakigazgatási területekhez is kapcsolódó konkrét esetekkel (is) azokon a területeken, ahol ez fogalmilag lehetséges.³⁵

Számos területen – például a közbeszerzési jogban –, ahol érvényesül az uniós irányelvi szabályozottság, nem csupán a hazai jogalkalmazó, illetve kutató számára lényeges

egy Németországban, Spanyolországban vagy éppen Franciaországban felmerülő eset, hanem mindez fordítva is igaz.

A magyar közigazgatást angol nyelven, illetve egyéb idegen nyelven bemutató frissebb hazai munkák között is leginkább (ország)tanulmány terjedelmű és legalább részben összehasonlító jellegű munkákat találunk, legyen szó egy-egy terület,³⁶ igazgatási aspektus bemutatásáról³⁷ vagy éppen egy átfogó, ám csak a leglényegesebb alapadatokat rögzítő munkáról. Ezek között nagy számban találunk állami szervek által készí(tte)tett – bemutatkozó, tájékoztató jellegű – írásműveket is.³⁸

Az összehasonlítás gyakran nem csupán a hazai viszonyoknak a hasonló területeken külföldi színtereken létező intézményekkel és gyakorlatokkal való összevetésére korlátozódik, hanem kiemelt szerepet kap a hazai tételes jogi szabályozás és a tényleges gyakorlat közötti diszkrépanciák feltárása is.³⁹

Szerencsés módon olyan átfogó és terjedelmes munkákról is beszámolhatunk, amelyek adott – a szűkebb tudományterület által determinált – vizsgálati szempontok alapján a magyar közigazgatás valamennyi lényeges „alrendszerét” bemutatják.⁴⁰

28 Pl. NAVRACSCSICS Tibor: Public Sector Reform in Hungary (1990–1995) = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps. Ágh Attila and Ilonszki Gabriella (eds.), Bp., Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 280–307; illetve MÁTHÉ Gábor (ed.): Freedom of Information Towards Open Governments in the New Democracies, Bp., Államigazgatási Főiskola, 1992, 97 p.

29 Concept for Higher Education Development – Hungary. Budapest, Co-ordination Office for Higher Education, 1991, 81 p.

30 Pl. KILÉNYI Géza–LÁMM Vanda (eds.): New Tendencies in the Hungarian Economy, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990 (Studies on Hungarian State and Law 2.)

31 Pl. KILÉNYI Géza–LÁMM Vanda (eds.): Democratic Changes in Hungary: Basic Legislations on a Peaceful Transition from Bolshevism to Democracy, Budapest, Public Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences, 1990 (Studies on Hungarian State and Law 3.)

32 HORVÁTH M. Tamás (ed.): Public administration in Hungary: A collection of studies published by the Institute in 1993 in English and French language, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1994, 259 p.; illetve TAKÁCS Klára (ed.): Public administration in Hungary: Collection of studies published by the institute in 1992 in English and French language, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1992, 216 p.; valamint TAKÁCS Klára (ed.): The reform of Hungarian public administration. Collection of studies published by the Institute in 1991 in English and French language, Bp., Hungarian Institute of Public Administration, 1991, 226 p.

33 Lásd pl.: LŐRINCZ Lajos: European integration – Hungarian public administration, in Studies on Common European Administration, Bp., 2000, 321–336.; illetve JON FILE–Leo GOEDEGEBUURE (eds.): Real-Time Systems. Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia, Twente–Brno, Cheps–Vutium, 2003, 246 p.

34 LÁMM Vanda (ed.): Transformation in Hungarian Law, 1989–2006: Selected Studies. Bp., Akadémiai Kiadó, 2007, 230 p.; BOROS Anita: Europeanization of Administrative Law with a View to Hungary, The Romanian Review of European Governance Studies, 2010/4., 19–35.

35 Pl. FEHÉR István: Meeting EU standards in Eastern Europe: the case of the Hungarian agri-food sector, Food Control, 2002/2., 93–96.

36 Lásd pl. Richard LEYER: Finding the Right Path of Policing in Hungary = Handbook on Policing in Central Europe, New York, Springer Science – Business Media New York, 2013 (megjelenés alatt); SZABÓ Eszter: Contributions to the Hungarian legal aspects of the protection of cultural heritage, Juridical Current, 39 (2009)

37 Lásd pl. KOI Gyula–TORMA András–VARGA ZS. András: Public-Private Partnership in Hungary = Partenariats public-privé: rapports du XVIIIe congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé / Public-Private Partnership: Reports of the XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law, ed.: François Lichère, Brussels, Bruylant, 2011, 353–395.

38 Pl. CSAPODY Pál (ed.): Rules on the Auditing at the State Audit Office of Hungary, Budapest, State Audit Office, 2004, 90 p.; illetve Annual Report of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information – 1999, Budapest, Office of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, 2000, 138 p.; továbbá Innovation Policy of the Hungarian Government, Budapest, National Committee for Technological Development, 1993, 85 p.

39 HAJNAL György: Interactions between the Study and the Practice of Public Administration in Hungary, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 18 (2006), 49–67.

40 HAJNAL György–JENEI György: The Study of Public Management in Hungary: Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat, = The Study of Public management in Europe and the US, ed. Kickert, Walter, London, Routledge, 2008

A „divatosabb” „résztémák” közül feltétlenül ki kell emelnünk a regionalizmus,⁴¹ önkormányzatiság,⁴² nem központi államigazgatás,⁴³ területi egyenlőtlenség, területi tervezés témaköreit, amelyek mind a magyar nyelvű, mind pedig az idegen nyelven megjelent munkák között felülreprezentáltak.⁴⁴ Ugyanígy kiemelkedő számban jelentek meg a különféle közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket bemutató,⁴⁵ a magyar közigazgatás kontrollmechanizmusa-

it feltáró⁴⁶ vagy éppen a közigazgatás személyi állományával foglalkozó⁴⁷ angol nyelvű munkák is az elmúlt időszakban. Az egyes eljárásjogi kérdések is a kiemelten kezelt, tárgyalt témák között jelentek meg, leggyakrabban német nyelvű tanulmányokban.⁴⁸ Megnőtt a közbeszerzések témakörét feldolgozó munkák száma is,⁴⁹ ezek közül nem egy kiemelten foglalkozik a közbeszerzési-koncessziós szerződések magyarországi jogorvoslati gyakorlatával.⁵⁰

További tendencia – amely különösen a legutóbbi időben, a gazdasági válságok kialakulása nyomán figyelhető meg –, hogy a közpénzügyek,⁵¹ illetve a korrupció kérdéskörét is növekvő számú írás vizsgálja.⁵² Szintén „kurrens” téma a roma önzagazgatás,⁵³ a kisebb-

- 41 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Top down regionalism – EU adaptation and legitimacy in Hungary = Regionalization and Minority Policies in Central Europe: Case Studies from Poland, Slovakia, Hungary and Romania, ed. Lütgenau SA Innsbruck, Studien Verlag, 2011 (Foster Europe – International Studies; 1.), 113–127; ENYEDI György–PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Regional changes in the urban system and governance responses in Hungary – Urban Research and Practice 1. 2008/2., 149–163; továbbá PÁLNÉ KOVÁCS Ilona–HORVÁTH Gyula–Christos J. PARASKEVOPOULOS: Institutional „legacies” and the shaping of regional governance in Hungary, Regional and Federal Studies (14), 2004/3., 430–460; és ENYEDI György–TÓZSA István (eds.): The Region: Regional Development, Policy, Administration, E-government, Bp., Akadémiai Kiadó, 2004, 480 p.
- 42 Lásd pl.: VEREBÉLYI Imre: The main characteristics of the Hungarian system of local government = L'état et le droit d'est en ouest, Paris, Société de législation comparée, 2006, 537–547; PATYI András: The Autonomy of Local Governments and the New Constitution = Public Finances – Administrative Autonomies, szerk. HULKÓ Gábor, PATYI András, Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft., 2012, 549–561; illetve HORVÁTH M. Tamás: „Humpty Dumpty”: Problems of Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development (magyarul és angolul), Nemzetközi Közigazgatási Szemle/International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2007/2., 2–19. (magyar nyelvű címe: Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján); továbbá PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Local governance = Central and Eastern Europe Beyond Transition: Convergence and Divergence in Europe, Henderson K, Pettai V, Wenninger A (eds.), Strasbourg, European Science Foundation, 2012, 51–54; továbbá STEINER Erika–DARÁZS Ida: The Characteristics of the Hungarian Local Authority System and the Municipal Economic Management, Bp., ÖnkörPress Kiadó Kft., 2005, 54 p.; HOFFMAN István–VERES Enikő: Some thoughts on the collegial leadership of the local governments, Journal of Public Law and Policy, 2013/3., 157–177; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: The Basic Political and Structural Problems in the Working of Local Governments in Hungary, Pécs, Centre for Regional Studies, 1993 (Discussion Papers, 14.), 36 p., továbbá HORVÁTH M. Tamás: Le cas de la modernisation administrative dans les collectivités locales hongroises = Ou en est la gestion locales? Marcou, G. et H. WOLLMANN (eds.), Paris, CNRS Editions, 2008, 225–242.
- 43 BARTA Attila: New Trends in the Territorial Representation of Governments on the Recent Transformation of Hungarian Territorial State Administration, Juridical Current, 2012/1., 75–84.
- 44 KUTTÓR Dániel: Analysis of the territorial disparities in the Visegrad Four Countries – Measurement and visualisation of territorial processes at regional level in Central Europe, Prague, Regional Studies Association, 2008 (International Conference on “Regions: The Dilemmas of Integration and Competition”; 2008. május 27–29., Prága, Csehország)
- 45 HOFFMANN István: Some Thoughts on the System of Tasks of the Local Autonomies Related to the Organisation of Personal Social Care, Lex Localis – Journal of Local Self-Governments, 2012/10., 323–343.; BOROS Anita: The implementation of the Services directive in Hungary = The Implementation of the EU Services Directive. Transposition: Problems and Strategies, Ulrich Stelkens, Wolfgang Weiss, Micael Mirschberger (eds.), Springer Kiadó, 2012, 283–309; PAULOVICS Anita–SZABÓ Annamária Eszter: Hungarian Cultural Administration = Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIII, Miskolc University Press, 2005, 371–379.; SÁRKÖZY Tamás: Regulation in sport as a borderline case between state and law regulation and self-regulation, Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 2001/3–4., 159–180.

- 46 Lásd pl.: dr. ROZSNYAI F. Krisztina: Änderungen im System des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn, Die Öffentliche Verwaltung, Mai 2013, Heft 9 (Sonderdruck), 335–343; TAMÁS András: Control of Public Administration. = Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, szerk. IMRE Miklós, LAMM Vanda, MÁTHÉ Gábor, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem–Károli Gáspár Református Egyetem–MTA Jogtudományi Intézete, 2006; illetve VARGA ZS. András: Alternative Control Instruments over Administrative Procedures, Passau: Schenk Verlag GmbH, 64 p., továbbá PATYI András–GELLÉN Márton: Efficiency and Judicial Procedures – Friends or Foes? Analyzing the Relationship of Efficiency and Judicial Procedures in Theory and in Practice, NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, 2011/4., 67–85.; PATYI András: Protecting the Constitution (The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010), Passau: Schenk Verlag, 63 p.; HARMATHY Attila (ed.): International conference on institutional guarantees of the safeguarding of constitutionalism, Budapest, Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for Political Science, 1990 (Hosted and org. by Hungarian Academy of Sciences and Hungarian Ministry of Justice), Budapest 25–27. April, 1989, 270 p.
- 47 HORVÁTH István: Actual questions of public service labour law: Legislative recommendations in Hungary, Pécsi Munkajogi Közlemények, 2008/2., 7–27. p.; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Ethics in autonomous public service, Passau: Schenk Verlag, 52 p., továbbá GAJDUSCHEK György–HAJNAL György: Civil Service Training Assistance. Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, LGI Publications, Budapest, 2003, illetve GAJDUSCHEK György–HAJNAL György: Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. Budapest, Open Society Institute, Budapest, 2000 (Discussions Papers No. 16.), 33 p.
- 48 ROZSNYAI Krisztina: Europäisierung des ungarischen Verwaltungsrechts = Europäisierung des Rechts: Deutsch – Ungarisches Kolloquium Budapest, 2007, W. Heun – V. Lipp (hrsg.), Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2008, és FAZEKAS Marianna: Die Erneuerung des Verwaltungsrechts in Ungarn, H. Hill – R. Pitschas (hrsg.) = Europäisches Verwaltungsrechtsrecht, Berlin, Duncker & Humblot, 2004; BOROS Anita, Verwaltungsverfahren im Vergleich zwischen Deutschland und Ungarn – die wichtigsten Unterschiede im Bereich der Verwaltungsgrundsätze und des Grundverfahrens = Jahrbuch für Vergleichende Stats- und rechtswissenschaften – 2012, szerk.: Christin SCHUBEL, Peter-Christian MÜLLER GRAF, Oliver DIGGELMANN, Stephan KIRSTE, Ulrich HUFELD. Nomos Kiadó, 2012, 147–160.
- 49 Lásd pl. BOROS Anita–GAJDOS Róbert: Public Procurement in Hungary and the past fifteen years of the Public Procurement Council, Public Procurement Law Review, 2012/1., 30–50.
- 50 BARABÁS Gergely– NAGY Marianna: Le contentieux des contrats publics en Europe – Hongrie, Revue française de Droit Administratif, 2011/1., 47–53.
- 51 HULKÓ Gábor–PATYI András (eds.): Public Finances – Administrative Autonomies, Győr, Universitas Győr Kht., 2012, 817 p.; illetve PÉTERI Gábor: Charging Local Government Services in Hungary, Budapest, Institute of Local Public Finance, 2008 (Working Paper 01–2008), 23 p.; továbbá KOPÁNYI M.–D. WETZEL–S. Dahwr (eds.): Intergovernmental Finance in Hungary – a Decade of Experience 1990–2000, Washington, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2004, 629 p.
- 52 Lásd pl.: Corruption Risks in Hungary National Integrity System Country Study (Part One): Hungary 2007, Budapest, Transparency International kiadványa, 2007; illetve PÉTERI Gábor (ed.): Finding the Money: Public Accountability and Service Efficiency through Fiscal Transparency, Budapest, LGI. OSI, 2008, 235 p.
- 53 HORVÁTH Aladár: Gadjo Nation – Roma Nation? <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2655> (2012. 05. 02.)

ségi önkormányzatiság témaköre,⁵⁴ a romákkal kapcsolatos jogalkotás eredményeinek⁵⁵ és a magyar közigazgatás roma kisebbséggel szembeni diszkriminatív gyakorlatainak bemutatása,⁵⁶ illetve a közigazgatás társadalmi kapcsolatainak témája,⁵⁷ valamint a különböző konzultációs mechanizmusok témaköre.⁵⁸

A vizsgált időszakban mindvégig megfigyelhető, hogy a közigazgatás piaci szereplőkkel való együttműködésének lehetőségei, korlátai és fejlesztési irányai nem csupán a tudományos érdeklődés homlokterébe tartozó kérdések,⁵⁹ de az egyes – például befektetésösztönzéssel foglalkozó – hatóságok és egyéb szervezetek angol, illetve német nyelvű kiadványainak is tipikus és folyamatosan megújuló tárgyai.⁶⁰

A legújabb munkák közül érdemes kiemelni az E-government kérdéskörét, illetve az elektronikus felületek szabályozásának problematikáját valóban tudományos alapos-sággal elemző munkákat is.⁶¹

54 Andrew BURTON: Minority Self-governance: Minority Representation in Flux for the Hungarian Roma, *Ethnopolitics*, 2007/1., 67–88.; FORRAY R. Katalin: The Situation of the Roma/Gypsy Community in Central and Eastern Europe, Budapest, CEU, 2006 (Master Thesis)

55 Dr. DONCSEV Toso, President of the Office for National and Ethnic Minorities (ed.): Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary, Published by: dr. Rudolf Joó, Deputy state secretary at the Ministry of Foreign Affairs. Budapest, 2000

56 KERTESI Gábor–KÉZDI Gábor: School segregation, school choice and educational policies in 100 Hungarian towns, Budapest Working Papers on the Labour Market BWP – 2013/12. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1312.pdf> (2013. 07. 11.); European Anti-Discrimination Law Review December/2010, Hungary 60–62.; illetve KERTESI Gábor–KÉZDI Gábor: The Roma/non-Roma Test Score: Gap in Hungary = Budapest Working Papers on the Labour Market (BWP) 2010/10., Budapest, Institute of Economics – Hungarian Academy of Sciences – Department of Human Resources, Corvinus University of Budapest, 2010; továbbá KÉZDI Gábor–SURÁNYI Éva: Sampling and Methodology in the Evaluation of the National Education Integration Program, and the Conclusions of the Evaluation. Mintavétel és elemzési módszerek az oktatási integrációs program hatásvizsgálatában, és a hatásvizsgálatból levonható következtetések = Budapest Working Papers On The Labour Market / Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2010/2., Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, 2010; TAMÁS Pál (ed.), Final report: 6. Hungary. Inclusion and education in European countries, Intmeas Report for contract – 2007–2094/001 TRA–TRSP0. DOCA Bureaus, Lepelstraat, 2009

57 JENEI Ágnes (ed.): Communication with the Public from the Local Government Perspective, Budapest, Corvinus University of Budapest, 2012, 251 p.

58 HÉTHY Lajos: Negotiated Social Peace: An Attempt to Reach a Social and Economic Agreement in Hungary = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps, ÁGH Attila and ILONSZKI Gabriella (eds.), Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 147–157; illetve LADÓ Mária: Continuity and Changes in Tripartism in Hungary = Parliaments and Organized Interests: The Second Steps, ÁGH Attila and ILONSZKI Gabriella (eds.), Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies, 1996, 158–171.

59 Ehhez lásd pl. CZEGLÉDI János: Public administration rated fit for private investment, Budapest, Tekintet, 2005, 128 p.

60 Lásd pl. a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) éves rendszerességgel megjelentetett Investing Guide Hungary és Doing Business in Hungary című kiadványait.

61 BORDÁS Mária: Application of Cloud Computing in the Public Sector in Hungary, *Journal of US–China Public Administration*, May 2012, Vol. 9., Issue 5., 534–551; továbbá BUDAI B. Balázs–TÓZSA István: The Current Breakthrough Points in Public Administration, Budapest, Corvinus University of Budapest, 2012, 368 p. (Lásd még korábbi – hasonló tárgykörben született munkájukat is: TÓZSA István–BUDAI Balázs Benjámin: M-government – T-government: Latest technological trends in public administration, Budapest, M-Government Study Group, 2006, 138 p.; valamint KLEIN Tamás: Regelung der elektronischen Presse in Ungarn, Budapest, ELTE ÁJK, 2012, 88 p.

Érthető módon nagy számban találunk munkákat olyan tárgykörökben, amelyekben a nemzetközi vonatkozások, illetve elemek – az EU-s vonatkozásokon túl is – dominánsak: klasszikusan ilyenek a vámigazgatás, határrendészet, a menekültügyi igazgatás vagy éppen a tágabban vett környezetjog és a környezetvédelem igazgatási összefüggései.⁶²

Rendkívül értékesek azok a munkák, amelyek az egyes „társtudományok” nézőpontjait és módszereit alkalmazva vizsgálják a közigazgatás egészét vagy valamely aspektusát. Különösen bő szakirodalma van a politikatudományi⁶³ és szociológiai összefüggések feltárásának.⁶⁴

Önálló „műfajt” képviselnek azok a jog, a politikatudomány, a szociológia és a köznap publicisztika határán mozgó írások, amelyek leginkább a 2010 utáni időszakban jelentek meg nagyobb számban, és közös jellemzőjük a többé-kevésbé következetes „alkotmányjogias”, illetve „alapjogias” alapállás. Ezen rendszerint tudományos igénnyel készülő művek gyakran tesznek komplex alapállású vizsgálataik tárgyává olyan intézményeket és jelenségeket, mint a kormány, a közigazgatás alkotmányossága, a közigazgatás átpolitizáltsága stb.⁶⁵

Lassan ugyan, de nő azoknak a munkáknak a száma is, amelyek egyes alapjogok közigazgatási vonatkozásait is görcső alá veszik, részletesen elemzik.⁶⁶

Külön kategóriába sorolhatóak azok a nyomtatott munkák, amelyek kétnyelvű (gyakrabban angol–magyar, ritkábban német–magyar) formában jelennek meg. Ezek között – túl az uniós, illetve (egyéb) kormányközi szervek által támogatott kiadványokon – nagy számban találunk nem kormányközi nemzetközi entitások (tipikusan jogvédő hálózatok), illetve kizárólag adott államban bejegyzett és működő civil/nonprofit szervezetek által ki-

62 BEZDÁN Anikó Judit: The Conceptual Definition of Hunters' Societies, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2011/10, http://epa.oszk.hu/01000/01040/00010/pdf/agra_es_kornyeztjog_EPA01040_2011_10.pdf (2013. 01. 03.); JULESZ Máté: Civil Society and Environmental Protection, *JURA* 2012/2., 71–79.; BÁNDI Gyula: The Definition of Waste from a Legal Point of View, *Periodica Polytechnica-Social and Management Sciences*, 2005/2., 169–180.; PAULOVIČS Anita: Problematical aspects of legal regulations concerning animal protection, Miskolc, Bóbor Kiadó, 2003, 200 p.; Approval and Implementation of International Conventions on Environmental Protection and Nature Conservation in Hungary, Budapest, Hungarian Ministry for Environment and Regional Policy, 1996, 140 p.; BÁNDI Gyula: Environmental law and management system in Hungary: overview, perspectives and problems, Budapest, EMLA, 1993; KILÉNYI Géza: Environmental policy in Hungary: Environmental legislation = State of the Hungarian environment, Hinrichsen, Don, ENYEDI György (eds.), Budapest, Statistical Publishing House, 1990, 35–45.

63 Lásd pl. a közigazgatásra vonatkozó részeket a következő munkákban: KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–Török Gábor: The Hungarian Political System, Budapest, Hungarian Center for Democracy Studies, 2009 (Hungarian Democracy Series), 304 p.; illetve LENGYEL György–ROSTOVÁNYI Zsolt: The Small Transformation: Society, Economy and Politics in Hungary and the New European Architecture, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2001, 672 p.

64 A különböző társadalomtudományok vizsgálati módszereinek és eredményeinek felhasználását lásd pl. GOMBÁR Csaba et al. (eds.): Question Marks: The Hungarian Government, 1994–1995, Budapest, Korridor Centre for Political Research, 1995, 373 p.

65 Legújabbán lásd pl.: BÁNKUTI Miklós–HALMAI Gábor–Kim Lane SCHEPPELE: From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution = Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law, TÓTH Gábor Attila (ed.), Budapest, CEU Press, 2012, 570 p.; vagy Jan WERNERMÜLLER: The Hungarian Tragedy, Dissent, Spring, 2011, Vol. 58., Issue 2., 5–10.

66 Lásd pl.: SZABÓ Máté: Human Rights and Civil Society in Hungary (1988–2008), Budapest, OBH, 2009; illetve PAP A. L.: "Human Rights and Ethnic Data Collection in Hungary." *Human Rights Review*, 2008/9., 109–122.

adott munkákat,⁶⁷ illetve magyarországi hatóságok – gyakran éves jelentések formáját öltő – kiadványaként napvilágot látó írásokat.⁶⁸

A kétnyelvű munkák között fellelhetőek az adott szakigazgatási terület szabályait (hatósági fórumrendszerét, főbb anyagi jogi és eljárásjogi szabályait) bemutató kiadványok is,⁶⁹ illetve azon munkák is, amelyek nem egy kötetben tartalmazzák a magyar és angol változatot, hanem külön kötetben.⁷⁰ A kétnyelvű kiadványok között találunk olyan folyóiratokat is, amelyek az adott terület nemzetközi vérkeringésébe való bekapcsolódás céljából a magyar szöveg mellett angol fordításban is közlik a teljes írást.⁷¹

A kétnyelvűség egy sajátos aspektusa az az egyre általánosabb gyakorlat, amely az egyébként magyar nyelvű folyóiratok cikkeinek, tanulmányainak összefoglalóit is közzéteszi (az adott szöveg elé, mögé, illetve a kiadvány végére téve azokat).⁷²

Ugyanakkor léteznek olyan területek is, amelyek tekintetében az angol nyelven hozzáférhető szakirodalom csekélyebb (ilyen pl. a központi közigazgatás témaköre⁷³ vagy az ún. közigazgatási büntetőjog⁷⁴) vagy szinte teljes mértékben hiányzik (pl. ilyen a közigazgatás javaslattevő, koordinatív, véleményező szerveinek konzultatív funkciókon túlmutató, adott esetben rendszerező bemutatása).

Általánosságban is kijelenthető, hogy a szerzők érdeklődése döntően a jelen viszonyainak feltérképezésére, a frissebb fejlemények kommentálására irányul; közigazgatás-történeti munkák csupán elenyésző számban jelentek meg a vizsgált időszakban.⁷⁵

A kifejezetten a magyar közigazgatás-tudományra, annak mai jellegzetességeire, külső meghatározottságaira⁷⁶ és főbb irányaira vonatkozó munkák is meglepően csekély számban jelennek meg.⁷⁷ Jogelméleti, illetve nagyobb terjedelmű közigazgatás-elméleti munkákkal sem igen találkozunk a vizsgált körben.⁷⁸ A közigazgatási szervezetelmélet is csak olyan munkákban jelenik meg, amelyek nem kizárólag az állami (igazgatási) szervek vizsgálatát végzik el.⁷⁹

A nem csupán egy igazgatási területhez köthető főbb nemzetközi trendeket, illetve azok magyarországi megjelenési formáit elemző angol nyelvű munkák is viszonylag szűkösen állnak rendelkezésre.⁸⁰ Kiemelendő továbbá, hogy a kifejezetten a graduális oktatásban, illetve a doktori képzésben használatos, a közigazgatás(oka)t bemutató könyvek között is csak elvétve találunk idegen nyelvűt.⁸¹

2.3. Nemzetközi együttműködések keretében megvalósult munkák

A magyar közigazgatást bemutató – nem magyar szerzők által írt, illetve magyar szerzőket is bevonó – munkák között az „országjelentés” jellegű írások dominálnak: tipikusnak tekinthetők az egy vagy több aspektusból több-kevesebb államot összehasonlító, jellemzően nemzetközi szervezetek által finanszírozott, 5–50 oldal terjedelmű munkák.⁸²

Számos olyan kötet is napvilágot lát, amely kifejezetten a regionalizmus kérdéskörén is túlmutató nemzetközi közigazgatási együttműködésekét kívánja bemutatni, illetve fejleszteni.

67 A vasfüggöny léte és vége – Bau Und Fall Des Eisernen Vorhangs: 20 éves a határnyitás – 20 Jahre Grenzöffnung, Budapest, Hans Seidel Stiftung, 2010, 60 p.

68 Lásd pl. PICHLER Ferenc (ed.): Bankruptcy, liquidation and privatization, Budapest, State Property Agency, 1994, 126 p.

69 FISCHL Géza–PANDULA András: Akadálymentes építészet – Accessible Design, Budapest, Labor5, 2002, 102 p.

70 BÓDI Ferenc–FÁBIÁN Gergely (eds.): Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon, illetve BÓDI Ferenc–FÁBIÁN Gergely: Local Organization of Social Services in Hungary, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2008

71 Számos közigazgatási tárgyú írást találunk pl. az Agrár- és Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law. A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület Tudományos Közleményei/CEDR Hungarian Association of Agricultural Law című, kétnyelvű elektronikus folyóiratban, amely immár 12 számot élt meg; http://epa.oszk.hu/01000/01040/00012/pdf/agrar_es_kornyeztjog_EPA01040_2012_12.pdf

72 Lásd pl. Cikkek angol nyelvű összefoglalói, Vezetéstudomány / Management Review. Mar 2011, Vol. 42., Issue 3., 59–60.

73 Lásd pl. HAJNAL György: Agencies in Hungary: Uses and misuses of a concept = Governance of public sector organizations: Autonomy, control and performance, Laegreid, Per and Koen Verhoest (eds.), Houndmills/New York, Palgrave Macmillan, 2010; illetve MÜLLER György: Evolution Of The Government System After The Political Change In Hungary (1990–2009), Curentul Juridic 2010/1., 31–39.; http://revcurentjur.ro/arhiva/attachments_201001/recjurid101_3F.pdf; továbbá SZENTE Zoltán: Intersection of Politics and Public Administration: Recruitment of Ministers and State Secretaries in Hungary, 1990–1998, Századvég, 1999 Summer, Volume 13., 3–51.

74 MÁTHÉ Gábor–Kis Norbert (eds.): European Administrative Penal Law, Budapest, 2004, 184 p.

75 Lásd pl. JULESZ Máté: A short history of public health law in Hungary, De Iurisprudencia et iure publico: Jog- és politikatudományi folyóirat, 2010/2., 19–22; illetve HORVÁTH Pál: Öffentliche Verwaltung des Ungarischen Volksdemokratischen Staates, 1944–1945 (Public administration in the Hungarian popular democratic state, 1944–45), Budapest, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica. Feb 1988, Vol. 30., 119–122.

76 KOI Gyula: Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality = Cofola 2012: The Conference Proceedings, ed. Eva Zatecka, Brno, Masaryk University Faculty of Law, 2012 (Compact Disc), 425–434.

77 Lásd pl.: HAJNAL György–PÁL Gábor: Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance, Budapest, MTA TK (Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences), Working Papers in Political Science 2013/3., 3.; http://www.mtapti.hu/uploaded_files/8519_2013_03_hajnal_pal.pdf (2013. 06. 09.); JAKAB András: Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Ungarn = Ius Publicum Europaeum IV., Armin von BOGDANDY, Sabino CASSESE, Peter M. HUBER (eds.), Heidelberg, CF Müller, 2011, 365–396.

78 A kevés kivétel között említhető pl.: HORVÁTH M. Tamás (ed.): Decentralization and Reform, Budapest, LGI, 2000, 424 p.

79 Lásd pl. BALATON Károly: Organizational strategies and structures following the system turnaround, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007, 179 p.

80 HOÓS János: Global Governance, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006, 321 p.

81 Pl.: Dr. PAULOVICS Anita (ed.): The preservation of natural and architectural environment in an international aspect, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006 (egyetemi jegyzet); illetve dr. VADÁL Ildikó: Das System der Verwaltungsorganisation, Pécs, PTE BTK, 1999 (egyetemi jegyzet a PhD-hallgatók számára)

82 Towards Better Measurement of Government, Working Paper Edition 1, GOV/PGC (2006) 10, Paris, OECD, 2006; illetve Republic of Hungary – Public Administration: Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2004, 18 p.; továbbá Chester NEWLAND–JENEI György–SUCHORZEWSKI: Transition in the Czech Republic, Hungary and Poland: autonomy and community among nation states = The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States, Walter J. M. KICKERT–Richard J. STILLMAN II. (eds.): Aldershot, Edward Elgar, 1999 (A kötet a Central and Eastern European Countries V. részének egyetlen tanulmánya.)

Nem egy munka a közigazgatási képzés és továbbképzés témakörében fogalmaz meg adatolt tényeket, illetve tanulságokat és az együttműködés lehetőségeit felvázoló jövőképet.⁸³

A tudományosság fogalmának szükségképpen eleme a nemzetköziség (nemzetközi aspektus léte), amelynek legeklektásabb jele a tudománnyal foglalkozók, az akadémiai intézetek, a tudományos iskolák, illetve egyetemek vagy éppen a nemzetközi térben működő egyéb szervezetek (pl. alapítványok) hangsúlyos magyar közreműködés mellett zajló együttműködésében megvalósuló munka.⁸⁴ A közelmúlt egyik ilyen gyümölcse a horvát-magyar együttműködésben megjelent munka, amely önálló kormányzati, közigazgatási fejezetet is tartalmaz, méghozzá oly módon, hogy az egyes tanulmányokat – például a helyi önkormányzatiság horvátországi és magyarországi intézményeinek bemutatását – magyar és horvát szerzők közösen írták.⁸⁵

Önálló „szegmenst” jelentenek a vizsgált körben azok a (konferencia)kiadványok, amelyek Magyarországon tartott, néhány esetben kifejezetten nagyszabású rendezvények, nemzetközi konferenciák utókiadványaként jelennek meg, számtalan módon erősítve a hazai tudományosságot.⁸⁶

Előremutató, az angol nyelvű közigazgatási irodalom vérkeringésébe való bekapcsolódásra tudatosan törekvő kísérlet volt a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó gondozásában megjelent kétnyelvű közép-kelet-európai közigazgatási folyóirat, a Nemzetközi Közlöny (International Journal of Public – Administration in Central and Eastern Europe), amely 2010–2011-ben néhány számot ért meg csupán.

A nemzetközi vonatkozások között kell emlitenünk az OECD, illetve a WB által készített country profile-okat, amennyiben számos átfogóbb, tematikus áttekintésben nagy szerepet kap Magyarország. Ugyanitt lényegesek a jobbára kvantifikált, a kormányzatot bemutató, összehasonlítást is lehetővé tévő adatgyűjtések és adatbázisok. Különösen az OECD Government at a glance sorozatát, a WB Good government indikátorait, illetve az utóbbi időszak legnagyobb adatgyűjtését, a CoQ-t említhetjük.

83 Tony VERHEIJEN–Juraj NEMEC: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava, NISP Acee, 2000, 345 p.

84 Lásd pl. Lician CHIRIAC–SZABO Zsuzsanna (eds.): Proceedings of the Conference on Economics, Law and Management, *Târgu Mureș*, Petru Maior University, 2007 (Volume 1, Law and Administrative Sciences); illetve Max Barlow–LENGYEL Imre–Richard WELCH: Local development and public administration in transition, Szeged, József Attila University, 1998, 226 p.; Rüdiger PINTAR (ed.): Reforms of Public Services: Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb Office, 2003, 100 p.

85 DRINÓCZI Tímea–Mirela ŽUPAN–ERCSEY Zsombor–Mario VINKOVIĆ (eds.): Contemporary Legal Challenges: EU–Hungary–Croatia, Pécs–Osijek, Sunicop, 2012, 792 p.

86 Lásd pl. JENEI György: Challenges of public management reforms: Theoretical perspectives and recommendations, Budapest, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, 2004 (selected papers from [IRSPM VIII] the eighth International Research Symposium on Public Management, 31 March – 2 April 2004), 423 p.; illetve JENEI György–HÓGYE Mihály (eds.): New trends in public administration and public law, Brussels–Budapest, European Group of Public Administration (Brussels) – Budapest University of Economic Sciences, 1997 (EGPA yearbook: Annual Conference, Budapest, 1996), 449 p.

2.4. A szerzők – akik hivatkoznak és akikre hivatkoznak

Rendkívüli értéket képviselnek azok a munkák, amelyek a magyar jogrendszerrel, közpolitikával vagy kifejezetten a közigazgatással foglalkozó, de a magyar viszonyokat és a magyar szakirodalmat jól ismerő külhoni szerzők tollából származnak,⁸⁷ különösen, ha ezek monografikus igényűek.⁸⁸

Ugyanígy, a magyar jogi (társadalomtudományi) folyóiratokban jeles külhoni szerzők tollából született írások is a termékenyítő, sűrűbben hivatkozott munkák közé tartoznak, akkor is, ha angolul,⁸⁹ s akkor is, ha magyar nyelven látnak napvilágot.⁹⁰

Egyébként is jól megfigyelhető, hogy vannak olyan – jellemzően Nyugat-Európában, ritkábban az Egyesült Államokban keletkezett – tipikusan összefoglaló jellegű művek, amelyekre folyamatosan hivatkozásnak a hazai szakirodalomban is, és jelentős mértékben meghatározzák a „szakmai irányválasztásokat” és álláspontokat.⁹¹ A magyar közigazgatást – leg-

87 Lásd pl.: Herbert KÜPPER: Hungarian Administrative Law 1985–2005: The Organization of the Administration. = The Transformation of Hungarian Legal Order 1985–2005: Transition to Rule of Law and Accession to the European Union, JAKAB András–TAKÁCS Péter–Allan F. TATHAM (eds.): Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007, 109–122.

88 Judy P. JENSEN: Whose Rules? Szombathely–Köszeg, TETI, 2008 (ISES-füzetek); továbbá Chris PICKVANCE: Local Environmental Regulation in Post-Socialism: A Hungarian Case Study, Hampshire, Ashgate, 2003, 185 p.; illetve Catherine DUPRÉ: Importing the Law in Post-Communist Transitions: The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity, Portland, Hart Publishing, 2003, 217 p.

89 Dr. Thomas PERROUD: Local governments and the provision of public services in France and the United Kingdom, Új Magyar Közigazgatás, 2013/1., 33–41.

90 Utóbbira példa Rinaldo LOCATELLI A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon című írása (Magyar Közigazgatás, 2000/9.), 513–516.

91 David LEVI-FAUR (ed.): Oxford Handbook of Governance, Oxford, Oxford University Press, 2012; Jürgen SCHWARZE (ed.): Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Baden Baden, Verlag Nomos, 2005 (2. Ausgabe); Public Administration after “New Public Management”, OECD, 7 June 2010, 114 p.; J. A. CHANDLER (ed.): Comparative Public Administration, London–New York, Routledge, 2000 (1st edition); Paul CRAIG: EU Administrative Law, New York, Academy of European Law/European University Institute – Oxford University Press, 2006; Mark BEVIR: Key Concepts of Governance, London, SAGE, 2009; Michel FROMONT: Droit administratif des États européens, Paris, Presses Universitaires de France, 2006; W. Oscar GABRIEL–Sabine KNOPP (eds.): Die EU Staaten im Vergleich (Strukturen, Prozesse, Politikinhalt), Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2008 (3. Auflage); Christoph DEMMKE–Timo Moilanen: Civil Services in the EU 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Services, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010; Didier BLANC: Guide du droit de l’Union Européenne, Paris, Ellipses, 2008; Christoph DEMMKE: European Civil Services between Tradition and Reform, Maastricht, EIPA, 2004; A. W. BRADLEY–K. D. EWING: Constitutional and Administrative Law, Edinburgh, Pearson Education Limited, 2003; James L. PERRY (ed.): Handbook of Public Administration, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1996; Wolfgang DRESCHLER: The Reemergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, Haldus-kultuur 2005/6; David OSBORNE–Ted GAEBLER: Reinventing Government, New York, Penguin, 1993; Christopher POLLIT–Gert BOUCKAERT: Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford, Oxford University Press, 2000; Louis DUBOIS–Claude BLUMANN: Droit matériel de l’Union européenne, Paris, Moutchrestien, 2012, 805 p.; Jürgen SCHWARZE (ed.): L’état actuel et les perspectives du droit administratif européen: Analyses de droit comparé, Bruxelles, Bruylant, 2010, 364 p.; Jacqueline Dutheil DE LA ROCHÈRE (ed.): L’exécution du droit de l’Union: entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruxelles, Bruylant, 2009, 298 p.; E. C. PAGE–B. JENKINS: Policy Bureaucracy: Government with a Cost of Thousands, Oxford, Oxford University Press, 2005; J. M. SHAFRITZ–N. M. RICCUCCI–D. H. ROSENBLUM–A. C. HYDE: Personnel Management in Government, New York, Marcel Dekker, 1992

alábbis a közigazgatás-tudományt – érdemben befolyásolni képes (kimutatható hatással bíró) munkák közül több magyar fordításban is hozzáférhető,⁹² illetve ezekkel a hazai folyóiratok magyar nyelvű könyvismertetései is nagy terjedelemben foglalkoznak.⁹³

A magyar szerzők által leggyakrabban használt, hivatkozott – és ritkábban szerzőként is „megcélzott” – idegen nyelvű tudományos folyóiratok között kell említünk a német *Verwaltungsrundschau*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* (ZG), illetve *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* (ZNR), továbbá a francia *Revue française de Droit Administratif* és *La Revue Administrative*, a szlovéniai *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, az amerikai *Administrative Law Review* és *Administrative Science Quarterly*, illetve *Public Organization Review*, a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatási Intézet (IIAS/IISA) által angol és francia nyelven kiadott *International Review of Administrative Sciences/Revue internationale des Sciences Administratives*, valamint a *Public Administration*, az *Administration & Society*, a *Zeitschrift für Osteuropa* és a *Transylvanian Review of Administrative Sciences* című folyóiratokat. Kijelenthető továbbá, hogy a külföldi, illetve idegen nyelvű szakirodalomban való tájékozódás valódi „elsődleges” forrásává a különböző elektronikus folyóirat adatbázisok és online könyvtárak (EBSCO, HeinOnline, Westlaw, BeckOnline, Questia⁹⁴) váltak.

A hazai jogi folyóiratokban megjelenő, közigazgatási tárgyú és idegen nyelvű munkák aránya és előfordulása igen vegyes képet mutat. Bár egyre több, a szélesebben vett társadalomtudományokkal foglalkozó folyóirat jelentet meg – vagy a többi tanulmánnyal egy sorban, vagy önálló rovatban – idegen nyelvű munkákat, s kizárólag angol nyelven megjelenő jogi folyóirat (*Acta Iuridica Hungarica*),⁹⁵ illetve közigazgatási tárgyú írásokat is jelentős számban közlő angol nyelvű társadalomtudományi folyóirat is létezik,⁹⁶ mégis azt tapasztalhatjuk, hogy a szűkebben vett közigazgatási jogtudomány körébe sorolható, nem különösebben jelentős számú munkák szerzői között igen nagy a PhD-hallgatók, illetve frissen doktori fokozatot szerzettek aránya.

Meg kell említenünk azonban azt a tényt is, hogy a doktori dolgozatok (PhD-értekezések) között az elmúlt két évtizedben a közigazgatási jog területén nemigen találunk idegen nyelven (angolul, franciául vagy németül írott) műveket.

92 Lásd pl.: D. OSBORNE–T. GEABLER: *Új utak a közigazgatásban*, Budapest, Kossuth Kiadó, 1994; Alberto J. Gil IBANEZ: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000; illetve C. Northcote PARKINSON: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája*, Budapest, Minerva, 1990; Joseph E. STIGLITZ: *A globalizáció visszasságai*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2003; illetve *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út* (szerk.: LŐRINCZ Lajos; fordította: KINCSES László, KOI Gyula, LINDER Viktória), Budapest, MTA Jogtudományi Intézete, 2009. Eredetileg: *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OECD, 2005; továbbá G. SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség: A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003

93 Lásd pl.: KOI Gyula: *Közigazgatás-egyszerűsítés: ábránd vagy valóság?* (*Simplification administrative: leurre ou réalité?* Arsène Declerc szerk.) Könyvismertetés. *Nemzetközi Szemle*, 2007/2., 106–112.

94 <http://www.questia.com/> (2013. 05. 02.)

95 A folyóirat a magyarországi jogtudomány eredményeinek közlésén, illetve a magyar törvényhozás és jogi irodalom bemutatásán túl az egész közép- és kelet-európai jogtudomány áttekintése céljából az utóbbi időben külföldi szerzők munkáit is publikálja.

96 *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, *Journal of the Corvinus University of Budapest*.

Szűkebb témánk vizsgálata során lényeges szempont lehet az is, hogy a nemzetközi tudományos közéletben mely magyar szerzők elfogadottsága (idézettsége) tekinthető kiemelkedőnek,⁹⁷ amennyiben kutatói kvalitásaik, az általuk vizsgált témakörök jellege és egyes nemzetközi projektekben betöltött szerepük jelentős mértékben meghatározhatja a magyar közigazgatás-tudomány külső jellegzetességeit, ha úgy tetszik, megítélését is.

3. Összefoglaló megállapítások

Általánosságban is kijelenthető, hogy a vizsgált körben a többszerzős művek, illetve a tanulmánykötetek dominálnak: egyszerűs monográfia igen kevés akad.

Megfigyelhető, hogy a többszerzős angol nyelvű kötetek, illetve tanulmánykötetek esetében a nyelvi egységesség, az egyes szerzők közelítően azonos fogalomhasználata gyakran hiányzik, illetve nem következetesen érvényesül: feltétlenül szükségesnek mutatkozik – a Bevezetésben említett köteten túl – egy valóban jól használható (és ténylegesen használt) magyar–angol közjogi/közigazgatási jogi/közigazgatási szótár elkészítése is.

Kiemelendő, hogy a magyar közigazgatás intézményeinek idegen nyelvű, tudományos leírás kísérleteiben a nyelvhasználatot valamilyen mértékben meghatározzák azon kiadványok „nyelvi választásai” is, amelyek a nagyobb nemzetközi szervezetek Magyarországot érintő jelentéseit tartalmazzák, valamint azon hazai szervezetek is, amelyek rendszerint éves jelentéseket tesznek közzé (ombudsman[ok], Állami Számvevőszék stb.) angolul, vagy egyébként a magyar közigazgatás szervezetrendszerét (hatósági fórumrendszerét), az adózás főbb szabályait mutatják be kereskedelem-, illetve befektetésösztönző céllal (HITA – korábban ITD Hungary – stb.).

Általános tapasztalatként rögzíthető továbbá, hogy a magyar közigazgatást nem magyar nyelven bemutató munkák között, illetve az egyes munkákon belül felülreprezentáltak a szervezeti jogot előtérbe helyező, valamint a tételes jogot „önmagában” ismertető, magyarázó írások, illetve részek. Ehhez képest a „külföld” elvárásai között érzékelhetően inkább a joggyakorlat bemutatása, illetve a jogi szabályozástól legalább részben független jelenségek bemutatása szerepel hangsúlyosabb elemként, amennyiben enélkül egy-egy jogintézmény jórészt „hozzáférhetetlen” marad. A jelen tanulmányban felsorolt munkák összességükben a legtagabban értelmezett magyar közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos egyes kritikák alátámasztására is alkalmasak,⁹⁸ amennyiben például a jogias-leíró szemlélet (alapállás) még a nem jogász szerzők esetében is tetten érhető.

A munka megállapításai számos ponton közvetlenül, illetve közvetve is a hazai közigazgatási jogi dogmatika fejlesztésének szükségességére hívják fel a figyelmet, arra tudniillik, hogy a koherens, belső összefüggéseiben világos és átlátható közigazgatá-

97 Bár e kérdés eldöntéséhez a „nyers” citációs adat – a nemzetközi hivatkozások pusztája száma – önmagában csak viszonylagos értékű kiindulópontot jelent, néhány szerző esetében kétségtelen, hogy a folyamatos és szerteágazó nemzetközi jelenlét „jól dokumentált”. Ilyen szerzőnek tekinthető pl. VEREBÉLYI Imre, HORVÁTH M. Tamás, HAJNAL György, PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, illetve JENEI György.

98 GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről*, *Politikatudományi Szemle*, 2012/4., 29–49.

A FÖDERALIZMUS FOGALMÁNAK EURÓPAI KONTEXTUSBAN VALÓ ÉRTELMEZHETŐSÉGÉRŐL ÉS NÉHÁNY EZZEL KAPCSOLATOS INTÉZMÉNYI KÉRDÉSRŐL

E tanulmány az európai gazdasági és politikai föderalizmus témáját és annak európai értelmezhetőségét kívánja áttekinteni. A föderalizmus politikai, gazdasági és fiskális elemeinek ismeretése és az USA történeti példájára való rövid kitekintés után megvizsgálja az euróválságnak az európai föderalizálódásban játszott szerepét, továbbá az általa elindított legfontosabb intézményi változásokat.

• • • • •

BEVEZETÉS

Egyre inkább elfogadott az a tény, hogy a valutaövezet helyreállításához magas szintű fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést, akár közös uniós pénzügyminiszeri pozíció kialakítását, masszívabb közösségi költségvetést és valódi eurózóna-szintű bankfelügyeletet igényelhet. Egyes intézmények (közös felügyelet) létrehozása már el is indult. Mindazonáltal a szorosabb integrációra középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó. Reális azzal a scenárióval számolni, hogy amennyiben az integráció nem hígul fel vagy nem rendeződik vissza egy esetleges kaotikussá vagy kezelhetetlenné váló euróválság miatt, akkor az unió egy többsebességes modell irányába mozdulhat majd el. Ez a jelenség már szintén kézzelfoghatóvá vált Nagy-Britannia egyre markánsabb elhatárolódásával. A többsebességes integráció legbelső csoportjába várhatóan csak a szorosabb integráció – egy speciális, csak az EU-ra jellemző dinamikájú föderalizmus – irányába elmozdulni hajlandó tagállamok kerülnének. A fenti szempontok adják a föderalizmus elméleti és empirikus vizsgálatának, valamint európai kontextusba helyezésének aktualitását.¹

si (jogi) fogalomhasználat mintegy előfeltétele a nemzetközi tudomány vérkeringésébe való fokozottabb bekapcsolódásnak. Enélkül ugyanis az idegen nyelvű, döntően angol terminológia megismerése nemhogy szakmai előnyöket nem kínál, de egyenesen diszfunkciókhoz vezethet. Vígvári András már 2002-ben a következőket írta: „[...] Az állami szervek ellenőrzési tevékenységét a jelenlegi időszakban terminológiai zűrzavar jellemzi, amit csak fokoz az angolszász kifejezések elburjánzása.”⁹⁹

Az utóbbi évek tendenciája, hogy a magyar szerzők által a magyar államszervezetről, illetve egyes jogintézményekről írott munkákat külföldi kiadók is nagyobb számban gondozzák.¹⁰⁰ Ez a folyamat feltehetőleg erősödni fog.

Az EBSCO- stb. rendszerekben való előfordulás csekély mértékű. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a jelen tanulmányban felsorolt hazai munkáknak csupán mintegy 20-30 százalékhöz lehet elektronikus adatbázisokban, illetve a világhálón hozzáférni (néhány esetben nem azonos címmel, illetve későbbi kiadásban vagy csak egyes elemeiben, tanulmányok, fejezetek révén).

Kíváncsi irányként jelölhető meg a nemzetközi együttműködések további erősítése, ideértve az ezeknek a keretében megvalósuló kutatások eredményeit, a különböző országokból kikerülő szerzők által közösen írott munkák növekvő számát is.

⁹⁹ Dr. VÍGVÁRI András: Az ellenőrzés fogalmához, Magyar Közigazgatás, 2012/12., 754.

¹⁰⁰ PL.: HERMANN Z.–HORVÁTH M. T.–PÉTERI G.–UNGVÁRI G.: Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary, Washington, DC, FDI-CEE, 1999 (The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe), 170 p.

¹ MARJÁN Attila: Európai gazdasági és politikai föderalizmus. Dialóg Campus Kiadó, 2013

A POLITIKAI FÖDERALIZMUS ÁLTALÁNOS MEGKÖZELÍTÉSE

A föderális állam különböző szintjeinek hatalmi viszonyait és funkcionális munkamegosztását alapvetően a föderális alkotmány határozza meg. Ezek a viszonyok azonban általában nem statikusak, hanem időben változóak. Gyakorta alakul ki gazdasági, politikai, közjogi versengés a jogi, politikai előnyökért, termelési tényezőkért, transzferekért, különböző jogosítványokért a központi és a tagállami szint, illetve az egyes tagállamok között. A központi szintnek rendelkeznie kell valamiféle joggal arra vonatkozóan, hogy a tagállamok közti viszonyokat, az esetleges túlcordulásokat (*spillover*: amikor az egyik tagállam tevékenysége a másik tagállam vagy a központi szint viszonyait befolyásolja) szabályozza. Az amerikai alkotmány I. 8. pontja (a híres kereskedelmi klauzula) úgy rendelkezik, hogy a kongresszus jogosult a tagállamok közötti kereskedelem szabályozására. A másik fontos – és az uniós jogban is meglévő – rendelkezés az amerikai alkotmány elsőbbségi klauzulája, amely azt mondja ki, hogy a szövetségi jog a tagállami jog felett áll.

A föderalizmus kategorizálása

A föderalizmus kutatásának és a gyakorlati életnek is fontos kérdése, hogy hány helyi és tagállami kormányzat legyen a rendszerben, azok képviselte hogyan és milyen jogokkal történjen a központi kormányzatban, milyen funkciókat delegáljon a központi kormányzat az alsóbb szintekre stb. Robert P. Inman és Daniel L. Rubinfeld három föderalizmustípust különböztet meg.² A gyakorlati életben általában ezeknek valamilyen keverékét tapasztaljuk. Mindenesetre mindegyiknek három alapvető feladatnak kell megfelelnie valamilyen mértékben: a nemzeti erőforrások hatékony allokálása; a társadalom politikai aktivitásának, részvételének elősegítése, a demokrácia stabilizálása; végül az alapjogok és a szabadságok védelme. Emellett mindnek rendelkeznie kell az alábbi három intézményi funkcióról: az alárendelt kormányzatok számáról, az alárendelt szinteknek a központi kormányzatban való képviseléről, valamint a szintek közti feladatok és felelőségek megosztásáról.

Az első típus a *gazdasági föderalizmus*, amit egy választott vagy kijelölt „központi tervező vezet”. Ez a legcentralizáltabb föderalista modell, és a legfontosabb szempontja a gazdasági hatékonyság; a politikai részvétel és a személyi szabadságok védelme háttérbe szorul. A központi és a tagállami szint közötti funkcionális feladatmegosztás a gazdasági racionalitás szempontjai alapján történik. A *kooperatív föderalizmus* a második típus. Ez a legkevésbé centralizált változat, mert minden központi szintű döntéshez a tagállamok választott képviselőinek egyhangú hozzájárulása szükséges. Ez egy, a hagyományos kormányközi rendszerhez hasonló megoldás, amelyben szintén fontos szempont ugyan a gazdasági racionalitás, de a rendszer sokkal kevésbé bíz a központi irányítás racionalitásában, vagyis abban, hogy a központi szint a föderális rendszerben jelentkező minden hatékonytalanságot egyedül is kezelni tud. A harmadik típus a *demokratikus (többségi sza-*

2 Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11. No. 4. (1997) 43–64. o.

bálya alapuló) föderalizmus, amely a két előző között helyezkedik el, mert a központi szint döntéseinek megerősítéséhez elegendő az alsó szint választott képviselőinek az 51 százaléka. Ez a megoldás is ellenőrzés alatt tudja tartani a központi szintet, de gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert alkalmaz. A három funkció (hatékonyság, részvétel, alapjogvédelem) gyakorta egymásnak ellentmondó és egyszerre nehezen megvalósítható elvárásokat jelent. A nagyméretű törvényalkotói testületek jobban képviselik a választói akaratot, de hajlamosak a gazdasági hatékonyság kárára menő, túlzott méretű költségvetést elfogadni, a kisméretű parlamentek ezzel szemben kevésbé reprezentatívak ugyan, de kevésbé hajlamosak a túlköltekező költségvetési politikára is.

A demokratikus legitimáció, a népképviselet, illetve a hatékonyság között feszülő ellentmondást azonban nem lehetetlen feloldani. Egyes fejlett közigazgatásoknak ezt sikerült feloldania. A svéd kormányzati modell unitárius ugyan (nincsenek régiók), de a helyi önkormányzatok széles körű önállósággal és felelősséggel rendelkeznek. Az igen széles körű jóléti ellátás legnagyobb részét a helyi önkormányzatok menedzselik (*local welfare state*). A rendszer működésének elvi alapja a protestáns pragmatizmus és a transzparencia. A rendszer a professzionális és a politikai változásokra teljesen immúnis professzionális bürokráciára (hatékonyság) és az alapvető kérdésekben teljhatalmat élvező választott politikai vezetés (demokrácia) olajozott együttműködésére alapul.³

A föderalizmus előnyei és hátrányai

Larry E. Ribstein és Bruce Kobayashi a 2006-os tanulmányukban⁴ összegezték a föderalizmus előnyeit és hátrányait. A föderalista államberendezkedés egyik fontos előnye, hogy az állampolgárok a beleszólási jogukat jelentősen megerősíthetik azzal, hogy lehetőségük van az adott tagállam elhagyására és egy másikban való letelepedésre, vagyis könnyedén tudnak szavazni a lábukkal. A másik előny, hogy a föderalizmus erősíti a gazdasági növekedést és a fejlődést, aminek az az alapja, hogy a tagállamok a versenyhelyzet miatt csak limitáltan avatkoznak be a gazdasági folyamatokba, valamint erőteljesek a költségvetési korlátaik (lásd később az amerikai tagállamok adósságfék-rendeleteit), és nem áll hatalmukban sem a pénzkibocsátás, sem a korlátlan hitelfelvétel. Rá vannak szorulva a gazdasági szereplőkre és a társadalom egészére, ami piacfenntartó magatartást vált ki a tagállami kormányzatokból. További előny, hogy a föderális rendszer különböző tagállami jogrendjei kísérleti laboratóriumok lehetnek a jogalkotás és a gazdaságpolitika szempontjából, és a sikeres kísérletek mintául szolgálhatnak a többi tagállam számára is. Másrészt, mivel a helyi kormányzat vélhetően jobban ismeri a helyi társadalom preferenciáit, jobb megoldásokat képes kialakítani a problémák kezelésére. Egyes esetekben az ideális kormányzati méret a tagállami szint lehet, és nem a szövetségi. A tagállamok közti verseny elméletben kontroll alatt tarthatja az egyes kormányzatok számát és méretét is, ami a kor-

3 VEREBÉLYI Imre előadása. 2013. június 14., Győr, Széchenyi Egyetem, Doktori Iskola, kutatászározó konferencia

4 Larry E. RIBSTEIN–Bruce KOBAYASHI: The Economics of Federalism. Illinois Law and Economics Working Paper, No. LE06–001. (2006)

mányzat teljes méretének növekedését is megakadályozhatja. vagyis egy föderális rendszer nem feltétlenül jelent jóval nagyobb államot. Ennek az elméletnek azonban számos gyakorlati cáfolata létezik a világban. A másik tapasztalat az, hogy a központi kormányzat természetes törekvése az, hogy egyre nagyobbá váljon, ehhez olykor a fenyegetést és a speciális alkukedvezmények eszközét is beveti az alárendelt szinttel szemben.⁵

A föderalizmussal kapcsolatos gondok közül kiemelendő a túlcsoportulás (*spillover*) problémája, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatások és azok költségei is átcsoportulhatnak egyik tagállamból a másikba, ami arra ösztönözheti a tagállami kormányzatokat, hogy engedélyezzenek, lehetővé tegyenek káros tevékenységeket, amelyek hatásait nem ők, hanem a szomszédos tagállam fogja alapvetően megszenvedni. Az adózás területén is felmerülhet hasonló, amikor egy tagállam olyan tevékenységet adóztatna meg, amelynek az alapját képező bevételt máshol keresték meg. További gond, hogy a tagállamok a mobilis gazdagokat szeretnék magukhoz csábítani a kedvező adózással, míg a „röghöz kötött” szegényeket, akik amúgy sem tudnak elköltözni, magas adóval sújtják. Emellett a tagállamok a népesség és az adóbevétel elvesztésének elkerülése érdekében meg is nehezíthetik a társadalmi mobilitást.

Azt, hogy mely országok lesznek részei egy föderalizmusnak, és melyek nem, számos tényező befolyásolja, de elsősorban az, hogy a föderalizálódás költség-haszon egyenlege milyen az adott ország számára. A föderális rendszerek egyik legnagyobb dilemmája, hogy megtalálják az optimális állapotot, amikor a központi kormányzat elég erős a tagállami szint irányítására, de nem túl erős, vagyis nem uralkodik az alárendelt kormányzati szint fölött. Természetesen a föderális rendszerek dinamizmusa miatt nehéz előre tudni a folyamatok irányát, és kizárni azt, hogy a központi kormányzat magához ragadja minden hatalmat, ami ellen csak a kilépéssel tudnának védekezni a tagállamok, ez viszont a föderáció végét jelentené.⁶

A föderalizmus európai kontextusban

Az Európai Unió nem tekinthető sem föderális közösségnek, sem államközi együttműködésnek, a kormányközi föderalizmus kettős jellegét távolról is magán viseli. Dimitris N. Chryssochou az uniót úgy jellemzi, mint „egyetértésen alapuló államalakulati forma, amely az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, anélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó államok szuverenitását”. (Idézi Ódor.) Bizonyos politikák részben (megosztott hatáskör) vagy kizárólagosan uniós hatáskörbe kerültek, ugyanakkor más területeken a tagállamok nem mondtak le a szuverenitásukról.⁷

Az Európai Unió egy olyan speciális föderáció, amely még nem építette ki teljesen az államok feletti intézményrendszerét. Nemcsak az euróválság erősíti az európai föderalizációt,

hanem az is, hogy a tagállamok közötti koordinációnak igen magas a „tranzakciós költsége”, a föderális és az állami szint közötti hatalommegosztás és a tagállamok száma ugyanis összefügg. Amikor sok szubföderális kormány között kell összhangot teremteni, akkor inkább a föderális kormányzat erősödik, ezzel szemben a viszonylag kevés tagból álló szövetségi államok (például Ausztrália, Kanada) lényegesen nagyobb teret hagytak a tagállamoknak, vállalva az egyeztetés tranzakciós költségeit is.⁸ Az európai tagállamok azonban a rendkívül nagy kulturális különbségek és a nyelvi akadályok miatt vélhetően sosem fognak teljes föderációban egyesülni.

A föderalizmus – még ha nem is teljes – azt eredményezné, hogy az egyes tagállamok nemcsak szuverenitásuk egyes részeiről mondanának le, hanem magáról az önállóságukról is: egy föderális állam tagállamai a nemzetközi jog szerint nem számítanak önálló országnak. A globalizáció korában azonban a nemzeti szuverenitás sok tekintetben egyébként is meggyengült. Az EU-tagországok pedig számos területen már lemondtak a szuverenitásukról, vagy korlátozták az önállóságukat az Európai Unió közös politikai és döntéshozatali rendszerében. A nemzeti szuverenitás kérdése valószínűleg meghatározó lesz a föderalizmusról folytatandó diskurzus során. Az európai integráció eddigi történetének másik nagy dilemmája, amely szintén központi eleme a föderalizációs diskurzusnak, hogy miként lehetséges úgy nemzeti hatásköröket nemzetek feletti szintre delegálni, hogy közben a döntéshozatal demokratikus legitimitása biztosított legyen.

A gazdasági és fiskális föderalizmus terminológiai tisztázása

A politikai föderalizmussal ellentétben a gazdasági és fiskális föderalizmus kifejezésnek nincs egyértelmű definíciója a szakirodalomban, és konkrétan nem meghatározott a gyakorlatban sem. A kétféle föderalizmus ráadásul nem egymásnak megfeleltethető fogalmak.

A fiskális föderalizmus alapvetően az adóztatásnak és az újraelosztásnak a központi és a helyi szint közötti megosztásával kapcsolatos gyakorlat leírására vonatkozó fogalom. Az Európai Unió rendkívül speciális helyzetben van e tekintetben. Egyrészt nincs központi, EU-szintű adóztatás, sőt az adószabályok harmonizációja is fejletlen, ráadásul az adózási kérdésekben még a lisszaboni szerződés (a továbbiakban: Szerződés) után is egyhangú szavazást igényelnek az uniós szintű döntések. Másrészt az EU-ban gyakorlatilag alig van költségvetési redisztribúció, hiszen a közös költségvetés az uniós GDP-nek mindössze egy százaléka. Ezért *fiskális föderalizmusról* a szakirodalomban elterjedt értelemben nem beszélhetünk. Viszont mivel az EU-ban a válság kitörése óta nagy ütemben folyik a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése (fiskális paktum, hatos csomag stb.), a bankszektor közös felügyelet alá vonása, valamint a politikai deklarációk szintjén egy erős gazdaságpolitikai unió kiépítése, a politikai víziók szintjén pedig egy eurózóna-beli költségvetés, egy európai pénzügyminiszter, az eurókötvények létrehozásának szorgalmazása, ezért igazolt a *gazdasági föderalizmus* említése. További zavaró elem, hogy az angolszász szóhasználatban elterjedt fiskális (*fiscal*) terminoló-

5 Albert BRETON: Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy, különkiadás (1987)

6 MARJÁN Attila: Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa. Külügyi Szemle, 2013. II. szám

7 ÓDOR Bálint: A kettős többség bevezetésének várható hatásai a tanács működésére és Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 2013. PhD-értékezés. 24. o.

8 SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés. Közgazdasági Szemle, Vol. 49. No. 5. (2002) 437. o.

gia (*fiscal compact, fiscal surveillance, sound fiscal policy*, sőt még az eurózóna tervezett büdzséjét is „*fiscal capacity*”-nek hívják hivatalosan) az EU kontextusában alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció, illetve a tagállamok költségvetési fegyelme erősítésének a témakörébe tartozik, nem pedig az adózás kérdéseire vonatkozik. Az uniós összefüggésben gyakran használt *fiskális unió* tehát nem a szakirodalomban általában fiskális föderalizmusként definiált kategóriába esik alapvetően, hanem a gazdasági föderalizmus irányába tett lépésnek számít.

A pénzügyi válság kialakulásának elméleti alapja az a tény, hogy az európai Gazdasági és Monetáris Uniót (GMU) csupán monetáris közösségként hozták létre, fiskális elemek nélkül. Ennek felismeréseként jöttek létre a GMU-t kiegészítő, kormányközi megállapodásokon alapuló, válságkezelő fiskális eszközök, mint az EFSF vagy az ESM. A jövőben a közös kötvénykibocsátás a GMU strukturális hiányosságai kezelésének jól működő eszköze lehetne, és alapját jelenthetné egy fiskális uniónak.

A pontos elhatárolás érdekében az EU válságkezelésének kontextusában a gazdasági föderalizmust a közös gazdasági kormányzási szabályok, intézmények és eszközök (gazdaságpolitikai koordináció, monetáris unió, bankunió, eurókötvények, közös pénzügyminiszter) együtteseként határozzuk meg. A fiskális unió fogalmát pedig a szakirodalomban alapvetően a föderális és a tagállami szint közti transzfer- és funkciómegosztási rendszerre alkalmazzuk. Az uniós válságkezelés kontextusában a közös költségvetés tervezett kialakítása tartozik ide.

A fiskális föderalizmus funkciói

A „fiskális föderalizmus” kifejezés a föderális berendezkedésű, tengerentúli angolszász országok közgazdasági, közpénzügyi irodalmából indult útjára. Európában, illetve alapvetően az Európai Unió kontextusában a föderalizmus helyett inkább a szubszidiaritás kifejezést használják.⁹ A fiskális föderalizmus kutatása a különböző kormányzati szinteknek az adóztatás, a szintek közti transzferek, támogatások és alapszolgáltatások területén megvalósuló kompetencia megosztására irányul.¹⁰ Eleinte olyan kérdésekkel foglalkozott, mint az adókoordináció, az adóverseny, de a későbbiekben olyan témák is hozzáadódtak, mint a kormányzati segélyprogramok és a különböző kormányzati szintek költségvetés-politikai felelőssége és viszonyrendszere.¹¹ A fiskális föderalizmus fogalma vertikális megközelítésű, vagyis a különböző kormányzati szintek érdekeire, interakcióira, munkamegosztására és hatalmi viszonyaira fókuszál.

A közpénzügyi irodalom egyik alapműve¹² szerint a kormánynak három fő feladata van: az *allokáció* (a gazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kiküszöbölése), a *redistribúció* (a társadalom számára elfogadhatatlan jövedelmi és esélybeli különbségek felszámolása) és a *stabilizáció* (a gazdaság tartós és fenntartható növekedésének biztosítása).

9 SZALAI, 424. o.

10 Erről bővebben: Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Subsidiarity and the European Union. NBER Working Paper, No. 6556. (1998)

11 L. Robert BISH: Federalism – A Market Economy Perspective. Cato Journal. 1987/11. pp. 377–401. 386. o.

12 MUSGRAVE [1961] Richard A. MUSGRAVE: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. In: Public Finances: Needs, Sources and Utilization (szerk. Universities-National Bureau). Princeton: Princeton University Press, 1961. 97–122. o.

Wallace E. Oates véleménye szerint¹³ a stabilizáció egyértelműen a lehető legmagasabb szintű kormányzat feladata, hiszen egyedül annak a kezében csoportosul annyi erőforrás, amelyik már hatásos politikát tehet lehetővé. A redistribúciót az alsóbb kormányzatok ellenérdekeltisége miatt szintén centralizálni kell. Az allokációs funkció bizonyos része azonban alacsonyabb szintre telepíthető: a területileg elhatárolható (helyi) közjavak előállítását és a helyi externáliák kezelését területileg kisebb kormányok kezébe lehet adni.¹⁴ A kormányzati transzferek többféle formát ölthetnek: *feltétel nélküli*; *feltételes (meghatározott feladatra)*; valamint a *támogatott által az adott feladatra elköltött pénz nagyságától függő méretű transzfer*.

A transzferek forrása és a különböző kormányzati szintek számára a funkcióik ellátásához szükséges eszközök alapja az adó. Az adózás természetesen decentralizált egy föderális rendszerben. A fiskális föderalizmus legfontosabb hatékonyságmérője az adózás decentralizálásának minősége. Az optimálisan decentralizált adó meghatározásakor általában Richard A. Musgrave megosztási szabályait¹⁵ használják, amelyek szerint a középső és különösen az alsó szintű kormányzatoknak kellene adóztatniuk mindazokat az adóalapokat, amelyek csak kevésbé mobilak. A progresszív személyi adót azon kormányzati szintre kellene telepíteni, amely a leghatékonyabban képes az adott személy összes jövedelmét adóztatni. A redistribúció érdekében bevezetendő progresszív adóztatásnak alapvetően központi-nak kell lennie, akárcsak a stabilizációs szempontokra is figyelemmel lévő adóbevételeknek. Azokat az adóalapokat, amelyek meglehetősen egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes alsóbb szintű kormányok között, szintén központi-nak kellene adóztatni.¹⁶

Minden kormányzati rendszerben, különösen egy fiskális föderalizmusban, a központi kormányzat alatti szintek a megosztott funkcióikhoz és a működésük stabilitásához transzfereket kapnak a központi (szövetségi) kormányzattól. Ezek szükségessége mellett az alábbi indokok szólnak:

- A *vertikális pénzügyi egyensúlytalanság*, a fiskális hiány (*fiscal gap*) megszüntetése. A központi kormánynál általában a kiadási igényt meghaladó adóbevétel koncentrálódik, míg a helyi kormányzatoknál fordítva. Ezt a vertikális egyenlőtlenséget számolja fel a kormányzatközi transzfer.
- A *túlcserélési hatás (spill over) internalizálása*. A központi kormánynak támogatnia kell az olyan helyi szolgáltatások ellátását, amelyek a másutt lakók számára is hasznot jelentenek (például oktatás, egészségügy, közlekedés, környezetvédelem stb.).
- A *minimális szolgáltatás fenntartása*. A külső gazdasági hatás egyik speciális esetének tekinthető, ha az önkormányzat azt a minimális ellátást sem nyújtja, amelyet pedig az egységes nemzetgazdaság működése megkövetelne.
- A *fiskális különbségek (net fiscal differences)* csökkentése. Az egyes kormányzatok helyzete nem azonos: egyeseknél több erőforrás, magasabb adóalap áll szemben a közjószág iránti ugyanakkora igényvel. Ez megengedi számukra, hogy a helyi polgároknak alacsonyabb adó

13 Oates [1972] Wallace E. OATES: Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

14 SZALAI: i. m. 425. o.

15 MUSGRAVE [1961]

16 SZALAI: i. m. 432–433. o.

mellett is ugyanazt a minőségű ellátást nyújtják, de ez káros migrációhoz vezet. Ennek megakadályozása érdekében lehetővé kell tenni minden önkormányzat számára, hogy (elvileg) ugyanazon fiskális feltételek mellett szolgáltatthasson. Az amerikai kormányzati gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállami és a helyi kormányzatok alapvető funkciója a lakosság szolgáltatásokkal való ellátása, míg a központi kormányzat legfontosabb szerepe a redistribúció.¹⁷

A fiskális és gazdasági föderalizmus európai kontextusban

A fenti elméleti összefoglalóból látszik, hogy az Európai Unió esetében – az uniós szintű költségvetés minimális mérete (a GDP egy százaléka) miatt – eléggé kérdéses fiskális föderalizmusról beszélni, legalábbis annak a szakirodalomban elterjedt értelmezésében. Az EU-tagállamok adózási önállósága (szuverenitása) gyakorlatilag teljes körű, az adózási kérdésekben még ma is egyhangú szavazással születnek a döntések. Az unióban nincsen föderális adó, a közös EU-költségvetés bevételi forrása alapvetően tagállami hozzájárulás. A fentieknek megfelelően, alig léteznek központi transzferek. Akadnak, akik az EU kohéziós politikáját és agrárpolitikáját tekintve egyfajta fiskális föderációnak tekintik az Európai Uniót,¹⁸ de a központtól a tagállami szint felé irányuló transzferek volumene valójában mégiscsak rendkívül alacsony, továbbá ezek a transzferek (főképp az agrárkifizetések) nem igazán felelnek meg az anticiklikus transzferfunkciónak.

Ezzel szemben az EU-tagállamok egy része monetáris unióba tömörült, jöllehet a valutaunió is megsínyli a kormányközi transzferek, az adókivetés, a kötvénykibocsátás lehetőségének a hiányát. Még ennél is égetőbb probléma a közös gazdaságpolitika gyengesége, illetve az adóharmonizáció szinte teljes hiánya. A fenti területek mindegyikén ambiciózus programokat indítottak 2011–2012-ben. Az EU 2011-ben elfogadta a deficitkorlátozást alkotmányos szintre emelő fiskális paktumot, elindult a bankunió kivitelezése és az ezeknél jóval radikálisabb föderációs lépésekről való gondolkodás (beleértve a politikai uniót is, egy eurózóna-kormányal).

Miben segíthetne Európának egy amerikai mintájú gazdasági föderalizmus a válságok kezelése során? Elsősorban a bizalmi és a politikai válságot enyhítené, illetve szüntethetné meg, továbbá jóval nagyobb kockázatosztási és költségvetési újraelosztási játéktere lenne az európai államok szövetségének. Jöllehet – és ez világosan kiderül Görögország esetének vizsgálatából –, nem az EU-n belüli költségvetési transzferek alacsony szintje volt a válság oka. Egy valódi föderalizmusban a működéséből adódóan szigorúbbak és könnyebben betartathatóak a szabályok, amelyek segítenek a gazdasági válságok elkerülésében. A bankunió megléte pedig könnyebbé tenné a bankválságok megelőzését és kezelését.

Az USA föderalizációs folyamata

Az európai politikai unió számára az Amerikai Egyesült Államok mintaként említése nem új keletű jelenség: a 20. század elejétől kezdve fel-felbukkan a politikai és a tudományos gondolkodásban. Az európai föderalizmus iránt elkötelezett politikusok a két régió gyökeresen eltérő történeti fejlődése ellenére gyakran tekintettek, tekintenek követendő példaként az Egyesült Államokra. Az euróválság óta felgyorsult európai gazdasági és politikai föderalizáció valóban sok tekintetben tanulhat az USA történelméből. Az amerikai és az európai politikai rendszer, illetve a jogalkotás és az egyes szakpolitikák hatalmi-döntési kompetenciájának vizsgálata azt mutatja, hogy az Egyesült Államok kevésbé föderális, mint azt az általános vélekedés tartja, az Európai Unió pedig már ma is föderálisabb annál, mint ahogy gondolnánk.

Az amerikai föderalizmus lassan teljesedett ki, illetve telt meg valós tartalommal. Az államok a Thomas Jefferson által megszövegezett 1776-os Függetlenségi nyilatkozattal a szuverenitás kiharcolása mellett döntöttek. A függetlenség elnyerése után, az 1781-ben érvénybe lépett Konföderációs cikkelyek és az 1787-ben elfogadott alkotmány közti időszakban a leendő Egyesült Államok laza államszövetségként, konföderációként működött. De ez a berendezkedési forma nem bizonyult működőképesnek és hatékornak, ezért – követve az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által jegyzett Föderalista értekezések szellemiségét – a tizenhárom alapító állam az unió létrehozása mellett döntött, elfogadta a mai napig is érvényes alkotmányt, és elnökké választotta a függetlenségi háború győztes hadvezérét, George Washington. A kezdeti időkben a központi kormányzat szerepe jóval kisebb volt, és a tagállamok sokkal több szuverenitást élveztek, mint ma, a 21. század elején. A föderális és a tagállami szint közti dominanciaharc végigkíséri az amerikai történelmet, de az elmúlt kétszáz év alapvető trendje mégis a központi hatalom megerősödése volt, a tagállami önállóság kárára. Az amerikai föderalizmus történetét az alábbi korszakokra oszthatjuk fel: *dualizmus* (1790–1860), amikor a tagállamok és a központi kormányzat politikai ereje, jelentősége kiegyenlített volt; a következő *centralizáló föderalizmus* korszaka (1860–1933) volt, amikor lassan növekedni kezdett a központi kormányzat felelősségi köre; ezt követte a *kooperatív föderalizmus* (1933–1964), amikor a nagy világválság leküzdésére indított központi társadalmi segélyprogramok és szakpolitikák beindulása miatt a központi kormányzat szerepe radikálisan megnőtt; végül 1964 óta tart a *kreatív föderalizmus* időszaka, amelyben a központi kormányzat közvetlen és aktív részt vállal a tagállami és a helyi szintű problémák megoldásában.¹⁹

Az EU és az USA helyzetében mutatkozó különbségek

A lassú föderalizációs folyamat tényét nem hagyhatjuk figyelmen kívül, mégis ki kell emelni egy jelentős különbséget az Egyesült Államok és az Európai Unió között: mégpedig azt, hogy Amerikának megvolt, ráadásul már történelmének kezdetén, az alkotmányozási pillanata. Ez az államalapítási aktus a mai napig hiányzik Európában, mert itt az alapító atyák belátták,

17 David W. RASMUSSEN: Federalism from a Market Perspective. Cato Journal, Vol. 7. No. 2. (1987) (<http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1987/11/cj7n2-7.pdf>, 400.o.)

18 Lásd: DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US. Bruegel Policy Contribution, No. 7. (2010) 4. o.

19 Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11. No. 4. (1997) 43–64. o. (43–44. o.)

hogy az Európai Egyesült Államok, de legalábbis az Európai Politikai Unió és az Európai Védelmi Unió megalapítására vonatkozó kezdeti, nagy ívű tervek irreálisnak bizonyultak az ötvenes évek elején, mivel a tagországok nem álltak készen arra, hogy a szükséges mértékben lemondjanak a nemzeti szuverenitásukról. Ezért ők arra kényszerültek, hogy a nagyszabású alkotmányozás és politikai struktúrák felépítése helyett olyan szerény programokat tűzzenek ki az európai integráció elé, mint a vámunió vagy a közös piac.

A szimbolikus alkotmányozási pillanatra fél évszázaddal később került volna sor, de az alkotmánytervezést akkor népszavazáson utasította el a holland és a francia társadalom. Egy évtizeddel később az euróválság viszont kényszerhelyzetet teremtett, és egyre szélesebb a konszenzus a tekintetben, hogy a közös pénzt és az Európai Uniót, legalábbis abban a formában, ahogy ma ismerjük, nem lehet fenntartani anélkül, hogy a tagországok elmozdulnának a gazdasági és – részben – a politikai föderalizmus irányába.

Az Egyesült Államok föderalista rendszere tehát egy kétszáz éves speciális fejlődés eredménye, egy olyan államszerkezet, amely a világ legstabilabbjának számít. Az egyre erősödő föderalista jelleg nem utolsósorban az USA Legfelsőbb Bírósága döntéseinek, jog- és államfelfogásának köszönhető: a szervezet a fennállása alatt az esetek többségében a szövetségi állam megerősödését eredményező döntéseket hozott. Ebben a tekintetben nagyon hasonló a szerepe a kvázi EU-alkotmánybíróként működő Európai Bírósághoz, amely a nagyközönség számára szinte ismeretlen intézmény (ellentétben az amerikai Legfelsőbb Bírósággal), de a közösségi jog kiterjesztő értelmezésével és magyarázatával, illetve a másodlagos jog hiánya esetén az alapszerződések rendelkezéseinek és szellemének értelmezésével kulcsszerepe volt az európai integráció szorosabbra fogásában.²⁰

A gazdaságpolitika területén az amerikai fiskális föderalizmus történelme és mai gyakorlata kézzelfogható és a válságkezelés kényszere okán gyorsan alkalmazható tanulságokat tartogat Európa számára. Az Egyesült Államok történelmének kezdetén a szövetségi kormány hitelességének megteremtése és egy korszerű pénzügyi rendszer felépítése céljából Hamilton, az USA első pénzügyminisztere úgy döntött, hogy a szövetségi állam „átvállalja” a tagállamok adósságát. Ez a föderális adósságmentési akció aztán megismétlődött 1812-ben, az Angliával Kanadáért vívott háború után, ami jelentősen megnövelte a központi kormányzat súlyát a tagállamok rovására. Miután a központi kormányzat illetően módon megerősítette hatalmi súlyát, az 1840-es évektől áttért a *no bail-out* politikára (vagyis deklarálta, hogy többé nem vállalja át a tagállamok adósságát), és hagyta, hogy több tagállam is csődbe menjen. Ennek következtében a tagállamok többsége megtanulta a kiegyensúlyozott költségvetés politikáját, és deficitellenes önkorlátozó jogszabályokat vezetett be. Jelenleg Vermonton kívül minden tagállam alkotmányában szerepel ez a szabály, jóllehet a szövegezés eltérő szigorúságú.

A 2011-ben elfogadott európai deficitellenes szerződésben (fiskális paktum) az EU-tagállamok – Nagy-Britannián és Csehországon kívül – megegyeztek abban, hogy adósságfékrendelkezést tesznek az alkotmányukba, vagyis alkotmányos szinten vállalják, hogy a strukturális deficitjük nem lehet több, mint a GDP-jük fél százaléka. Randall Henning és Martin

²⁰ Erről bővebben: Anand MENON–Martin A. SCHAIN (szerk.): *Comparative Federalism – The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008

Kessler megvizsgálta,²¹ hogy az amerikai tagállami egyensúlyi-költségvetési szabályalkalmazás mennyiben lehet példa az EU számára, és azt a megállapítást tették, hogy alapvetően megfelelő lenne, de van három fontos eltérés az amerikai és az európai helyzet között. Először is az, hogy az adósságfékre vonatkozó itteni szabályokat a tagállamok nem maguktól hozták/hozzák meg, hanem jelentős brüsszeli (és német) nyomásra, a kikényszerítésben pedig az Európai Bizottságnak és az Európai Bíróságnak van kulcsszerepe, vagyis azokat a tagországok sokkal kevésbé tették magukévá, mint az amerikai tagállamok. Jóllehet a krízis ráébreszti az EU-tagországokat az adósságfék (fiskális paktum) jelentőségére, az amerikai tagállamok ezt a lépést a 19. században mégiscsak maguktól, a központi kormányzattól függetlenül tették meg. A másik eltérés, hogy a bankmentésért az USA-ban a központi állam felel, míg Európában egyelőre – az európai bankszanálási rendszer felállításáig – a tagállamokat terheli anyagilag a pénzügyi rendszer esetleges szanálási kényszere. Ez pedig – mint kiderült több EU-tagország (Írország, Spanyolország stb.) esetében is – komolyan megterheli a tagállami költségvetést, ami kérdésessé teszi a deficit korlátozására tett vállalkásuk betarthatóságát. Végül pedig óriási különbség van az amerikai és az európai központi költségvetés méretében, erejében. Az amerikai központi költségvetés hatalmas, míg az európai minimális, ráadásul nem is finanszírozhat anticiklikus ösztönzőket, nem beszélve arról, hogy adóztatási joga sincs. Összegezve tehát: az USA központi kormányzata először felépített egy robusztus költségvetési bázist, azt követően nyert teret a tagállami adósságfékrendszerre; az EU éppen fordítva áll hozzá ehhez a folyamathoz, ami nem optimális megoldás. Ezért az uniónak is szüksége lenne egy jelentősebb, a közös anticiklikus eszközöket finanszírozó költségvetésre, amely mögött egy adókiegészítési és állampapír-kibocsátási joggal bíró központi kincstár áll.

Darvas Zsolt megvizsgálta,²² hogy miért mélyebb a válság az eurózónában, mint Amerikában, pedig a valutaövezet legtöbb makrogazdasági mutatója jobb az amerikaiénál, valamint azt, hogy milyen elemeket vehetne át az EU az amerikai fiskális föderalizmusból. A 2011-es adatok alapján az eurózóna átlagos államadóssági szintje 90 százalékos, az Egyesült Államoké 125 százalék, a deficit az euróövezetben 6 százalék, az USA-ban 10 százalék – az amerikai gazdaság még sincs olyan mély válságban, mint az európai. Ennek alapvetően politikai, bizalmi, nem pedig gazdasági okai vannak: a mai napig hiányzik egy erős és megbízható gazdasági kormányzati rendszer és egy föderális politikai kormányzat az euró mögül. Európa tehát nemcsak gazdasági, hanem bizalmi, politikai és az egész európai konstrukció létét fenyegető válságban is van – ilyesmiről Amerikában szó sincs.

Ha megvizsgáljuk az amerikai és az európai fiskális föderalizmus adatait, éles különbséget látunk: Amerikában a teljes adóbevétele kétharmadát a szövetségi kormány szedi be, a tagállamok csak az ötödét, a helyi kormányzatok pedig a többit. Európában föderális adó nincs. A tagállamok a GDP-jük kb. 0,8 százalékát fizetik be az uniós költségvetésbe, tagállami hozzájárulásként. Az amerikai tagállamok bevételeik 10–30 százalékát kapják a központi költségvetés-

²¹ C. Randall HENNING–Martin KESSLER: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Peterson Institute Working Paper, Vol. 12. No. 1. (2012)

²² DARVAS Zsolt: *Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US*. Bruegel Policy Contribution, No. 7. (2010)

ből, az EU-tagországok a GDP-jük 0,5–3 százalékát. Az európai uniós és az amerikai gazdasági kormányzást több szempontból is összehasonlította a szerző.²³ A gazdasági kormányzási és a fiskális szabályok sokkal szigorúbbak egy föderális államban (USA), mint az EU-ban, és a szabályokat sokkal nehezebb megszegni. Láttuk, hogy a legtöbb amerikai államban van adósságkorlátozó rendelkezés az alkotmányban. A tagállami adósság ennek megfelelően sokkal kisebb (2010-ben mindössze a GDP 22 százaléka volt). Ennek a másik magyarázata az, hogy a bevételek és a kiadások nagy része a szövetségi szinten összpontosul. További fontos különbség, hogy a robusztus (és a méretgazdaságosság és a jó hitelminősítés előnyeit is élvező) szövetségi költségvetés jelentős anticiklus-politikai eszköz – mindez pedig hiányzik Európában. Hasonlóság, hogy egyik helyen sincs szabályozott eljárás a tagországok csődbevitelére. Az ugyanis egy nagyobb tagállam esetében a közös valuta megszűnését eredményezné. Abban is hasonlít a két régió, hogy az adósságot egyikük sem fogja elinflálni, és nem fogja leértékelni a valutáját. Az USA szövetségi kormánya nem menti meg a csődbe jutott tagállamokat (Obama 2009-ben nemet mondott Kaliforniának), az EU kénytelen megsegélyezni a csődközeli helyzetbe jutott tagállamait, félve a fertőzési veszélytől, mert egy államcsődhullám szintén a közös pénz megszűnését eredményezné. A bankszektor talpra állítása megtörtént az Egyesült Államokban, Európa csak most kezdi kialakítani a saját bankunióját. A munkaerő- és termékpiacon mobilitás tekintetében az USA jóval az EU előtt jár. A munkaerő teljesen mobil az USA tagállamai között, de ez egyáltalán nem mondható el Európáról. Vagyis az Egyesült Államok sokkal inkább tekinthető optimális valutaövezetnek, mint az eurózona.

EURÓPAI INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK: ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Európai Unió egy elitvezérelt és eljárásalapú képződmény; intézmények és azoknak az egymáshoz való dinamikus viszonya és rendkívül bonyolult interakciója során kialakuló politikai eredmények határozzák meg a leginkább a jellegét. Másrészt pedig a föderalizáció első sorban intézményi fejlődéssel, átalakulással járó folyamat. Ezért érdemes külön figyelmet szentelni az EU szempontjából releváns intézmények várható átalakulásának, jövőbeli szerepének. Az utóbbi évek két egymással ellentétes irányban ható legfontosabb intézményi, hatásköri átrendeződési folyamatai az alábbiak: 1. a lisszaboni szerződés hatálybalépésével *de jure* az Európai Parlament (*föderalizáció*) és a nemzeti parlamentek (*demokratikus legitimáció*) szerepe növekedett, de 2. az euróválság kényszerítő ereje miatt *de facto* a tagállami kormányok szerepe (*konföderalizálódás*) növekedett az Európai Parlament és az Európai Bizottság rovására.

Az Európai Parlament szerepének megerősödése

Az egymást követő szerződések az Európai Parlament hatáskörét fokozatosan kiterjesztették. A lisszaboni szerződés továbbviszi e folyamatot azáltal, hogy az Európai Parlament nagyobb befolyást szerez a jogalkotás, a költségvetés és a nemzetközi megállapodások terén.

²³ Uo. 5–8. o.

A jogalkotás terén új intézkedés az együttdöntési eljárás (új nevén a „rendes jogalkotási eljárás”) hatályának kiterjesztése. Ez azt jelenti, hogy a szerződés a parlamentet a tanácsával egyenrangú, valós jogszabály-alkotói hatáskörrel ruházza fel bizonyos területeken, amelyeken a parlament eddig legfeljebb konzultációs joggal rendelkezett. Ilyen terület például a legális bevándorlás, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (az Eurojust, a bűnmegelőzés, a büntető jogszabályok közelítése, a bűncselekmények és a szankciók meghatározásának összehangolása), a rendőrségi együttműködés (Europol), illetve a kereskedelem-politikához és a közös agrárpolitikához kapcsolódó egyes rendelkezések.

A költségvetési területen újdonság, hogy többéves pénzügyi keretet csak a parlament jóváhagyásával lehet elfogadni. A lisszaboni szerződés ezenkívül eltörli az ún. kötelező kiadások (például a közvetlen agrártámogatások) és a nem kötelező kiadások közötti korábbi megkülönböztetést. Ennek eredményeként a parlament és a tanács közösen határoz a kiadások mindegyikéről.

Végezetül a lisszaboni szerződés előírja, hogy az Európai Parlament jóváhagyása szükséges minden olyan nemzetközi megállapodás megkötéséhez, amely a rendes jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területek valamelyikét érinti.

Az Európai Parlament, amelynek szerepe az új, spontánul kialakult uniós jogalkotási eljárásban csökkent, a válság idején, valójában évtizedek óta növeli a politikai és döntéshozatali erejét, szerepét a tanács kárára. A folyamat az Egységes Piac létrehozásáról intézkedő 1986-os „Egységes Okmány” óta mindenkor napirenden volt, és a 2009-ben hatályossá vált lisszaboni szerződésig egymást követő reformok mindegyik fázisát az EP-jogosítványok kiszélesítése jellemezte. A lisszaboni szerződés, mint láttuk, minőségi betetőzésnek tekinthető, hiszen miközben a tagállami döntéshozásban újabb (ezúttal főként bel- és igazságügyi) területekre terjesztették ki a minősített többséggel történő döntéshozást, alaphelyzetnek minősítették, hogy a piacsabályozást érintő (tagállami) többségi szavazásnál, bizonyos kivételtől eltekintve, az EP-nek automatikusan együttdöntési joga van. E csomag része volt az is, hogy a parlament vétőjogot kapott a többéves költségvetési keret (MFF) kapcsán. Az Európai Parlament 2013 tavaszán el is utasította a megállapodást az EU hétéves költségvetéséről, részben a költségvetés bevételi oldalának radikális reformját szorgalmazva, tagállami befizetések helyett egy valódi, saját forrásokon alapuló EU-költségvetést előirányozva. Egy ilyen elmozdulás nyilvánvalóan növelné az unió föderalisztikus karakterét a nemzetállami klubtagság modelljével szemben. Az EP bizonyos esetekben (pl. a „hatos csomag”) pedig politikai árukapcsolás keretében ott is vétőval fenyegetőzött, ahol erre formailag nem is lett volna joga.

A demokráciadeficit csökkentése az EP-választásokon

Az Európai Unió demokratikus válságának a leküzdése érdekében a bizottság 2013 tavaszán az azal az ajánlással ált elő, hogy a 2014-es európai választásokon a pártok állítsanak jelölteket az Európai Bizottság elnöki tiszteire, továbbá a jelöltek nyilvánosan tegyék közzé, hogy melyik európai párthoz kötődnek. E javaslatok célja, hogy a szavazók alaposabban megismerhessék azokat a kérdéseket, amelyeket a jövő évi európai parlamenti választások kimenetele befolyásolhat, és szélesebb körű európai szintű vita kezdődhessen, így végső soron növekedjék a részvételi arány a választásokon. A bizottság arra is felkérné a tagállamokat, hogy az eddig alkalmazott négynapos vá-

lasztási folyamat helyett egyetlen közös napot tűzzenek ki a szavazásra. Nyilvánvaló, hogy nem „építhető tovább” Európa az európai polgárok részvétele nélkül. Az európai pártok hatékonyságának megerősítésére vonatkozó Az ajánlás háttérében az az Eurobarométer-felmérés áll, amely szerint a válaszadók 84 százaléka úgy gondolja, hogy növekedne az európai választási részvételi arány, ha az emberek többet tudnának arról, milyen hatást gyakorol az EU mindennapi életükre, mit tartalmaz az európai pártok parlamenti programja, és egyáltalán, több információjuk lenne a választásokról. A megkérdezettek 73 százaléka szerint ösztönöznék a választásokon való megjelenést, ha az emberek jobban ismernék a jelöltek európai politikai hovatartozását, míg 62 százalékuk szerint növelnék a részvételi arányt, ha a bizottság elnökét a pártok jelölése alapján választanák ki, és a választás egyetlen napon lezajlana.

A nemzeti parlamentek szerepének megerősödése

A lisszaboni szerződés elismeri és megerősíti a nemzeti parlamentek szerepét, és nagyobb részvételi lehetőséget biztosít számukra az unió munkafolyamataiban. A nemzeti parlamenteknek joguk van arra, hogy tájékoztatáshoz jussanak, ellenőrizzék a szubszidiaritás elvének betartását, részt vegyenek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén végzett értékelő eljárásokban és a szerződések felülvizsgálatában.

A lisszaboni szerződés alapvető fontosságú lépést jelent a nemzeti parlamentek európai integrációjában, minthogy első ízben foglalkozik azokkal egy teljes cikkben. Az Európai Unióról szóló szerződés 12. cikke összegyűjti azokat a nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek a korábbi szerződésekben szétszórva voltak megtalálhatók. A nemzeti parlamentek részvétele két formában valósul meg: a tájékoztatáshoz való jog és a kifogásolási jog formájában.

A lisszaboni szerződés főként a szubszidiaritás ellenőrzése terén hozott előrelépést: azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos uniós hatáskörbe, az unió csak abban az esetben járhat el, ha a közösségi szinten végrehajtott intézkedés hatékonyabb megoldást jelent, mint a tagállami szintű fellépés. A nemzeti parlamentek a szerződés értelmében jelezhetik, miért ítélik úgy, hogy egy javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének. Az eljárás ezután két lépésben folytatódik. Amennyiben a nemzeti parlamentek egyharmada úgy ítéli, hogy a kérdéses javaslat nem felel meg a szubszidiaritás alapelvének, a bizottságnak felül kell vizsgálnia javaslatát, amelyet ezt követően fenntarthat, módosíthat vagy visszavonhat. Amennyiben a nemzeti parlamentek többsége úgy találja, hogy a javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és a bizottság ettől függetlenül fenntartja javaslatát, különleges eljárás indul. A bizottság köteles megindokolni, miért döntött javaslatának fenntartása mellett. Ezt követően az Európai Parlament és a Tanács határoz arról, folytatható-e a jogalkotási folyamat. A nemzeti parlamentek utólagosan is fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához egy jogi aktus megtámadásának igényével, amennyiben megítélésük szerint az elmentés a szubszidiaritás elvével. A lisszaboni szerződés emellett teljes mértékben bevonja a nemzeti parlamenteket a szerződések felülvizsgálati eljárásába. Ezen túlmenően pedig azt a jogot is megkapták a nemzeti parlamentek, hogy az úgynevezett „áthidaló klauzulák” keretein belül a különleges jogalkotási eljárásról a rendes jogalkotási eljárásra való áttérés, illetve

az egyhangú szavazásról a minősített többséggel történő szavazásra való áttérés nem történhet meg a nemzeti parlamentek jóváhagyása nélkül.²⁴

A nemzeti parlamentek információs jogának kiteljesítése érdekében pontos lista készült a nemzeti parlamentekhez kötelezően továbbítandó dokumentumokról (fehér könyvek, zöld könyvek, közlemények, az éves jogalkotási program, a jogalkotási aktusok tervezete). A nemzeti parlamentek ezenfelül különleges tájékoztatáshoz való joggal is rendelkeznek a bel- és igazságügyi kérdésekben, és részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében és az Europol tevékenységének ellenőrzésében is. A nemzeti parlamentek emellett folyamatos tájékoztatást kapnak az uniós csatlakozási kérelmekről.

Az uniós módszer mint a hatalomgyakorlás új, konföderális módja

Az EP szerepének a tanács kárára történő jogszabályi növekedésével – ami az unió nemzetek feletti profiljának erősödésével járt együtt – párhuzamosan a válság kényszere miatt egy jelentős kilengés történt a konföderális, kormányközi modell irányába is. A válságkezelés komplexitását részben az adja, hogy az a pénzügyi-gazdasági stabilizáció mellett új típusú döntéshozatali és egyeztetési struktúrákat is létrehozhat az Európai Unión belül. A korábbi krízisek során is előtérbe kerültek a válságból való kilépést célzó intézkedések elfogadtatására vonatkozó kormányközi megoldások, de most a kormányköziség egy új típusa jelent meg. A tagállamok közötti együttműködésnek kialakulhatnak olyan új módjai, amelyek a közösségi módszer helyébe léphetnek, így az uniós döntéshozatal radikálisan átalakulhat. Megjelenhet az ún. *uniós módszer*,²⁵ amely a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési forma. Vagyis a kormányköziség kerül előtérbe a páneurópai (a bizottság és a parlament által erősen befolyásolt és EU-jogot alkotó) eljárások helyett. Ennek természetesen nagy jelentősége van az egyes intézmények jellege és erőviszonyai szempontjából, és elvezethet a dezintegráció visszafordíthatatlan folyamatához is. A válságkezelés eredményeképpen az Európai Unió szerződésein kívüli megoldások is megjelenhetnek, és meg is jelentek.²⁶ Más szóval a válság hatására az EU *konföderális* jellege erősödött a *föderális* jellege helyett. Ha azonban a föderalizáció erőre kap a válság megoldása után vagy akár a válságkezeléssel párhuzamosan, a kormányköziség felé való intézményi és eljárási elmozdulás csak átmeneti jelenség lesz.

A válság során egyre inkább alkalmazott uniós módszernek a szerződéses megállapodások kötése lehet az egyik kulcseleme, amely így megoldást kínálhat az uniós hatáskör hiányára. A tagállamok a szerződéses megállapodás keretében önkéntes vállalással köteleződnének el az ún. országspecifikus ajánlások végrehajtásának tekintetében. Az uniós módszert a tagállami együttműködés egy olyan formájaként lehet meghatározni, amelyet a szerződésekben lefektetett célok megvalósítása és a többoldalú felügyeleti rend végrehajtása érdekében

²⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0042_hu.htm

²⁵ Angela Merkel német kancellár egy 2010. novemberi, a bruges-i College of Europe évnnyitóján elhangzott beszédében említette meg az uniós módszert először, de pontos definíciót nem adott.

²⁶ ÓDOR: i. m. 5. o.

folytatnak a tagállamok egymás között olyan szakpolitikai kérdésekben, amelyekben az unió nem rendelkezik hatáskörrel. Az uniós módszer tehát automatikusan nem vezethet uniós jogi aktus elfogadásához. A megállapodások részben politikai jellegű dokumentumok formáját öltik, részben a szerződéseken kívüli megállapodásokban jelenhetnek meg.

Az új kormányközi szerződésalkotás példája volt a fiskális paktum²⁷ elfogadásának folyamata. A paktum az EU-s szerződéseken kívül létrehozott nemzetközi szerződés, és a legfontosabb rendelkezése az ún. aranszabály, amelyet a részes tagállamoknak az alkotmányukba vagy azzal egyenértékű jogszabályba át kell ültetniük. Az aranszabály szerint a 60 százaléknál magasabb államadósággal rendelkező országokban a költségvetési hiány strukturális egyenlege nem haladhatja meg a 0,5 százalékot. Egy további rendelkezés szerint az együttműködésben részt vevő feleknek kölcsönösen tájékoztatniuk kell egymást az állampapír-kibocsátási terveikről. Normális esetben szerződésmódosításhoz kormányközi konferencia (IGC) összehívása szükséges, az alkotmányszerződés előkészítésére pedig konventet állítottak fel. Az ott kialakítandó konszenzus nagyon nehezen biztosítható. Az „alkotmányozó” konvent gyakorlata megmutatta, hogy az eredeti szándéktól alapvetően eltérő eredményeket is hozhat a különböző politikai programokkal részt vevő kormányok, nemzeti, illetve európai parlamenti képviselők törekvéseinek eredője. Az IGC keretében kidolgozott és valamennyi szerződő félre kötelező szerződés módosításának elfogadása összehangolást igényel. A rendes szerződésmódosítás tehát hosszadalmas, és ezért a komoly politikai ellentétek várható kialakulása miatt kockázatos lett volna a válság idején. A fiskális paktumot szorgalmazó tagállamok érdeke ezért a gyors megegyezés volt. A részvételt elutasító brit álláspont megfelelő alkalmat adott a lassabb és bonyolultabb rendes szerződésmódosítási út elkerülésére.²⁸ Megkönnyítette a tárgyalások lebonyolítását és a végleges tervezet elfogadását az is, hogy annak elfogadásához csak az eurócsoporthoz tartozó 17 tagország egyetértésére volt szükség.

A fiskális paktum mint nemzetközi szerződés végrehajtása nemzeti hatáskörök egyértelmű „föderális” (szupranacionális) szintre történő átadására kötelezi a részes államokat. Ennek megvalósításához elengedhetetlen feltétel a megállapodásba foglaltak tagállami szintű megerősítése. A tagállami alkotmányos előírásoknak megfelelő megerősítésekre attól függetlenül szükség van, hogy a nemzeti költségvetéseket közvetlenül meghatározó hatáskörök átruházására nem uniós alapszerződési módosítás, hanem egy nemzetközi egyezmény keretei között kerül sor.

Az euróövezet intézményesülése

Az euróválság során felértékelődött az eurózóna saját képviselőjének, saját intézményeinek a szerepe, intézményesítve a kétsebességes EU-modellt. Döntés született arról, hogy az eurózóna tagállamai állam- és kormányfői szinten is találkozni fognak (eurócsúcs) legalább fél évente, és egyszerű többséggel eurózóna-elnököt (*president of the Euro*

²⁷ Hivatalos nevén „Szerződés a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról...” Európai Tanács, http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf%202012, 2012. március 2.

²⁸ Köszönöm Törő Csabának, az MKI főmunkatársának szakértői segítségét e rész kidolgozásában.

Summit) is választanak. Az euróövezeti állam- és kormányfők és az Európai Bizottság elnöke informális találkozókat tartanak, amelyekre meghívást kap az Európai Központi Bank elnöke. Az eurócsúcs elnökét az euróövezeti szerződő felek állam- és kormányfői nevezik ki egyszerű többséggel. Az eurócsúcsokra szükség szerint, de évente legalább kétszer kerül sor, a közös pénznemmel, valamint az euróövezet kormányzásával kapcsolatos kérdések megvitatása céljából. Az euróövezeten kívüli szerződő felek mindössze előzetes és utólagos tájékoztatást kapnak az eurócsúcsokról, és azok eredményeiről az Európai Parlament is tájékoztatást kap.

A Bizottság 2012-es átfogó reformjavaslatára alapján az euróövezet egységes álláspontjának képviselője érdekében a multilaterális pénzügyi szervezeteknél, legfőképp az IMF-ben szükség van az Eurózóna önálló képviselőjére.

A szorosabb integráció és a szerződésmódosítás dilemmája

Bár az uniós jogot a nemzetközi jog sajátos, egyedülálló formájának is tekinthetnénk, az uniós jog legnagyobb része rendelkezik néhány olyan sajátos vonással, amely általában nem jellemző a nemzetközi jogra. Ilyen különösen az, hogy az állampolgárok az uniós tagállamokban a bíróságok előtt hivatkozhatnak az uniós jog által biztosított jogokra, míg a nemzetközi jogot általában át kell ültetni a nemzeti jogba ahhoz, hogy az állampolgárok hivatkozhasanak rá. Az uniós jog továbbá általában elsőbbséget élvez az uniós tagállamok jogával szemben. Ez utóbbi jellege, illetve az uniós jog elsőbbségének elve számos konkrét esetben szakmai és politikai vita tárgya, és alapvető alkotmányossági kérdéseket vetett fel a tagállamokban.

A legújabb és az európai integráció szempontjából legfontosabb helyszíne ennek a vitának a német alkotmánybíróság, amely mindeddig hosszas huzavona után mindig a több Európa mellett döntött, de egyre szigorúbb a folyamatos nemzeti önrendelkezés feladásának tekintetében. A német politikai elit Európa-politikáját a karlsruhei alkotmánybíróság jóval szorosabban korlátozza, mint a mindenkori ellenzék. Sorozatosan merül fel az egyes jelentősebb EU-kezdeményezésekkel kapcsolatban, hogy azok – mivel jelentős szuverenitásátadást involváltnak – a német alkotmánynak és/vagy az EU szerződésének a módosítását igénylik. Az ESM létrehozásának alkotmányosságáról szóló 2012-es német bírósági döntést hatalmas várakozás előzte meg: ha a karlsruhei bíróság nemleges döntést hozott volna, az eurómentés megghiúsult volna. 2013 tavaszán pedig a bankunió bevezetésével kapcsolatosan merült fel német részről, hogy ahhoz a szerződés módosítása szükséges-e, ellentétben a bizottság véleményével.

Az euróválság kezelésének és a mélyebb gazdasági integráció kialakításának intézményi következménye tehát a folyamatos szerződésmódosítás igénye, amit szinte minden szereplő (bizottság, tagállamok) szeretne elkerülni, amikor csak lehet. Ennek ellenére a bizottság még 2013 során vállalta, hogy explicit javaslatokat tesz a szerződésmódosításra, hogy meg lehessen vitatni azokat az a 2014-es európai parlamenti választások előtt. Az alapszerződések módosításával kapcsolatban többek között egy államadóság-megosztási mechanizmus, egy központi pénzügyminisztériumi poszt létrehozása és egy kizárólag az euróövezetre vonatkozó költségvetés ötlete is felmerült.

Elképzelések a gazdasági föderalizmus létrehozására

Milyen intézményi változásokkal járhatna egy esetleges politikai unió vagy egy európai gazdasági unió létrehozása? Értelmszerűen a következő felsorolásban szereplő és szakmai és politikai diskurzusokban rendszeresen felbukkanó intézmények és funkciók valószínűleg nem a teljes Európai Unió, hanem sokkal inkább egy szűkebb integrációs mag, például az eurózóna vonatkozásában jöhetnek létre.

Ilyen intézmény, illetve funkció egy a jelenlegi elnököknél erősebb profilú, közvetlenül választott elnök (aki lehetne akár a bizottság elnöke is) és egy európai pénzügyminiszter, aki kezeli az eurózóna saját külön költségvetését, és vétójoggal rendelkezik a tagországi (eurózónabeli) költségvetések felett. Ez utóbbi logikus opció, amennyiben kialakul a politikai föderáció egy erősebb szintje. A kétkamarás Európai Parlament, amelynek felsőháza a tagállamok számára van fenntartva, szintén gyakori javaslat, csakúgy, mint az eurózóna saját külön parlamentjének a felállítása. Az eurózóna saját külön költségvetése nagy valószínűséggel kialakul, amennyiben döntés születik a gazdaságpolitikai együttműködés markáns megerősítéséről.

Az Európai Tanács 2012. júniusi ülése előtt hozták nyilvánosságra a négy EU-vezető – Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke, José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke, Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnöke és Jean-Claude Juncker, az eurócsoport elnöke – jelentését, amely A cél a valódi gazdasági és monetáris unió címet viseli. A jelentés a következő időszak kívánatos lépéseit vázolja fel, amelyekkel a gazdasági és monetáris unió működési hibáit kívánják orvosolni. A terv szerint *integrált pénzügyi keret* kellene létrehozni, közös európai bankfelügyelettel és egy európai betétbiztosítási és szanálási rendszerrel. Az újonnan létrehozandó *integrált költségvetési keret* pedig azt jelentené, hogy meghatározott államadósság feletti kötvénykibocsátás csak az eurózóna többi tagjának egyetértésével lenne lehetséges, vagyis fontos költségvetési kérdéseket közösségi szintre emelnének; ezzel együtt viszont felmerül a közös kötvénykibocsátás és az államadósságokért való közös felelősségvállalás iránti igény is. Szól még a terv egy *integrált gazdaságpolitikai keretrendszer*ről és az európai intézmények *demokratikus legitimálásának* növeléséről is.²⁹

Az első, időben leg sürgetőbb feladat az *integrált pénzügyi keretrendszer* – a bankunió – létrehozása, a pénzügyi stabilitás biztosításának érdekében. Ez egy kétszintű (európai és tagállami), egységes európai felügyeleti rendszerből, a közös betétbiztosítási és a bankszanálási keretrendszerből állna, ami összhangban van a bizottság és a tanács elképzeléseivel is. A felügyeleti rendszert egy közös hatóságnak kellene működtetnie, a hatóság fizetőképességét pedig az Európai Stabilitási Alap (ESM) garantálná az euróövezet vonatkozásában.

A második feladat az *integrált költségvetési keretrendszer* kialakítása. A cél a tagállami költségvetést – ideértve a hiányt és az államadósság felső határát is – érintő döntések egy részének közösségiesítése, közösségi szintre emelése. Amennyiben egy tagállam a közösen eldöntött szinten túl tervezne eladósodni, akkor azt indokolnia kell, és azt a többi tagállamnak jóvá kell hagynia. A javaslat szerint a közös kötvénykibocsátás lehetőségét

középtávon meg kell oldani. A dokumentumban megjelenik egy euróövezeti költségvetési testület felállításának az elképzelése is.

A harmadik feladat az *integrált gazdaságpolitikai keret* létrehozása. A cél a gazdaságpolitikai koordináció keretrendszere kikényszeríthetőségének az erősítése, az európai szemeszter és az euró plusz paktum alapelveire építve.

A negyedik feladat a *demokratikus legitimáció és az elszámoltathatóság erősítése*. Ha a kompetenciák átcsoportosítása nem jár együtt a demokratikus kontroll erősítésével, akkor a legitimációs válság elmélyül. A legitimáció erősítése kapcsán felmerülhet az Európai Parlament feladatainak a bővítése, a döntéshozatalban való részvétele, a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepe, az Európai Bizottság elnökének közvetlen megválasztása.

Az Európai Bizottság a négy elnök levelével párhuzamosan, 2012. november 28-án hozta nyilvánosságra az ő anyagukénál részletesebb vitaindító dokumentumát a valódi Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtéséről, amely alapjául szolgál az Európai Tanács 2013. december 13–14-i ülésén elfogadandó, konkrét határidőket és lépéseket tartalmazó jelentésnek. A bizottság áttekinti a rövid távon (6–18 hónap), középtávon (1,5–5 év), illetve hosszú távon (5 éven túl) szükséges lépéseket, amelyek a valódi GMU megteremtésének céljából szükségesek. Míg a rövid távú intézkedésekhez nem szükséges a szerződés módosítása, addig a középtávú és hosszú távú elképzeléseknél a jelenlegi szerződéses keretek nem teszik lehetővé a továbblépést, ezért a szerződés módosítása szükséges.

A bizottsági terv a gazdasági unió megerősítése mellett a politikai unió kérdésére is kitér. A javaslatok erősen növelik nemcsak az EU, illetve az eurózóna föderális jellegét, de az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások ellenőrző szerepét is. Az Európai Bizottság szerint a 2014-es európai parlamenti választásokat arra kell felhasználni, hogy a pénzügyi és gazdasági unió további építésével kapcsolatos kérdésekről széles körű társadalmi vita alakuljon ki.

További fontos újdonság, hogy a túlzott költségvetési hiány eljárásának a szabályai is szigorodnak egy igen komoly szavazási reform bevezetése által: a bizottság a szavazási rend megváltozása miatt nagyobb hatalommal fog rendelkezni, és a túlzott hiánnyal rendelkező országok gazdaságpolitikai felügyelete is erősödni fog a „költségvetési és gazdasági partnerségi” programok által. A szavazási reform lényege a fordított szavazás bevezetése, vagyis ezentúl a bizottság javaslatának leszavazásához kell a minősített többség, és nem a megszavazásához, ami jelentős elmozdulás a közösségi szint döntéshozatalban való megerősödésének irányába.

²⁹ Herman Van Rompuy: „A cél a valódi Gazdasági és Monetáris Unió.” Európai Tanács, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf 2012. június 26.

KOHÉZIÓS INTÉZMÉNYRENDSZEREK – TAPASZTALATOK ÉS KIHÍVÁSOK

A jelenlegi gazdaság helyzetben meghatározó kérdés, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat – jelen téma vonatkozásában a fejlesztési célú forrásokat – hogyan lehet a leghatékonyabban és fenntartható módon felhasználni. Az új 2014–2020-as költségvetési időszak előkészítése zajlik minden területen: nemcsak a költségvetési egyeztetések, hanem az ágazati jogalkotás, így a kohéziós politika új rendszerének kialakítása is folyamatban van. Új megközelítés jegyében alakulnak a szabályok, az eredményorientáltság kerül a középpontba, ami kultúraváltást igényel az intézményrendszer működésében. 2014 utáni időszakra sokkal szigorúbb kohéziósforrás-felhasználási szabályok készülnek, mint eddig: előzetes és utólagos feltételekkel, mérföldkövekkel, szigorú kifizetési feltételekkel és teljesítménytartalékkal. Korlátozva lesz, hogy egy-egy programban hány célt tűzhet ki a tagállam (tematikus koncentráció), a választható célkitűzések listája pedig az EU 2020-as stratégiából lebontva kerül a jogszabályba. Szigorodik tehát a rendszer, és a vállalatok mellé pénz-visszafizetési garanciák is társulnak majd. A fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése a fejlesztési források sikeres abszorpciójáról áttolódik a hatásosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé. A tervezési, programozási feladat átgondolása mellett jelentkezik az a kérdés is, hogy milyen intézményrendszer szükséges a végrehajtási feladatok ellátásához, szükséges-e és milyen jellegű a jelenlegi szervezetek átalakítása, illetve milyen tényezők befolyásolják a kohéziós végrehajtási intézményrendszer struktúráját.

• • • • •

A KOHÉZIÓS POLITIKA INTÉZMÉNYI SAJÁTOSSÁGAI

A kohéziós politika célkitűzése a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése az Európai Unióban, a különböző régiók fejlettségi szintbeli eltéréseinek csökkentésével. A kohéziós politikai programok az EU költségvetési forrásaival segítenek a regionális és nemzeti gazdaságok átalakításában infrastrukturális beruházásokkal, üzleti fejlesztésekkel, oktatással és képzéssel, innovációs és környezetvédelmi intézkedésekkel: a fenntartható hosszú távú növekedés és munkahelyteremtés támogatásával.

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer. A programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik, így a projektkiválasztás szempontjait is befolyá-

solják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei.

A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projekt-kiválasztást, az ellenőrzést és a monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint a közbeszerzés, az állami támogatás, a környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.¹

A közösségi szabályokban² elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme minden területen. Ez a kötelezettség különösen magától értetődő azokon a területeken, ahol a forrásokkal kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása tagállami hatáskörbe tartozik, így elsősorban a kohéziós és mezőgazdasági területen (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon).

A tagállamok felelősek azért, hogy az uniós irányelvek megfelelő átültetésével biztosítsák a közösségi jog és a nemzeti jog összhangját. Amennyiben ez nem sikerül kielégítően, az Európai Bizottság megfelelő lépéseket tesz formális kötelezettségzegési eljárás keretében, azonban sok esetben erre csak akkor kerül sor, ha elegendő jelzés és nyilvánvaló bizonyíték kerül a bizottság birtokába.

Többszintű szabályozás működik tehát a kohéziós politikai végrehajtásában:

- EU-szabályozások, így különösen a kohéziós politikai szabályozás, a környezetvédelmi, állami támogatási, közbeszerzési szabályozás;
- nemzeti szabályozás: speciális tagállami szabályok az EU-szabályozás nemzeti alkalmazásáról.

A projektek uniós finanszírozása tehát részben uniós, részben tagállami szinten meghatározott szabályokhoz és feltételekhez kötött. E szabályok célja, hogy garantálják a ráfordítások értékarányosságát, a programok megfelelő irányítását és a közösségi politikáknak való meg-

1 EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat...”

2 A kohéziós politikában: a bizottság 1681/94. rendelete (1994. július 11.) a strukturális politika finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról és a bizottság 1831/94/EK-rendelete (1994. július 26.) a Kohéziós Alap finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról a 2000–2006 programozási időszakra és a bizottság 1828/2006/EK-rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról a 2007–2013 programozási időszakra

felelését. A fejlesztési programok végrehajtási feladatai különösen az alábbiak: programtervezés, projektgenerálás és -kiválasztás, projektvégrehajtáshoz kötődő igénykezelés és kifizetés, monitoring és ellenőrzés, értékelés.

A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek a programkiadások ellenőrzéséért. Három ellenőrzési szintet kell kialakítaniuk, amelyeknek az egyes programokon belül a következő szervek felelnek meg: az *irányító hatóság*³ (közreműködő szervezet), az *igazoló hatóság*⁴ és az *ellenőrző hatóság*⁵. Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető.

A fenti – irányító, igazoló, ellenőrző – feladatok ellátása megoldható egy szervezeten belül is, de a funkciókat el kell különíteni. Az egyes tagállamokban eltérő megközelítések születtek. Vannak tagállamok, ahol külön szervezetekben helyezték el a különböző feladatokat, és néhány tagállamban egy szervezeten belül vannak a különböző funkciók (pl. Dánia, Spanyolország). Ugyancsak előfordul olyan struktúra, amelyben az irányító hatóság és az igazoló hatóság működik egy szervezetben, és külön, önálló ellenőrzési hatóságot állítottak fel (pl. Finnország, Svédország). Van arra is példa, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság ugyanazon szervezet önálló egységeiként működnek (pl. Csehország, Szlovénia), és az irányító hatóság különül el önálló szervezetként. Végül a három hatóság különböző szervezetekben is működhet (pl. Ausztria, Portugália).⁶

A végrehajtási feladatok centralizáltsága is eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy igazoló hatóság működik az összes operatív programnál (pl. Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Portugália, Szlovénia, Svédország), más országokban operatív programonként állítanak fel igazoló hatóságot (pl. Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország). Hasonló megoldásokat látni ellenőrző hatóságoknál is: helyenként egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (pl. Ausztria), máshol programonként van ellenőrző hatóság (pl. Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (pl. Olaszország, Lengyelország).

A tagállam kijelölhet egy vagy több *közreműködő szervezetet* is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A tagállam meghatározza a feladataikat, az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereivel teljes összhangban végző hatóságok egymás közötti kapcsolatait. A delegálás általában végrehajtási szabályozásban vagy szerződésekkel történik, és különböző feladatkörök különböző szerve-

3 Irányító hatóság: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

4 Igazoló hatóság: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket.

5 Ellenőrzési (audit) hatóság: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel.

6 Sara DAVIES–Frederike GROSS–Laura POLVERARI (2008): The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead, EPRC, Glasgow

zetekhez szervezésével. A szervezetek lehetnek költségvetési szervek (minisztérium, központi hatóság, területi hatóság), állami és nem állami gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek.

1. ábra • A programok végrehajtási szervezetei a tagállamokban (kivéve ETC)⁷

Ország	Teljes rendelkezésre álló forrás (EUR)	ERFA és KA (EUR)	OP száma	A szervezetek száma a program-végrehajtásban	A szervezetek száma az igazolásban	A szervezetek száma az ellenőrzésben
AT	1 276 780 733	680 066 021	9	20	2	1
BE	2 403 876 316	990 283 172	4	6	3	3
BG	6 624 538 988	5 488 168 381	5	7	1	1
CY	579 606 868	492 665 838	1	7	1	1
CZ	26 503 627 152	22 528 083 056	14	24	1	1
DE	26 396 199 001	16 107 961 527	18	90	23	20
DK	509 577 240	254 788 620	1	7	1	1
EE	3 611 579 771	3 011 942 552	2	16	1	1
ES	39 001 563 519	26 600 405 159	23	200+	1	20
FI	2 103 523 445	977 401 980	5	60	1	1
FR	22 690 079 887	8 054 673 061	30	73	1	1
GR	20 172 569 973	15 846 461 042	10	100	1	1
HU	25 049 482 420	21 292 060 049	15	20	1	1
IR	938 897 096	375 362 372	2	16	1	1
IT	44 092 710 694	21 027 307 507	28	50	26	25
LT	7 068 539 664	5 747 186 096	2	14	1	1
LU	85 107 216	25 243 666	1	2	1	1
LV	5 096 599 364	3 979 793 917	2	15	1	16
MT	856 615 354	728 123 051	1	5	1	1
NL	1 968 601 000	830 000 000	4	10	1	1
PL	70 617 533 404	55 514 676 992	20	74	17	17
PT	23 512 385 699	14 899 172 647	10	46	1	1
RO	18 916 024 612	15 528 889 094	5	34	1	1
SE	2 026 189 558	934 540 730	8	1	1	1
SI	3 935 705 031	3 345 349 266	2	8	1	1
SK	11 674 087 288	9 861 016 794	9	24	1	16
UK	11 088 825 121	5 416 019 735	16	23	5	5

Tagállami különbségek a végrehajtási intézményrendszerek kialakításában

A fejlesztési intézményrendszer kiépítése, szabályozása, a tényleges működési gyakorlat orientálása nemzetállami kompetencia. A regionális politika hatékonysága azonban nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől. *Korrupciós és diszkriminációs jelek jelentősen ronthatják a hatékonyságot.*

7 Kai BÖHME (2010): Regional governance in the context of globalisation, Revised Final Report, Sweco International

Egy friss kutatás megerősíti,⁸ hogy az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására. A kevésbé fejlett igazgatási rendszerrel rendelkező régió nem képes hatékonyan felhasználni a forrásokat. Ez egyben magyarázza azt is, hogy a kohéziós politika reformjában miért van kiemelkedő helye az *intézményi kapacitások fejlesztésének*.

Az európai régiók vizsgálatánál különböző változatokat találunk mind a tagállamok között, mind a tagállamokon belül. Egyik csoportba tartoznak az észak-európai országok, magas kormányzási színvonallal. A másik csoportot a dél-mediterrán országok – Észtországgal és Szlovéniával együtt – képezik, elfogadható kormányzási színvonallal. A harmadik elkülöníthető csoport az „új” tagállamok csoportja, alacsony kormányzati színvonallal, ebből a két legújabb tag rendelkezik a legalacsonyabb szinttel. Jelentős tagállamon belüli eltérések fellelhetők a szövetségi vagy szövetségi jellegű államokban (Olaszország, Belgium, Spanyolország), illetve a centralizált államoknál (Portugália, Románia, Bulgária) egyaránt. Más országokban nem változik jelentősen a kormányzási színvonal az egyes régióknál (Dánia, Ausztria). Nincs tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzási színvonal közvetlenül összefügg; nincs arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzási, igazgatási rendszerrel.

Az európai régiók vizsgálatánál tapasztalható különbségek magyarázata inkább kulturális, gazdasági, társadalmi vagy intézményi faktorokban keresendő. Mindenesetre a kormányzati, igazgatási funkciók működésének módja hatással van a kohéziós politika eredményességére és a források hatékony felhasználására, felzárkóztatásra az intézményrendszer területén is figyelemmel kell lenni.

A kohéziós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat ellátó végrehajtási intézményrendszer, a közreműködő szervezetek felállításának és működtetésének formája, a feladatok delegálási modellje az egyes tagállamokban eltérő.

A *területi szintek* kialakítása és működtetése különböző: eltérő, hogy hány régióval, milyen feladat- és hatáskörrel bíró területi struktúra található a tagállamokban. A kérdés persze nem csupán az, hogy milyen a munkamegosztás az egyes területi szintek között, hanem hogy konkrétan milyen szervezetek (önkormányzatok, dekoncentrált szervek, fejlesztési tanácsok, ügynökségek) a hatáskörök címzettjei, és ezek milyen feladatokat látnak el. Ugyanis a névleges szereposztás nem feltétlenül ad pontos iránymutatást a gyakorlatra nézve, azaz az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek kompetenciáinak függvényében ítéltethető meg a valódi tartalom.

Különbséget lehet tenni az egyes tagállamok intézményrendszeri struktúrája között aszerint is, hogy a *központi szintet* hogyan szervezik és működtetik: az irányító hatóságok centralizált megoldással egy központi szervben, vagy pedig minisztériumokhoz tagoltan működnek; operatív programként önálló, avagy összevont irányító hatóságokkal; közreműködő szervezet(ek) igénybevételével, illetve anélkül; operatív programként (intézkedésenként) más, vagy pedig ugyanazon közreműködő szervezet és további szervezési eldöntendő kérdések.

⁸ Nicholas CHARRON–Victor LAPUENTE–Lewis DIJKSTRA (2012): Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU, Working Paper 01/2012

Meghatározó jelentőségű, hogy a feladatellátás szintjeit miként alakítják ki: a komplexitást növelheti az extra felügyeleti és jelentési rendszer, amely a tagolt struktúrával járhat együtt. A gyakorlati tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy a *többszintű feladatellátás* alsó szintjein az ellenőrzés hatóköre és részletessége növekszik, és ez a szabályozás szűk értelmezésével jár együtt. Ez persze a szabályozási és jogalkalmazási bizonytalanságokra is visszavezethető, ami különböző okokból áll elő. A legjelentősebb, fokozott ellenőrzést eredményező tényező, hogy míg a programozás és a végrehajtás a kohéziós politikában decentralizált, addig a szabályos végrehajtásért való felelősség nem decentralizált, a tagállam felel a szabályosságért. Ez önmagában magával hozza a szintek közötti erős kontroll igényét: megfelel-e a közreműködő a feladatellátás szakmai igényeinek, és szabályosan végzi-e feladatait. A többszintű és tagolt végrehajtási intézményrendszer többszintű ellenőrzési és monitoringrendszert hordoz magában, megnövekedett adminisztrációs költségekkel. Ráadásul a végrehajtás jogi bizonytalanságait is növelheti a komplex struktúra, ami csak erős koordinációval ellensúlyozható.

A végrehajtási intézményrendszer kialakításának mikéntjére a *programok közötti különbségek* is jelentős hatással vannak: a program jogosultsági területe, tematikus fókusz, pénzügyi volumene meghatározó fontosságú. Minél bonyolultabbak a beavatkozási intézkedések, annál nagyobb az igény a megfelelő adminisztratív kapacitásra mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezett részéről. Hatással van a végrehajtási struktúrára az is, hogy a program területe és a közigazgatási, intézményi struktúra területi rendszere milyen viszonyban vannak egymással. A program és az általa támogatott projektek pénzügyi volumene ugyan csak befolyásolja a szükséges adminisztratív kapacitást, ráadásul minden programnak vannak általános költségei, amelyek függetlenek a program méretétől.

Az intézményrendszer kialakítása és működtetése szempontjából meghatározó jelentőségű az is, hogy az uniós kohéziós források felhasználása és a tagállami nemzeti fejlesztési források felhasználása koordináltan történik-e, illetve a két forrás végrehajtási rendszere hogyan, egymással milyen viszonyban van kialakítva.

A hazai területfejlesztési és az európai uniós fejlesztési *intézményrendszer harmonizálását* tekintve nemzetközi szinten kétféle szempont alapulvételével, tehát az alábbi megoldásokkal találkozunk:

- az intézményrendszerek *együttműködését* figyelembe véve: integrált – párhuzamos –, „vegyes” modellek;
- a végrehajtás *irányítását* alapul véve: centralizált – decentralizált –, „kevert” modellek.

Az *integrált rendszerben* a nemzeti döntéshozási csatornákon keresztül zajlik a kohéziós források allokációja. A rendszer előnyei közé tartozik, hogy a források hatékony és koncentrált felhasználása biztosítható. Integrált rendszereknél is különbség lehet tagállamok között aszerint, hogy a kohéziós források dominálják-e a fejlesztési forrásokat (pl. Lengyelország), vagy hozzájárulnak a nemzeti fejlesztési forrásokhoz (pl. Németország, Ausztria).

A *párhuzamos intézményrendszerben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai, és külön az uniós forrásokra. Ez a struktúra egyrésztől jobban áttekinthetővé teszi a különböző forrásból finanszírozott programok működését és annak költségeit, másrésztől új rendszer felállítására és a két rendszer párhuzamos működtetése során jelentős többletköltségre lehet számítani, amellet a fejlesztések összehangolásával és a forráskoncentrációval is problémák lehetnek.

A koordinált (vegyes) modellben külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai és az uniós forrásokra, azonban a támogatandó fejlesztési területek és célkitűzések rögzítésével, illetve más koordinációs egyeztetési mechanizmusokkal a megoldás a meglévő struktúrára építve biztosíthatja az összehangolt fejlesztési döntéseket. A modell azonban egyeztetési kihívásokkal és problémákkal, párhuzamos adminisztratív kapacitásokkal járhat.

2. ábra • Egyes tagállamok program- és intézményi struktúrája

	Időszak	OP típusa, száma	Modell típusa	Központi koordináció	IH és KSZ
HU	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP	párhuzamos szakágazatok által dominált modell	Kormányzati: tagolt Területi: centralizált	Nemzeti Fejlesztési Hivatal IH: szakminisztériumok KSZ: minisztériumok közigazgatási egységei, dekoncentrált szervei vagy a állami tulajdonban lévő cégek
	2007–2013	7 ágazati 7 ROP 1 TA OP	Párhuzamos/ Koordinált	Kormányzati: centralizált Területi: vegyes, majd centralizált	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség IH: NFÜ főosztályai KSZ: RFÜ-k, állami tulajdonban lévő cégek (15 db–11db). <i>Decentralizált döntés-előkészítés felszámolása a RFT-k 2011. decemberi megszüntetésével</i>
CZ	2004–2006	4 ágazati OP 1 közös ROP 1 OP Prága 1 TA OP	Koordinált	Kormányzati: tagolt	Regionális Fejlesztési Minisztérium IH: Ágazati OP-k: szakminisztériumok; ROP: RFM KSZ: 13 központi és 8 regionális KSZ
	2007–2013	8 ágazati OP 2 integrált OP 7 ROP 2 TA OP 2 OP Prága	Integrált	Területi: kevert	IH: szakminisztérium (ágazati OP); ROP-ok: 7 RFT; 2 Prágai OP: Prágai Városi Önk. Hivatala KSZ: ügynökségek
PL	2004–2006	4 ágazati OP 1 ROP	Koordinált	Kormányzati: tagolt	Regionális Fejlesztési Minisztérium IH: ágazati OP-k szakminisztériumok, ROP IH: RFM (2005 után valamennyi RFM-ben, kivétel agrár. OP) KSZ: 8 központi és kb. 80 (!) regionális
	2007–2013	4 ágazati OP 1 TA OP 16 ROP	Integrált	Kormányzati: centralizált Területi: kevert	IH: Ágazati OP-k: RFM ROP-ok: vajdasági hivatalok (deko!) KSZ: 1. szinten állami szervezetek (szakmai koordináció); 2. szinten állami vagy magánszervezetek (végrehajtás) IH: ágazati OP-k: 5 szakminisztérium ROP: Reg. Fejl. és Ép.-ügyi Minisztérium KSZ: ágazati OP-k: minisztériumok és dekoncentrált szervek, 2 áll.-i váll., RFÜ-k ROP: 6 RFÜ
RO	2007–2013	5 ágazati 1 központi ROP 1 TA ROP	Integrált	Kormányzati: tagolt Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 4 „első szintű”: szakminisztériumok, 7 „középső szintű”: szintén szakminisztériumok, 9 ún. technikai végrehajtó szervezet. IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 5 első szintű: 4 szakminisztérium és kancellária, 10 végrehajtó szervezet IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szinten: 6 szakminisztérium + információs társadalom fejlettségi bizottság; 2. szinten: 6 végrehajtó ügynökség
EE	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 4 „első szintű”: szakminisztériumok, 7 „középső szintű”: szintén szakminisztériumok, 9 ún. technikai végrehajtó szervezet. IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 5 első szintű: 4 szakminisztérium és kancellária, 10 végrehajtó szervezet IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szinten: 6 szakminisztérium + információs társadalom fejlettségi bizottság; 2. szinten: 6 végrehajtó ügynökség
	2007–2013	3 ágazati OP			
LV	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált, de külön eljárás az uniós támogatási döntésekre	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szinten: 6 szakminisztérium + információs társadalom fejlettségi bizottság; 2. szinten: 6 végrehajtó ügynökség
	2007–2013	4 OP: – 3 központi – 1 TA OP			

LT	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Pénzügyminisztérium KSZ: 1. szintű: szakminisztériumok (9); 2. szintű: hivatalok, ügynökségek (6)
	2007–2013	3 OP			
SL	2004–2006	Egységes Programozási Dokumentum	Integrált	Kormányzati: Centralizált Területi: Centralizált	ágazati minisztériumok „felett álló” IH IH: Strukturális Politikai és Regionális Fejlesztési Kormányzati iroda 2006-tól: Helyi Önkormányzati és Regionális Fejlesztési kormányzati iroda KSZ: 1. szintjéhez 3 szakminisztérium IH: Helyi Önkormányzati és Regionális Politikai Kormányzati iroda KSZ: az ágazati minisztériumok és hivatalosan nem KSZ-nek nyilvánított egyéb szervezetek
	2007–2013	3 OP			
SK	2004–2006	KTK: 1 infrastruktúra OP 3 ágazati OP 1 TA OP	integrált	Kormányzati: centralizált Területi: centralizált	Gazdasági Minisztérium, majd az Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium IH: Gazdasági Minisztérium, illetve az Építésügyi és Regionális Fejlesztési minisztérium KSZ: kevés számú (6), KSZ: ágazati minisztériumok és állami ügynökségek
	2007–2013	11 OP – 8 ágazati OP – 1 központi ROP – 1 Pozsony OP – 1 TA OP	integrált	Kormányzati: tagolt Területi: centralizált	Építésügyi és Regionális Fejlesztési minisztérium IH: ágazati szakminisztériumok KSZ: Az ágazati OP-k KSZ-ei: 3 szakminisztérium, 7 állami ügynökség ROP esetében 54 regionális fejlesztési ügynökség, Pozsony OP: városi önkormányzat hivatala
I E	2000–2006	6 OP: 3 ágazati 2 ROP 1 TA OP	Integrált (mind adminisztratív, mind program szintű)	Kormányzati: tagolt Területi: decentralizált	Pénzügy-minisztérium IH: Ágazati: releváns minisztériumok A régiók közgyűlése (regional assembly) regionális OP IH-ja
	2007–2013	3 OP: 1 ágazati 2 ROP			
UK	2000–2006	20 OP	Integrált	Kormányzati: centralizált Területi: kevert	IH: legtöbb regionális OP esetében az IH az RDA KSZ: KSZ-ként bizonyos esetekben az RDA-k, ún. Képzési Tanácsok (Learning and Skills Councils), Munkaügyi Központok (Jobcenter Plus), Connexion Partnerségek, Üzleti Hálózatok és néhány helyi hatóság
	2007–2013	22 OP: 5 központi, illetve 16 regionális, 1 Gibraltár			
DE	2000–2006	1.ágazati 1 + 11 regionális program 17 regionális 1 szövetségi közlekedési program (ERFA)	Integrált	Kormányzati: tagolt Területi: Decentralizált	Pénzügy-minisztérium, Gazdasági és Technológiai Minisztérium (BMW) IH: tartományi minisztériumok – gazdasági tárca (ill. a szövetségi ágazati OP-nál szövetségi minisztérium). KSZ: A megvalósítási feladatok megosztottak a különböző minisztériumok és a kapcsolódó intézmények között, amelyek a programok által finanszírozott intézkedések különböző részeiért voltak felelősek.
	2007–2013	17 regionális program 1 szövetségi program (ESZA)			

A centralizált végrehajtási rendszerben – ilyen például Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg – a menedzsmentfeladatokat nemzeti minisztériumok vagy más nemzeti központi szervezetek látják el, korlátozott decentralizáció és esetenként korlátozott partnerség mellett. A tagállamok többségében a központi kormányzat fontos szerepet játszik a kohéziós politi-

ka végrehajtásában. Nemzeti minisztériumok felügyelik a program-előkészítést, a kiadásokat, a monitoringot és az értékelést. Mindezekon túl egyes tagállamokban a nemzeti szint szerepe nagyon erős: némi felelősség delegálására sor kerülhet ugyan, azonban a nemzeti hatóságok az irányító hatóság meghatározó szerepét használva kijelölnek minden lényeges elemet a végrehajtásban.

A decentralizált (regionalizált) végrehajtási rendszerben – ilyen például Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium, Írország – a területi szintek szervezetei végrehajtási feladatot és felelősséget kapnak a programvégrehajtásban, a központi kormányzat szerepe a koordinációra, a bizottsággal való magas szintű tárgyalásokra, kormányközi egyeztetésekre és a „jó gyakorlatok” értékelésére terjed ki. A decentralizált rendszerben nagyobb hangsúly kerül a többszintű kormányzásra, s ez segítheti a hatékony programmegvalósítást. Jobban meg lehet határozni a célokat, a helyi, területi szintek bizalmát és támogatását élvező intézkedések alakíthatók ki. Másrészt a szintek és a szereplők közötti koordináció jelentős feladattal és költséggel járhat.

Számos tagállam kevert rendszerben – például Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Portugália – igyekszik ötvözni a két előző struktúra előnyei és hátrányait. Ágazati és területi programokkal és az irányító hatóságok (közreműködő szervezetek) és a nemzeti minisztériumok mátrix jellegű felelősségrendszerével, a területi szintek bevonásával hajtják végre a fejlesztési programokat. Kevert rendszer kialakítható az egyes programok intézkedéseinek meghatározott szintek között végrehajtási felelősségek rögzítésével is.

ÚJ, INTÉZMÉNYI RELEVANCIÁVAL BÍRÓ SZABÁLYOK A KÖVETKEZŐ IDŐSZAKRA ÉS EHHEZ KAPCSOLÓDÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az egyszerűsítés az új kohéziós politikával szembeni egyik legnépszerűbb igény. Világossá vált azonban, hogy az egyes országok helyi adminisztrációs rendszerével kapcsolatos tapasztalatok és a rendszerek eltérései miatt előfordulhat: ami az egyik tagállamban egyszerűsítésnek tekinthető, az egy másik államban bonyolítja a dolgokat. Ráadásul az eredményorientáltság erősítése érdekében egy új megközelítés érvényesül, új elemekkel a végrehajtási rendszerrel kapcsolatos követelményrendszerben.

A teljesítmény fokozásához új feltételrendszer lép életbe annak biztosítása érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében.⁹ Meghatározásra kerülnek szigorú, úgynevezett „*ex-ante*” feltételek, amelyeknek a teljesülése előfeltétele a források lehívásának, valamint úgynevezett „*ex-post*” feltételek, amelyek az elért eredményektől teszik függővé a további finanszírozás biztosítását. Az egyes alapok pénzeszközeiből a tagállamok által felhasználható résznek összesen 7 százaléka elkülöníthető lesz, ehhez az összeghez csak azok a tagállami programok juthatnak hozzá, akiknél a felidőben elvégzett, köztes felmérés a program mérőföldköveinek teljesítését állapítja meg. Ezen a teljesítményfüggő tartalékoláson kívül a mér-

⁹ NYIKOS Györgyi (2012): Cohesion policy 2014–2020, EU working papers 2011 15. EU working papers 2011/3. (2012 pp. 31–50.

földkövek teljesítésének elmaradása – ha ez a végrehajtás hibájából következik be – a források felfüggesztését is maga után vonhatja, sőt a program céljainak jelentős alulteljesítése akár a finanszírozás megszüntetésével is járhat. A jogszabálytervezetben megjelenik a szervezetek nemzeti kijelölésének (akkreditációjának) rendszere, illetve új elem a kiadások szabályszerűségét igazoló, a bizottság felé irányuló garanciákkal kapcsolatos rendszerben megjelenő menedzsmentnyilatkozat vagy az éves számlaelszámolások új rendszere.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételek, célok, indikátorok szolgálnak a programok eredményességének mérésére. A forrásfelhasználás hatékonyságának megítéléséhez kérdés, hogy mit és hogyan mérünk, értékelünk, hiszen a közcélú beruházások és az EU kohéziós politikája hatásának megítélése ellentmondásos, a szükségesség, a hasznosság és a fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat.¹⁰

Általában elmondható, hogy az eredményorientált végrehajtási rendszer kialakítása bonyolult és nehéz feladat. A kohéziós politika területén ráadásul az elmúlt időszakban a működésben az „*eljárásorientált*” megközelítés érvényesült az „*eredményorientáció*” helyett, és az adminisztratív kapacitások állandóan szűk keresztmetszetként fogták vissza a teljesítményt. A jelentési kötelezettségek végrehajtása és azok – ráadásul többszálú és koordinálatlan – ellenőrzése az eljárási lépésekre, és nem az eredményekre összpontosítást hozza, és fokozott adminisztrációs teherrel jár.

Az eredményekre való koncentráció teljes kulturális váltást igényel az intézményrendszertől.

Az eredményorientáltság első megközelítésben jelenthetné azt is, hogy a kedvezményezett a támogatásért cserébe vállalásokat tesz, hogy mit teljesít, mi lesz az eredmény. A projekt-megvalósítás során keretszabályok mentén, de nagyobb mozgásterrel rugalmasan dönthet (mire, hogyan, mennyit költ az eredmény hatékony megvalósítása érdekében) végrehajtási kérdésekben, és az intézményrendszer – kevesebb figyelemmel a jogi megfelelésre és szabálytalanságokra, illetve pénzügyi fegyelemre – az eredményeket kérné számon.

A kevesebb figyelmet viszont nem teszi lehetővé az új kohéziós szabályozási javaslat, amelyben a tervezett előírások egyrészt az eredmények megkövetelésével, másrészt a számlaelszámolások számonkérésével szigorúan ösztönöznék a szabályos és eredményes forrásfelhasználásra. Ezzel a céllal maximálisan egyet lehet érteni, azonban ez a kettős követelmény a végrehajtási rendszert nem feltétlenül az egyszerűsítés és a rugalmasság irányába viszi. Ráadásul a komplex elvárásrendszer egységes és hatékony lebonyolításának igénye egyértelműen nem a decentralizáció, hanem a központosítás irányába viszi a struktúrát.

Kulcskérdés tehát a megfelelő tervezés és programozás, amelyeknél releváns és kezelhető indikátorrendszerrel a közösségi stratégiai célok és a tagállami, területi, helyi elképzelések összhangját kell kialakítani,¹¹ és ehhez egy hatékony, megfelelő pénzügyi menedzsment megvalósító végrehajtási intézményrendszert kell párosítani.

¹⁰ NYIKOS Györgyi (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, Pénzügyi Szemle, 2013/2. 165–185. o.

¹¹ NYIKOS Györgyi (2011): Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!? Falu Város Régió területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat, 2011/2. 35–41. o. Budapest

AZ UNIOS FORRÁSOK FELHASZNÁLLÁSÁNAK GYAKORLATA, SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE

Minden végrehajtási rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen a feladat- és hatáskörök egyértelmű rögzítése és erős, jól működő koordinációs mechanizmusok felállítása, mégpedig jól dokumentáltan és megfelelően implementálva. A végrehajtásban közreműködő szervezetek feladatellátásának minősége, hatékonysága alapvető fontosságú a programok és a kohéziós politika eredményessége és hatékonysága szempontjából.¹² A kohéziós politika végrehajtása komplex és specifikus tudást igényel, ez nemcsak költségesebbé teszi más adminisztrációs feladatokhoz képest, hanem fokozottan igényli speciális képzés, továbbképzés működtetését is. A rendelkezésre álló adminisztratív kapacitások, know-how-k behatárolhatják a mozgásteret az intézményrendszeri struktúra kialakításánál, és természetesen minél nagyobb számú szervezet közreműködik a végrehajtásban, annál jobb koordinációra van szükség mind a politikai döntéshozatali, mind a végrehajtási folyamatok (eljárások egységesítése stb.) oldaláról.

A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszerének és az adminisztrációs eljárások kialakításában tehát jelentős mértékben meghatározóak a közösségi szabályozásban fellelhető előírások, azonban további, a tagállami sajátosságok által determinált tényezők is fontosak. A kohéziós végrehajtási intézményrendszer kialakításánál mindezekre figyelemmel kell megtalálni az a struktúrát, amely biztosíthatja az optimális vagy ahhoz közelítő eredményt.

A tanulmány arra kíván választ adni, hogy hazánk uniós forrásfelhasználását milyen szabályok határozzák meg, és hogyan járulhatnak ezek hozzá ahhoz, hogy a rendelkezésünkre álló forrásokból minél többet fel tudjunk használni. A tanulmány első része a szabályozási keretet vizsgálja, amely több elemből tevődik össze, több tényezőtől függ: egyrészt az uniós költségvetéstől, az azok felhasználását előíró kohéziós politikai alapelvektől, iránymutatásoktól, rendeletektől, másik oldalról pedig a hazai szabályozástól. Az uniós elvek jelentik az egyik legerősebb kötöttséget a tagállamok számára. Ezeket figyelembe véve a lebonyolítás mikéntjének megszervezése, szabályozása azonban nagyrészt tagállami feladat. A tagállamok szabályozását a szerző két csoportra különíti el: a „kemény szabályozó csoport”-ba tartoznak a megvalósítással összefüggő törvények, rendeletek, utasítások, a „puha szabályozó csoport”-ba tartoznak a fejlesztési tervek, illetve az egyes projektekhez kapcsolódó pályázati dokumentációs csomag. A tanulmány elsősorban a „puha” szabályozási körbe tartozó elemek kapcsán fogalmaz meg javaslatokat, s ehhez kapcsolódóan a hazai uniós forrásfelhasználást is bemutatja a Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Széchenyi Terv adatai alapján.

• • • • •

BEVEZETÉS

Az Európai Unió kohéziós politikája 1986 óta a szerződések részét képezi, a régiók fejlődése közti különbségek csökkentését célozza meg a gazdasági, szociális kohézió és mára a területi kohézió erősítésének érdekében. A kohéziós politika a gazdasági növekedés elősegítését támogatja, nem tekinthető egyszerű jövedelem-újraelosztásnak.

Hazánk EU-csatlakozásával a strukturális alapokhoz kapcsolódó tervezés, programozás feladata 2003 végéig lezajlott. Ennek eredményeképpen jött létre a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), a magyar Közösségi Támogatási Keret alapja. A támogatások mellé rendelt állami társfinanszírozás szinte teljes mértékben lekötötte és meghatározta a lehetőségeket, így a magyar fejlesztéspolitika szinte azonossá vált a Nemzeti Fejlesztési Tervben meghatározott területek fejlesztésével, és ugyanez a tendencia folytatódott a következő fejlesztési, programozási periódusban is. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) előkészítése során számos elemzés született arra vonatkozó-

¹² ÖIR (2003): A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds, European Commission

an, hogy milyen irányban határozzák meg hazánkban a fejlesztési irányokat, amihez keretet jelentenek az NFT addigi tapasztalatai és az EU iránymutatásai.

A 2007–2013-as periódusban Magyarországon az „Új Magyarország Fejlesztési Terv legfontosabb célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Ennek érdekében hat kiemelt területen indít el összehangolt állami és uniós fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulásának érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben”.¹

Az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) fejlesztési területeit bemutató vitairatot 2010. július 28-án hozta nyilvánosságra a kormány. A tájékoztatás alapján a beérkezett fejlesztési elképzelések beépültek az Új Széchenyi Tervbe, amelynek középpontjában „a foglalkoztatás dinamikus bővítése, a pénzügyi stabilitás fenntartása, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, valamint hazánk versenyképességének javítása áll”. A tervek szerint a tízéves gazdaságstratégia kitörési pontjai és a hozzájuk kapcsolódó programok biztosítják Magyarország hosszú távú fejlődését. Az Új Széchenyi Terv kitörési pontjai között szerepet kapott az egészségipar, a zöldgazdaság-fejlesztés, a vállalkozásfejlesztés, a közlekedésfejlesztés, a tudományinnováció és a foglalkoztatás.²

A gazdasági krízis miatt az uniós vezetők is a problémák megoldását és a jövőbeli krízis elkerülését helyezik előtérbe, ennek kapcsán még nagyobb szerepet kap, kaphat a kohéziós politika. Ez figyelhető meg a soros uniós költségvetés vitájában is. A bizottság számos módosítást javasolt a 2014-től kezdődő időszakban, ezzel szintén a kohéziós politika határfokát kívánják növelni. A kohéziós pénzek tervezése, elosztása, kohéziós szabályok alakítása hazánk számára is alapvető fontosságú, hiszen a fejlesztési források, lehetőségek nagy része az EU-s forrásoknak tudható be, így még inkább kulcskérdés, hogy azokat a lehető legteljesebben és a lehető legeredményesebben használjuk fel, alapos tervezés mentén.

A tanulmány arra kíván választ adni, hogy hazánk uniós forrásfelhasználást milyen szabályok határozzák meg, és hogyan járulhatnak ezek hozzá ahhoz, hogy a rendelkezésünkre álló forrásokból minél többet fel tudjunk használni; a szabályozási eszközök közül az általam „puha” szabályozási körbe tartozó elemek kacsán fogalmazok meg javaslatokat.

A hazai uniós forrásfelhasználás számszerű elemzéséhez vázolom a Nemzeti Fejlesztési Terv, Új Magyarország Fejlesztési Terv, Új Széchenyi Terv támogatásainak elosztását, operatív programként.

A pályázók nagy többsége egyetért azzal, hogy nem egyszerű feladat egy uniós forrásból finanszírozott fejlesztési projekt megvalósítása. Azonban a szabályok jelentős része valóban azt biztosítja, hogy ellenőrzött módon és jól hasznosuljanak a közpénzek: bonyolult feltételrendszer biztosítja, hogy az európai adófizetők pénzét a célok megvalósítása érdekében hatékonyan és eredményesen használják fel a támogatásra jogosultak, figyelemmel az uniós alapelvekre.

Az intézmények teljesítményének és a társadalmi kapacitásnak a megítélésében, így az uniós források felhasználásánál is három fogalom játszik szerepet:³

- Az *eredményesség* (*effectiveness*): bináris jellegű – egy adott cél vagy teljesül, vagy nem; a politikust az érdekeli, hogy amit ígért, amiről döntés született, megvalósult-e, vagy sem.
- A *hatékonyság* (*efficiency*): a folyamat eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a kölcsönhatását, összefüggését fejezi ki; mint költség-haszon elemzés százalékban is mérhető, növelhető, illetve csökkenthető.
- A *hatásosság* (*efficacy*): a társadalomban, illetve annak érintett rétegeiben bekövetkező hatást, változásokat vizsgálja.

Ezen meghatározásokat alapul véve az eredményesség alatt az ország abszorpciós képességét értem, azaz hogy sikerül-e felhasználni teljes körűen a rendelkezésre álló uniós forrásokat, vagy sem. A támogatások hatékonysága elsősorban a rendelkezésre álló pénzeszközök lehívásának nagyságától függ; a hatásosság a megtermelt hozzáadott értékkel, a GDP növekedésével támasztható alá. A hatásosság a gazdasági, társadalmi változások nyomon követésével és összefüggéseinek feltárásával mutatható ki. Azonban a pályázók és a régiók versenyképességének növekedésével kapcsolatos összefüggések és következtetések megalapozása olyan módszertan alkalmazását követelné meg, amely jelen tanulmánynak nem célja. Nem vizsgálom továbbá a közösségi kezdeményezések, a közvetlen agrártámogatások körét, illetve a közös költségvetés, valamint a közbeszerzések területével összefüggő kérdéseket sem. Elsősorban uniós és magyar nézőpontból az uniós forrásfelhasználás szabályozási hátterét, szűkebb értelemben véve az NFT és az ÚMFT, ÚSZT keretében nyújtott támogatások felhasználását vizsgálom, amelyhez a keretet az Európai Unió regionális, kohéziós politikájának szabályozási dokumentumai, elemzései, iránymutatásai adják.

A kérdéskörrel számos tudományág foglalkozik, ami természetesen nem véletlen: a kohéziós pénzek, közpénzek hasznosításának egyik fő kérdése a gazdasági-társadalmi-területi felzárkózás, amelyben szerepet kapnak gazdasági, közigazgatási, szociológiai szempontok, és amelyhez a keretet elsősorban a politika, a közigazgatás és a jog adja meg.

A közigazgatás-tudomány, igazgatástudomány kiemelten foglalkozik az intézményrendszer, az új közmenedzsment kérdéskörével, illetve a kohéziós politika rendszerével, annak reformjaival. A politikatudomány az EU-csatlakozás hozta közigazgatásban bekövetkező változásokra, a kormányzás új módszereinek elterjedésére koncentrált, a decentralizáció és a többszintű kormányzás kérdéseit állítja a középpontba. Ez nem véletlen, hiszen egy közpolitika sikerességét, hatékonyságát jelentős mértékben meghatározza az, hogy végrehajtását milyen szervezeti keretek között végzik, miközben az intézményrendszer is hatással van a közpolitikák cél- és eszközrendszerére, azaz az intézmény és politika viszonya kölcsönös.⁴ A politológiai kutatásokban az intézményi rendszerek, megoldások és a forrásfelhasználás hatékonysága és eredményessége közötti összefüggésben az egyik általános nézet, hogy a part-

1 Új Magyarország Fejlesztési Terv, <http://www.nfu.hu/doc/109> (2012. október 25.)

2 Új Széchenyi Terv: http://ujsechenyiterv.gov.hu/strategia_leiras és <http://ujsechenyiterv.gov.hu/fejleszt-es-politika> 2012. október 25.)

3 ÁGH Attila: Társadalmi közép és társadalmi kapacitás: A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei, Politikatudományi Szemle, XVII/3., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2008, 7–33. pp.

4 Mike DANSON, M. G. LLOYD, S. HILL, (eds.): Regional Governance and Economic Development. Pion, London, 1997

nerség kiépülése növeli a demokráciát, javít a forrásfelhasználáson, és mozgósítja a társadalmi, gazdasági szereplőket. A másik nézet szerint a területi decentralizáció lehetőséget ad arra, hogy a helyi adottságokat is figyelembe vegyék a támogatások felhasználása során, és ezzel megteremtődik a hálózatosodás és a helyi erőforrások hasznosításának lehetősége is.⁵ Pálné arra mutat rá, hogy a közpolitikai elemzések jelentős része nem az adott politika céljaival, eszközeivel, hanem kifejezetten a menedzsmentjével foglalkozik.⁶

A jogtudomány, az Európai Unió széles körű, kiterjedt szabályozási rendszere adja a támogatások felhasználásának, illetve a végrehajtásnak az alapját; a közgazdaság-tudomány a gazdasági felzárkózás, a növekedés, fejlődés vizsgálatának tekintetében nyújt támpontot a kérdések megválaszolásához, az új intézményi közgazdaság-tudományi iskola a gazdaságfejlesztés intézményrendszerét tartja az egyik kiemelt szempontnak.⁷ További fontos információt, forrásanyagot jelentenek a Községi Támogatási Keret és operatív programjai, azok értékelései és a kapcsolódó tanulmányok, elemzések.

A FORRÁSFELHASZNÁLÁS UNIÓS KERETE – A KOHÉZIÓS POLITIKA

A regionális, kohéziós politika tehát az Európai Unió belső fejlesztési politikája, a közösségi politikák egyike. Már 1957-ben a római szerződésben rávilágítottak arra, hogy a nyugat-európai integráció nem valósulhat meg a regionális különbségek csökkentése nélkül. Ekkor a regionális kérdések még nem kaptak jelentős szerepet a közösség politikái között, mivel úgy vélték, hogy a szabadságelvek – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása – következtében megvalósuló gazdasági kiegyenlítődés majd csökkenti a területi egyenlőtlenségeket is. A regionális politika a különböző szempontok szerint – mint természetföldrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális stb. – földrajzilag körülhatárolható terület egységek (régiók) között meglévő fejlettségi különbségek mérséklésére irányul. A strukturális politika ezen túl egyéb térségi szinten megjelenő strukturális problémák – úgymint a munkanélküliség, az ágazati szerkezet egyoldalúsága – kezelését és a regionális együttműködést is szolgálja.⁸ A kohéziós politika az európai szintű szolidaritást támogatja, amely számos, különféle projekt kapcsán valósul meg. Ezeket jelenleg két strukturális alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap –, valamint a Kohéziós Alap finanszírozza. A gazdasági és társadalmi kohézió, amint azt a tagállamok az 1968-ban aláírt Egységes Európai Okmányban megfogalmazták, a különböző régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentését és a leghátrányosabb helyzetű régiók felzárkóztatását kívánja támogatni. Egy újabb dimenzió is megjelenik a kohéziós politikában, a „gazdasági, társadalmi és területi kohézió”,

s ezzel elsődleges szempont lett, hogy a területi fejlődés kiegyensúlyozottabbá és fenntarthatóbbá váljék. Ágh megkülönböztet mennyiségi és minőségi felzárkózást. A mennyiségi felzárkózás az uniós átlaghoz való közelítést jelent, míg a minőségi felzárkózás alapja az integrált közpolitikák kialakítása, a régiók sajátosságainak kialakítása és adottságaiknak optimális kihasználása.⁹

Az Európai Unió tagországai között a közigazgatási területi felosztás tekintetében nagy eltérések tapasztalhatók. Annak érdekében, hogy az uniós programok könnyebben kezelhetők legyenek, és lehetővé váljon az európai szintű statisztikai összehasonlítás is, az EU az 1970-es évek elején létrehozta a NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) elnevezésű rendszert, azaz a területi egységek statisztikai célú nomenklatúráját. Ennek egyik célja, hogy az eltérő fejlettségű területeket valamilyen egységes szempontrendszer alapján elemezni lehessen. A NUTS jogszabályi háttérét megteremtő rendeletet 2003 májusában fogadták el, 2003 júliusában lépett hatályba. A NUTS-rendelet első módosítására a 2004-es bővítés miatt volt szükség, ezt a tanács és a parlament 2005 őszén fogadta el, az utolsó módosítást a bizottság 105/2007/EK-rendelete hozta. A NUTS-rendszer meghatározza az alsó és felső küszöbértékeket a NUTS-regiók átlagos méretére vonatkozóan: a NUTS 1 szint 3–7 millió között, a NUTS 2 szint 800 ezer–3 millió között, a NUTS 3 szint pedig 150–800 ezer között lett meghatározva.

Magyarország részére a kohéziós forrásokból való részesedést a 2004-es csatlakozástól az Agenda 2000-ben lefektetett alapelvek határozzák meg, s e szerint a támogatásokat három célkitűzés köré építették fel:

1. *célkitűzés:* azoknak a NUTS 2 szintű régióknak a támogatása, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75 százalékát nem éri el, továbbá azok a legtávolabb fekvő régiók, amelyek egy értelműen a 75 százalékos küszöbérték alatt vannak, illetve a korábbi 6. célkitűzés alá eső, azaz a kivételesen alacsony népsűrűségű területek. Azok a tengerparti, tenger melléki területek, amelyek nem lennének jogosultak az 1. célkitűzés támogatásaira, kompenzálsképpen a Halászati Pénzügyi Alapból igényelhetek forrásokat.
2. *célkitűzés:* a gazdasági, társadalmi átalakulás alatt lévő, strukturális nehézségekkel küzdő régiókat támogatja. Több szempontot határoztak meg; egyrészt, hogy az uniós lakosságának legfeljebb 18 százaléka tartozhat ezen célkitűzés alá, másrészt, hogy tagállamonként meghatározandó egységes (népességi) kvóták alapján az össztermelésen belül az ipar 10 százalékkal, a mezőgazdaság 5 százalékkal részesedhet a támogatásból. Az ipar területén azok a NUTS 3 szintű egységek tartoztak ide, amelyekben a munkanélküliség, az ipari foglalkoztatottság aránya a közösségi szint fölött van. A mezőgazdasági területen azok a NUTS 3 egységek voltak támogathatók, amelyeken a népsűrűség kevesebb mint 100 fő/km², vagy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma a közösségi átlag kétszerese vagy ennél magasabb, illetve a munkanélküliség a közösségi átlagnál magasabb volt.

5 PERGER Éva: EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége, Bp., Ecostat, 2009

6 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Régiók és fejlesztési koalíciók. Politikatudományi Szemle, XVIII/4., MTA Politikai Tudományok Intézete, 2009, 37–60.

7 Ash AMIN: An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: Michael Keating (ed.) Regions and Regionalism in Europe. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, 2004, 310–324.

8 PERGER Éva: Területfejlesztés. Terület- és településfejlesztési ismeretek (szerk. Szigeti E.). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006, pp. 7–38.

9 ÁGH Attila: A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban 13–15 o. In: A régiók Magyarországa I. – A regionális intézményrendszer körvonalai, MTA–MEH Projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007

3. *célkitűzés*: az oktatás, képzés és foglalkoztatás rendszerének és politikáinak modernizációját támogatja az 1. célkitűzésen kívül eső területeken. Minden egyes tagállam százalékos formában részesedik az e célra szánt összegből, a területén élő érdekelt célcsoportoknak az uniós egészhez viszonyított aránya alapján.

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével a területi kohézió célkitűzése a kohéziós politika jövőjéről folytatott vita hangsúlyos témájává vált. A szerződés egy harmadik dimenzióval bővíti ki a kohéziós politikát, és immár „gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” beszélhetünk. A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. A területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását.

A kohéziós politika 2007-es reformjától,¹⁰ a rendszer egyszerűsítésétől azt várták, várják, hogy tovább növekedjen az eszközök koncentrációja cél- és forrásoldalon is. Az egyszerűsítés érinti a kohéziós politika prioritásait és intervenciók céljait, valamint a végrehajtási intézményrendszer felépítését is, s ennek eredményeként várhatóan növekszik a célok átláthatósága és a programok eredményessége, illetve hogy olcsóbbá és rugalmasabbá válhat a támogatások lehívása.

Az előző időszak célkitűzéseit három prioritás, EU-szintű stratégiai cél váltja, váltotta fel:

A konvergencia-célkitűzés keretében támogatásra jogosultak azok a régiók, amelyek a regionális kritériumoknak megfelelnek (egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75 százaléka) és azok a tagállamok, amelyek nemzeti szinten jogosultak a Kohéziós Alap támogatására (GNI kisebb, mint az uniós átlag 90 százaléka).

A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésének keretében támogatásra jogosult minden európai uniós régió, amely nem jogosult támogatásra a konvergencia-célkitűzés keretében, vagy átmeneti támogatásra a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésének keretében.

Az európai területi együttműködés kiegészíti a másik két célkitűzést, mivel a támogatásra jogosult régiók a konvergencia vagy a regionális versenyképesség és foglalkoztatás címen is támogatottak lehetnek.

Az Európa 2020 stratégiát¹¹ 2010-ben mutatták be azzal a céllal, hogy megteremtse az alapokat az EU számára a 2020 felé vezető úton. A lisszaboni stratégia továbbvitelének tekint-

hető Európa 2020 stratégia a lisszaboni stratégia helyébe lép, a következő évtizedre szóló európai uniós növekedési stratégia, amelynek fő célja, hogy az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. E három prioritás mentén kívánják elősegíteni a magas szintű foglalkoztatottságot, a termelékenységet, a társadalmi kohézió erősödését. Ezzel összhangban az unió 2020-ig öt nagyszabású célt tűzött ki maga elé a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás, az éghajlat-energiapolitika területén, amelyekhez kapcsolódóan mindegyik tagállam saját nemzeti célokat fogadott el.

A területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19-én Gödöllőn tartott informális ülésén született megállapodás a Területi Agendáról. Az Európai Unió Területi Agendája 2020¹² – Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé kezdeményezés kiemeli, hogy a területi kohézió közös cél. Iránymutatásokat fogalmaz meg a területi fejlődés kihívásainak és lehetőségeinek vonatkozásában, az EU fejlesztésének területi prioritásai, valamint az uniós területi kohézió előmozdításának érdekében.

A 2014–2020 közötti kohéziós politikára vonatkozó bizottsági javaslatok¹³ célja tökéletesíteni az uniós régiók számára nyújtott támogatásokat. Kiemelt szerepet szánnak a növekedésnek és a munkahelyteremtést célzó nagy hatású programoknak. Az unió a költségvetésének közel harmadát fordítja a lemaradó térségek felzárkózására, támogatva ezzel a legkevésbé fejlett régiók uniós piaci előnyeinek kiaknázását. Ennek érdekében előtérbe helyezik azokat a programokat, amelyek a helyi munkavállalók készségeinek fejlesztésére, a vállalkozói kedv növelésére, az infrastrukturális fejlesztésre és a környezet védelmére koncentrálnak. A 2014 és 2020 közötti időszakra szóló költségvetési javaslat 367 milliárd eurót irányzott elő az ilyen programok számára. A bizottság emellett új megközelítést javasolt azzal, hogy a jövőben a támogatások hatékonyabban járuljanak hozzá az Európa 2020 stratégia hosszú távú céljainak teljesítéséhez.

A tervek szerint a kohéziós politika elősegíti az Európa 2020 céljainak megvalósítását a következő témakörök középpontba helyezésével:

- kutatás és innováció;
- információs és kommunikációs technológiák (IKT);
- a kis- és középvállalatok (kkv-k) versenyképessége;
- áttérés az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre;
- alkalmazkodás a klímaváltozáshoz, valamint kockázatmegelőzés és -kezelés;
- környezetvédelem és az erőforrások hatékony felhasználása;
- fenntartható közlekedés/szállítás, valamint a főbb hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek megszüntetése;
- a foglalkoztatás fejlesztése és a munkaerő mobilitásának támogatása;
- a szegénység elleni küzdelem és társadalmi befogadás;
- oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás;
- Az intézményi képességek és a közszolgáltat hatékonyabbá tétele.

10 A kohéziós politika 2007–2013; Kommentárok és hivatalos szövegek, Európai Bizottság, Luxemburg: Az Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_hu.pdf 2012. október 25.)

11 Európai Bizottság, Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010. 03. 3., COM (2010) 2020, végleges

12 Az Európai Unió Területi Agendája 2020, <http://regionalispolitika.kormany.hu/download/4/73/10000/Ter%C3%BCleti%20Agenda%202020.pdf>

13 Kohéziós politika 2014–2020. Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe; Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága; Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2011

A bizottság javaslata szerint a következő időszakban a támogatások **kevesebb**, a stratégiába illeszkedő **prioritásra** összpontosulnának. Szintén új elem, hogy a tagállamoknak **partnerségi szerződést** kellene kötniük a bizottsággal, amelyben megfogalmazzák beruházási prioritásait és az elérni kívánt célokat. A támogatások odaítéléséhez szükséges lesz a **támogatási feltételek** teljesülésére, illetve **jobb elenőrzéssel** garantálnák, hogy az egyes programok valóban elérjék céljukat. További források állnak majd azoknak a programoknak a rendelkezésére, amelyek a legnagyobb mértékben járulnak hozzá a növekedéshez és a foglalkoztatás javításához. A társadalmi fejlődést, a vidéki területeket, a part menti térségeket, a határ régiók közötti együttműködést, a halászatot és a kevésbé fejlett országokat célzó különböző alapokra **közös szabályok** vonatkoznak majd, s az egyes programokhoz **több alapról** is lehet támogatást szerezni. A pályázati eljárás egyszerűsödni fog, kevesebb **adminisztratív terhet** jelent majd – főként a kisvállalkozások számára –, de a költségek is csökkenni fognak.

A finanszírozási programokból valamennyi tagállam részesülhet, de a legtöbb támogatás azokba az országokba irányul majd, amelyeknek a GDP-je nem éri el az uniós átlag 75 százalékát. 2014–2020 között a bizottság javaslata alapján minden európai régió részesülhet az ERFA és az ESZA támogatásából, azonban különbség lesz a kevésbé fejlett, az átmeneti és a fejlettebb régiók között azzal a céllal, hogy az alapok általi finanszírozás megoszlása kövesse a bruttó hazai termék szintjét.

Kevésbé fejlett régiók azon régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP kevesebb mint 75 százaléka az EU 27 tagországa átlagának. Átmeneti régiókkal egy új régió kategória kerül bevezetésre a fokozatosan csökkenő támogatási jogosultságok rendszere (phasing-in és phasing-out) helyett. Ebbe a kategóriába tartoznak majd azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP az EU 27 tagországa átlagának 75–90 százaléka között van. A fejlettebb régiók támogatása a kohéziós politika fő prioritása marad, azonban kiemelték néhány olyan kihívást, amelyekkel az összes tagállam szembesül. Ilyen például a tudásalapú társadalom globális versenyhelyezete vagy a kevesebb szén-dioxid-kibocsátással járó gazdasági tevékenységek felé való előrelépés. Ebbe a kategóriába tartoznak majd azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP több mint 90 százaléka az EU 27 tagországa átlagának.

Kiegészítésként egy külön védőháló létesülne az összes olyan régió számára, amelyek támogatásra voltak jogosultak a 2007 és 2013 közötti időszak konvergenciacéljai szerint, de amelyekben az egy főre jutó GDP most több mint 75 százaléka az EU 27 tagországa átlagának. Az átmeneti vagy fejlettebb régió kategóriába tartozókként ezek a régiók a Strukturális Alapokból kapnak legalább a 2007 és 2013 közötti támogatásuk kétharmadával egyenlő finanszírozást. Az uniós intézkedések 2014-ben léphetnek hatályba, ha az EU Tanácsa és az Európai Parlament elfogadja a javaslatcsomagot.

Az uniós források felhasználását meghatározó szabályozó tényezők

Az uniós kohéziós források felhasználásának szabályozását több oldalról vizsgálhatjuk. Ezeket két csoportra bontom: egyrészt az úgynevezett „kemény” szabályok csoportjába tartozik az uniós szabályozás, illetve a hazai szabályozás köréből a törvények, rendeletek és utasítások. A másik, „puhább” csoportba egyrészt az uniós, kohéziós politikával foglalkozó egyéb

dokumentumok, nemzeti szinten pedig a fejlesztési tervek, a kapcsolódó operatív programok, valamint az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagban foglalt szabályozások tartoznak. Ezek sem jelentenek kevesebb kötöttséget a pályázók számára, be tartásukhoz, illetve be nem tartásukhoz súlyos jogkövetkezmények kapcsolódnak.

Szabályozási háttér – „kemény” csoport

A szabályozás általam kemény szabályoknak nevezett csoportjába tartoznak tehát egyrészt az uniós szabályok, amelyek a tagállamok számára elsődleges iránymutatást adnak. A lebonyolítást elősegítő hazai szabályozás köréből a kemény csoportba a törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és miniszteri utasítások tartoznak. Ez a szabályozó csoport széles kört ölel fel: a lebonyolításért felelős intézményrendszer felállításától kezdve a programok kiírásán, lebonyolításán, elszámolásán keresztül egészen az ellenőrzésig bezárólag.

Az első, kemény csoportba tartozó szabályozási csomag az uniós szabályozás, ennek körébe az EK-rendeletek tartoznak, többek között az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, az Európai Szociális Alapról, a Kohéziós Alapról és az európai területi együttműködési csoportosulásról.

A második csoportot a törvények viszonylag szűk köre alkotja; ehhez a csoporthoz tartozik például a 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról vagy a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

A harmadik csoportba a kormányrendeletek tág köre tartozik. Itt találjuk meg például a programozási időszakokra vonatkozó Strukturális Alapokra vonatkozó szabályozásokat, a versenyjogi értelemben vett támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat, a támogatások hazai felhasználásának intézményeit, az együttműködési programok működési rendjéről szóló szabályozást, a projektekben részt vevő szakértőkre vonatkozó szabályokat, az egyes fejlesztések nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítását, a projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló szabályozást is. Az egyik legjelentősebb a 140/2012. (VII. 2.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról.

A negyedik csoport a miniszteri rendeletek köre, például a megvalósuló beruházások forintárfolyamának változásából eredő költségnövekmények kompenzációjáról, a 2007–2013-as programozási időszakban az európai területi együttműködéshez kapcsolódó egyes állami támogatások felhasználásának szabályairól, a Kohéziós Alap közreműködő szervezeteinek kijelöléséről, az egyes konstrukciókhoz rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és a támogatás jogcímeiről vagy az egyes prioritások végrehajtásában közreműködő szervezet kijelöléséről.

Az ötödik csoportot a miniszteri utasítások alkotják, amelyek közül az egyik legjelentősebb a 26/2012 (X. 24.), az egységes működési kézikönyv.

A szabályozási háttér – a „puha” csoport

A tagállami puha szabályozási csoportba tartoznak egyrészt a fejlesztési programok, másrészt az egyes pályázatokhoz tartozó pályázati dokumentációs csomagban szereplő szabályozási dokumentumok, köztük a pályázóval megkötendő támogatási szerződés. Mint

ahogy azt már említettem, ezek sem jelentenek kevesebb kötöttséget egy pályázó számára, ugyanúgy be kell tartani a szabályos megvalósítás érdekében ezeket is, mint a „kemény” csoportba tartozókat. Kis túlzással ugyan, de ahány pályázati kiírás, annyiféle pályázati dokumentációs csomaggal találkozhatunk; a következőkben bemutatott dokumentumok ennél fogva hol a részét képezik ennek a csomagnak, hol pedig nem. Ezen dokumentumokat jómagam három csoportba sorolom be.

Az első csoportot a pályázat specifikus szakmai tartalmához kapcsolódó dokumentumok alkotják, a legfontosabbak a következők:

1. *Pályázati felhívás*: a felhívás a pályázathoz kapcsolódó alapinformációkat foglalja össze: ki pályázhat, mire pályázhat, konkrétan milyen tevékenységeket valósíthat meg, illetve kell megvalósítania, és milyen feltételekkel. Ez a dokumentum általában rövidebb, 5–20 oldalas, ami meglátásom szerint azért is jó, hogy ne kelljen az érdeklődőnek a teljes pályázati anyagot átolvasnia ahhoz, hogy eldöntse, érdeklődik-e az adott kiírás iránt, avagy sem.
2. *Pályázati útmutató*: az adott pályázathoz kapcsolódó információkat foglalja össze, összhangban a pályázati felhívással (már ha készül ilyen), általában majdnem teljes körű információt adva az adott projektről
3. *Általános pályázati útmutató*: ezek általában az egy operatív programhoz kapcsolódó általános szabályokat foglalják össze. Amennyiben ez a dokumentum a pályázati csomag részét képezi, abban az esetben gyakran hivatkozást, utalást találunk az egyes pontjaira a pályázati útmutatóban. Véleményem szerint önmagában hasznos segítség egy általános útmutató, de amikor a kiíró mintegy továbbutalásként használja, abban az esetben megkönnyíti, megnehezíti az egyes pontok értelmezését és nyomonkövethetőségét.

MINTA A TÁMOGATÁSI SZERZŐDÉSHEZ

Egyéb szakmaspecifikus útmutatók: minta a megvalósíthatósági tanulmányhoz, adott fejlesztési terület szakmai szempontrendszer stb.

A pályázatok általános szakmai tartalmához kapcsolódó dokumentumok csoportjába tartoznak meglátásom szerint azok a dokumentumok, amelyek a horizontális, azaz bármilyen pályázat keretében megvalósítandó vállalások teljesítését írják körül, szabályozzák. Ilyenek lehetnek például az esélyegyenlőségi útmutató, a környezeti útmutató vagy az arculati útmutató – a kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségei és arculati előírásai.

A pályázat specifikus és általános költségvetési tartalmához kapcsolódó dokumentumok adják a következő csoportot a puha szabályozáson belül. A projektek költségvetésének tervezése nem egyszerű folyamat. Egyrészt figyelembe kell venni, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyekre támogatás igényelhető (és milyen keretösszegben), melyek azok, amelyekre nem, és ha ezek közül valamelyik elengedhetetlen a megvalósítás alatt, akkor azt a pályázónak saját magának kell finanszíroznia. A költségvetést több formában és számos, különböző benyújtandó dokumentumban szükséges elkészíteni, természetesen kiemelten figyelve arra, hogy az egyes költségek mindegyik kötelezően benyújtandó dokumentumon mind számszakilag, mind pedig időbeli ütemezésben egyezzenek. Elszámolható költségek általános útmutatója (a finanszírozó alap sza-

bályozásával összhangban): általában a pályázati dokumentációs csomag része, az adott finanszírozó alap alapszabályainak ismertetését tartalmazza.

- *Költségvetési specifikáció*: egy adott projekthez kötődő speciális elszámolhatósági szabályokat tartalmazza.
- *Költségvetési tábla (xls)*: általában a pályázat kötelezően benyújtandó mellékletét képezi. Az adott projektre vonatkozó elszámolható költségeket kell benne több szempont szerint feltüntetni. A tábla általában be van képletezve, ami azt jelenti, hogy egyes adatokat a tábla magától feltölti a szükséges helyre, illetve kiszámolja azok összegét.
- *Költségvetés szöveges indoklása*: ez vagy külön dokumentum, amely útmutatóként is szolgál, hogy milyen egyéb információkat szükséges megadni a finanszírozó részére az egyes költségvetéssel kapcsolódóan, vagy pedig magának a költségvetési táblának egy külön elemeként jelenik meg. Én ezt a második megoldást jobban támogatom, mivel, ahogy már utaltam rá, itt lehetőség van (lenne) az adatok egyszerű áttöltésére.
- *Költség-haszon elemzés*: ezt általában a nagyobb projektek esetén szükséges benyújtani a pályázónak. Nagy segítséget jelent, hogy ehhez is gyakran mellékelnek mintát a pályázati dokumentációs csomagban.

AZ UNIÓS FORRÁSFELHASZNÁLÁS MAGYARORSZÁGON

Az alapok felhasználásának keretét a fejlesztési programok jelentik, amelyeket az egyes célkitűzések alapján az alapok támogatására jogosult régiók vagy a tagállam megfelelő hatóságai készítenek el. A fejlesztési terv az adott többéves periódusra tartalmazza a fejlesztés célkitűzéseit, prioritási területeit, és elvárásként jelenik meg, hogy a gazdasági-társadalmi és területi partnerek bevonásával kell elkészíteni. A tagállam vagy a régió ezt tárgyalja meg az Európai Bizottsággal, és elfogadása után ebből születik meg a Közösségi Támogatási Keret, amely tartalmazza a többéves költségvetést is, tehát azokat az összegeket, amelyekkel a tagállam és a közösség finanszírozza a fejlesztési terv megvalósítását. A Közösségi Támogatási Keret elfogadása után annak a végrehajtási leírását tartalmazó operatív programot szintén a bizottságnak kell jóváhagynia, az illetékes nemzeti/regionális hatóságok ajánlása alapján. Az operatív programban intézkedésekig lebontva szerepel a végrehajtás többéves menete. Egy Közösségi Támogatási Kerethez több operatív program is tartozhat. A Közösségi Támogatási Keret elfogadása után nyújtja be a tagállam a végrehajtást leíró operatív programokat; a prioritásokat a Közösségi Támogatási Keretben dolgozzák ki, a tényleges intézkedések részletes leírását az operatív programok tartalmazzák. Egy operatív programnak minden egyes intézkedésre vonatkozóan tartalmaznia kell az intézkedés megnevezését és leírását, a hatáskörét, azaz az érintett ágazatot és a földrajzi kiterjedést, a finanszírozási tervet, a számszerűsített célkitűzéseket – ahol az intézkedés számszerűsítható –, valamint a felhasználásra kerülő jelzőszámokat, a végrehajtásért felelős testületet, a végső kedvezményezettek körét, továbbá az intézkedés időtartamát. Egyes programok több strukturális alap támogatásaiból is részesedhetnek egyszerre, de 2007-től kezdődően a programokon belül az egyes prioritások, ennek megfelelően egyetlen intézkedés sem kaphatott egy adott időszakban segítséget egynél több alaptól.

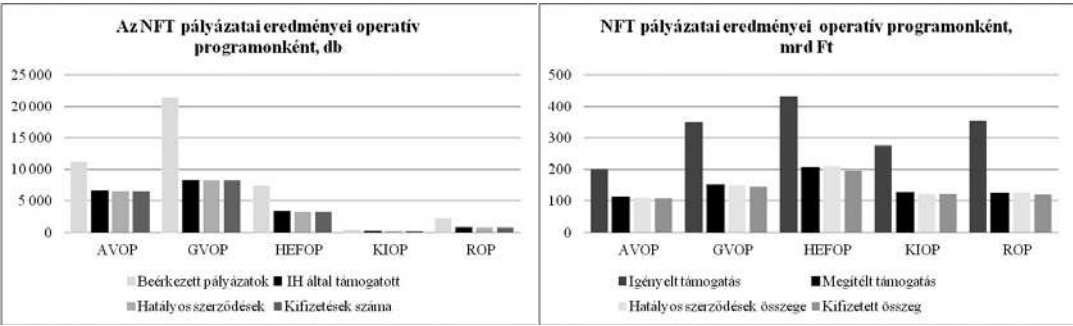
A dolgozatban az uniós forrásfelhasználást hazánk csatlakozásától kezdődően vizsgálom: ez két időszakot, három fejlesztési programot jelöl. Az uniós támogatások igazodnak az EU költségvetési periódusához: ennél fogva az első 2004–2006 közötti, a másik periódus pedig a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozik, ahol kettő fejlesztési program, az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Széchenyi Terv keretében kiírt pályázatokkal lehetett, lehet uniós forrásokat igényelni. Azonban fontos leszögezni, hogy ez nem jelent új uniós forrásokat, csupán a kormányváltás következtében a célkitűzések újrafogalmazásával használhatjuk ugyanazt az uniós forrást. A második fejlesztési periódus, azaz az ÚMFT és az ÚSZT adatainak értelmezésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy a fejlesztési időszak jelenleg is tart, tehát a kifizetések arányai a fejlesztési periódus végére változni fognak. Az időközi vizsgálat azonban rámutat arra, hogyan áll hazánk jelenleg a forrásfelhasználás terén.¹⁴

A Nemzeti Fejlesztési Terv „stratégia”-fejezetének célja az volt, hogy a 2004–2006 közötti időszakra kijelölje Magyarország strukturális alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. Ezen programozási időszak három évében olyan fejlesztések megvalósítását kívánták elérni, amely a GDP növekedését és a foglalkoztatás bővülését is szolgálta. Az NFT hosszú távú célja az EU gazdasági és társadalmi fejlettségi szintjéhez való konvergencia, amelynek elérését lehetővé tevő specifikus célok között a versenyképesebb gazdaság, a humán erőforrások fejlesztése, a jobb minőségű környezet- és alap-infrastruktúra, illetve a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése szerepelt.

Az NFT tehát hazánk csatlakozását követően, a 2004–2006-os programozási időszakra vonatkozott, és forrásaira öt operatív program keretében lehetett pályázni: Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP), Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP), Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP), Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) és a Regionális Operatív Program (ROP) keretében. A Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati eredményeit az 1. és a 2. ábra, valamint az 1. táblázat szemlélteti.

Összességében az NFT keretén belül a benyújtott pályázatok 45 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek nagy részét, 98 százalékát ki is fizették. A legtöbb pályázatot a GVOP-prioritásra nyújtottak be – ezek a benyújtott pályázatok 50 százalékát jelentik; ezt követte az AVOP- (26 százalék) és a HEFOP- (18 százalék) programokra benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 43 százaléka GVOP-os pályázat volt, amelyet az AVOP (34 százalék) és a HEFOP (17 százalék) követ. Az AVOP esetében a benyújtott pályázatok 59 százaléka lett támogatott projekt, magas a HEFOP esetében is ez az arány, 45 százalék.

14 A források felhasználását alátámasztó pályázati adatok az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség – Egységes Monitoring és Információs Rendszeréből (EMIR) származnak. Csak a Nemzeti Fejlesztési Tervre, Új Magyarország Fejlesztési Tervre – az Új Széchenyi Tervre vonatkozó támogatásokat vizsgáltam operatív programonként (fejlesztési prioritásonként), amelyek tartalmazzák a kiemelt projekteket is. Az adatok letöltése az EMIR-rendszerből 2013. január 3-án történt.



1. ábra

2. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

1. táblázat • A NFT pályázatainak adatai operatív programonként, a kiemelt projektek adatait is figyelembe véve – százalék

Operatív program	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	NFT összes pályázata = 100			Megítelt/ Igényelt	Kifizetett/ Megítelt	NFT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megítelt	Kifizetett
NFT	45%	98%	100%	100%	100%	45%	95%	100%	100%	100%
AVOP	59%	98%	26%	34%	34%	57%	95%	12%	16%	15%
GVOP	39%	99%	50%	43%	43%	43%	96%	22%	21%	21%
HEFOP	45%	96%	18%	17%	17%	48%	95%	27%	29%	29%
KIOP	57%	98%	1%	1%	1%	46%	96%	17%	17%	17%
ROP	33%	99%	5%	4%	4%	35%	96%	22%	17%	17%

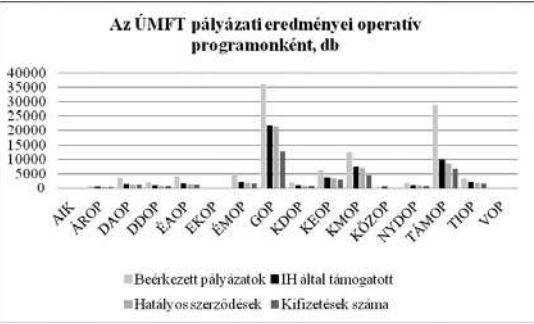
(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

Összességében az NFT keretén belül az igényelt támogatásoknak 45 százalékát ítélték meg, amelyeknek nagy részét, 95 százalékát ki is fizettek. A legtöbb támogatást a HEFOP, a GVOP és a ROP prioritásaira igényeltek – az összes igényelt támogatás 27 és 22-22 százalékát. A kifizetett pénzösszeg 29 százaléka a HEFOP prioritásaira vonatkozott, ezt követően a GVOP, majd azonos, 17-17 százalékos a részesedése a kifizetett támogatásokból KIOP és a ROP pályázatoknál. Az AVOP-nál az igényelt támogatások 57 százalékát ítélték meg, a többi operatív program esetében ez a támogatási arány 48 százalék alatt maradt, a legalacsonyabb a ROP-nál 35 százalék.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv az előző programozási időszakhoz képest jóval több operatív programot tartalmazott, ami annak is köszönhető volt, hogy az első, bár rövid fejlesztési periódust hazánk jól teljesítette a forrásfelhasználást tekintve. Kiépültek az intéz-

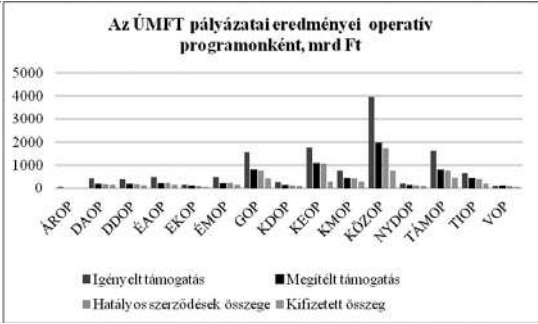
ményi keretek, és megfelelő gyakorlatot szereztek mind a lebonyolítást végző intézmények, mind pedig a pályázók. A célkitűzések vonatkozásában túl sok változást nem tapasztalhattunk: hasonlóak, mint az első fejlesztési periódusnál, azonban az mindenképpen kiemelendő, hogy ebben a ciklusban minden régiónak saját operatív programja született, ezáltal saját részesedése lett az uniós forrásokból.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv két átfogó célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Az ÚMFT a következő operatív programokkal indult el 2007-ben: Államreform Operatív Program (ÁROP), Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP), Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP), Környezet és Energia Operatív Program (KEOP), Közlekedés Operatív Program (Közop), Társadalmi Megújulás Operatív Program (Támop), Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP), Végrehajtás Operatív Program (VOP). Ahogy említettem, minden régiónak saját operatív programja lett: Dél-alföldi Operatív Program (DAOP), Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP), Észak-alföldi Operatív Program (ÉAOP), Észak-magyarországi Operatív Program (ÉMOP), Közép-dunántúli Operatív Program (KDOP), Közép-magyarországi Operatív Program (Közp) és Nyugat-dunántúli Operatív Program (NYDOP) keretében. A 2013. januári adatok alapján az Új Magyarország Fejlesztési Terv pályázati eredményeit a 3. és 4. ábra, valamint a 2. táblázat szemlélteti.



3. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)



4. ábra

Összességében az ÚMFT keretén belül a benyújtott pályázatok 50 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek 67 százalékat fizették ki. A legtöbb pályázatot a GOP-prioritásra nyújtottak be, ezek a benyújtott pályázatok 33 százalékat jelentik; ezt követte Támop- (27 százaléka) és a KMOP- (12 százaléka) programokra benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 40 százaléka GOP-os pályázat volt, amelyet a Támop (18 százaléka) és a KMOP (14 százaléka) követ. A pályázók sikeressége, azaz, hogy hogyan alakult a nyertes projektek száma a benyújtott projektek számához viszonyítva, leszámítva VOP-ot az ÁROP projektekénél kiemelkedő, mivel ennél a benyújtott projektek 74 százaléka lett támogatott projekt. Ezen a téren a legrosszabbul teljesítő az EKOP volt, mivel a benyújtott pályázatokból csak 28 százaléka lett támogatott projekt.

2. táblázat • Az ÚMFT pályázatainak adatai operatív programonként – százalék

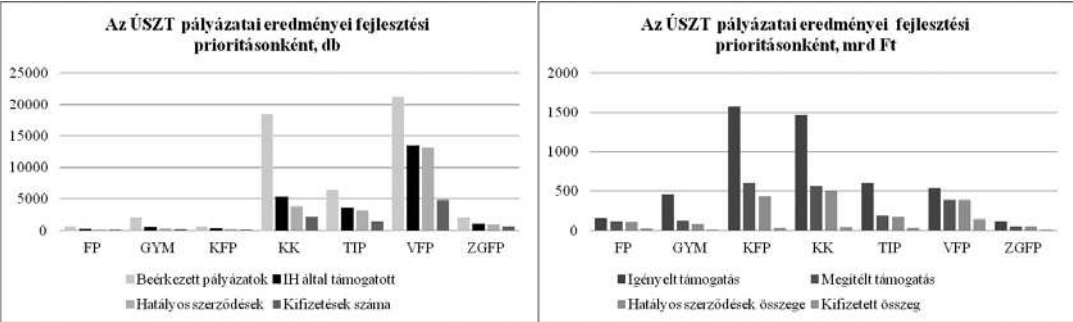
Operatív program	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	ÚMFT összes pályázata = 100			Megítélt/ Igényelt	Kifizetett/ Megítélt	ÚMFT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megítélt	Kifizetett
ÚMFT	50%	67%	100%	100%	100%	52%	49%	100%	100 %	100 %
AIK	48%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0 %	0 %
ÁROP	74%	89%	1%	1%	1%	82%	49%	0%	1 %	1 %
DAOP	43%	74%	3%	3%	3%	43%	75%	3%	3 %	4 %
DDOP	45%	71%	2%	2%	2%	48%	71%	3%	3 %	4 %
ÉAOP	44%	68%	4%	3%	3%	45%	65%	4%	3 %	4 %
EKOP	28%	68%	0%	0%	0%	62%	45%	1%	1 %	1 %
ÉMOP	44%	76%	4%	4%	4%	45%	65%	4%	3%	4%
GOP	60%	60%	33%	40%	36%	50%	54%	12%	12%	13%
KDOP	43%	73%	2%	2%	2%	44%	66%	2%	2%	2%
KEOP	56%	81%	6%	7%	8%	61%	28%	14%	16%	9%
KMOP	60%	63%	12%	14%	13%	54%	72%	6%	6%	9%
Közop	69%	65%	1%	1%	1%	49%	39%	31%	29%	23%
NYDOP	51%	72%	2%	2%	2%	53%	74%	2%	2%	3%
Támop	34%	70%	27%	18%	19%	49%	56%	13%	12%	13%
TIOP	62%	83%	3%	4%	5%	64%	54%	5%	6%	7%
VOP	99%	100%	0%	0%	0%	100%	78%	1%	1%	2%

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 03)

Pénzügyi oldalról az értékelésnél a VOP-programot figyelmen kívül hagyom, mivel az a lebonyolítást, a lebonyolítást végző intézményrendszer finanszírozását támogatja, nem kerül ki közvetlenül a pályázókhoz. Az ÚMFT keretén belül az igényelt támogatásoknak 52 százalékat ítélték meg, amelyeknek 49 százalékat fizették ki. A legtöbb támogatást a Közop prioritásaira igényelték – az összes igényelt támogatás 31 százaléka –, itt a legmagasabb a megítélt támogatás is. Elmondható, hogy a nagy, főként állami szervezetekhez kötődő prioritásoknál, mint például az ÁROP, EKOP, KEOP és a TIOP, jobb a megítélt és igényelt támogatások közötti arány.

Az Új Széchenyi Terv a következő főbb prioritások mentén kínál lehetőséget a pályázni szándékozóknak: Foglalkoztatási Program (FP), Gyógyító Magyarország – Egészségipari Program (GYM), Közlekedésfejlesztési Program (KFP), Közvetett Kapcsolat (KK), Tudomány-Innováció Program (TIP), Vállalkozásfejlesztési Program (VFP) és a Zöldgazda-

ság-fejlesztési Program (ZGFP) keretében. A 2013. januári adatok alapján az Új Széchenyi Terv pályázati eredményeit az 5. és 6. ábra, valamint a 3. táblázat szemlélteti.



5. ábra

6. ábra

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

3. táblázat • Az ÚSZT pályázatainak adatai operatív programonként – százalék

Fejlesztési prioritás	Pályázatok száma					Támogatások összege				
	Támogatott/ Benyújtott	Kifizetett/ Támogatott	ÚSZT összes pályázata = 100			Megítélt/ Kifizetett	Igényelt	ÚSZT összes támogatása = 100		
			Benyújtott	Támogatott	Kifizetett			Igényelt	Megítélt	Kifizetett
ÚSZT	48%	40%	100%	100%	100%	42%	15%	100%	100%	100%
FP	28%	55%	1%	1%	1%	75%	24%	3%	6%	9%
GYM	27%	51%	4%	2%	3%	28%	9%	9%	6%	4%
KFP	46%	45%	1%	1%	1%	39%	6%	32%	30%	11%
KK	29%	40%	36%	22%	22%	39%	8%	30%	28%	15%
TIP	56%	41%	12%	15%	15%	31%	21%	12%	9%	13%
VFP	64%	36%	41%	55%	50%	71%	37%	11%	19%	46%
ZGFP	51%	70%	4%	4%	7%	46%	20%	2%	3%	3%

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS AZ NFÜ/EMIR ADATAI ALAPJÁN, 2013. JANUÁR 3.)

Összességében az ÚSZT keretén belül a benyújtott pályázatok 48 százaléka lett támogatott projekt, amelyeknek 40 százalékát fizették ki. A legtöbb pályázatot a VFP-priorításra nyújtottak be, ezek a benyújtott pályázatok 41 százalékát jelentik. Ezt követte a KK- programokra (36 százalék) benyújtott pályázatok száma. Az összes támogatott projekt 55 százaléka VFP-os pályázat volt, amelyet a KK (22 százalék) és a TIP (12 százalék) követ. A VFP esetében a benyújtott pályázatok 64 százaléka lett támogatott projekt, a második legsikeresebben teljesítő prioritás a TIP, 56 százalékos támogatottsággal.

Pénzügyi oldalról a VOP programot figyelmen kívül hagyom, mivel az a lebonyolítást, a lebonyolítást végző intézményrendszer finanszírozását támogatja, nem kerül ki közvetlenül a pályázókhoz. Az ÚSZT keretén belül az igényelt támogatásoknak 42 százalékát ítélték meg, amelyeknek csupán 15 százalékát fizették ki. A legtöbb támogatást a KFP prioritásaira igényelték – az összes igényelt támogatás 32 százalékát –, itt a legmagasabb az összes eddig megítélt támogatásból való részesedés is. A legnagyobb támogatási arány az FP-nél tapasztalható, mivel itt az igényelt támogatásoknak a 75 százaléka lett megítélt támogatás, azonban ennek aránya az összes igényelt támogatáshoz viszonyítva rendkívül alacsony: 3 százalékkal rendelkezik az összes igényelt támogatási összegből.

Az NFT esetében a források felhasználása majdhogynem teljes körű volt: az AVOP esetében a (106,3 Mrd Ft keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 105 százalékát szerződtek le, 102 százalékát fizették ki, a GVOP esetében (151,7 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 102 százalék és 99 százalék, a HEFOP-nál (187,3 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 113 százalék és 103 százalék, a KIOP-nál (111,2 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 109 százalék és 108 százalék, a ROP esetében pedig (114,5 Mrd Ft-os keret, 255 HUF/EUR-árfolyamon) 110 százalék és 105 százalék volt a leszerződött és a kifizetett összeg felhasználása.

Más a helyzet azonban jelenleg, a második fejlesztési periódusban. A 2007-től kezdődő időszakot nagy várakozás előzte meg a politika és a szakma részéről egyaránt: az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd az Új Széchenyi Terv is nagy ambíciókkal indult el. Hazánk 2007 és 2013 között 8200 milliárd forintot, a hazai önrésszel együtt közel 10 000 milliárdot használhatna fel, de ebből 2012 nyaráig csupán 2500 milliárdot sikerült elkölteni, azt is elsősorban kiemelt állami projektekre. Érdeklődésben nem is volt hiány, a számos programra számos pályázat érkezett, ezeknek az értéke elérte a 10 000 milliárd forintot. A pályázatoknak közel fele nyerte el a támogatást, de a nyertesek közül már csak viszonylag kevés projekt jutott el a szerződéskötésig, még kevesebb a megvalósításig és a kifizetésig. A pénz ráadásul főleg állami beruházásokat finanszírozott: az operatív programok keretének nagyjából harmadát központi nagy és kiemelt projektekre költötték le. Az Állami Számvevőszék megállapította,¹⁵ hogy a szerződés szerinti támogatások közel felét állami tulajdonú gazdasági társaságok kapták, a támogatások 85 százalékát a NIF Zrt. használta fel út- és vasútépítésre, miközben a pénzeknek alig 0,7 százaléka jutott a vállalkozásoknak. A lassú teljesítés hátterében azonban nem csupán az EU szigorú előírásai állnak, a hazai közbeszerzésekhez kapcsolódó bürokrácia, a szabálytalanságok, a pályázók felkészületlensége éppúgy hátráltató tényezők.¹⁶

15 <http://www.asz.hu/jelentes/1281/jelentes-a-2007-tol-unios-finanszirozassal-megvalosulo-kormanyzati-dontesen-alapulo-beruhazasi-projektek-palyaztatasi-tervezesi-es-elokesztisi-tapasztalatainak-ertekelese>: ÁSZ-jelentés a 2007-től uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek pályáztatási, tervezési és előkészítési tapasztalatai értékelésének ellenőrzéséről 1281; 2012. május (2013. január 3.)

16 http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/06/25/unios_penzek/ Hová lettek az uniós pénzeink?

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az uniós források felhasználása hazánkban több tényezőtől függ: egyrészt az uniós költségvetéstől, az azok felhasználását előíró kohéziós politikai alapelvektől, iránymutatásokról, rendeletektől, másik oldalról pedig a hazai szabályozástól.

Az uniós elvek jelentik az egyik legerősebb kötöttséget a tagállamok számára. Ezeket figyelembe véve a lebonyolítás mikéntjének megszervezése, szabályozása azonban nagyrészt tagállami feladat. A tagállamok szabályozásának két esetét különítem el:

- a kemény szabályozó csoportba tartoznak a megvalósítással összefüggő törvények, rendeletek, utasítások;
- a puha szabályozó csoportba tartoznak a fejlesztési tervek, illetve az egyes projektek meghirdetéséhez kapcsolódó pályázati dokumentációs csomag.

A javaslataimat elsősorban ezen utóbbi, tehát puha szabályozó csomag kapcsán fogalmazom meg. Véleményem szerint az alábbi, egymással gyakran összefüggő, egymáshoz kapcsolódó területeken lehet beavatkozni annak érdekében, hogy a forrásfelhasználásunk mind teljesebb legyen.

1. A célok, elérendő eredmények pontos meghatározása

Probléma

Sok esetben a tervezés nem megfelelő vagy nagyon bonyolult. A fejlesztési tervekben megfogalmazott célok nagyra törőek, gyakran messze esnek a reálisan teljesíthető eredményektől, különösen ha figyelembe vesszük a piaci körülmények változását, amelyhez a kitűzött célok nem képesek rugalmasan alkalmazkodni. Máskor olyan elvárások jelennek meg az egyes pályázatok szintjén, amelyeknek a teljesítése nem csupán a pályázón múlik, például, hogy milyen lesz az árbevétele vagy a nyeresége.

Az utóbbi években már történt kezdeményezés arra, hogy egyértelműbben közvetítsék a pályázók felé, mit is értenek pontosan az egyes teljesítendő feltételek alatt, de még ma is gyakran találkozunk a projektek megvalósítása során azzal, hogy egészen mást ért a pályázó az adott tevékenység alatt, mint az Irányító Hatóság. Ez minél később derül ki, annál nagyobb problémát okozhat: végső esetben a támogatás visszafizetését és a további pályázatokból való kizárást is maga után vonhatja. A felhasznált pénzek sem mindig a legjobb helyre kerülnek: a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara is jelezte már, hogy az uniós pénzek elköltesésében a gazdaságfejlesztésnek nagyobb hangsúlyt kellett volna kapnia. A szakértők szerint az uniós pénzek felhasználásának problémái elsősorban a hazai erőforrásokat összehangoló, az ágazati terveket átfogó középtávú fejlesztési terv hiányából erednek.¹⁷

Javaslat

Letisztult, érthető és mindenekelőtt reálisan teljesítendő követelményeket kell megfogalmazni és célul kitűzni. Igaz ez a fejlesztési tervek vonatkozásában, és azzal összefüggően még in-

kább igaz az egyes pályázatok szintjén. Az egyes pályázatok szintjén elérendő célokat pontosan kell meghatározni, ami által egyértelmű a megvalósító számára, hogyan, mit kell teljesítenie, és hogyan kell erről számot adnia, s ezeket konzekvensen végigvinni az egész projektcikluson.

2. A pályázati kiírások egyszerűsítése és pontosítása

Probléma

Ezen a területen több probléma is jelentkezik: egyrészt a kiírások sokszor több dokumentumban határozzák meg azt, hogy a pályázónak milyen kötelezettségei vannak, és milyen elszámolhatósági feltételekkel kell számolnia a tervezés és a megvalósítás során. (Így például vannak olyan pályázati kiírások, amelyekhez tartozik egy felhívás, egy útmutató, az általános EU-s útmutató a költségek elszámolásához, költségvetési specifikáció stb.) Ez egyrészt nehézkessé, bonyolulttá teszi a tervezést, és sok hibalehetőséget is magában hordoz. Előfordul, hogy a pályázat kiírása után új mellékleteket is bekérnek a közreműködő szervezetek, azonban az ezekhez szükséges űrlap nem készült el, ráadásul a beadási határidőt nem hosszabbították meg: azaz fizikailag lehetetlen volt hiánytalanul leadni a pályázatot. A kiírt pályázatokhoz nem készülnek el az elektronikus benyújtáshoz szükséges kitöltőprogramok.

Javaslat

Érdemes lenne a pályázati kiírások pontosabb, egyszerűbb megfogalmazására törekedni, lehetőleg kevesebb dokumentumba foglalva: megtartanám a pályázati felhívások és a pályázati útmutatók rendszerét. Ez utóbbit kiegészíteném a költségvetés elkészítésére vonatkozó pontosabb információkkal, ahogy erre sajnos ritkán, de néhány esetben példa is van. Nagyban megkönnyíti a pályázatok elkészítését, és csökkenti a hibás tervezést, ha a pályázatban elszámolható költségekhez a kiíró már konkrétan megadja azt is, hogy a költségvetési táblában melyik költségsorra lehet betervezni az adott költséget. A pályázatok mellékleteként gyakran be kell nyújtani egy költségvetési táblát, amelynél, ahogy arról már említést tettem, érdemes a képletezést ellenőrizni.

3. Az elszámolások szabályainak egyszerűsítése és pontosítása, annak technikai háttere

Probléma

Ez a kérdés összefüggésben van a 2. pont alatt foglaltakkal. Ezen túl az egyik legnagyobb problémának tartom az elszámolások túlbürokratizálását. Egy-egy kifizetett összeghez gyakran többoldali dokumentum tartozik, amelyekkel a pályázó igazolja a költségtétel elszámolhatóságának jogosultságát, ráadásul az uniós pénzek elosztásában közreműködő szervezetek néha még saját szabályokat is bevezetnek a pályáztatás általánosan érvényes eljárási szabályi mellé. Sokszor előfordul, hogy a kritériumok zavarosak, így a kijelölt kapcsolattartók túlbiztosítják magukat, és olyan dokumentumokat is bekérnek, amelyeket nem lenne kötelező. További gyakori probléma, hogy a pályázati útmutatóban nem volt benne, a szerződésben sem szerepelt, a megvalósítás során azonban mégis kötelezik a pályázót, hogy több ajánlatot is csatol-

¹⁷ http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/06/25/unios_penzek/ Hová lettek az uniós pénzeink?

jon az egyik munkafázis elvégzéséhez. Amennyiben ennek a projektgazda nem tud eleget tenni utólag, akkor esik az adott tevékenységhez kapcsolódó pénzüsszegtől.

A lebonyolítást elősegítő informatikai fejlesztés eredményeként létrehozták a pályázatok elkészítéséhez kapcsolódó, azt támogató kitöltőprogramokat, illetve az EMIR-rendszert, amely a projektek szakmai és pénzügyi elszámolását is támogatja. Véleményem szerint ez nagyon hasznos kezdeményezés volt: egyrészt a kezdeti gyermekbetegségek leküzdése után a rendszer hasznosnak bizonyult abban, hogy a benyújtott pályázatokban kevesebb formai hiba fordulhasson elő, mivel a felület hibáüzenetet küld a pályázat készítőjének abban az esetben, ha valamely szükséges mezőt nem töltötte ki, vagy ha valamely adat hiányosan lett megadva. Az újításnak köszönhetően számos adatot a rendszer magától generál egy alapszolgáltatás alapján, és azt be is tölti a pályázati adatlap különféle releváns pontjaihoz (pl. ha megadjuk az irányítószámot, a rendszer hozza a települést, kistérséget/járást, illetve a régiót is). A költségvetés tervezése nem egyszerű folyamat, a pályázatok elkészítésekor, ahogy azt már említettem, számos ponton és formában kell számot adni a tervezett költségekről. A rendszer akkor is hibáüzenetet küld, ha ezek között számszaki eltérés mutatkozik. A nyertes projektekkel kapcsolatos pénzügyi és szakmai jelentések is ezen rendszeren keresztül készülnek el.

Java-slat

A megfelelően támogatott és ezáltal megfelelően előkészített tervezés is megkönnyíti a projektek elszámolását. Másrészt a költségvetés tervezésekor a pályázónak úgy kell eljárnia, hogy biztosítsa az egyes feladatokhoz tartozó költségvetés reális, piaci nagyságát, sőt részletesen be is kell ezt mutatnia például a költségvetés szöveges indoklásában. Ezeket a költségvetéseket a pályázatok elbírálásakor az intézményrendszer is ellenőrzi. Amennyiben túlnak találja a kapcsolt költséget, akkor annak csökkentését vagy elvetését javasolja. Tehát már a pályázat benyújtásakor alapos vizsgálaton megy át az egyes feladatokhoz kapcsolódó költség, ennél fogva a megvalósítás folyamatában elegendő lenne egyszerűen, a feladat jellegének megfelelően, előre meghatározott módon igazolni, hogy a feladat megvalósult vagy sem. Továbbá véleményem szerint az EMIR-rendszert arra is fel lehetne használni, hogy a pénzügyi elszámoláshoz kapcsolódó dokumentumtömeget elektronikusan lehessen beküldeni, csökkentve ezzel is az esetlegesen hiányzó dokumentumok körét. Ezzel hozzájárulna a pályázati rendszer az önmaga által megkövetelt egyik horizontális elvárásnak: kevesebb papírfelhasználás csökkenthetné a környezeti terhelést. És természetesen itt is az egyik legfontosabb elvárás, amelyet be kellene tartani, s amely nem más, mint a következetesség. A közreműködő szervezetek ne csupán a jelenben érvényes szabályok alapján döntsének, ellenőrizzenek, hanem vegyék figyelembe a pályázat kiírásában megfogalmazott feltételeket is: itt is szükség van arra, hogy a jogfolytonosság jogbiztonságot teremtsen.

4. A pályázattal és a kifizetések megvalósításának felgyorsítása – időbeliség

Probléma

Bár a kormány jelentősen szűkítette az egyes feladatokhoz kapcsolódó határidőket, a lebonyolítást végző szervezetrendszer ritkán tudja ezeket tartani. Az egyik legnagyobb probléma, hogy

a projektek kiválasztása és elbírálása lassú folyamat: jellemzően 100–900 napot, átlagosan egy és egy negyedévet vett, vehet igénybe. Előfordult, hogy egyes projektek esetében három-négy év alatt sem sikerült támogatási szerződést kötni. A csúszások bizonyos helyzetekben további gondot okozhatnak: ha a döntés és ennél fogva a tervezett feladatok megvalósítása is kitolódik, és így változnak a piaci feltételek is, akkor nem garantálható, hogy az eredetileg tervezett árak és lehetőségek mellett az adott projektet meg lehet valósítani. Hasonló csúszás figyelhető meg a megvalósítás folyamatában: a közreműködő szervezetnek elvileg 30 napja van, hogy jóváhagyja vagy hiánypótlásra visszaküldje az előfinanszírozott elszámolásokat, ehelyett az esetek többségében 90-120 nap után jön értesítés arról, hogy hiánypótlást kérnek.

Java-slat

Mind a pályázattal, mind a kifizetések esetében fel kell gyorsítani a folyamatot. Ehhez azonban szükség van a többi pontnál tárgyalt területeken végbemenő fejlesztésre, amely természetesen érinti az elszámolások egyszerűsítését, de ide tartozik például a lebonyolító szervezetnél véghezvitt szervezetfejlesztés is, profi és állandó munkatársakkal.

5. Intézményrendszer, közreműködő szervezetek stabilitása

Probléma

Az első fejlesztési periódus alatt a pályázatok lebonyolítását végző intézményrendszer felállt, az egyes szervezeteknek szigorú akkreditáción kellett keresztülmenniük. Ennek egyik oka az volt, hogy a feladatot ellátó szervezeteknek szakmai szempontból felkészülteknek kellett lenniük. Egyrészt az elmúlt pár évben sokat változott a lebonyolításban részt vevő közreműködő szervezetek köre: az addig megszokott, „bejáratott” intézmények eltűntek, helyüket új intézmények vették át, vagy összevonták őket más intézményekkel. További problémát jelent az intézményeknél tapasztalható nagy fluktuáció: jellemző, hogy két-három hónap után felmondanak az ott dolgozók, s emiatt sok az ellentmondásos utasítás is, ugyanarra a kérdésre többféle választ adnak az egymást váltó illetékesek. 2013-ban került a nyilvánosság elé a kormánynak azon szándéka, miszerint az uniós pénzek elosztásának és pályázattalásának rendszerét át kell alakítani. Az első információk szerint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a jövőben háttérbe szorul. Az irányítást decentralizálni kívánják és a szaktárcákhoz helyezik, a koordinációt a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság végzi majd. A tervek között szerepelt az is, hogy a mostani intézményrendszerrel párhuzamosan a kormány beindítja a finanszírozás új rendszerét is, és egy ideig a két struktúra párhuzamosan fog működni.¹⁸

Java-slat

Ami ezen a területen véleményem szerint az egyik legfontosabb, hogy kiszámítható, stabil intézményrendszer legyen, megfelelő infrastrukturális és humánerőforrás-bázissal, jól elhatárolt feladat- és hatáskörrel. Érdemes lenne meghatározott időszakonként felmérést végez-

¹⁸ <http://index.hu/gazdasag/2013/01/10/nfu/>: Lenullázza a kormány az NFÜ-t

ni az intézményrendszer munkatársai között arra vonatkozóan, hogy melyek a leggyakrabban jelentkező problémák, és milyen megoldást javasolnak ezeknek a kiküszöbölésére. Az az véleményük szerint miként lehet javítani az intézményrendszer hatékonyságát, hiszen egy rendszer működését egyik oldalról biztosan a benne dolgozók tudják leginkább megítélni.

6. Pénzügyi források, önerő kérdése

Probléma

Sajnos egyre gyakoribb és mind nagyobb nehézséget okoz, hogy az utóbbi években az önkormányzatok és a hazai vállalatok forrásai is jelentősen lecsökkentek, így komoly veszélyként jelentkezhet, hogy a szükséges önrész hiánya vagy az utófinanszírozás rendszere miatt már az elnyert pályázatok sem fognak tudni megvalósulni. Ennek további vonzata, hogy az ilyen projektjavaslatokhoz rendelt források más projektek számára nem hasznosulhatnak. A támogatási rendszer sok esetben utófinanszírozó rendszerű, ami azt jelenti, hogy a projektgazdának az önrőn felül elő kell teremtenie azt az összeget, amellyel megfinanszírozza a projekt megvalósítását, és majd csak idővel (van, amikor több mint fél év múltán) jut hozzá a pénzhez.

Javaslat

Egyrészt elengedhetetlen a kifizetések felgyorsítása. Amennyiben a projekt utófinanszírozott, akkor nagyobb arányú előlegre lenne szükség, vagy olyan – akár kamatmentes – kölcsönre, amelyből az előfinanszírozást biztosítani lehet. Ez lehetővé tenné, hogy a projektgazda a kifizetési időszakok között megtarthassa a likviditását. További lehetőség a projektfinanszírozásban a szállítói finanszírozás felé való elmozdulás. Ez esetben nem a projektgazda fizeti ki a beszállítót, hanem a finanszírozó szervezet. Ez a projektgazdának jó, mivel így nem az ő pénze áll a rendszerben, a szállító viszont később jut hozzá az elvégzett munka ellenértékéhez. Az ilyen irányú elmozdulás nélkülözhetetlen feltétele a már említett intézményfejlesztés a közreműködő szervezeteknél.

A tanulmányban a forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabályozási eszközök új szempont szerinti csoportosítására törekedtem. A szabályokat saját szempontrendszer szerint csoportosítottam, majd összefoglaltam, és javaslatokat fogalmaztam meg, elsősorban a „puha” szabályozási csoportra vonatkozóan. A közelmúltban és jelenleg is számos változáson ment, megy keresztül a területhez kapcsolódó hazai szabályozás: létrejött a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság,¹⁹ illetve tervbe került az eddigi pályázati csúcsszerv, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség feladatainak átszervezése is. Bízunk abban, hogy ezen politikai döntések érvényesülése során a jogalkotás eléri azt, hogy egy jóval hatékonyabb megvalósítási rendszer jöjjön létre.

19 140_2012. (VII. 2.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról

nemzetközi kitekintés•

Sárközy Szabolcs

A NÉMET ÉS AZ OSZTRÁK TÁRSASÁGI JOG ALAKULÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KFT. SZABÁLYOZÁSÁRA

A Kft. a legkisebb megalkotott kereskedelmi társasági jogi forma, amely a német jog tipikus terméke a XIX. sz. végén s amely jelentős karriert futott be a kontinentális Európában. A német Kft. intézmény fejlődéstörténetét igyekszik végigkövetni a tanulmány, különös tekintettel arra, hogy a 2008-as reform létrehozta a csekély tőkével rendelkező vállalkozói társaságot is. A tanulmány utolsó része azt a folyamatot kíséri végig, ahogy Ausztriában a hagyományos kereskedelmi törvénykönyvet vállalati törvénnyé változtattak a 2000-es évek legelején.

• • • • •

I. A NÉMET JOG FEJLEMÉNYEI – ÁTFOGÓ KFT.-REFORM

1. Közismert, hogy a német társasági jog – egyébként szoros kölcsönhatásban a jogi személy fogalmának elméleti megalapozásával, illetve az ún. *vállalati jog kifejlesztésével* – elméletileg, dogmatikailag igen megalapozott. A német jog a *társaság* fogalmát igen kiterjesztve használja, tehát beleérti ebbe a nem kereskedelmi társaságokat (polgári jogi társaság, egyesület, egyesülés), illetve az olyan régies alakzatokat is, mint mondjuk a *Reederei*, azaz a hajózási közösség.¹ A nagy társasági jogi monográfiák, tankönyvek, kommentárok részletekbe menő finomsággal kidolgozták a társasági formák *numerus claususából* kiindulva az egyes társasági formák alapsajátosságait.² Alapvető megkülönböztetés a személyegyesülés–tőketársaság, a jogi személy–nem jogi személy elkülönítés. Ez a társasági jog továbbá, szemben az angol–amerikaival, a tőkepiac

1 A társaság fogalmának tág értelmezését I. SZIKORA Veronika: A társaság fogalomköre a német jogban – rövid magyar vonatkozásban. In: Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára (szerk.: NÓTÁRI Tamás). Szeged, Lectum Kiadó, 2010, 411–424.
2 Alapvető társasági jogi tankönyvek: G. HUECK: Gesellschaftsrecht. München, Verlag C. H. Beck, 1991, K. SCHMIDT: Gesellschaftsrecht. Köln, Heymann, 2002, H. WIEDEMANN: Gesellschaftsrecht. München, Verlag C. H. Beck, 2002, F. KÜBLER: Gesellschaftsrecht. Heidelberg, C. F. Müller, 2006, T. RAISER: Recht der Kapitalgesellschaften. München, Verlag Franz Vahlen, 2006

jogától viszonylag különülten fejlődött ki, sokkal erősebben kötődött a polgári jog személyi, illetve szerződéses részéhez, mint mondjuk az értékpapírhoz.

És ebbe az igen cizellált társasági jogba robbant be 1892-ben a korlátolt felelősségű társaság mint – Marcus Lutter szerint – a német jogtudomány egyik legkedvesebb szellemi gyermeke és nemsokára egyik legsikeresebb exportcikke,³ amely Európán kívül szinte azonnal szabályozást nyert Dél-Amerikában, illetve Afrikában és a Távol-Keleten, lényegében mindenütt, ahol nem az angol–amerikai jogfelfogás uralkodik.⁴

2. A német társasági jog felépítése a következő:

a) A polgári jogi társaság és az egyesület a *Bürgerliches Gesetzbuch*-ban kerül szabályozásra. A német pjt.-nek *Gesamthand*, azaz közös vagyonnal rendelkező változatai, különösen ha a társaság közös név alatt tevékenykedik, közel kerültek a jogképességhez, bár természetesen nem jogi személyek.⁵ Az egyesületnek van nem bejegyzett, azaz nem jogi személy változata is, illetve a német jog ismer gazdasági célú egyesületet, amely igen közel kerül a kereskedelmi társaságokhoz, elsősorban természetesen a korlátolt felelősségű társasághoz is.⁶

b) A közkereseti, a betéti és a csendes társaság, azaz a német jogban a jogi személyiség nélküli kereskedelmi társaságokat az 1897. évi *Handelsgesetzbuch*-ban szabályozták. A német jog tehát a kereskedelmi társaságokat szétbontja, a tőketársaságokat – egyenként – külön törvényben szabályozza. A német irodalom a tőketársaságokat úgy határolja körül, hogy törvényben meghatározott saját tőkével (*Eigenkapital*) kell rendelkezniük, szervezetenként testületi felépítéssel és jogi személyek, emellett vállalati jellegüknek fogva bizonyos nagyság felett munkavállalói participáció (*Mitbestimmung*) alá esnek.⁷ Az egyes tőketársaságok külön törvényben szabályozottak: az eredeti, XIX. századbeli *részvénytársasági* törvényt 1965-ben váltotta fel új jogszabály (egyébként épp a munkavállalók társaságirányításában való részvétele, az ún. *Mitbestimmung* általánosítására törekvés kapcsán), az 1892-es GmbH, azaz *kft.-törvény*, továbbá a részvénytársasági törvényben szabályozott betéti részvénytársaság, illetve a kft.-törvényben szabályozott korlátolt felelősségű társaság beltaggal rendelkező betéti társaság (GmbH & Co. KG).

c) A szövetkezet a német jogban nem kereskedelmi társaság, mint a magyar 1875-ös kereskedelmi törvénykönyvben, hanem *sui generis* forma, amely egyes formáiban a tőketársaság-

hoz, más formáiban az egyesületekhez áll közelebb. A szövetkezet külön törvényben, a 2006. évi X. törvényben szabályozott jogi személy.⁸

3. A korlátolt felelősségű társaság vonatkozásában induljunk ki az 1892-es kft.-törvényből, hiszen az – kisebb módosításaival – egészen az 1980-as évekig minta volt a többi ország társasági szabályozása számára, beleértve különösen az osztrák és a magyar szabályozást. A kft.-törvény első igazán érdeminek mondható módosítása 1982-ben következett be. Ugyanakkor tény, hogy napjainkig a törvényen végrehajtott módosítások száma eléri a negyvenet. A kft.-törvény elfogadásának, azaz a kft. német jogba való bevezetésének alapoka az 1884. évi részvénytársasági szigorítás volt; valami egyszerűbb formát kellett találni a kis- és középvállalatok számára.

A kft.-törvény eredetileg nyolcvanöt paragrafusból állt, bár ehhez hozzáteendő, hogy számos, a kft. civiljogi lényegéhez nem tartozó rendelkezést is tartalmazott, például büntető rendelkezéseket, a csőd- és felszámolási eljárásra vonatkozó szabályokat. A törvény hat fejezetből áll: megalakulás, a társaság és tagjai közötti jogviszonyok, képviselő és ügyvezetés, a társasági szerződés módosítása, a társaság megszűnése, végül záró rendelkezések. (A törvény egyébként csak 1898-ban lépett hatályba.)

A törvény érdekessége, hogy nem tartalmazza a korlátolt felelősségű társaság definícióját, talán éppen a megelőző elméleti küzdelmek miatt. Az 1–12. §-ból lehet összeállítani a kft. alaptulajdonságait. Ezek a törvény sorrendjében a következők:

a korlátolt felelősségű társaság egy vagy több személy által, bármilyen törvényben nem tiltott célra alapítható. A német törvény tehát eleve megengedte a más országokban csak nehezen engedélyezett egyszemélyes társaságot, valamint azt, hogy nonprofit célt szolgáló társaságok jöjjenek létre. Sok más országgal szemben a német kft.-törvény sosem tartalmazta a taglétszám korlátozását, szemben mondjuk a később bevezetett kis részvénytársasággal, amelyeknél az 1994-es törvény a részvényesek számát ötben maximálta. A korlátolt felelősségű társaság határozott és határozatlan időre egyaránt létrejöhet. A társasági szerződést közjegyzői közokiratba kell foglalni, és a 3. § meghatározta a korlátolt felelősségű társaságot létrehozó szerződés kötelező tartalmi kellékeit, így többek között a taglistát, az esetleges fióktelepet stb.

A korlátolt felelősségű társaság cégnévvel rendelkező jogi személynél a cégnévben a korlátolt felelősségre kifejezetten utalni kell. A 13. § szerint a korlátolt felelősségű társaság kereskedelmi társaság, és kötelezettségeiért a hitelezőknek csak a társasági vagyon erejéig felel. A „csak” kifejezés utal arra, amit a törvény kifejezetten nem mond ki, hogy a tagok a társaság tartozásaiért nem felelnek.

A társasági szerződésnek tartalmaznia kell a társaság törzstőkéjét és a tagok törzsbetéti-jének mértékét. Egy tagnak egy törzsbetéte van. Természetesen az idők folyamán a törzstőke és a törzsbetét törvényi minimuma sokszor változott – általában az emelés irányában. A nyolc-

3 M. LUTTER: Die Entwicklung der GmbH in Europa und in der Welt. In: Festschrift 100 Jahre GmbH-Gesetz (szerk.: M. LUTTER–P. ULMER–W. ZÖLLNER). Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1992, 50–51.

4 P. HOMMELHOFF: Die deutsche GmbH im System der Kapitalgesellschaften. In: Das System der Kapitalgesellschaften im Umbruch – ein internationaler Vergleich (szerk.: G. H. ROTH). Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1990, 55.

5 A Gesamthandról I. W. FLUME: Gesellschaftsrecht und Gesamthand. ZHR. 1983. 177., P. ULMER: Die Gesamthandsgesellschaft – ein noch immer unbekanntes Wesen? AcP. 1988. 133., G. HOLSTEIN: Der Name der BGB-Gesellschaft. Münster, Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, 1968. A magyar jogban I. ANTAL Gábor elemzését: A polgári jogi társaság alapkérdései a német és a magyar jogban. Magyar Jog, 1998/2. sz., 93–98.

6 U. HÜFFNER: Verein und Gesellschaft. München, 1977. W. J. HABSCHEID: Der nicht rechtsfähige Verein zwischen juristischer Person und Gesellschaft. AcP. 1956, 375–418.

7 L. H. HIRTE bevezetőjét az Aktiengesetz GmbH-Gesetz Kommentár előszavában. München, Verlag C. H. Beck, 2012, 10–12.

8 J. LANG–L. WEIDMÜLLER: Kommentar zum Genossenschaftsgesetz. Berlin, 1989 (bevezetés) és B. GRÜNEWALD: Genossenschaftsrecht. Tübingen, 2002

vanás évek végén a törzstőke minimum ötvenezer nyugatnémet márka, a törzsbetét minimum ötszáz nyugatnémet márka volt. A törzsbetétek összege teszi ki a törzstőkét.

A törzsbetét-szolgáltatás apportszolgáltatásból is állhat. Az apportot (*Sacheinlage*) természetileg a törvény nem határozta meg, de a társasági szerződéshez „*apportszolgáltatási*” jelentést kell fűzni, amely az apport alkalmassága és értékelése szempontjából lényeges körülményeket tartalmazza. Az apportot alapításkor teljesen be kell szolgáltatni, pénzben a törzsbetéteknek csak egynegyedét. A törvény szigorú felelősségi szabályokat állapít meg az apport alulértékelésére, így büntetőjogi szabályokat is.

A társaságnak egy vagy több ügyvezetővel kell rendelkeznie, tag és nem tag is lehet ügyvezető. Az ügyvezetővel szemben az 5. § személyi követelményeket fogalmaz meg (pl. a büntetett előélet és a foglalkozástól való eltiltás hiánya stb.).

A korlátolt felelősségű társaság regisztrált társaság, a székhelye szerinti bíróság jegyzi be. A törvény megállapítja, hogy az alapítóknak milyen okiratokat kell kötelezően a társasági szerződéshez csatolva benyújtaniuk. Ha a társasági szerződés, illetve mellékletei nem felelnek meg a törvényes kellékeknek, a bíróság a bejegyzést megtagadja. A kft.-törvény eredetileg kifejezetten *előtársaságot nem ismert*, sőt a 11. § kimondja, hogy a cégbejegyzés előtt a kft. „*mint ilyen*” nem létezik. Ugyanakkor nem is tiltja a bejegyzés előtti működést, ez esetben az eljáró tagok a kötelezettségekért korlátlanul és egyetemlegesen felelnek.

A tagok értékpapírba nem foglalható üzletrésszel rendelkeznek, amely üzletrész a törzsbetéthez igazodik. A tagnak induláskor csak egy üzletrésze van, de további üzletrészeket szerezhethet, amelyek megtartják önállóságukat (15. §). A tag üzletrésze átruházható és örökölhethető. A törvény nem állapított meg az üzletrész átruházásánál elővásárlási jogot a többi tag számára, hanem kimondja, hogy az átruházást a társasági szerződésben feltételekhez, így a társaság bejegyzéséhez lehet kötni; a társaság beleegyezése taggyűlési határozatot igényel (15. §). Az üzletrész-átruházási szerződést is közjegyzői közokirathoz köti a törvény. Az új tagot egyaránt be kell jegyezni cégjegyzékbe és a tagjegyzékbe is. Az üzletrész részben is átruházható, de csak a társaság engedélyével. Az átruházás és az öröklés esetét kivéve az üzletrésze nem osztható fel, de egy üzletrésznek több tulajdonosa is lehet. A társasággal szemben a tagváltozás akkor válik hatályossá, amikor bejegyzik a cégjegyzékbe.

Ha a társasági tag törzsbetétjét a szerződés szerinti határidőre nem fizeti be (póthatáridő és késedelmi kamatfizetés ellenére sem), úgy kizárják a társaságból. (A törvényben más kizárási esetek kifejezetten nem szerepelnek.) A be nem fizetésnek meglehetősen drasztikus következménye van (*Kadizierung*): a 21. § értelmében a mulasztó tag üzletrésze, beleértve az esetleges részfizetést is „*elveszettnek nyilvánítandó*”.

A tagok a szerződés alapján a törzsbetét összegén túl pótbefizetésről is határozhatnak. A pótbefizetés főszabályként a törzsbetétek arányában történik (26. §). A pótbefizetési kötelezettség a társasági szerződésben kizárható, korlátozható és maximalizálható. Ha a tag a szerződésszerű pótbefizetést nem teljesíti, köteles üzletrészt a „*társaság rendelkezésére bocsátani*”. Ez gyakorlatilag ugyancsak a társaságból való kizárást jelent, mivel ez esetben a társaság az üzletrészt nyilvános árverésen eladja.

A társaság a törzstőkéből a tagok részére visszafizetést a törvényben meghatározott kivételes eseteket leszámítva nem teljesíthet, de a tagoknak joguk van az éves mérleg szerinti „*tisz-*

ta nyereségre” (29–30. §). A tiltott visszafizetést a törvény igen részletesen szankcionálja. (A 32. § rendelkezik a tagi kölcsönről is.)

Érdekes módon már a múlt századbeli törvény is lehetővé tette a társaság számára, hogy meghatározott körülmények között megszerezze saját üzletrészt (33. §).

A társasági szerződést a taggyűlés háromnegyedes többséggel módosíthatja, de a tagok kötelezettségeinek növeléséhez egyhangúlagosság kell, azaz az érintett tagnak ebbe bele kell egyeznie. A módosítást közjegyzői közokiratba kell foglalni, és bírósági bejegyzéssel lesz hatályos (53. §). A törvény a módosítás speciális eseteként kezeli a törzstőkeemelését, illetve a törzstőke-leszállítást. A törzstőke-leszállításnál eleve megjelent a nyilvánosság követelménye, a hitelezők megfelelő értesítése és részükre biztosíték nyújtása – általában a tőkeleszállítás szabályozása Európában Németországban mondható talán a legszigorúbbnak.

A társaság törvényes képviselői az ügyvezetők, az írásbeli képviselet cégjegyzés útján történik (35. §). A vezető tisztségviselők képviseleti jogkörét a társasági szerződés, illetve a taggyűlés korlátozhatja. Az ügyvezetés kötelezettsége az éves mérleg elkészítése, a kereskedelmi törvénykönyvben foglalt szabályok szerint a következő év első negyedévének végéig. Ügyvezető tag és nem tag egyaránt lehet, ha több ügyvezető van, hatáskörmegosztásukról a társasági szerződésben kell rendelkezni. Az ügyvezetőknek a társaság ügyeiben a „*rendes kereskedő gondosságával*” kell eljárniuk, és e kötelezettségük megszegéséért egyetemlegesen felelnek (43. §). A törvény ismeri a helyettes ügyvezető fogalmát is.

A társaság határozatait általában egyszerű többséggel a taggyűlésen hozza (47. §). A szabályozás érdekessége, hogy a taggyűlésről a törvény csak az ügyvezetés után rendelkezik. A német törvény már akkor ismerte az ülés tartása nélküli írásban való szavazást is.

A kisebbségvédelem csírája is megtalálható: a törzstőke egytizedét képviselő tagok rendkívüli közgyűlés tartását igényelhetik (50. §). Az ügyvezetők általános jellegű információadási kötelezettségét is kimondja a törvény.

Felügyelőbizottság felállítását több esetben kötelezően előírja a törvény (magas törzstőke esetén stb.), egyébként általában fakultatív (52. §).

A kft. megszűnik a tagok háromnegyedes többségű taggyűlési határozatával, valamint ha a bíróság felosztatja, továbbá fizetéseképtelenség esetén csődeljárás eredményekénti felszámolással. A felszámolási eljárást a törvény részletesen szabályozza (63–74. §).

A bíróságtól keresettel lehet kérni a társaság semmissé nyilvánítását, ha a társasági szerződés törvénybe ütközik. Ilyen keresetet a tag, az ügyvezető és a felügyelőbizottsági tag nyújthat be (75. §). A bírósági megszüntetés másik formája a társasági cél ellehetetlenülése, úgy a társasággal szemben felosztatási keresetet lehet benyújtani (61. §). A törvényellenesen működő társaságot azonban az illetékes közigazgatási hatóság is feloszthatja (62. §).

A német kft.-törvény általános jellemzésekként talán azt mondhatjuk, hogy megnyilvánul benne a személyegyesítő kis tőketársaság minden belső ellentmondása, például a tagok döntési autonómiájának biztosítására törekvés ütközik a korlátolt felelősségből adódó hitelezői kockázatviseléssel, a szerződéses jelleg a testületi szervezeti felépítéssel, a szervezeti stabilitás az üzletrész feletti tagi szabad rendelkezéssel. Lutter szerint a korlátolt felelősségű társaság

egész történetén végigvonul a „*tradicionális*” finanszírozási gyöngeség⁹ – no de, miért kelle-ne egy kisvállalkozási formánál nagyobb tőkeellátottság? A vállalkozók, a tagok oldaláról a szabályozást egyszerűsíteni, deregulálni kell, az adminisztratív akadályok elhárítása viszont csökkentheti a hitelezővédelmet, tehát deregulációs veszély is van. Másik oldalról a korlátozott felelősségű társaságnál nagy a hitelezőmegkárosítási, visszaélési veszély, a csődveszély, a hitelezői biztonságot is növelni szükséges. A kft.-törvény különböző módosításai hol egyik, hol a másik szempontnak adnak elsőbbséget.

Megjegyezzük, hogy a német jog önálló intézménye a harmincas évektől az *Umwandlung*, azaz az *átalakulás*, amelynek legutóbbi szabályozása az 1994. évi törvényben történt. A német jogban az átalakulást tág értelemben használják, nevezetesen a társasági formaváltás mellett idetartozik az összeolvadás (beolvadás), szétválás, a vagyónátruházás is. Érdekes módon a szűkebb értelemben vett átalakulást (társasági formaváltás) e törvény utolsó érdemi fejezetében találhatók. Az *Umwandlungsgesetz* általános szabályok mellett ezt az említett négy átalakulási alakzatot úgy tárgyalja, hogy először általános szabályokat állapít meg, majd az egyes társasági formákra speciális rendelkezéseket mond ki. A korlátozott felelősségű társaság más személyegyesítő kereskedelmi társasággá, részvénytársasággá és szövetkezetté is átalakulhat (kft.-törvény, 226. §). Nincs kizárva az sem, hogy egy polgári jogi társaság alakuljon át egyetemes jogutódlással korlátozott felelősségű társasággá (226–304. §).

4. A korlátozott felelősségű társaság ilyen előzmények után került a XX. század végén a társasági formák versenyébe, az amerikai tőkepiac nyomása alá, az unión belül pedig – mint azt láttuk – az angol *limited company*-val való konkurenciába. A dereguláció és a hitelezővédelem egymással ütköző szempontjait próbálta feloldani kft.-reformról szóló 2008-as törvény, a korlátozott felelősségű társaság modernizálásáról és egyben a visszaélések leküzdéséről is rendelkezve.

Mielőtt rátérnénk e törvény vizsgálatára, röviden kitérnék az e törvényt megelőző fejleményekre, részben a német társasági jog egésze, részben az uniós jogfejlődés oldaláról, mert ezek az előzmények befolyásolták a 2008-as német kft.-reformot.

A német reformtörekvések először a részvénytársaságokra koncentráltak. A részvénytársasági reform az 1994-es „*kis részvénytársaság*” létrehozására irányuló törekvessel indult, e törvény lényegében az 1965-ös részvénytársasági törvény mellett született, de különösebb gyakorlati sikert nem aratott. A részvénytársasági törvény 1998-as módosítása viszont jelentősen korlátozta az rt.-alapszabály társaságalkító lehetőségeit: megszüntette a szavazatelsőbbségi részvényt és a szavazatmaximalás lehetőségét. Mintegy megelőzve a később bekövetkezett nagy részvénytársasági botrányokat, e törvénymódosítás szigorította a könyvvizsgálattal és a könyvvizsgálókkal kapcsolatos szabályozást. Így a könyvvizsgálóval való szerződéskötést a felügyelőbizottság hatáskörébe utalta át, és korlátozta az ún. *házi könyvvizsgálót*, tudniillik összeférhetlenségi okká nyilvánította azt, ha a könyvvizsgáló bevételeinek 30 százaléka öt év alatt ugyanazon ügyféltől származik, és a könyvvizsgáló rotálását is előír-

ta bizonyos esetekben. A 2005-ös újabb részvénytársasági törvénymódosítás a kisebbségi jogok gyakorlását könnyítette meg jelentősen ezeknél a társaságoknál.

Az egyre erősödő amerikai jogi nyomással szemben a német jogalkotás igyekezett menekülőutakat találni. A hagyományos – és angol–amerikai oldalról sokat támadott (uralmi szerződés) – szerződéses német konszernjogot szinte változatlanul fenntartják,¹⁰ de a nyilvános részvénytársaságokra nézve elismerik a *take over*t, ugyanis 2002-ben vállalatfelvásárlási törvényt fogadnak el. Ezzel a német jogalkotás – és ennek kihatása volt a korlátozott felelősségű társasági szabályozásra – a korábban főszabályként alkalmazott nyilvános részvénytársaság-alapítás háttérbe szorításával elfogadta az egységes részvénytársasági intézmény kettéválasztását zártan és nyilvánosan működő részvénytársaságokra. A tőzsdei részvénytársaságoknál a hangsúly a befolyásszerzésre került, és a piaci külső kontroll érvényesült a hagyományos belső felügyelőbizottsági kontroll helyett. A *corporate governance* alapelveit is el kellett ismernie, de ezt a német jogalkotó nem az rt.-törvénybe illesztette be, hanem a nyilvános tőzsdei részvénytársaságokra nézve az ún. *felelős vállalatirányításról* erkölcsi jellegű *Corporate Governance Kodexet* alkotott 2010-ben, amely az angol szabályozás mintájára ún. *soft law*-t vezetett be a német jogban is (l. az angol 1992-es Adrien Cadbury jelszavát: *comply or explain* – teljesítsd az ajánlást, vagy eltéréseidet magyarázd meg). Ez a rövid – hét-szakaszos – ajánlás egyértelműen nem vonatkozik a korlátozott felelősségű társaságra.

Anglia bekerült az unióba, és ezáltal az angol–amerikai társasági jogi intézmények egyre nagyobb figyelmet kaptak a német jogirodalomban. Az angol társasági törvény 2006-os módosítása az ötnél kevesebb részvényessel rendelkező zárt részvénytársaságoknál számos egyszerűsítést vezetett be (bizonyos mértékben az elektronizáció fejlődésével is összhangban), nevezetesen például mentesítette őket bizony értékhatár felett az éves közgyűlés és a mérleg kötelező könyvvizsgálói auditálása alól. Emellett 2000-ben Angliában a *limited company* mellett intézményesítették a *limited liability partnership*-et is, amely a kisvállalkozók számára még inkább előnyös társulási változatot hozott létre. 2004-ben pedig lényegében a közhasznú társaságot intézményesítették a *community interest company* bevezetésével, amely társaságnál tovább könnyítették az alapítási feltételeket. Mivel pedig az unió 2005-ben elfogadta a határon túli társasági egyesülésről szóló 10. számú irányelvet, illetve a 14. számú irányelvet a szabad székhelyáthelyezésről, az angol társasági formákat közvetlenül Németországban is alkalmazni lehetett. Ilyen körülmények között a német kft.-szabályozás korszerűsítése egyre sürgetőbbé vált. Ezt a modernizációt egyébként az Európai Bizottság társasági jogharmonizációval kapcsolatos 2003-as, ún. *cselekvési terve* is siettetette, amelyben rövid távon feladatként szerepelt az európai privát társaságról szóló rendelet létrehozása, azaz a *szupranacionális kft.* szabályozásának megalkotása.

9 M. LUTTER: Die Entwicklung der GmbH in Europa und in der Welt. In: Festschrift 100 Jahre GmbH-Gesetz (szerk. M. LUTTER-P. ULMER-W. ZÖLLNER). Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt, 1992, 72.

10 A német konszernjog legjobb összefoglalását V. EMMERICH-J. SONNENSCHNEID: Konzernrecht. (München, Verlag C. H. Beck, 1993) című munkájában találhatjuk.

5. Ilyen körülmények között került sor a 2008-as kft.-törvény módosítására, amely egyszerre próbált deregulálni is, és a hitelezővédelmet is erősíteni – a német irodalom többsége szerint felemás eredménnyel.¹¹

A legnagyobb vita a kötelező tőkeminimum körül bontakozott ki. A vállalkozók jelentős része a törzstőkeminimumot húszezer euróról legalább a felére kívánta csökkenteni. Ez nem sikerült: az ellenérvekkel szemben az alulkapitalizálódás veszélyeit, a csődvalószínűség csökkentését, a tisztességes magatartásra ösztönzést hangoztatók álláspontja, a hitelezővédelem szempontja győzött. *A viszonylag magas törzstőkeminimum az ellentétele a tagi mögöttes felelősség hiányának.* Mindennek azonban nagy ára volt, nevezetesen létrejött az *Unternehmensgesellschaft*, a *vállalkozói társaság* is (5/a §), egyesek szerint mint a korlátolt felelősségű társaság alelete, mások szerint mint egy új társasági forma.¹² Az azonban egyértelmű, hogy a „*vállalkozói társasággal*” a német jognak az angol *limited companyval*, illetve *limited partnership*vel való versenyképességét próbálták emelni.¹³

Ha egy korlátolt felelősségű társaság nem rendelkezik a törvényes minimumtörzstőkével (azaz jelenleg huszonötezer euróval), cégnevében fel kell tüntetnie, hogy „*vállalkozói társaság korlátolt felelősséggel*”. Egy ilyen társaság apporttal nem alapítható, csak pénzbeli hozzájárulás lehetséges. Az *Unternehmensgesellschaft* mérlegére a törvény speciális előírásokat tartalmaz.

Mivel a vállalkozói társaságra általában a kft.-törvény egyéb előírásai irányadóak, véleményem szerint a *vállalkozói társaság nem önálló társasági forma, hanem a korlátolt felelősségű társaság alformája.* Mivel a törvény semmilyen előírást nem tartalmaz az *Unternehmensgesellschaft* törzstőkéjére nézve, ugyanakkor törzstőkének lennie kell, és mivel a törzsbetétminimumon nem változtatott a törvény, ezért egyeurós törzstőke sem lehetséges. *Hollinderbäumer* szerintem helyesen hiányol a törvényből egy olyan megfogalmazást, amely szerint a törzstőkének a társaság céljához, tevékenységi köréhez kell igazodnia. *Hollinderbäumer* egyébként felveti e társaságoknál a kötelező biztosítás, avagy kaucióadás bevezetését is, a csődrizikó csökkentésére.¹⁴

A 2008-as kft.-reform egyéb könnyítéseket is hozott, így a 9. § bővítésével tágították az apporttal való alapítás lehetőségeit – természetesen hitelezővédelmi oldalról ez a megoldás sem problémamentes. Számos kritika ellenére a közjegyzői okiratba foglalás kötelezettsége fennmaradt, ugyanakkor a bejegyzési és a változásbejelentési eljárást olcsóbbá tették, és a benyújtandó iratok számát is csökkentették. Angol mintára továbbá a kft.-törvényt is kiegészítették egy *társasági mintaszerződéssel*, amelynek alkalmazása esetén a bejegyzési eljárás olcsóbb és gyorsabb, különösen azért, mert az elektronizáció szempontjából is privilegizált helyzetbe hozták. Megjegyzendő az is, hogy az alulkapitalizálódás, illetve más visszaélésekkel szembeni védelem a csődtörvénybe került, amely így kiegészíti a kft.-törvény előírásait.

Összefoglalva, a német törvényhozás, illetve elmélet *kétoldalú harcot* folytat: egyfelől az angol-amerikai, másfelől a gazdasági nyomással szemben. Modernizálódni kell már technikai okok miatt is (elektronizáció), de a német tradíciókat is meg kell őrizni. Látható, hogy nincs végleges megoldás, nyitott kérdések egész sora vár válaszra. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai mindenesetre azt mutatják, hogy a korlátolt felelősségű társaság jelentősebb veszteségek nélkül tudja tartani vezető helyét a német társasági jogban, tehát sem a kis részvénytársaság, sem a két angol *limited*, sem a vállalkozói társaság nem szaporodik jelentősen. Érdekes növekedést mutat viszont a GmbH & Co. KG, jól mutatva, hogy a korlátolt felelősségű társaság, tartja „*kabát*”-jellegét, képes a legkülönbözőbb igények kielégítésére.

II. OSZTRÁK TÁRSASÁGI-VÁLLALKOZÓI REFORM

6. Az osztrák társasági jogi fejlődés meglehetősen hasonlít a németre, ugyanakkor vannak jellegzetes különbségek. Amíg Németországban az 1861-es *Handelsgesetzbuch* megelőzte az 1900-as *Bürgerliches Gesetzbuchot*, addig Ausztriában az 1811-es polgári törvénykönyvet (ABGB) – amely 1849 után több mint tíz évig Magyarországon is hatályos volt – a német kereskedelmi törvényhez igen hasonló 1862-es kereskedelmi törvénykönyv több mint ötven év után követte csak. Az osztrák jogfejlődés abban is hasonlít a némethez, hogy a kereskedelmi törvénykönyv néhány (egyébként 2005-ben a közkereseti- és a betéti társaságba beolvasztott) régies forma mellett lényegében csak *közkereseti*, a *betéti* és a *csendestársaságot* szabályozta, azaz a polgári törvénykönyvben szabályozott polgári jogi társaságon túlmenően kívül az ún. *személyegyesítő kereskedelmi társaságokat* tartalmazza. A tőkeegyesítő társaságokra – bizonyos kereskedelmi törvénykönyvekben szereplő, főleg számviteli jellegű általános szabályokon túl – külön törvények vonatkoznak. Így a részvénytársaságra – 1938-ban Ausztriában az 1937-es német törvényt adaptálták – az 1965-ös részvénytársasági törvény (egy évben született a némettel, de tartalmilag és felépítésében ettől meglehetősen eltérő), az 1906-os, sokszor módosított kft.-törvény,¹⁵ továbbá külön törvény szabályozta már 1873-ban a szövetkezeteket is.

Az osztrák jogban is voltak kísérletek a korlátolt felelősségű társaság intézményének modernizálására, sok kisebb módosítás történt az 1970-es évek végétől,¹⁶ de átfogó kft.-reform – a némettel ellentétben – még nem volt Ausztriában.

Az osztrák társasági jogi modernizáció eddig alapvetően a *kereskedelmi törvénykönyvet* érintette, amely korábban nagyon-nagyon németes volt, már a történeti fejlődése okán is. Ennek a formális része, hogy a *Handelsgesetzbuchot* átnevezték *Unternehmensgesetzbuch*há 2005-ben, azaz *vállalati törvénné*. (A magyar irodalomban ezt a törvényt vállalkozói törvénynek nevezik, de szerintem a helyes fordítás „*vállalati törvény*” – *Unternehmen*, és nem *Unternehmung* –, már csak a korábbi vállalati jogi irodalom okán is.) A vállalati törvény

11 J. HOLLINDERBÄUMER: Die GmbH im Wettbewerb der Rechtsformen. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH – Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2011, 66–126.

12 L. pl. negatívan D. JOOST: Unternehmensgesellschaft, Unterbilanz und Verlustanzeige. ZIP. 2007/48. sz. 2242–2248., A. MIRAS: Die neue Unternehmensgesellschaft. München, Verlag C. H. Beck, 2008.

13 W. NIEMEIER: Die „Mini-GmbH” (UG) trotz Marktwende bei der Limited? ZIP. 2007/38. sz. 1794–1801.

14 J. HOLLINDERBÄUMER: Die GmbH im Wettbewerb der Rechtsformen. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH – Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2011, 150–173.

15 Az 1906-os törvény eredeti kommentárját I. K. STERLJTÖL. Wien, 1090.

16 L. pl. G. H. ROTH (szerk.): Die Zukunft der GmbH vor dem Hintergrund der deutschen und österreichischen Novellen vom 1. 1. 1981. Wien, Orac, 1983 vagy J. REICH-ROHRWIG: Das österreichische GmbH-Recht in systematischer Darstellung. Wien, Manz Verlag, 1983

2007. január 1-jén lépett hatályba, és gyakorlatilag megőrizte a korábbi kereskedelmi törvénykönyv felépítését: általános rendelkezések, cégnyilvántartás (1–58. §), különböző személyegyesítő társasági formák (105–188. §), mérlegkészítés, számviteli szabályok (189–283. §), vállalkozásnál tipikus kereskedelmi ügyletek (343–454. §), tengeri kereskedelem (474–905. §). A vállalati törvény a *cégjogot* alapvetően újraszabályozza, emellett több mint harminc törvényt módosított, így részleges módosításra került a részvénytársasági, a korlátolt felelősségű társasági és a szövetkezeti törvény is.

A vállalati törvénnyé átfoglalmazott kereskedelmi törvénykönyv központi kategóriája a *vállalkozó*. A vállalkozó elsősorban az, aki vállalkozási tevékenységet folytat (érdekes módon az UGG a vállalkozási tevékenység definiálásánál 1. §-ában átutal a fogyasztóvédelmi törvényre), de automatikusan jogi formájánál fogva, illetve a cégjegyzékbe való bejegyzésénél fogva is lehet valaki vállalkozó. A vállalkozó saját szervezetében tartósan önálló gazdálkodási tevékenységet folytat, és közömbös, hogy ez a tevékenység nyereségre irányul-e, vagy sem (tehát a nonprofit szervezetek is az UGG hatálya alá kerülhetnek). A korlátolt felelősségű társaság jogi formájából kifolyólag automatikusan vállalkozónak minősül. A közkereseti társaság, a betéti társaság, az egyesület és az alapítvány viszont csak akkor minősül vállalkozónak, ha ténylegesen vállalkozási tevékenységet folytat.

Szikora Veronika szerint a kereskedelmi törvénykönyv megváltoztatásával (bár még a HGB szakaszait is igyekeztek változatlanul hagyni) az osztrák törvényhozó elszakadt a német gyökerektől.¹⁷ Korábban ugyanis az osztrák bíróságok még a német bírói gyakorlatot is követték, például Ausztriában 1980-ig nem volt törvényi konszernjog, és az osztrák bíróságok lényegében az 1965-ös német konszernszabályokat alkalmazták az osztrák vállalatcsoportok esetében is.¹⁸ Azóta ez a helyzet megváltozott, a vállalati jogot átfogóan módosító 2008-as *Unternehmensrechts-Änderungsgesetz* a *corporate governance*-ra nézve részletes előírásokat iktat be a 2005-ös vállalati törvénybe.¹⁹

7. Az osztrák kft.-jog eleinte teljesen a német jog alapján állt, de a nyolcvanas évektől kezdve Doralt szerint az osztrák korlátolt felelősségű társaság erősebben közeledett a részvénytársasághoz, mint a német, így elsősorban a kontroll és a számvitel tekintetében.²⁰ Az osztrák jogban is a korlátolt felelősségű társaság a személyegyesülés és a tőketársaság keveréke, testületi szervezettel, amely *szerződés* alapján jön létre. Jogi személy, kereskedő, ún. *külső társaság* (*Aussengesellschaft*), belső viszonyaiban nagy tagi autonómiával.²¹ A *GmbH & Co. KG*-

17 SZIKORA Veronika: Társasági jogi reform Ausztriában – vállalkozási törvény. *Gazdaság és Jog*. 2008/12. sz. 7., ehhez l. még M. SCHAUER: Az osztrák kereskedelmi jog reformja. *Magyar Jog*. 2007/2. sz., 118–126. vagy P. MADER–F. HARRER: Die HGB-Reform in Österreich. Wien, LexisNexis Österreich, 2005

18 P. DORALT: Die Gründung einer Tochtergesellschaft in Österreich. In: Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland (szerk.: M. LUTTER). Berlin – New York, De Gruyter, 1995, 530–531.

19 Az osztrák társasági jogról l. általános jelleggel W. KASTNER–P. DORALT–C. NOWOTNY: Grundriss des österreichischen Gesellschaftsrechts. Wien, Manz Verlag, 1998

20 P. DORALT: Die Gründung einer Tochtergesellschaft in Österreich. In: Die Gründung einer Tochtergesellschaft im Ausland (szerk.: M. LUTTER). Berlin–New York, De Gruyter, 1995, 531.

21 Az osztrák kft.-törvényt alapvetően H.-G. KOPPENSTEINER GmbH-Gesetz-kommentárja alapján tárgyaljuk, Wien, Orac, 1994

ra a kft.-törvény 83. §-a ad külön szabályokat, az ilyen társaságban a tagoknak való ún. *viszszatérítések* az általánosnál szigorúbb szabályok alá esnek.

Az osztrák kft.-törvény jóval terjedelmesebb, mint a német, nyolc főrészből és százhuszonhét paragrafusból áll. A kft.-törvény első főrésze mindenekelőtt ún. *organizációs rendelkezéseket* tartalmaz. Az osztrák törvény sem fogalmaz meg tételes definíciót a korlátolt felelősségű társaságra nézve, de kimondja 1. §-ában, hogy bármilyen, törvény által nem tiltott célra létrejöhet. A társaság a cégjegyzékbe való konstitutív hatályú bejegyzéssel válik jogi személlyé. A tagok a korlátolt felelősségű társaság tartozásaiért nem felelnek.

Az osztrák törvény a némettel ellentétben ismeri a *kft.-előtársaságot* (2. §). Az osztrák törvény is kifejezetten meghatározza a korlátolt felelősségű társaság társasági szerződésének kötelező kellékeit, és cégjegyzői okiratba foglalást követel meg (4. §). A társaságnak cégneve, székhelye és törzstőkéje van. A korlátolt felelősségű társaság cégnevében a kft.-jellegét kifejezetten fel kell tüntetni. (Külön szabályok vonatkoznak az olyan kft.-cégnévre, amely betéti társaság belfutója – GmbH & Co. KG).²² Jelenleg az osztrák korlátolt felelősségű társaságok minimális törzstőkéje harmincezer euró, amelynek legfeljebb 50 százalékát pénzben kell befizetni. Az apportvédelem szabályai lényegében azonosak a német jognál ismertetettel.

8. Az osztrák jog is ismer törzsbetétminimumot (35 ezer euró – <http://www.wtg.at/fachinformation.php?id=16>), a cégbejegyzés után pedig a törzsbetét alapján keletkezik a tag üzletrésze. Az üzletrészre nézve az osztrák jog sem ismer kötelező elővásárlási jogot, de az üzletrész átruházásához itt is a társaság (a taggyűlés szótöbbségi határozattal hozott) beleegyezése szükséges.

A törvény első főrészének második része a társasági szervekkel foglalkozik. Itt is megelőzi az ügyvezetés szabályozása a taggyűlést.

Az osztrák kft.-szabályozás *szervezetszerűbb*, mint a német. A korlátolt felelősségű társaságnak egy vagy több ügyvezetője van, de a törvény nem zárja ki az *ügyvezetőséget*, amelyet a részvénytársasághoz hasonlóan *Vorstand*-nak nevez (13. §). Az osztrák jog az ügyvezetői jogviszony esetében kifejezetten *alkalmazási szerződésről* beszél (*Anstellungsvertrag*).²³ Az ügyvezető kötelező szerve a korlátolt felelősségű társaságnak, hiánya esetén végső soron a bíróság is kinevezhet átmenetileg ügyvezetőt (15. §). Külön szabályokat tartalmaz a 16. § arra az esetre, ha tag az ügyvezető – szükséges esetben a tag ügyvezetőt a bíróság is visszahívhatja (ezt bármely tag keresettel kérheti). A német törvénnyel ellentétben az osztrák törvény 18. §-a szabályozza a *Prokurist*-at, azaz a cégvezető jogállását.

Az osztrák ügyvezető főkötelezettségeként a törvény a társasági szerződés betartását, a megfelelő könyvvizetést, a számviteli szabályok érvényesítését és az éves mérlegkészítést jelöli meg. Az osztrák jog sajátossága, hogy a számviteli szabályok (tehát nem a társasági jog!) különbséget tesznek „kis” és „nagy” korlátolt felelősségű társaságok között, és a

22 A GmbH & Co. KG-nek igen széles osztrák irodalma van. L. M. HESSELMANN–B. TILLMANN: Handbuch der GmbH & Co. KG. Köln, Verlag dr. Otto Schmidt, 2009 (Wien, 1980)

23 H.-G. KOPPENSTEINER: GmbH-Gesetz Kommentar.

Rechnungslegung szempontjából a kft.-törvény 23. §-a a nagy kft.-knél a részvénytársaságok számviteli szabályainak alkalmazását írják elő.

Az osztrák törvény szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg az ügyvezetők-re, mint a német, különös súlyt kapnak az ún. *versenytialmak* – a tag ügyvezető nem konku-rálhat azzal a társasággal, amelynek vezető tisztségviselője (24. §).

Az ügyvezető társasággal szembeni kártérítési felelősségére nézve a 25. § kimondja, hogy az ügyvezetést a „*rendes kereskedő*” gondosságával kell végezni. A törvény részletezi az ügy-vezetés jogellenes magatartásainak különleges eseteit, így például a tagok részére való tör-vénytelen kifizetéseket, a hamis adatszolgáltatást stb.

Az osztrák törvény a korlátolt felelősségű társaságnál a felügyelőbizottságnak jóval na-gyobb jelentőséget tulajdonít, mint a német, a 2008-as módosítás pedig ezt tovább erősítet-te. A felügyelőbizottság kötelező a „nagy” kft.-knél (a törzstőke-meghatározás most hetven-ezer euró), illetve ha az alkalmazottak száma éves átlagban meghaladja a háromszázat. Köte-lező továbbá felügyelőbizottság a *GmbH & Co. KG*-nál is (29. §). A felügyelőbizottság tekin-tetében a kft.-törvény sokat átvész a részvénytársasági szabályozásból, és a 29–33. § között részletes szervezeti-működési szabályokat állapít meg a felügyelőbizottságra nézve. A 30. § rendkívül széles ellenőrzési jogokat ad a felügyelőbizottságnak. Átfogóan kontrollálhatja az ügyvezetést, egyes ügyletekhez a felügyelőbizottság jóváhagyása szükséges, indokolt esetben a felügyelőbizottság összehívhatja a taggyűlést. Az éves mérlegről való véleménynyilvánítás a felügyelőbizottság kiemelt kötelezettsége.

A taggyűlésről az osztrák törvény is csak az ügyvezetés és a felügyelőbizottság után rendel-kezik (34–44. §). A vagyonaránylagos többségi elv itt is érvényesül, és ülés helyett itt is mód van „*levélszavazásra*” és írásbeli határozatra. Az évről-évre és a nyereségelosztásról minden-képp a taggyűlésnek kell döntenie. A rendkívüli taggyűlést már a törzsbetét 10 százaléka-val rendelkező tagok kérésére össze kell hívni (37. §). Minősített többséget a törvény ritkán ír elő, ez háromnegyedes. A taggyűlési határozatokat *Protokollbuchban* kell nyilvántartani. A tagok a határozatokat egy hónapos jogvesztő határidővel megtámadhatják a bíróságnál, ha azt jogszabályba vagy a társasági szerződésbe ütközőnek vélik (41. §).

A társaság szerveiről szóló rész külön foglalkozik a kisebbségi jogokkal – ezek már 10 szá-zalékos részesedés esetén fennállnak. Ilyen például a mérleg-felülvizsgálati kérelemhez va-ló jog, a bíróság e célból revizorokat jelölhet ki (45–47. §). A tagok az ügyvezetőket és a felügyelőbizottsági tagokat is perelhetik.

A törvény első főrészének harmadik része a korlátolt felelősségű társaságot alapító tár-sasági szerződés módosításával foglalkozik. Erre főszabályként a taggyűlés háromnegyedes többséggel hozott határozata alapján kerülhet sor, éppúgy, mint a német jogban (50. §).

Az osztrák törvény is a társasági szerződés módosításának körében tárgyalja a törzstőkeemelés és a törzstőke-leszállítást. E körben a részvénytársaságok mellett a kft.-kre is vonatkozik az 1990. évi ún. *Kapitalberichtigungsgesetz*, amely jelentős hitelező- és kisebbség-védelmi szabályokat tartalmaz.

9. A kft.-törvény második főrésze a társaság és a tagok közti jogviszonyokat szabályozza, csak itt mondja ki a törvény, hogy a kft. tagjai nem felelnek a társaság tartozásaiért, valamint

hogy a társaság kereskedelmi társaság (61. § – érdekes módon az önálló vagyoni jogalanyi-ságot, az aktív és passzív perképeséget kimondó szakaszból a korlátolt felelősségű társaság jogi személyiségére vonatkozó kifejezett utalás hiányzik). A törvény alapkötelezettségként ír-já elő a tagok törzsbetét-szolgáltatási kötelezettségét. A szerződésnek megfelelő törzsbetét-szolgáltatási kötelezettség elmulasztása a társaságból való kizárást eredményezi (66. §).

Koppensteiner kommentárjában kifejti, hogy ha a társasági szerződés ezt nem zárja ki – bár a törvény ezt kifejezetten nem szabályozza –, nincs akadálya a társaságból való *kilépésnek* (ilyen lehetőség Németországban nincs).²⁴ A kilépést a társasági szerződésben szabályozni lehet. Arra nincs egyértelmű válasz, hogy ilyen szabályozás hiányában hogyan lehet végre-hajtani a kilépést, nyilván itt hitelezővédelmi szempontokat is figyelembe kell venni.

Az osztrák törvény részletesen rendelkezik a törzsbetétén túli pótbefizetésről (*Nachschuss*). Erről a társasági szerződésben kell rendelkezni. Mellékszolgáltatásról kife-jezetten az osztrák törvényben sem esik szó.

Az üzletrész az osztrák jogban is átruházható és örökölheto vagyoni értékű jogot képez, ame-lyet nem lehet értékpapírba foglalni (75. §). Az üzletrész meg is terhelhető, a 76. § az üzletrészre vezetendő végrehajtásra külön szabályokat állapít meg. A törvény a társasági szerződésre bizza, hogy állít-e akadályokat az egyébként közjegyzői okiratba foglalandó üzletrész-átruházás elé, ilyenként egyébként maga a törvény csak a társasági beleegyezéshez kötést emliti.

A tagjegyzéket az osztrák törvény is kötelezővé teszi (78. §). Az üzletrész csak akkor osztható fel, ha ezt a társasági szerződés lehetővé teszi, ez is a taggyűlés jóváhagyásához köthető.

A törzsbetétek nem visszavonhatók, a tagok csak az adózás után fennmaradt, éves mérlegben megállapított eredményüknek a törzsbetétjeik arányában felosztható részére (nyereség) tarthat-nak igényt (82. §). A törvény kifejezetten felsorolja a tiltott visszatérítések különböző formáit.

A törvény harmadik főrésze foglalkozik a korlátolt felelősségű társaság *megszűnésével*. Lé-nyegében ennek hat esete van:

- a társasági szerződésében meghatározott idő eltelté;
- a taggyűlés háromnegyedes többséggel hozott, közjegyzői okiratba foglalt megszüntető határozata;
- fúzió;
- felszámolás;
- hatósági rendelkezés;
- bírósági felosztatás (84. §).

A kft.-törvény is önállóan és részletesen szabályozza a korlátolt felelősségű társaság felszá-molását (89–101. §), bár a kereskedelmi törvénykönyv szabályaira támaszkodva. A más tár-sasági formává való átalakulásról, illetve szétválásról kifejezetten a törvény nem rendelkezik, erre önálló jogszabályok vonatkoznak.

A törvény befejező része foglalkozik a korlátolt felelősségű társasággal kapcsolatos bírósá-gi eljárással, illetve ügyekben illetékes hatóságokkal, a hatodik a külföldi társaságok osztrák területen lévő fióktelepeivel, amelyeket be kell jegyezni az osztrák cégjegyzékbe.

24 H.-G. KOPPENSTEINER: GmbH-Gesetz Kommentar.

Klotz Péter

KORRUPCIÓMEGELŐZÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN – A KORRUPCIÓ ELLENI KORMÁNYSTRATÉGIA VÉGREHAJTÁSÁNAK EDDIGI TAPASZTALATAI ÉS A TOVÁBBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A kormány 2012. március 28-i ülésén hagyta jóvá a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korruptiómegelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot. E kormányhatározat új, a megelőzést előtérbe helyező szemlélete és az előírt intézkedések nagy száma miatt kiemelt jelentőségű a korrupció visszaszorítását célzó intézkedések sorában. Jelen cikk a kormányhatározat végrehajtásának állását tekinti át, egyben felvázolja a közeljövőben várható intézkedések irányát.

• • • • •

1. A KORRUPCIÓ ELLENI FELLÉPÉS ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a korrupció elleni fellépés kapcsán az első jelentősebb kormányzati intézkedés 2001-re tehető. A kormány ebben az évben fogadta el a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) kormányhatározatot, amely négy nagyobb feladatcsoportba sorolta az antikorrupciós intézkedéseket. A kormányhatározat sajátossága, hogy leginkább a (közjogi és büntetőjogi) jogalkotási feladatokra koncentrált, ugyanakkor egy-egy intézkedés kapcsán már felbukkannak a megelőzés és a társadalmi tudatformálás szempontjai is. A kormányhatározat elfogadására hatással voltak az OECD és az Európa Tanács által 1997-ben és 1999-ban elfogadott nemzetközi egyezmények,¹ valamint az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán megfogalmazott politikai követelmények.

A kormányhatározat végrehajtása – tartalmának megfelelően – leginkább a jogszabályi keretek megteremtésében értékelhető sikeresnek. A kormányhatározat alapján az Országgyű-

¹ Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye, az Európa Tanács korrupcióról szóló büntetőjogi egyezménye, az Európa Tanács korrupcióról szóló polgári jogi egyezménye

10. Az osztrák kft.-jog alapvető újdonsága 1980-tól a *konszernjog definitív beépítése*, amely lényegében a részvénytársasági konszernjog mintájára beszél a *vállalatcsoportosulásokról*. Itt a törvény már vállalatot, és nem korlátolt felelősségű társaságot említ (115. §). A konszern létrejöhet, azonban a kft.-törvény csak megállapítja, részletes szabályokat a hatodik főrész nem ad. A nyolcadik záró főrész büntető rendelkezéseket tartalmaz.

A kereskedelmi (most már vállalati) törvény kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz a részvénytársaságokra és a korlátolt felelősségű társaságokra. Ezek részben a mérlegre, illetve a konszernmérlegre vonatkoznak (221–283. §). Az osztrák jogban is önálló átalakulási, illetve szétválási törvény van (1954). A korlátolt felelősségű társaság át tud alakulni részvénytársasággá, és a részvénytársaság is korlátolt felelősségű társasággá, egyenes jogutódlással. Általános jellemző, hogy a törvényhozás a részvénytársasági szabályozás elsődlegességéből indul ki, és azt a státuszváltozásoknál alkalmazza megfelelően a kft.-kre.

A 2008-as vállalati jogot korszerűsítő törvény számos cégjogi egyszerűsítést is tartalmazott. Megkönnyítették az egyéni vállalkozók cégalapítását, liberalizálták a kisvállalkozások számvitelét és könyvvizetését, továbbá a vállalkozások elidegenítését, az elektronizáció jóvoltából olcsóbbá vált a cégjegyzékbe való bejegyzés. Mindez természetesen a korlátolt felelősségű társaságok számára is kedvező.

Láthatóan – és ez összefügg a 2008-ban kirobbant pénzügyi világválsággal – az osztrák társasági jog is mozgásban van. Még sok érdekes – a magyar jogban is hasznosítható – fejlemény várható.

lés szigorúbb összeférhetetlenségi és vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat fogadott el. Megszületett az ún. üvegsebtörvény, valamint a korrupciós cselekményekre vonatkozó büntető jogszabályok – a vonatkozó nemzetközi egyezmények törvénybe iktatásával – közelítették a nemzetközi követelményekhez.

A kormányhatározat elfogadását követő időszakban meg-megújuló kísérletek történtek a különböző korrupció elleni tanácsadó-konzultatív testületek, szervek létrehozására. Ezek nem bizonyultak sem tartósnak, sem sikeresnek. Érdemi eredményt a 2007-ben létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) tudott felmutatni. Ez a testület stratégiai szemlélettel közelített a problémakörhöz, és 2008-ra kidolgozta a korrupció elleni stratégiát és a hozzá kapcsolódó cselekvési tervet. Bár e dokumentumot a kormány végül nem tárgyalta, a benne megfogalmazott integritásalapú megközelítés jelentős hatással volt az Állami Számvevőszék 2009 decemberében indított Integritás Projektjének szakmai tartalmára. A projekt – a korrupciós kockázatok mérésére szolgáló adatfelvétel és interaktív térkép megvalósításán túl – első ízben tett kísérletet az integritás fogalmának bevezetésére a közszférában.

E törekvések ellenére a kormányzati politika 2010-ben még egyértelműen a büntetőjogi megközelítésen alapult. E megközelítés középpontjában a büntetőjogi szankciók szigorú és következetes alkalmazása állt. E politika keretében került sor – a Rendészeti Szervek Védelmi Szolgálatának jogutódjaként – a Nemzeti Védelmi Szolgálat felállítására. A 2011. január 1-jén megalakult szervezettel a korábbi, párhuzamos ellenőrzési rendszerek koncentráltabbakká váltak, azaz polgári titkosszolgálatok, a rendvédelmi szervek és a jogszabályban meghatározott egyes közigazgatási szervek vonatkozásában egységessé vált a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatok ellátása. A Nemzeti Védelmi Szolgálat feladat- és hatáskörében tartozik a kifogástalan életvitel ellenőrzésével, valamint a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásával kapcsolatos feladatok ellátása is. Ez utóbbi – szigorú törvényességi garanciák mellett zajló – eljárás célja, hogy vizsgálja a hivatásos szolgálat ellátásának szabályszerűségét, jogszerűségét, a feladatellátás során tanúsított magatartást, valamint az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését.²

A rendészeti szerveknél – a terület jellegéből adódóan – a büntetőjogi megközelítés napjainkig domináns maradt. Az idő múlásával azonban a büntetőjogi felelősségre vonás elősegítését szolgáló, kormánybiztosok által koordinált elszámoltatási politika háttérbe szorult, és helyét – részben az ÁSZ Integritás Projektjének is köszönhetően – a korrupció megelőzésére fókuszáló antikorrupciós szakpolitika vette át. Ezt a változást vetítette előre 2011. november 18-án a kormány, valamint az állami szervek vezetői által aláírt együttműködési nyilatkozat a korrupció elleni összehangolt állami fellépésről is.³ Ebben az aláíró felek – Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint Polt Péter legfőbb ügyész – rögzítették, hogy a korrupció elleni küzdelem elsődleges terepe „a szervezet korrupció-

val szembeni ellenálló képességének erősítése”.⁴ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium ezt követően korrupció elleni intézkedési terv és stratégia előkészítését kezdte meg, amelyet a társadalmi egyeztetést követően a kormány is elfogadott.

A kormány 2012. március 28-i ülésén hagyta jóvá a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot, amely tartalmában és szemléletében is új szemléletet tükröz. A kormányhatározat egyrészt rögzíti, hogy bár a korrupció visszaszorításában a kormányzati szervekre különös feladat hárul, ez közös társadalmi ügy, és közös társadalmi felelősségvállalást feltételez. A kormányhatározat a korrupcióval szembeni fellépés elsődleges terepeként a szervezet ellenálló képességének erősítését jelöli meg. Mellékletében részletes elemzés található a magyar korrupciós helyzetről, amely egyben tartalmazza a program kereteit, alapelveit, céljait és az egyes intézkedések részletes kifejtését.

A kormányhatározat elfogadása óta több mint egy év telt el, így időszerűnek tűnik annak áttekintése, hogy mennyi valósult meg a kormányhatározat eredeti célkitűzéseiből, illetve milyen irányba halad a kormányzati antikorrupciós szakpolitika.

2. A KORMÁNYHATÁROZAT EGYES ELEMEI ÉS A KÖZÖTTÜK LÉVŐ VISZONY

A kormányhatározatban foglalt intézkedések első ránézésre rendkívül heterogének: egyaránt található közöttük jogalkotási, oktatási-képzési, szervezetfejlesztési, továbbá kommunikációs feladat. Ami feltűnő, hogy a kormánynak nem volt célja sem átfo- gó antikorrupciós törvény előkészítése, sem önálló, antikorrupciós hatóság létrehozása. Az előbbire jó példa lehet Írország⁵ vagy akár az Egyesült Királyság;⁶ a korrupció elleni szakhatóság felállítása pedig akár az Egyesült Nemzetek Szervezete korrupció elleni egyezményének⁷ 36. cikkéből⁸ is levezethető lenne.

E lépések elmaradásának okait abban kereshetjük, hogy az új jogintézmények csak akkor képesek betölteni funkciójukat, ha a működésükhöz, működtetésükhöz szükséges társadalmi feltételek – legalább minimális szinten – adottak. Magyarország esetében azt tapasztaljuk, hogy a büntetőjogi megközelítésen alapuló antikorrupciós politika viszonylag rövid idő alatt, egy kormányzati cikluson belül tért át a megelőzésen alapuló szemléletre. E gyors irányváltásnak azonban meg kell teremteni a szükséges feltételeit: szakembereket kell képez-

4 Közös nyilatkozat az állami szerveknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről, 3. bekezdés.

5 Prevention of Corruption (Amendment) Act (2001)

6 Bribery Act (2010)

7 Magyarországon az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt korrupció elleni egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. CXXXIV. törvény emelte törvényerőre.

8 E cikk szerint: „A részes államok – jogrendszerük alapelveinek megfelelően – biztosítják a bűnüldözés keretében a korrupció elleni fellépésre szakosodott testület, testületek vagy személyek működését. E testület, testületek vagy személyek számára – a részes állam jogrendszere alapelveinek megfelelően – biztosítják azt a függetlenséget, amely szükséges ahhoz, hogy feladataikat hatékonyan és jogtalan befolyás nélkül láthassák el. E személyeknek vagy e testület vagy testületek szakembergárdáját megfelelő képzésben kell részesíteni, és feladataik teljesítéséhez megfelelő anyagi forrásokkal kell ellátni.”

2 Jelentős részben a megerősített belső ellenőrzés munkájának köszönhető, hogy 2012 júniusában több, vezető állású rendőrtisztet is előzetes letartóztatásba helyezett a bíróság, vesztegetés és más bűncselekmények gyanújával.

3 <http://www.kormany.hu/hu/magyarorszag-jobban-teljesit/magyarorszag-jobban-teljesit#/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/pelda-nelkuli-egyuttmukodes-a-korrupcio-ellen>

ni, a közszolgálati tisztviselőket érzékenyvé kell tenni az integritással kapcsolatos kérdésekre, idő kell az integritásirányítási rendszer modelljének kiérlelésére.

E megközelítéssel sikerült elejét venni annak – a sajnos Magyarországon is tapasztalható szemléletmódnak –, hogy egy probléma legjobb megoldása új szervezet létrehozása vagy jogszabály alkotása. Pozitívként elmondható, hogy a jogalkotó önmérsékletet tanúsított, és azonnali cselekvés helyett óvatosan, türelemmel nyúlt egy társadalmi-gazdasági szempontból igen kényes témához.

Ez az eljárás azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy – egy későbbi időpontban – ezekre ne lenne szükség. Ha a társadalmi-gazdasági körülmények változnak, és szükségessé teszik a szervezeti-jogi keretek újragondolását, az összegyűlt tapasztalatok birtokában az új jogintézmények biztosabb alapokra építhetnek.

A kormányhatározat egyes pontjai e biztos alapok lerakását segítik elő. A monolit, egységes szabályozás helyett különböző területekre ható, de egymást erősítő intézkedésekből álló modell nem idegen az integritás szemléletétől. Az OECD integritás-keretrendszere beavatkozási területként elsődleges, továbbá kiegészítő integritásmenedzsment-eszközöket, valamint belső és külső környezetet különböztet meg.⁹ A Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmányaiban¹⁰ (National Integrity System) vizsgálja a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, a jogalkotás, a közigazgatás, a rendvédelmi szervek, a választási szervek, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, a kormányzati korrupcióellenes szervezetek, a média, a civil szektor, valamint az üzleti szektor állapotát. E megközelítésre további nemzetközi példaként említhető a hamburgi tartományi három pillérre épülő megközelítés („Drei-Säulen-Ansatz”), amely a korrupcióval szemben ellenálló és folyamatosan fejlődő közigazgatási folyamatokra, a vezetők és munkatársak képzések és továbbképzések általi érzékenyítésére, valamint a büntető- és fegyelmi eljárások útján való következetes bűnüldözésre épít.¹¹

A korrupciómegelőzési program is a fenti szempontok szerint építkezik. Mindenképpen indokolt ez a több területen egyidejűleg történő előrelépésen alapuló módszer, mivel ezek az intézkedések kölcsönösen támogathatják és hatékonyabbá tehetik egymást, erősítve a nagyobb szabású intézkedések megalapozását szolgáló közbizalmat.

A program kapcsán ki kell térnünk két olyan területre, amelyek kiemelt súllyal szerepelnek a Magyarországra vonatkozó antikorrupciós ajánlások között, de amelyekre közvetlenül ható intézkedések mégsem szerepelnek a kormányhatározathoz kapcsolódó feladatlistában.

Elsőként említhető a párt- és kampányfinanszírozás témája. A Transparency International Magyarország Nemzeti Integritás Jelentésében sarkos kritikát fogalmazott meg ezzel kapcsolatban: „...a politikai pártokat jellemzik a legnagyobb korrupciós kockázatok Magyarországon. A kampányfinanszírozás szabályozása nem biztosítja az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, ez pedig a párt- és kampányfinanszírozás során jogellenes források fel-

használását teszi lehetővé.”¹² Az Állami Számvevőszék évek óta rendszeresen felhívja a figyelmet a jogi környezet átalakításának szükségességére, konkrétan meghatározva az átalakítás lehetséges irányait.¹³ Az ÁSZ megállapítja, hogy „a közzétett beszámolók többségükben nem felelnek meg a megbízhatóság és valódiság számviteli követelményének”¹⁴, majd többek között javasolja, hogy „a párttörvény a mérleg, az eredménykimutatás és a kiegészítő tájékoztató rendszerű beszámoló elkészítését, közzétételét követelje meg a számviteli törvénnyel összhangban”¹⁵, illetve „a pénzügyi beszámoló közzétételét elmulasztó, szabályszerű megjelentetését fél éven belül nem pótló párt megszüntetését az ÁSZ kezdeményezhesse az ügyészség felé”.¹⁶

Mivel a párt- és kampányfinanszírozás témájában több részletes elemzés, illetve normaszöveg is készült, továbbá a szakértők között konszenzus van a párt- és kampányfinanszírozás átalakításának főbb irányairól, a továbblépés feltétele a szükséges politikai döntések meghozatala. Az elmúlt időszakban több javaslat is napvilágot látott a párt- és kampányfinanszírozás rendszerének átalakítására vonatkozóan, a legutóbbi május 19-én jelent meg az Országgyűlés honlapján.¹⁷ Az ezekre vonatkozó politikai diskurzus azonban túlmutat a közigazgatás korrupciómegelőzési programjának hatókörén.

A másik neuralgikus pont a hálapénz kérdése. Itt az elsődleges probléma az orvosok keresetének elmaradása nemcsak a nyugat-európai kollégáik béréhez, de a magyar átlagkeresetekhez képest is. Ezenkívül a probléma további elemeit képezi az egészségügy általános forráshiánya, amely egyfajta hiánygazdálkodást kényszerít az intézményekre, a kiszámíthatatlanság, a nem egyértelmű jogszabályi környezet, a betegek kiszolgáltatottsága, valamint az egészségügyi intézmények, orvosok és a betegek között lévő sajátos társadalmi-kulturális közeg. A probléma megítélésem szerint nem orvosolható csupán a bérek rendezésével, átfogó, a többi elemre is kiterjedő intézkedések szükségesek a jelenség visszaszorításához. Ezen intézkedések száma, valamint erősen szakpolitikai jellege szétfeszítette volna a közigazgatásra fókuszáló program kereteit.

3. A PROGRAM VÉGREHAJTÁSÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSE

A kiindulási feltételek ismertetése után tekintsük át, hogyan kezdődött meg a program végrehajtása. A program megvalósításának alapvető feltétele, hogy rendelkezésre álljanak azok

9. vö: OECD–Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, 10. oldal <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en>

10. Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 – Nemzeti Integritás Tanulmány, 9. oldal http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf

11. Der „Drei-Säulen-Ansatz” der Korruptionsbekämpfung <http://www.hamburg.de/nicht-gefunden>

12. Korrupciós kockázatok Magyarországon, 2011, 19. oldal

13. Az Állami Számvevőszék e témában 2011. szeptember 9-én konferenciát is szervezett Hogyan javítható a pártok gazdálkodásának és a kampányfinanszírozásnak az átláthatósága és elszámoltathatósága? címmel, összefoglalva a szakmai kutatásokat és javaslatokat.

14. Horváth Balázs számvevő igazgatóhelyettes előadása a konferencián, 6. oldal, <http://www.asz.hu/eloadasok/2011-09-09/hogyan-javithato-a-partok-gazdalkodasanak-es-a-kampanyfinanszirozasanak-az-atlathatosaga-es-elszamoltathatosaga/partfinanszirozasi.pdf>

15. Uo. 11. oldal

16. Uo. 11. oldal

17. Lásd a Cser-Palkovics András és Gulyás Gergely képviselők által benyújtott, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVII. törvény módosításáról (<http://www.parlament.hu/irom39/11200/11200.pdf>), valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvényjavaslatokat (<http://www.parlament.hu/irom39/11191/11191.pdf>)

az anyagi források, amelyekből a feladatok végrehajtása finanszírozható. Mivel a költségvetés állapota nem tette lehetővé, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium jelentős forrásokat különítsen el e célra, indokolt volt a rendelkezésre álló uniós források igénybevétele. A végrehajtás anyagi hátterének biztosítása érdekében a kormány elfogadta a 1136/2012. (V. 2.) kormányhatározatot, amelynek mellékletében az 1.1.21. pont alatt – 480 millió forintos meghirdethető kerettel – kiemelt projektként nevesítette a korrupció megelőzésének témáját. A projektet előkészítő KIM javaslatára – az előkészítés során felmerült további finanszírozási igények alapján – a projekt céljaira a kormány a 1346/2012. (IX. 7.) kormányhatározatban a keret jelentős, 680 millió forintba történő emeléséről döntött.

A korrupciómegelőzésért a KIM szervezeti és működési szabályzata szerint felelős Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárság júliusban megkezdte az ÁROP-1.1.21. Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projektre vonatkozó javaslat előkészítését. A képzési feladatok nagy száma indokoltá tette a Nemzeti Közszerződési Egyetem konzorciumi partnereként való bevonását a projekt végrehajtásába, amelyet végül az Európai Bizottság 2012. augusztusában kelt levele tett lehetővé.

A projekt tervezésekor fontos cél volt, hogy a külső szakértők, tanácsadók alkalmazása helyett a projekt minél inkább építsen a közigazgatás meglévő erőforrásaira, illetve segítse a közigazgatás saját kapacitásainak fejlesztését. Ez a módszer hozzásegít a projekt eredményeinek fenntarthatóságához, a hosszú távú hatások eléréséhez.¹⁸

A projektjavaslatot a KIM mint projektgazda 2012. szeptember 28-án nyújtotta be. Az NFÜ által létrehozott Támogatói Testület 2012. november 19-i ülésén a projektjavaslat támogatása mellett döntött, így a támogatási szerződés megkötése 2012. december 17-én megtörtént. A kiemelt projekt elindításával és támogatásával a kormány biztosította azokat az anyagi forrásokat és szervezeti kereteket, amelyek – a költségvetés helyzetétől függetlenül – lehetővé teszik a kormányhatározatban foglalt célok megvalósítását.

A végrehajtás szervezeti feltételeinek megteremtése ugyancsak szükséges eleme a feladatok teljesítésének. A projekt előkészítését szakmai oldalról a Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztály munkatársai koordinálták, közülük a szakmai tervezésért felelős szakértők – a téma kiemelt jelentőségével, valamint az integritásirányítási rendszerről szóló kormányrendelet¹⁹ előkészítésével összhangban – 2013. februárjától a KIM Közigazgatási Államtitkári Titkárságának állományába kerültek. A projekt adminisztratív és menedzsment-feladatait a KIM e célra létrehozott szervezeti egysége, a Programirányítási Főosztály látja el. A projekt végrehajtásából az NKE-re háruló feladatok ellátására bővültek a szakmai feladatokkal, valamint projektmenedzsmenttel foglalkozó egyetemi szervezeti egységek.

18 E szemléletmód azért is fontos, mivel számos uniós projekt esetében előfordult, hogy a projekt befejezését, az anyagi források elapadását követően a kialakított rendszer nem volt képes szervesen beépülni a meglévő struktúrába.

19 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

4. A PROGRAM VÉGREHAJTÁSÁNAK ÁLLÁSA

A program végrehajtása első fázisának célja az előző pontban részletezett anyagi és személyi szervezeti keretek biztosítása volt. Ez a kormányhatározat 2012. március 28-i elfogadásától számítva lényegében a támogatási szerződés aláírásáig, 2012. december 17-ig tartott.

A végrehajtás második fázisának célja azon jogszabályi keretek meghatározása volt, amelyek az egyes kormányhatározati pontokat hajtják végre, valamint megalapozzák a további teendőket. Idesorolható például a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) kezdeményezéshez való csatlakozásról szóló kormányhatározat,²⁰ a magyar akcióterv elfogadásáról szóló kormányhatározat,²¹ az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről szóló kormányrendelet,²² valamint a közérdekű bejelentésekről szóló törvényjavaslat. Bár az antikorrupciós program súlypontja hangsúlyozottan nem jogalkotási, e jogalkotási lépések megtétele a program végrehajtásának szempontjából mindenképpen szükséges volt. Ezen fázis végrehajtása 2012. júliusában kezdődött, és várhatóan 2013. októberében, a bizalmi ügyvédek képesítési követelményeiről szóló miniszteri rendelet megalkotásával ér véget.

A végrehajtás harmadik fázisa alapvetően szervezési-operatív karakterű. Célja, hogy a jogi keretek által meghatározott célkitűzéseket a mindennapi gyakorlatba ültesse át. Idesorolható például az OGP-akcióterv előkészítése, az integritás-tanácsadók képzésének megvalósítása, a trénerek felkészítése vagy a tréningek megtartása. E fázis lényegében már a projekt szakmai tervezésével megkezdődött, és a projekt zárásával, 2014. május 31-én ér véget.

Mivel a kormányhatározat összesen 22 pontot tartalmaz, de ezek közül néhány nem határoz meg konkrét tennivalót, a feladatok végrehajtásának elemzése kapcsán – terjedelmi korlátok miatt – csak az általam legjelentősebbnek tartott pontokra szorítkozom.

Az egyes kormányhatározati pontokkal kapcsolatos főbb fejlemények a következők:²³

A bejelentővédelem jogi szabályozásának korrekciójára vonatkozó előterjesztés

A jogi helyzet áttekintése után a KIM megvizsgálta a hatályos szabályozás felülvizsgálatára vonatkozó lehetőségeket. Ez alapján a közérdekű bejelentések rendszerének a következő alapelvek mentén kell kiépülnie: általános jelleg, rosszhiszemű bejelentések visszaszorítása, anonimitás biztosítása, átjárhatóság a bejelentők védelmét szolgáló egyes jogintézmények között, elektronikus alkalmazások biztosítása, adatbiztonság és szubszidiaritás.²⁴

20 1227/2012. (VII. 6.) kormányhatározat Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez

21 1080/2013. (II. 25.) kormányhatározat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról

22 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

23 A kézirat 2013. május 21-i leadásakor aktuális állás szerint

24 Ezen alapelveket, valamint a szabályozás koncepcióját a civilszervezetek részvételével tartott 2013. január 18-i egyeztetésen a tárca részletesen is kifejtette.

Ez utóbbi elv azt jelenti, hogy a szervezeteknek (a magán- és a közszférában tevékenykedőknek egyaránt) maguknak kell megteremteniük a működésükre vonatkozó bejelentések fogadásának feltételeit. Ennek támogatására indokolt központi, elektromos rendszert is létrehozni, amely biztosíthatja az anonimitást, valamint a hatékony feldolgozást és eljárást egyaránt. A közérdekű bejelentők védelmének központi szintjét nem új hivatal létrehozásával kell biztosítani, hanem olyan szervhez kell telepíteni, amely jogállásánál és hatáskörénél fogva képes ellátni ezt a feladatot.²⁵

E szervvel szemben támasztott szakmai követelményeknek – a vele kapcsolatban meglévő magas fokú állampolgári bizalom, a nemzetközi példák, valamint az alapvető jogok védelme érdekében kifejtett tevékenysége alapján – leginkább az alapvető jogok biztosa felelt meg. A májusra elkészült törvényjavaslat így a közérdekű bejelentések kivizsgálásának alapjogi szempontú kontrollját a biztosra telepítette, aki egyben ellátja a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló informatikai rendszer működtetésével járó feladatokat is.

A szakmai elemzések során felvetődött, hogy a magánszférához kötődő közérdekű bejelentések támogatására indokolt lehet az egyes német tartományokban alkalmazott „Vertrauensanwalt” vagy „externer Ombudsmann” jogintézményének bevezetése, amely a vállalatok compliance-rendszeréhez kapcsolódóan eredményesen léphetne fel a gazdasági társaságokon belüli visszaélések, korrupciós esetek feltárásának érdekében. A jogintézmény lényege, hogy a gazdasági társaság (vagy más jogi személy) megbízási szerződést köt egy erre alkalmas, nem összeférhetetlen egyéni ügyvéddel vagy ügyvédi irodával annak érdekében, hogy a vállalkozással kapcsolatos visszasságok vagy korrupció ismertté váljon. Az eljáró ügyvéd folyamatosan kapcsolatot tart a bejelentővel, aki szükség esetén nemcsak anonimitását őrizheti meg az eljárás során, de szakszerű jogi segítséget, támogatást is kaphat.

A törvényjavaslat közigazgatási egyeztetése május 21-én fejeződött be, elfogadása 2013 szeptemberének végén várható. A 2014. január 1-jére tervezett hatálybalépésig azonban még számos feladatot kell végrehajtani, így például meg kell tervezni az informatikai rendszert, be kell szerezni a szükséges hardvereket és szoftvereket, az érintett szakembereket fel kell képezni a várható jogszabályváltozásra, továbbá meg kell tervezni és el kell indítani a jogszabály hatálybalépéséhez kapcsolódó tájékoztatási kampányt.

Az érdekérvényesítők fogadásának szabályozása

A közhatalmi döntéseket nemcsak a hivatásszerűen érdekérvényesítéssel foglalkozó személyek (lobbisták) befolyásolhatják, ezért az érdekérvényesítésről szóló korábbi szabályozás hatályon kívül helyezésével szükséges az érdekérvényesítést végző személyek körének kibővítése, az új szabályozás személyi hatályának kiterjesztése. Ez ugyanakkor azt a problémát is felveti, hogy a közszolgálati tisztviselők által például egyeztetés, megbeszélés keretében „fogadott” személyek köre túlságosan is tágra nyílik, miközben az ellenőrzés megoldatlansága, a találkozójog cím-

²⁵ A szabályozás tartalmának kialakításához jelentősen hozzájárult, hogy az OECD szakértőinek bevonásával, az államigazgatási szervek munkatársainak részvételével a KIM 2012. október 31-én A bejelentővédelem megerősítése Magyarországon címmel szemináriumot tartott.

ének átnevezése, esetleg a közigazgatási szerv épületén kívüli megtartása révén a szabályozás könnyen kijátszhatóvá is válik. Jól működő szabályozás esetén is fennáll a reális veszélye annak, hogy a feladat végrehajtása jelentős adminisztratív terhet generál, továbbá az érdekek érvényesítésének súlypontja a közigazgatáson kívüli szervekhez (pl. Országgyűlés) helyeződik át. A fenti problémák jelentős részére ad megnyugtató választ az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet, amely szabályokat határoz meg a közigazgatás számára az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásra. Az érdekérvényesítők fogadása kapcsán az új szabályozás előírja, hogy a kormánytisztviselő feladatellátásához kapcsolódóan érdekérvényesítővel csak felettesének előzetes jóváhagyásával találkozhat. A felettes a találkozót megtilthatja, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti, ugyanakkor a beosztott tájékoztatási kötelezettségét – az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – elektronikus naptárának megosztásával is teljesítheti.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény felülvizsgálata

Az új büntető törvénykönyv hatálybalépéséhez igazodva a KIM elvégezte a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény felülvizsgálatát. Ennek során – figyelembe véve az Európa Tanács Pénzmosás Elleni Bizottsága (Moneyval), valamint az OECD Vesztegetés Elleni Munkacsoportjának ajánlásait is – lényegesen bővült a törvény tárgyi hatálya, és kiterjed azokra az esetekre is, amikor a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el. A módosítás hatálybalépését követően azokban azon esetekben is lehetőség lesz a törvény alkalmazására, amikor a természetes személy elkövetők büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg (pl. elkövető halála, a nyomozás felfüggesztése ismeretlen elkövető vagy ismeretlen helyen tartózkodó elkövető miatt).

Az integritásért felelős intézmény, valamint az erre támaszkodó integritásirányítási rendszer bevezetése az állami szerveknél

Az államigazgatási szervek akkor képesek hatékonyan fellépni az integritást sértő cselekedetekkel szemben, ha ez nem ad-hoc, hanem rendszeres feladatként jelentkezik, amelyben jelen van a stratégia szemlélet és a visszacsatoláson alapuló önkorrekciónak képessége. E feladatok ellátását valamennyi államigazgatási szervnél – megfelelő felkészítés után – a kijelölt, erre alkalmasnak bizonyult integritás-tanácsadónak („integritásfelelősnek”) kell elvégeznie. A jogszabályi kereteket a KIM a már hivatkozott 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben határozta meg, egyben rögzítette az e feladattal járó legfontosabb követelményeket. Az integritás-tanácsadók szervezeti függetlenségének biztosítása érdekében a kormányrendelet előírja, hogy kinevezésükhöz és felmentésükhöz a KIM közigazgatási államtitkárának előzetes jóváhagyása kell.

Az integritás-tanácsadók a szervezet belső kontrollrendszerének részét képezik, és nem helyettesítik a belső ellenőroket. Míg a belső ellenőrök munkájuk során inkább a pénzügyi-jogszabályi megfelelésre koncentrálnak, addig az integritás-tanácsadók feladata a szervezet működési folyamatainak nyomon követése, a kockázatok folyamatos mérése, valamint tanácsadás mind a szerv vezetése, mind a munkatársak felé. A feladatkör értelemszerűen ma-

gában foglalhatja az adatvédelmi felelősi, az esélyegyenlőségi referenci tevékenységek ellátását is, ugyanakkor kizárt, hogy az integritás-tanácsadó belső ellenőri feladatokat lásson el. Ennek egyik oka, hogy így a belső ellenőrnek az általa adott javaslat szabályszerűségét kellene ellenőriznie, másrészt az államigazgatási szervek a feladatokat – praktikussági okokból – belső ellenőri feladatként azonosítanák, így a kormányrendelet érdemi, szemléletbeli változások helyett csupán többletkötelezettségeket rótt volna a belső ellenőrökre.

Az integritás-tanácsadók felkészítésére az NKE a KIM közreműködésével két féléves integritás-tanácsadói szakirányú továbbképzést indított, amelynek első évfolyama 52 fővel – a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal által végzett kiválasztást követően – 2013. február 22-én kezdte meg tanulmányait. Annak érdekében, hogy elegendő számú integritás-tanácsadó álljon az államigazgatási szervek rendelkezésére, további évfolyamok indítása válik szükségessé 2013 szeptemberétől.

Az etikai kódexekben célszerűen szabályozandó területekről szóló zöld könyv elkészítése

A zöld könyv célja, hogy iránymutatást adjon közszolgálati hivatásrendi köztestületek etikai szabályozása számára. Természetesen a zöld könyvnek jogi kötőereje nincsen, így a köztestületek szabadon alakíthatják etikai kódexük tartalmát. Az zöld könyvet a KIM elkészítette és honlapján közzétette.²⁶

A zöld könyv céljait tekintve három fő területre fókuszál: 1. az állami szervek etikai kódexi előkészítésének, illetve időszerű felülvizsgálatának támogatása; 2. a különféle közszolgálati hivatásrendekre és különböző állami szervekre vonatkozó etikai kódexek tartalmi összhangjának elősegítése; 3. a szervezeti integritási és korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítása.²⁷

A dokumentum előkészítésével a kormány segítséget nyújtott a hivatásrendi köztestületek számára, hogy azonos szempontok szerint, de saját hatáskörükben készítsenek etikai kódexet a közszolgálati tisztviselők részére. Az etikai kódexek elfogadása ezáltal – több mint két évtized után – kézzelfogható közelségbe került.

Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership)

A Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezést nyolc ország kormánya²⁸ kezdeményezte, a kormányzati működés átláthatóbbá tétele iránti elkötelezettség erősítése érdekében. Az alapításkor megfogalmazott nyilatkozathoz azóta közel ötven állam, köztük Magyaror-

szág is csatlakozott,²⁹ többletkötelezettségeket vállalva a Nyílt Kormányzati Együttműködés Nyilatkozatában foglalt célok megvalósítása érdekében. A vállalásokat évente elfogadott akciótervek tartalmazzák. A magyar akcióterv kidolgozása 2012 szeptemberében kezdődött az államigazgatási szervek és civilszervezetek bevonásával, amelyet végül a kormány 2013 februárjában fogadott el, és április 23-án mutatott be Londonban.³⁰ A magyar vállalkások sajátossága, hogy azok a korrupció megelőzési programmal összhangban az integritás erősítésére fókuszálnak, s ez kiegészül néhány – a közbeszerzések kereshetőségére, a közvagyonnal való gazdálkodásra, valamint a közpénzek felhasználására vonatkozó – vállalással.³¹

Együttműködési megállapodások

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Korrupció megelőzési Program végrehajtására 2012 májusában koordinációs munkacsoportot állított fel, amelyben a korrupció megelőzésében érintett államigazgatási szervek képviseltetik magukat. A munka megkönnyítése érdekében külön szakértői munkacsoportok jöttek létre, azonban ezek – a civilszervezetek képviselőit tömörítő, rendszeres havi egyeztetések általánossá válásával – inkább ad-hoc jelleggel működnek. Bár a jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a korrupció visszaszorításában való együttműködés formális keretek, együttműködést szabályozó megállapodások megkötése nélkül is megvalósulhat, néhány területen az együttműködés formalizálása is szükségessé vált. Példaként említhető az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Köszolgálati Egyetem között 2012. június 28-án aláírt együttműködési megállapodás³² – amelyben az ÁSZ többek között biztosítja az Integritás Projekt keretében kidolgozott tananyagok használatát az egyetemnek –, valamint a KIM és az NKE között megkötött konzorciumi megállapodás. Ugyancsak formalizált együttműködési megállapodás szabályozza a KIM és a pilot projekt indítására felkért Magyar Államkincstár kooperációját.

A közigazgatás központi antikorrupciós és integritásképzései

A Nemzeti Köszolgálati Egyetem bevonása a korrupció megelőzési projektbe azt szolgálja, hogy a tervezett képzések szervesen illeszkedjenek a közszolgálati képzési és továbbképzési struktúrába. A legátfogóbb képzést az előző pontban említett integritás-tanácsadók kapják, ők a két féléves képzés végén képessé válhatnak arra, hogy a vezetők aktív támaszai legyenek a szervezet integritásának erősítésében, továbbá önállóan járjanak el a rájuk bízott feladatok kapcsán.

26 Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/0b/60000/Z%C3%B6ld.pdf>

27 Zöld könyv 3. oldal

28 Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Norvégia, Brazília, Mexikó, Indonézia, Dél-afrikai Köztársaság, Fülöp-szigetek

29 Lásd a 1227/2012. (VII. 6.) kormányhatározatot Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez

30 Egyes civilszervezetek, elsősorban a Transparency International Magyarország, kritizálták a végül elfogadott akciótervet, kifogásolva annak tartalmi hiányosságait, valamint a civilszervezetekkel lefolytatott egyeztetés módját. Lásd erről: http://www.transparency.hu/Az_OGP_akcioterv_tervezeterol

31

32 <http://www.aszhirportal.hu/hirek/megkezdodott-az-allami-szamvevoszek-es-a-nemzeti-kozszolgالاتi-egyetem-egyuttmukodesi-megallapodasanak-megvalositasa>

A képzések szempontjából kulcsfontosságú a vezetők bevonása, illetve meggyőzésük a szervezeti kultúra átalakításának szükségességéről. Erre a KIM – az Állami Számvevőszék tréningjei alapján – két és fél napos vezetői tréninget tervezett, amelynek tesztelése várhatóan 2013 júliusában indul. A próbatréningek tapasztalatai alapján a közigazgatási szervek részére 2013. szeptember végétől indulhatnak ezek a tréningek, összesen 720 fő részére. A munkatársak tájékoztatására, érzékenyítésére az NKE egynapos tréningeket fejleszt ki, amelyek – a szükséges teszteléseket követően – várhatóan ugyancsak szeptembertől lesznek elérhetőek az államigazgatási szervek számára.

A tervezett tréningek mellett szükséges szólni azokról a képzési elemekről is, amelyek a képzési rendszer részévé váltak. A Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program résztvevői 2012 augusztusa és decembere között távoktatás keretében ismerkedhettek meg a korrupciós problémák kezelésének eszközeivel. Az ösztöndíjprogram idei évfolyamán június első hetében valamennyi ösztöndíjas egynapos tréningen vesz részt, amely a korrupció veszélyeiről és az integritásirányítási rendszer kiépítéséről szól.

Antikorrupciós ismeretek megjelenítése a Nemzeti alaptantervben

A korrupció elleni fellépés hatékonyságának hosszú távú megalapozásához elengedhetetlenül szükséges a korrupciós jelenségekkel és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos értékeknek és ismereteknek a Nemzeti alaptantervben való megjelenítése. A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) kormányrendelet alapján a 9–12. évfolyamos etikaoktatás fontos elemévé vált a „közösségi és társadalmi korrupció problémája”. E nevelési célokat tovább részletezik a jelenleg is társadalmi egyeztetés alatt álló 5–8. évfolyamos, valamint 9–12. évfolyamos kerettantervek. Az új Nemzeti alaptanterv 2013. szeptember 1-jei hatálybalépésével így biztosítható, hogy e kiemelt jelentőségű társadalmi problémával iskolai tanulmányai során valamennyi általános és középiskolás találkozjon. Mindezek kapcsán fontos megjegyezni, hogy hasonló feladatot már az 1023/2001. (III. 1.) kormányhatározat is tartalmazott,³³ ugyanakkor az új Nemzeti alaptanterv előkészítésével lehetőség nyílt arra, hogy ez a szempont ne csak az alaptantervben, hanem az azt részletező kerettantervekben is megjelenhessen.

Tájékoztatási kampány

A Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjának egyik alapvetése az, hogy a korrupció elleni fellépés nem kizárólag az állam vagy a kormányzat feladata. A korrupció visszaszorításában fontos szerep hárul a társadalmi szervezetekre, valamint a magánszemélyekre is. A kormány feladata – a példamutatáson és a rá háruló tennivalók teljesítésén túl – ennek a szemléletmódnak az erősítése és támogatása. Ennek első elemeként 2013 márciusában a KIM honlapot indított,³⁴ amely részben a projekthez kapcsolódó eseményeket, rendezvénye-

ket, részben pedig a korrupciómegelőzéshez kapcsolódó szakmai dokumentumokat tesz elérhetővé. A projekt eredményeinek a külföldi szakmai közvélemény részére történő bemutatására 2013 áprilisában angol nyelvű honlap is indult.³⁵

A társadalom, valamint a gazdasági élet számára tervezett tájékoztatási kampány előkészítésére a KIM az OECD bevonásával 2013. március 22-én workshopot szervezett, amelyre a magyar közigazgatási szervek képviselői mellett a civil szféra és a sajtó képviselői is meghívást kaptak.

A következő időszak nagy kihívása lesz a program szakmai elemeinek kommunikációja. Az etikai kódex elfogadása vagy a közérdekű bejelentésekről szóló új szabályozás a kormánytisztviselőket és az állampolgárokat egyaránt érinti, és jogos elvárás a változásokról szóló megfelelő tájékoztatás. A korrupció tárgyalása kommunikációs szempontból különösen nehéz, mivel a pozitív hírek – például tréningek, felkészítők tartása, szakmai eredmények bemutatása – csak nehezen érik el a sajtó ingerküszöbét. A kommunikációt ezen túl egy politikailag rendkívül érzékeny környezetben, a választási kampány kezdete előtt kell elindítani, s emiatt a tervezés a szokásosnál is nagyobb gondosságot, odafigyelést igényel.

5. AZ EREDMÉNYEK ÁTTEKINTÉSE ÉS A TOVÁBBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

Az 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat közzététele óta eltelt időszak alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a központi közigazgatáson belül megkezdődött egy tudatos szakpolitika kialakítása. Míg a korábbi időszakokban az antikorrupciós szakpolitika jobban ki volt téve a mindennapi politikai erőviszonyoknak, illetve ezek változásának, ez a hektikus mozgás a szakpolitika alakításában ma már kevésbé érzékelhető. Ennek részben az is az oka, hogy politikai szempontból kényes kérdéseket (pl. párt- és kampányfinanszírozás, hálapénz, politikai botrányok) a politika a saját eszközeivel kezeli, mentesítve ezáltal a szakmai munkát végzőket. A munka kiszámíthatóságára is jó hatással volt a projektes háttér, biztosítva a végrehajtás személyi és anyagi hátterét, valamint az elérendő célok világos megfogalmazását.

A korábbi időszakhoz képest ugyancsak pozitív fejlemény, hogy a központi közigazgatáson túl³⁶ az antikorrupciós szakpolitikának – az integritás-tanácsadókra keresztül – sikerült gyökeret eresztenie a közigazgatás területi szintjén is. A kormányhivatalokban megjelenő szakértők érzékenyítő munkájának köszönhetően az integritás szemlélete és a közigazgatás működésére vonatkozó elvek, értékek számszerűleg is több emberhez juthatnak el, növelve ezáltal a siker lehetőségét. Horizontálisan is sikerült megerősíteni a különböző állami szervek közötti együttműködést. Az Állami Számvevőszékkel az integritásfelmérések előkészítése és lebonyolítása kapcsán kialakult jó kapcsolaton túl szorosabb lett az együttműködés. Elmondható ez a Magyar Államkincstárral kapcsolatban is, és számos hazai állami szerv és civilszervezet mellett sok nemzetközi szervezetről (OECD, IACA, ENSZ, OGP Steering Committee) is.

35 Az angol nyelvű honlap címe: <http://corruptionprevention.gov.hu/>

36 Hasonló tendencia érezhető a rendészeti szervek körében is. A 2013 februárjában kinevezett új országos rendőrfőkapitány, Papp Károly a rendőri vezetőkkel kapcsolatos követelményeket így fogalmazta meg: „A korrupció elleni harc minden rendőri vezetőnek első számú feladata. Az ilyen cselekményekkel szemben következetesen és kérlelhetetlenül fel kívánok lépni, és elvárom, hogy vezetőtársaim is ezt tegyék.” Bővebben lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=622682#null>

A KÖZIGAZGATÁSI TELJESÍTMÉNY- ÉS MINŐSÉGMENEDZSMENT NÉHÁNY ÖSSZEFÜGGÉSE

• • • • •

A közigazgatás teljesítmény- és minőségmenedzsmentjének hazai továbbfejlesztéséhez ad javaslatokat ez a cikk. A liberalizálás, a privatizálás, a dereguláció sebezhetőbbé tehetik a gyengét, ellenben még erősebbé az erős nemzetgazdaságot. Egyes gazdálkodási alapelvek sérülhetnek, és a közigazgatásnak még meghagyott ellenőrzés és szabályozás Új Közigazgatás (NPM New Public Management) vagy éppen az Új Kormányzás (New Governance) ajánlotta egyes eszközei „vakfoltokkal” rendelkeznek.

Amit nyerhetnénk az NPM ideáljai révén, elfolyhat az elektronikus közigazgatás kiadásainak vámján. Ráadásul a hatékonyság ellenőrzésének mérése olyan önálló igazgatási folyamattá válik, ami nem is a helyi közmenedzsmenthez, kevéssé a politikai kontextushoz, hanem a nemzetállamon kívül meghozott „játékszabályokhoz”, talán járadékvadászokhoz is igazodó, adminisztratív és jogi berendezkedéshez illeszkedik.

Ezért a közigazgatási szabályozás hatékonyságát az egyes alrendszerekben az érintettek közötti „játékma” elemzése és a zérusösszegű játékok visszaszorítása biztosíthatná leginkább.

1. AZ ÁLLAM KITESSÉKELESE

A közigazgatás közpolitikai szemlélet szerint egy bonyolult adaptív, sőt önszerveződő nyílt rendszerként fogható fel, amely igazodik a környezetét formáló erők hatásaihoz, szolgálhatja a társadalom javát. Környezetünk egyik kihívása éppen az NPM (Új Közigazgatási Menedzsment, New Public Management) vagy éppen az „Új Kormányzás” (New Governance) egyes módszereinek átvétele. A trend ma a „New Governance” az OECD-ben (Organisation for Economic Cooperation and Development), amely egyszerre kívánja a közigazgatást decentralizálni, emellett növelni a közigazgatást vezetőik döntési szabadságát, ugyanakkor erősíteni fölöttük a „civiliek”, azaz az aktív állampolgárok, az NGO-k (Non-Governmental Organisations, nem kormányzati szervezetek), továbbá a magáncégek ellenőrzését.

Így a közigazgatás tárgya és alanya (felelősségük) nem különíthető el élesen egymástól. A lényeg az, hogy a közügyekkel az önszerveződő nyílt társadalom: a közigazgatás mellé bevont civiliek, NGO-k és közintézményekből szerveződő hálózat foglalkozzon. Az a meg-

A kormányhatározat végrehajtása kapcsán kritikus pont volt a rendelkezésre álló határidők betartása. Ezek már a kormányhatározat elfogadásakor is feszítettek voltak, ugyanakkor a határidőben történő végrehajtást nehezítette, hogy az anyagi és személyi háttérrel biztosító projekt előkészítése elvonta az amúgy is szűkös emberi erőforrásokat, néhány esetben pedig a szükséges politikai döntés meghozatala igényelt az előzetesen tervezettnél több egyeztetést.

A program végrehajtásában a következő fél évben a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás hatálybalépésének előkészítésére, a kormánytisztviselőket érintő képzésekre való felkészülésre és a képzések megtartására, a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) akcióterv végrehajtására, valamint a kapcsolódó kommunikációs feladatokra elvégzésére helyeződik a fő hangsúly. Ezt egészíthetik ki olyan kisebb horderejű feladatok, mint nemzetközi konferenciák és továbbképzések megtartása, az antikorrupciós program OECD általi monitoringja, valamint a munkaköralapú rendszer bevezetéséhez kapcsolódó kockázatelemzési módszertan kidolgozása.

A Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programja, valamint az ÁROP-1.1.21. A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt egyaránt a 2012–2014 közötti időszakra, vagyis lényegében az országgyűlési választásig szól. Az előzőekben felsorolt feladatok célja az, hogy biztos szakmai alapot teremtsenek a következő, 2014–2018 közötti időszak antikorrupciós politikája számára. A biztos alapok megteremtésének jele, hogy a 2014–2020-as tervezési időszakban reális lehetőség mutatkozik a megkezdett tevékenység folytatására, hosszabb távú antikorrupciós projektek lebonyolítására. Ennek tervezése során fő célokként a mostani eredmények elmélyítése, valamint kiszélesítése határozható meg, összhangban a közigazgatás-fejlesztés hosszú távú stratégiai céljaival.

gondolás ösztönözhet erre, hogy a civilek, NGO-k bevonása jótékony áttételes hatást gyakorolhat egy-egy ország versenyképességének alakulására. Bevonásuk egyrészt befolyásolja a közintézményi döntéshozatalt, másrészt kölcsönösen ellenőrizhetik egymást; mind az emberierőforrás- és gazdaságfejlesztő nonprofit szolgáltatók kapacitásait, mind a közigazgatás minőségi színvonalát. „Az NPM gazdasági érvekkel és technikai újításokkal igyekezett »kitessékelni« az államot bizonyos területekről, a Governance a kormányzás, a hatalom, a döntéshozatal oldaláról teszi ezt.”¹ Ez azonban erodálhatja akár a központi kormányzat, akár az önkormányzatok irányítási képességét.

Teljesen lehetetlen lenne az, hogy egyes esetekben az elmélettől és a nemes alapelvektől eltérően (tán akaratlanul is) az „állam foglyul ejtése (state capture), a járadékvadászat vagy éppen erőforrás-kisajátítás (resource capture)” – vagy valami más, esetleg éppen versenyképesség-csökkenés – valósul meg? Ez nem lehetetlen.

2. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS

Az NPM a közigazgatásnak az emberekre gyakorolt társadalmi hatékonyságát és a hatáslánc útján tovagyűrűző társadalmi hatásait például a szociológiában kidolgozott módszerek segítségével kívánja észlelni. A teljesítmény vagy a minőség tekintetében „nehéz megragadni, hogy a közigazgatásban mit tekintünk minőségnek, teljesítménynek”.² Ez a magánpiac és a politikai piac eltérő helyzetéből, céljaiból következik.

Érdemes megnézni, hogy a tőzsdei szakértő hogyan értékeli a teljesítményt. „A vállalati számvitel gyakran trükkös dolog... a részvényértékelések csak kivételes esetben igazán megbízhatóak”, gyakori az eredményszám adatok elferdítése és a „többé-kevésbé szemfényvesztő” könyvelői praktikák alkalmazása.³ „A rugalmasan alakítható számviteli szabályok megengedik a menedzsereknek, hogy a szokásos működési költségeiket állóeszközzé átalakítva felfűjják a jelentéseikben közzétett nyereségeiket... annak ellenére, hogy a vállalat részeg tengerész módjára szórta a pénzt.”⁴ Ez játék a számokkal, „az intelligens befektető egyetlen dolgot tehet a pro forma eredményekkel: teljes mértékben figyelmen kívül hagyja őket”.⁵ Vajon a közigazgatás miért lenne kivétel, különösen ahol PPP-konstrukció (Public Private Partnership) működik? Tény, hogy a közigazgatásban a hatékonyság, a minőség, a gazdaságosság, az eredményesség, a teljesítmény fogalma az utóbbi időkben már nem ugyanaz, mint az üzleti életben, de a költségcsökkentés itt is fontos. A közigazgatásban a teljesítménymenedzsmentet az eredményközpontú vezetési rendszer támogatja.

Az eredményesség a kitűzött társadalmi célok elérésén mérhető, azaz a (output) kibocsátással és az annak révén elindított hatáslánccal a közigazgatás ügyfeleire. A közigazgatási menedzsment a gazdasági hatékonyságon túl szociológiai, politológiai szemléletű hatékony-

ságra törekszik. Az állam funkciói közül az NPM főleg csak az allokációs hatékonyság növelésére fókuszál, az állami feladatok ellátását kívánja közgazdaságilag hatékonyabbá és eredményesebbé tenni, míg az állam disztribúciós szerepéről – azaz a közszolgáltatások elosztásáról az egyes társadalmi csoportok között, az NPM nyerteseiről és veszteseiről – azonban nemigen beszél. Holott például a privatizálás „óriási egyszeri költségvetési bevételt” vagy a kiszervezés (outsourcing) költségmegtakarítást felvillantó délibábjai több helyen csak vagyonszerzést és munkanélküliséget hoztak.

Az NPM javallta közigazgatási decentralizáció helyett jó példákat a centralizációra inkább látunk, például egyablakos közszolgáltatás, holdingok, erősebb koordináció. „Kutatások bizonyítják, hogy a közigazgatás (új) weberi újjászervezése szignifikánsan hozzájárul a gazdasági növekedéshez, ezzel pedig megelőzhető vagy kiküszöbölhető az elszegényedés.”⁶ Ezért a közigazgatás-fejlesztést végző Magyar Zoltán program is már inkább (új) weberi szemlélettel él, és például a szervezet, a feladat, az eljárás, a személyzet területein vizsgálja a hatékonyságot hat alárendelt szempontból:⁷

- Eredményesség: a kitűzött feladat elvárt mértékben teljesül-e?
- Gazdaságosság: a ráfordítások a terv szerint vagy annál jobban alakulnak-e?
- Hatásosság: a nem tervezett mellékhatások nem rontják-e le a feladat-végrehajtás pozitív hatását?
- Biztonságosság: jó-e a modellezés, kockázatokat figyelembe vevő-e a tervezés?
- Felügyelhetőség: arra jogosult döntéshozó által irányítható-e a folyamat?
- Alkalmazkodóképesség: elegendő-e az adaptivitás a megváltozó viszonyokhoz?

Az a vélekedés, hogy „az NPM... gazdasági elveknek az állami intézményrendszerre való kiterjesztését célozza”.⁸ Ámde az NPM teljesítménymenedzsmentje inkább olyan, mint ha egyfajta meritokráciáról lenne szó, mert itt a teljesítmény eltér az üzleti teljesítménytől, és a számszerű mérése problematikus, az átláthatóság és elszámoltathatóság növelése nélkül nem is lehet érdemben végrehajtani. Előfeltétele, hogy az ún. NPFM (New Public Financial Management – új közpénzügyi gazdálkodás) eszköztára már működjék. Ahol pedig ez nincs meg, ott azt előbb még létre kell hozni.

Az NPM hisz abban, hogy a nagyobb teljesítmény érdekében jó az, ha minden egyes közigazgatási szerv csak az eléje kitűzött egyértelmű célra fókuszál, viszont a szerv vezetésének nagy autonómiája van a végrehajtás módjában. Úgy véli, hogy a nagyobb teljesítményre ösztönzés érdekében előnyös az, ha minden egyes szervezeti részleg, sőt minden egyes dolgozó javadalmazása a számszerűen mért teljesítményétől függ. Ezért fontos köztes célja a közigazgatásban a *politikai* elszámoltathatóság, ahol például a lakosság, a NGO-k, civilszervezetek előtt történik meg a politikai elszámoltatása, másrészt a *gazdasági* elszámoltatás a hatékonyság hangsúlyozott mérésével történik. Az előbbinél fontos eszköz a minőségmenedzsment és az ún. átláthatóság biztosítása. Az utóbbinál pedig az NPFM (az új közpénzügyi gazdálkodás) eszköztárába tartoznak, a ha-

1 JUHÁSZ L. M.: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, In: HOLLÁN M. (szerk.): Két konferencia, Bp., BCE 2012, 36. o.
 2 ROSTA M.: Innováció, adaptáció és imitáció, Bp., Aula, 2012, 92. o.
 3 B. GRAHAM: Az intelligens befektető, Bp., T.bálint Könyvkiadó, 2011, 256–258. o.
 4 Uo. 265. o.
 5 Uo. 263. o.

6 JUHÁSZ L. M.: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, In: HOLLÁN M.: Két konferencia a hatékony államról, a hatékony államért, Bp., 2012, 37. o.
 7 <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyar%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf>
 8 FÁBIÁN A.: Közigazgatás-elmélet, Bp., Dialóg-Campus, 2010, 142. o.

tékonyság mérése érdekében: például az eredményen alapuló számvitel, a teljesítményen alapuló költségvetés-készítés, a kontrolling, sőt a közigazgatás szervezeti átalakítása is.

A tranzakciós költségek gazdaságtanának teóriája szerint a közigazgatás decentralizálása, egycélú szervezetek (ügynökségek, quangók), közszolgáltatók vertikális „láncolata” segíti elő az eredményorientációt, ahol minden egyes „láncszem” a neki kijelölt egyetlen cél elérésének irányába való hatást szolgálja. A „láncszem” motiválására – a teljesítményhez igazodó juttatás „kimérésére” – szolgál a teljesítményirányítás rendszere. Erre irányul a kibocsátások (output) és a társadalmi következmények (outcome) gyakori több szempontú mennyiségi-minőségi mérése. Ez az „atomizálás” és a közigazgatási „láncszemek” figyelése már önmagában egy óriási mérő-ellenőrző rendszert igényel, örökre biztos piacot kínálva a számítástechnikával összeolvadó távközlésnek (ICT, azaz infokommunikáció). Nemcsak minden szervezet, hanem minden egyes közigazgatási dolgozó teljesítményéről részletes adatoknak kell rendelkezésre állni, hogy egyéni teljesítményéhez mértén jutalmazza-elmarasztalják.

Azonban közismert, hogy a teljesítménybérezés szerepe nagy szervrendszeren belül eleve kicsi. A gyári munkadarabok (a közigazgatásban ennek ügyiratok felelnek meg) átlagos áramlási sebessége az üzemszervezés által előre megtervezett, a dolgozó teljesítményének ehhez kell igazodnia, ettől legfeljebb néhány százalékkal térhet el. Így a tömegtermelést, sorozatgyártást végző dolgozót inkább a munkahelyi jelenlétéért és ott a szakszerűen, megbízhatóan elvégzett munkáért, mint az egyéni termelékenységéért fizetik. Aki ezt a tempót nem bírja, azt egyszerűen elküldik, de aki marad, annak nincs rá sok módja, hogy néhány százaléknál nagyobb termelékenységet fejtsen ki, mint a mellette dolgozó. Lényegében a termelés átlagos üteméhez igazodva köteles dolgozni. Ez egy számítógépesített központi „határozatgyárban” sem lehet egészen másként. A megyei, járási és települési szintek munkaüteme pedig a központéhoz köteles igazodni.

De akkor miért oly fontos a kormányzat vagy az egyéni teljesítmény központi megfigyelése, ha egy előre beállított munkaütem-tűrőhatár tartósan át se igen léphető, és a minőség-mérés elméleti háttere – enyhén szólva – még igencsak kidolgozatlan?

A szolgáltatási minőség mérése makroszinten – a termeléstől eltérően – megoldatlan probléma, ezért alig-alig van erre előírt országos makromutató. Lehetséges, hogy a jóléti állam leépítése következtében fellépő közszolgáltatás-minőség romlását kimutatni talán nem is kívánatos? A szolgáltatás mennyiségét a GDP (Gross Domestic Product, a bruttó hazai termék) tükrözi ugyan, de a minőségét már nem tudja mérni. E hiátus befoltozására most próbálgatják az Új Közgazdaságtan (New Economics) képviselői a Bhutáni Királyság „boldogságmutatóit”. Az angolszász kormányok teljesítményének (például UK) minőségmérésére próbálkoznak ilyesmivel, de a minőséget országos szintről nemigen lehet irányítani, az főleg operatív helyi vezetői feladat marad.

Mikroszinten ugyan lehetnek keretrendszerek (például a nemzetközi szabványügyi szervezet által kidolgozva: ISO 9002 stb.) bevezetve, de akár ezek nélkül is lehet jó egy szerv közszolgáltatásának a minősége. Még a japánok is, akik imádják a termelésben a minőségsszabályozást, a második világháború után a minőségi autógyártásuk érdekében egészen más módon emelték nagyon hatásosan például a műszaki felsőoktatás és a szakképzésük minőségi színvonalát. A középiskolák élére a műegyetemekről, műszaki főiskolákról tapasztalt, de még dinamikus oktatókat állítottak, rendszeren megfizették őket, és szabad kezlet adtak nekik. A japán autók és ipari termékek kiváló minősége igazolja, hogy az oktatás minőségének job-

bítása érdekében ez a módszer volt hatásos. Véleményem szerint a közszolgáltatások más szféráiban is többé-kevésbé hasonlóan ésszerű eljárni.

Fontos a közigazgatási dolgozók képzettsége, motiváltsága, de az a tapasztalat, hogy a beosztottak megfelelő teljesítménye és a munka jó minősége a munkaszervezéstől, továbbá a közvetlen vezetőtől erősen függ, és általában csak gyakori helyszíni ellenőrzés és operatív irányítás esetén várható el ott jó minőségű közszolgáltatás.

Természetesen nemcsak egy hivatalon belüli ellenőrzésre, hanem akár egy egész gazdasági ágazat ellenőrzésére, majd annak tapasztalatai alapján történő szabályozására is gondolnunk kell. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán hogyan befolyásolja az ellenőrzés hatékonysága a közigazgatás teljesítményét.

Ez szorosan összefügg a közigazgatási felügyelhetőség kérdésével. (Felügyelhetőség: arra jogosult döntéshozó által irányítható-e a folyamat?)

Sajnos kimutatható, hogy az NPM által javasolt egyes ellenőrző eszközöknek „vakfoltja” van, sőt elméleti hátterük sem kezeli megfelelően a járadékvadászattól és az állam foglyul ejtésére irányuló kísérletekből folyó kockázatokat.⁹ Így a társadalom immunrendszere eleve nehezen tud fellépni a veszteségekkel szemben, tehát az NPM-et szolgálai másoló, azaz egyes módszereit elővigyázatlanul alkalmazó ország közigazgatási teljesítménye visszaeshet, illetve egyes közszolgáltatások minősége átmenetileg eshet. De a minőség a közigazgatási teljesítménynek csak egy összetevője.

A *teljesítmény* relatív fogalom, a tényleges teljesítést általában szervezet elé kitűzött célokhoz (azokból lebontott terv-előirányzatokhoz, elvárásokhoz) viszonyítva – és általában több szempont mentén – szokás mérni. Egy kibocsátás (output) hatása (effect) a szerteágazó *hatáslánc* lépcsőin keresztül az érintettek (termelő, szolgáltató, vevő, fogyasztó, finanszírozó) gyakorolt hatásokban (outcome, a hatáslánc közbülső lépcsője) és végül a társadalomra gyakorolt összhatásban (impact) nyilvánul meg.

Szervezetet hatalmának (befolyás, haszon) a maximalizálása mozgat, ugyanakkor stratégiájában veszélyek kivédésére, illetve elkerülésére is törekszik, komparatív és kompetitív előnyeiket felhasználva. A teljesítmény a stratégiához viszonyítva értékelhető, az elérendő céltól és a kiinduló helyzettől függ. A hatékonyságot közvetve befolyásoló kockázat és a minőség vagy a tudás jelentősége ugyanígy viszonylagos. A teljesítmény tartalma tehát egyrészt célfüggő, maguk a célok érdekhez, korláthoz (gyengeségeinkhez, erősségeinkhez) és a versengő környezet nyújtotta lehetőséghez, veszélyhez igazodik. Ezért a *kockázatalapú minőségtervezés* a szükségletek prioritásainak meghatározását elősegítheti.

3. HATÉKONYSÁG

A közigazgatás „elosztási” hatékonyságát döntően a kormányzat stratégiája determinálja. Az Új Közigazgatás nem tudta megfelelően figyelembe venni például a kockázatot (pedig ez

9 KRUEGER A.: A járadékvadász társadalom politikai gazdaságtana, Bp., Századvég, 2004, 4. szám, 107–128. o.

közvetve befolyásolja a hatékonyságot). Ez azonban például több „előtétrendszer” beiktatásával (például „kockázat-térképezés, é.i.t.) figyelembe vehető.

A közigazgatás „termelési” hatékonyságát pedig döntően az adatok minősége determinálja, hiszen a munkavégzés hatékonysága, a téves döntés és a súlyos következmények kockázata erősen függ a hibás információktól. Vannak ugyan még más tényezők is (például a hatástalanított tudás), de az igazgatási munkavégzés hatékonysága, a téves döntés és a súlyos következmények kockázata függ a hibás információktól.

Az ügyintézőt lépten-nyomon lefékezi az adatellenőrzés, a hibás adat kijavítása. Az ügyfelet pedig mindennapi tevékenységében gátolja meg a ráhárított információk kötelezettségek megértése, a teljesítése, majd az adatpótlás. Ezért kerül középpontba a minőségmenedzsment. Csak-hogy a TQM-hez (Total Quality Management) az ún. tevékenységköltség adatok kevés országban állnak rendelkezésre, az ISO keretrendszerek vagy az EU CAF (Common Assessment Framework) módszere pedig inkább lehangelő kudarcokat, mintsem átütő sikereket hoztak.

Rá kell mutatni a magánszféra nyújtotta közszolgáltatások minőségi, átláthatósági, elszámoltathatósági problémáira, a panaszkezelés eddigi hatástalanságára, a szabályozó hatóságok bénultságára. A közszolgáltatásoktól joggal elvárt magasabb minőségi színvonal elérésére a szabályozó hatóságoknak több ellenőrzést kell majd végezniük.

A közigazgatási hatékonyság néhány sajátos jellemzője: másféle a közigazgatási hatékonyság, mint az üzleti életben, alig van (ha van) belőle pénzügyi előny. A hatékonyságra hivatkozva annak a mérése kezdi dominálni a közigazgatást. „A mérés egy újabb igazgatási folyamat lesz.”¹⁰ Ugyanakkor azonban a teljesítménymérés ma csupán egy önértékelés, illetve másokkal összemérés (ún. benchmarking) képes ténylegesen eljutni.¹¹ Ez sajnos nem komoly eredmény. Sőt, vállalati vezetők szerint az informatika csupán egy versenylőnyt nem is biztosító költség-tényező.¹² Egy vállalatnál a termelési teljesítmény dimenziói (költség, minőség, rugalmasság, pontosság) közül tulajdonképpen az önköltségcsökkentésnek van kitüntetett szerepe.

A hatékonyság növelése csupán akkor hajt hasznát, csak akkor növeli a vállalati eredményt, ha az olcsóbban és több terméket kibocsátó vállalat majd a fizetőképes vevők többletkereslete és többletvásárlása révén nagyobb árbevételt és magasabb tulajdonosi értéket állít elő. De már az értékelemzéshez a vevő bevonása az elemzésekbe nemigen jár pénzügyi előnnyel egy vállalatnál sem, mert akkor a vevő majd árcsökkenést kér, és elveszi a nyereség egy részét.

Márpedig egy államháztartásnak sem tetszene, ha az ügyfél képviseletében az NGO-k, a civilek mélyen belelátnának a közigazgatás egyes költségeibe, hiszen a pénzügyminiszter kénytelen lenne csökkenteni a közigazgatás egyes „termékeinek”, szolgáltatásainak az árát. A probléma tehát az, hogy az államháztartásnak a közigazgatási termelékenység növelése, a hatékonyság jobbítása alig jár pénzügyi előnnyel.

Vajon ha olcsóbb lesz például az útlel, akkor a közigazgatás ügyfele majd emiatt több útlevelet vált ki? Hiszen közigazgatásban az ügyfél többletvásárlása többnyire szóba se jön,

itt emiatt sem nagyobb árbevétel, sem magasabb tulajdonosi érték nem áll elő. A létszámában leépített közigazgatás önköltsége csökkenhet, de az ügyfelek hosszabb várakozó sorai árán ezért gépesíteni kell. A nagyobb hatékonyságra törekvő közigazgatás a „technikai” hatékonyságát (például elektronikus kormányzás) növelheti, de az adófizetőket terhelő jelentős beruházások és működési költség árán. Hogyan térülhetne ez meg?

Sajnos ki kell mondani, hogy „hatékonyság király urunk” meztelen, mivel rá hivatkozva akár óriási üzleti kudarcot is vehet nyakába egy államháztartás. Ezt például úgy tudja megúsni, hogy mesterséges keresletet kelt: kártyaigazolványok kiváltását, engedélyek megújítását írja elő stb., ebből lesz valami árbevétele. Eközben közigazgatási terhek továbbgyűrűznek mind a dolgozóira, mind az ügyfeleire, mind az adófizetőire, és ezeknek a szereplőknek a terheire, hatékonyságára eddig alig volt tekintettel. Teher az, hogy ki kell képeztesse, meg kell hogy taníttassa őket a modern gépek használatára, mert az a tapasztalat, hogy „hacsak nincsenek meg... a szükséges emberierőforrás-menedzsment gyakorlatok, akkor a modern technológiák és innovatív termelési eljárások nagyon kevéssel járulnak hozzá a tevékenységek teljesítményéhez”.¹³

Ez annak éri meg, aki olyan technológiát, amelyet akár töredék áron is adhatna, extraprofittal folyamatosan szállíthat be. Ámde a modernebb közigazgatás költségvetési hiánya és államadóssága ettől inkább nőni, mint csökkenni fog. Elégséges bevétele híján a közigazgatás önköltsége domborodik ki, az állami költségvetés deficitje nő. Itt közgazdasági hatékonyság, költség-hatékonyság növeléséről akkor lehetne szó, ha a közigazgatás állami, önkormányzati vállalatoknak adna megrendelést, persze csak ott, ahol ezek még privatizálásra nem kerültek. De új termelő munkahelyeket ez attól még teremthetne, amennyiben kb. ugyanannyit a gépesítés nem szüntetne meg. A közigazgatás közgazdasági hatékonysága pedig – éppen a teljesítmény- és minőségmérésre fordítandó végeláthatatlan beruházási és működtetési költség óriáskígyó miatt (még a járadékvadászattal és a korrupcióval is megterhelten) – ugyan mitől javulhatna? Érthetővé válik így, ha teljesítményként végül miért az elvárások teljesítését, a sikert vagy az önköltségcsökkentést emlegetik, de korántsem a pénzügyi eredményekre gondolhatnak, mert olyat általában igen nehezen lehetne kimutatni.

4. ÖSSZEGZÉS

Amit nyerhetnének az NPM ideáljai révén, elfolyhat az elektronikus közigazgatás kiadásainak vámján. Ráadásul a hatékonyság ellenőrzésének mérése olyan önálló igazgatási folyamattá válik, amely nem is a helyi közmenedzsmenthez, kevéssé a politikai kontextushoz, hanem a nemzetállamon kívül meghozott „játékszabályokhoz”, talán járadékvadászokhoz is igazodó, adminisztratív és jogi berendezkedéshez illeszkedik.

A sikeres NPM-átvétel fontos előfeltétele az, hogy a helyben érintettek az NPM által kínált eszköztárat – ha sok előnyét, kevés hátrányát látják – akarják is igénybe venni. Csak-hogy úgy tűnik, hogy a liberalizálás, a privatizálás, a dereguláció sebezhetőbbé teheti a gyenge, ellenben még erősebbé az erős nemzetgazdaságot. Ez összefügghet országcsoportok ver-

¹⁰ Uo. 98. o.

¹¹ Uo. 73. o.

¹² DRÓTOS Gy.–MÓRICZ P.: A vállalati informatika szerepe a versenyképesség alakításában a pénzügyi és gazdasági válság időszakában, Vezetéstudomány, 2011, Különszám, 87. o.

¹³ DEMETER K.–JENEI I.–LOSONCI D.: A lean menedzsment és a versenyképesség kapcsolata, BCE VKK, 2011, 54. o.

sengésével, esetleg (például zéróösszegű) politikai játszmájával (például gazdasági befolyás-szerzés) is. Hoós János például hivatkozik a társadalomnak az ún. „kettős mozgás” (double movement) Polányi Károly definiálta jelenségére,¹⁴ vagyis arra, hogy az emberek, visszautasítva azt, hogy alacsonyabb életszínvonalon éljenek, kormányuktól azt várják, hogy az érdekekben cselekedjék. Szóval nem olyan „passzívak”, mint a tőke többi eleme (például föld, pénz stb.). Az erőviszonyok következtében kialakuló zéróösszegű játszmák pozitív összegű játékká alakítása – nemcsak a központi, hanem az önkormányzati szinten is – a kis országok közigazgatásának szép, de herculei feladata számos területen.

14 HOÓS J.: Corporate Governance, Bp., 2009, 28. o.

Orbán Anna

A KÖZIGAZGATÁSI INFORMATIKA OKTATÁSÁNAK EGYES ASPEKTUSAI

A hazai közigazgatás-tudományi oktatás színvonalának megőrzése és javítása érdekében célszerű lehet átgondolni, hogy milyen irányokban változott az információtechnológia, az informatikai rendszerek, a hazai és nemzetközi követelmények rendszere, továbbá milyen irányban lenne indokolt a közigazgatási informatika hazai tantervét változtatni, fejleszteni. A szerző válaszokat keres a „hogyan tovább?” kérdésre.

(Kulcsszavak: közigazgatás-tudomány, e-közigazgatás, informatika, közigazgatási informatika)

• • • • •

I. TUDOMÁNY

A tudomány fogalmának a megértéséhez elég körülnézni. Mit is látunk? A tudomány bizonyos értelemben az a tudás, amelyet a körülöttünk látható világról elsajátítottunk. A tudomány másrészt egy tanulási folyamat, amelynek során megismerjük a valóságot. A tudomány fejlődését segíti a természetes kíváncsiság, amely minden emberre jellemző. A tudomány ötletekre, feltevésekre épül, amelyeknek az ellenőrzéséhez bizonyítékokat gyűjtenek, tesztelve az elméleteket.

A tudományok fejlődéséhez hozzájárul a felsőoktatási intézményekben folyó kutató- és művészeti munka is. „A felsőoktatási intézmény feladata a tantervi követelményeket meghaladó teljesítmény nyújtására képes, kiemelkedő képességű és hozzáállású, valamint a hátrányos, illetve a halmozottan hátrányos helyzetű hallgatók felkutatása, felismerése és szakmai, tudományos, művészeti és sporttevékenységének elősegítése. A felsőoktatási intézmény önállóan vagy más felsőoktatási intézménnyel együttműködve tehetséggondozó és felzárkóztató rendszert, illetve programokat működtet: ennek keretében tudományos diákköröket, szakkollégiumokat, illetve roma szakkollégiumokat működtethet.”¹

II. TUDOMÁNYTERÜLETEK, TUDOMÁNYÁGAK

A tudományokat rendszerezik, különböző csoportokba foglalják. A csoportosítás többféle szempont (például tudományterület, alkalmazás, módszer) szerint történhet.

1 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 54. §

1. táblázat • Tudományterületek és tudományágak, művészeti ágak besorolása (részlet)

Tudományterületek	Tudományágak és művészeti ágak	
	Országos Doktori Tanács	169/2000. (IX. 29.) Kormányrendelet
Természettudományok	Matematika- és számítástudományok	Matematika- és számítástudományok
	...	...
Műszaki tudományok	Informatikai tudományok	Informatikai tudományok
	...	...
...	...	...
Társadalomtudományok	Gazdálkodás- és szervezéstudományok	Gazdálkodás- és szervezéstudományok
	Közgazdaságtudományok	Közgazdaságtudományok
	Állam- és jogtudományok	Állam- és jogtudományok
	Közigazgatás-tudományok	Szociológiai tudományok
	Szociológiai tudományok	Pszichológiai tudományok
	Média- és kommunikációtudományok	Neveléstudományok
	Politikatudományok	Sporttudományok
	Regionális tudományok	Politikatudományok
	Rendészettudományok	Hadtudományok
	Hadtudományok	Multidiszciplináris társadalomtudományok

FORRÁS: ORSZÁGOS DOKTORI TANÁCS HONLAPJA (HTTP://WWW.DOKTORI.HU/), VALAMINT A 169/2000. (IX. 29.) KORMÁNYRENDELET AZ EGYES TUDOMÁNYTERÜLETEKHEZ TARTOZÓ TUDOMÁNYÁGAK, VALAMINT A MŰVÉSZETI ÁGAK FELSOROLÁSÁRÓL. MÓDOSÍTVA: 154/2004. (V. 14.) KORMÁNYRENDELET AZ EGYES TUDOMÁNYTERÜLETEKHEZ TARTOZÓ TUDOMÁNYÁGAK, VALAMINT A MŰVÉSZETI ÁGAK FELSOROLÁSÁRÓL SZÓLÓ 169/2000. (IX. 29.) KORMÁNYRENDELET MÓDOSÍTÁSÁRÓL.

Tudományterületek szerinti bontás:²

- természettudományok (élő és élettelen tudományok);
- műszaki tudományok;
- orvos- és egészségtudományok;
- agrártudományok;

2 A 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 108. § 46. pontja szerint „tudományterületek: a bölcsészettudományok, a hittudomány, az agrártudományok, a műszaki tudományok, az orvos- és egészségtudományok, a társadalomtudományok, a természettudományok és a művészetek, amelyek tudományágakra tagozódnak”. A Magyar Tudományos Akadémia ettől eltérő módon a tudományágakat tudományos osztályokba sorolja.

- társadalomtudományok;
- bölcsészettudományok;
- művészetek;
- hittudományok.

A tudományterületek és tudományágak besorolásánál alapvető szempont meghatározni a tudomány tárgyát, elhatárolva azt más tudományok tárgyától. Ez az elhatárolás azonban nem túl egyszerű, ekkor beszélünk interdiszciplináris (szakmaközi, határterületi) vagy multidiszciplináris tudományokról.

A tudományterületek és tudományágak besorolása nem egységes, időben is változó. Jól mutatja ezt az 1. sz. táblázat, amely az Országos Doktori Tanács és a jogi szabályozás besorolását veti össze. 2004-ben a kormányrendelet módosításával a társadalomtudományok területéhez került a bölcsészettudományok három tudományága (pszichológiai, nevelés- és sporttudományok³). 2012-ben a Magyar Akkreditációs Bizottság határozatot hozott a köz- igazgatás-tudomány⁴ és a rendészettudomány⁵ külön tudományág létjogosultságáról, de ezt nem követte a jogszabály változása.

III. KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY

A közigazgatás sajátosságait a társadalomtudományok tárják fel. A közigazgatás törvényszerűségeivel elsősorban az állam- és jogtudomány, a politikatudomány, a szociológia, illetve a ma már önálló tudományágként – részben – elfogadott közigazgatás-tudomány foglalkozik. Mindegyik tudomány a közigazgatás más és más jellemző vonását emeli ki.⁶

A jogtudományi megközelítések elsősorban a közigazgatás jogalkotási és jogalkalmazási feladatait hangsúlyozzák, gyakran a közigazgatási jogtudományt azonosítva a közigazgatás-tudománnyal. Más felfogások szerint a közigazgatás nemcsak a jog oldaláról vizsgálható, de abban már nincs egyetértés, hogy melyik tudomány vagy tudományok nézőpontja a fontos.

Egyes közigazgatás-tani irányzatok⁷ szerint a közigazgatást-tudomány két résztudományból, közigazgatási jogtudományból és közigazgatástanból áll. Más felfogások ezt kiegészítet-

3 Az ODT szerint a sporttudomány az orvos- és egészségtudományok, a pszichológia és neveléstudomány pedig a bölcsészettudományok közé tartozik.

4 2012/10/V/1. sz. MAB-határozat (2012. 12. 07.). A MAB elismeri a közigazgatás-tudományt a doktori iskolák létesítése szempontjából új tudományágként.

5 2012/10/V/2. sz. MAB-határozat (2012. 12. 07.). A MAB elismeri a rendészettudományt a doktori iskolák létesítése szempontjából új tudományágként, a következő megjegyzéssel: „A rendészettudomány tudományágban doktori iskola létesítése akkor támogatható, ha – az egyéb feltételek teljesítése mellett – létrejön a rendészettudomány mesterszak, és azon a képzés a MAB támogató szakvéleménye alapján elindul.”

6 A közigazgatással foglalkozó tudományos diszciplínák, a történelem során és napjainkban kialakult elméletek elemző összehasonlítása olvasható SZAMEL Katalin (szerk.) Közigazgatás jegyzetében. (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2012)

7 A közigazgatás-tani irányzatok lényege, hogy a közigazgatástán tárgyának a közigazgatás valósága minősül, így a jogon túl egyéb területeit (személyzetet, szervezetet, gazdasági oldalt) is kell vizsgálni. A közigazgatástán egy ismert képviselője Lorenz von STEIN (Die Verwaltungslehre, 1956), aki elsőként különíti el a közigazgatási jogtudományt – amely azzal foglalkozik, milyennek kellene lennie a közigazgatásnak – a közigazgatástantól, amely azzal, hogy milyen ténylegesen.

ték harmadik résztudományként a közigazgatási politikával. A közigazgatással foglalkozó többi tudományt ezen irányzatok nem tekintik a közigazgatás-tudomány részének, csak interdiszciplináris tudományterületeknek.

A közigazgatás modernizációja és az elektronikus közigazgatás kialakulása napjainkban újabb diszciplínák beépülését is szükségessé teszik. Ilyenek a menedzsment- és az informatikatudományok. Ezt mutatja az e-közigazgatás fogalma és tevékenységi köre is.

Az e-közigazgatás⁸ az információtechnológia, a szervezeti változások és az új képességek kombinációjának felhasználását jelenti a közigazgatásban. (Európai Bizottság, 2003)⁹

- Az e-közigazgatás az alábbi tevékenységek gyűjtőköre (Európai Bizottság, 2003):
- infokommunikációs eszközök alkalmazása a közigazgatásban;
 - a közigazgatás modernizációjával összefüggő munkafolyamatok és működési egységek át-szervezése;
 - a közigazgatásban foglalkoztatott közalkalmazottak és köztisztviselők, valamint az ügyfeleket jelentő állampolgárok képzése az új eszközök kezelésének elsajátítására.

A MAB 2013/3/VIII/2/2/538. sz. határozatában szerepel, hogy „a közigazgatás-tudomány sajátos, multidiszciplináris jellegű tudományág: a közigazgatást számos tudományterület és tudományág módszereivel lehet eredményesen vizsgálni”, de ezen tudományterületeket, tudományágakat nem határozza meg.

A közigazgatás-tudományhoz a 2012/10/V/3. sz. MAB-határozat (2012. 12. 07.) és a 289/2005. (XII. 22.) kormányrendelet alapján a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területek tartoznak. Jelenleg a közigazgatási képzési ágban két alapszakon (igazgatásszervező, nemzetközi igazgatás), két mesterszakon (közigazgatási, európai és nemzetközi igazgatás) folyik képzés, s ez 2013 áprilisától Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolával (KDI)¹⁰ egészült ki.

A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola kutatási területei a tudomány multidiszciplináris jellegét tükrözik:¹¹

- közjog és közigazgatás (közigazgatási alapok);
- állam és társadalom (közigazgatási reformok, államtan, politikatudomány);
- közmenedzsment (szervezés, közigazgatási menedzsment, szervezetszociológia, e-közigazgatás, közszolgáltatások);
- állam és ökonomia (közpénzügyek, államháztartás, gazdasági kormányzás, állami tulajdon, magánjogi intézmények);

8 Az e-közigazgatás és az e-kormányzat fogalmakat általában szinonimaként használják Az e-közigazgatás gyűjtőfogalomként magában foglalja az e-államigazgatást (e-government) és ez e-önkormányzatot (local government).

9 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2003): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Role of eGovernment for Europe's Future, SEC (2003) 1038, Brussels, pp. 7.

10 A MAB 2013/3/VIII/2/2/538. sz. határozata a Nemzeti Közszerológiai Egyetem 217-es azonosító számú közigazgatás-tudományok besorolással kért doktori iskolájáról. A MAB a Bukovics István vezette doktori iskola akkreditációját – a működési feltételek folyamatos biztosítása esetén – 2018. II. 28-ig támogatja.

11 A doktori iskola képzési terve és mellékletei, 3. o.; http://ktk.uni-nke.hu/downloads/kepzes/doktori_kepzes/szabalyzatok_dokumentumok/di_kepzesi_terv.pdf

- közigazgatás a nemzetközi és európai térben (biztonságpolitika, európai uniós jog, nemzetközi közigazgatási intézmények);
- emberi erőforrás (életpálya, közszolgálati jog, humánerőforrás-menedzsment, vezetési elméletek és gyakorlatok).

Továbbfejlesztésként szükséges az alap- és mesterszakok, valamint a doktori képzés összehangolása, a tantárgyi struktúrák, a tantervi háló felülvizsgálata,¹² a képzési programokban jelenleg túlzottan hangsúlyos jogi megközelítés helyett a multidiszciplináris megközelítés felé nyitva.

IV. INFORMATIKA – KÖZIGAZGATÁSI INFORMATIKA

„Informatika: a tudományos információ, tájékoztatás problémáival foglalkozó tudományág. A tudományos információk kezelésének, gyűjtésének, tárolásának, keresésének, terjesztésének, a forrástól a felhasználóhoz való eljuttatásának törvényszerűségeit, az információs folyamatok ellátásához szükséges módszereket, eszközöket, szervezeteket, az információk optimális, dinamikus társadalmi hasznosításának feltételeit vizsgálja. Tanulmányozza az információk leírására, osztályozására szolgáló természetes és mesterséges eszközöket, nyelveket, a különféle kódok, kódrendszerek használatát, a leghatékonyabb információtárolási, keresési, átviteli eljárásokat, technikákat.”¹³

Az informatikai műveltség megteremtése fontos társadalmi igény, az információs társadalomban való aktív részvétel nélkülözhetetlen eleme. „A digitális kompetencia felöleli az információs társadalom technológiáinak... magabiztos és kritikus használatát a munka, a kommunikáció és a szabadidő terén. Ez a következő készségeken, tevékenységeken alapul: információ felismerése, visszakeresése, értékelése, tárolása, előállítása, bemutatása és cseréje; továbbá kommunikáció és hálózati együttműködés az interneten keresztül.”¹⁴

A képzés az általános iskolától kezdődik. A közoktatás számára a Nemzeti alaptanterv (NAT)¹⁵ határozza meg az informatikai műveltséget érintő fejlesztési feladatokat:¹⁶

1. az informatikai eszközök használata;
2. alkalmazói ismeretek;
3. problémamegoldás informatikai eszközökkel és módszerekkel;
4. infokommunikáció;
5. az információs társadalom;
6. könyvtári informatika.

12 Az NKE KTK-n az intézményfejlesztési terv (2012–2015) alapján a felülvizsgálat és az összehangolás folyamatban van; <http://www.uni-nke.hu/downloads/egyetem/IFT.pdf>

13 Vezetési, szervezési, információs és számítástechnikai értelmező szótár. Az informatika a számítógépes információ-rendszerek tudománya. A számítógép-tudomány a matematika egyik önálló ág, amely a számítási rendszerek és számítások módszeres vizsgálatával foglalkozik.

14 Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról, 2006. december 18. (2006/962/EK)

15 110/2012. (VI. 4.) kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról

16 NAT 2012, 181–182. o.

A felsőoktatásban meg kell különböztetni az informatikusképzést a más területek (nem informatikus) képzéseitől. Informatikusképzés (gazdaságinformatikus, mérnök-informatikus, programtervező informatikus)¹⁷ alapképzésben, mesterképzésben és több doktori iskolában is folyik.

Az informatikusképzésre jellemző több tudományág integritása:

- programtervező informatikus (PI): informatikai tudományok, matematikai- és számítástudományok;
- mérnök-informatikus (MI): informatikai tudományok és műszaki tudományok;
- gazdaságinformatikus (GI): gazdálkodás- és szervezéstudományok, informatikai tudományok.

Más képzési területek esetén az elsajátítandó szakmai kompetenciák részét képezi a szaknak megfelelő informatikai írástudás (személyi számítógép, operációs rendszer, szövegszerkesztő, táblázatkezelő, internet és az elektronikus levelezés használatával kapcsolatos ismeretek).¹⁸

Az informatikai képzések kialakításánál célszerű figyelembe venni a szakterületekre kidolgozott mintatanterveket, amelyeket szakértői csoportok hoztak létre.¹⁹ Ilyen az IS2010²⁰ tantervi irányelv (egyetemi képzésben részt vevők számára információs rendszerek képzési programjai), amelynek megalkotásában az Association for Computing Machinery (ACM) és az Association for Information Systems (AIS) szakmai szervezetek vettek részt.

Az irányelv szerint az informatikai képzés több területen (például üzleti élet, jog, egészségügy, oktatás, közigazgatás) szükséges. Az információ-rendszerek összetett rendszerek, amelyeknek a tervezéséhez, fejlesztéséhez és kezeléséhez szükséges mind a technikai, mind az adott szakterületi tudás.²¹

Az informatikai képzés alapja a nélkülözhetetlen technikai készségek (IT használata) megléte. Számos alkalmazás ismerete hasznos a diákoknak és a diplomásoknak (például szövegszerkesztés, webböngészés, elektronikus levelezés, táblázatkezelés, adatbázis-kezelés, prezentációs grafika, külső adatbázisok adatainak a visszakeresése).²²

A tanterv hét alapkurzust és számos választható kurzust (például üzletifolyamat-kezelés, kollaboratív eszközök, adatbányászat, üzleti intelligencia, nagyvállalati rendszerek, személy-számítógép-interakció, információkeresés és -visszanyerés, IT-audit és ellenőrzés, IT-biztonság

17 Ez a felosztás eltér a nemzetközi viszonylatban használt informatikai szakoktól (computer engineering, computer science, information systems, information technology, software engineering). Informatikai képzés más képzési ágakhoz rendelt is folyik (például informatikus és szakigazgatási agrármérnöki, informatikus könyvtárosi, informatikus egészségügyi menedzseri képzés).

18 15/2006. (IV. 3.) OM-rendelet az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről, 5. §

19 MOLNÁR István A gazdasági informatika oktatásának néhány kérdése című tanulmánya (Acta Agraria Kaposváriensis, 2004, Vol. 8., No. 3.) a gazdaságinformatika oktatásával kapcsolatosan elemezte a mintatanterveket (171–181. o.), amelyeket azóta továbbfejlesztettek, kiterjesztve egyéb szakterületekre.

20 IS 2010, Curriculum Guidelines for Undergraduate Degree Programs in Information Systems. 2002-es változata még csak a gazdaságinformatikai képzést célozta meg, de 2010-ben kiterjesztették egyéb alkalmazási területekre is; <http://www.acm.org/education/curricula/IS%202010%20ACM%20final.pdf>

21 IS 2010, 1. o.

22 Ezen készségek egy részére szert tesznek a diákok középiskolában, egyéb képzéseken vagy személyes tapasztalatok alapján. Az intézményeknek arról kell gondoskodniuk, hogy ez a tudásanyag kiegyenlítődjön (felzárkózás), a diákok a hiányokat pótolják.

és -kockázatkezelés, tudásmenedzsment) tartalmaz. Az alapkurzusok közül az információrendszerek alapjait minden diákhoz, a többi kurzust pedig a képzés adott csoportjaihoz²³ rendelték.

2. táblázat • IS2010 alapkurzusai

Diákcsoport	Tantervmódel
Minden diáknak	1. Információ-rendszerek alapjai
Informatika minor- és majorképzésen	2. Adat és információmenedzsment
	3. Vállalati architektúrák
	7. Stratégia, menedzsment és beszerzés
Informatika majorképzésen	4. Projektmenedzsment
	5. IT-infrastruktúra
	6. Rendszerelemzés és -tervezés

FORRÁS: IS2010, 15. O.

Az informatikai alkalmazások általánosan elfogadott felosztása alapján gazdasági, műszaki, jogi, közigazgatási, orvos-egészségügyi, valamint egyéb alkalmazásokról beszélhetünk. Ez alapján az alkalmazott informatika nagyobb körére kell kiterjeszteni az informatikusképzést is, megszüntetve a gazdasági terület kizárólagosságát.

Jelenleg a közigazgatásban a számítógépes, informatikai feladatok elvégzéséhez az I. besorolási osztályban más szakterületek képesítései fogadhatók el: egyetemi szintű rendszer-informatikai mérnöki szakképzettség; egyetemi vagy főiskolai szintű programtervező matematikusi, informatikatanári, számítástechnika-tanári, programozó matematikusi, mérnök-informatikusi vagy villamosmérnöki szakképzettség; egyetemi vagy főiskolai szintű végzettség és ügyvitel-szervezői, programtervezői, számítógép-programozói, rendszerszervezői felsőfokú szakképesítés.²⁴

A Digitális Megújulás Cselekvési Terv 3.3.3.2 Új humán erőforrás pontjában az informatikai képzés igénye két területen jelentkezik:²⁵

1. *A közigazgatásban dolgozó felhasználók képességfejlesztése:* gondoskodni kell a közigazgatásban dolgozók felhasználói szintű képzéséről, az informatikai tudásuk továbbfejlesztéséről egy modulrendszerű, több, egymást kiegészítő részképzés sorozatára épülő oktatási és távoktatási rendszer kialakításával.

2. *Közigazgatási informatikai szakemberek szaktudásának, képzettségének növelése:* elengedhetetlen egy közigazgatási informatikusi (vagy azzal egyenértékű, például közszolgálati gazdaságinformatikusi) végzettségű szakinformatikusi gárda megteremtése, amelynek tagjai infor-

23 Minorképzés lehet a szak egy specializációja vagy egy másik szakterület.

24 29/2012. (III. 7.) kormányrendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól

25 Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014, 69–70. o.

matikus végzettségük mellett ily módon birtokában vannak a megfelelő közigazgatási ismereteknek, képesek átlátni, megérteni és alkalmazni a közigazgatás speciális szempontjait.

Posztgraduális képzésben a magas szintű informatikai képességekre alapozva, az informatika specifikus, az alapozó ismeretek és készségek, a szakterületi alapismeretek együttesét fegyelembbe vevő kurzuskínálattal igazodhat a képzés az adott szakterület igényeihez.

3. táblázat • Az MSIS2006 mintatanterv ajánlott kurzusai 24 jellemző területhez

Akadémia (PhD-hez vezető út) – Kutatási elvek – Tanítási készségek – Statisztikai kutatási módszerek – Haladó választható tárgy az oktatás területéről	Tudásmenedzsment – Tudásmenedzsment és tanulói szervezet – Dokumentummenedzsment – Adattárházak – Adatbányászat és adatszerzés
Bírósági informatika – Büntetőjog – Információbiztonság és -védelem – Bírósági informatika – Bírósági hálózat	Informatikai funkciók menedzselése (belső) – informatikai vezető szerepe – számítógépes személyzet működésének a menedzsmentje – telekommunikációs erőforrások menedzsmentje – informatikai biztonság
Tanácsadás – Üzleti tanácsadás – Informatikai tanácsadás – Haladó projektmenedzsment vagy haladó változásmenedzsment – Választható tantárgy a tanácsadás területéről (pl. tudásmenedzsment, ERP, telekommunikáció)	Informatikai funkciók menedzselése (belső) – Hálózatkezelés – Átható és mindenütt jelenlevő rendszerek – Mobil szolgáltatások – Mobil üzlet
Adatkezelés és adattárház – Adatbázis-adminisztráció – Adatbázisrendszer-tervezés – Adattárházak – Tudásmenedzsment	Mobil számítástechnika (technikai) – Vezeték nélküli hálózatok – Átható és mindenütt jelenlevő rendszerek – Infrastruktúratervezés – Hálózatkezelés

Adattárház és adatbányászat – Adattárházak tervezése és megvalósítása – Adattárházinformáció-hozzáférés és adatminőség – Adattárház-tervezési és -elemzési technikák – Adatbányászat	Mobil számítástechnika II (kezelői) – Hálózatkezelés – Átható és mindenütt jelen lévő rendszerek – Mobilszolgáltatások – Mobilüzlet
Adatbázis és többretegű rendszerek – Adatbázisrendszerek – Architektúrák és többretegű rendszerek tervezése – Üzleti adatátvitel és hálózatok – Haladó adatbázisrendszerek	A munkavégzés új útjai – Távmunka és virtuális szervezetek – Munkafolyamatok és együttműködés – Multimédia – Internet, intranet és extranet
Döntéstámogatás – Döntéstámogató és vezetői információs rendszerek – Adattárházak – Szimuláció és modellezés – Ember-számítógép kommunikáció	Projektmenedzsment – Haladó projektmenedzsment – Haladó változásmenedzsment – Beszerzés – Virtuális szervezet vagy távmunka
Elektronikus kereskedelem (1-es változat) – Internet, intranet és extranet – Elektronikus kereskedelem – WWW és értéklánc – Ügyfélkapcsolat-kezelés (CRM)	Biztonság – Adatátvitel, operációs rendszerek, webszerverek – Hálózatkezelés és számítógépes biztonság – Információs rendszerek biztonsága – Adatbázisok és biztonság
Elektronikus kereskedelem (2-es változat) – E-business és e-kereskedelem – Web technológiák és nyelvek – Ügyfélkapcsolat-kezelés (CRM) – Adat és tranzakció biztonság	Rendszerelemzés és -tervezés – Haladó tervezési módszerek (pl. objektumorientált, RAD) – Haladó projektmenedzsment – Rendszer-integráció – Informatikai tanácsadás
Vállalati erőforrások tervezése (ERP) – ERP-rendszerek – Üzletifolyamat-menedzsment – Internet, intranet és extranet – Rendszer-integráció	Technológiamenedzsment – Új technológiák és technológia-előrejelzések – Globalizáció – Haladó Projekt-menedzsment – Technológiamenedzsment szervezési vonatkozásai

SZEMELVÉNYEK A MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZEREK MEGJELENÉSÉRŐL A KÖZIGAZGATÁSBAN

Globális IT-menedzsment – Határokon átnyúló elektronikus adatcsere (EDI) és adatfolyamok – Virtuális szervezetek – Tudásmenedzsment – Informatika globális kulturális jelentősége	Telekommunikáció (1-es változat) – Telekommunikációs technológia – Telekommunikációs erőforrások menedzsmentje – Internet, intranet és extranet – Elektronikus kereskedelem
Emberi tényezők – Számítógépek ergonómiája – Interfész tervezése – Felhasználhatóság-elemzés és -tesztelés – Multimédia-tervezés és -megvalósítás	Telekommunikáció (2-es változat) – Kommunikáció és számítógép-hálózatok – Telekommunikációs ipar üzleti szerkezete és stratégiája – Telekommunikáció műszaki alapjai – Globális hálózatok stratégiai menedzsmentje és szabályozása

FORRÁS: MSIS, 2006²⁶

A mintatantervek – az USA piacorientált oktatási környezetéhez igazodva – jól bevált módszereket és eszközöket nyújtanak a szakterületek minőségi követelményeinek az érvényesítéséhez. A mintatanterveket folyamatosan felülvizsgálják és fejlesztik. Célszerű lenne Magyarországon is a minőségi és egységes képzés érdekében hasonló módon átgondolni és megtervezni az egyes képzési területek kurzusait.

ÖSSZEGZÉS

A közigazgatás-tudomány önálló tudományágként való elfogadása pozitív hatással lehet mind a kutatásokat, mind az oktatást tekintve. Gondoskodni kell a jogszabályi környezet frissítéséről is. A közigazgatás-tudomány multidiszciplináris jellegének megfelelően célszerű a jövőben meghatározni azon tudományterületeket, amelyeknek tárgya a közigazgatás. Az egyik ilyen terület a közigazgatási informatika, amely a közigazgatás-tudomány és az informatika integrálása. A közigazgatás-tudomány diszciplináris jellegének megfelelően célszerű továbbfejleszteni a közigazgatási képzési terület alap- és mesterképzéseit, nagyobb hangsúlyt adva a nem jogi tárgyakkal. A közigazgatási informatika elismerése, teljes spektrumú képzésének a kidolgozása és akkreditálása hozzájárulhat az e-közigazgatási célok magas színvonalú megvalósításához.

26 MSIS 2006, Model Curriculum and Guidelines for Graduate Degree Programs in Information Systems, 186–187. o.; http://www.acm.org/education/education/curric_vols/MSIS%202006.pdf

A kilencvenes évek óta Magyarországon is megfogalmazódott az igény a közigazgatás működésének szabályok közé szorítására, egységesítésére. Elsőként az 1992-ben elkészült közigazgatás korszerűsítését célzó programban jelent meg az igény arra, hogy egy olyan közigazgatási rendszert alakítsanak ki, amely a mindennapi működése során a minőség, eredményesség és hatékonyság elveit tartja szem előtt. A kilencvenes évek végén kiadott kétéves kormányzati feladattervek (mint például a 1052/1999. [V. 21.] kormányhatározat) már elvárásként fogalmazták meg a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését a közigazgatásban is. Jelen írás ezen rendszerek bevezetésének néhány hazai példáját kívánja bemutatni, ehhez azonban először szükséges röviden tisztázni a minőség fogalmát, a minőségirányítás kialakulásának és elterjedésének okait, valamint a közigazgatásban használatos minőségértékelési rendszerek jellemzőit.

• • • • •

A minőség fogalmát az évek során sokan sokféleképpen megfogalmazták, amely meghatározásokat nagyban befolyásolták az adott kor elvárásai. Ezeknek a minőségfogalmaknak vizsgálati elemei a vevők elvárásainak való megfelelés, a szabványoknak való megfelelés, illetve a használatra való alkalmasság, az adott funkcionak való megfelelés.

Korunk elvárásainak leginkább a teljes körű minőségmenedzsment (továbbiakban: TQM) által meghatározott minőségfogalom felel meg. A TQM olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.¹ Ennek az irányítási koncepciónak az egyik újítása, hogy a folyamat minden részét ellenőrizni kell ahhoz, hogy minőségi terméket állítsunk elő, illetve, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsunk. A másik fontos jellemző pedig, hogy a vevőre, a szolgáltatást igénybe vevőre helyezi a hangsúlyt, őt állítja a középpontba.

A közigazgatás és a minőség fogalmainak összekapcsolása során legtöbbször a szolgáltatás minőségét értik, vagyis azt, hogy az adott eljárás a megadott határidőn belül, a jogszabályi előírások alapján menjen végbe, valamint fontos tényező, hogy az ügyfél elégedetten távozzon.

1 ALMÁSY Gyula–CSUTH Sándor: Minőségmenedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012

Azonban ahhoz, hogy a közigazgatás minőségi működéséről beszéljünk, többre van szükség. Dr. Kéki Zoltán szerint a minőség nem más, mint a feladat- és hatáskörök munkamegosztás szerinti elosztása, illetve a feladat- és hatáskörök ellátását, gyakorlását szolgáló eljárás és döntési rendszer meghatározott normáknak, előírásoknak való megfeleléseit jelenti.²

A modern minőségirányítási szabványok kialakítása egészen az 1960-as évekig vezethető vissza, amikor „az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőségsszabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is”.³ Ehhez kapcsolódóan keletkezett az NATO 1968-as szabványa a hadiiparra vonatkozóan. Az első, nem a hadseregre vonatkozó minőségbiztosítási irányelveket a Brit Szabványügyi Intézet hozta létre 1974-ben.

Természetesen az igazi áttörést a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (továbbiakban: ISO) 1987-ben kidolgozott ISO 9000 szabványsorozata jelentette, amely az évek során több változtatáson is átesett, míg végül elnyerte mai formáját, amelynek fő jellemzője „a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig.”⁴

A szabványsorozat lényege, hogy a folyamat minden részéhez hozzá lehessen rendelni olyan minőségi követelményeket, amelyek a szolgáltatás során elvárhatók és ellenőrizhetők lesznek. A rendszer több elemből épül fel, és első része a minőségpolitika. A szabványt alkalmazni kívánó szervnek legelőször meg kell határoznia a minőségpolitikáját, amelynek többek között tartalmaznia kell az adott – esetünkben közigazgatási – szerv feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységeket, a minőségügyi célokat, illetve a minőségpolitika megvalósításáért felelős személyeket.⁵

A második kihagyhatatlan elem a minőségbiztosítási kézikönyv elkészítése. Ez a gyűjtemény tartalmazza a szervezet működésére vonatkozó összes szabályzatot, előírást, az egyes munkafolyamatok minden lépését, ideértve az ellenőrzés és az esetleges hibák kijavításának módját is. „A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat, amelyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata.”⁶

A harmadik fontos eleme a rendszernek a minőségügyi eljárások. Ezek alapvetően arra kívánnak választ adni, hogy ki végzi az adott feladatot, milyen hatáskörrel és milyen eszközökkel. Az ISO 9000 szabványok az eljárások leírásában – a gyors áttekinthetőség miatt – a részletes és terjedelmes leírások mellett a folyamatábrák használatát kifejezetten javasolják.⁷

Fontos megemlíteni, hogy azoknál a szerveknél, amelyek e szabványokat alkalmazzák, elvárásként jelenik meg az is, hogy az egyes dolgozók munkaköri leírásai a lehető legponto-

sabban meg legyenek határozva, hiszen csak így lehet a későbbiek során ellenőrizni a folyamatot, valamint csak így lehet a dolgozóktól a lehető leghatékonyabb munkavégzést megkövetelni. A rendszer részét képezi nem utolsósorban a folyamatos ellenőrzés is, amely jelenti egyrészt a belső ellenőrzést, másrészt pedig a külső cég által végzett auditálást is.⁸

Mint minden minőségbiztosítási rendszert, úgy az ISO-rendszert is érte támadás. E támadások alapját elsősorban az képezi, hogy maga a szabványsorozat eredetileg a termelői szektor vállalataira lett kitalálva, a közigazgatási szerveknél éppen ezért nagyon sok problémát okoz az adaptáció.

Magyarországon – mint a bevezetőben is szó volt róla – a kilencvenes évek végén kezdtek alkalmazni a közigazgatási szerveknél a minőségbiztosítási rendszereket. A továbbiakban ezekből szeretnék pár példát kiemelni és bemutatni.

Az ISO 9001 minőségbiztosítási szabvány bevezetésénél az élen járt Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, amely először 1997-ben foglalkozott a kérdéskörrel, amely olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala után 1999-ben az országban másodikként szerezte meg az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer működéséről szóló tanúsítványt.

A város vezetése egy külső céget kért fel tanácsadónak a rendszer kialakításához. A szabvány előírásainak megfelelően elkészítették a hivatal minőségpolitikáját, amelyben megfogalmazza a minőségi ügyintézés szemben támasztott követelményeket, többek között a törvényesség, eredményesség és hatékonyság elveit szem előtt tartó működést, valamint a városi polgárok igényeinek kielégítését. Szintén az előírásoknak megfelelően készült el a minőségbiztosítási kézikönyv, valamint az egyes beosztottak munkaköri leírásai is.

A minőségügyi rendszer bevezetésével még átláthatóbbá vált a hivatal működése, pontosan megismerhetővé és tisztázottá váltak a feladat- és hatáskörök is. Az éves felülvizsgálatok lefolytatásával igyekeztek elérni a rendszer minél jobb működését, ugyanis ezáltal képessé vált a változások követésére és az alkalmazkodásra, valamint kijavíthatóvá és orvosolhatóvá váltak az esetleges hibák.⁹

A Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal 2000-ben szerezte meg az ISO 9001 tanúsítványt. A hivatal vezetése – akárcsak Nyíregyháza esetében – szintén egy külső céget kért fel a rendszer kiépítésében való közreműködésre. Mint minden változtatás, így az új minőségbiztosítási rendszer bevezetése is ellenállásba ütközött. Ám a vezetés ezt megelőzendő egy konzultáció keretében tájékoztatta a dolgozókat az új rendszer legfontosabb jellemzőiről, amely konzultáció végén a köztisztviselőknek írásbeli vizsgát kellett tenniük a tanultakról. Csak ezután kezdték el kidolgozni a minőségbiztosítási rendszer alapidokumentumait, amelyeknek az összeállításában valamennyi köztisztviselő részt vett. Ezen dokumentumok elkészülte után kiemelt figyelmet fordítottak a belső ellenőr-

2 KÉKI Zoltán: A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

3 BÁLINT Julianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc, 2006

4 BÁLINT Julianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc, 2006

5 BÉRCESI Ferenc–KELÉNYI Henrietta: A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

6 ALMÁSY Gyula–CSUTH Sándor: Minőségmenedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012, 20. o.

7 BÉRCESI Ferenc–KELÉNYI Henrietta: A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

8 HORVÁTH M. Tamás: Közmenedzsment, Bp., Dialóg Campus, 2005

9 SZEMÁN Sándor–ILOSVAI István: Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer bevezetéséről és működéséről Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

zésre, így minden főosztályról egy-egy belső auditort neveztek ki, aki a későbbiek során a minőségromtó tényezőket próbálta felismerni.¹⁰

A minőségbiztosítási rendszerek kiépítésével nemcsak az egyes önkormányzatok foglalkoztak, hanem többek között a Megyei Jogú Városok Jegyzői Kollégiuma is, amely 1999-ben egy állásfoglalást adott ki az addigi tapasztalatok alapján. Ebben az állásfoglalásban kimondják, hogy bár rendkívül fontos a közigazgatás folyamatos korszerűsítése, az ISO minőségbiztosítási rendszer elsősorban nem a hivatalok működésének korszerűsítését célozza meg, sokkal inkább a versenyszféra vállalatainál alkalmazható. Ugyanakkor megállapítják, hogy az adminisztrációs teher esetleges növekedésén túl nincsen hátránya a szabványrendszer bevezetésének, sőt kiemeli, hogy bizonyos európai uniós támogatásoknál feltételként jelenik meg a rendszer megléte.¹¹

Összegzőként elmondható, hogy az ISO-szabványok alkalmazása a közigazgatásban kezdetben sok nehézségbe ütközött, ugyanakkor dicséretes, hogy mindezek ellenére nagyon sok önkormányzat igyekezett kialakítani a rendszer működéséhez szükséges feltételeket. A sok negatívum mellett azonban mindenképp pozitívumként értékelhető, hogy még ha nem működik is teljesen jól a rendszer, vagy ha nem sikerült is minden egyes elemét megfelelően adaptálni, annyit mindenképp elértek a szervek, hogy jóval átláthatóbbá vált a működésük. Biztos vagyok benne, hogy a fejlesztések során rengeteg olyan hiba, hiányosság került a felszínre, amelyekről előtte nem is gondolták volna, hogy kiküszöbölésükkel ésszerűsíteni lehetne a működést. És ha ezek csak kis lépéseket jelentenek is, mégis elindították az önkormányzatokat, államigazgatási szerveket egy olyan úton, amelyen talán közelebb jutottak a minőségi közigazgatás és ügyintézés kialakításához.

10 VÖRÖS Tamás: Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer alkalmazása a Somogy Megyei Önkormányzat Hivatalában

11 KÉKI Zoltán: A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről = V. I.: Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

Szalai András

MANIPULÁCIÓ VAGY KORREKCIÓ? A NÉPSZAVAZÁS MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

„Semmis minden olyan törvény, amelyet a nép nem hagyott jóvá személyesen, nem is törvény az ilyen.”

Jean-Jacques Rousseau

A népszavazást a parlamentáris kormányzat egyik külső ellensúlyaként közelítem meg. Parlamentáris kormányzaton a kormányt és az azt támogató parlamenti többséget értem. A külső ellensúlyon pedig olyan intézményeket, amelyek a törvényhozó hatalmon kívül állnak, és így korlátozzák a kormányzati többséget. Ilyen külső ellensúly véleményem szerint a népszavazás is. Hazánkban a rendszerváltás óta létezik a népszavazás intézménye, de a parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúly lehetséges eszközeként meglátásom szerint igazán csak 2002 után jelent meg. Nem szabad azonban megfeledkezni arról sem, hogy a népszavazás kétélű fegyver, mert egyrészt a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit, másrészt teret engedhet a manipulációnak is.

• • • • •

Bevezető

A parlamentarizmus alapvető jellemvonása, hogy a kormány felelős a törvényhozó hatalomnak, vagyis bírnia kell a többség bizalmát. Az ellenzék bírálhatja a kormányt, kellemetlen kérdéseket tehet fel a miniszterelnöknek, és alternatív megoldásokra tehet javaslatokat. Ezeket jó esetben a választópolgárok figyelemmel kísérik, és a parlamenti ciklus elteltével mindez befolyásolni fogja őket abban, hogy melyik pártra adják le a voksukat. A döntéseket jó részt azonban a kormánytöbbség fogja meghozni, és különösen fegyelmezett frakció esetében az ellenzék érdemben ezt nem tudja befolyásolni.

Hasonló a helyzet a választópolgárok döntéshozatalával is, ugyanis a nép a hatalmát elsősorban a parlamenti választások során, azaz közvetett módon gyakorolhatja. Mindez különösen igaz Nagy-Britanniára, ahol a parlamenti szuverenitás eszméjéből kiindulva a közvetlen demokráciát kifejezetten ellenzik, arra hivatkozva, hogy a népszavazás megbontja az al-

kormányos rendszer egyensúlyát, és kiüresíti a parlament hatáskörét.¹ Azonban már Albert Venn Dicey is megjegyzi, hogy a képviseleti rendszer gyengeségeit a népszavazás intézményével lenne szükséges ellensúlyozni. Henry Sidgewick, Dicey egyik jó barátja pedig a két kamara közötti pathhelyzet feloldására tartotta indokoltnak a népszavazás bevezetését.²

A népszavazás iránti igény a fejlett országokban egyre inkább felértékelődött annak köszönhetően, hogy egyre többen kiábrándultak a képviseleti intézményekből. Nőtt az iskolázottság és az öntudatos politizálás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás iránti vágyat is felkeltette, de ennek háttérben azért a populista felfogások elterjedése is ott van.³ A népszavazás tehát kétélű fegyver, mert egyrészt a nép akaratának demokratikus megnyilvánulása, amely korrigálja a kormányzat illegitim döntéseit, másrészt teret engedhet a manipulációnak is, különösen a kérdésfeltevés által.⁴

Magyarországon a rendszerváltás óta létezik a népszavazás intézménye, de a parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúly lehetséges eszközeként véleményem szerint csak 2002 után jelent meg. Az állampolgári kezdeményezések száma fokozatos növekedést mutatott, és a 2007-es „háromigenes” népszavazás már komoly vitát is kiváltott, nemcsak a politikusok között, hanem tudományos körökben is.

Jómagam a népszavazást a parlamentáris kormányzat egyik külső ellensúlyaként értelmezem. Ehhez a megállapításához azonban szükséges tisztázni a parlamentáris kormányzat fogalmát, illetve a külső és belső ellensúlyok megkülönböztetésének rendszerét. Parlamentáris kormányzaton a kormányt és az azt támogató parlamenti többséget értem. A belső ellensúlyok alatt (mint az ellenzéki jogok, a minősített többséghez kötött döntéshozatal vagy éppen a második parlamenti kamara) azokat az intézményeket értem a hatalommegosztásban, amelyek a parlamentáris kormányzatot a törvényhozáson belül korlátozzák. A külső ellensúlyok (az államfő, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, a népszavazás) olyan intézmények, amelyek a törvényhozó hatalmon kívül állnak, és így korlátozzák a kormányzati többséget.

Álláspontom szerint nemcsak egyes konkrét ügyek közvetlen demokratikus úton történő eldöntése (pl. NATO- vagy EU-csatlakozás) a népszavazás, hanem a kormányzat egyik félként is működhet. Az, hogy a népszavazás milyen mértékben képes külső ellensúlyt betölteni a parlamentáris kormányzattal szemben, több tényezőtől függ, de leginkább a kezdeményezők körétől, a kötőerő szabályaitól, illetve a tiltott tárgyköröktől. Ebben a tanulmányban tehát a népszavazásnak a kormányzattal szembeni aspektusait fogom vizsgálni, az előbb említett szempontok alapján.

- 1 Herbert KÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. In: JURA. 2009/1., 71. p.
- 2 Matt QVORTUP: A Comparative Study of Referendums: Government by the People. Manchester University Press, Manchester, 2005, 47. p.
- 3 ENYEDI Zsolt: Referendumdemokrácia. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 19. p.
- 4 Ez utóbbira I. KÁLMÁN László: Népszavazási ellenkérdések. In: SÁNDOR Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008, 255–260. p.

KÉPVISELETI ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA

A második világháborút követően a náci diktatúra és az olasz fasiszta rendszerek bukása, majd még inkább a Szovjetunió szétesése után megkérdőjelezhetetlenné vált a demokrácia mindenekfelettsége, mert ez biztosítja az emberi jogokat és szabadságot. A demokráciának más rezsimhez képest nincs szüksége legitimációra, nem kell önmaga létjogosultságát, életképességét vagy hasznosságát magyaráznia. Azonban a közvetlen demokráciával és annak intézményeivel kapcsolatban mindez már másképpen van. A közvetlen demokráciáról ugyanis már lehet vitatkozni, lehet akár magasztalni, de akár kifejezetten károsnak is tartani. A jogelméleti és politikatudományi gondolkodás már évszázadok óta foglalkozik a képviseleti vagy közvetlen demokrácia kérdésével. Mindezeknek a bemutatása lehetetlen vállalkozás lenne, hiszen ez egy külön dolgozat témája lehetne, éppen ezért itt most csak a legfontosabb szerzőkről teszek említést.

Tudjuk jól, attól függően beszélhetünk közvetlen, illetve képviseleti demokráciáról, hogy a nép direkt módon vesz-e részt a hatalomgyakorlásban, vagy választott képviselői útján. A képviseleti és közvetlen demokrácia megítélésében elsőként Montesquieu-t és Rousseau-t szokás megemlíteni. Mindkettőjük szerint a törvényhozás a népet illeti meg. Azonban míg Montesquieu szerint ez csak képviselők útján valósítható meg,⁵ addig Rousseau ragaszkodik a közvetlen döntéshozatalhoz. Nem véletlenül az angol alkotmányos berendezkedés megítélésében teljesen eltérő álláspontot foglalnak el. Montesquieu példaként állítja elének Angliát, Rousseau viszont éppen bírálja ezt az országot, mert úgy véli, hogy minden törvényt közvetlenül a népnek kell elfogadnia, nincs helye képviseletnek.⁶ Szerinte ugyanis a legfőbb hatalom nem idegeníthető el, és csak önmaga képviselheti, mert az „akaratot” nem lehet átruházni.⁷

Hans Kelsen és Carl Schmitt egyaránt a rousseau-i demokráciafogalmat viszik tovább. A végső következtetésükben kivételesen hasonló állásponton vannak, mert egyikük szerint sem lehet képviseleti demokráciáról beszélni, bár alapvetően másként értelmezik ezt a kifejezést.⁸

A közvetlen demokráciának a modern, nagy lélekszámú államokban történő megvalósítását vizsgálja Sartori. Felfogására a pesszimizmus és a bizalmatlanság jellemző. Nem a népszavazást mint intézményt, hanem az elektronikus „népszavazásos demokráciát” kritizálja, amikor kifejti, hogy itt nem lehet megvitatni a javaslatot, mert nincs alkudozás, engedmény, és éppen ezért nem születhet pozitív összegű megoldás.⁹

A magyar közjogi és politikatudományi irodalom is igen gazdag a képviseleti vagy közvetlen demokrácia elméletének vonatkozásában. A polgári időszakból Kautz Gyulát emelném ki, aki

- 5 „Minthogy szabad államban minden szabad lelkű ember maga kell hogy kormányozza magát, következésképpen a nép egészét kell hogy illesse a törvényhozó hatalom. Minthogy azonban nagy államokban ez kérésztülvihetetlen... a népnek a maga képviselői útján kell megtennie mindazt, amit maga nem tud megtenni. A népnek a kormányzatban csak annyiban szabad részt vennie, hogy képviselőit megválassza.” MONTESQUIEU: i. m. 251–252. p.
- 6 „Az angol nép szabadnak gondolja magát, de erősen téved, csak a parlamenti tagok megválasztásának idején szabad: mihelyt megválasztották őket, ismét szolgánép...” Jean-Jacques ROUSSEAU: A társadalmi szerződés. Bibliotheca Kiadó, Budapest, 1955. 221–222. p.
- 7 ROUSSEAU: i. m. 115–116. p.
- 8 TATTAY Szilárd: Demokrácia és/vagy képviselet. In: CS. KISS Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 380. p.
- 9 Giovanni SARTORI: Demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 71. p.

úgy fogalmazott, hogy a „kormány és a nép egymás iránti viszonyát felforgatja” a közvetlen (tiszt) demokrácia, ezért az igazi szabadság biztosítója csak a képvisleti demokrácia lehet.¹⁰ A mai politikatudomány képviselői közül Körösi András tanulmányára hivatkozom, aki a demokrácia és a képvislet viszonyrendszerében azon az állásponton van, hogy ezek egymással nem kombinálhatók, mert minél demokratikusabb egy rezsim, annál többet veszít képvisleti jellegéből.¹¹

A közvetlen demokrácia vonatkozásában a népszavazást járom körül, ugyanakkor a jogirodalom a népi kezdeményezést is a közvetlen demokrácia körébe vonja. Kétségtelen, hogy ennek van igazságalapja, ráadásul nem kell semmibe vennünk ezt az intézményt, mert akár még nyomást is képes gyakorolni a kormányzatra, bár komoly szerepet nem képes betölteni.¹²

A magyar Alkotmánybíróság a közvetlen demokrácia fogalmával elsőként még 1990-ben, a társadalmi vita eltörlése kapcsán foglalkozott. A testület határozatában a kezdeményezők alanya és a döntés kötőereje kapcsán közelítette meg a közvetlen demokrácia fogalmát. Az AB szerint „a közvetlen demokrácia fogalmának szükségképpen eleme, hogy az ezt szolgáló intézmény felett az érdekelt, azaz maga a polgár (vagy meghatározott számuk) befolyással bírjon [...]. A közvetlen hatalomgyakorlás velejárója az, hogy az így született döntés a törvényhozást is köti.”¹³ A magyar AB tehát a közvetlen demokrácia *differentia specificájának* nevezte, hogy decizív legyen az intézmény, vagyis kötelező legyen a parlamentre, és „alulról”, azaz a választópolgárok által is kezdeményezhető legyen.

A NÉPSZAVAZÁS INTÉZMÉNYE NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN

Az európai országokat többféle szempontból lehet csoportosítani a népszavazás tekintetében. Magától értetődően megkülönböztethetjük azokat az országokat, amelyeknek az alkotmánya ismeri a népszavazás intézményét, illetve azokat, amelyeké nem.¹⁴ Ennek ellenére többnyire azokban az államokban is tartottak már népszavazásokat, ahol az alaptörvény nem ismeri ezt a döntéshozatali formát. Kiemelhető azonban néhány olyan ország, ahol a referendum fontos szerepet játszik, ezért ezekre az államokra fogok kitérni az alábbiakban röviden.¹⁵

Franciaországban az államfő által kezdeményezett népszavazásnak van hagyománya, amely még De Gaulle idejére vezethető vissza. Az államfő minden alkalommal bizalmi szavazásnak tekintette egyben a referendum kiírását, ezért 1969-ben a sikertelen népszavazás után le is mondott. Ezt követően azonban az elnökök már nem tekintették a népszavazást bi-

zalmi kérdésnek, és jelentősen csökkent a referendumokon a részvételi arány is.¹⁶ Felmerült éppen ezért, hogy a bizalmi kérdés az államfőről a miniszterelnökre szálljon át, vagyis a népszavazás tétje a kormány hivatalban maradása legyen.¹⁷

Dániában komoly történelmi hagyományai vannak a népszavazásnak, ugyanakkor az így meghozott döntések nem jelentik a kormány bukását vagy előrehozott választásokat.¹⁸ Az alkotmányban a népszavazások egyik válfaja a törvényjavaslat „nép általi megvétőzésének” intézménye. Ezt a népszavazást a képviselők egyharmada kezdeményezheti, és amennyiben a választópolgárok a javaslat ellen szavaznak, az a törvény elutasítását jelenti.¹⁹ 1953-ban a második kamara megszüntetéséhez a liberális és konzervatív erők annak fejében járultak hozzá, hogy a parlamenti többség ellensúlyozására bevezetik a törvény népszavazásra bocsátásának lehetőségét.²⁰ 1963-ban négy törvény kapcsán is rendeztek ilyen népszavazást, de sem előtte, sem utána – az uniós népszavazás kivételével – nem volt. Politikai kompromisszumnak vagy alkotmányos szokásnak értelmezhető ugyanakkor, hogy az ellenzék nem él ezzel az eszközzel, és nem akadályozza meg a parlamentben a többségi akaratot.²¹

Olaszországban meglehetősen gyakoriak a népszavazások, és egy alkalommal akár hatnyolc kérdésben is tartanak referendumot.²² Az abrogatív referendum intézménye az olasz alkotmány egyik különlegessége, amely egyfajta „népi negatív jogalkotás”. Bár Svájcban és az Egyesült Államokban is ismerik ezt az intézményt, de csak az éppen elfogadott törvény tekintetében lehet élni vele.²³ Olaszországban azonban nincs ilyen időkorlát, mivel az alkotmány kimondja, hogy „népszavazást kell tartani egy törvény [...] hatályon kívül helyezéséről, ha ötszázezer választópolgár [...] kezdeményezi”.²⁴

Érdemes megemlíteni Lettországot is, ahol a képviselők egyharmadának szavazatával a törvény kihirdetése felfüggeszthető. Az ilyen módon felfüggesztett törvényről népszavazás fog dönteni, ha a választópolgároknak legalább tíz százaléka kéri. A népszavazás abban az esetben kerülhető el, ha az összes képviselő legalább háromnegyede a törvény elfogadását támogatja.

Svájcban, amelyet a közvetlen demokrácia mintaországának tekinthetünk, szövetségi és kantonális szinten is alkalmazzák a népszavazás különböző formáit. Az egyik intézmény a népi vétó, amely megakadályozza a törvény hatálybalépését. Ennek a referendumnak felfüggesztő szerepe van, mert minden olyan törvény esetén, amelyre népszavazás kiírását le-

10 KAUTZ Gyula: A politikai tudomány kézikönyve. Franklin, Pest, 1876, 206. p.

11 KÖRÖSI ANDRÁS: Vezér és demokrácia: politikaelméleti tanulmányok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005, 144–163. p.

12 Talán nem véletlenül az alaptörvény már nem tartalmazza a népi kezdeményezés intézményét. Elképzelhető, hogy egy új népszavazási kódex már nem is fogja szabályozni.

13 28/1990. (XI. 22) AB-határozat, ABH 1990, 123, 124.

14 Ez utóbbiakra példa Hollandia, Belgium, Norvégia, Nagy-Britannia, illetve Csehország.

15 1991 és 2000 között a világ népszavazásainak kétharmad részét Európában tartották. (Bruno S. FREY– Alois STUTZER– Suzanne NECKERMAN: Direct Democracy and the Constitution. In: MARCIANO, Alain: Constitutional Mythologies. Springer, 2011, 109. p.)

16 ÁDÁM Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Corvina Kiadó, Budapest, 2006, 62–63. p.

17 Uo.

18 UNGER Anna: Képvisleti vagy közvetlen demokrácia. In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009, 94. p.

19 A Dán Királyság Alkotmánya, 42. cikk

20 SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 296. p.

21 KÉPES György: Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009, 210. p.

22 GULYÁS Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában. In: Politikatudományi Szemle, 1999/4., 117. p.

23 GULYÁS: i. m. 116. p.

24 Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 75. cikk (1) bek.

het kérni, addig nem hajtható végre a döntés, amíg három hónap nem telt el anélkül, hogy a polgárok népszavazást kértek volna.²⁵ A népi vétó kimenetele kellemetlen lehet a parlament számára, de egyben – különösen harcias kampány után – megnyugvást okoz, mert a népszavazási döntés a nemzet integrálódását eredményezi.²⁶ Föderatív szinten a választópolgárok népszavazást kezdeményezhetnek az alkotmány módosítására, tagállami szinten bármely törvény esetében is lehetőség van erre.

A többségi, illetve konszenzusos demokrácia modelljének kiindulópontja az, hogy a választások után milyen mértékben koncentrálódik a hatalom a kormányzati többség kezében. Az Arend Lijphart nevéhez fűződő modell 1984-es változatában a konszenzusos demokráciák jellemvonásaként jelenik meg a népszavazás.²⁷ A klasszikusan konszenzusos demokráciaként működő Belgiumban azonban kifejezetten ellenzik a népszavazást. Az 1950-ben tartott referendum a flamand–vallon ellentétet éllezte csak ki, nem véletlenül az 1980-as években az alkotmány reformjával foglalkozó bizottság ellenezte a népszavazás intézményét.²⁸ A plurális társadalmakban éppen ezért nem a legjobb eszköz a népszavazás. Ugyanakkor Svájcban a népszavazás veszélye arra sarkallja a politikai hatalmat, hogy lehetőség szerint mindenkit integráljanak a döntéshozatal folyamatába, hogy később senki ne szabotálhassa a törvényt a közvetlen demokrácia eszközeivel.²⁹ Az egész jogalkotói munkát végigkíséri a népszavazással való fenyegetőzés, amely párbeszédet és kompromisszumkésztséget eredményez.³⁰ Svájcban tehát nem a többségi hatalom eszközeként használják a népszavazást.³¹

A referendum a lijpharti modellek logikájából kiindulva éppen ezért ellentmondásos intézmény. Egyfelől egy többségi döntés, másrésről viszont a kormányzati hatalom külső ellensúlya, amely viszont a konszenzusos demokráciák jellemzője.³² Nem véletlen, hogy Lijphart a modellek meghatározásakor a népszavazás kritériumát későbbi munkájában már elhagyta.³³

A NÉPSZAVAZÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE

A népszavazás intézménye hazánkban először az 1848-as polgári átalakulás időszakában merült fel. A közvetlen demokrácia megítélését tekintve Szentpéteri István három fő felfogást

különböztet meg.³⁴ Az egyik a magyar értelmiség plebejus demokrata elemei, akik a forradalom eszközének tekintették a közvetlen demokrácia intézményeit. A következő felfogás a konzervatív nemességhez köthető, akik szintén a közvetlen demokráciát támogatták, de más okok miatt. Ők az ősi alkotmányt akarták védelmezni a (nép)képviseleti rendszerrel szemben. A centralisták és a municipalisták viszont a képviseleti rendszer feltétlen hívei voltak. A dualizmusban is megjelent a népszavazás törvénybe foglalásának lehetősége, de a Polgári Radikális Párton kívül mindez nem nyert elfogadást.³⁵ A két világháború között a híres sponroni népszavazáson kívül a népszavazás nem lett közjogilag intézményesítve, amelyen nem csodálkozhatunk, hiszen a parlamenti választások is korlátozott választójogon alapultak.

Az 1949. évi szocialista alkotmány szerint minden hatalom a dolgozó népé. Ennek megfelelően a dolgozó nép közvetlenül is gyakorolhatta hatalmát, hiszen az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhetett el.³⁶ Mindez persze csak papíron volt így, mert a szocialista ideológia a hatalom egységéből indult ki, és nem tartottak egyetlen népszavazást sem.

A nyolcvanas évek közepén a Hazafias Népfőrt az ún. teho (településfejlesztési hozzájárulás) bevezetése okán szorgalmazta helyi szintű népszavazás kiírását. 1988-ban a bős–nagygyarosi vízlépcső megépítése elleni népszavazási kezdeményezés hatására a Németh-kormány programjában már szerepelt a népszavazási törvény megalkotása.³⁷ Ennek következtében 1989. június 1-jén – az alkotmányos rendszerváltás előestéjén – olyan intézmény született meg, amely kibővítette a politikai mozgásteret, és a békés átmenet egyik fontos gyakorlati és szimbolikus eszközévé vált. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (rég. nsztv.) általános indokolása úgy fogalmazott, hogy „a népszavazás a törvényhozó hatalom külső ellenőrzését, alkotmányos korlátozását jelenti, realizálva ezáltal a kormányzati szervek működésében a »fékek és egyensúlyok« rendszerének, a hatalom-megosztásnak elvi követelményét”. Az indokolás mintha azt sugallta volna, hogy az illegitim parlament és kormányzat helyett közvetlenül a nép veheti kezébe némely esetben a törvényhozást. Az első népszavazási törvény rendkívül megengedő volt, hiszen lényegében százezer választópolgár határidő nélkül összegyűjtött aláírása elég volt ahhoz, hogy – néhány kivételtől eltekintve – az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben népszavazást kelljen tartani. A törvény megkönnyítette a népszavazás kiírásához szükséges feltételek teljesítését, hiszen mindig találni olyan populáris célt, amelyhez könnyen össze lehet gyűjteni ennyi aláírást, mindezek következtében a parlament felett ott lebegett a referendum lehetősége.³⁸ Ennek ellenére éppen a tisztázatlan és pontatlan szabályok miatt több esetben elutasításra talált ennek a közvetlen demokratikus intézménynek az alkalmazása.³⁹ A jogalkotó szándéka ezzel

25 Hanspeter KRIESI: Közvetlen demokrácia. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban, i. m. 89. p.

26 Kurt EICHENBERGER: Kormányzati rendszer és közvetlen demokrácia Svájcban. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 716–717. p.

27 Arend LIJPHART: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. London Yale University Press, New Haven, 1984

28 Vernon BOGDANOR: Western Europe. In: David BUTLER–Austin RANNEY (szerk.): Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy. The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994, 87. p.

29 KRIESI: i. m. 89. p.

30 EICHENBERGER: i. m. 717. p.

31 BOGDANOR 1994: i. m. 88. p.

32 ENYEDI: i. m. 21. p.

33 Arend LIJPHART: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. London Yale University Press. New Haven, 1999

34 SZENTPÉTERI István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémia Kiadó, Budapest, 1965, 122–123. p.

35 HORVÁTH Csaba: Népszavazások Magyarországon (1989–2008). In: Jura. 2008/2., 61. p.

36 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 20. § (1) bek. d) pont

37 KUKORELLI István: Az országos népszavazás 1989–1998. In: KURTÁN Sándor–SÁNDOR Péter–VASS László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. I. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, 468. p.

38 HALMAI Gábor: Népszavazás és képviseleti demokrácia. In: DEZSŐ Márta–KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 111. p.

39 DEZSŐ Márta: A referendum funkciója Európá államokban. In: BRAGYÓVA András (szerk.) Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 150. p.

a törvénnyel feltehetőleg arra irányult, hogy békés mederben maradjon a politikai átalakulás azáltal, hogy az állampárttal szemben állók népszavazás segítségével korrigálhassák a regnáló hatalom döntéseit. A képvisleti demokrácia kialakulását éppen ezért a sajátos történelmi helyzet miatt megelőzte ennek a közvetlen demokratikus intézménynek a megszületése. A népszavazási törvényt kimondatlanul ugyan, de véleményem szerint ideiglenes jogszabálynak szánták, amelynek feladata nemcsak a népnek a parlamentet korrigáló hatáskörrel való felruházása volt, hanem egyfajta „feszültségvezetőként”, jelképes fegyverként született meg a pártállammal szemben. Azonban a törvény megalkotásakor a hatalom szétesőben volt, de ezt az „ideiglenes” jogszabályt később nem változtatták meg, annak ellenére, hogy nem állt összhangban az alkotmánnyal. A törvényben ugyanis a népszavazás és a népi kezdeményezés formái összemosódtak, ráadásul nem lehetett egyértelműen eldönteni, hogy egyáltalán alkotmányos-e az adott kérdésben a népszavazás megtartásának lehetősége.⁴⁰

A tarthatatlan alkotmányellenes állapot megszüntetésére azonban több év eltelte után került sor az 1998. évi III. törvénnyel, amely a jelenleg hatályos szabályokat tartalmazza. Az alaptörvény hatálybalépésével felmerült a szükségessége egy új törvény megalkotásának, de a népszavazási törvényről szóló javaslatot (T/3479) az Országgyűlés még nem fogadta el.

A KEZDEMÉNYEZŐK KÖRE

Láthattuk, hogy az AB a kezdeményezők alanya és a döntés kötőereje kapcsán közelítette meg a közvetlen demokrácia mibenlétét. Az alaptörvény a kezdeményezők körén némi képp ugyan változtatott – mivel a képviselők egyharmadát már nem illeti meg az a lehetőség, hogy fakultatív népszavazást kezdeményezzen –, de megtartotta a választópolgárok által kezdeményezhető népszavazást. Az alaptörvény is legalább kétszáz ezer választópolgár aláírásához köti azt, hogy az Országgyűlés kötelezően országos népszavazást rendeljen el, míg az államfő, a kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére a parlament országos népszavazást rendelhet el.

A parlamentáris kormányzattal szembeni ellensúlyt leginkább a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás, vagyis a népi iniciativa testesíti meg. Nemcsak azért, mert a polgárok kezdeményezik a népszavazást, vagyis így a parlamenten kívülről korlátozzák a kormányzatot, hanem azért, mert ez az egyetlen, amely az alkotmányos feltételek megléte esetében kötelezettséget ró a parlamentre, és az elrendelést tekintve nem hagyja meg mérlegelési jogkörében. A választópolgárok felől érkező népszavazási kezdeményezések kezelése a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik, amely így egyrésztől leveszi a parlament válláról a terhet, másrészt elkerülhetővé válik, hogy politikai viták színtere legyen a T. Ház a népszavazás megengedhetőségének tárgyában.⁴¹ Itt szükséges megemlíteni azt, hogy a jogalkotó minél magasabbra teszi a szükséges aláírás számát és az érvényességi küszöböt, annál kevésbé kell számítani a népszavazások általi radikális változásokra.⁴² Az

40 KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 181. p.

41 SMUK Péter: Kis magyar parlamentarizmus. In: Közjogi Szemle, 2010/4., 63. p.

42 ENYEDI: i. m. 22. p.

alkotmány 1998-tól kezdődően csak eredményességi feltételt tartalmazott, az alaptörvény viszont már érvényességét is. Megnehezült sikerre vinni a népszavazást, mert az alaptörvény kimondja, hogy az „országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”.⁴³

A kormányzati hatalommal szemben indított sikeres népszavazásra a „négyigenes” és „háromigenes” népszavazás emelhető ki példaként, bár mindkettő esetében a manipuláció problematikája is felmerül. Az Fidesz és SZDSZ kezdeményezésével tartott 1989. novemberi népszavazás a pártállami hatalom, egészen pontosan Pozsgay Imre ellen irányult, hiszen a másik három kérdés⁴⁴ lényegében már korábban eldöntött volt. A manipulációt jól reprezentálja az első kérdésre (a köztársasági elnök megválasztására az országgyűlési választások után kerüljön sor) adott válasz megosztottsága is.⁴⁵ A 2006 októberében kezdeményezett kormányellenes népszavazás, ahogyan a bevezetőben említettem, nagy vitát váltott ki nemcsak a politikusok, hanem a tudományos közéletben is. Sokan a népszavazás eredményét egyenesen a Gyurcsány-kormány bukásával azonosították.⁴⁶ Éppen ezért már a népszavazás intézményének létjogosultságáról is viták folytak. Fricz Tamás a népszavazás mellett érvelt, és azt hangsúlyozta az alkotmányra hivatkozva,⁴⁷ hogy a képvisleti és a közvetlen demokrácia nincs alá-fölérendeltségi viszonyban, hanem egyenrangúak. Kis János viszont úgy fogalmazott, hogy a kormányzatnak nemcsak a parlamenti kisebbséggel szemben van szüksége mozgástérre, hanem a választópolgárokkal szemben is, mivel felelősen csak úgy tud kormányozni, ha nem kell mindig a pillanatnyi közvéleményt követnie.⁴⁸ Hasonló állásponton van Bauer Tamás is, aki szerint a kormányzás során rövid és hosszabb időre szóló szempontokat kell figyelembe venni, és gyakran olyan döntéseket hozni, amelyek nem élvezik az adott pillanatban a választók többségének bizalmát.⁴⁹

Az állampolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás a parlamentarizmustól némileg idegen, éppen ezért leginkább az 1989 után megalakult új demokráciákban jelent meg ez a forma.⁵⁰

43 Alaptörvény 8. cikk (4) bek. Ha a választópolgár ugyanis elmege szavazni, de nem ad le érvényes szavazatot, akkor ez az érvényesség megállapításánál nem vehető figyelembe.

44 Az állampárt munkahelyekről való kivonulása, pártállami szervezetek vagyonszámlolása, munkásörtség feloszlata

45 Ebben a kérdésben a szavazók 50,07 százaléka igennel, míg 49,93 százaléka nemmel szavazott.

46 Jömagam is egyetértek ezzel, de meggyőződésem szerint a Gyurcsány-kormány a 2006-os őszi önkormányzati választásokkal már megbukott, hiszen az ellenzék olyan fölényes győzelmet aratott, amely bizonyította azt, hogy a kormány elvesztette támogatottságát. Ehhez hasonlóan, bár kétségtelenül szerényebb szavazatvesztéssel, de az Antall-kormány bukása is már az első helyhatósági választások után látható volt.

47 „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Alk. 2. § (2) bek.

48 KIS János: A népszavazás a köztársasági alkotmányban. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái, i. m. 77. p.

49 BAUER Tamás: A pártok az Országgyűlésben vagy a nép a szavazófülkében In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? i. m. 80. p.

50 KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képvisleti demokrácia viszonya. In: ENYEDI Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái, i. m. 42. p.

A mérlegelés alapján elrendelt népszavazás, azaz a fakultatív referendum azt jelenti, hogy az elrendeléséről az Országgyűlés dönt. A köztársasági elnök, a kormány vagy százezer választópolgár „indítványára” a parlament dönti el, hogy népszavazás legyen-e az adott ügyben. Az alaptörvény már nem ad lehetőséget a képviselők egyharmadának, hogy kezdeményezésükre az Országgyűlés mérlegelés alapján népszavazást rendeljen el. Amennyiben a parlamenti kisebbség népszavazást akar kezdeményezni, akkor ehhez el kell nyernie a többség, vagyis a kormányzat támogatását. A kormányzattal szemben a kisebbség (ellenzék) tehát népszavazást kétszázezer választópolgár segítségével tud kezdeményezni, rákényszerítve akarátát a parlamentre. A politikai gyakorlat is ez, hiszen leginkább az ellenzéki pártok, és nem a civilek állnak a sikeres népszavazások mögött, mivel ők tudnak leginkább mozgósítani. Tóth Károly a képviselői kezdeményezés létjogosultságát már az alaptörvényt megelőzően is vitathatónak vélte. Szerinte a képviselőket azért választották, hogy a nép helyett, a nép nevében hozzanak döntést, ezért a népszavazás kezdeményezésével elismerik, hogy nem tudnak élni a rájuk ruházott hatalommal.⁵¹

Hazánkban az államfő által kezdeményezett népszavazás elrendelése is a parlamenti többség kezében van, ezért az államfő nem tudja megkerülni a többségi kormányt. Ennek következtében ez a jogkör a köztársasági elnök kezében nem képes valódi ellensúlyt betölteni.

A népszavazást a szakirodalom különböző elnevezésekkel illeti, ezért tágabb és szűkebb értelemben is beszélhetünk referendumról. A plebiszcitum kifejezetten olyan intézmény, amely a végrehajtó hatalom feje (államfő, kormányfő) a parlamenti többséget kerüli meg azáltal, hogy a néphez fordul valamilyen ügyben.⁵² A plebiszcitum azonban kétélű fegyver, hiszen egyrészt az állampolgároktól teljesen elszakadó, esetlegesen korrupt törvényhozással szemben hatalomkorlátozó intézményként funkcionálhat.⁵³ Ugyanakkor visszaélészerűen is gyakorolható, amikor a cél az államfő hatalmának megerősítése. Napóleon 1802-ben népszavazást tartott egész életre való konzullá választásáról, majd később örökletes császári címmel történő felruházásáról. Ismert, hogy Napóleon saját maga javította ki a szavazásról beérkező eredménylistákat.⁵⁴ Hitler három alkalommal használta a népszavazást, többek között éppen az államfői és a kancellári funkció egyesítéséről tartottak referendumot 1934-ben.⁵⁵ Nem véletlenül a bonni alaptörvény szövetségi szinten nem, csak tartományi szinten intézményesíti a népszavazást. A szovjet utódállamok egy részében is több elnök az alkotmányt megkerülve a néphez fordult. A plebiszcitum iskolapéldái, ahogyan láhattuk, a De Gaulle által kezdeményezett népszavazások voltak, ugyanis Franciaországban nincs lehetőség alulról kezdeményezni népszavazást. A tábornok számára nem pusztán egy lehetőség volt a népszavazás, hanem eszköz a politikai elit hatalomból való kikapcsolására, hiszen sem a parlament jogainak csorbítását, sem az elnöki

hatalom kiterjesztését nem lehetett volna elfogadtatni enélkül.⁵⁶ Hasonlóan több latin-amerikai országban is a népszavazások gyakran éppen azáltal eredményeznek demokráciadeficitet, hogy az elnök hatalmának megerősítésére irányulnak.⁵⁷

Amennyiben a nép nem élhet kezdeményezéssel, akkor játékszer lesz az erre jogosult szervek kezében, és a választópolgárokat pusztán eszközként fogják felhasználni.⁵⁸ A weimari alkotmány egyik hiányossága éppen az volt, hogy nem ismerte a kizárólagosan a polgárok által kezdeményezhető referendumot. A népszavazás kezdeményezője leggyakrabban a birodalmi elnök lehetett, a választópolgárok ugyanis csak valamelyik központi állami szerv kezdeményezése alapján voltak jogosultak döntést hozni.⁵⁹

Véleményem szerint, amennyiben a népszavazás intézménye létezik egy országban, akkor biztosítani kell, hogy a nép is kezdeményezhesse azt. Hazánkban az alaptörvény az államfő (illetve a kormány) által kezdeményezett népszavazást a parlament kezébe helyezi, ezáltal az Országgyűlés megkerülhetetlen, így az nem játszható ki a néphez való fordulással. Németországban szövetségi szinten nem, de tartományi szinten fontos szerepe van a népszavazásnak. Észak-Rajna-Vesztfália tartományban plebiszciter népszavazást kezdeményezhet a kormány, amennyiben törvényjavaslatát leszavazta a parlament. Ha azonban a népszavazáson a kormány törvényjavaslata megbukik, köteles lemondani, míg ha a nép megerősíti a törvényt, a végrehajtó hatalom feloszthatja a parlamentet.⁶⁰

A fakultatív népszavazás elrendelése hazánkban az Országgyűlés, vagyis ténylegesen a kormányzat kezében van. A stabil parlamentáris kormányzati rendszerünk eredményeképpen ugyanis a kormányzatnak nem kell a parlamentet megkerülnie, hiszen ott többségben van. Kis János azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a minősített többséghez kötött törvényhozási tárgyak vonatkozásában a kormányzat által kezdeményezett népszavazás megfosztja a kisebbséget a „vétőjogától”. Kis szerint ugyanis alkotmányellenes az a népszavazás, amelyet a kormány azzal a céllal kezdeményez, hogy a választópolgárok szavazataival megkerülje a kisebbség vétőjét a kétharmados többséghez kötött törvények tekintetében.⁶¹ Ezt kiegészíteném azzal, hogy a sarkalatos törvények tárgykörébe tartozó alapvető szabályokat maga az alaptörvény tartalmazza, ezért népszavazást tartani csak az ezeket sarkalatos törvényben kiegészítő rendelkezések tekintetében lehet, hiszen az AB kimondta, hogy a népszavazás nem valósíthat meg burkolt alkotmánymódosítást.⁶²

Kérdés, milyen okokkal magyarázható, hogy a kormányzat bizonyos kérdésekben népszavazást kezdeményez, és nem törvényt alkot. Ezt a szakirodalomban általában a szélesebb legitimitációval, a felelősség áthárításával, a kormányzat népszerűségének növelésével

51 TÓTH Károly: Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. In: DEZSŐ Márta–KUKORELLI István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, i. m. 379. p.

52 KÖRÖSÉNYI 2009: i. m. 43. p.

53 SAJÓ András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995, 100. p.

54 SZENTPÉTERI: i. m. 109. p.

55 A náci ideológia szerint a népakaratot a Führer ismeri a legjobban, ha ezt a nép nem ismeri fel, akkor saját tudatlanságáról tesz tanúságot. SZENTPÉTERI: i. m. 206. p.

56 ÁDÁM: i. m. 61. p.

57 ENYEDI: i. m. 23. p.

58 Herbert KÜPPER: A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése. In: Pro Publico Bono, 2011/2., 28. p.

59 SZENTPÉTERI: i. m. 182–183. p.

60 KÜPPER 2009: i. m. 75. p.

61 KISS 2009: i. m. 78. p.

62 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

magyarázzák.⁶³ Ha megnézzük, hogy milyen tárgykörökben tartottak referendumot Magyarországon, akkor látható, hogy a NATO-hoz, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozásról, tehát nem napi közpolitikai tárgyú kérdésekben. Más országokhoz fűződő viszonyunkról szól mindkét népszavazás, az egyik biztonságpolitikai, a másik egyenesen hazánk szuverenitásával állt összefüggésben. A kormányzat által kezdeményezett népszavazás indítéka azonban lehet éppen a saját magával szembeni népszavazás fenyegetésének semlegesítése is. Svájcban népi iniciativa esetében a kormány ellenjavaslatot is megfogalmazhat, amelyet a kezdeményezéssel együtt bocsátanak népszavazásra.⁶⁴

Hazánkban 1997 tavaszán az ellenzéki pártok a külföldiek termőföldszerzésének tilalmáról gyűjtött aláírásait az Országos Választási Bizottság hitelesítette, ugyanakkor a Horn-kormány ezzel párhuzamosan „ellennépszavazást” kezdeményezett. Az AB azonban alkotmányellenesnek minősítette a kormány kezdeményezésének helyt adó parlamenti döntést. A taláros testület álláspontja szerint egyrészt a népszavazás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának rendhagyó formája, de kivételes megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll, másrészt a kötelezően elrendelendő népszavazás magasabb rendű, mint a kormányzat által kezdeményezett fakultatív jellegű referendum.⁶⁵ Az ügydöntő fakultatív népszavazás esetén a kikényszeríthetőség a népszavazás megtartására hiányzik, amely az AB szerint a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükségképpeni eleme, ahogyan azt korábban már fent láthattuk. A fakultatív referendumot az AB éppen ezért a „közvetlen és képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködésnek” nevezte. A közvetlen hatalomgyakorlás „tisztá formájaként” értelmezi az AB a kötelező népszavazást, amelynek elsőbbsége van a fakultatívval szemben. Ehhez hozzátenném, hogy a „kétharmad mindent visz” elve alapján az alkotmányozó hatalom kijátszhatja a népakaratot is, az Alkotmánybíróságról szóló törvény vagy az alaptörvény módosításával. Ez persze paradoxonnak tűnhet, mert a nép döntött ilyen nagyarányú (kétharmados) többségről, „felhatalmazásról”, ezért a népakarat a parlamenti minősített többségben kell hogy testet öltjön. Mégis, meggyőződésem szerint komoly probléma a magyar alkotmányos rendszerben, hogy az alaptörvény módosítása, illetve elfogadása nincs népszavazáshoz kötve.

A kormányzat által kezdeményezett népszavazás alkalmas lehet a koalíción belüli feszültségek enyhítésére is. Amennyiben a kormányzó pártok nem tudnak megegyezni valamilyen kérdésben, akkor a népre bízhatják a „vita” eldöntését, ezzel a közöttük lévő belső feszültség nem vezet kormányválsághoz.

Szeretnék említést tenni a kormányzat által kezdeményezett, igen sajátos „közvetlen demokratikus” formáról, a második Orbán-kormány nevéhez fűződő nemzeti konzultációról. A kormány lényegében még az ellenzéki időszakában kialakított konzultációt kívánja ezzel folytatni. Ennek lényege, hogy megkérdezik a választópolgárokat bizonyos politikai döntést igénylő kérdésekben. Konzultáció folyt az új alkotmányról, majd ezt követően is közpolitikai kérdésekben a választópolgárokhoz levelet küldött a kormány. Mivel az alaptörvényről népszavazást nem tartottak, ezért álláspontom szerint ezzel a demokráciadeficitet kíván-

63 ENYEDI: i. m. 20. p.

64 KRIESI: i. m. 90. p.

65 52/1997. (X. 14.) AB-határozat, ABH 1997, 331.

ta a kormány némileg enyhíteni. A Nemzeti Konzultációs Testület az alkotmányozással összefüggő tizenkét kérdésre válaszolhatott.⁶⁶ A nemzeti konzultáció bírálói szerint azonban manipulatív és demagóg az Orbán-kormány által folytatott „áldemokratikus” intézmény.

A KÖTŐERŐ

A másik fontos tényező, amelytől függ az, hogy a népszavazás milyen mértékben képes elensúlyt jelenteni a kormányzattal szemben, az a népszavazás eredményének, azaz magának a döntésnek a kötelező ereje. Az alaptörvény és a hatályos népszavazási törvény már nem tartalmazza a véleménynyilvánító referendum lehetőségét, ezért a népszavazás minden esetben decizív, tehát köti az Országgyűlést. Meglátásom szerint a közvetlen demokrácia hátrányban van a képviseleti, azaz a közvetett demokráciával szemben. Úgy fogalmaznék, hogy nincs meg a „fegyveregyenlőség” kettőjük között, de itt nem az AB álláspontjára kívánok utalni, mármint hogy a népszavazás „komplementer jellegű”.⁶⁷ A közvetlen demokrácia hátrányának legfőbb okát abban látom, hogy az Országgyűlés egy állandó intézményként funkcionál, míg a kötelező – tehát a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás – eseti jellegű, de előkészítése nagy erőfeszítéseket igényel és időigényes. A parlamentáris kormányzat azért is van lépéselőnyben a népszavazással szemben, mert az országgyűlési képviselők saját érdekeiket is figyelembe veszik, és nem szívesen fogadják el, ha kívülről mondják meg nekik, hogy milyen törvényt alkossanak. A politikusok tisztában vannak azzal, hogy a népszavazás megvonja, illetve szűkíti a mozgásterüket. Van olyan nézet is, amely egyenesen úgy fogalmaz, hogy a népszavazás elveszi a politikusok lehetőségét attól, hogy „kizsákmányolják az adófizetőket”.⁶⁸

A népszavazás egyik nyilvánvaló gyengesége az, hogy valójában a végső szót a parlament mondja ki. A népszavazási döntés kötelező az Országgyűlésre, de az alaptörvény nem írja elő, hogy mennyi időn belül kell megalkotni a népszavazás produktumát, vagyis esetlegesen törvényt alkotni. Az új nsztv. csak annyit ír elő, hogy „az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni”. Azonban még ha előírna is konkrét határidőt a törvény, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a mulasztásos alkotmánysértés nem szankcionálható, így nem feltétlenül tartaná be ezeket a határidőket az Országgyűlés.⁶⁹ Az új népszavazási törvényjavaslat már úgy fogalmaz, hogy az „Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni”.⁷⁰

66 TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG–ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 53. p.

67 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

68 FREY–STUTZER–NECKERMAN: i. m. 109. p.

69 KILÉNYI Géza: A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. In: Magyar Közigazgatás, 1999/12., 680. p. Ehhez hozzátenném, hogy a 2008 márciusában tartott „háromigenes” népszavazás eredményeképpen nem 2009. januártól, hanem már áprilistól eleget tett a jogalkotó a választópolgárok akaratának.

70 T/3479 31. § (1) bek.

A népszavazás mint a kormányzati hatalom ellensúlya csak akkor tud funkcionálni, ha a döntést nem lehet figyelmen kívül hagyni, illetve felülbírálni. Magyarországon kétlépcsős a „népi jogalkotás”, ezért a népszavazás után a törvény szövegét az Országgyűlésnek meg kell alkotnia és el kell fogadnia. Az olyan országokban, ahol kész törvényszövegről szavazhat a nép, a jogalkotási eljárás „érdemi része” befejeződik a népszavazással, hiszen a törvényt már csak alá kell írnia a parlament elnökének, illetve az államfőnek.

A kötelező erő vonatkozásában fontos megemlíteni, hogy a népszavazás eredménye köti a parlamentet, de nem köti az Alkotmánybíróságot. A parlamenti többség döntését és a nép közvetlen akaratát is felülbíráhatja a taláros testület, ugyanis az alkotmányosság kérdése alapvetően szakmai természetű.⁷¹

A kötőerőhöz kapcsolódik az országgyűlési képviselők szabad mandátumának problematikája is. Kelsen például kifejezetten azon az állásponton van, hogy a képviselőt magánjogi szerződésen kell hogy alapuljon, ezért képviselő csak akkor jön létre, ha a képviselő jogi kötelezettséget vállal a képviselt személy akaratának végrehajtására.⁷² Kelsen is megjegyzi azonban, hogy a modern alkotmányjog az imperatív mandátum intézményét nem ismeri. A népszavazási döntés és a szabad mandátum kapcsolatáról elmondhatjuk, hogy a népszavazás eredménye csak az Országgyűlésre, és nem a képviselőre kötelező. A képviselők arra hivatkozhatnak, hogy meggyőződésükkel ellentétben a népszavazási döntés, és az ő szavazatukra adott esetben nincs is szükség a törvény elfogadásához.⁷³ A kérdés tehát a szabad mandátum versus népakarat problematikája vonatkozásában az, hogy szembeszegethet-e a képviselő a népakarattal. Ha lelkiismereti szempontból közelítjük meg ezt, akkor nyilvánvalóan joga van hozzá. Simicskó István nemmel szavazott az Országgyűlésben a 2003-as uniós népszavazást követően. A képviselő arra hivatkozott, hogy akik ellenzik az EU-s tagságot, azokat is kell valakinek képviselni. Anélkül, hogy bíráltnám és sérteném Simicskó lelkiismereti szabadságát, meg kell jegyeznem, hogy ezen az alapon az Alkotmánybíróság döntéseit sem kellene az országgyűlési képviselőknek tudomásul venniük, és eleget tenniük a jogalkotási kötelezettségnek. Arra hivatkozhatnának, hogy a konkrét döntésnél megosztott volt az AB, és számos különvéleménnyel hozták meg a határozatot, így a kisebbségben maradt alkotmánybírákat is valakinek „képviselnie” kell. A jogalkotást megakadályozó népszavazás ugyanakkor – amely már megszűnt – nem sértette a képviselői függetlenséget, mert kiírása érvényességi feltétel volt a törvényhozás folyamatában.⁷⁴

A kormányzattal szembeni külső ellensúly tekintetében a nép által kezdeményezett népszavazások kötőerejét egy skálán lehet ábrázolni. A legfelső szint az a kétszáz ezer választópolgár aláírása alapján lefolytatott érvényes, eredményes népszavazás, hiszen itt jogi értelemben kötelezettség keletkezik a parlamentre nézve. A második szint, ha nem helyezték volna hatályon kívül, a véleménynyilvánító népszavazás lenne. Ebben az esetben, bár nem volt jogi kötőere-

je, mégis véleménynyilvánító népakarat is kifejezhet ellensúlyt, mert a kormányzat magatartását befolyásolhatja, hiszen a választói akaratot tükrözi. Végül az „ellensúly skáláján” említést érdemel a sikertelen népszavazás is. A pártok persze minden népszavazási eredményt a saját maguk szempontjából értelmeznek, mégis, egy érvénytelen népszavazás – gondolhatnánk – keveset nyom a latba a kormánnyal szemben. Példa erre a 2004. december 5-én tartott „kétigenes” népszavazás, amelynek fő eleme a kettős állampolgárság volt. Az évfordulón az ellenzék Orbán Viktor kérésére a parlamentben egyperces néma „gyásszal” emlékezett meg az eseményről, így próbált nyomás gyakorolni a kormányra. Egy érvénytelen népszavazási eredmény is tájékoztatást nyújt a többségi kormányzat számára, és – ahogyan a véleménynyilvánító népszavazásnál láthattuk – befolyásolhatja döntésében, hiszen a kormányra kerülni–ellenzékben maradni értékduálját szem előtt kell tartania a mindenkor kormányzó erőnek.

Ezenkívül az sem lényegtelen, hogy mennyi ideig köti a parlamentáris kormányzatot a népszavazás eredménye. A moratórium problémájával az AB már igen korán, 1990-ben a „négyigenes népszavazás” kapcsán szembesült. A magas grémiumnak abban a kérdésben kellett lényegében állást foglalnia, hogy az 1989. novemberi népszavazás első kérdése vonatkozásában a parlament élhet-e az alkotmánymódosító hatáskörével, és közvetett módon negligálhatja-e a népszavazási döntést.⁷⁵ Az AB megállapította, hogy a novemberi népszavazás nem referendum volt a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályokról. Ennek következtében nem vonatkozik rá a két éves moratórium sem.⁷⁶ A tisztázatlan mulasztásos alkotmányellenes állapotot 2007. december 17-én szüntette meg záróülésén a parlament, azóta az nszvt. három évben határozza meg a moratóriumot.⁷⁷ Ahogyan láthattuk, az AB már 1990-ben a közvetlen demokrácia kritériumaként jelölte meg azt, hogy a döntés kötelezze a parlamentet. Éppen ezért a nép akaratát csak úgy tud érvényesíteni, ha bizonyos ideig azt nem is lehet felülbírálni, sem a törvényhozó hatalom, sem pedig a „néphatalom”⁷⁸ által. A moratórium szabálya nélkül értelmetlen lenne a népszavazás. Azonban szükséges megjegyezni, hogy a moratórium időszaka ne legyen túl hosszú, mert szükséges, hogy a kormányzat reagálni tudjon a megváltozott körülményekre. A közvetlen demokrácia nem azért van, hogy „megkövesítse” a jogrendszert.⁷⁹ A bajor megoldás egyenesen a clausula rebus sic stantibus elvét tükrözi, amelynek alapján a képviselői szerv megváltoztathatja a nép döntését, ha a tények, illetve a vonatkozó jogszabályok módosulnának.⁸⁰ Ugyanakkor álláspontom szerint az érvénytelen népszavazás is döntés a nép részéről (nem megy el szavazni), ezért szükséges lenne módosítani az nszvt.-t. A törvény ugyanis csak abban az esetben tiltja meg a népszavazást, ha a kérdésben három éven belül érvényes és eredményes népszavazás volt. Felmerült a jogirodalomban olyan javaslat is, amely

71 KILÉNYI Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Unió Kiadó, Budapest, 1993, 48. p.

72 TATTAY, i. m. 373. p.

73 KÜPPER 2009: i. m. 108. p.

74 KISS: i. m. 77. p

75 1/1990. (II. 12.) AB-határozat, ABH 1990, 13.

76 „A népszavazással megerősített törvény módosítására – a törvény hatálybalépését követő két éven túl – a törvényalkotásra vonatkozó általános alkotmányos előírások szerint is sor kerülhet.” Nszvt. 31. § (3) bek.

77 „Az érvényes és eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.” 1998. évi III. törvény 8. §

78 „Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha [...] ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül érvényes és eredményes országos népszavazást tartottak.” 1998. évi III. törvény 10. §

79 KÜPPER 2009: i. m. 109. p.

80 KÜPPER 2011: i. m. 41. p.

a ciklus végéig tenné kötelezővé a népszavazás eredményét annak érdekében, hogy az új parlamenti többség mozgásterét ne korlátozza egy előző kormányzat idején született döntés.⁸¹ Én ezt másképpen látom, mert a nép döntése egy adott konkrét kérdésben nem függhet a választási ciklusoktól. A választópolgárok felelősségre vonhatják a kormányt azért, hogy képviselőiket nem választják meg újra, de miért kellene ezáltal lemondaniuk arról a döntésről, amelyet egy konkrét ügy kapcsán népszavazáson hoztak meg? Az időtartamról persze lehet vitatkozni, de nekem nincs kifogásom a hároméves moratórium ellen.

A TILTOTT TÁRGY: A KORMÁNY MEGBUKTATÁSA?

A népszavazásnak mint a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyának vizsgálatakor egy további fontos kérdés a tiltott tárgyak köre. Nem lényegtelen, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben a kormányzat nem támadható a népszavazás által. Ezeknek a felsorolását már az első nsztv. is szabályozta, de azt, mint láthattuk, szűk körre korlátozta. A tilalmazott kérdések közül a burkolt vagy direkt alkotmánymódosítást már korábban említettem. A külföldi államokban általában vannak tilalmazott tárgyak, de olyan ország, ahol az alkotmány egyetlen rendelkezéséről sem lehet népszavazást tartani, arra hazánk a példa. A magyar választópolgárok tehát a legfontosabb, legalapvetőbb dokumentumról, az alaptörvény módosításáról nem hozhatnak döntést.⁸² A tiltott tárgyak közül itt most a parlament népszavazás útján történő feloszlását és a kormány megbuktatását emelem ki, hozzátéve, hogy egyéb, akár egyszerű közpolitikai tárgyú kérdésekben megengedett népszavazás is jelentősen korlátozhatja a kormány mozgásterét, ezáltal ellensúlyt tölthet be.

A parlament nép általi feloszlása az országgyűlési képviselők visszahívásával áll összefüggésben. Az AB egyik határozatában elvi érveléssel leszögezte, hogy a népszavazás nem foglalhat magában alkotmánymódosítást, ezért az Országgyűlés megbízatása nem szűnhet meg az Alkotmányon kívüli módon.⁸³ A testület összefüggésbe hozta a parlament nép általi feloszlását a szabad mandátummal, amikor leszögezte, hogy „a képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból”⁸⁴. A parlamentellenes referendumok tulajdonképpen a sikertelen népszavazások egyik csoportját alkotják. Ezek a népszavazások a rendszerváltás időszakában létrejött parlamentáris kormányzati rendszert és ezen keresztül a politikai elit mozgásterét kívánták korlátozni.⁸⁵ Többször volt népszavazás a közvetlen államfőválasztásért, illetve a kétkamarás parlament felállításáért is.

A népszavazás és a kormány megbízatása megszűnésének kapcsolatával az AB a „háromigenes” népszavazás kérdéseinek hitelesítésekor találkozott.⁸⁶ A tandíj (képzési hozzájárulás) vonatkozásában az OVB arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmány ki zárja a népszavazást a kormány programjáról, ami azt is jelenti, hogy nemcsak az egész dokumentumról, hanem annak világosan felismerhető részéről sem lehet referendumot tartani. Az OVB a kormányzat filozófiájához tartozó elgondolásnak látta a képzési hozzájárulást, amely a kormányprogram lényeges része, hiszen a közteherviselésen kívánt változtatni.⁸⁷ Az AB ugyan eltérő álláspontra helyezkedett, és lehetővé tette a népszavazást a kormányprogram egyes elemeiről, de indokolásában kifejtette a népszavazás és a kormányzat viszonyrendszerét. A testület álláspontja szerint ha a „választópolgárok népszavazáson dönthetnének a kormányprogram támogatásáról vagy elutasításáról, azzal érintenék az alkotmányos berendezkedésben a miniszterelnök és a kormány viszonyát”.⁸⁸ Bragyova András különvéleményében kifejtette, hogy a kormány programjának bármely lényeges eleméről szóló népszavazás összeegyeztethetetlen a parlamentáris demokráciával. Véleménye szerint a kormány programjáról szóló népszavazás eredménye olyan döntésre kötelezné a képviselők többségét, amelynek éppen ellenkezőjére adtak felhatalmazást. A miniszterelnök Bragyova szerint bizalmi szavazásnak nyilváníthatja a népszavazásra feltett kérdésre adott választ.

Ha a jogalkotó szándékából indulunk ki, akkor nehezen képzelhető el egy olyan alkotmányértelmezés, amelyre az AB helyezkedett. Az AB határozatából kiindulva ugyanis ez azt jelentené, hogy egyfelől 1990-ben egy kancellári típusú kormánytípus született meg, ugyanakkor az alkotmányozó megteremtette a lehetőséget annak is, hogy a kormányprogram bizonyos részeit népszavazáson le lehessen szavazni.⁸⁹

Hasonlóan érvel Bauer Tamás is, aki felhívja a figyelmet arra, hogy a legtöbb országban fel sem merül az ellenzékben, hogy ciklus közben népszavazással akadályozza meg a kormány politikájának megvalósítását.⁹⁰ Álláspontom szerint mivel a képviselők négy évig nem hívhatók vissza, a miniszterelnököt a konstruktív bizalmatlansági indítvány is védi a kormánybuktatástól, ezért igenis szükség lehet arra, hogy egy külső ellensúly, vagyis a népszavazás alkalmazható eszköz legyen a magyar politikai rendszerben. A kormányprogram bizonyos elemeit sikeresen megtorpedózó népszavazást ugyanis felfoghatjuk úgy is, hogy nem az egész kormányról mondtak véleményt a polgárok, támogatják azt, csak bizonyos intézkedéseit vetik el. Mindezek ellenére álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az OVB határozatát helyben kellett volna hagynia, ugyanis az alkotmány azért tartalmazta a tiltott tárgyak körében a kormány programját, hogy arról ne lehessen népszavazást tartani. A kormányprogram és a miniszterelnök személyének összekapcsolására vonatkozó alkotmánybírói érvelés ugyan helytálló, de in-

81 MRÁZ Ágoston Sámuel: A hatékony kormányzást fenyegeti-e a népszavazás? In: MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.): Mi fenyegeti a köztársaságot? I. m. 90. p.

82 KILÉNYI Géza: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. In: Magyar Közigazgatás, 1999/12., 679. p.

83 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33.

84 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 33., 38.

85 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 210. p.

86 15/2007. (III. 9.) AB-határozat, ABH 2007, 233.

87 SZIGETI Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: SÁNDOR Péter–VASS László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008, 246. p.

88 15/2007. (III. 9.) AB-határozat, ABH 2007, 233., 235.

89 CHRONOWSKI Nóra–KÖCSIS Miklós: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról. In: Jogtudományi Közlöny, 2007/9., 375. p.

90 BAUER: i. m. 81. p.

kább csak szemfényvesztés. A kormány népszavazással történő megbuktatása, illetve a miniszterelnök személyének megválasztása ügyében ugyanis nem lehet népszavazást tartani. Előbbi burkolt alkotmánymódosítást jelentene, az utóbbit pedig expressis verbis tiltotta az alkotmány, ahogyan az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben a jelenleg hatályos alaptörvény is kizárja a népszavazást. A jövőben a kormányprogram vonatkozásában nem fog már felmerülni mindez problémaként, mert a kormányprogram parlament elé terjesztésének kötelezettségét az alaptörvény már nem tartalmazza.

A parlament, illetve a kormány megbízatásának ciklusidő lejárta előtti megszűnéséről tehát a parlamenti többség, illetve bizonyos esetben az államfő dönthet, viszont népszavazással meg lehet akadályozni a kormányzati politika bizonyos elemeinek realizálódását.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az Alkotmánybíróság meglepően ritkán tesz említést a demokráciára, illetve annak alapelvi kifejtése lényegében kimaradt a határozatokból, ellentétben például a jogállamisággal.⁹¹ Ugyanakkor a taláros testület a közvetlen és közvetett demokrácia kérdéskörét a népszavazási határozataiban már részletesebben taglalja. Véleményem szerint a népszavazás, illetve a közvetlen demokrácia kérdésében az AB túlzott mozgásteret kapott az alkotmányozó (illetve a törvényhozó) hatalomtól, főként a szabályok tisztázatlansága és a korábbi demokratikus tapasztalatok hiánya miatt. Sajnálatosnak tartom, hogy a közvetett, illetve közvetlen hatalomgyakorlás mibenlétének szabályait lényegében az AB munkálta ki. Szerencsésebb lett volna, ha a magas grémium nagyobb önkorlátozást gyakorol, és a közvetlen demokrácia működési mechanizmusának, alapvető jellemvonásainak kialakítását meghagyja a jogalkotó számára.

Fontosnak tartom, hogy a népszavazás megmaradjon a magyar alkotmányos berendezkedés egyik intézményének. Kétségtelen azonban, hogy a népszavazásnak mint külső ellensúlynak vannak árnyoldalai is. A népszavazás egy konkrét döntés erejéig veszi vissza a hatalmat a kormányzattól, de a döntés hatásainak kezelése és következményeinek viselése a kormányzatot terheli.⁹² A nép – hasonlóan az alkotmánybírákhoz – nem vonható felelősségre,⁹³ és a népszavazás eredménye nemcsak a regnáló hatalmat, hanem magát a népet is köti.

Amennyiben a mindenkori ellenzék a kormányzat politikáját megtorpedózó népszavazást kezdeményez, az meglátásom szerint megközelítőleg általában a ciklus közepére fog esni. Egyrészt a jogszabályi rendelkezéseknél fogva, amelyek behatárolják, hogy mikor lehet népszavazást tartani, mennyi ideig lehet aláírást gyűjteni stb., másrészt az ellenzék tudatos szervezésétől is. A mindenkori kormányok támogatottsága ugyanis többnyire a ciklus közepén a legalacsonyabb, ezért ez az időszak a legalkalmasabb a választók meggyőzésére, ekkor igazán hatékony fegyver a népszavazás.

Ahogy a bevezetőben kifejtettem, a népszavazást a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyának tekintem, de szükséges hozzátennem, hogy valójában a „parlamenten belüli” el-

lenzék az, amelyik a kormányzattal szemben képes megszervezni a népszavazást. A referendumot ugyan civilszervezetek vagy mások is kezdeményezhetik, összegyűjtve a kétszáz ezer aláírást, azonban mégsem ez, hanem a pártok által vezényelt népszavazás a jellemző. Mindezek alapján a népszavazás egyelőre az ellenzék egyik alkotmányos eszközeként funkcionál, de nem lehet tudni, hogy a jövőben mi várható. Amennyiben a magyar politikai elitből, illetve a pártokból kiábrándult szavazók tömegei fel kívánnak lépni döntéshozóként, akkor a népszavazás ténylegesen a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyává válhat.

91 SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 739–740. p.

92 TRÓCSÁNYI-SCHANDA: i. m. 148. p.

93 ENYEDI: i. m. 20. p

Almásy Gyula

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉS ÉS TECHNOLÓGIA FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON

Ezen rövid tanulmány a fenti cím alatt elkészített doktori disszertációm rövid összefoglalása. A munkát egy közel húszéves oktatói és kutatói munka előzte meg. A közigazgatási szervezés és technológia elméleti, történeti és gyakorlati példáit, elméleteit gyűjtöttem egy csokorba, és ezen összegző kutatómunka alatt alakultak ki azok a tézisek, amelyeket az alábbiakban foglaltam össze.

• • • • •

1. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

Közel húsz éve foglalkozom a közigazgatás hatékonyságával, azon belül is a működés hatékonyságával. A közigazgatási hatékonyságra vonatkozó vizsgálataim középpontjába fokozatosan egy probléma került: a közigazgatás korszerűsítésénél, fejlesztésénél mi az alapvetés, amire támaszkodni lehet? Melyik az a tudományterület, amelyiket alapul vehetjük, létezik-e egyetlen ilyen terület, és ha igen, melyik az?

Természetesen a közigazgatás vizsgálata mindenkor interdiszciplináris alapon kell hogy történjen, mégis az egyik – és Magyarországon széles körben elterjedt – megközelítés szerint a közigazgatás fejlesztésének egyetlen terület, az államigazgatási jogi terület a letéteményese.

Ezzel szemben már a hatvanas években megfogalmazódott egy másik koncepció, amely szerint létezik egy speciális ágazati szervezéstudomány, amely kifejezetten az államigazgatási szervezetek működéséhez kapcsolható, és amellyel hatékonyan lehet a közigazgatási szervezeteket vizsgálni és átalakítani.

A fejlődés iránya egyértelműen bizonyítja azt az állítást, hogy a közigazgatás működésének vizsgálata önálló módszereket, önálló speciális szaktudást és egy új ágazati szervezéstani megközelítést igényel. Ahogy az időben előrehaladunk, láthatjuk, hogy egyre komplexebbek, egyre sokrétűbbek a problémák, az először csak a jog különböző aspektusait követő vizsgálatok kibővülnek a szociológiai, szervezéstudományi, vezetéstudományi és egyéb kutatásokkal. Így egy teljesen új, egyedi megközelítéssel a közigazgatási szerveze-

teket speciális, a többitől eltérő szervezatként jellemzik. Ez a Magyar programban teljesedik ki, amelyben már egy komplex szervezéstani megközelítés alapján történik a közigazgatási feladatok rendszerezése, a program által meghatározott területek vizsgálata is összetett, nem korlátozódik a jog által szabályozott kérdéskörök vizsgálatára.

Ennek a megközelítésnek a bizonyítása kutatásom egyik alaptézise. Ennek a koncepciónak igazolásaként bemutatom a hazai közigazgatási korszerűsítési törekvéseket, végigveszem a különböző korok közigazgatási szervezési iskoláit, majd az ágazatspecifikus szervezéstani tételeit veszem górcső alá. Vizsgálatom fókuszában továbbá azok az eljárások, módszerek állnak, amelyek a közigazgatás fejlesztésének szempontjából elengedhetetlenek, és megfelelő referenciával rendelkeznek.

Ennek a tézisnek az igazolásához ismertetem a magyar közigazgatási szervezéstudomány múltját, annak eredményeit, kiemelt hangsúlyt fektetve Magyar Zoltán munkásságra. A közigazgatásért fáradó szakemberek közül Magyar az első, aki bár fontos szerepet szánt az államigazgatási jognak, mégis először beszélt a szervezéstudomány jelentőségéről, a személyzeti politika és a közigazgatási feladat fontosságáról. Úttörő volt a többoldalú megközelítés mellett a folyamatközpontú közigazgatási gondolkodás és a tényvizsgálati módszerek elterjesztésében.

Am Magyar még nem beszélt ágazati szervezéstanról, ezt először Magyarországon Erdei Ferenc vetette fel vitaindító referátumában az MTA Szervezéstudományi Bizottságának ülésén, 1966-ban. Szerinte a közigazgatás működése, feladatrendszere teljesen eltér a nagyüzemekétől, gyárakétól vagy gazdálkodó szervezetekétől, ezért nem lehet az általános szervezélmélet módszereit eredményesen alkalmazni a közigazgatás fejlesztésére. Az ő tanaiban olvashatjuk, hogy az általános szervezéstudományi problémák mellett külön ágazati szakterületi problémák is jelentkeznek a politikai irányítás és a társadalmi szervezetek, az államigazgatás, a gazdaságirányítás, a közművelődési intézmények és a művelődéspolitikai irányítás területén. Éppen ezért a társadalmi tevékenység e területeinek eltérő szakmai jellemvonásai miatt a szervezésük, vezetésük, tervezésük is eltérő módszereket kíván, a közös és általánosítható módszerek mellett.

Szükség van tehát arra, hogy e szakterületek tudománya mellett (vagy azok keretében) speciális szervezéstudományi vizsgálatokat végezzünk. Szükséges továbbá, hogy a gyakorlatban jelentkező ilyen természetű problémákban megalapozott megoldásokhoz jussunk. Szükség van tehát egy önálló ágazatspecifikus szervezéstanra.

Magyar munkatársa, tanítványa, Fluck András és az általa végzett folyamatközpontú ügymenetvizsgálatok szintén megalapozták az önálló szervezéstani megközelítést. Dolgozatomban ezért Magyar Zoltán és Fluck András munkássága, eredményei kiemelt helyet kapnak.

A szervezéstani megközelítés a hatvanas-hetvenes években az Államigazgatási Szervezési Intézet kutatásaiban élt tovább, az ügymenetvizsgálatok, az egymenetes ügyintézési modell megalkotása jó példa erre, amelyet részletesen bemutatok munkámban.

Dolgozatomban tehát azt az állítást igyekszem bebizonyítani, hogy a közigazgatás fejlesztése, racionalizálása elengedhetetlen egy önálló ágazatspecifikus szervezési tudás, tudomány nélkül.

Kutatásom fő célja egyrészt feltárni a magyar közigazgatás fejlesztésének múltját, a különböző fejlesztési irányokat, az útkereséseket, amelyek végül a jelenhez, a Magyar program-

hoz elvezettek. A másik oldalról pedig azokat a korszerű közigazgatási módszereket igyekszem csokorba gyűjteni, amelyek igazolják egy önálló, ágazati szervezéstan létjogosultságát.

Dolgozatomban az elmúlt húsz-huszonöt év fejlesztési, racionalizálási irányainak kritikájára is vállalkozom, abban a szellemben, hogy ezek a fejlesztési programok a New Public Management tanaira alapoztak, valamint arra, hogy 2012-ben a Magyar program elvetette azt, és a Jó Állam koncepcióját helyezte a fókuszba, amely rendszerelméleti megközelítésű és folyamatszeglésű, azaz igazolja az önálló ágazati szervezéstan létjogosultságát. A Magyar program egy komplex közigazgatás-szervezési, -fejlesztési program, amely a két tan közül az ágazati szervezéstant választotta. Dolgozatomban ezt az állítást is szeretném igazolni.

Munkám második része a módszertani feldolgozás, szintén az alaptézis alátámasztására, azaz hogy léteznek olyan önálló és ágazatspecifikus közigazgatási szervezési módszerek, amelyek alkalmazásával eljutunk egy hatékony közigazgatáshoz. Dolgozatomban igyekeztem feltárni és bemutatni, hogy melyek azok a módszerek, technikák, amelyek könnyen adaptálhatók, vagy adaptációjuk már meg is történt, melyek azok, amelyek átvehetők, de még egyáltalán nem vagy nem elég hatékonyan hasznosítottuk őket, és melyek lehetnek a jövő lehetőségei. Ezek a módszerek az általam felvázolt új koncepció eszközei. Ezek az ágazati szervezéstan módszerei, amelyekkel a közigazgatási szerveket vizsgálni és fejleszteni lehet.

Értekezésemben a közigazgatás fejlesztését a folyamat, a működés oldaláról közelítem meg, a vizsgálatok középpontjában mindig a közigazgatás működése kell hogy álljon. Csak egy folyamatközpontú közigazgatási szervezés lehet igazán hatékony és eredményes. Éppen ezért munkámban a közigazgatási folyamatok vizsgálatára helyezem a hangsúlyt, kiemelten vizsgálom azokat a módszereket, amelyeknek a segítségével közigazgatásunk a lehető legmagasabb szinten meg tud felelni az ügyfelek elvárásainak.

2. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK, ELEMZÉSEK RÖVID LEÍRÁSA, A FELDOLGOZÁS MÓDSZEREI

Értekezésem két nagyobb területre bontható. Az első rész egy átfogó bemutatás a közigazgatási szervezéstudomány és a közigazgatási korszerűsítés hazai múltjáról. Bemutatom a közigazgatási racionalizálás magyarországi eredményeit, kiemelve a közigazgatási technológiához kapcsolódó újításokat. A közigazgatás korszerűsítése a XX. században igen változó megítélésnek örvendett. Míg a harmincas években a Magyar Zoltán-féle racionalizálási törekvéseket állami támogatás kísérte, addig a második világháború után a szovjet modell átvételével, lemásolásával a korszerűsítési javaslatok a fiókba kerültek. A háború előtti eredmények közül érdemes megemlíteni a dolgozatomban részletesen bemutatott Fluck András ügymenetvizsgálatait, amelyek megteremtették az ügymenetes ügyintézés és az ügymenetmodell alapjait.

A hetvenes-nyolcvanas években újra előtérbe kerültek a korszerűsítési törekvések, a reformok eredményei az ügymenetes ügyintézés, valamint az ügyfélszolgálati irodák kialakítása.

Természetesen a múlt vizsgálatai elvezetnek a jelenbe, munkámban kitérek a Magyar Zoltán programra, amely tézisemnek az igazolása is egyben.

Értekezésem második részében a közigazgatási szervezetfejlesztéshez kapcsolódó módszerek egy csokorba gyűjtésére vállalkozom. Itt a vizsgálat középpontjában a közigazgatási technológia áll. A technológia azoknak a módszereknek az összességét jelenti, amelyek a munkafolyamatokhoz kapcsolódnak. A közigazgatási technológia a közigazgatás működése során alkalmazott munkamódszerek összessége. E munkamódszerek tanulmányozásával mind az érdemi, mind az ügyviteli tevékenységeket vizsgálni lehet. Minden közigazgatási feladat ellátásához, minden ügyintézéshez kapcsolódik egy munkafolyamat. Minden munkafolyamat egy input tevékenységgel indul, amely lehet egy kérelem, egy feljelentés, egy beadvány stb. Minden munkafolyamatnak van egy outputja, eredménye, amely adott esetben lehet egy engedély, egy intézkedés vagy egy elutasítás. Az input és az output közötti munkafolyamat milyensége dönti el, hogy az adott ügyintézés hatékony-e, vagy sem. Ahhoz tehát, hogy a közigazgatás hatékonyságáról egyáltalán beszélhessünk, a folyamatot, a működést kell a középpontba állítani.

Dolgozatomban második része tehát egy módszertani feldolgozás, szintén az alaptézis alátámasztására, azaz hogy léteznek olyan önálló és ágazatspecifikus közigazgatási szervezési módszerek, amelyeknek az alkalmazásával eljutunk egy hatékonyabb közigazgatáshoz.

A kilencvenes években megismerhettük a polgárbarát közigazgatás fogalmát. 2000. január 1-jétől pedig elindult az okmányirodák ügyintézése. A fejlődés további lépései között találjuk a kihelyezett okmányirodák (bevásárlóközpontokban), valamint a szakosított okmányirodák (gépjármű-ügyintézés ellátó iroda) létrehozását. Ezeknek az eredményeknek persze megvoltak az előzményei is. Sok kutatás, vizsgálat előzte meg az említett újításokat, amelyekhez számos módszert alkalmaztak, és sokat közülük a mai napig alkalmaznak. Ezek a módszerek is részei a vizsgálatomnak.

A közigazgatási szervezetfejlesztés modellje és az ehhez kapcsolódó résztechnikák, módszerek dolgozatomban második részének központi témája. Itt térek ki az ügymenetvizsgálati technológia továbbfejlesztéseként létrejött komplett minőségfejlesztési metodika bemutatására, amely alternatívát nyújt a korábbi átszervező kormányzati koncepciókkal szemben. A KMM, azaz a komplett közigazgatási minőségfejlesztési metodika részletes bemutatása a témám szempontjából kiemelten indokolt. Ez a módszer ugyanis folyamatközpontú és induktív, azaz a folyamatok vizsgálata működés közben történik, és a hibajavítás az előre meghatározott minőségi paraméterek alapján folyamatos. Talán nem véletlen, hogy a korát megelőző, korszerű minőségfejlesztő módszer nem kapott megfelelő publicitást a közigazgatásban.

A KMM mellett kitérek a minőségbiztosítás, a minőségirányítás, a minőség-ellenőrzés fogalmainak tisztázására és azok közigazgatási vonatkozásainak bemutatására.

A közigazgatási szervezetek először igyekeztek átvenni a piaci szektorban már bevált módszereket, szabványokat, és elsősorban az ISO szabványcsaládot részesítették előnyben. Ám az viszonylag gyorsan kiderült, hogy ami működik a termelői szektorban, az nem biztos, hogy tökéletesen adaptálható a szolgáltatások terén, főleg ha közszolgáltatásokról van szó.

Dolgozatomban bemutatom az ISO szabványcsaládot, annak közigazgatási alkalmazási lehetőségeit, majd az Európai Unió által kidolgozott közigazgatási szervezetekre szabott minőségirányítási rendszert ismertetem. A CAF-rendszer is egy igazán jó eszköz a közigazgatási hatékonyság növelésére, így ennek felépítésével, jellemzőivel, hasznosítási lehetőségeivel is részletesen foglalkozom munkám módszertani részében.

Vizsgálatomban az e-közigazgatást egy önálló, speciális módszertannak tekintem, és bár ez a téma egy önálló kutatást is megérne, szükségesnek tartom, hogy legalább egy fejezetben foglalkozzam vele.

A teljesség igénye nélkül igyekszem bemutatni a terület alapfogalmait, a törvényi szabályozást, az elektronikus aláírás lehetőségeit és az egyik legújabb polgárbarát megoldást, az Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszert (XR-rendszer).

A közigazgatás racionalizálásának sokrétű feladatai közül azért is választottam a közigazgatási technológiát és a közigazgatási szervezetfejlesztéshez kapcsolódó módszereket, mert a mai ésszerűsítési törekvések kevésbé irányulnak a munkafolyamatok vizsgálatára. Ehelyett általában a szervezeti struktúra, a feladatrendszerek, a létszám vagy a jogi háttér szabályozása áll a vizsgálatok középpontjában. Ebben a tekintetben is a Magyar program hozott áttörést. A jelenlegi közigazgatási fejlesztés iránya, koncepciója tehát igazolja állításaimat.

3. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, AZOK HASZNOSÍTÁSA, ILLETVE A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI

1. Kutatásaim alapján kijelenthetem, hogy a közigazgatás korszerűsítése kapcsán nyilvánvalóvá vált egy ágazati megközelítésű szervezési tudás létrejötte, amelynek saját módszerei vannak. Ezeknek a módszereknek egy része (kisebb része) használatos néhány közigazgatási szervezetnél, legtöbbjük viszont még nem vagy csekély mértékben.

A közigazgatás-fejlesztés területén gyakorlatilag közel száz éve – a domináns közjogi megközelítés mellett – másodlagos szerepet kap a konkrét feladatellátás, azaz az ügyintézés, a konkrét munkafolyamatok vizsgálata. Nincs egységes rendszerelméleti megközelítés a vizsgálatokban, a kutatók mindig egy-egy analitikus területre koncentrálnak. Ha végigtekintek a különböző időszakok közigazgatási kormányprogramjain, kormányhatározatain, törvényein, javaslatain, mindig ugyanazt a metódust látom. Első helyen a dereguláció, a szabályozás, a szervezeti viszonyok aktuális átalakítása áll, majd ezt követi az informatikai fejlesztések, illetve a személyzeti politika átszervezése. Csak ezek után esik szó a konkrét feladatokról, a közigazgatási feladatok számbavételéről s végül a konkrét működésről, a feladatellátásról.

Ebben is a Magyar-féle vizsgálatok, kutatások voltak a legerősebbek, Fluck András kutatómunkája fókuszált leginkább erre a területre. Persze a kilencvenes években is sok vizsgálatnak és kutatásnak láthattuk az eredményét, mégis a mai napig a közigazgatási hatékonyság vizsgálatakor még mindig másodlagos szerepet kap ez a terület. Háttérben marad a módszertan, a technológia, még akkor is, ha az e-közigazgatás kiemelt prioritást kap a Magyar programban is.

2. Az általam bemutatott vizsgálati megközelítés új tudományos szervezéstanai megközelítés, annak oktatása és a kapcsolódó módszerek hasznosítása lehet kutatásom legnagyobb eredménye. A cél az lenne, hogy minél több korszerű, folyamatközpontú szervezési módszert alkalmazzanak a közigazgatási szervezetekben. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának megújítandó képzésében kiemelkedő szerepet kell kapjanak a korszerű szervezési, közigazgatás-szervezési metodikák, módszerek, amelyeket munkámban igyekeztem összefoglalni. Így külön területet kell adni a kollektív szellemi alkotótechnikák bemutatásának, a korszerű szervezetfejlesztési modell oktatásának, a hozzá kapcsolódó és munkámban részletesen bemutatott szervezetátviteli támogatást segítő módszereknek. Külön kiemelten kell foglalkozni a közigazgatási minőségirányítási rendszerekkel, megoldásokkal, a tudásmenedzsment közigazgatási alkalmazási lehetőségeivel, a változásmenedzsmenttel.

3. Dolgozatom másik célja, hogy felhívja a figyelmet a közigazgatási szervezéstan és technológia jelentőségére, rávilágítva a közigazgatás hatékonyságát segítő módszerekre. Ezeket a módszereket speciálisan a közigazgatási szervezetrendszerre kell adaptálni. Céлом, hogy bemutassam ennek a területnek a jelentőségét, ezeknek a módszereknek a múltját, jelenét és alkalmazási lehetőségeit. Továbbá kritikai véleménnyel éljek bizonyos, a közigazgatásban alkalmazott, de nem vagy nem jól működő módszerekkel szemben. Az általam bemutatott módszerek közül kiemelten fontosnak tartom a közigazgatásban is alkalmazott (de még szélesebb körben alkalmazandó) résztechnikák, így például a munkanapfényképezés, az ügymenetvizsgálat, a munkakörelemzés korszerű módszereit. Sajnos – bár ezek a módszerek széles körben ismertek – az alkalmazásuk igen gyér, legalábbis a közigazgatási szervezetek nagy részében. Ebben a tekintetben mindenképpen előre kell mozdulnia a közigazgatásnak, ha „ügyfélbarátabbá” kíván válni.

Bizonyos korlátok között szintén jónak tartom a rugalmas munkaidő, a távmunka módszereinek közigazgatási adaptálását is, ezek a technika és elsősorban az elektronikus közigazgatás minél szélesebb térnyerésével kerülnek mindinkább előtérbe.

Szintén hasznosnak ítélem meg és széles körben terjeszteném el a közigazgatási szervezeteknél a csoportos alkotó technikákat, azoknak a közigazgatási működésre specializált különböző verzióit. Erre egy önálló kutatási terület létrehozását javaslom, mert ezek a módszerek – bár egy részük könnyen adaptálható – mégiscsak a gazdasági szervezeteknél, nagyvállalatoknál lettek kidolgozva, közigazgatási alkalmazásuk sok esetben csak a módszer átalakításával lenne lehetséges. A nagyvállalatok közül nem egy saját szervezetre, működésére, felépítésére szabta valamelyik résztechnikát, így a közigazgatási szervezetek is saját feladatcsoportjaikra, funkcióikra alakíthatnának ki csoportos alkotó technikákat. A közigazgatásban elsődlegesen a vezetői gondolkodás terén kell változásnak bekövetkeznie, mert amíg a szervezetek vezetői nem bíznak meg dolgozóikban, saját szakembereikben, addig nem fognak csoportos szellemi alkotó technikákat alkalmazni. Tapasztalataim azt mutatják, hogy vannak olyan közigazgatási vezetők, akik nyitottak ezekre a módszerekre, sőt néha már alkalmazzák is őket (főleg a brainstormingot), ám a széles elterjedésre (főleg a módszerek ismeretének hiánya miatt) még várni kell.

4. Részletesen bemutattam a hazánkban és kifejezetten a hazai viszonyokra kidolgozott közigazgatási minőségfejlesztési metodikát, amely még nem egy elterjedt vizsgálati módszer. A folyamatvizsgálaton alapuló mélyreható elemzés pedig igazán hatékony lehet egy-egy közigazgatási szervezet munkafolyamatainak fejlesztéskor. Ez a módszer nagyban segítheti a minőségbiztosítási szakemberek munkáját, előkészíthet például egy sikeres auditálást, a CAF esetében pedig az önértékeléshez adhat tartalmas alapot. Ezt a módszert széles körben megismertetném a közszolgálatban dolgozó szakemberekkel, akár a közigazgatási szakvizsga oktatási tematikájába is felvenném.

Kiemelten foglalkoztam a minőségi közigazgatás kérdéskörével, arra keresve a választ, melyik minőségbiztosítási módszer adaptálható legjobban a közigazgatási szervezetek szolgáltatás-központú fejlesztésére. Sajnos adekvát választ erre a kérdésre nem adhatok, mert egyelőre nincs egy teljesen kikristályosodott megoldás a minőségirányítás közszférában való alkalmazására. Az viszont világosan látszik, hogy az ISO szabványcsalád csak részben oldotta meg ezt a kérdést. A továbbfejlődés útja a TQM-re alapított CAF-rendszerben keresendő, ám azt látni kell, hogy ez sem tökéletes megoldás, várni kell még a továbbfejlesztésre. Talán úgy jellemezhetném legegyszerűbben a szituációt: amíg nincs jobb, még a CAF a legalkalmasabb megoldás a közigazgatás minőségének javítására. Itt térnék vissza az előző gondolathoz: a CAF megfelelő alkalmazásához nyújt, nyújthat alapot a közigazgatási minőségfejlesztési metodika.

5. Az elektronikus közigazgatást a szerteágazó területeivel összességében az újfajta ágazati szervezéstan egyik módszerének tekintem, amelynek segítségével közelebb kerülhetünk egy korszerű, a technika vívmányait kihasználó-felhasználó, gyors és egyszerű közigazgatáshoz. E területen nagyon sok az elmaradás. Elmaradás alatt nem a technológiai vagy a jogi szabályozási hiányosságokat értem, abban egészen jól állunk. Lehetőség van elektronikusan számos ügyet elindítani, lehetőség van elektronikusan aláírni fontos iratokat, mégis az elektronikus közigazgatás alkalmazása nagyon szerény a nem e-közigazgatási alkalmazáshoz képest. Ennek oka az ember, a humán oldal. Sokan nem tudják és nem is akarják megváltoztatni a gondolkodásmódjukat, nem akarnak változtatni a szokásaikon, az ügyintézési gyakorlaton, a megszokott sémákon, formulákon, ügymeneteken. Pedig a technológia adott, a jogi szabályozás megvan, csak a fejekben kellene rendet tenni.

A Magyary program külön fejezetet szentel az elektronikus közigazgatás kiterjesztésének, és már ennek bevezetőjében is ezt olvashatjuk: „Kevés olyan területe van a magyar közigazgatásnak, ahol ennyi forrásból ilyen sok kudarcos fejlesztés történt volna.”

Bízom benne, hogy a Magyary program is erősíti majd az általam vázolt koncepciót, és segítségével az elektronikus közigazgatás módszereit sokkal szélesebb körben alkalmazzák.

Ennek az alkalmazásnak az alapfeltétele a széleskörű oktatás. Itt nemcsak a közigazgatási alap- vagy szakvizsgaképzésre gondolok elsősorban, hanem olyan korszerű tréningekre, oktatásokra, amelyek révén a köztisztviselők, kormánytisztviselők, közalkalmazottak a gyakorlatban ismerkedhetnek meg az elektronikus közigazgatás lehetőségeivel, alkalmazási területeivel és nem utolsósorban annak előnyeivel.

Bízom továbbá abban is, hogy a munkám során bemutatott módszerek közül egyre többel fogunk találkozni a közigazgatás mindennapjaiban, és létrejön egy tényleg ügyfélbarát közigazgatás.

MAGYARY ZOLTÁN ÖRÖKSÉGÉNEK NYOMÁBAN

Beszámoló az I. Magyary Zoltán Országos Emlékkonferenciáról (Tata, 2013. június 11.)

A Nemzeti Közszerológati Egyetem, a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság, valamint a Magyary Zoltán Szakkollégium szervezésében 2013. június 11-én került sor Tatán az I. Magyary Zoltán Országos Emlékkonferenciára. A hazai közigazgatás-tudomány klasszikusa születésének 125. évfordulója előtt tisztelőg esemény – Magyary munkásságának felelevenítésén túl – kiváló lehetőséget teremtett a közigazgatást érintő szakmai aktualitások megvitatására is.

• • • • •

A magyar közigazgatás karakterét járta körül nyitóelőadásában Patyi András, a Nemzeti Közszerológati Egyetem rektora, rámutatva, hogy „Magyary Zoltán tudományos munkássága sok szempontból arra példa, hogyan és miképpen lehet elméleti, tudományos megalapozottsággal programot és módszert adni a közigazgatás alapvető karakterjegyeinek megváltoztatására és új jegyek kialakítására”. Az előadás ezt követően számba vette a közigazgatás lehetséges értékkategóriáit, külön figyelmet szentelve az alaptörvény közigazgatással kapcsolatos rendelkezéseinek. Az előadó kiemelte, hogy a jó közigazgatás feltételezi a jó kormányzást, ami viszont csak a jó államban valósulhat meg. És hogy milyen legyen a magyar közigazgatás alap-karaktere? A professzor zárszavában „az állam más funkcióival összhangban, tudatosan fejlesztett, jogállami, jó közigazgatás” iránti reményét fejezte ki.

Rétvári Bence, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok célkitűzéseiről és a végrehajtásáról számolt be, amelyek – az önkormányzati és az igazságügyi rendszer átalakításával együtt – a Jó Állam megteremtését kívánják szolgálni. Az elmúlt évek reformjainak eredményét elemezve az államtitkár kiemelte a jogrendszer egyszerűsítésének és az adminisztratív terhek csökkentésének fontosságát.

A közigazgatás tudományos művelése Magyary Zoltán életművében címmel tartott előadást Mezey Barna, az Eötvös Loránd Tudományegyetem rektora. Mezey professzor Magyary Zoltán személyiségét boncolgatva rámutatott, hogy egy nyugtalanság által hajtott, rendkívül széles érdeklődési körű, dinamikus tudóssal állunk szemben, aki egyben – állandó tenni akarásából fakadóan – egy konfliktusos egyéniség is volt. Mindez bátorsággal párosult: Magyary meg merte kérdőjelezni a fennálló dolgokat – többek között például a közel ezeréves várme-gyei rendszer helyességét is. Az előadó hangsúlyozta: Magyary Zoltán célként tűzte ki, hogy nyitni kell a világra, és a világ tapasztalatait be kell hozni Magyarországra. Nem kevésbé volt

karakteres tudományos alapállása sem: munkásságának során elvetette a tudományterületek elhatárolását, és – mintegy a multidiszciplinaritás előfutáraként – a hangsúlyt az egyes társadalmi problémák többoldalú megközelítésre helyezte. „Minden szakmának, minden tudománynak és minden társadalomnak szüksége van példaképekre” – zárta előadását Mezey professzor, Magyary jelentőségére utalva.

Török Ádám, a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal főigazgatója azt mutatta be, hogy a közigazgatási reformok hogyan valósultak meg Tatán és a megyében, azaz Magyary szűkebb pátriájában. A járási rendszer kialakításának folyamatát gyakorlati szempontból megvilágító előadásának során a főigazgató kitért a szervezeti integrációval járó megtakarításokra is.

Máthé Gábor, a Nemzeti Közszerológati Egyetem professor emeritusa Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségét méltatta. Az előadó kiemelte, hogy Magyary teremtette meg a magyar közigazgatás-tudományt azzal, hogy a közigazgatási jogtudományt, a közigazgatás-politikát, valamint a közigazgatástant szintetizálta. Meggyőződése szerint Magyaryról nemcsak mint tudományos ikonról emlékezünk, hanem immár a közigazgatási szemléletünket és gondolkodásunkat formáló személyiségről is. „Mikor újul meg a magyar közigazgatás?” – tette fel a kérdést Magyary mintegy háromnegyed évszázada. Máthé professzor szerint hazánkban ez a folyamat már megkezdődött.

Az előadásokat pódiumbeszélgetések követték, amelyek a tisztviselői életpályát, valamint a területi közigazgatás új rendszerét és új feladatait tárgyalták. Az egyetemi oktatók és a közigazgatási szakemberek az egyes témák megvitatása során valamennyien egyetértettek abban, hogy a magyar közigazgatásnak napjainkban minden esélye megvan a valódi megújulásra. A Magyary Zoltán szellemi örökségének jegyében kialakított kormányzati célkitűzések megvalósítása remélhetőleg megteremti hazánkban a jó államot és a jó közigazgatást.

A MOBILALKALMAZÁSOK LEHETŐSÉGEI A HELYI KÖZIGAZGATÁSBAN

Jelen tanulmány a XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójára készített pályamunkám kivonata, amelynek célja az elért eredmények bemutatása. Dolgozatomban a mobil-közigazgatás, azon belül is egy jövőbe mutató téma bemutatása: a mobilalkalmazások lehetőségei a helyi közigazgatásban. A dolgozat fő kérdése, hogy miért és mely területeken érdemes a helyi közigazgatásnak foglalkozni az m-közigazgatással. A tanulmány nagy figyelmet fordít a lehetséges fejlesztési irányokra úgy, hogy közben természetesen nem feledkezik meg társadalmi szorítóerők, illetve a jogi környezet befolyásoló szerepéről sem.

• • • • •

A dolgozat abból indul ki, hogy a csúcstechnológiák használata manapság az élet minden területén megjelenik. A technológiai fejlődésnek köszönhetően behálózza a piaci és állami szektort, de nagyrészt saját életünket is. Világszerte megfigyelhető, hogy a kormányzatok a szolgáltató állam, a jó állam koncepciója felé mozdulnak el. Ehhez elengedhetetlen feltétel, hogy közelebb vigyék a közigazgatást az emberekhez, különösképpen igaz ez a helyi ügyek intézésére. Ezzel párhuzamosan fokozódik a felhasználói igény a kormányzati szolgáltatások gyorsabb és korlátlanabb hozzáférése iránt. Az elvárások közt szerepel, hogy a nap huszonnégy órájában, a hét minden napján és – ami fontos, hogy – bárhol elérhetőek legyenek ezek a szolgáltatások.

Bár az m-kormányzat még gyerekcipőben jár, és a fejlesztés korai szakaszában tart, már több kormány megkezdte a stratégiaalkotást a mobilos szolgáltatások bevezetésére. A világ fejlett részein a kormányok továbblépve felismerték, hogy az állam hagyományos feladatain túl a 21. század kihívásaira is válaszokat kell adniuk. Ennek részeként fordítanak már nagyobb figyelmet az internetes kommunikációra is, ami többek közt az erős social mediás jelenlétben is megnyilvánul. Az újtók közé tartozó országok támogatják, felismerik és megértik az innovatív lehetőségeket, így viszonylag korán adaptálják az új technológiákat. Az okostelefonra fejlesztett alkalmazás is ilyen innovatív területnek számít, de idetartoznak az oktatásban használt infokommunikációs technológiák is.

A nemzetközi felmérésekből jól látható, hogy 2013-ban minden kormányzati szinten gyorsul a mobilalkalmazások fejlesztése. Az infokommunikációs technológiák piacával foglalkozó IDC elemző cég azt jósolja, hogy a helyi önkormányzatok leghagyják majd a szövetségi és állami kormányzati szerveket. Ezt arra alapozza, hogy az előrejelzések szerint, valamint a fejlesztések üte-

mét vizsgálva a központi szerveknél 5 százalékos, míg a helyi szinten 7 százalékos növekedést jósol az alkalmazások számában. Ezek a számok két területre oszthatók: egyik területhez tartoznak azok a mobilalkalmazások, ahol állampolgárt kiszolgáló funkciók kapnak helyet; a másik területen az úgynevezett vállalati alkalmazások találhatók. Helyi szinten a fő hajtóerő abból származik, hogy a polgárok elvárásainak eleget téve bővül a város szolgáltatásnyújtása, és megteremtik a lehetőséget arra, hogy az emberek mobil eszközökön keresztül kölcsönhatásba lépjenek a kormánnyal. A városoknak természetesen válaszolniuk kell ezekre, hiszen fontos, hogy megfeleljen a fenti elvárásoknak, és új felhasználói élményt kínáljon, amely valóban fejlődéshez vezet.

HAZAI HELYZET

Jó úton indult el 2012-ben több hazai önkormányzat és közintézmény is. Az alkalmazások többsége pesti kerületekhez köthető (Hegyvidék, Óbuda, Erzsébetváros, Angyalföld, Józsefváros), de van mobilalkalmazása Szolnoknak, Balatonfürednek, a Balaton-felvidéki Nemzeti Parknak, és a Széchenyi terv is rendelkezik alkalmazással. Ezek mindegyike informatív alkalmazás, amely egyfajta útikönyv és szolgáltató kiadvány is egyben. Az applikációk fő szolgáltatásként részletes információkat, fotókat, térképeket közölnek intézményekről, kirándulóhelyekről, egészségügyi, sport és kulturális szolgáltatásokról. Meg kell említeni Budapest XVII. kerületi önkormányzatát, ahol sikeresen bevezették az e-Poldi rendszert, amely egy online hibabejelentő alkalmazás. A webes felület mellé készült egy mobilalkalmazás is. Hátránya sajnos, hogy csak Windows Mobile operációs rendszerű telefonokra érhető el, amelyvel a felhasználók minimális hányada rendelkezik.

AZ INFORMATÍV ALKALMAZÁSOK

Alapesetben két területre kell bontanunk azokat a mobilszolgáltatásokat, amelyeket a helyi közigazgatás kínálhat a felhasználók számára. Az első az informatív alkalmazások köre, ahol az általános jellegű, de hasznos információk az alkalmazás segítségével bárhol könnyen, gyorsan elérhetővé válnak. A felhasználási lehetőségeket tekintve az elképzeléseimet egy táblázatba foglaltam össze. (Lsd. következő old.)

A lenti listában sok olyan ügy található, amely hosszas keresgélés nélkül, könnyen elérhetően hasznos információval szolgálhat egy-egy ügyintézés során. Az említett szolgáltatások nagy része korábban az iSMS-rendszer keretein belül megvalósult és sikerrel működött. A mobilalkalmazások előnye, hogy ingyenesek, hiszen tranzakciónként nem szükséges szöveges üzenet küldése, így az információ beszerzése nem igényel külön ráfordítást. További előnyei közé sorolható, hogy míg korábban szöveges kódok segítségével kellett igényelni az adott szolgáltatást, addig az alkalmazásokban a grafikus, letisztult felületen egyszerűbb a navigáció és ezáltal az információk megszerzése.

Az ezekhez hasonló alkalmazások jó kiindulási alapot jelentenek, de további fejlesztésre is szorulnak, mert szerepükönél fogva nem alkalmasak az egy menetes ügyintézésre, így a közérdekű és informatív jellegüket kell továbbfejlesztetni. Remek ötletnek tartom továbbá, ha az alkalmazáson keresztül problémákat lehetne bejelenteni. Gondolok itt megrongált köz-

terekre, sérült jelzőtáblákra, kátyúkra, veszélyesen omló vakolatra vagy például a graffitikre. Geolokáció alapján a program meghatározza a helyzetünket, majd a felkínált lehetőségekből választva bejelenthetjük az észrevételt. Mindezt fotóval és leírással is elláthatjuk. A fent vázoltakra véleményem szerint legjobb példa a nagy sikerrel működő bostoni Commonwealth Connect, de a hazai viszonyok közt a korábban már említett e-Poldi is jó irányt jelent.

1. táblázat • Az informatív alkalmazások lehetséges tartalmai (konceptió)

Hírek, információk, felmérések (pl. önkormányzati hírek)
Aktuális helyi hírek, információk
Avarégetések ideje, rendje
Önkormányzati szemeteszsákkal kapcsolatos információk
Egészségügyi szolgáltatások
Háziorvosi rendelők, SZTK-k, kerületi kórházak elérhetőségei, címei és azokhoz útvonaltervezés.
Ügyeletes gyógyszertárak elérhetőségei címei és útvonaltervezés
Ügyintézés
Hivatali félfogadási idők
Hivatali irodák telefonszámai
Fogadónapok
Személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos információk (teendők első igényléskor, cseréléskor, elvesztéskor)
Lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal kapcsolatos információkat (teendők első igényléskor, elvesztéskor, cseréléskor)
Új útlevél igénylésével kapcsolatos információk
Vállalkozói igazolvánnyal kapcsolatos információk (kiváltással kapcsolatos információk, adatváltozás stb.)
Személygépkocsi és pótkocsi átírásával kapcsolatos információk
Működési engedéllyel kapcsolatos információ
Hagyatékkal kapcsolatos információ
Helyi adóügyekkel kapcsolatos információk
Szabadidő
Helyi kulturális programok, rendezvények
Családi-napok
Ünnepek
Pályázatok
Kiírások
Letöltési lehetőség

EGYMENETES ÜGYINTÉZÉS

A mobilalkalmazások másik nagy lehetőségét az egymenetes ügyek intézésében látom. Léteznek olyan önkormányzati hatáskörben lévő és a járásrendszer elindulása után is ott maradó ügyek, amelyeknél a mobilalkalmazás segítségével a személyes ügyintézés az ügy megindításától a fizetési kötelezettség teljesítéséig teljes körűen kiváltható lenne. Ezek az ügymenetek véleményem szerint a következők lehetnek:

- Közterület-használati engedély. Idetartozhat a konténerelhelyezés iránti kérelem, a vendéglátó egységek teraszlétesítési engedélye, illetve az építőanyag-tárolás (természetesen itt nem a nagyberuházásokra gondolok).
- Helyi adóügyintézés. Itt elsősorban az önbevallásos adókra érdemes összpontosítani, mint a telek-, illetve építményadó, de egyszerűbb volta végett nem zárhatjuk ki a gépjárműadót sem.

Természetesen további egymenetes ügyek is szóba jöhetnek, ám azok koncepcióba foglalását egy teljes körű folyamatleírásnak kell megelőznie, hogy lássuk, alkalmas-e a kívánt célokra.

A cél egyértelműen az, hogy az egymenetes ügyeknél a mobil eszköz nyújtotta előnyöket élvezve gyorsítsunk egy-egy ügyön. Ilyen gyorsítás lehet az alkalmazás segítségével rendezett fizetési kötelezettség egy konténerrendelés vagy az önbevallásos telekadó ügyében.

A mobilalkalmazások lehetőségeinek vizsgálatakor figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a járásrendszer felállása után kevés olyan ügy maradt az önkormányzatok hatáskörében, amelyért megérné mobilplatformokra is fejleszteni, így ez a tényező nagyban hátráltatja a mobilalkalmazások elterjedését.

ADATBIZTONSÁG, ADATVÉDELEM

A 21. század elejére a korábban zárt rendszerek egyre több esetben válnak nyitottá. Ez természetből adódóan magában hordoz veszélyeket, amelyek a közsférában hatványozottan érvényesülnek. Egyre nagyobb teret kap az adatbiztonság és az adatvédelem témaköre, hisz egy esetleges rendszerleállás vagy támadás esetén egy komplett szervezet működése kerülhet a káosz közelébe. Az ilyen biztonsági rések miatt kell odafigyelni az állampolgár, az állami szervezetek és az állam adatainak védelmére. A döntéshozók is felismerték azt, hogy a kihívásokra korszerű választ kell adni, így született meg a 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról, amely nagy előrelépést jelent az e- és m-közigazgatás számára.

JOGI HÁTTÉR

Habár a hazai politikai porondon a stratégiaalkotás 1995 óta jelen van, ám kezdetben ad hoc módon működött. Ezt a kétezres évek második felére felváltotta a megfontolt, tudatos stratégiák és jogszabályok készítése. Így újult meg 2012 tavaszán az e-közigazgatás jogszabályi környezete is. A Ket. módosításán túl hatályossá vált négy végrehajtási rendelet, amelyek a következők:

- 82/2012. (IV. 21.) kormányrendelet a Ket. e-ügyintézással kapcsolatos kormányrendeleteinek módosításáról;

AZ ANGOL MÉDIASZABÁLYOZÁSI FOLYAMAT BEMUTATÁSA A LEVESON-JELENTÉS PÉLDÁJÁN

- 83/2012. (IV. 21.) kormányrendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról (szeüsz);
- 84/2012. (IV. 21.) kormányrendelet az egyes e-ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről;
- 85/2012. (IV. 21.) kormányrendelet az e-ügyintézés részletes szabályairól.

A felsorolt jogszabály-módosításoknak köszönhetően könnyebbé, egyszerűbbé és ügyfélközpontúbbá válnak a közigazgatási szolgáltatások, ezenkívül számos új, ezelőtt nem elérhető szolgáltatás bevezetésére is esély nyílik. A lehetőség az m-közigazgatás előtt is adott, hiszen az új törvények megteremtették a lehetőséget a csatorna előtt az olyan újításokkal, mint például a szeüsz, a hitelesítési és adatbiztonsági elvek vagy éppen az ügyfél önrendelkezési jogának tiszteletben tartása.

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány és az OTDK-pályamunka összegzéseként elmondhatjuk, hogy a hazai m-közigazgatás előtt egyre több lehetőség áll. Egyrészt adott az információs társadalmi háttér, az uniós és immár a hazai jogszabályi környezet is, másrészt a technológia nyújtotta lehetőségek tárháza napjainkra olyan megoldásokat tesz lehetővé, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak. Az, hogy ezzel a döntéshozók élnek-e, majd elválík, azonban pozitív jelek vannak, és nemcsak nemzetközi szinten, hanem a hazai környezetben is. Idetartoznak a szép sorjában megjelenő önkormányzati mobilalkalmazások, amelyek ugyan még jórészt csak informatív jellegűek, de kezdeti lépésnek tökéletesek. A szolgáltató állam koncepcióját követve lépésről lépésre kell építkezni. Véleményem szerint ennek egyik lépcsőfoka lehet az m-közigazgatás, azon belül is okostelefonokra fejlesztett alkalmazások.

Az angol demokrácia és médiaszabályozási óvatosság továbbra is példaértékű lehet a világ számára. Az érintettek a legnagyobb sokkhatást követően is megőrizték a demokratikus tárgyalás hagyományát, Cameron döntése pedig nem nélkülözte a közvélemény elvárásával szembeni bátorságot.

• • • • •

A LEVESON-JELENTÉST KIVÁLTÓ ESEMÉNYEK

Meggyilkoltak egy tizenhárom éves kislányt, Milly Dowlert, s azért, hogy a legpontosabb információkat adhassa olvasóinak a hétvégi nagy példányszámú bulvárlap, a News of the World, feltörte és lehallgatta a kislány telefonját. Még a nyomozást is akaratlanul tévútra terelték, mert azzal a céllal, hogy újabb üzenetek is ráférjenek, törölték a kislány megtelt rögzítőjét. Így azonban a nyomozók azt hitték, a kislány még él. Két logika ütközött: az erőszakszervezeteké és a médiáé, és nem kétséges, hogy a média a közérdeket sértő területre tévedt.

Milly Dowler esete csak a jéghegy csúcsa volt, mert a lap az exkluzív értesülések érdekében rendszeresen folytatta törvénytelen gyakorlatát. Az esetek között találták az iraki és afganisztáni frontokon meghalt katonák rokonai mobiltelenfonjainak feltörését is, és sok celeb – köztük a királyi család tagjainak – megfigyelését is. Mindegyik ügyben sérültek a személyiségi jogok.

A kegyeletsértő esetek világosan mutatják, hogy a sajtónak, legyen akár bulvár, akár oknyomozó – s a kettő gyakran át is fedi egymást –, nem engedhető meg a titkosszolgálati eszközök alkalmazása,¹ mert a hírversenyben nem tudja magát megfelelőképpen korlátozni. Ilyen jogosítványokkal Angliában soha nem is rendelkeztek, ezért a felelősök – köztük a lap

¹ E tárgyban a 2010-es médiaalkotmány a szólásszabadság biztosítása terén véleményem szerint túllendült a kíváncsi mértéken. A tényfeltáró újságírókat akarták védeni oly módon, hogy közügy esetében az újságíró kiadhatna magát másnak, támogatható lett volna titkos felvételek készítése stb., vagyis olyan megoldásokra lett volna mód, amelyek inkább a titkosszolgálatok bíróságilag ellenőrzött fegyvertárába tartoznak. A történet visszavezethető egy mozgáskorlátozott igazolványok hamisítását megrendelő tényfeltáró újságíró esetéhez. Polgár Géza, bár társadalmilag hasznos oknyomozást végzett, bizonyított egy korrupciós folyamatot, mégis ügyészégi eljárás indult ellene. Az akkori ellenzéki politikusok a riporter mellé álltak (http://www.meosz.hu/hir_0724.php). Valószínűleg ez az eset vezetett ahhoz, hogy mind a 2008-as médiatörvény-tervezetben, mind aztán a későbbiekben az oknyomozó újságíró védelme – legalábbis az elvek szintjén – kiemelt jelentőséget kapott.

főszerkesztője, Rebekah Brooks – bíróság elé kerültek, Murdoch lapja, a News of the World pedig több mint százötven éves működése után megszűnt.

Az országos felháborodás első erejű volt, amelynek jelentősége ezúttal meghaladta a Lady Dianát halálba üldöző paparazzók tettének következményeit, legalábbis ami a saját megregulálásának vágyát illette. Itt jóval bonyolultabb és szerteágazóbb problémáról is volt szó. Ott csak néhány fotós celebeket zaklató viselkedésének elítéléséről, itt viszont a médiának a társadalmi működést legmélyebben befolyásoló tevékenységéről. Nyomozás indult magas rangú rendőrtisztek és tisztviselők ellen, akik feltehetőleg pénzért adtak ki információkat. De letartóztatták Cameron sajtófőnökét, Andy Coulson is, aki korábban volt a News of the World főszerkesztője. A parlamenti vizsgálóbizottság előtt meghallgatott és mindent tagadó James Murdochot, a sajtómágnás fiát így jellemezte az egyik politikus: „Őn az első maffiafőnök a történelemben, aki nem tudja, hogy egy bünszövetkezetet irányít.”² E pillanatban vesztesre állt a média.

A JELENTÉS ELKÉSZÍTÉSÉNEK FOLYAMATA

Mint minden társadalomban, így az angolban is vannak olyan magasan képzett értelmiségiek, akik változtatni szerettek volna a sajtó szabadosságán, ráadásul egyikük most épp David Cameron megbízásából állhatott neki a munkának. Ő Lord Brian Leveson angol–walesi főbíró, aki nyolc–kilenc hónapos munka után egy kétezer oldalas jelentést tett le 2012 decemberére az asztalra.³ Ennek lényege azonban egy olyan munka, amely szándéka szerint nem akarja korlátozni a sajtószabadságot, de meg kívánja előzni a hasonló eseteket. Sok vád érte ugyanis az önszabályozó rendszert is (Press Complaints Commission – PPC), mondván, hogy ők hagyták idáig elfajulni a dolgokat, túl gyengék, erőtleneek stb.

Noha a jelentés elkészítésének indoka csupán a bulvárlapok túlkapásainak megelőzése lett volna, feltárult a brit médiaszabályozás olyan problémája is, amelyben a rádió és a tévé Ofcom általi ellenőrzését hasonlítják össze az internet és az írott sajtó ellenőrzésének hiányával. Levesonék szerették volna egységesíteni ezt a diszkrpanciát.⁴

A jelentés elkészítésének folyamata igen tanulságos, mert teljesen demokratikus légkörben, kellő nyitottsággal, az érdekeltek és a társadalom szerepeltetésével történt, ami alighanem Leveson eredeti elképzeléseit is átalakította. Kezdetben a sajtó állami megrendszabályozásáról, később azonban már az önszabályozás megerősítéséről volt szó. Egyvalamire azonban Leveson mindvégig ragaszkodott: *az önszabályozását nem akarta a továbbiakban is magára a médiaszakmára bízni.*

Említést érdemel Murdoch válságkommunikációja is. Hogy ez mennyire volt tudatos, azt ma még nem állíthatjuk biztosan, de azonnal a helyszínre utazott – azaz nem kívánt úgy visel-

kedni, mint aki az adott ügyben tehetetlen –, és a nyomozók számára tíz évre visszamenőleg nyitotta tette a lap ügyeit, a források adatait is beleértve. Minden bizonnyal tisztában volt azzal, hogy az újságírói etika ellen vét, és talán azt sem bánta, hogy a bizalmatlanság légköre a lapjánál is szárnyra kap, s az áterjedt az egész újságírószakmára is, ezzel Levesonék ellen hangolva a szólásszabadságért aggódókat. A rendőrség túl is lőtt a célon, sőt, nem kívánt mellékhatásként jelentkezett a megszűnt lapnál a munkatársak egymást feljelentése, ami azonban szintén modellezte, hová vezet, ha például bűncselekménynek nyilvánítják az informátorok titokban tartásának gyakorlatát, sőt, ha megkérdőjeleznék az információért való fizetés lehetőségét.

A JELENTÉS TARTALMA ÉS FOGADTATÁSA

A végső jelentés a fentiek miatt, ahogy említettük is, elmozdult a külső beavatkozástól az önszabályozás megerősítése felé. Mindezt úgy kívánta elérni, hogy politikától, kormánytól és sajtóvalalkozóktól független bizottságot hozott volna létre, amelynek szankcionálási lehetőségei vannak, s amely maga dolgozhatná ki az önszabályozás módját. Az az internetes portál, és az a nyomtatott sajtó, amely nem vetette volna alá magát az új bizottságnak, automatikusan átkerült volna az Ofcom ellenőrzése alá. Ezzel pedig alighanem még szigorúbb felügyeletet kapott volna.

A jelentés tehát új törvény és intézmény felállítását javasolta, állami befolyás nélküli rendet ígért,⁵ ám még ez az eredeti elképzelésekhez képest sokat puhult változat sem csendesítette le a vihart. Mind a médiaszakma,⁶ mind egyes értelmiségiek⁷ aggályosnak tartották a paradigma-váltást az angol demokrácia hagyományaival. 1695 óta ugyanis szabad a sajtó Angliában, messze megelőzve ezzel a többi országot, amelyeknek mindig volt valamilyen érvük a visszarendeződésre, de egyik sem lett ezekről a visszarendeződésektől sikeresebb. Az 1695-ös törvény már csak a parlamentben elhangzottak megírását korlátozta, de a következő század elejére ez a fal is leomlott. A kényszerű tagságokra persze mondhatjuk, hogy az nem egyenlő a kormányzati befolyással, de ezekkel is van probléma. Mi van ugyanis akkor, ha a bizottság állami vagy piaci befolyás alá kerül (pl. mert megfélemlítik vagy korrumpálják őket). A média ereje a sokféleségében van, ez biztosítja „wach dog” szerepét. A kötelező tagság rendszere hordoz veszélyeket, míg a másik oldalt sem biztos, hogy bármit megold, hiszen az ominózus eset most is büntetőügyvé vált. Miért előzne meg bármit egy bizottság felállítása, amit a rendőrség nem tud?

Cameron – meghallgatván az érveket – nem akarta megváltoztatni a médiaszabályozást, a média üldözését korábban elszenvedők viszont ezen felháborodtak, köztük például olyan hírességek, mint Rowling, a Harry Potter írója, vagy Hugh Grant. A konzervatívok és a sajtó az egyik oldalon, az áldozatok a másikon. A kormány koalíciós partnere, Cameron helyettese, a liberális Nick Clegg Leveson pártján volt, az ellenzéki munkáspárt viszont Cameron mellé állva helyeselte, hogy ne legyen új állami médiaszabályozás. Milyen szép, elvszerű és saját érdekeket megfogalmazó vitakultúra ez innen, Magyarországról nézve, ahol pedig mindig az

² http://www.hirado.hu/Hirek/2011/11/14/15/Megkezdodott_a_News_of_the_World_botrany_miatti_vizsgalat.aspx

³ A teljes jelentés letölthető innen: http://en.wikipedia.org/wiki/Leveson_Inquiry; a rövidített 12 oldalas angol változatot pedig l. itt: <http://inforrm.files.wordpress.com/2012/02/proposal-for-msa-final.pdf>

⁴ Hasonlatos ez a Fidesz internetszabályozási törekvéseihez és ahhoz az álláspontjához, hogy nem érdemes különbséget tenni már az írott és az elektronikus médiumok közt.

⁵ MONG Attila: Állam nélkül szabadon; <http://mertek.hvg.hu/2012/03/06/allam-nelkul-szabadon/>

⁶ BAKÓ Beáta: Rettegnek az újságírók; http://mosmaiorum.blog.hu/2012/12/01/rettegnek_az_ujsagirok

⁷ Kiválóan beszámolnak erről MONG Attila cikkei. Pl.: Átlépik-e a Rubikont?; <http://mertek.hvg.hu/2012/12/03/atlepek-e-a-rubikont/>

ülésrend határozza meg az álláspontot. Tegyük még hozzá: egyes tudósítások arról számoltak be, hogy a közvélemény-kutatások szerint a társadalom kétharmad része szintén támogatta volna a média rendszabályozását.⁸ Ezeket a számokat nem tudjuk elfogadni, mert nem sikerült felkutatni, milyen módszerrel és kik készítették a kutatást. Amiből kiindulnunk érdemes, az a BBC-nek egy saját közönségében végzett felmérése. Ez nem állít magáról reprezentativitást, de 66 százalékos regulázáspártiságot közöl.⁹ Azt tehát elfogadhatjuk, hogy a közvélemény inkább Leveson – vagy akármilyen más, de változás kívánásának – oldalára billent, még ha a pontos arányokat nem is tudjuk.

Nem meglepő, hogy a társadalmat a sajtóval szembeni bizalmatlanság határozza meg, de figyelemre méltó, hogy a médiaszabályozás kérdését éppúgy nem bízták Angliában a közvéleményre, ahogy a költségvetést vagy a halálbüntetést sem. A jól működő demokráciák titka épp abban rejlik, hogy jól érznek rá arra, mi az, ami a népre, és mi az, ami az elitre bízható.¹⁰

Olyan részletkérdések, mint hogy miképp lehet egy testület tagjait megfelelőképpen kiválasztani, a közvéleményt már kevésbé izgatják, miközben a lényeg ott van, hogy a lánc végén a bürokratikus szabályozó intézmény mögött is a politikai függés áll. S nyilván számos más következményt nem gondolnak át az emberek, mert csak a problémát látják, és abban reménykednek, hogy egy kicsit nagyobb határozottsággal könnyű megoldást lehetne rá találni.

A JELENTÉS VÉGEREDMÉNYE ÉS OKA

A végeredmény valószínűleg a semminél alig több, esetleg az arbitráls intézménye születik majd meg a gyakorlatban. De a tanulság nem is ebben, hanem inkább a folyamat során megerősödő társadalmi kohézióban keresendő. Egyes társadalmakat katasztrófák és válságok, a szétesés felé repíti a sok eltérő álláspont, mások épp integrálódnak.

Marad a PCC gyakorlata, ahol a vétkes lapnak pusztán tanácsot adnak, és a lap eldönti, hogy megfogadja-e, vagy sem. Murdoch vállalkozását sem érte maradandó kár, mert nem sokkal az eset után a The Sun megjelentette vasárnapi kiadását, ezzel pótolva hétvégi lapját, a News of the Worldöt.

Ha megpróbáljuk felsorolni, milyen okok vezettek a Leveson-jelentésben megfogalmazottak visszautasításához, az alábbiakat találjuk:

- A sajtó, függetlenül attól, hogy melyik oldalon állt, szakmailag összezárt, és elutasította a jelentés ajánlásait.

⁸ <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=603611>; Népszava: Megreguláznák a brit sajtót

⁹ SZVETNIK Endre tudósítása az Inforádióban: Bosszút állna a sztárszínész; <http://www.inforadio.hu/hir/kulfold/hir-532604>

¹⁰ Több szociálpszichológiai kísérletet is beidézhetnénk itt. Klasszikusnak számít, ahol a tehenek súlyát kellett megbecsülni, s bár az egyének nagyot tévedtek, a medián stimmelt. (Francis GALTON [1907]: Vox populi, Nature, 75., 450–451.) Egy későbbi kísérletben a rádióbemondó életkorát kellett kitalálni, s itt is hasonlóan jó eredmények születtek. Bizonyos esetekben tehát a tömeg becslése rendkívül pontos, van, ahol viszont autonómiák biztosítása nélkül nem tud jól működni egy komplex rendszer. Ezekben a kérdésekben azonban a tudomány inkább még csak sejtései, mint pontos tudása volna arról, melyik kérdés bízható a közvéleményre, és melyik nem. A demokráciák sikere azt mutatja, hogy a politikai vezetők kiválasztásában az „egy ember, egy szavazat” működőképesebb, mint más politikai berendezkedések.

- A lap átvilágítása közben történő folyamat tanulságai.
- A társadalmi vitában lévő érvek bonyolultságának felszínre kerülése.
- Az 1695-től származó sajtószabadság-törvényhez, a hagyományokhoz való ragaszkodás.
- Kellemetlen epizódok napfényre kerülése, például a Scotland Yard 2009-től tudott a lehallgatásokról, mégsem tett semmit.
- Ütőképes etikai érvek, mint például hogy az etikátlanul dolgozó újságírókat nem médiatörvénnyel, hanem rendőri eszközökkel kell semlegesíteni.
- Ütőképes etikai érv az is, hogy ha csak a bulvársajtót akarják megregulálni, akkor miért büntetik az egész írott sajtót.
- A szabályozást kívánók motivációinak kritizálása.
- A végeredmény miatti aggodás: például a végén majd a sztárok mondhatják meg, mit írjanak róluk; a politika majd csak ünnepeltetni hagyja magát; az újságírók nem tudják forrásaikat megvédeni; a politika beszívárog és cenzúrázni fog; stb.
- A Leveson-jelentés kiindulópontjának megkérdőjelezése: a konkrét esetek bűnügyek, miért segítene ezen bármilyen intézményi szabályozás?
- A jelentés atavisztikusságának, technikai elmaradásának problémája: egy idejétmúlt rendszert modellez, nem foglalkozik a blogokkal, kommentekkel.
- Bármilyen intézményi kényszer alá vetésnek, a kamarai tagság kényszerének stb. nyilvánossági kockázata, ha a „bizottság”, kamara stb. félrecsúszik.

A felsoroltakból látszik, hogy a Leveson-jelentés problémafelvetését akár még ki is egészítenék a kritikusok is más problémákkal. Senki sem vonta ugyanis kétségbe, hogy a jelentés tisztességesen és alaposan tárta fel a média és társadalom konfliktusait, de a javasolt megoldás következményeit súlyosabbnak ítélték.

ELMÉLETI KÉRDÉSEK

Általános kultúrkritikai elméleti kérdések felvethetők volnának, ezeknek a részletezésével nem kívánunk most foglalkozni. Ilyen a mediaszociológia által gyakran vizsgált bulvárújságírás, amely voltaképp egy fogyasztói társadalmi diskurzusban jelenik meg.¹¹ De a bulvárújságírást a nagyközönség számára ismertebb módon gyakran ellenszenvesként tünteti fel a művészet is, gondoljunk csak Heinrich Böll *Katharina Blum elvesztett tisztessége* című könyvére vagy akár az olyan tömegfilmekre, mint a *Sztárom a párom*, amelyben a sztár boldogságát majdnem tönkreteszi a magánéletét folyton kitergető média.

Részletesebben térnénk ki a politológiai szakirodalomban található megfigyelésre, amely előszeretettel sorolja a jobboldalhoz az áldozattal való azonosulást, míg a baloldal a bűnt elkövetőt szeretné reszocializálni. Ha így tekintenénk a lehallgatási botrányra, az áldozatok között találhatjuk a celebeket, a hírességeket és bárkit, aki szerencsétlenül járt, de a bulvármédia rávetette magát. A bűnt elkövető pedig a média.

¹¹ Max HORKHEIMER–Theodor W. ADORNO (1990): A felvilágosodás dialektikája, Gondolat–Atlantisz–Medvetánc

Ám a képlet csak addig ennyire egyszerű, amíg a kérdésről nem bontakozik ki egy társadalmi vita, amelyben aztán kiderül, hogy a társadalom elitje még akkor sem feltétlenül tekinthető áldozatnak, ha a sajtó zaklatja, hisz más esetben meg épp a médiafigyelemnek köszönheti nagyobb társadalombefolyásolási képességét. Áldozattá pedig válhatnak az etikusan viselkedő újságírók is, amennyiben össze kívánják mosni őket a bűncselekményt elkövető újságírókkal.¹²

Továbbá a tory és a labour párti hozzáállás is, különböző okból, de nem a médiaszabályozás Leveson-féle javaslatát preferálta. A törésvonal másutt keletkezett, ahol ráadásul paradox módon Leveson oldalán található a társadalom többsége, de az olyan bírák is, mint Leveson, aki, mint a kalapácsos ember, szöveget lát mindenütt, vagyis jogászként jogi megoldásokat keres. De számos értelmiség is vele ért egyet. Közös bennük, hogy nem a társadalmi differenciáció és komplexitás fontosságából indulnak ki, kevésbé aggódnak a fékek és ellensúlyok miatt, etikájukat pedig a közösségi morál¹³ határozza meg.

A politikai viták ezúttal is az elit racionális vitáiban dőltek el. A politikai elit igyekezett igazságot tenni az érdekeltek álláspontjainak összecsapásában, s úgy tűnik, inkább arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a médiához nem szabad úgy hozzányúlni, ahogy azt a Leveson-jelentés javasolja, azaz nem szabad egy szakmán kívüli bizottságot rákényszeríteni az írott sajtóra és az internetre. Ennek a vélekedésnek a kultivációját fogadja el aztán az egyébként a szabályozás szigorításával szimpatizáló, de a részletek konfliktusát kevésbé elemző társadalom. (S vegyük azt is figyelembe, hogy amiképp az elit, úgy a társadalom sem állt egységes állásponton, de két kultiváció mégis kirajzolódik: egy az elit vitájában, és egy a közvélemény többségi álláspontjában.)¹⁴

Egy másik politikaelméleti kérdésként is megjelenő örök dilemma – s ez meg is jelent az angol elit vitájában –, hogy a bürokratikus ellenőrzés végső soron politikai ellenőrzés is, és a Leveson által javasolt megoldás is magában hordja a politikai befolyás és az ebből származó konfliktusok kialakulását.¹⁵

Társadalomelméleteket és etikai gondolkodókat izgató kérdés az információhoz való hozzájutás. Az kényes etikai határterület nem önmagában a fizetésnél van, hanem hogy mit is támogat az újságíró egy esetleges fizetéssel. Ha az újságíró által beígért pénz motiválja törvényteleniségre a forrást, akkor átléptünk a Rubiconon, mert az újságíró nem követhet el törvényteleniséget az információért való hozzájutásban. Ellenben ha az információt elé teszik, nem kell vizsgálnia, hogy ahhoz törvénytelenül jutottak-e hozzá, csak az igazságtartalmát kell ellenőriznie, és persze az se árt, ha a közzététel közérdeket szolgál. Az sem elfogadható –

bár erre a közvélemény kevésbé szokott érzékeny lenni –, ha az újságíró bűnözőnek ad pénzt a személyes sztorijáért, s ezzel jutalmazza a börtönben ülőt (csekk-könyves újságírás).¹⁶

Az etikai szabályok kialakításában a média nem zárt alrendszerként működik, nagyon is érzékeny a társadalmi visszajelzésekre és elvárásokra, miközben szabadságfokát igyekszik úgy növelni, hogy az „információ tulajdonosa a nép”¹⁷, a „szólásszabadság”, a „wach dog” szerepével legitimálja tevékenységét. Ezért sem volna jó, ha az önszabályozást nem maga a szakma végezné. *A nem szakmabeli bizottság nem törekedne a határterületekig való elmenetelhez, s így voltaképp akaratlanul is cenzúrát vezetne be.* (S az sem lenne célravezető, ha az önszabályozás minden szereplőre nézve kötelező volna.) A Leveson-féle javaslatnak épp az a lényege, hogy kiskorúsítsák a médiát, ne szakmabeliek töltsék fel a bizottságot, mert azok képtelenek megtalálni a helyes utat. Valójában a veszély fordított: azok képtelenek megtalálni, akiknek semmilyen érdekük nem fűződne ehhez. Olyan ez, mint ha egy politikusnak sose kellene tartania az újraválasztástól. A szakmától független médiaszabályozás voltaképp nem önszabályozás!¹⁸

A közjő része az erkölcsi nevelés, és itt a társadalmi integráció alapkérdéséhez érkezünk. Két irányt látunk kibontakozni a társadalomelméleti és a közigazgatás gyakorlati megvalósítása szempontjából. A probléma mindenütt hasonló: a társadalmi kohézió válsága. Ez a válság azóta létezik, amióta az emberi társadalmak meghaladják a csoport szintjét, de újra és újra megdőbbentő módon mutatkoznak meg, mint például a demokratikus parlamentekben rendre megjelenő antiszemita beszédek, utcai zavargások. (L. pl. épp a londoni zavargásokat.)

Ezeket a problémákat sokszor központosítással igyekeznek orvosolni. A komolyabb büntetési tételeket egyfelől helyeselni is szokta a közvélemény, másfelől hozhatnak is eredményeket, a baj azonban mindig az, hogy ki az, aki büntethet, és hosszú távon mennyire sérülnek a központosítás miatt a társadalom egyéb szövevei.¹⁹

Az egyik törekvés az etikat központi értéknylvánítások útján igyekszik megerősíteni. A másik az etikai szabályozást nem külső kényszerként, hanem belső fejlődésként képzei el. A modern munkamegosztásra épülő társadalmakban nem véletlen, hogy a szakmai önszerveződések küldetéstudata folytán az értékek inkább képesek a letisztulásra. Ám a két törekvés egymást hátráltatja. A szakmai autonómia a központi irányítás, a központi irányítás a szakmai autonómia ellen van. Angliában a Leveson-jelentés visszautasítása a szakmai autonómia megerősítésére lett példa, még ha új médiafigyelő bizottság nem állt is föl. Sőt, épp azért.

12 Az angliai példa jól mutatja, hogy a demokratikus módon történő törvényalkotási kísérletek megóvhatják a nemzetet a hibás leegyszerűsítésektől.

13 A közösségi morál, más néven közérkölc nem az egyénben összeválogatott és megfogalmazott, hanem a közösség általi szabályok gyakran leegyszerűsített gyűjteménye. A közösségi morál és a kritikai morál kellő egyensúly a lényegbevágó. A kritikai morálban található a szakmai etika is, a közösségi morálban lelhetjük fel viszont a tömegek ítéletét. De a kettő egymásra is hat. Nagyon jó példa a vita kibontására Pokol Béla könyve (Moráleméleti vizsgálódások, Budapest, Kairosz, 2010), aki a kritikai morálban kisebbségi fegyvert lát, és csak a közösségit kívánja vissza minden téren. Ezt jómagam veszélyes gondolatnak tartom, és a kettős kultivációs kutatásaimban a kettő dinamikáját vélem felfedezni.

14 <http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kk.pdf>

15 Denis Mcquail (2003): A tömegkommunikáció elmélete, Budapest, Osiris

16 William L. MATHEWS–Cleve RIVERS (1993): Médiaetika, Budapest, Bagolyvár

17 ZSOLT Péter (2002): Médiaetika, Budapest–Vác, Eu-Synergion

18 Összehasonlítva ezt a konfliktust a magyar szabályozási rendszerekkel, nálunk a rendszerváltás óta a fő probléma, hogy politikusi küldöttekkel akarják pótolni az önszabályozást. A Leveson-javaslat annyiban különbözik a magyar állapotoktól, hogy legalább nem politikusokkal akarták kiskorúsítani a médiát.

19 Kevés országnak van olyan fejlett tudományos szakirodalma a központosításból származó szociálpszichológiai állapotokra, mint épp nekünk, köszönhetően a létező szocializmus kísérletének. Gondoljunk csak Kornai vagy Hankiss írásaira.

Anglia hagyományaira, erős újságíró-szervezeteire, és a társadalom aktív érdeklődésére támaszkodhat, amikor új médiaszabályozáson gondolkodik. A döntések ott sem mindig népszerűek. Jelen esetben egyetlen médiaesemény, egy lehallgatási botrány indítja be a törvényhozást.

Az eset bárhol máshol is előfordulhatott volna. A tényfeltáró újságíró minden demokráciában követi a rendőrségi felderítést, néha meg is előzi. Itt a sajtó titkosszolgálati eszközöket alkalmazott. Bárhol másutt is megtörténhet, hogy a szenzáció iránti igény jogszerűtlen újságírói magatartást eredményez. Megeshet Magyarországon is, hogy az újságírók megzavarják a nyomozást, sőt az sincs kizárva, hogy bűncselekményt követnek el magán-mobiltelefonok lehallgatásával.

Ami azonban tudományosan érdekes, az nem az eset, hanem az a társadalmi munka, amely a botrányt követte. Minden demokratikus ország azt szeretné, hogy jó minőségű médiája legyen, amely azonban nem veszélyezteti a hatóságok munkáját, és nem okoz sérelmet az áldozatoknak.

Milyen jogszerűtlenséget követett el a sajtó Angliában 2011-ben? Milyen új szabályozási javaslatok merültek fel? Milyen módon forrt ki a megoldás, és végezetül mi lett a megoldás? Ezeket a kérdéseket válaszolja meg az írás. Egy jó gyakorlatot (good practis) mutat be. A döntési folyamat példaértékűségéhez nem fér kétség. A megoldással már lehet vitatkozni, a szerző azonban ezt is pozitívnak tartja.

E számunk szerzői

ALMÁSY GYULA- egyetemi adjunktus
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
almasy.gyula@uni-nke.hu

HUTKAI ZSUZSANNA- egyetemi adjunktus
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
hutkai.zsuzsanna@uni-nke.hu

KLOTZ PÉTER- antikorrupciós szakértő
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
peter.klotz@kim.gov.hu

KOVÁCS TAMÁS – egyetemi hallgató
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
kovacs.t1987@gmail.com

MARJÁN ATTILA- tanszékvezető, egyetemi docens
Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet,
Nemzetközi Jogi és Európai Jogi Tanszék
marjan.attila@uni-nke.hu

MEZEY GYULA- vendégoktató
European Carolus Magnus University, Bruxelles
gyula.mezey@gmail.com

NYIKOS GYÖRGYI – egyetemi adjunktus
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

ORBÁN ANNA- egyetemi adjunktus
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
urban.anna@uni-nke.hu

RIXER ÁDÁM – tanszékvezető, egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem Állam –és Jogtudományi Kar
rixer.adam@kre.hu

SÁRKÖZY SZABOLCS- egyetemi tanársegéd
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
sarkozy.szabolcs@uni-nke.hu

SOÓS HAJNALKA - szakreferens
Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Vezető –és Továbbképző Intézet
soos.hajnalka@uni-nke.hu

SZALAI ANDRÁS- jogász, politológus, egyetemi tanársegéd
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
szalai.andras@uni-nke.hu

Szerzőinkhez

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a Szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás megjelentetése online formában is történik, terjedelme a beérkezett publikációknak megfelelően – a Szerkesztőbizottság által megszabott keretek között – rugalmasan alakítható. Az on-line változat a www.ppb.mk.uni-nke.hu portálon érhető el, melyen a Pro Publico Bono és a Magyar Közigazgatás folyóiratok archívuma is fellelhető.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A megjelentetni kívánt íráshoz egy max. 1500 n terjedelmű absztraktot kérünk mellékelni angol és magyar nyelven.

A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését!

Formázás

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címeket, alcímeket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be.

A hivatkozások és a felhasznált irodalom címleírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címleírási és jegyzetelési alapelveinek megfelelően kérjük leadni.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni a www.ppb.mk.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét és azt a javaslatot, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást.

KAPCSOLATTARTÁS

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket, lehetőleg azt az e-mail címet, amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük. Kérjük továbbá, hogy közöljék a szerkesztőséggel egyéb elérhetőségeiket is; így telefonszámukat vagy mobiltelefonszámukat; ezeket az adatokat a lapban nem tesszük közzé, de a kapcsolattartás érdekében szükségesek.

A CIKKEK BEKÜLDÉSI HATÁRIDEJE: 2013. augusztus 30.

A FOLYÓIRAT MEGJELENÉSI IDEJE: 2013. szeptember 20.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

Table of contents

Introduction	NORBERT KIS	2
Scientific publications/ Essays	ÁDÁM RIXER • Certain characteristics of the Literature of Hungarian Public Administration in foreign languages in the Past Quarter Century ATTILA MARJÁN • About the Understanding of the Concept of Federalism in the European Context and Some Institutional Issues Related to It GYÖRGYI NYIKOS • Cohesion Institution Systems – Experiences and Challenges ZSUZSANNA HUTKAI • The Practice of the Use of EU Resources, Regulatory Base SZABOLCS SÁRKÖZY • The Evolution of German and Austrian Company Law with Special Regard to LLC Regulations	4 23 42 53 75
International Scope	PÉTER KLOTZ • Preventing Corruption in Public Administration – Experiences of the Execution of Government Strategy against Corruption and the Possible Directions of Further Measures GYULA MEZEY • Some Correlations between Administrative Performance and Quality Management ANNA ORBÁN • Certain Aspects of Teaching Administrative Informatics HAJNALKA SOÓS • Excerpts from the Presence of Quality Assurance Systems in Public Administration ANDRÁS SZALAI • Manipulation or Correction? Referendum as the Counterbalance of Parliamentary Government	89 103 111 121 125
Professional Forum	GYULA ALMÁSY • The Development of Administrative Organization and Technology in Hungary ATTILA HORVÁTH • In the Pursuit of Zoltán Magyary's Heritage TAMÁS KOVÁCS • The Possibilities of Mobile Applications in Local Administration PÉTER ZSOLT • Introduction to the English Media Regulation Process Following the Example of the Leveson-Report	144 152 154 159
Information	Authors of Current Issue To the Authors Table of Contents in Foreign Language	167 168 170

Sommaire

Introduction/Préface	NORBERT KIS	2
Études	ÁDÁM RIXER • Quelques caractéristiques de la littérature de l'administration publique hongroise en langues étrangères pendant les derniers 25 ans ATTILA MARJÁN • Sur l'interprétation du concept du « fédéralisme » dans le contexte européen et quelque propos sur des institutions GYÖRGYI NYIKOS • Le cadre institutionnel de la cohésion – expériences et défis ZSUZSANNA HUTKAI • La pratique de l'utilisation des ressources européennes, le contexte de réglementation SZABOLCS SÁRKÖZY • Le développement du droit des sociétés allemand et autrichien, particulièrement celui des sociétés à responsabilité limitée	4 23 42 53 75
Perspectives internationales	PÉTER KLOTZ • La prévention de la corruption – les expériences de l'exécution de la stratégie gouvernementale contre la corruption et les directions pour améliorer la situation GYULA MEZEY • Des rapports entre le management de performance et le management de qualité dans l'Administration ANNA ORBÁN • Quelques aspects de l'enseignement de l'informatique administrative HAJNALKA SOÓS • Quelques propos sur l'apparition des systèmes d'assurance de la qualité ANDRÁS SZALAI • Manipulation ou correction? Le référendum comme le contre-poids de gouvernance parlementaire	89 103 111 121 125
Forum	GYULA ALMÁSY • Le développement de l'organisation et de la technologie administratives en Hongrie ATTILA HORVÁTH • Suivant les pas de Zoltán Magyary TAMÁS KOVÁCS • Les possibilités de l'utilisation des applications mobiles dans l'administration territoriale PÉTER ZSOLT • La réglementation des médias en Angleterre en utilisant le Rapport Leveson	144 152 154 159
Revue	Les auteurs de ce numéro À nos auteurs Sommaire des langues étrangères des matières	167 168 170
Informative		

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	NORBERT KIS	2
Studien	ÁDÁM RIXER	
	• Einige Charakteristiken der fremdsprachigen Literatur der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen 25 Jahren	4
	ATTILA MARJÁN	
	• Interpretierbarkeit des Begriffs „Föderalismus“ im europäischen Kontext und einige Fragen zu dessen Institutionen	23
	GYÖRGYI NYIKOS	
	• Kohäsion der Institutionssysteme – Erfahrungen und Herausforderungen	42
	ZSUZSANNA HUTKAI	
	• Die Praxis und die Regelungsgrundlage der Benutzung der EU Quellen	53
Auslandspanorama	SZABOLCS SÁRKÖZY	
	• Die Gestaltung der deutschen und der österreichischen Gesellschaftsrechts mit Schwerpunkt auf die Regelung der GmbH	75
Fachforum	PÉTER KLOTZ	
	• Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung-die bisherigen Erfahrungen der Vollziehung der Regierungsstrategie gegen Korruption und die möglichen Richtungen der Fortsetzung	89
	GYULA MEZEY	
	• Einige Zusammenhänge der Leistungs- und Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung	103
	ANNA ORBÁN	
	• Einige Aspekte des Unterrichts der Verwaltungsinformatik	111
	HAJNALKA SOÓS	
	• Auslese: Die Erscheinung der Qualitätssicherungssysteme in der öffentlichen Verwaltung	121
	ANDRÁS SZALAI	
	• Manipulation oder Korrektur?	
	Das Referendum, als Gegengewicht zur parlamentarischen Regierung	125
Rundschau	GYULA ALMÁSY	
	• Die Entwicklung der Organisation und der Technologie in der öffentlichen Verwaltung in Ungarn	144
	ATTILA HORVÁTH	
	• Auf den Spuren der Erbschaft von Zoltán Magyary	152
	TAMÁS KOVÁCS	
	• Möglichkeiten der Mobilanwendungen bei der Kommunalverwaltung	154
	PÉTER ZSOLT	
	• Vorstellung des englischen Medienregelung anhand des Leveson-Berichts	159
Information	Autoren dieser Ausgabe	167
	Zu unseren Autoren	168
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	170

Impressum

KIADÓ: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058

Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

MUNKATÁRSÁK: Ecker Klaudia, Juhász Lilla Mária, Szávayné Séra Magdolna, Tózsá Réka

CÍME: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275

E-MAIL CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <http://ppb.mk.uni-nke.hu>

Ez a lapszám a Nemzeti Közzolgálati Egyetem ÁROP-2.2.5.-2008-0001 számú, Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban kiemelt projektjének keretében, az Európai Unió támogatásával valósult meg.

SEPTEMBERBEN MEGKEZDI MŰKÖDÉSÉT A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLÁJA

A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság ajánlására az Oktatási Hivatal 2013. március 25-én nyilvántartásba vette a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának Doktori Iskoláját. 2013. május 21-én Prof. Dr. Patyi András, az egyetem rektora kinevezte ötéves időtartamra Prof. Dr. Bukovics István DSc intézetvezető egyetemi tanárt a doktori iskola vezetőjévé. A doktori iskola létrejött mérföldkő a magyar közigazgatás-tudomány történetében, mert ez a tudományág korábban a jogtudományhoz tartozott, s csak az utóbbi néhány évtizedben történt meg kiválása, fokozatos önállósodása. Ennek elismerése a most az országban elsőként a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen meginduló közigazgatás-tudományi doktori képzés.

A doktori iskola hat kutatási területen kezdi meg működését: közjog és közigazgatás; állam és társadalom; közmenedzsment; állam és ökonómia; közigazgatás a nemzetközi és európai térben; emberi erőforrás. Célja a hallgatók tudományos pályára való felkészítése, ezért a képzés, e célt szem előtt tartva, három részre bontható. Az első a kutatómunka, amelynek során a szakirodalom tanulmányozásából a hallgató önálló következtetéseket von le. A második a publikációs tevékenység, amely a képzés ideje alatt meghatározott számú publikáció közzétételét jelenti a megfelelő szakmai fórumokon; végül az oktatói feladatok a hallgató kutatási témájának megfelelő tantárgyakban.

A képzés e szakasza abszolutóriummal zárul. Ezt követi a doktori fokozatszerzési eljárás, amelynek során a doktorjelölt elkészíti doktori értekezését, előbb műhelyvitára bocsátja, majd pedig a bírálóbizottság előtt megvédi. A hallgató a képzés időtartama alatt mindvégig szoros együttműködésben dolgozik a témavezető és tantárgyvezető tanárokkal, akik mindannyian komoly szakmai háttérrel rendelkező, nagy tapasztalatú oktatók, kutatók.

Mivel a doktori iskola csak márciusban kapta meg a működési engedélyt a 2013–2014-es tanévre csak a rendes felvételi időn kívül, a pótfelvételi idejére tudja meghirdetni a felvételi eljárást. Jelentkezni 2013. július 1–15. között lehet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem honlapján található felvételi tájékoztatóban közzétett feltételekkel. A felvételi meghallgatás előreláthatólag augusztus 13-án és 15-én lesz, a jelentkezők szeptember közepén kapnak tájékoztatást a felvételi eredményéről.

Az iskola az alábbi képzési formákban működik:

- szervezett, teljes idejű képzés (nappali állami ösztöndíjas vagy költségtérítéses);
- szervezett részidejű képzés (levelező költségtérítéses);
- egyéni képzés (költségtérítéses);
- egyéni felkészülés (költségtérítéses).

A tandíj egy félévben a levelező és az egyéni képzési formákban 170 000 forint, egyéni felkészülési formában 60 000 forint.

A tervek szerint a doktori iskola 36 hallgatóval kezdi meg működését: 6 hallgató kap lehetőséget állami ösztöndíjas képzésre, 30 jelentkezőt várnak a költségtérítéses helyekre.

A doktori iskola várja mindazok jelentkezését, akik a közigazgatás-tudományok tudományágában most szeretnék megkezdeni tanulmányaikat a doktori képzésben, de azok is jelentkezhetnek, akik a Nemzeti Közzolgálati Egyetem másik két doktori iskolájában vagy más egyetem doktori iskolájában már megkezdtek tanulmányaikat, de úgy érzik, hogy választott témájuk jobban illik a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola kutatási területeihez.

MEGALAKULT A DOKTORANDUSZOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGÉNEK KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI OSZTÁLYA



A 2013-as év meghatározó a magyar közigazgatás-tudomány történetében. A közigazgatási képzés a PhD-képzés elindításával válik teljessé, de nemcsak az első közigazgatás-tudományi doktori iskola kezdi el működését hazánkban, hanem a tudomány iránt elkötelezett doktoranduszok fóruma, a Doktoranduszok Országos Szövetségében (DOSz) működő Közigazgatás-tudományi Osztály is megalakult.

A DOSz 2012. december 19-e óta köztestületként működő érdekvédelmi szervezet. A megújulás során kiemelt célá vált olyan fórumok kialakítása, amelyek a magyarországi és Kárpát-medencei magyar doktoranduszok aktív szakmai közösségeivé válnak, így 2013 tavaszán a DOSz elnökség tudományos osztályokat alapított, a Magyar Tudományos Akadémia struktúrájának mintáját követve. Az elnökség pályázat útján kinevezte az osztályok elnökeit, és egyben felhatalmazta őket arra, hogy a tudomány szellemében kialakítsák saját közösségük működését.

A Közigazgatás-tudományi Osztály 2013. június 21-én tartotta alakuló ülését a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán, ezzel is megerősítve az egyetemet, a kar és a tudományos osztály példaértékű együttműködését, továbbá kölcsönös támogatását. A doktori iskola alkotói bázisaként osztályunk hasznos szakmai rendezvényeket, kutatói workshopokat szervez. A nemzetközi és hazai oktatási, valamint közigazgatási intézményekkel való szakmai együttműködés során méltó alkotói környezetet biztosítunk a közigazgatás iránt elkötelezett doktoranduszok számára. Alapfeladatunk minden tudományszervezéshez, tudományos munkához kapcsolódó tevékenység ellátása a közigazgatás-tudományt jellemző igények, illetve az interdiszciplinaritáson alapuló együttműködés jegyében. A határon túli magyar kapcsolatok fejlesztését és az uniós, valamint nemzetközi doktoranduszokat is egységes szellemben, „pro publico bono” fogjuk össze.

Az osztály működése során kiemelt cél, hogy a képes legyen hazánkban megteremteni azt a szellemi közeget, amely a kutató utánpótlás számára, átadja és közvetíti a közigazgatás elméleti, gyakorlati eredményeit országos szinten.

Küldetésünk megvalósításához elengedhetetlen a tagok elkötelezettsége a közigazgatás-tudomány iránt. Az osztály elnöke és alapító tagjai egyetértéssel a DOSz elnökség által megfogalmazott jelszavakkal, mely szerint az ország tudományos életét meghatározó nemzedékek szakmai és emberi kapcsolatainak építését a lehető legkorábban meg kell kezdeni, és minden formában támogatni kell. Várjuk azokat a jelentkezőket, akik a közigazgatás-tudomány iránt elkötelezettek, a haza szolgálatában részt kívánnak venni a fenti célok és feladatok megvalósításában.

Jelentkezés a következő e-mail címen, az elnöknek címzett levélben történik:
kozigazgatas.dosz@gmail.com

Juhász Lilla Mária sk. elnök,
DOSz Közigazgatás-tudományi Osztály



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Tervezett negyedéves lapszámaink mellett az év folyamán több különkiadás megjelenésére is sor kerül, melyekben hazai és nemzetközi, idegennyelvű tanulmányokat is olvashatnak.

A folyóirat honlapján előfizetési igényeiket is bejelenthetik.

A lap szeptembertől kereskedelmi forgalomba kerül!

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a www.ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail címen! Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: Nemzeti Köszolgálati Egyetem

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.



MAGYARY
PROGRAM



A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZSZOLGÁLATI NEMZETKÖZI KÉPZÉSI KÖZPONTJA BEMUTATJA

Nemzetközi Köszolgálati Továbbképzési Programsorozat

A Nemzeti Köszolgálati Egyetemen (NKE) 2013. szeptember-október hónapjaiban a közzolgálati továbbképzés keretében ismeretbővítő képzésekre kerül sor a közigazgatás, a rendészet és a honvédelem területén dolgozó magyar közzolgálati tisztviselők számára.

A magyar nyelvű képzés során a Nemzeti Köszolgálati Egyetem oktatói, valamint kutatói biztosítják a széles körű szakmai ismeretek átadását, az angol nyelvű képzésekben elismert európai kutatóintézetek és hazai partnerek vesznek részt.

A képzésben az NKE partnereként közreműködik többek között a European Institute of Public Administration (EIPA), az Ecole National d'Administration (ENA), a European Training Academy (ETA) és a George C. Marshall Center of International Security Studies.

Magyar nyelvű minősített közzolgálati továbbképzések

- A közpolitikai, kormányzati és közzolgálati hatékonyság nemzetközi modelljei
- Közzolgálat a nemzetközi kapcsolatokban
- Az Európai Corpus Juris és intézményrendszere, változások és a jövő
- Az Európai Unió politikája és a tagállamok
- Az Európai Uniói szakpolitikai és pénzügyei
- Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok
- Biztonságpolitika és válságkezelés
- Bűnügyi és rendészeti együttműködés a nemzetközi kapcsolatokban

Nemzetközi és hazai partnerintézmények által megvalósított angol nyelvű tréningek

- Nemzetközi igazgatási életpálya – EPSO vizsgafelkészítő
- Nemzetközi rendészeti életpálya – képző intézmények és lehetőségek
- Tanácsi tárgyalás és döntéshozatali szimulációs képzés
- Európai uniós döntéshozatali eljárások és szakpolitika alkotás folyamata
- „The leadership challenge”
- Az Európai Unió jogalkotási rendszere, nemzetközi jogharmonizáció
- Krízis-kutatás, Válságkezelés és békefenntartás felsőfokon

A PROGRAMOK AZ ÁROP-2.2.5-2008-0001 AZONOSÍTÓ SZÁMÚ „HUMÁNERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSBAN” CÍMŰ PROJEKT TÁMOGATÁSÁVAL VALÓSULNAK MEG.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A TARTALOMBÓL

köszöntő
tudományos közlemények/
tanulmányok

KIS NORBERT

RIXER ÁDÁM

- A magyar közigazgatás idegen nyelvű irodalmának egyes jellegzetességei

MARJÁN ÁTTILA

- A federalizmus fogalmának európai kontextusban való értelmezhetőségéről

NYIKOS GYÖRGYI

- Kohéziós intézményrendszerek-tapasztalatok és kihívások

HUTKAI ZSUZSANNA

- Az uniós források felhasználásának gyakorlata, szabályozási háttér

nemzetközi kitekintés

SÁRKÖZY SZABOLCS

- A német és az osztrák társasági jog alakulása, különös tekintettel a kft. szabályozására

szakmai fórum

KLOTZ PÉTER

- Korrupciómegelőzés a közigazgatásban

MEZEY GYULA

- Közigazgatási teljesítmény-, és minőségmenedzsment néhány összefüggése

ORBÁN ANNA

- A közigazgatási informatika oktatásának egyes aspektusai

SOÓS HAJNALKA

- Szemelvények a minőségbiztosítási rendszerek megjelenéséről a közigazgatásban

SZALAI ANDRÁS

- Manipuláció vagy korrekció?

szemle

ALMÁSY GYULA

- A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon

HORVÁTH ÁTTILA

- Magyary Zoltán örökségének nyomában

KOVÁCS TAMÁS

- A mobilalkalmazások lehetőségei a helyi közigazgatásban

ZSOLT PÉTER

- Az angol médiaszabályozási folyamat bemutatása a Leveson-jelentés példáján

tájékoztató
impresszum

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



MAGYARY
PROGRAM