

Ünnepi tanulmánykötet

a 65 éves

Prof. Dr. Tózsá István

tiszteletére



Liber amicorum in honorem Stephanus Tózsá
aetatis suae LXV.

Ünnepi tanulmánykötet

a 65 éves

Prof. Dr. Tózsza István

tiszteletére

Liber amicorum in honorem Stephanus Tózsza
aetatis suae LXV.

Szerkesztette és a szövegeket gondozta: Budai Balázs Benjámin

Szerzők:

Belényesi Emese, Berényi László, Bódi Stefánia, Budai Balázs Benjámin, Budai Béla Dénes,
Buskó Tibor László, Egedy Gergely, Gyórfyné Kukoda Andrea, Halász Iván, Herendy Csilla,
Hutkai Zsuzsanna, Imre Miklós, Kaiser Tamás, Kocsis János Balázs, Korom Ágoston,
Koronváry Péter, Lentner Csaba, Linder Viktória, Nemes Ferenc, Paksi-Petró Csilla, Papp
Tekla, Pókecz-Kovács Attila, Pongrácz Alex, Sasvári Péter László, Sikos Tomay Tamás,
Szádeczky Tamás, Számadó Róza, Székely Kinga Katalin, Szmodis Jenő Lóránt, Téglási András,
Varga Lívია, Zsolt Péter;

Panem Kiadó

© Budai Balázs Benjámin, felelős szerkesztő

ISBN 978-963-545-536-2

Budapest, 2019.



Prof. Dr. Tózsza István

Tózsza István (1954) geográfus, környezetvédelmi szakember, térinformatikus. Intézetvezető, egyetemi tanár a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Közszerkezési és Közigazgatástani Intézetében. 2011-ben Apáczai Csere János díjjal, 2012-ben a Magyar Érdemrend Tisztikeresztjével ismerte el tevékenységét a Magyar Állam. Nevéhez fűződik több mint 350 közlemény, melyből 23 könyv, 39 könyvrészlet, 46 ismeretterjesztő mű. Tudományos pályája mellett a civil életben is tevékeny: az E-Government Alapítvány elnöke, valamint szerepet vállalt a pilisszentiváni faluszépítő egyesület vezetésében is. Házass, két leány (Réka, 1986 és Mikolt 1992) édesapja.

Tartalom

Köszöntők	5
Budai Balázs Benjámin: „Barátom, végünk van?” – Köszöntő, előszó.....	5
Nemes Ferenc: Méltatás Tózsza István 65. születésnapja alkalmából.....	11
Számadó Róza: A Professzor	13
Téglási András, Pongrácz Alex, Varga Livia: Születésnap-i köszöntő.....	14
Tanulmányok.....	15
Belényesi Emese: Manager vs. Leader? Vezetői szerepek a közgazdaságban.....	15
Berényi László: Utazás a Moodle világába: hallgatói vélemények.....	27
Bódi Stefánia: Az új gyűlekezesi törvény és a hozzá kapcsolódó szabályok bemutatása.....	35
Budai Béla Dénes: A turizmusképzés szükségessége a közgazdasági felsőoktatásban	43
Buskó Tibor László: Néhány megjegyzés a nemzetmárkázás fogalmához.....	53
Egedy Gergely: Brexit: a parlamenti szuverenitás dilemmái.....	59
Gyórfy né Küköda Andrea: Közigazgatási nyilvántartások és statisztika – Regiszteralapú népszámlálás?..	66
Halász Iván: A cseh és szlovák köztársasági elnöki intézmény szimbolikus elemei.....	77
Herendy Csilla: „Aki húz, aki tol, aki von, aki nem”: A felhasználói élmény a részletekben rejlik.....	88
Hutkai Zsuzsanna: A kohéziós politika jövője, különös tekintettel a 2021-2027-es fejlesztési periódusra.	95
Imre Miklós - Korom Ágoston: Az Európai Bizottság 2016. évi álláspontjainak elemzése a szlovák	
kárpótlási törvénnyel kapcsolatban - politikai okok versus egyéni jogok érvényre juttatása	102
Kaiser Tamás: Egy újkeletű narratíva nyomában: térségek, amelyek nem számítanak	108
Kocsis János Balázs: A társadalom elöregedése jelentette kihívások.....	114
Korom Ágoston: Tagállami végrehajtási mozgáster a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az	
ügynevezett rendhagyó, vagy atipikus rendeletek tekintetében.....	123
Koronváry Péter: Miért kell a vezetéstudományt (már megint) újraírni?.....	133
Lentner Csaba: Szemelvények az aktív államműködés magyarországi gyakorlatából és tudomány-	
rendszertani összefüggéseiről.....	141
Linder Viktória: A helyi önkormányzatok közszolgáltatása nemzetközi kitekintésben	153
Paksi-Petró Csilla: Ki akar ma a magyar közigazgatásban dolgozni?	160
Papp Tekla: A timeshare és jogi szinergia hatásai.....	169
Pókecz-Kovács Attila: A Conseil d'État hatása a francia közigazgatási jogtudományra a 19. század első	
felében	176
Sasvári Péter László: A Big Data és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.....	183
Sikos T. Tamás - Székely Kinga Katalin: A települések versenye a Csíki-medencében.....	195
Szádeczky Tamás: Webes kormányzati szolgáltatások biztonsága	206
Szmodis Jenő Lóránt: Dante és kora.....	216
Zsolt Péter: Ferenc pápa csíksomlyói látogatásának médiaelemzése.....	223

Köszöntők

Budai Balázs Benjámin¹: „Barátom, végünk van?” – Köszöntő, előszó

Barátom, végünk van!

Ezt hallgatom tőled, lassan 20 éve. Néha elhittem, hogy végünk van, aztán valamiért nem, hogy nem lett végünk, feljebb, előrébb léptünk. Te is, én is. Emlékszem, hogy a Ménesin még gyakran ebédeltünk együtt a 2000-es évek elején. Lementünk a „tiszi kantinba” (a közös menza paravánnal elkerített részébe), és ott költöttük el – meglehetősen fegyelmezetlenül – az ebédünket. Nem siettünk sehova, valahogy több időnk volt. Annyit nevettünk néha, hogy még a hasam is begörcsölt tőle. Még a drámákból is viccet csináltunk. Amikor egy magas rangú kollégánk foghegyről odaszúrt, hogy „*ha én lennék a dékán, ti már nem dolgoznátok itt*”, csak annyit mondtál neki mosolyogva: „*haver, szerencse, hogy nem te vagy a dékán...*”. Akkor tudtam, hogy a külvilág felé mutatott óvatosság, félénkség mögött jó adag lazaság van. Ezt a pályát ma már másképp nem is lehet művelni. Több se kellett nekem, megtetszett ez a millió. Mindenki tudja, hogy miattad lettem itt: te állítottál pályára, amiért hálás is vagyok. (E hála egyik materiális vonatkozása e kötet életréhvása és gondozása.)



1. ábra: Prof. Dr. Tózsza István előadása a Ludovika Szabadegyetemen, új kutatási területéről, a Hungarikumokról, 2018 táján.

¹ Intézetvezető, habilitált egyetemi docens, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetben.

Jó ütemérzéssel tapintottál rá az ezredforduló környékén, hogy az e-közigazgatás valami olyan hívószó, ami nagyot üthet. Még akkor is, amikor egy másik, szintén vezető kolléga az „*ez hülyeség, de csináljátok*” szavakkal igyekezett visszarántani a GIS világába. Mi mégis rámentünk erre a vonalra, ami a korábbi közigazgatási kutatásokhoz képest gyorsító sáv volt. Több lehetőséget, könnyebb finanszírozhatóságot, és lényegesen nagyobb publicitást biztosított.

Amikor még kutatásainkat nem az állam finanszírozta közvetlenül, életre hívtad az E-government Alapítványt, ami közel félszáz kötettel gazdagította azóta a közigazgatástudomány kortárs irodalmát. Ehhez persze számos szponzort, állami szervet és magasabb rangú potentátot kellett megnyerni. De ezeket a meccseket rendre hoztad is.

Aztán – hogy nehogy végünk legyen - találtunk egy részt, ahol világelsők lehettünk. A mobil közigazgatás nemzetközi éllóvasai lehettünk, ha csak rövid időre is. Megcsináltuk a Mobil Közigazgatási Információs Egyesületet (MGSG), elsőkké lettünk e domén nemzetközi konferencia-szervezésében is.



2. ábra: Tózsza István és Budai Balázs szomorkodik az első, általuk szervezett m-kormányzati nemzetközi konferencián, 2005 táján.

Számtalan helyen hirdettük az ígét. (Még Brightonban is, ahol – prognózisod ellenére – nem zuhant le a repülőnk.) Eleinte még nagy fenntartásokkal fogadtak, de az évek múlásával már

mi lettünk a fősodor. Elméletben és gyakorlatban egyaránt ott voltunk. Ezzel is rácăfolva a „szobatudós” kategórizálásra.



3. ábra: Az MGSG évi rendes gyűlése a Szent Júpát étteremben, 2007-ben. (Félig tanszéki értekezet is.)



4. ábra: A média érdeklődése az emegens témák felkarolása után természetes volt. (A kép 2008-ban készült, egy budaörsi WAP-os projekt sajtótájékoztatóját követően.)



5. ábra: Teltházas előadás a Ménesi campus II. előadójában. Pedig nem volt katalógus.



6. ábra: A világ első mobil-kormányzati egyetemi tankönyvének bemutatóján, 2005-ben. Máig is nehezen ismételhető média-érdeklődés és kormányzati és önkormányzati támogatás mellett.



7. ábra: A Miskolci Egyetemen, 2009-ben.

Együttműködésünk – tág két évtizede – alatt sok „nagy durranás” volt. Napestig sorolhatnám, hogy mit alkottunk és ez miért volt meghatározó. (De erre e terjedelmi keretek nem adnak lehetőséget.) Tettük mindezt úgy, hogy közben, mint egy házasságban általában, hol közeledtünk, hol távolodtunk szakmailag, intézményileg. Emberileg viszont a közelség soha nem volt kérdés, és ez megtisztelő volt és lesz is számomra. Ez tette lehetővé azt, hogy bármikor fel tudtuk venni a szakmaiság fonalát, amibe kapaszkodva összedolgoztunk. Írtunk könyveket (de még hányat...), szerveztünk konferenciákat, előadtunk itthon és külföldön, indítottunk képzéseket, alkottunk tantárgyakat. Meggyőződésem, hogy a közös hullámhossz nélkül ezek nem jöttek volna létre.

Most egy bő osztálynyi kolléga, a hozzád közel állók színe-java írt neked, majd’ 16 szerzői ív terjedelemben. Ha valaha is végünk lett volna (azaz ha már nem számítanál, és nem szeretnének, vagy ismernének el), akkor ez nem történhetett volna meg.

Igen, valaminek vége van: nem lehetsz intézetvezető. Nagy ügy. Viszont bőven termékeny évek előtt állsz, hiszen erővel bírod, friss vagy és az adminisztráció sem terhel majd. Jobb helyeken, ilyenkor még második karriert indítanak, most már tét nélkül.



8. ábra: Prof. Dr. Tózsá István, napjainkban.

Kívánom neked, hogy legyenek a most következő éveid a felhőtlen és örömteli munkáé. Köszönöm, hogy megmutattad az út jelentős részét a tudomány világába! E könyvet, melyet tisztelőid, barátaid és kollégáid (nb. ez a három eposzi jelző sokszor egybe esik a következő oldalakon) írtak pedig adjon hitet ahhoz, hogy nem volt felesleges és nem lesz felesleges a munkád, bármin is töröd most a fejed!

Isten éltesen sokáig, 65. születésnapodon!

Nemes Ferenc²: Méltatás Tózsza István 65. születésnapja alkalmából

Tózsza István Professzor úr több mint félezer tételtől álló publikációs jegyzéke kiemelkedő tudományos teljesítményről és gazdag szakmai életútról tanúskodik. Könyvei, monográfiái, tudományos eredményeket népszerűsítő és ismeretterjesztő cikkei, a hazai és a nemzetközi konferenciákon, vagy éppen az egyetemi órákon tartott szemléletes (korhű képekkel, térképekkel, rajzokkal, ábrákkal illusztrált) előadásai, egy sokoldalú, nagy tudású, iskolateremtő egyéniség töretlen szakmai fejlődését és kiteljesedését igazolják. Sokirányú érdeklődése, az új iránti érzékenysége, kitartó szorgalommal párosuló kreativitása juttatta el a földrajz tudományának magas szintű művelésétől – oktatásától és kutatásától – az urbanisztika, a térinformatika, az elektronikus kormányzás, a virtuális tér és a közigazgatás, valamint az interaktív elektronikus kormányzás bevezetésének szervezési-szervezeti kérdéseinek tanulmányozásáig – hogy csak néhány mérföldkövet említsem oktatói és kutatói tevékenységének, pályafutásának. Ami egyben ékes bizonyítéka annak a Magyar Zoltán által megfogalmazott felismerésnek is, mely szerint a közigazgatás nemcsak a jog kérdése.

Lankadatlan tudományos érdeklődését és tevékenységét, nemzetféltő művével a „Hungarikumok – Nemzeti örökségvédelem” című egyetemi jegyzetével koronázta meg, amely a tudományterület művelői és az egyetemi hallgatók körében egyaránt élénk érdeklődést váltott ki. Nem véletlenül. Mert miközben vitathatatlan tény, hogy Tózsza István Professzor úr a mesterséges intelligencia, a digitális technika fejlesztésének és alkalmazásának élharcosa, arra a neurológiai tényre is felhívja a figyelmet, hogy mennyire kell vigyáznunk a digitális technika okozta elsivárosodásra, a kreativitásunk megőrzését és fejlesztését veszélyeztető körülményekre. Arra a tudásra, amit már megszereztünk, ami értékes, a nemzeti identitást és a kreativitást egyaránt fejleszti, és aminek szeretetét át kell adnunk a fiatalabb generációnak, hogy megmaradjon az olvasás – gondolkodás – kreativitás – kommunikáció lánc. Mert ha ezek közül bármelyik kikopik, nehezebb lesz újraindítani a folyamatot. És minél nagyobb erőfeszítést kíván egy kognitív tevékenység, annál kevésbé lesz népszerű egy könnyű kattintáshoz szokott világban.

Hatalmas tudástára ellenére szerény, segítőkész, a szó igazi értelmében vett „műhelyfőnök”, akinek a vezetési stílusára inkább a leader, mint a manager szerepkör volt jellemző. A központi kutatási projektek mellett az E-Government Alapítvány alapítójaként önzetlen módon igyekezett megteremteni a számára mindig oly fontos tanszéki/intézeti kutatásokhoz és azok eredményeinek tanulmányosorozatokban történő publikálásához szükséges pénzügyi forrásokat, szem előtt tartva a tananyagok folyamatos frissítését, fejlesztését, valamint munkatársai szakmai fejlődését, oktatói és kutatói karrierjük kiteljesedésének elősegítését. Vezetőként sohasem hatalmi eszközökkel irányított, hanem vonzó jövőkép felvázolásával motivált, inspirált, kommunikált, győzte meg és állította maga mellé a tanszék/intézet munkatársait, az eredményesség, a környezet kihívásaira adandó adekvát válaszok reményében. Azzal a semmi mással nem helyettesíthető vagy pótolható érzés reményének az elérésével, hogy közös alkotással

² Professzor emeritus, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Közszervezési és Közigazgatástani Intézetben.

mutassuk meg magunkat, jelezzük eredményeinket és járuljunk hozzá a magasabb szintű közösségek (kar, egyetem) teljesítményéhez, eredményességéhez, hazai és nemzetközi elismertségének, tekintélyének növeléséhez.

Tisztelt Professzor Úr! Kedves István!

Kívánom, hogy még sokáig folytatódjék ez a gazdag életút, mindannyiunk öröme és a közmenedzsment javára.

Isten éltesen, Professzor úr!

Nemes Ferenc
professor emeritus, az MTA doktora

Számadó Róza³: A Professzor

Amikor felmerült, hogy köszöntjük Istvánt, Tózsá professzort 65. születésnapján egy írással, akkor könnyedén vágtam rá a megkeresésre, hogy szeretnék részese lenni, hiszen sok közös munka, emlék köt össze bennünket. Most azonban – a már harmadszor meghosszabbított határidő végéhez járva – csak kavarognak a gondolataim, hogy mi is az, amit mondhatnék, ami jól közvetíthetné a hozzá kapcsolódó hálámat. Rájöttem, hogy ő valami, talán szokatlan dolgot mutatott meg a hozzáállásával, amit mindenképpen szeretnék megosztani.

Ha azt halljuk, hogy valaki „Professzor” akkor sokunk fejében a megfellebbezhetetlen tekintélyű, magas katedrán álló különleges kutató, tanár képe jelenik meg. István – első látásra – messze állhat ettől az „idea”tól. Közvetlen, segítőkész sokszor vicces és néha feledékeny.

Amikor először találkoztunk egy kedves mindennapi embernek ismertem meg. Aztán elkezdtünk együtt dolgozni és jól eső érzés volt, hogy nyitottan, érdeklődve hallgatja meg a felmerülő észrevételeket, gondolatokat. Aztán mindezeket összegyúrta és előállt az „Önkormányzati szaktanácsadó” képzés tematikájával, ami megfelelt a nem kis elvárásokat tartalmazó uniós és hazai elvárásoknak. Hovatovább egy olyan egységgé állt össze, első évfolyamtól kezdve, amiről a végzett hallgatók pozitív nyilatkozatai állítják ki az elismerést. Ő az, aki képes volt úgy meghallgatni az elképzeléseimet, hogy a cél a mondanivalóm megértése volt. E értő figyelem és közös gondolkodás eredményeként született meg a számomra oly fontos „Inkluzív önkormányzat” tantárgy és elgondolás, ami jelentős pillére ennek az oktatásnak. Nélküle ez nem született volna meg.

Személyesen is sokszor kaptam támogatást, segítséget, azzal, hogy meghallgatta a kétélyeimet és adott egy másik nézőpontot, azzal, hogy kitartásra buzdított, azzal, hogy csak meghallgatott. E rövid írásnak nem célja felsorolni a közös munkáinkat vagy mindazokat a dolgokat, melyekben István a segítségemre volt. A célja csak annyi, hogy kifejezzem a hálámat, hogy oly sokszor volt jelen számomra – akár csak telefonon -, amikor szerettem volna egy elfogulatlan véleményt, vagy egy tapasztalt ember gondolatait meghallgatni.

Azzal kezdtem, hogy egy vélelmezett ideától István messze áll. Igen, az én véleményem szerint szerencsére. Tapasztalataim szerint Ő az aki képes a figyelmével gondolkodásra, alkotásra serkenti másokat, ő az aki képes nyitott maradni új nézőpontokra és ezekből valami újat létrehozni, képes úgy támogatni, kitartásra buzdítani, hogy az érintett magáénak érezheti a döntést.

Számomra ő az igazi Professzor!

³ Főosztályvezető, Belügyminisztérium Önkormányzati Helyettes Államtitkárság, Önkormányzati Koordinációs Iroda. Óraadó, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.

Téglási András, Pongrácz Alex, Varga Livia⁴: Születésnap köszöntő

Prof. Dr. Tózsza István 2019. november 9-én tölti be 65. életévét. Bár Arany János az Évnapra című költeményében akként fogalmazott, hogy egy emberi életutat tekintve hatvannégy esztendő is „untig elegendő”, úgy gondoljuk, hogy Tózsza Professzor Úr előtt még mindig óriási lehetőségek, és kiaknázandó szakmai sikerek állnak. Ez persze nem feledteti el velünk azt aényt, hogy az eddigi szakmai tevékenysége is a professzionalizmus jegyében telt, és olyan kiemelkedő életúttal büszkélkedhet – dacára szerény és alázatos habitusának –, amellyel még a hazai tudományos szféra egészét szemlélve is csak kevesen.

Professzor Úr a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar jogelődjének is tekinthető Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán előbb tanszékvezető egyetemi docensként, majd tanszék- és intézetvezető egyetemi tanárként a millennium évétől, 2000-től kezdődően látott el oktatási tevékenységet. Karunkon a Közzszervezési és Közigazgatástani Intézetet 2016 óta vezeti, és munkájával kapcsolatban mind az oktatói munkakörben tevékenykedő, mint az adminisztratív jellegű teendőket ellátó munkatársak kizárólag pozitív értelemben nyilatkoztak.

Oktatói kvalitásait kiválóan illusztrálják a hallgatói körökben népszerűnek számító „markmyprofessor” adatlapon fellelhető bejegyzések is. Az őt értékelő hallgatók általában arra szokták helyezni a hangsúlyt, hogy széles körű szakmai tudással felvértezett, az előadásait pedig érdekfeszítő történetekkel „fűszerezve” tartja. A gondozására bízott hallgatók mindig számíthattak segítségére, és a felmerülő problémáikkal mindig felkereshették Professzor Urat.

Tudományos érdeklődése a közigazgatástudomány széles spektrumát fogja át, sőt a földrajztudományra is kiterjed, olyannyira, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Földrajztudományi Kutató Intézetében is színvonalas kutatói tevékenységet lát el. Az MTA Regionális Tudományok Bizottsága mellett számos szakmai szervezet is a tagjai között tudhatja. Az elektronikus közigazgatás, közigazgatási földrajz és az urbanisztika területeit kutatva kiemelkedő szakmai teljesítményt nyújtott; 2012-ben az elektronikus közigazgatási iskolateremtő tevékenysége elismeréseként a Magyar Köztársaság Tiszti Keresztjét adományozták részére. A Magyar Tudományos Művek Tárában a lassan négy évtizedes múltra visszatekintő tudományos munkásságát 352 közlemény, és 205 idézet reprezentálja.

Az oktatásszervezéssel járó feladatokkal összefüggésben is mindig lehetett kalkulálni Professzor Úr konstruktív, a szakmai szempontokat tekintve szabatos, és előremutató segítségével. A számára szabott, néha bizony monoton és mechanikus elintéznivalókat rendre határidőre készítette el, és szakmailag kifogástalan, „makulátlan” munkát végzett.

Isten éltesse sokáig Professzor Urat!

Dr. Téglási András, Dr. Pongrácz Alex, Varga Livia

⁴ A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának oktatási dékánhelyettese és munkatársai

Tanulmányok

Belényesi Emese⁵: Manager vs. Leader? Vezetői szerepek a közigazgatásban⁶.

„Ha azt gondolod, hogy vezetsz, de senki sem követ, akkor csak sétálni mentél.”

John C. Maxwell

A kérdés – milyen az ideális vezető – régóta foglalkoztatja a vezetéstudománnyal foglalkozó kutatókat és a gyakorlatban dolgozó szakembereket. Számos elméleti modell született a témában, ezek hosszabb-rövidebb ideig tartó népszerűségnek örvendtek és támogatták, támogatják a vezetők munkáját. Az egyik klasszikus és hosszú ideje tartó diszkurzus a *manager* vs. *leader* szerepkör relevanciája körül zajlik a szakmában⁷, mi is ennek járunk utána, ezt vizsgáljuk a tanulmányban.

Azért, hogy közelebb kerüljünk a közigazgatásban adható adekvát válaszhoz, először áttekintjük és összegezzük a témában a nemzetközi és hazai szakirodalom vonatkozó forrásait, majd megvizsgáljuk a közigazgatás sajátos helyzetét e kérdésben. Végül egy új irányzat – az *önmenedzsment* – bemutatásával és közigazgatásra érvényes lehetséges hatásaival kerülhetünk közelebb a kérdés megválaszolásához.

Vezetői szerepek

Abraham Zaleznik (1977) cikkében⁸ elsőként választja ketté a vezető fogalmát (leader és manager). Két főbb attribútum mentén határolja el egymástól a leader és a manager fogalmát: a *kéacs* és a *rend* alapján. Szerinte a leader típusú vezetőnek több kapcsolata van a művészekkel, a tudósokkal, illetve más kreatív gondolkozókkal, mint a managernek.

A managerek feladatai inkább szükségletek, mint vágyak, és ezeket, mint konfliktusokat kezelve oldják meg, biztosítva a napi szintű célok megvalósítását. A leaderek ezzel szemben keresik a lehetőségeket, továbbá személyes és aktív hozzáállásukkal igazodnak a kihívásokhoz. Számukra fontos az elismerés, ami által képesek a követőiket ösztönözve olyan kreatív légkört létrehozni,

⁵ Egyetemi docens a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Közszerológati és Közigazgatástani Intézetben.

⁶ A magyar köznyelv nem tesz különbséget a címben szereplő két fogalom között, általában vezetőről, esetleg menedzserről beszélünk, így e tanulmányban az eredeti angol kifejezéseket: manager és leader használom.

⁷ A fogalmi viták hátteréhez és szerepéhez l. Koronváry P. „Kicsoda a vezető? Gondolatok a vezetői felelősségről” *Hadmérnök* IX/3 (2014) pp. 290ff.

⁸ Zaleznik, Abraham (1977): *Managers and Leaders: Are They Different?* in Harvard Business Review, May–June, 1977

ahol együttesen érnek el eredményeket. Természetesen mindez nem pontosan kiszámítható és megfogható rendszerben, hanem sokkal inkább kaotikusnak tűnő környezetben zajlik.

Zaleznik továbbá létrehoz egy újabb kategóriát is: „egyszer születettek” és „kétszer születettek” fogalmának⁹ bevezetésével. Ez utóbbiak olyanok, akik valamilyen személyes trauma miatt kialakítanak magukban egy újabb énképet, amely sokkal szabadabb és függetlenebb a társadalmi struktúrától. Ők azok, akik a metamorfózisuk előtti időben általában sokat szenvedtek, másképpen éreztek és gondolkoztak, sokszor kirekesztettnek tűntek emiatt ezért kénytelenek voltak kialakítani egy belső tartást, a függetlenedést. Ezáltal ahogy öregszenek egyre inkább másoktól függetlenül képesek a saját belső hangjukat követve kockáztatni és új forradalmi eredményeket elérni. Zaleznik a kétszer született vezetőket belső készítetésektől hajtott, magabiztos és ezáltal igazi karizmatikus leadereknek látja.

James MacGregor Burns (1978) könyvében¹⁰ szintén meghatározta a manager és a leader közötti különbséget. A mai manager feladata a szervezet összetettségének az átlátása, zökkenőmentes működésének biztosítása, és hatékony működtetése. A leader szerepe a változások átvitele. A szervezetek állandóan változó környezetben működnek, folyamatosak a technikai fejlődések, amelyekhez a szervezetnek alkalmazkodnia kell. Ezen változásokra kell koncentrálnia a leadernek. Burns szerint mindkét szereplőnek három lényeges feladata van:¹¹

1. meghatározni a célokat
2. megteremteni ahhoz a feltételeket
3. megszervezni a végrehajtást

Az 1. táblázat a manager és leader szerepköröket a *feladataik* alapján hasonlítja össze.

1. táblázat. A manager és leader szerepkörök Burns szerinti összehasonlítása. Forrás: Burns alapján, saját szerkesztés.

	Manager feladatai	Leader feladatai
Célkitűzés	A szervezet hatékony működés érdekében hosszabb, rövidebb távú terveket készít, az ehhez szükséges költségeket kalkulálja	A jövőkép megteremtése és az ehhez szükséges stratégiai tervek elkészítése. A tervezés és a stratégia alkotás nem helyettesítheti egymást. A stratégia megadja a terveknek a főbb vonalait, irányát, a tervek alkotják a stratégia realizását.
Feltételek	A szervezéssel megteremti a végrehajtás tárgyi, személyi feltételeit. Munkaköröket alakít	Elfogadtatja a stratégiát. Ennek minden szinten működnie kell. A stratégia elfogadása a változásokhoz való igazodás. Ez nem arról szól, hogy mit kell másképpen csinálnia a

⁹ Zaleznik, p. 49

¹⁰ Burns, James M. (1978): *Leadership*. Harper Collins.

¹¹ Szintai István (2003): *Vezetélmélet*. Bíbor Kiadó.

	ki, a cél eléréséhez szükséges szakembereket biztosítja.	szervezetnek következő naptól, hanem arról, hogy miért nem jó, amit korábban csinált a szervezet.
Végrehajtás	A szervezet működtetése a cél elérése érdekében. Nyomon követi a tervek megvalósulását, eltérések esetén közbeavatkozik.	Motivál, megnyeri a vezetetteket a cél elérése érdekében, ösztönzi őket, hogy a nehézségek ellenére is megvalósuljanak a célok. Ébren tartja a célok fontosságát. Siker esetén jutalmaz, visszacsatolja és megerősíti az elért eredményeket.

Warren Bennis (1985) elhíresült mondása szerint: „*A managerek olyan emberek, akik jól csinálják a dolgokat (jól csinálják, amit kell), míg a leaderek olyanok, akik a jó dolgot (a megfelelő dolgot) csinálják (azt csinálják, amit kell).*”¹² Az alábbi *tevékenységek* szerint tesz különbséget a manager és leader között¹³:

1. A manager ügyeket intéz, a leader közben megújít.
2. A manager másolatot, a leader az eredetit készíti.
3. A manager karbantart, a leader kifejleszt.
4. A manager a rendszerre és a struktúrára, a leader az emberekre fókuszál.
5. A manager az ellenőrzésben bíz, a leader inspirálja a bizalmat.
6. A manager rövidtávon tervez, a leader hosszútávú perspektívája van.
7. A manager megkérdezi: hogyan és mikor, a leader pedig azt kérdezi: mit és miért.
8. A manager szeme mindig a lap aljára téved, a leader szeme pedig a láthatárt kémleli.
9. A manager utánozza a megoldásokat, a leader kifejleszti azokat.
10. A manager elfogadja a status quo-t, a leader megkérdőjelezi.
11. A manager a klasszikus jó katona (parancsvégrehajtó), a leader egy szabadakaratú ember.
12. A manager jól végzi a dolgát, a leader jó dolgokat csinál.

John P. Kotter (1988) nevéhez szintén fűződik a manager és leader szerepek meghatározása. Könyvében¹⁴ így fogalmazott: „*A vezető manager szerepben elsősorban a szervezetek komplexitásával küzd meg, míg leader szerepben a változásokra koncentrálnak.*”¹⁵ A Kotter szerinti *szerepköröket* a 2. táblázat foglalja össze.

¹² Bennis, Warren - Nanus, Burt (1985): *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper & Row, p. 21.

¹³ Bennis, Warren (1997): *Learning to Lead: A Workbook on Becoming a Leader*, Perseus Books/Addison Wesley, p. 9.

¹⁴ Kotter, John P. (1988). *The Leadership Factor*. Free Press.

¹⁵ Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna (2013): *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Akadémiai Kiadó. p. 378

2. táblázat. A manager és leader szerepkörök Kotter szerinti összehasonlítása. Forrás: Kotter alapján, saját szerkesztés.

	Manager szerepkör	Leader szerepkör
Célkitűzés	Tervezés, költségvetési keretek megállapítása	Jövőkép, stratégiák megalkotása
Feltétel biztosítás	Szervezés, rendszerek kialakítása, emberi erőforrás biztosítása	Stratégia mellé állít, meggyőz, kommunikál
Végrehajtás	Problémamegoldás, kontroll, szükség esetén beavatkozás	Motivál, inspirál, jutalmaz, megerősít
Sikerkritérium	Szervezeti hatékonyság, zökkenőmentes működés	Eredményesség, környezeti változásoknak megfelelő szervezeti változás

Hitt (1990) kijelentése szerint „mindannyian ismerünk olyan managert, aki nap mint nap jól elvégezte a munkáját, de soha nem kérdezte meg magától, hogy jó dolgokat csinál-e... Az új manager felteszi azt a magasabb rendű kérdést, hogy megfelelő-e az, amit a csoport éppen csinál.”¹⁶ Valójában ez a lényegi különbség az újra, újtásra való törekvés.

Roger Martin (2007) cikke¹⁷ alapján a két vezetői szerep legfőbb jellemzőit a 3. táblázat szemlélteti:

3. táblázat. A manager és leader szerepkörök Martin szerinti összehasonlítása. Forrás: Martin alapján, saját szerkesztés.

Manager jellemzők	Leader jellemzők
Abból választ, ami rendelkezésre áll.	A rendelkezésre állót felhasználva új ötleteket dolgoz ki.
Elfogadja a status quo-t.	A változatosságot keresi.
Törekszik az egyszerűsége és egyértelműsítés.	Nem baj, ha bonyolult vagy ellentmondásos a helyzet hiszen ezek adják és készítik elő a változást.
Egyirányú gondolkodás.	Többirányú gondolkodás.
A problémát kisebb darabokra osztja fel, és a darabokat egyesével elemezve jut el a megoldáshoz.	A részek közötti kapcsolatokra fókuszál, az egészet globálisan szemléli.
Legjobb megoldást a rendelkezésre álló lehetőségei közül választja meg.	Figyelembe veszi akár az ellentétes megoldásokat is, hogy azokból újabbat készíthessen.
Potenciális problémát lát, amit meg kell oldania.	Lehetőséget lát minden nehézségben.

Pulay Gyula (2010) szerint a manager főleg a dologi folyamatokkal foglalkozik, azokat kontrollálja és tartja a szabályoknak megfelelő keretek között. A leader esetében ez nem lehetséges,

¹⁶ Hitt, William D. (1990): *A mestervezető – vezérfonal a cselekvéshez*. OMIKK, Budapest. p. 19

¹⁷ Martin, Roger (2007): *How successful leaders think?* Harvard Business Review, June 2007

nála inkább a vezetés kifinomultabb módszereire (meggyőzés, bátorítás, motiválás stb.) van szükség. A leader az embereket vezeti és végrehajtja a szükséges változtatásokat, ellenben a manager biztosítja a feltételeket és fenntartja a jelenlegi helyzetet¹⁸.

A fentieket összegezve: úgy is szemléltethetjük a leader és a manager közötti különbségtételt, hogy amíg a manager az, aki szervez, irányít, és a konkrét ügyekkel foglalkozik, addig a leader az, aki törődik azokkal, akik a vezetése alatt állnak, és akit követnek az emberek. Amíg a manager vezetői minőségében a csapat mögött áll, és hajtja az embereket, addig a leader elől megy, és azt mondja: kövessetek.

Ugyanakkor a két vezetői szerep egy másik lényegi megkülönböztetési pontja az is lehet, hogy amíg a leadert maga választja meg a közösség, addig a managert kinevezi a vezetőség.

A manager az, aki vezetői beosztásban van. A manager követői a beosztottak, akik az adott helyzetet készen kapják, miután nem ők választják meg ki legyen a főnök. Manager típusú vezetésnél a pozíció, a státusz, a formalitás a lényeges elemek, és ezek miatt rendelkezik a ráruházott hatalommal. Végrehajtja és végrehajtatja a feladatot, a szervezeti célok megvalósítása, végrehajtása vezérli tevékenységét. A manager elszámoltatható magáért és beosztottjaiért. A gyakorlatban elvileg addig van (és maradhat) pozícióban, amíg megfelelően ellátja a feladatát. A manager folyamatokban, eljárásokban gondolkodik, a stabilitásra törekszik, és az irányításra fókuszál. Gyorsan igyekszik az adott problémát megoldani. Ezért a manager leggyakrabban feltett kérdései a következők: „Mi a probléma? Hogyan lehet ezeket leghatékonyabban megoldani? Milyen eredményeket lehet elérni? Hogyan lehet a beosztottakat rávenni, hogy a szervezet érdekeit helyezték előtérbe?”

A manager-ről ezáltal elmondható, hogy se nem hős, se nem zseni, hanem valaki, aki pontosan és precízen ellátja a rábízott feladatokat. Legfőbb manager tulajdonságok: állhatatosság, kitartás, szorgalom, munkabírási, kompetencia, intelligencia, analitikus képesség, tolerancia és jószándék.

A leader ezzel szemben olyan vezető, akinek nem feltétlenül szükséges vezetői pozíciót betöltenie, mégis a személyes tulajdonságai (kreativitás, jövőkép, karizma stb.) miatt a követők önkéntesen döntenek mellette. Leadernél maga a kvalitás a lényeg. Személye nem feltétlenül jelent konkrét hatalmat. Ő inkább megálmodja a feladatot és ráveszi a többiekre, hogy azok részt vegyenek a feladat végrehajtásában.

A leadernek elvileg nincs konkrét felelőssége mások cselekedeteiért. A csapat és a csoport érdekek vezérlik, és nála rendkívül fontos a csapattag személyes elégedettsége. Addig marad a csoport, a közösség informális vezetője, amíg lesznek önkéntes követők. A leader típusú vezető jobban tűri és elviseli a szervezetenlenséget, és a káoszt; képes még a határidőket is kitolni a jobb megértés és a megfelelő módszer kiválasztása miatt.

¹⁸ Pulay, p. 10

A leader hasonlít leginkább az eszmei vezető képére, személyes karizmája és kvalitásai miatt akár hősként is tekintenek rá. Legfőbb vezetői tulajdonságok a leadernél: kalandvágy, kezdeményezőképeség, kihívások keresése, intuíció, kreativitás, meggyőzés, önfeláldozás, kommunikációkészség, nyitottság, rugalmasság, nagyság, hősiesség, bátorítás, motiválás, merészség stb.

A fentiek lezárásaképpen: tekinthetünk erre a két fogalomra úgy is, mint két külön szerepre melyet különböző alkalmakor és helyzetekben (szerencsés esetekben) akár ugyanaz a személy is betölthet. Egy hatékonyan működő szervezetnek (akár a versenyszférában, akár a közigazgatásban) egyaránt szüksége van manager-re és leader-re. Ideális esetben e két jellemző egy emberben egyszerre jelenik meg, azaz a manager is lehet leader, és a leaderből is válhat manager, csak a tevékenységüket nem szabad összekeverni. Ennek az „vezetői egységnek” pedig csak olyan szervezet tud helyet adni, ahol a képzeletnek és a kreativitásnak megfelelő környezetet biztosítanak. Természetesen a közigazgatásban működő szervezetekben nehezebb vezetőként kreatívnak és innovatívnak lenni. A következőkben megvizsgáljuk, hogy ez mennyire érvényesíthető a gyakorlatban.

A közigazgatás speciális helyzete

Fábián Adrián (2011) közigazgatási megközelítése szerint a vezető az, „*aki az adott szervben a vezetéshez kapcsolódó jogokat gyakorolja, illetve az ezzel a tevékenységgel összefüggő kötelezettségek terbelik...* A vezető egy személyben felelős a szerv működéséért, annak a szervezetnek a működéséért, amelynek maga is tagja, része.”¹⁹ Eszerint egy jól működő közszolgálati rendszerben elsősorban managerekre van szükség és nem kreatív leaderekre. Ez utóbbiak adott esetben jó, ha vannak, és ha támogatják, elősegítik az eredmények elérését, akkor kifejezetten hasznosak is. De ha nincsenek leader típusú középvezetők, akkor is működik a rendszer. Mert nincs más út, működnie kell. A közigazgatás a végrehajtó hatalom egyik megtestesítője: a legfelső szinteken eldöntenek valamit, amit a közigazgatási szervek végrehajtanak. Itt egy láncreakcióról beszélhetünk, ahol a feladatorientáltság és a megvalósítás a lényeg, nem az önálló gondolkodás és az improvizáció, ami megakasztaná a nagy gépezetet. A feladat adott és végrehajtandó, és a határidők betartandók. A közép és alsó vezetők kreatív mozgástere annyiban szűkíthető le, hogy a végeredmény megoldásához szükséges módozatot már nekik kell kitalálni, megvalósítani. De nem ők jelölik ki az irányt.

A közigazgatás alapvetően egy hierarchizált szervezet, úgy területileg mint szervezetileg alá-fölé rendeltség jellemzi. Beszélhetünk országos, regionális és helyi szintekről, valamint beszélhetünk egy szervezeten, pl. minisztériumon belül alsó, közép és felsővezetői szintekről. A miniszterelnökre, a miniszterekre, illetve az országos hatáskörű szervek vezetőire utalva Fábián hozzáteszi, hogy „*vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek vezetőinek befolyása jóval túlmutat az általa*

¹⁹ Fábián Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus, Pécs. p. 67.

*vezetett szervezetten; a vezetőbőz kapcsolódó irányítási jogokon keresztül kiterjed egy egész ágazatra, adott esetben az egész országra.”*²⁰

Mindebből az is következik, hogy két eltérő szinten, legalább két eltérő stílust kell alkalmazni. Egyértelmű, hogy a miniszter más vezetői módszerrel dolgozik, mint mondjuk egy főosztályvezető vagy osztályvezető, tekintettel arra, hogy más az eljárás és másképpen működtetik a saját szintjüket. Míg a miniszternek arra kell törekednie, hogy a minisztérium, illetve a hatáskörébe tartozó felügyelt szervezetek végrehajtsák azt a programot, melyet az aktuális kormányprogram megkíván, addig az alsó és közép szinten lévő vezetőknek szakértőként kell támogatnia a kijelölt célokat. Tehát elmondható, hogy ez utóbbi szinteken inkább manageri kvalitásokra, míg a legfelső szinten inkább leader képességekre van szükség²¹.

Ezen ismerv alapján elmondható, hogy a formális szervezetekben, úgymint a közigazgatásban, inkább a manager típusú vezetővel találkozhatunk, aki feladatokat hajt végre és problémákat old meg egy olyan rendszerben, amit az adott lehetőségek szerint igyekeznek egységesíteni, formalizálni és előre rögzített eljárások keretében ellátni. Mindez azonban nem zárja ki, hogy a manager akár leader kvalitásokkal is rendelkezzen, hogy képes legyen motiválni az embereket, és ezáltal hatékonyabban és eredményesebben végrehajtani a döntéseket.

Önmenedzsment – egy új irányzat

Pulay Gyula (2010) életszerepnek látja a vezetői magatartást: „*vezetőnek lenni mindenekelőtt azt jelenti, hogy munkánk sikere elsősorban nem a saját egyéni teljesítményünktől függ, hanem annak a közösségnek a teljesítményétől, amelyet vezetünk, amelyet a gondjainkra bíztak.*”²² Mindez felelősséget is jelent, mert gondoskodni kell arról, hogy a beosztottnak legyen munkája, rendelkezésre álljanak a munkavégzéshez szükséges eszközök, feltételek és információk. Ebből a beosztottakból álló közösségből kell egy csapatot létrehozni, amely képes megvalósítani a szervezet vagy a vezető által kitűzött célokat. E felfogás értelmében a vezetőnek motivátor szerepet kell betöltenie a szervezetben.

Napjainkban azonban a szervezetek, így a közigazgatás szervezetei is átalakuláson mennek keresztül, egyre inkább tudásintenzív szervezetekké válnak, ahol tudásmunkások dolgoznak. Az ő vezetésük, illetve a munkaerő piacára mostanában belépő Z generációé másfajta megközelítést kíván. Ez a generáció teljesen máshogy szocializálódott és tanult, mint a náluk idősebbek, emiatt a vezetésük során is teljesen más módon lehet rájuk hatni.

²⁰ Fábíán, p. 70

²¹ A képet bonyolítja a közigazgatás speciális ágazatainak és szakmai kultúráinak sajátos szóhasználat és szempontrendszerei, l. pl. Koronváry P. – Szegedi P.: „Thoughts on Technological Diversity and Knowledge Management in Centralised Organizations” AARMS 17/1 (2018) pp. 13ff. vagy a magyar szóhasználatra Szegedi P.: „A magyar katonák felkészítése a hadviselés generációváltásai és a szövetségek elvárásai tükrében (2.) *Honvédségi Szemle* 2018/3 pp. 60ff., különös tekintettel a „parancsnok” szó és képzett alakjai jelentésére.

²² Pulay Gyula (2010): *A vezetés alapjai, mesterfogásai*. Patrocinium Kiadó. p. 12

A Z-generáció tagjai olyan időszakban nőttek fel, amikor a rendkívüli technológiai fejlődés és az adatokhoz való azonnali hozzáférés alaposan átalakította a munka világát, a társadalomról nem is beszélve. A legtöbb vezetési modellt ennél jóval régebben dolgozták ki, azok pedig nem biztos, hogy hatékonyan működnek egy olyan korcsoportnál, amelynek tagjai többre becsülik a fejlődés lehetőségét vagy azt, ha saját maguk számára értéket jelentő munkát végezhetnek, mint azt, ha a vezető motiválja őket.

Néhány évtizeddel ezelőtt a munkahelyeken gyakoribb volt a rutinszerű munkavégzés, és főként a külső motiváló erők álltak a vezetőség rendelkezésére, ha növelni akarták beosztottaik munkakedvét, elkötelezettségét. Természetesen az anyagi juttatások a mai napig rendkívül fontosak, azonban a napi szintű motiváció fenntartásához nem feltétlenül bizonyulnak elengedőnek. Különösen abban a világban, ahol a munkát végző emberektől egyre gyakrabban várják el, hogy saját magukat menedzseljék, improvizáljanak és problémákat oldjanak meg.

Az állandóan változó környezetben a közigazgatás rendkívül nehéz helyzetben van, főleg mivel jelenleg azt a menedzsemint típusú vezetésmodelleket alkalmazza, amely a beosztottak befolyásolásán, illetve azon a feltételezésen alapul, mely szerint az emberek jutalmazással és szankciókkal motiválhatóak. A jutalom teljesítményalapon nyugszik, de nem tökéletes a gyakorlati kivitelezése. A szankciót pedig nem mindig hangsúlyozzák, de mindenki számára érthető, szerves része a rendszernek.

Ennek az elvnek leginkább az jelenti a gyakorlati hátrányait, hogy azt feltételezi, az embereket elsősorban az anyagiak és az egyszerű jutalmak motiválják, illetve, hogy az ember viselkedése kiszámítható. Ez a megközelítés figyelmen kívül hagyja a nagyon is fontos érzelmi és szociális tényezőket és értékeket. Pedig teljesen egyszerű módszerekkel, pl. az érzelmi intelligencia alkalmazásával viszonylag kis anyagi ráfordítással hatékony eredményeket is el lehet érni.

Kenenth W. Thomas (2009) *négy belső jutalom modelljét* azon megfigyelése ihlette, miszerint napjainkra a tudásintenzív szervezetek és a tudásmunkás szakmák terjedésével, illetve a Z generáció munkába állásával sokkal erősebbé vált a belső motivációk szerepe a munka és a szervezet iránti elkötelezettség kialakulásában, mint korábban. „*Az elkötelezettség a munkába fektetett erőfeszítésben és energiában nyilvánul meg. A munka, ebben a kontextusban, két dolgot jelent: feladatokat és tevékenységeket, illetve azok célját. Amikor valaki elkötelezett a munkája iránt, tesz azért, hogy a tevékenységei összhangban legyenek céljai megvalósításával.*”²³

Az *önmenedzsmint folyamatát*²⁴ az 1. ábra szemlélteti. Az ábra központi eleme, a kör maga a céloknak megfelelő tevékenységek végrehajtása. A négyzetek a célélérés útjának lépéseit jelölik.

²³ Thomas, p. 11

²⁴ Thomas, Kenneth W. - Tymon, Jr., Walter G (2010).: *Work Engagement Profile Interpretive Report*, p. 2.



1. ábra. Az önmenedzsment folyamata. Forrás: https://www.beyondrewards.ca/resources/assessment-centre/work-engagement-profile-%E2%84%A2/work_engagement_profile_interpretive_report.pdf.

Az önmenedzsment 4 lépése:²⁵

1. Elköteleződés egy értelmes cél mellett – amely számunkra valamilyen értéket képvisel.
2. Azon tevékenységek kiválasztása, amelyek leginkább szolgálják ezt.
3. A cél eléréshez szükséges kompetenciák megnyilvánulása az ahhoz szükséges tevékenységekben.
4. A teljes folyamat értékelése, illetve lépéseinek összhangja a céllal.

Megfelelő feltételek mellett az önmenedzsment összes lépése olyan jutalomforrás, melyek révén közvetlenül a munkából merítünk energiát.²⁶ Ezek:

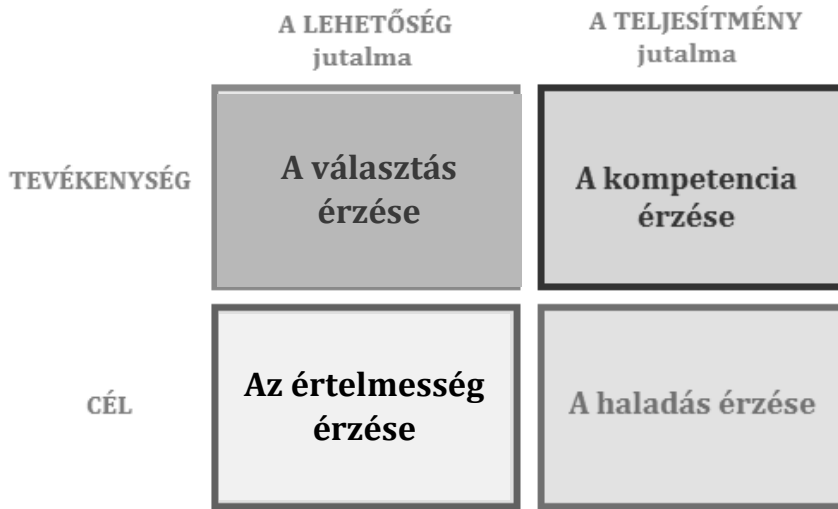
- a *választás* érzése,
- az *értelmesség* érzése,
- a *kompetencia* érzése,
- a *haladás* érzése.

Ezek a pszichés jutalmak tartják fenn a munkához való elkötelezettséget és motiválnak a magas színvonalú teljesítményre.

A 2. ábra azt mutatja, hogy a „választás érzése” az adott tevékenység végzésére való lehetőségre utal. (Talán ez a legfontosabb mind közül.) Az „értelmesség érzése” a célra vonatkozik, megválasztásának lehetőségét jelenti. A „kompetencia érzése” egy bizonyos tevékenységben való sikerességen alapszik, a „haladás érzése” maga a célok beteljesülése.

²⁵ Thomas - Tymon, p. 2

²⁶ Thomas - Tymon, p. 3



2. ábra. A négy belső jutalom modellje. Forrás: https://www.beyondrewards.ca/resources/assessment-centre/work-engagement-profile-%E2%84%A2/work_engagement_profile_interpretive_report.pdf.

A négy belső jutalom jelentése a következő:

- Az „értelmesség érzése” a munkavégzés értelmének, értelmességének lehetősége.
- A „választás érzése” a választás lehetősége, olyan tevékenységekre való lehetőség, melyekben képességei kibontakozhatnak, személyisége, jelleme megnyilvánulhatnak.
- A kompetencia érzését a tevékenységgel járó feladatok sikeres végrehajtása eredményezi.
- A haladás érzését a célok elérése váltja ki.

Thomas, a kontrol helye szerint, kétféle motivációs tendenciát különböztet meg: *külső* (*extrinsic*) és *belső* (*intrinsic*) motivációkat.²⁷

1. *Külső motiváció.* A külső motivációs tényezők olyan eszközök, melyek ösztönzőleg hatnak a munkaerőre. Például fizetésemelés, bónusz, vagy a teljesítményértékelés. Ezeket nem magából a munkavégzésből erednek, és mások vagy a külvilág által kontrolláltak. A külső jutalmak csak elégségesen motiválóak, többet jelent és nagyobb befolyással bír ezek megszerzése, mint a tevékenység végzése. Ezért a dolgozók „éppen, hogy jól” vagy csak „elég jól” teljesítenek.
2. *Belső motiváció.* A belső motiváció a fentiekkel ellentétben azokat a pszichés jutalmakat jelöli, amelyeket egy bizonyos tevékenység végzése vált ki – még akkor is, ha azon nem

²⁷ Thomas, p.12

múlik semmi, nem értékeli. A munka maga válik az elégedettség és a kiteljesedés érzésének forrásává.

A négy belső jutalomfaktor azért jelzésértékű, mert meglétük vagy hiányuk utal arra, hogy a feladatok mennyire vannak összhangban képességeinkkel, mennyire kielégítőek, illetve munkavégzésünk megfelelő-e a szervezet számára.

Thomas kutatásai igazolják, hogy a munkahelyi elköteleződés alappillérei, a négy belső jutalom hangsúlyosan befolyásolja a dolgozók szervezeti jelenlétét. A magasabb „belső jutalomszintet” elérők koncentráltabbak a munkavégzésben, innovatívak és hatékonyak. Nagyobb valószínűséggel maradnak a szervezetnél és képviselik azt. Ezzel összefüggésben az említett jutalmak a jóllét érzését is növelik. A munkaidőben és azon kívül is gyakoribbak a pozitív érzések a negatívakhoz képest. Nagyobb munkahelyi elégedettség, alacsonyabb stressz-szint jellemző, és nem utolsósorban, nagyobb a valószínűsége mind a szakmai, mind az egyéni fejlődés érzésének.

A közigazgatásban is gyakran megfogalmazott elvárás a vezetőkkel szemben, hogy motiválják az embereiket. Azonban ez a kérés túl általános, és nehezen megvalósítható. A négy belső jutalom modellje rámutat: a vezetők feladata nem az, hogy motiválják az embereket. A vezetők feladata az, hogy olyan munkakörnyezet kialakításán dolgozzanak, amelyben a munkatársak megtapasztalhatják az értelmesség, a választás, a kompetencia és a haladás jutalmazó hatásait, és így maga a munka válik számukra belső motivátorrá.

Visszatérve a tanulmány címében megfogalmazott kérdésre: Manager vs. Leader, a válasz, Thomas modellje értelmében: a folyamatosan változó környezetben működő tudásintenzív szervezetekben, így a közigazgatásban is, nagyobb hangsúlyt kaphat a leader szerepkör, mint a manager, mivel előbbi teremthet megfelelő keretet az önmenedzsment számára.

Azonban a közigazgatási szervezetben a feladatok és a célok kijelölése, az azokhoz vezető stratégiák kidolgozása, a megvalósításhoz szükséges – például pénzügyi, anyagi-műszaki, emberi és információtechnológiai – feltételek megteremtése és az ellenőrzés rendszerének felállítása egy igen komplex és bonyolult dolog. Ezért senki sem várhatja el, hogy a vezetői szerepkörök egyik napról a másikra megváltoztathatók legyenek. Ellenben a jelenlegi vezetők hatékony vezetéstechnikai képzettségével, az érzelmi intelligenciájuk megfelelő kiaknázásával a fennálló rendszeren belül is lehetne sikeres változtatásokat eszközölni.

Felhasznált irodalom

- Bennis, Warren – Nanus, Burt (1985): *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper & Row.
- Bennis, Warren (1997): *Learning to Lead: A Workbook on Becoming a Leader*, Perseus Books/Addison Wesley.
- Burns, James M. (1978): *Leadership*. Harper Collins.
- Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna (2013): *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Fábíán Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közgazdaságban*. Dialóg Campus, Pécs.
- Hitt, William D. (1990): *A mestervezető – vezérfonal a cselekvéshez*. OMIKK, Budapest.
- Koronváry Péter (2014): *Kicsoda a vezető? Gondolatok a vezetői felelősségről* In: Hadmérnök IX/3 (2014) pp. 290ff.
- Koronváry Péter – Szegedi Péter (2018): *Thoughts on Technological Diversity and Knowledge Management in Centralised Organizations* In: AARMS 17/1 (2018) pp. 13ff.
- Kotter, John P. (1988). *The Leadership Factor*. Free Press.
- Martin, Roger (2007): *How successful leaders think?* Harvard Business Review, June 2007.
- Pulay Gyula (2010): *A vezetés alapjai, mesterfogásai*. Patrocinium Kiadó.
- Szegedi Péter (2018): *A magyar katonák felkészítése a hadviselés generációváltásai és a szövetségek elvárásai tükrében* (2.) Honvédségi Szemle 2018/3 pp. 60ff.
- Szintai István (2003): *Vezetéstudomány*. Bótor Kiadó.
- Thomas, Kenneth W. (2009): *Intrinsic Motivation at work: What Really Drives Employee Engagement*. Berrett-Koehler Publisher Inc, San Francisco.
- Thomas, Kenneth W. – Tymon, Jr, Walter G (2010): *Work Engagement Profile Interpretive Report*. https://www.beyondrewards.ca/resources/assessment-centre/work-engagement-profile-%E2%84%A2/work_engagement_profile_interpretive_report.pdf
- Zaleznik, Abraham (1977): *Managers and Leaders: Are They Different?* in Harvard Business Review, May–June, 1977

Berényi László²⁸: Utazás a Moodle világába: hallgatói vélemények

Bevezetés

Az emberek nem egyformák. Verne Gyula különleges utazásai úgy tartották és tartják lázban az olvasót, hogy a szerző nem sokat utazott. Tózsá István tanítása mögött hatalmas személyes tapasztalat húzódik Magyarországról és azon túlról is. A valós világ mellett, közigazgatási utazásai során, a 21. században már a virtuális világba is ellátogatott, több szempontból is. A Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen ezeket a valós és virtuális tereket nem csupán oktatja, oktatjuk, hanem használjuk is a napi munka során. Tanulmányomban az oktatás virtuális támogatásának világába szeretnék ellátogatni, és megvizsgálni azt egy kicsit más, technológiai szemmel. A Moodle világába a Miskolci Egyetemen Kocsisné Baán Mária több, mint 15 évvel ezelőtt vezetett be, és azóta is rendszeres visszatérő vagyok. Számos projektfeladatban, felnőttképzési kurzuson és graduális képzésben is útitársam lett a Moodle.

On-line tanulás, e-learning

A számítógép és különösen az internet kezdetektől fontos szerepet tölt be a tanulási folyamatok támogatásában. Ez egyszerre az információs társadalom megvalósulásának feltételeként, ugyanakkor eredményeként is felfogható. Többről van szó, mint ismeretanyagok digitalizálásáról és azok korábbítól szélesebb körben való terjesztéséről, a kulcs az oktatás perszonalizálása²⁹. A felsőoktatásban mintegy 20 éve kialakultak azok a keretek, megtörténtek azok a fejlesztések informatikai és személyi oldalon egyaránt, ami lehetővé teszi a kapcsolódó megoldások hatékony kihasználását. Vita azonban továbbra is van az online lehetőségek mélységéről, szerepéről és a hatékonyságáról is.

A Mooc (Massive open online courses) megoldások térhódítása jelentős nemzetközi és hazai szinten egyaránt³⁰. Barak és társai³¹ (2016) vizsgálatukban rámutatnak, hogy a Mooc kurzusokat a célirányos tudásra vágyók keresik. Ugyanakkor Hew és Cheung³² rávilágítanak arra, hogy egy Mooc kurzus elvégzése nem feltétlenül egyenértékű egy felsőoktatási „normál” kurzus teljesítésével, megkérdőjelezi előbbieket kreditekkel való elismerését. Szintén népszerűek a

²⁸ Egyetemi docens a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Elektronikus Közzszolgálati Intézetben.

²⁹ OLLÉ János – CSEKŐ Krisztina (2004): Differenciált on-line tanulási környezet hatékonyság-vizsgálata. *Iskolakultúra*, 14. évf. 12. sz., 80–89.

³⁰ Tharindu Rekha LIYANAGUNAWARDENA – Andrew Alexandar ADAMS – Shirley Ann WILLIAMS (2013): MOOCs: a systematic study of the published literature 2008–2012. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 14. évf. 3. sz. 202–227.

³¹ Miri BARAK – ABEER Watted – HOSSAM Haick (2016): Motivation to learn in massive open online courses: Examining aspects of language and social engagement. *Computers & Education*, 94. évf. 49–60.

³² Khe Foon HEW –Wing Sum CHEUNG (2014): Students’ and instructors’ use of massive open online courses (MOOCs): Motivations and challenges. *Educational Research Review*, 12. évf. 45–58.

különböző közösségi médiák bevonása az oktatásba, amivel kapcsolatban Manca és Ranieri³³ tanulmányának címe kifejezi a kételyeket: „Megosztásra igen, tanításra nem!”.

Tapasztalatom szerint Magyarországon egyértelműen a kevert megoldások érvényesülnek (blended learning)³⁴, a jogszabályi korlátok mellett az intézményeknek sem érdeke, hogy a teljes képzést a virtuális térbe helyezze át. Véleményem szerint az online anyagok praktikus és költséghatékony kiegészítői az oktatásnak, sőt a modern keretrendszerek az – egyre szaporodó – adminisztrációs feladatokat is segítik, sokszor automatizálják.

Meg kell jegyezni, hogy a számítógéppel támogatott tanulás, internet-alapú tanulás és e-learning fogalomrendszerei átfedésben vannak egymással, de nem rokon értelmű kifejezések. Tisztázásuk túlmutat jelen tanulmány keretein és célján, több munka foglalkozik pontos meghatározásukkal³⁵.

A tanulás helyének és szerepének kiemelt fontossága van abban, hogy az online tanulás utazása hatékony legyen, emellett azonban számos technikai és tananyagszerkesztési kérdés is felmerül. A szoftverek, keretrendszerek megválasztása³⁶, a környezet kialakítása³⁷, beágyazása a szervezet egyéb szolgáltatásai közé³⁸ éppúgy befolyásolja a sikert, mint a generációs sajátosságok

³³ Stefania MANCA – Maria RANIERI (2016): „Yes for sharing, no for teaching!”: Social Media in academic practices. *Internet and Higher Education*, 29. évf. 63–74.

³⁴ lásd például: Randy GARRISON– Heather KANUKA (2004): Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education. *Internet and Higher Education*, 7. évf. 95–105.; LENGYEL Péter (2010): E-learning rendszer az agrárképzésben. *Agrárinformatika Folyóirat*, 1. évf. 1. sz., 53–58.; Victoria LÓPEZ-PÉREZ – Carmen PÉREZ-LÓPEZ – Lázaro RODRÍGUEZ-ARIZA (2011): Blended learning in higher education: Students’ perceptions and their relation to outcomes. *Computers & Education*, 56. évf. 818–826.; Bayram GÜZER – Hamit CANER (2014): The past, present and future of blended learning: an in depth analysis of literature. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 116. évf. 4596–4603.; Ruth BOELENS – Bram DE WEVER – Michiel VOET (2017): Four key challenges to the design of blended learning: A systematic literature review. *Educational Research Review*, 22. évf. 1–18.

³⁵ KÓFALVI Tamás (2006): *E-tanítás – Információs és kommunikációs technológiák felhasználása az oktatásban*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.; KOMENCZI Bertalan (2009): *Elektronikus tanulási környezetek*. Budapest, Gondolat Kiadó.; PANKÁSZ Balázs (2016): *Online educational environments and ICT tools in higher education: students, teachers complex survey*. In: Saba SENSES-OZYURT, KLEIN Sándor, NEMESKÉRI Zsolt eds. *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*. San Diego, World Council for Curriculum and Instruction. 335–342.; NAGY Vitéz (2016): E-learning ABC. *Vezetéstudomány*, 47. évf. 12. sz. 6–15.

³⁶ BEREZ ANTÓNIA (2017): Proposal for classifying e-learning models. *Journal of Applied Multimedia*, 12. évf. 4. sz., 35–54.

³⁷ OLLÉ János (2012): *Virtuális környezet, virtuális oktatás*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

³⁸ JELONEK Dorota – DUNAY Anna – ILLÉS Bálint Csaba (2017): Academic E-Learning Management with E-Learning Scorecard. *Polish Journal of Management Studies*, 16. évf. 2. sz. 122–132.; KOCSISNÉ BAÁN Mária – ESPÁN Edina (2017): Hagyomány és innováció – A könyvtárak szerepe a felsőoktatás megújulásában. *Könyv, Könyvtár, Könyvtáros*, 26. évf. 8. sz. 19–27.; SOMOGYI Aliz – SZENDI Attila (2018): *E-learning rendszerek a Miskolci Egyetemen és a könyvtári szolgáltatásokban*. In: TICK József – KOKAS Károly – HOLL András eds. *NETWORKSHOP 2018 konferenciakötet*. Budapest, Hungarnet, 98–103.

megjelenése az információfeldolgozási folyamatban³⁹, a módszertani csomag megválasztása⁴⁰, a tananyagkészítők felkészültsége és rendszerismerete⁴¹. A feltételek és befolyásoló tényezők sora hosszasan folytatható, tanulmányomban azok közül egyet emelek ki: a felhasználók, hallgatók véleményét, mivel az nem csupán visszajelzést ad a többi kérdés sikeres megválaszolására, de segít kijelölni a fejlesztés irányait is. A vonatkozó kutatások tapasztalatai szerint a hallgatók kedvelik az elektronikus megoldásokat, az e-learning keretrendszereket, azonban e vizsgálatok sora folytatandó, mivel szakmai területenként, tantárgyanként és intézményenként olyan eltérő tapasztalatok lehetnek, amelyek általánosíthatók.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem LMS (learning management system, tanulásirányítási rendszer) rendszere a Moodle, ami az egyik legnépszerűbb és ingyenes megoldás⁴². Rugalmasan fejleszthető, így képes alkalmazkodni a hallgatók és oktatók igényeihez, a tananyagok megosztásán túl lehetőséget ad az oktató-hallgató közötti direkt kommunikációra, feladatok feltöltésére, vizsgáztatásra, illetve a hallgatói előrehaladás nyomon követésére.

Vizsgálati cél és háttér

Oktatóként több LMS rendszert használtam és használók, ezek közül leggyakrabban a Moodle-lel találkozom. Noha a félév elején minden szükséges anyagot elhelyezek, intézkedek a hallgatók hozzárendeléséről, sőt a Neptun rendszeren keresztül részletes tájékoztatást küldök a Moodle eléréséről, a félév során – különösen a zárthelyit megelőző héten – számos hallgatói megkeresés szól arról, hogy hol kell belépni, mi a feladat stb. Ezek alapján felmerül a kérdés, hogy technikai hiba történt, oktatóként nem jól fogalmaztam meg az üzenetet, vagy egyéb ok áll a háttérben.

2018-ban elektronikus kérdőíves felmérést készítettem elő a Nemzeti Közzolgálati Egyetem hallgatóinak, a Moodle-lel való kapcsolatuk és elégedettségük vizsgálatához. Az eredmények az Államtudományi és Közigazgatási Kar 123 mesterszakos hallgatójának válaszai alapján kerültek megfogalmazásra. A következtetések általánosításához a kutatás kiterjesztése szükséges, azonban e felmérés tapasztalati is hozzájárulhatnak a rendszer fejlesztéséhez.

A felmérés kérdőíve öt kérdéscsoport mentén, ötfokozatú skálás értékeléssel méri fel a hallgatók véleményét és elégedettségét:

- Milyen eszközökre és módszerekre van szüksége a tananyag elsajátításához?

³⁹ BESSENYEI István. (2010): A digitális bennszülöttek új tudása és az iskola. *Oktatás-Informatika*, 2. évf. 1-2. sz., 24–30.

⁴⁰ William RICE –Susan NASH SMITH (2010): *Moodle 1.9 Teaching Techniques*. Birmingham-Mumbai, PACT Publishing.; HORVÁTH Ildikó (2017): A digitális oktatás legújabb eszközei és módszerei. *Híradástechnika*, 72. évf. 1. sz. 6–9.

⁴¹ William RICE (2006): *Moodle: E-Learning Course Development*. Birmingham-Mumbai, PACT Publishing.

⁴² Jason COLE (2008): *Using moodle*. Sebastopol, O'Reilly.; William RICE (2006): *i.m.*; Teresa MARTÍN-BLAS –Ana SERRANO-FERNÁNDEZ (2009): The role of new technologies in the learning process: Moodle as a teaching tool in Physics. *Computers & Education*, 52. évf. 35–44.

- Mi a véleménye a Moodle-ről, mint keretrendszerrel?
- Mennyire segíti a Moodle a tanulási folyamatot?
- Mire használja a Moodle-t?
- Mennyire elégedett a Moodle teljesítményével?

Eredmények

A hallgatók véleménye szerint ahhoz, hogy elsajátítsák a tananyagot, elsősorban könyvek és jegyzetek olvasására, illetve az előadások anyagának áttekintésére van szükség. Ezek a válaszadók négyötöde szerint fontosak vagy nagyon fontosak. A könyvek és jegyzetek esetében 4% említette, hogy kevésbé fontosak, ugyanakkor senki, hogy szükségtelenek.

Egyéb segédanyagokat a válaszadók harmada tart fontosnak. Az egyéni és csoportos feladatokat kevésbé tartják relevánsnak. Az egyéni feladatok 42%-uk szerint, míg a csoportos feladatok 32%-uk szerint fontosak vagy nagyon fontosak a tananyag elsajátításához.

Az alábbi ábra szerint, a Moodle-lal, mint keretrendszerrel alapvetően elégedettek a hallgatók, az egyes jellemzők megítélésének relatív sorrendje azonban tanulságos.



1. sz. ábra: A Moodle, mint keretrendszer megítélése (válaszadók %-a)

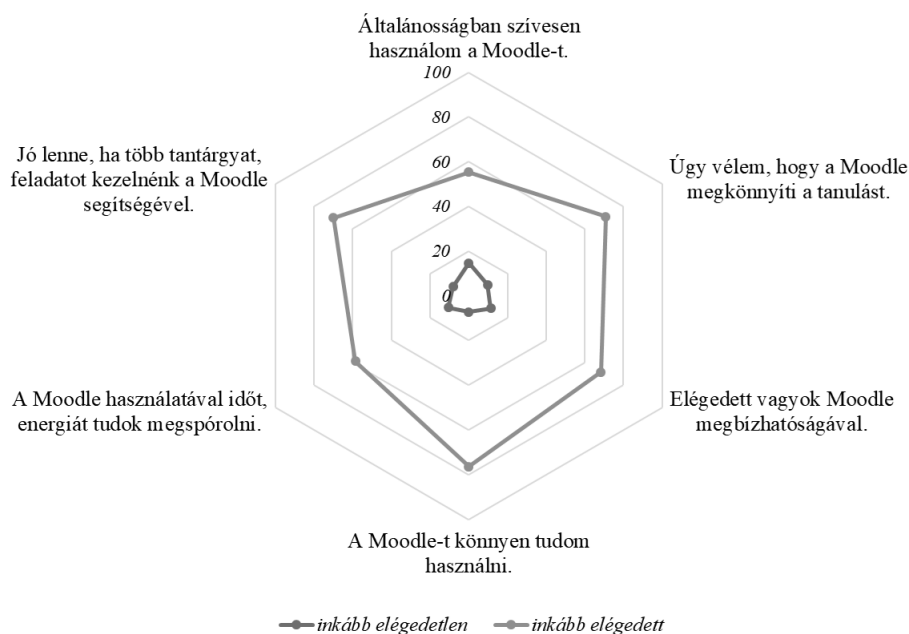
A rendszer sebessége, áttekinthetősége és a személyes adatok kezelése megfelelőnek ítélt, funkcióinak számossága és használhatóságának sokoldalúsága azonban közepesre értékelt. A kinézet és a testreszabhatóság emelhető ki kritikus pontként. A Spearman-féle rangkorrelációs együttható vizsgálata szignifikáns, közepes és középestől erősebb pozitív kapcsolatokat mutat a tényezők között, azaz aki elégedett az egyik tényezővel, nagyobb eséllyel elégedett egy másikkal is.

A Moodle tanulást támogató szerepével kapcsolatban a hallgatók úgy ítélték meg, hogy:

- megfelelő hely tananyagok tárolására (84,5%-uk egyetért vagy teljesen egyetért ezzel az állítással),
- hatékony a feladatok feltöltésében (74%-uk egyetért vagy teljesen egyetért ezzel az állítással),
- nem megfelelő eszköz a kapcsolattartáshoz (63,4%-uk nem ért egyet azzal, hogy hatékonyan lehet kapcsolatot tartani a társakkal, 47,1%-uk pedig azzal, hogy az oktatóknak hatékonyan lehet üzenetet küldeni benne, kommunikációs funkcióit gyakorlatilag nem használják).

A Moodle-ra elsősorban tananyagtárolóként gondolnak a hallgatók, ahol vizsgaidőszakban több időt töltenek el, mint a tanulmányi hetek alatt. Vannak, akik a rendszerben olvassák a tananyagokat, de ez kevesebb, mint a válaszadók fele. A korrelációs vizsgálatok megmutatták, hogy a keretrendszerrel való elégedettségük nem nagyobb a hallgatóknak.

Az elégedettség kérdéseire adott válaszok megoszlását az alábbi ábra foglalja össze.

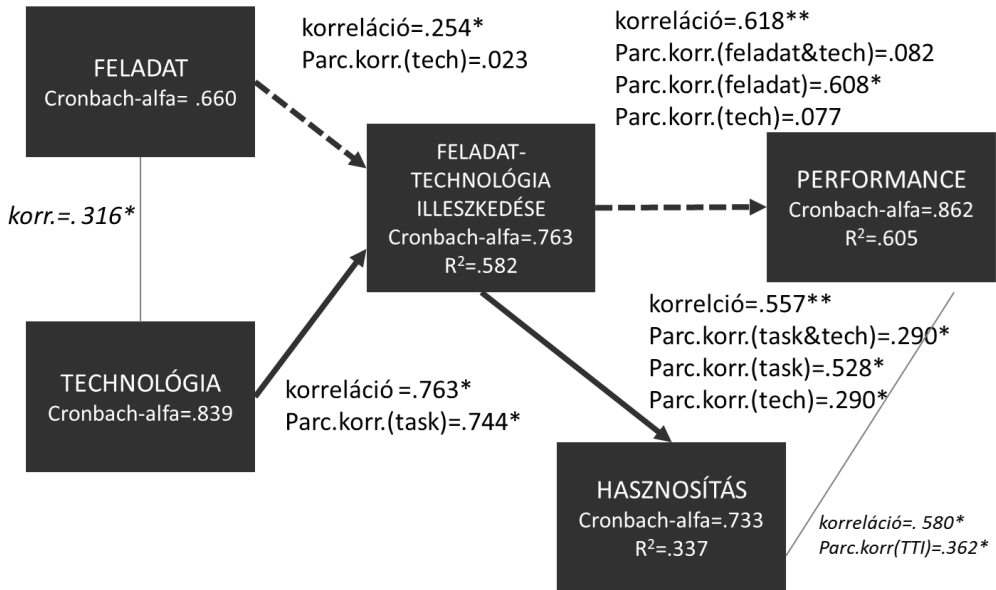


2. sz. ábra: Elégedettség a Moodle-lel (válaszadók %-a)

A kérdőív szöveges megjegyzései egy sajátos helyzetre mutatnak rá. A Moodle-lal való elégedetlenség gyakori oka, hogy az oktatók közül nem mindenki egyformán használja a rendszert, továbbá a tananyagok megosztására más megoldások is előfordulnak (Dropbox, e-mail stb.), továbbá az üzenetküldésben is keveredik a Moodle, a Neptun, az email és más közösségi médiák. Többen megjelölték, hogy egységesebb oktatói megközelítés könnyebben követhető lenne számukra.

Feladat-technológia megfelelése

A felmérés szerkezete a TTF⁴³ (Task-technology fit, feladat-technológia illeszkedése) modell logikáját követi, ami lehetővé teszi használat és elégedettség befolyásoló tényezőinek feltárását nagyobb minta esetén. A modellt az alábbi ábra foglalja össze.



3. sz. ábra: Feladat- és technológia illeszkedése a felmérés alapján

Az eredmények rámutatnak, hogy az elégedettséget és használatot nem a feladat jellege és tartalma, hanem a technológia minősége (elérhetősége és kényelmes használata) határozza meg.

Következtetések

Az e-learning a 20. század szülöttje, de a 21. században mutatja meg igazi lehetőségeit. A társadalmi kapcsolatokban megjelenő mobilizálódás kényelmét az oktatásban is lehet és kell hasznosítani. Az online tanulástámogatás és a blended learning olyan hibrid megoldások, amelyek a tanítás és tanulás hagyományos értékeinek megőrzése mellett szélesítik a lehetőségeket.

A felmérés eredményei azt mutatják, hogy:

- A Kar hallgatói számára a tanulás forrását elsősorban a könyvek, jegyzetek és előadásvázlatok jelentik. Meg kell jegyezni, hogy ez szakmafüggő kérdés, a közigazgatási, gazdálkodási, mérnöki vagy éppen természettudományi hallgatók számára szükséges módszerek bizonyosan eltérők.
- A Moodle-lel a hallgatók alapvetően elégedettek, szerepét elsősorban tananyagtárolóként tölti be. A válaszok alapján a funkciók kiterjesztésével, szélesebb körű használatával képes lehet a rendszer – eredeti céljának megfelelően – LMS, tanulásirányítási rendszerként funkcionálni.

⁴³ Mark DISHAW – Diane STRONG (1999): Extending the technology acceptance model with task-technology fit constructs. *Information & Management*, 36. évf. 9–21.; Pedro ISAIAS – Tomayes ISSA (2015): *High level models and methodologies for information systems*. New York, Springer.

- Az elégedettséghez a folyamatos modernizálás elengedhetetlen, a frissítés és a technikai eszközökhöz való igazodás a siker fenntartásának kulcseleme.

A címre és a bevezetésre visszautalva, az e-learningben való utazáshoz a Moodle egy olyan vonat, amin van első osztály, de a többség a másodosztályon utazik. Az első osztály elérhető lenne, mindenki beszél róla, de csak kevesen merik vállalni azt a többletáldozatot, amivel kényelmesebbé tehető. A vonaton együtt utaznak az oktatók, a hallgatók és a rendszergazdák, de sokszor külön fülkében ülnek. A cél és az irány közös, az utazók pedig a közeljövőben várhatóan többször elegyednek beszédbe egymással, ami élménnyé teszi az utazást.

Felhasznált irodalom

- BARAK Miri – Watted ABEER – Haick HOSSAM (2016): Motivation to learn in massive open online courses: Examining aspects of language and social engagement. *Computers & Education*, 94. évf. 49–60.
- BEREZS ANTÓNIA (2017): Proposal for classifying e-learning models. *Journal of Applied Multimedia*, 12. évf. 4. sz., 35–54.
- BESSENYEI ISTVÁN. (2010): A digitális bennszülöttek új tudása és az iskola. *Oktatás-Informatika*, 2. évf. 1-2. sz., 24–30.
- BOELEN RUTH – DE WEVER BRAM – VOET MICHEL (2017): Four key challenges to the design of blended learning: A systematic literature review. *Educational Research Review*, 22. évf. 1–18.
- COLE JASON (2008): *Using moodle*. Sebastopol, O'Reilly.
- DISHAW MARK – STRONG DIANE (1999): Extending the technology acceptance model with task–technology fit constructs. *Information & Management*, 36. évf. 9–21.
- GARRISON RANDY – KANUKA HEATHER (2004): Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education. *Internet and Higher Education*, 7. évf. 95–105.
- GÜZER BAYRAM – CANER HAMIT (2014): The past, present and future of blended learning: an in depth analysis of literature. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 116. évf. 4596–4603.
- HEW KHE FOON – CHEUNG WING SUM (2014): Students' and instructors' use of massive open online courses (MOOCs): Motivations and challenges. *Educational Research Review*, 12. évf. 45–58.
- HORVÁTH ILDIKÓ (2017): A digitális oktatás legújabb eszközei és módszerei. *Híradástechnika*, 72. évf. 1. sz. 6–9.
- ISAIAS PEDRO – ISSA TOMAYES (2015): *High level models and methodologies for information systems*. New York, Springer.
- JELONEK DOROTA – DUNAY ANNA – ILLÉS BÁLINT CSABA (2017): Academic E-Learning Management with E-Learning Scorecard. *Polish Journal of Management Studies*, 16. évf. 2. sz. 122–132.

- KOCSISNÉ BAÁN Mária – ESPÁN Edina (2017): Hagyomány és innováció – A könyvtárak szerepe a felsőoktatás megújulásában. *Könyv, Könyvtár, Könyvtáros*, 26. évf. 8. sz. 19–27.
- KOMENCZI Bertalan (2009): *Elektronikus tanulási környezetek*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- KŐFALVI Tamás (2006): *E-tanítás – Információs és kommunikációs technológiák felhasználása az oktatásban*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- LENGYEL Péter (2010): E-learning rendszer az agrárképzésben. *Agrárinformatika Folyóirat*, 1. évf. 1. sz., 53–58.
- LIYANAGUNAWARDENA Tharindu Rekha – ADAMS Andrew Alexandar – WILLIAMS Shirley Ann (2013): MOOCs: a systematic study of the published literature 2008–2012. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 14. évf. 3. sz. 202–227.
- LÓPEZ-PÉREZ Victoria – PÉREZ-LÓPEZ Carmen – RODRÍGUEZ-ARIZA Lázaro (2011): Blended learning in higher education: Students' perceptions and their relation to outcomes. *Computers & Education*, 56. évf. 818–826.
- MANCA Stefania – RANIERI Maria (2016): „Yes for sharing, no for teaching!”: Social Media in academic practices. *Internet and Higher Education*, 29. évf. 63–74.
- MARTÍN-BLAS Teresa – SERRANO-FERNÁNDEZ Ana (2009): The role of new technologies in the learning process: Moodle as a teaching tool in Physics. *Computers & Education*, 52. évf. 35–44.
- NAGY Vitéz (2016): E-learning ABC. *Vezetéstudomány*, 47. évf. 12. sz. 6–15.
- OLLÉ János – CSEKŐ Krisztina (2004): Differenciált on-line tanulási környezet hatékonyság-vizsgálata. *Iskolakultúra*, 14. évf. 12. sz., 80–89.
- OLLÉ János (2012): *Virtuális környezet, virtuális oktatás*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- PANKÁSZ Balázs (2016): *Online educational environments and ICT tools in higher education: students, teachers complex survey*. In: SENSES-OZYURT Saba, KLEIN Sándor, NEMESKÉRI Zsolt eds. *Educating for Democratic Governance and Global Citizenship*. San Diego, World Council for Curriculum and Instruction. 335–342.
- RICE William – NASH SMITH Susan (2010): *Moodle 1.9 Teaching Techniques*. Birmingham-Mumbai, PACT Publishing.
- RICE William (2006): *Moodle: E-Learning Course Development*. Birmingham-Mumbai, PACT Publishing.
- SOMOGYI Aliz – SZENDI Attila (2018): *E-learning rendszerek a Miskolci Egyetemen és a könyvtári szolgáltatásokban*. In: TÍCK József – KOKAS Károly – HOLL András eds. *NETWORKSHOP 2018 konferenciakötet*. Budapest, Hungarnet, 98–103.

Bódi Stefánia⁴⁴: Az új gyülekezési törvény és a hozzá kapcsolódó szabályok bemutatása

A 2018. évi LV. törvény rendelkezései

A gyülekezési jog a klasszikus politikai jogok körébe tartozik, melynek alapján békés célú felvonulások, tüntetések tarthatók, és az emberek politikai véleményüknek, tiltakozásuknak adhatnak hangot. Megfigyelhető, hogy ez a jog, és általában a politikai jogok mindig a közhatalom érdeklődésének középpontjában álltak, így a nem demokratikus rendszerek korlátozni kívánják e jog gyakorlását. Egy állam történelmének alakulása jól végigkísérhető a politikai jogokat szabályozó törvények (vagy éppen rendeletek) révén. A rendszerváltáskor az elsők között született meg a gyülekezési törvény, melyet most felváltott egy újabb szabályozás.

2018. október 1-jén új gyülekezési törvény lépett hatályba Magyarországon, a 2018. évi LV. törvény. Az új törvény megalkotását korábban sokan sürgették, mert bár az Alkotmánybíróság határozatai és a szakirodalom teljessé tették a gyülekezési jog törvényből kimaradt szabályait, és e jog gyakorlását, többen úgy vélték egy törvényben kell a szabályoknak megjelenni. A törvény bajor, német elemekből merít,⁴⁵ de helyenként angolszász rendelkezések⁴⁶ is visszaköszönnek benne. A törvény újdonságainak egy része korábban is létező rendelkezés volt, ezek csupán annyiban újak, hogy nem szerepeltek az 1989. évi III. törvényben, a rendelkezések egy része viszont valóban teljes újdonságot jelent. Az új törvény többnyire pozitív kritikát kapott. Ebben a cikkben szeretném összefoglalni a gyülekezési jogra vonatkozó *elméleti és gyakorlati* szabályokat, előtérbe helyezve természetesen magát az új gyülekezési törvényt, de a teljesség kedvéért utalok más jogszabályokra is.

Foglaljuk össze az alábbiakban az új gyülekezési törvény újításait a korábbi törvényhez képest:

- bekerült a törvénybe, hogy legalább *két fő* kell a gyülekezési jog gyakorlásához. Ezt korábban is így vélték a témakörben született tanulmányok, írárok,⁴⁷ és hasonlóan gondolkodik erről a német és az angol jogalkotó is.
- a gyülekezési jog *szervezője* immár lehet magyarországi jogi személy is, vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel a szervezővel szemben támasztott feltételeknek, vagyis kibővült a szervezők köre.
- a törvény hasonlóan az angolszász szabályozáshoz a szervező részére *rendrakási kötelezettséget* ír elő, amikor kimondja, hogy a szervező vagy ha a szervező nem ismert, a vezető a gyűlés befejezését

⁴⁴ Egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Alkotmányjogi Intézetben. bodi.stefania@uni-nke.hu

⁴⁵ A német szabályozást teljeskörűen én dolgoztam fel és publikáltam Magyarországon lásd Bódi Stefánia (2016): A gyülekezési jog szabályozása és gyakorlata Németországban, *Valóság: Társadalomtudományi Közöny*, 59.évf. 5. 58-73.

⁴⁶ Lásd Bódi Stefánia (2014): A gyülekezési jog szabályozásának és gyakorlati problémáinak összevetése Nagy-Britanniában, Észak-Irországból és Magyarországon, *Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat*, 10. évf. 1-2. 253-279.

⁴⁷ Lásd Hajas Barnabás (2012): „...a bajor gyülekezési törvény megoldásával megegyezően – az alacsonyabb (két fő) részvételi küszöböt tartom a helyes értelmezésnek.” *A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései, Doktori értekezés*, Pécs, 103. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. december 31.)

követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapotba hozásáról, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról. Ha a szervező nem tesz eleget rendrakási kötelezettségének, közigazgatási bírsággal sújtható, melynek összege ötezer forinttól ötvenezer forintig terjedhet.

-a szervező és a vezető mellett megjelenik a *rendező* fogalma a törvényben, ennek értelmében a szervező vagy a vezető a gyűlés békés lebonyolításához nagykorú rendező(k) segítségét veheti igénybe, aki rendező feliratú karszalagot visel. (A bejelentésnek a rendezők létszámát is tartalmaznia kell, ez egyébként szerepelt a korábbi törvényben is, amely nem hangsúlyozta a rendező személyét.)

- a törvénybe bekerült az *arceltakarás tilalma*, amely korábban sem volt ugyan megengedett, de ez nem a gyülekezési törvényben szerepelt, hanem a 2012. évi II. szabálysértési törvényben.⁴⁸ Ez alapján Rendzavarás szabálysértésnek minősült, ha valaki a gyülekezések alkalmával arcát eltakarva jelenik meg a rendezvényen. Én egyetértek az arceltakarás tilalmával, korábban is leírtam ezt a gyülekezési jogra vonatkozó írásaimban. A jelenlévőknek vállalniuk kell arcukat, ez a közbiztonság egyik elengedhetetlen kelléke. Természetesen vannak, akik úgy gondolják, hogy bizonyos vallások követői eleve takarják az arcukat, és nekik ezt lehetővé kellene tenni a gyülekezési jog gyakorlása alkalmával is.

- erőteljes német hatás érezhető abban a rendelkezésben, hogy *tilos* a gyűlésen erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű *félkatonai vagy abhoz hasonló ruházatot* viselni. A rendelkezés bármely demokratikus társadalomban indokolható.

- teljes újítás a gyülekezés *időpontjának módosulása*, míg korábban legalább 3 nappal a tervezett gyűlés előtt kellett a bejelentést a rendőrség felé megtenni, addig jelenleg legfeljebb 3 hónappal, és legalább 48 órával előbb kell bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak. Ehhez hasonló bejelentési időtartammal külföldi szabályozásban is találkozhatunk, mindez nem túlzás, hiszen 3 hónappal előbb lehet tudomásunk arról, hogy gyűlést kívánunk szervezni.

- *bekerült a törvénybe a spontán és a sürgős gyűlések fogalma*, melyek létező fogalmak voltak a törvény megszületése előtt is, de csupán az Alkotmánybíróság határozataiban szerepeltek és nem a törvényben. A valóban spontán gyűlések nincsenek bejelentve és nincs szervezőjük sem, az emberek azonnal kívánnak reagálni valamely eseményre, a sürgős vagy gyors gyűlések viszont be vannak jelentve és szervezőjük is van, csupán nem sikerült őket határidőben bejelenteni. A gyülekezési jog magában foglalja a spontán és a sürgős gyűlésekhez való jogot is. Az Alkotmánybíróság szerint „a valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése

⁴⁸ A szabálysértési törvényből kikerült a gyűlések alkalmával az arceltakarás tilalma, jelenleg az olvasható benne, hogy rendzavarást követ el, aki a *sportrendezvényen* az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását szabálysértést követ el. Illetve az is, aki nyilvános rendezvényen a) lőfegyvert vagy robbanóanyagot, illetve az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tartva magánál jelenik meg, vagy b) a rendező szerv, illetve a rendőrség biztonságra vonatkozó felhívásának, rendelkezésének nem tesz eleget.

eredményeként.” A 75/2008. (V.29.) AB határozat hangsúlyozta a gyors gyülekezésekhez való jogot is: „önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.” Az új törvénnyel a gyors gyűlések bejelentési ideje is természetesen módosul.⁴⁹

- több fontos gyakorlati tudnivalóra hívja fel a figyelmet G. Szabó Dániel és Molnár Noémi,⁵⁰ a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos cikkében. Az egyik, hogy korábban tüntetés bejelentéséhez elegendő volt e-mailt írni a rendőrségnek, addig október 1. óta ügyfélkapu is kell az elektronikus bejelentéshez, melyet az Általános Nyomtatványkitöltő programon⁵¹, az ÁNYK-n keresztül lehet megtenni.⁵²

- a másik gyakorlati tudnivaló, hogy az egyeztető tárgyalás hosszabb lesz az új törvény szerint. Bár az *egyeztető tárgyalás* a rendőrség és a szervezők között eddig is létezett, de nem szerepelt a korábbi gyülekezési törvényben.

- „az egyik legfontosabb új szabály az is, hogy október elseje óta *tilos magánterületen tüntetni*, kivéve, ha ezt megengedi a tulajdonos és a használó is. Ez egy óriási változás az előző törvényhez képest, ami »a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen« is megengedte a tüntetést. Vagyis például egy áruház parkolójában, vagy egy bevásárlóközpont melletti járdán (ami az ingatlan-nyilvántartás szerint már az áruházé, de látszatra ugyanolyan, mint a mellette lévő önkormányzati járda) lehetett tüntetni.”⁵³ Ilyen szabályozással Angliában és Walesben találkozhatunk.

- hasonlóan léteztek korábban is *versengő rendezvények*, de nem szerepeltek a gyülekezési törvényben, ami széttartó gyakorlathoz vezetett a versengő gyülekezések tekintetében. A versengő rendezvény arra utal, hogy azonos helyszínre és időpontra több gyűlést jelentenek be. A hatályos törvény kimondja, hogy ebben az esetben, ha ezek egyidejű megtartása nem lehetséges, annak kell elsőbbséget adni, amelyiket előbb jelentették be.

- az új gyülekezési törvény megszületésével párhuzamosan *módosult az Alaptörvény*⁵⁴ is a gyülekezési jog tekintetében, ezentúl a gyűlés nem sértheti mások magán- vagy családi életét. Az Alaptörvény hetedik módosítása ugyanis kimondja, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”⁵⁵ Minderre azért volt szükség, mert több esetben előfordult a gyülekezési jog gyakorlása alkalmával,

⁴⁹ 10.§(6) Ha a bejelentési határidő megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál (sürgős gyűlés).

⁵⁰ G. Szabó Dániel-Molnár Noémi (2018): *Miért lett nehezebb és drágább október elseje óta tüntetni?* Forrás: MÉRCE, <https://merce.hu/2018/10/23/miert-lett-nehezebb-es-dragabb-oktober-elseje-ota-tuntetni/> (A letöltés dátuma: 2018. december 27.) Az egyeztető tárgyalás elhúzódsáról is ebben a cikkben olvashatunk.

⁵¹ <https://ugyintezes.magyarorszag.hu/szolgaltatasok/adonyomtatvany.html>

⁵² G. Szabó Dániel-Molnár Noémi (2018): *Miért lett nehezebb és drágább október elseje óta tüntetni?* Forrás: MÉRCE, <https://merce.hu/2018/10/23/miert-lett-nehezebb-es-dragabb-oktober-elseje-ota-tuntetni/> (A letöltés dátuma: 2018. december 27.)

⁵³ G. Szabó Dániel-Molnár Noémi (2018): *i.m.* (A letöltés dátuma: 2018.december 27.)

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) VIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (1) bekezdés, A VI. cikk az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 4. cikkével megállapított szöveg.

hogy politikusok háza előtt gyülekeztek, így a politikus nem tudott bejutni otthonába, de nem indokolható az sem, hogy a gyülekezés zavarja a közszereplő, politikus kiskorú gyermekét, civil családtagjait vagy szomszédainak életvitelét.

- német hatás érezhető abban a rendelkezésben, mely szerint a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is *megtiltja*, ha a gyülekezés helyszíne olyan *országos jelentőségű történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap*, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet.⁵⁶ Bizonyos napokon vagy helyeken megrendezett gyűlések valóban kellemetlen emlékeket ébreszthetnek emberekben, ezért is indokolt ez a rendelkezés. Sajnos e cikk megírásakor a jogalkotó még nem határozta meg, hogy melyek lesznek a tiltott helyek vagy napok. Elképzelhető hogy nem kívánta konkretizálni, de úgy gondolom, hogy *hasonlóan a német szabályozáshoz konkrét felsorolással kellene rögzíteni a tiltott napok és helyek listáját.*⁵⁷

- *módosultak, kibővültek a gyülekezés megtiltásának és felszólításának lehetséges okai.* Az új törvény szerint a *megtiltási okok* a következők. A gyülekezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja, ha az egyeztetést követően megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a *közbiztonságot* vagy a *közrendet* közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve mások *jogainak* és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható. A *közbiztonságot* veszélyezteti különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés *bűncselekményt* vagy bűncselekmény elkövetésére való *felhívást valósít meg*. A *közrendet* veszélyezteti az is a törvény szerint, ha a felhívás, illetve a gyűlés a diplomáciai vagy egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza, alkalmas arra, hogy a *bíróságok működését megzavarja, vagy a közlekedés rendjének sérelmével jár.*

Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen, mint részben fentebb utaltunk rá, ha a felhívás, illetve a gyűlés alkalmas *mások magán- és családi életének védelméhez való jogának*, otthonának, emberi méltóságának, a *magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának* a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására.⁵⁸ A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű *történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap*, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

Addig a korábbi törvényben mindösszesen annyi volt olvasható, hogy „ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan

⁵⁶ De csak akkor, ha a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

⁵⁷ A totalitárius diktatúrák áldozatainak van európai emléknapija, illetve az Országgyűlés határozatban rendelkezett a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapijáról is, de konkrét szabályozás hiányában nem egyértelmű a gyülekezési törvény rendelkezése, annál is inkább mert számtalan olyan nap lehet a határozatban foglaltakon kívül is, amely embertelen cselekményekre emlékeztet.

⁵⁸ Gytv. 13.§. (4)

veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”⁵⁹

-a törvény különbséget tesz a rendőrség és a vezető általi *feloszlátás* között⁶⁰. A vezető általi feloszlátás akkor szükséges, ha a gyűlés résztvevőinek magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti – ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is –, és a rend másként nem állítható helyre. A rendőrség általi feloszlátásra akkor kerül sor, ha a gyűlést tiltó határozat ellenére tartják meg, ha a vezető feloszlátási kötelezettségének, a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére nem tesz eleget, vagy ha azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, vagy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg. A feloszlátás tekintetében a korábbi törvény az alábbiakat tartalmazta. A szervező feloszlátási kötelezettségét egyrésztől, amely akkor lépett életbe, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, ez tehát a mostanival azonos volt, másrésztől rögzítette a rendőrség feloszlátási kötelezettségét, arra az esetre, ha a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, vagy a gyülekezés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, illetve mások jogainak és szabadságának sérelmével járt.

A gyűlés bejelentéséről és biztosításáról szóló 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet bemutatása

Hogy teljes képet adjunk a gyülekezési jogról, meg kell említenünk, hogy *a törvényhez tartozik egy rendelet is, a 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól*. Ennek alapján hatályát veszti a korábbi a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet.

A rendelet a következő a gyülekezési joggal kapcsolatos régi és új szabályokat tartalmazza:

- ha a gyülekezési hatóság azt állapítja meg, hogy a gyűlés a bejelentett helyszínre figyelemmel más gyülekezési hatóság illetékességi területét is érinti, erről a helyszínnel érintett másik gyülekezési hatóságot azonnal, rövid úton értesíti, majd soron kívül megküldi a bejelentést és – ha arra sor került – a lefolytatott egyeztetésről készített jegyzőkönyvet, illetve szükség esetén közös egyeztetést kezdeményez. A gyülekezési hatóság a döntéshozatal érdekében megkeresheti a gyűléssel érintett további szerveket.

- *újdonság*, hogy a gyülekezési hatóság meghatározhatja, előírhatja a hangosító eszközök számát, elhelyezését, közvetítő eszközök alkalmazását, és rendelkezhet menekülési útvonalak, elsősegély nyújtására szolgáló helyek kijelöléséről, a gyűlés egészségügyi biztosításának megszervezéséről.⁶¹

⁵⁹ 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról, 8.§(1) bekezdés

⁶⁰ Gytv. 17-19. §§.

⁶¹ Lásd G. Szabó Dániel-Molnár Noémi (2018): *i.m.* a szerzőpáros szerint ez a két rendelkezés jelentősen drágíthatja a gyülekezéseket, és ezzel megnehezülhet a jog gyakorlása. (A letöltés dátuma: 2018. december 27.)

- a gyülekezési hatóság a gyűlést megtiltó, valamint egyéb rendelkezést tartalmazó határozatát haladéktalanul közzéteszi a rendőrség központi honlapján, anonimizált formában úgy, hogy abból a szervező nevéen túl további személyes adat ne legyen megismerhető.
- a közterületen tartott gyűlés biztosítására, a közlekedés rendjének fenntartására, a gyűlés esetleges feloszlására a biztosítás parancsnoka tervet (biztosítási terv) készít, amely tartalmazza, hogy a gyűlés rendjének fenntartásában milyen erők, milyen formában működnek közre.
- a rendelet rendbiztosnak nevezi azt a rendőrtisztet, akit a szervezővel való együttműködésre a rendőri vezető jelöl ki, a rendbiztos a biztosítás parancsnokának irányítása alatt áll.

Egyéb a gyülekezési jogot érintő rendelkezések

Az emberi jogok nem megfelelő gyakorlásakor büntetőjogi szankciók léphetnek életbe, így minden jog megsértésének másik oldala büntetőjogi vagy szabálysértési jogkövetkezményekkel jár.

A *szabálysértési törvény* rendelkezéseit is meg kell említenünk tehát a teljes szabályozás bemutatása érdekében.⁶² Jelenleg a törvény két tényállása érinti e jog gyakorlását. Az *egyik a gyülekezési joggal visszaélés-189.§, a másik pedig a 190.§ vagyis az egyesülési, gyülekezési szabadság megsértése*. Az előbbi tényállás szerint, aki a bejelentési kötelezettség alá eső gyűlést bejelentési kötelezettsége elmulasztásával szervez, vagy a gyülekezési hatóság által tudomásul vett bejelentésben megjelölttől eltérő helyszínre, útvonalra vagy időpontra szervezi a rendezvényt, vagy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól vagy időponttól való eltérésre hívja fel, vagy közterületnek nem minősülő helyszínre, az ingatlan tulajdonosának vagy hasznárlójának hozzájárulása nélkül gyűlést szervez⁶³, szabálysértést követ el. Aki a gyülekezési jogról szóló törvény erre vonatkozó rendelkezését megsértve a tervezett új időpontról való előzetes tájékoztatás nélkül szervez gyűlést, szintén szabálysértést követ el.

Aki a gyűlés szervezésével összefüggő bejelentési kötelezettségét a gyülekezési jogról szóló törvényben erre meghatározott határidő megsértésével teljesíti, vagy a gyülekezési jogról szóló törvényben foglalt tájékoztatási kötelezettségét a határidő megsértésével teljesíti, szabálysértést követ el.

Aki a gyülekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik, vagy a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét, vagy a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként a gyűlés vezetője vagy a rendezők előtt magát újságíróként igazolt személyt a gyűlésről kizár, vagy a gyűlést szervezőként vagy vezetőként – a spontán gyűlés esetét kivéve – bejelentés nélkül tartja meg, vagy a gyűlés szervezőjeként a nyilvános felhívásban nevét nem tünteti fel, szabálysértést követ el.

Nem valósul meg szabálysértés, ha a gyülekezési hatóság által tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól vagy időponttól való eltérésre a gyűlés megtartásától független külső ok miatt kerül sor. Az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik. A 190.§ pedig tartalmazza, hogy aki mást egyesülési vagy gyülekezési jogának gyakorlásában

⁶² 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről, Forrás: njt.hu (A letöltés ideje: 2018. december 27.)

⁶³ Ez a rendelkezés újdonság a korábbi szabályozáshoz képest. A 189. § összevetve a régivel megállapíthatjuk, hogy teljesen új a tényállás megfogalmazása, a korábbihoz képest precízebb, pontosabb.

jogtalanul akadályoz, szabálysértést követ el. Az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik. Amint azt fentebb említettük, módosult e törvényben a Rendzavarás tényállása is az arceltakarás tilalmával összefüggésben. Módosult a 190.§, mely korábban az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése címet viselte.

Aki a gyűlés felosztatását követően a helyszínt nem hagyja el, - a korábbiakkal azonos módon szól itt a törvény-, szintén szabálysértést követ el a 216.§ értelmében, ez a *helyszín biztosításával kapcsolatos szabálysértés*.

A Büntető Törvénykönyv 217. és 217./A-C.§-ai szerint büntetendő, aki mást erőszakkal vagy fenyegetéssel akadályoz e jog gyakorlásában, vagy gyűlést ellehetetlenít, megghiúsít, megzavar, aki a szervező, vezető vagy rendező akaratának (erőszakkal vagy fenyegetéssel) ellenszegül, aki a gyülekezési törvény korlátozó rendelkezéseit megsérti, vagy aki tiltott gyűlést szervez, azon részt vesz...⁶⁴

A gyülekezési jogot érinti még a 173/2018. (IX. 26.) Korm. rendelet a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő kötelezettségek megszegése esetén kiszabható bírság megállapításának és megfizetése módjának részletes szabályairól. A kormányrendelet kimondja, hogy a gyülekezési törvény alapján kiszabható *bírságot 30 napon belül kell befizetni*, a Magyar Államkincstár által erre a célra elkülönített központosított beszédési számlaszámra átutalási megbízás útján vagy készpénz-átutalási megbízással. A gyülekezési hatóság a bírság kiszabását *pellőzheti*, ha jogsértő magatartás csekély súlyú, és bírság megfizetése nélkül is kellő visszatartó hatás várható. Ebben az esetben a gyülekezési hatóság figyelmeztetést alkalmaz. A gyülekezési hatóság kérelem alapján a *bírságot végzésben mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti*, ha annak megfizetése az érintett személy és a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. A bírság kivételes méltányosságból akkor is mérsékelhető vagy korlátlanul enyhíthető, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené.

⁶⁴ Btk.340.§ Rendbontást követ el, aki nyilvános rendezvény vagy gyűlés szervezőjének vagy rendezőjének a rend fenntartása érdekében tett jogszerű intézkedésével szemben erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenállást tanúsít.

Felhasznált irodalom

- G. Szabó Dániel-Molnár Noémi (2018): Miért lett nehezebb és drágább október elseje óta tüntetni? Mércse, <https://merce.hu/2018/10/23/miert-lett-nehezebb-es-dragabb-oktober-elseje-ota-tuntetni/> (A letöltés ideje: 2018. december 27.)
- Hajas Barnabás (2012): A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései, Doktori értekezés, Pécs, 103. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezés.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. december 31.)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról
- 75/2008. (V.29.) AB határozat
- 173/2018. (IX. 26.) Korm. rendelet a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő kötelezettségek megszegése esetén kiszabható közigazgatási bírság megállapításának és megfizetése módjának részletes szabályairól
- 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól
- 15/1990. (V. 14.) BM rendelet a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról

Budai Béla Dénes⁶⁵: A turizmusképzés szükségessége a közigazgatási felsőoktatásban

Mint tudjuk, a focihoz mindenki ért. A világban szinte mindenhol megfigyelhető, ezt jellemzően illusztrálja például, hogy az angol nyelv pregnáns idiómát is alkotott a jelenségre. Monday morning coach: aki hétfőn reggel mindenkinél jobban tudja, hogy *hogyan kellett volna* tegnap játszani. Hasonló a helyzet a politikával. Köztudott, hogy a szakértő megnyilvánulások – kiváltképp az italboltok törzsközönségének körében – meglehetősen gyakoriak, melyeknek érzelmi intenzitása szignifikáns korrelációt mutat az elfogyasztott alkoholmennyiséggel.

A turizmus esetében a helyzet hasonló: mindenki ért hozzá, aki részt vett legalább egy társasutazáson. Sőt, valójában még rosszabb a helyzet, mint az előző két esetben. A közbeszéd megfigyelésével könnyen megállapítható, hogy az általános vélekedés szerint a turizmushoz *tulajdonképpen* nem is kell érteni.

Ha az olvasó most azt találná gondolni, hogy valami humoros írást tart a kezében, akkor erősen téved. Mi sem áll távolabb ettől az eszmefuttatástól, mint a humor.

Vizsgáljuk meg a kérdést közelebbről egy **esetpéldán** keresztül.

ESETPÉLDA

Tényállás

Az ezredforduló körüli évek egyikében a szerző egy hévízi szálloda vendégszeretétét volt szerencsés élvezhetni. A nagy melegben megkívánt egy pohár sört, és a szálloda szabadtéri úszómedencéje melletti büfében próbálkozott. Sikertelenül. A miéltre kapott válasz: nem tudjuk. Az igazgató később elmondta, hogy a helyi önkormányzat megtiltotta, „jogszáblaúra” hivatkozva, miszerint sportlétesítményben nem lehet szeszes italt árusítani. Arra a kérdésre, hogy vajon miért nem kér jogorvoslatot, csak annyit válaszolt: Nekem holnap is itt kell dolgoznom.

Mit mond a jogszabály?

„Tilos 5%-nál magasabb alkohol tartalmú italok forgalmazása a versenyrendszerben szervezett, illetve a sportág versenynaptárában egyébként szereplő sportrendezvény kezdetét megelőző két órától a sportrendezvény befejezését követő egy óráig terjedő időszakban a sportlétesítmények területén.”

A rendelet nem definiálja a sportlétesítmény fogalmát, de a tiltást taxatív feltételekhez köti:

- versenyrendszerben szervezett, illetve versenynaptárban szereplő sportrendezvényre vonatkoztatja
- kizáró időintervallumot ad meg: rendezvény előtti és az azt követő egy órában írja elő a tiltást
- 5%-nál magasabb alkoholtartalomban húzza meg a szeszesitalok megkülönböztető határát

⁶⁵ A szerző vendéglátó-ipari üzemgazdász, idegenforgalmi szakközigazdász, igazgatásszervező, politológus közigazdász, ny. turisztikai hivatalvezető, c. egyetemi docens a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi és Közszoigálati Karán.

Vélelmek és feltételezések

Az elmondottakból valószínűsíthető, hogy az ügyintéző az adott esetben felületes és felkészületlen volt. Valóban létezik egy jogszabály, amely a sportlétesítmények területén tiltja az alkohol tartalmú italok forgalmazását.⁶⁶ Alighanem ezt a rendeletet érthette félre a jogalkalmazó. A másik feltételezés, hogy az adott önkormányzati hivatalban valószínűleg a szakmai kontroll komoly hiányosságokat mutat, ha egy ilyen durva szakmai eltérést nem korrigáltak azonnal.

A harmadik vélelem az igazgató álláspontjából adódó következtetés. Nem keres jogorvoslatot, tart a retorzióktól, a hivatal esetleges bosszújától, tart attól, ha ebben az esetben ugyan igaza lesz, de más – diszkrecionális döntést lehetővé tevő – ügyekben megnehezítik a munkáját.

A következő feltételezést nem mondjuk ki, de tudat alatt az a gondolat is felvetődhet, hogy esetleg hivatali visszaélés⁶⁷ fordulhatott elő, konkurenciaharc és hasonló motivációkból kiinduló befolyásolással.

További vélelem az alkohol tartalmú ital minőségi paramétereinek felületes és inadekvát vizsgálatából adódhat. Sör esetében két mérőszám jelenik meg, a sörfok és az alkoholtartalom. A sör-fok vagy Balling-fok (°B) az ital szárazanyag-tartalmát jelzi. Az alkoholtartalom térfogat-százalékban (V/V%) mutatja, hogy a sörben hány százalék alkohol található.⁶⁸ A két adatot a laikusok könnyen összekeverhetik, annál is inkább, mert némi összefüggést is mutatnak egymással. A 10 fokos sörök 2,8-3,5% alkoholtartalmúak, a 12-eseké 4% körül van. Egy közérthető példával illusztrálva: A Kőbányai világos alkoholtartalma 4,3% V/V, a Pilsner Urquell 4,4%. A felső erjesztésű Soproni Óvatos Duhaj APA (American Pale Ale) 5,5%, míg a Soproni Óvatos Duhaj IPA (Indian Pale Ale) 4,8% értékre van beállítva. A Magyarországon forgalmazott legnépszerűbb sörök nagy része nem éri el a jogszabályban megvont, 5%-os határt. Tehát: amennyiben az ügyintéző a vendéglátó-ipari ismeretek hiánya következtében nem különbözteti meg a két féle mérőszámot, könnyen ráhúzhatja a határérték túllépésének vélelmét arra a sörre, amely egyébként forgalmazható és fogyasztható lehetne. Ilyenkor még a józan ész sem segít, hiszen nyilvánvaló, hogy a szálloda kertjében található uszoda nem sportlétesítmény, továbbá elég lenne arra gondolni, hogy szinte az összes strandon árulnak sört.

A helytelen döntés értékelése és következményei

A felületes szemlélő azt gondolhatná, hogy ez egy bagatell ügy, különösebb következmények nélkül. Olyan, amilyen naponta százával fordulhat el, anélkül, hogy bármi is

⁶⁶ 2010/2009. (IX.29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeiről. 21.§ (1) bek.

⁶⁷ Btk. 305.§ Az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen

a) hivatali kötelességét megszegi,

b) hivatali hatáskörét túllépi, vagy

c) hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁶⁸ Az is összetéveszthetővé teszi az értékelést, hogy a másik népszerű szeszesital, a bor esetében a "maligán fok" (Malligand-fok, M°) azonos az alkoholtartalom térfogatszázalékban kifejezett értékével.

történnék. Az alaposabb vizsgálat és az elmélyültebb gondolkodás feltárhatja a valós következményeket, a jurisprudencia hiánya által okozott vagyoni és erkölcsi kárt.

Az okozott károk felsorolása

1. A döntés kárt okozott egy kereskedelmi egységnek (a szállodának), ami az elmaradt bevétel formájában valósult meg
2. A döntés kárt okozott a termelőnek (sörgyárnak), amelynek csökkent a forgalma
3. A termelőn keresztül az alapanyag előállítójának is csökkent a jövedelme
4. A döntés kárt okozott a nemzetgazdaságnak, ez a nem beszedhető adók formájában jeleníthető meg (általános forgalmi adó, jövedéki adó)
5. Nem vagyoni kárként mutatható ki a vendég komfortérzetének csökkentése. Nem mutatható ki, de kizárni sem lehet, hogy több ilyen apró bosszúság hatására előfordulhat a következő utazási döntés negatív befolyásolása. Ez azt jelenti, hogy a következő utazásakor a vendég (vendégek) más úticélt, esetleg más országot válasz nyaralása eltöltésére. A desztináció-választáskor az utazási döntést leginkább befolyásoló tényező az ún. szájpropaganda. Az utazás kiválasztásakor a döntést a legnagyobb mértékben a barátok, ismerősök véleménye, ajánlása befolyásolja.
6. A hibás döntés kedvezőtlenül árnyalja az országimázst. Első fázisban csak a helyi önkormányzat megítélése mutatkozik negatívnak, de az országot is jellemzi, ha egy frekvenciált üdülőhelyen egy indolens vagy ostoba köztisztviselő – magas fizetésért – lelkiismeretlenül dolgozhat.

Értékelés, következmények, az okok keresése, értelmezése

Legelőször is tisztában kell lennünk azzal, hogy egy példa semmit nem bizonyít, legfeljebb illusztrál. Mindazonáltal tudnunk kell azt is, hogy az említett deviancia nagy valószínűséggel nem példa nélkül való. Inkább vélelmezhetjük azt a valószínűséget, hogy hasonló jelenségek viszonylag nagy számban fordulhatnak elő. Az egyes nemkívánatos előfordulások egymást erősítő hatásaival itt és most nem foglalkozunk, jóllehet nyilvánvaló, hogy nem szabad szem elől téveszteni.

Ha az okokat keressük, célszerű a rendszerszintű triggereket kutatni. Forduljunk ismét a jogszabályhoz! A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásait a 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet írja elő. Idegenforgalommal kapcsolatos feladatkör az I. besorolási osztályban az alábbi, taxatív felsorolt végzettségek birtokában tölthető be:

„jogász szakképzettség; okleveles közigazgatási menedzser és okleveles közigazgatási szakértő szakképzettség, egyetemi vagy főiskolai szintű közgazdasági, bölcsészettudományi, és egyes társadalomtudományi felsőoktatásban szerzett szakképzettség; főiskolai szintű igazgatásszervező szakképzettség, valamint a turizmus szakterület alaptevékenységének fejlesztési programjai igénye szerinti egyetemi vagy főiskolai végzettség.”

A szöveg szerkezete, tartalma megérdemel egy alaposabb olvasást és analízist.

Az idegenforgalommal kapcsolatos feladatkör betöltője – első helyen említve – a jogász szakképzettség birtokosa lehet. Az előírás indokoltságára semmilyen magyarázatot nem lehet találni, ha csak azt nem, hogy a normaszöveg alkotója valószínűleg maga is jogász. Máris

elérkeztünk az írás kiindulópontjához: a focihoz mindenki ért, az idegenforgalomhoz is. A jogászok kiváltképp. Ezen ponton pedig igen erősen el kell gondolkodni, hogy mi kell egy ilyen definíció megfogalmazásához? Cinizmus, tudatlanság, nagyképűség, felületesség, vagy egyszerűen csak információhiány?

A lista tovább folytatódik olyan szakképzettségekkel, amelyeknek még távoli vonatkozásuk sincs az idegenforgalom irányába: közigazgatási menedzser vagy szakértő, közgazdász, bölcsész, s ezeket egészíti ki a társadalomtudományi felsőoktatás.

A szakasz utolsó fordulata a „valamint” kötőszóval kapcsolódik az előzőekhez. Elgondolkodtató lehet megvizsgálni a szó jelentését és szinonimáit:

„továbbá, azonkívül, azonfelül, amellet, sőt még, tetejébe, ráadásul, ezenfelül, emellet, és, sőt, mi több, illetve, mindemellet, még, ugyanakkor, ezenkívül, méghozzá, plusz, illetőleg, helyesebben, helyesebben mondva, jobban mondva, illetve, vagyis, pontosan szólva, pontosabban”⁶⁹

A felsorolt szinonimák a szerző olvasatában olyan hangulatfestő elemként jelennek meg, amelyek az őket követő kifejezést a főszöveg értelmezéséhez képest jelentéktelen(ebb)é degradálják.

A diminutív kifejezési formát egy nehezen értelmezhető fordulat követi: „a turizmus szakterület alaptervékenységének fejlesztési programjai igénye szerinti egyetemi vagy főiskolai végzettség”.

Megpróbáljuk interpretálni:

- a kifejezésből kiindulva fel kell tételeznünk, hogy a turizmus szakterületnek van egy alaptervékenysége (miközben a normaszöveg nem definiálja magát az alaptervékenységet)
- fel kell tételeznünk azt is, hogy a turizmus alaptervékenységének fejlesztési programjai vannak (melyeket szintén nem definiál a normaszöveg)
- a fejlesztési programból (meg nem nevezett) igények keletkeztek
- a meghatározhatatlan igényeknek megfelelő, nem nevesített egyetemi vagy főiskolai végzettség említése tovább homályosítja a helyzetet
- a fordulat egyetlen pozitívuma, hogy legalább itt (egyszer) előfordul a *turizmus* szó.

A jogszabályban lefektetett előzményt megismerve egyenesen adódik a következmény: a közszolgálat területén idegenforgalommal kapcsolatos feladatkört gyakorlatilag bármilyen képzettség birtokában be lehet tölteni. A gyakorlati következményeket láthattuk a fentebb bemutatott, jellemzőnek tekinthető esetpéldán.

Kimondhatjuk, hogy jelen állapot nem kívánatos, káros hatást gyakorol a nemzetgazdaságra, a munkamorálra és még egy sor egyéb területet is negatívan befolyásol, tehát változtatni szükséges.

A megoldás lehetősége

Jelenlegi ismereteink alapján két megoldás képzelhető el.

Az egyik a normaszöveg tartalmának megváltoztatása, mely szerint idegenforgalommal kapcsolatos feladatkört idegenforgalmi végzettség birtokában lehet betölteni. (Ezen a ponton tartjuk szükségesnek megemlíteni azt a – közigazgatásban nem teljesen nyilvánvaló – tényt, hogy a „idegenforgalom” és a „turizmus” kifejezések a szakmai irodalomban szinonimának számítanak.)

⁶⁹ <https://szinonimaszotar.hu/keres/valamint>

Ennek megoldási javaslatnak a megvalósulása nem sok realitással biztat, ismervén a turizmus szakma jelenlegi állapotát, jövedelmi helyzetét, humán erőforrás-problémáit. A felsőfokú idegenforgalmi végzettségű hallgatók végzés után többnyire a saját, jól fizető szakmájukban, vagy ahhoz közel álló területen helyezkednek el. Mindezeket figyelembe véve széles területre kiterjedő desuetudo prognosztizálható.

A másik megoldási javaslat az élet realitásait figyelembe véve, a turizmus közelítése a közigazgatáshoz. Ez azt jelenti, hogy a turizmus alapvető ismeretei beépítésre kerülnek a közigazgatás oktatásába. A folyamat két szinten valósul meg: az egyik az alapképzésben, önálló kurzusként történik, a következő szint pedig a turisztikai referensképzés. Mindkét megoldás működőképes, sőt az egyik a gyakorlatban már működik is.

Miért van szükség turizmusoktatásra a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen?

Szakmai közhely: Magyarországon a GDP 8-12%-át a turizmus állítja elő. A foglalkoztatottság 3 – 500 ezer főt érint. A turizmus mai sztenderd meghatározása, az úgynevezett „Hágai fogalom” definíciója szerint a turizmus a legtöbb ember életének része.

A turizmussal összefüggésben a legszélesebb spektrumban megoldandó ügyek keletkeznek (mint a fenti esetpéldában). A turizmus közvetlen és közvetett, lakossági (pl. szállásdíj-bevétel, termelői értékesítés) és önkormányzati (idegenforgalmi adó és az ehhez kapcsolódó költségvetési támogatás, iparűzési adó) jövedelmeket generál. Kedvező vagy kedvezőtlen hatással van a lakosság életminőségére (pl. jövedelmek növekedése, falvak elnéptelenedésének megakadályozása, illetve zajterhelés, overtourism: a táj és a környezet túlhasználata, szemetelés és egyéb környezetkárosítás, tömegjelenségek, biztonságérzet csökkenése, stb.)

Az ügyek száma jelentős, ezért – is – adekvát szabályozás szükséges, s ezeket az ügyeket felkészült közzolgálatnak kell megoldaniuk.

Ne tévesszük szem elől, hogy a turizmus mára önálló tudománnyá vált.⁷⁰

Turizmusismeretek oktatása a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen és jogelődeiben

Az Államigazgatási Főiskola oktatói, Gregóczi Etelka és Nagy Árpád már az ezredforduló előtt felismerték a téma fontosságát, s ennek jegyében elindítottak egy szabadon választható kurzust „Az önkormányzatok szerepe a falusi turizmus fejlesztésében” címmel.

A tananyag kezdetben a területfejlesztési megközelítésre irányult, s az idő előrehaladtával dinamikus fejlődésen ment keresztül.

Együttműködési kezdeményezés a Corvinus Egyetem részéről

Az elért eredményeket látván a Corvinus Egyetemen a Dr. Tózsza István által vezetett Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék keretén belül működő Turizmus Kompetencia Központ személyes együttműködést kezdeményezett 2013-ban. A turizmus szakon végzettek szakmai

⁷⁰ Michalkó Gábor, 2012: Turizmológia; Akadémiai Kiadó, Budapest, 266 p., ISBN 978 963 05 9216 1, HU ISSN 2061-3504

megítélése a munkaadók körében meglehetősen kedvezőtlen volt, az itt kapott diplomával nehéz volt elhelyezkedni. A szakmai és a minőségi sajtó is lehangoló vélekedést tett az egyetemek közötti összehasonlítás során, az egyetemi rangsorban.⁷¹ Mindez kihatott a jelentkezők számára, olyannyira, hogy az adott évben a mesterszakot jelentkezők hiánya miatt nem lehetett beindítani. Az okokat keresve és vizsgálva kiderült, hogy a mértékadó oktatói vélemény szerint „ez itt nem turisztikai felsőoktatás, hanem ez egy egyetem”.⁷² A diszkrpanciát végül az oldotta fel, hogy átszervezés folytán a Marketing Intézethez került a turizmus, az ígéretes és biztató együttműködés abbamaradt.

A jelen kurzus leírása

A **képzés célja**, hogy a – generalista képzést sikerrel abszolváló – hallgatók olyan szinten ismerjék a turizmus alapvető fogalmait, hogy kompetens személyiségként, egyenrangú partnerként legyenek képesek a turizmusipar professzionális képviselőivel tárgyalni, ügyeket intézni, eljárásokat lefolytatni. A másik kitűzött és elérendő cél, hogy a majdani köztisztviselők a helyi önkormányzati tevékenység folyamatában – a PSR⁷³ szemléletét interiorizálva –, alkotó módon képesek és hajlandók legyenek egy adott település turizmusfejlesztési lehetőségeit feltárni, felismerni, ezen felül pedig – a lakosság és a térség idegenforgalmi teherbíró képességét tiszteletben tartva, ésszerű és elviselhető határok keretén belüli limitet meghatározva –, a megvalósítást elősegíteni, ösztönözni, s még ezen is túl – ésszerű szabályozást kidolgozva – irányítani és befolyásolni.

A **tananyag** öt világosan elkülöníthető **témacsoportra** tagolódik,⁷⁴ úgy mint:

1. jogi ismeretek blokk
2. turizmuselméleti blokk
3. tervezés és gazdálkodás blokk
4. turizmuspolitika blokk
5. gyakorlati ismeretek blokk

A kurzus megkezdése előtt a hallgatók internetes survey⁷⁵ kötelező kitöltésével jelzik érdeklődésüket, elvárásaikat. Ennek eredménye bekerült a kurzus anyagába,⁷⁶ természetesen a törzsanyag változatlanul hagyása mellett. A félév végén pedig egy szigorúan és garantáltan anonim kérdőívben értékelik az kurzust és az oktató munkáját.⁷⁷

⁷¹ http://valasz.hu/felsooktatasi_rangsor/a-feltorekvok-sikere-42434 ; A turisztikai felsőoktatás helyzete és kérdőjelei 2010-ben Magyarországon, in: TURIZMUS BULLETIN XIV. ÉVFOLYAM 3. SZÁM, p.

72. skk., Szerző: Dr. Jandala Csilla

⁷² Nem nevesítendő idézet a szerző saját, helyszíni feljegyzéseiből.

⁷³ Public Social Responsibility – Társadalmi Közfelelősség

⁷⁴ Részletesebben: https://1drv.ms/w/s!AAT5An_kzpfzhm4

⁷⁵ https://1drv.ms/w/s!AAT5An_kzpfzhBw Megtekinthető minta:

<https://www.surveymonkey.com/r/8Z327H9>

⁷⁶ https://1drv.ms/b/s!AAT5An_kzpfzhx0

⁷⁷ https://1drv.ms/w/s!AAT5An_kzpfzh1w

Kvázi duális képzés

Amint arra már a képzés célja megfogalmazásában utaltunk, a felkészítés a munka világában való sikeres részvételre a kurzus legfontosabb célja, ezért a gyakorlati ismeretek elsajátítása minden lehetséges eszközzel megtörténik. Gyakorlati képzést nem tudunk biztosítani, azonban ahhoz hasonló feladatokat és körülményeket igen. Szimuláljuk a szituációt. Például turisztikai előterjesztést kell készíteniük évközi feladatként, vagy a vizsgadolgozat egyik lehetséges témája, hogy egy adott településen vizsgálják meg a turizmus, illetve a turizmusfejlesztés hatását, és erről írjanak egy adott terjedelmű tudományos cikket, annak minden megkövetelhető kellékével együtt. Ez utóbbi valójában egy rejtett felkészítés a szakdolgozatíráásra, illetve a tudományos publikáció írására is. A **vázlat – tömörítés – zanza** hármas fogalomrendszer turisztikai témában megvalósított gyakoroltatásával a referátumkészítés technikáját interiorizáljuk. Ez azt jelenti, hogy a hallgatók öt percben összefoglalják az elhangzott előadást lényegét, szükség esetén természetesen tanári segítséggel. A következő előadásra pedig egy önként jelentkező felkészül és az összes korábban elhangzott előadást foglalja össze, szintén öt percben. Érzékelhető következmény, hogy az összefoglalások ily módon egyre tömörebbekké válnak. Az így megszerzett gyakorlat alkalmazása hasznos lehet a jövőben egy alkotó értekezlet, vagy akár egy testületi vagy bizottsági ülés során.

Generációs kommunikáció

Viszonylag korán felismertük, hogy az egyes – X, Y, Z – generációk⁷⁸ közötti törésvonal figyelembe vételén alapuló kommunikáció a megértés és az oktatási hatékonyság elengedhetetlen feltétele. A korábbi generációfogalom életkori határvonalait a kommunikációs eszközök fejlődése és társadalom szerkezetének változása határozta meg. A mai egyetemisták kommunikációs eszközei, szokásai, szókincse, szóhasználata és nyelvezete változatos rétegződést mutatnak, de mindenképpen eltérnek a hagyományos módtól. Az oktatónak, ha nem akar magában beszélni az előadásokon, csak egy lehetősége van: alkalmazkodni hozzájuk. Felvenni a stílust és a tempót.

Az előadásokon a kommunikáció teljesen interaktív, annál is inkább, mivel a belépő kérdőívekben rendre a hallgatók több, mint 80%-a kifejezi eziránti elvárását.

A generációs kommunikáció része az érdemjegyek indokolhatósága. Hallgatói kezdeményezésre – a korábbi gyakorlattól eltérő módon – a vizsgadolgozat értékelését az oktató megindokolja. A hallgató a szóban feltett kérdésre szóbeli választ kap, az írásban benyújtott, érvekkel és konkrétumokkal alátámasztott kifogásra írásban adott indokolásban reagálunk.

⁷⁸ Yankelovich szerint a generációhoz való tartozást a fiatalkori kohorsz-élmények, valamint a technikai fejlődéshez és az internethez való viszony határozzák meg: az X generáció (1965 – 1979; digitális bevándorlók), az Y generáció (1980 – 1994; első digitális bennszülöttek), a Z generáció (1995 – 2009; igazi digitális bennszülöttek, multitaskingra, azaz többcsatornás figyelemmegosztásra képesek, internetfüggők). Az Alpha generációhoz a 2010 után születettek tartoznak. *Forrás:* Kissné András Klára, ill. YANKELOVICH (THE FUTURES COMPANY: The Yankelovich monitor 2012.)

Digitális eszközök az oktatásban

Nincs lehetőségünk részletesen elemezni az általunk használt digitális eszközöket, csupán megemlítnünk néhányat. A számítógép és az internet használata ma már magától értetődő követelmény. Az előadásokat felhő alapú, szabad hozzáférésű tárhelyen⁷⁹ tettük közzé, s ugyanitt tesszük közzé a vizsgafeladatot, a segédleteket és az olvasmányokat. Amint azt már említettük, két internetes survey is segíti a kommunikációt.

Lehetővé tettük az internetes kiscsoportos konzultációt a Skype segítségével. Keressük az – Open University szemlélet felé tendálva – a virtuális tantermi megoldásokat, ha a finanszírozás lehetségessé válik (Edmodo, Edu 2.0 [neolms.com], Ning, stb.) A közösségi médiával egyelőre várunk. A telefont nem tiltjuk ki a tanteremből, hanem oktatásra alkalmazzuk. (Pl. sli.do).

A szakirány szükségessége, leírása, tartalma

A tananyagfejlesztés folyamatában felismertük, hogy szükség van az önkormányzati munkában olyan szakemberekre, akik rendelkeznek olyan inter-, transz-, és multidiszciplináris ismeretekkel, melyeknek birtokában kompetensnek tekinthetők egy **turisztikai referensi feladatkör** betöltéséhez. A felsőoktatásban jelenleg nincs ilyen képzés, a gazdasági egyetemek csak turizmus irányba képeznek.

2011 óta kutatjuk és vizsgáljuk a témát. Szándékunkat megerősítette egy kutatásunk, melyet 2014-ben folytattunk le, „Az önkormányzatok idegenforgalmi kommunikációja” elnevezéssel, a fővárosi kerületeknek és a főpolgármesternek címezve. A kutatás a Survey Monkey segítségével internetes válaszadást kért 8 kérdésből és 6 alkérdésből álló témájára. Összesen 12 válasz érkezett a lehetséges 25-ből. Az eredmény nehezen értékelhető, és elgondolkodtató. Egy tényről biztosan ki lehet olvasni a válaszokból: a közigazgatás személyi állományának többsége nincs képben a turizmus közigazgatási vonatkozásait illetően.

További kutatásunk során rájöttünk, hogy turisztikai-közigazgatási jellegű képzéssel több felsőoktatási intézményben sokan próbálkoznak, jellemző módon fizető, tehát profitorientált jelleggel (Göngyös, Esterházy, Kertészeti Egyetem, Gödöllő, stb.). Kiderült az is, hogy nehezen ismerhető fel a curriculumban a **Máthé Gábor** által konzekvensen követni javasolt⁸⁰ ENA⁸¹ – máig aktuális – szemlélete és oktatási struktúrája. Az oktatók személye is vegyes képet mutatott, nem bukkantunk olyan ismert névre, akiket a turizmus szakma ismer és elismer. Ez további motivációt adott a turisztikai referens szakirány felépítéséhez.

A cél ugyanaz, mint az alapképzésben: a végzettek képesek legyenek azonnal helytállni a munkában, szerezzenek legalább annyi tudást, amelynek birtokában képes legyen a learning by doing elv alkalmazásával önmagukat önállóan fejleszteni, továbbképezni.

A kurzus felépítése: két félév, összesen $2 \times 80 = 160$ óra, tömbösítve. Félévenként 4×2 oktatási nap, Egy oktatási nap 10 óra (egy óra = 40') a 3. órától (09.50) a 13. óráig (18.50) [ebédszünet a 7. órában 13.00 – 14.00-ig]

⁷⁹ sdrv.ms/MEpOrw

⁸⁰ személyes közlés

⁸¹ L'Ecole nationale d'administration, <https://www.ena.fr/>

A továbbképző kurzus 23 témakört (tantárgyat) fog át.⁸²

1. Turizmuselmélet	E 1
2. Turizmustörténet	L 1
3. Nemzetközi szervezetek	L 2
4. A turizmus a gazdaságban	E 2
5. Településszociológia	E 3
6. A turizmus hatásai	E 4
7. Fenntarthatóság	E 5
8. Turizmuspolitika	E 6
9. Állami irányítás	L 3
10. Önkormányzatok turisztikai feladatai	L 4
11. Falusi turizmus	E 7
12. TDM	P 1
13. Települési turizmus-szervezés	P 2
14. Adatbázisok, NETA	P 3
15. Marketing és kommunikáció	E 8
16. A turista biztonsága	P 4
17. Településmarketing	E 9
18. Teljesítményértékelés és hatékonyságmérés	E 10
19. A turizmus jogszabályai	E 11
20. A turisztikai referens feladatai	P 5
21. Civil szervezetek	L 5
22. Turizmusföldrajz	L 6
23. E-government a turizmusban	P 6

$160:23 = 6,95$ óra jut átlagban egy tárgyra (= 278') [≈ 7 óra, 280 perc]

A témakörök tipizálása

- 1.) elméleti, alapoató tárgyak (E) $\Sigma 11 \rightarrow$ szükséges tulajdonság: a megértés
- 2.) lexikális ismeretek (L) $\Sigma 6 \rightarrow$ szükséges tulajdonság: szorgalom
- 3.) praxeológia (gyakorlati ismeretek) (P) $\Sigma 6 \rightarrow$ gyakorlás, terepmunka, melynek során a gyakorlatban alkalmazzuk Theodore von Kármán bon mot-ját: „*Semmi sem praktikusabb, mint egy jó elmélet.*”

Az elkészült anyagot a továbbképző intézet rendelkezésére bocsátottuk. A további munka iránya és célkitűzése – a turisztikai referensképzés inverzeként – egy olyan tananyagstruktúra összeállítása és kidolgozása, amely a közgazdasági képzésben folyó turizmusoktatást egészítené ki a kompatibilis közigazgatási ismeretekkel.

⁸² Időközben az inkrementális tananyagfejlesztés során beemeltük a tárgyak közé az **alkalmazott statisztikát** is.

Felhasznált irodalom

- Jandala Csilla: A turisztikai felsőoktatás helyzete és kérdőjelei 2010-ben Magyarországon, in: TURIZMUS BULLETIN XIV. ÉVFOLYAM 3. SZÁM, p. 72. skk.
- Kissné András Klára, ill. YANKELOVICH (THE FUTURES COMPANY: The Yankelovich monitor 2012.)
- Michalkó Gábor, 2012: Turizmológia; Akadémiai Kiadó, Budapest, 266 p., ISBN 978 963 05 9216 1, HU ISSN 2061-3504

Buskó Tibor László⁸³: Néhány megjegyzés a nemzetmárkázás fogalmához

A *national branding* fogalma az úgynevezett helymarketinghez szorosan kapcsolódva jelent meg az 1990-es években, nem elhanyagolható módon Simon Anholt programadó tanulmányának köszönhetően.⁸⁴ A diszciplína ezt követően – Jenes Barabara megfogalmazásában, és Anholt szándékainak is megfelelően – „az országimázs építésének egy újfajta, menedzseri megközelítésének irányába”⁸⁵ fejlődött tovább, vagyis az egyes országok versenyképességének növelését célul kitűző országmárkázás kialakításának-fejlesztésének segédeszközzé vált. A most következő rövid tanulmány a *national branding* fogalmának egy másik (nem elsősorban az országmárkázás, hanem az országalkotó nemzet(ek) pozitív sajátosságait kiaknázó – természetesen az országmárka szempontjából is centrális jelentőséggel bíró – nemzetmárkázás) megközelítéséből indul ki, és az uralkodó menedzsmentszemléletnél jóval teoretikusabb problémát kíván körbejárni: tudniillik azt, hogy milyen hatással lehet a nemzetmárkázás fogalmának és gyakorlatának nagykorúvá válása a nemzet fogalmának társadalomtudományos értelmezésére.

A modernista nemzetfogalom kontextusa

A nemzet a jelenlegi társadalomtudományok egyik leginkább vitatott fogalma. Egyrésztől hajlamosak vagyunk a különféle nemzeteket – leginkább természetesen azt a nemzetet, amelynek a részei vagyunk – valamiféle magától értetődő és öröktől fogva létező (szubsztanciális) entitásként kezelni, másrésztől igen hamar zavarba jövünk, ha valaki a nemzethez tartozás alapjára kérdez rá. A nemzet fogalmát definiálni kívánó klasszikus megközelítések (a nemzethez tartozás alapját valamiféle kulturális ismérvben, például a közös nyelvben vagy szokásokban keresendő *kultúrnemzet-koncepció*, illetve egy szabadon meghozott politikai döntés következményének tekintő *politikainemzet-koncepció*)⁸⁶ leegyszerűsítő volta a 20. század folyamán egyre inkább nyilvánvalóvá vált. Így az 1970-es évektől egyre gyakrabban tették fel újból a hagyományos kérdést: mennyiben tekinthetők a magukat valamely nemzettel azonosító csoportok szubsztanciális létezőknek?

A modern társadalomtudományok (főként a történettudomány és a szociológia) eredményeire messzemenően támaszkodó válaszok fő csapásirányát az úgynevezett *modernista nemzetértelmezések* adták. Az ide tartozó megközelítések abban feltétlenül egyetértenek, hogy a nemzetet a modern korban megjelenő bizonyos folyamatok termékeként célszerű értelmezni. Ebből következően a nemzetek nem lehetnek szubsztanciális entitások, inkább – Benedict Anderson, az egyik legnagyobb hatású modernista programadó kifejezésével – elképzelt közösségeknek (*imagined communities*) kell tekintenünk őket.⁸⁷ De mit is kell értenünk az „elképzelt” kifejezésen? Anderson megfogalmazásában a nemzet „elképzelt, mivel még a legkisebb nemzet tagjai sem ismerhetik meg a nemzet más tagjainak többségét, nem találkoznak velük, még csak nem is hallanak róluk, elméjükben mégis létezik

⁸³ Egyetemi adjunktus a Nemzeti Közszerzési és Közigazgatási Karán, oktató a Közszerzési és Közigazgatástani Intézetben.

⁸⁴ ANHOLT 1998

⁸⁵ JENES 2010, 1008.

⁸⁶ DIECKHOFF 2004, 298.

⁸⁷ ANDERSON 2006

annak a képe, hogy egyazon közösséghez tartoznak”.⁸⁸ Ebben így semmi misztikum nincs, hiszen a mindazokat az emberi közösségeket, amelyek nem a személyes jellegű (face-to-face) kapcsolatrendszeren alapulnak, elképzeltnek kell tekinteni. Egy félreértést azonban a lehető leggyorsabban el kell oszlatunk: az „*elképzelt*” jelző nem feltétlenül – Anderson szerint pedig semmi esetre sem – *jelenti azt, hogy a nemzetek nem valóságos létezők*. Ennek megértéséhez a következőket kell figyelembe venni. Az elképzelés egy olyan folyamatnak tekinthető, amelynek leginkább az elképzelő kreativitása szab határt. Példának okáért benyomásaimból, képzeimből, emlékeimből építkezve minden további nélkül el tudom képzelni Minotauruszt, bár félig bika, félig ember alakú szörnyekkel aligha találkozhattam a külvilágban. Azonban nem csak Minotauruszhoz hasonló kimérák képzelhetők el. Az átlag feletti kreativitással rendelkező feltalálók képzelete gyakran konstruál meg olyan entitásokat, amelynek mása a külvilágban is reprodukálható. Vagyis abból, hogy valami „*elképzelt*” (egy konstrukciós folyamat eredménye), még egyáltalán nem következik, hogy ne válhatna valamilyen értelemben valóságos létezővé. Ha azonban a nemzetet efféle elképzelt közösségnek tekintjük, mindenféleképpen fel kell tennünk a kérdést, hogy kik és mi okból kifolyólag „*képzeli el*” ezeket a nemzeteket.

A modernisták lehetséges válaszait némi leegyszerűsítéssel két nagy csoportra oszthatjuk. Az elsőt leghelyesebb a modernista nemzet-és nacionalizmusértelmezések talán legnagyobb hatású képviselőjének tekinthető Ernest Gellner elméletéből kiindulva körvonalazni. *Gellner a nemzet fogalmának kialakulását az újkorban végbemenő gazdasági-társadalmi átalakulás – főként az ipari fejlődés – egyenes következményének tekinti*. Eszerint az ipari fejlődés megköveteli az általános írástudással jellemezhető, és a számolási, a technikai és az általános alapképzettség magas színvonalán álló társadalom létét. Ez azonban mindaddig nem lehetséges, amíg az állam egymástól különböző helyi kultúrák laza konglomerátumaként írható le. Ezért biztosítani kell „*egy olyan szerveződést, hogy ez az írásbeli és egységesített kultúra ténylegesen kialakulhasson, tehát hogy a képzés terméke megfelelően bizonyos normának*. Egyedül az állam képes erre, és még az olyan országokban is, ahol az oktatási gépezet fontos elemei vannak a magán- és egyházi intézmények kezében, az állam ez iparágak legfontosabbikában, az életképes és használható emberek gyárában, saját hatáskörébe vonja a minőségellenőrzést”.⁸⁹ Vagyis az ipari fejlődés uniformizált társadalmat, az uniformizált társadalom uniformizált közoktatást kíván, s ezt az uniformizált közoktatási rendszert az állam az újkortól kezdve már képes kialakítani és működtetni. Az ily módon uniformizált társadalomban pedig – az állam által kialakított/működtetett közoktatási rendszer hathatós támogatásával – már logikus módon alakul ki és intézményesül a modern értelemben vett nemzettudat.

A modernista nemzetértelmezések másik csoportja viszont inkább az állam kormányzati struktúráinak modern kori átalakulásából vezeti le a nemzetfogalom kialakulását. Különösen megvilágító erejűnek tűnik Michael Hechter álláspontja, aki a modern nemzetfogalom kialakulását arra vezeti vissza, hogy az újkortól kezdve a modern állam a közvetett kormányzás különféle változatai helyett az úgynevezett közvetlen kormányzást részesítette előnyben.⁹⁰ Hechter szerint a modern kor előtt valamennyi kiterjedt állam a központi ellenőrzés gyakorlati korlátai – hiányos infrastruktúra, szűkös és nehezen mobilizálható erőforrások – miatt a *közvetett kormányzás* legkülönfélébb formáira volt kénytelen

⁸⁸ ANDERSON 2006, 20.

⁸⁹ GELLNER 2009, 54.

⁹⁰ HECHTER 2004

hagyatkozni. A dominánsan a helyi elitekre támaszkodó közvetett kormányzás viszont még kevésbé volt hajlamos/képes beavatkozni az irányításuk alatt álló alacsonyabb szintű csoportok ügyeibe. Ez pedig megint csak oda vezetett, amelyet Gellner értelmezése kapcsán már láttunk: a premodern állam nem más, mint egymástól különböző helyi kultúrák laza konglomerátuma. A modern állam azután mobilizálta erőforrásait, s a kormányozhatóság legkülönbözőbb praktikáinak útján (új adminisztratív egységek kialakítása, adóigazgatási, igazságszolgáltatási, közművesítési, rendészeti reformok és nem utolsósorban a nyelvi homogenizáción alapuló egységes közoktatási rendszer megteremtése) képes volt megnövelni polgárainak állam iránti lojalitását. A nemzet fogalmának megkonstruálása ebből a szempontból a folyamat egyik leglényegesebb elemének tekinthető, amennyiben a korábbi centrifugális erők kiiktatásával maga is nagyban elősegítette az állam iránti lojalitás növekedését. Nemi utánagondolással sejthető, hogy a modernista nemzetértelmezések fentebb vázolt két csoportját nem érdemes szembeállítani egymással, hiszen inkább tekinthetők az érem két oldalának, mint nehezen összeegyeztethető riválisoknak. Míg az első csoport kevesebb figyelmet fordít arra, hogy miért állt érdekében az államnak az egységes közoktatási rendszer kialakításával elősegítenie az uniformizált ipari társadalom létrejöttét, addig a második csoport nem igazán teszi fel azt a kérdést, miért pont az újkorban lett képes az állam arra, hogy sikerrel mobilizálja erőforrásait a közvetlen kormányzás bevezetésének érdekében. Pedig az okok alighanem átfedik egymást: a gazdasági-társadalmi fejlődés és a modern állam központosítási törekvései alighanem egymást serkentették az újkortól kezdve.

A modernista nemzetértelmezések közül talán Rogers Brubaker megy a legmesszebb, aki magát *a nemzetet mint valóságosan létező entitást kérdőjelezi meg*. Élesen kritizálja azokat az általa szubsztancialistának nevezett modernistákat, akik „*a nemzeteket az iparosítás, az egyenlőtlen fejlődés, a kommunikációs és közlekedési hálózatok fejlődése vagy a modern állam erőteljes integráló vagy homogenizáló hatásának eredményeként tekintik*”.⁹¹ Ezek az értelmezések ugyanis, bár a nemzeteket nem tekintik a szó eredeti értelmében szubsztanciális létezőknek (azaz olyanoknak, amelyek megjelenése nem szorul magyarázatra), mint a modern korban megjelenő folyamatok termékeit mégis a szubsztanciális létező bizonyos tulajdonságaival ruházzák fel. Másképpen: az efféle modernisták szerint a nemzet kialakulása ugyan magyarázatra szorul, de fennállása és folyamatos újratermelődése már nem feltétlenül. Ezzel szemben Brubaker szerint a nemzet inkább tekinthető „*az egyéni és kollektív cselekvés kiindulási alapjának és tárlatának esetleges, a körülményektől függően változó és mulékony keretének*”, mintsem „*a gazdaság, politika vagy a kultúra mély fejlődési tendenciái viszonylag stabil termékének*”.⁹² S ha ez így van, a nemzet önevidens entitásként való értelmezését sem szabad elfogadni.

Nemzetmárkázás

A modernisták hozzájárulása a nemzet általunk ismert fogalmának jobb megértéséhez meglehetősen ellentmondásokkal terhes. Egyrészt az általunk idézett szerzők nemcsak arra mutatnak rá helyesen, hogy a nemzet (illetve az ehhez kötődő legkülönbözőbb jelenségek) tudományos vizsgálat tárgyává tehető, de a nemzettudat – nem feltétlenül pejoratív értelemben

⁹¹ BRUBAKER 2004, 389.

⁹² BRUBAKER 2004, 393.

véve vett – formálásának-alakíthatóságának lehetőségét is megengedik. Másrésről azonban egy komoly probléma is felvetődhet. A modernista nemzetfogalom megjelenését az 1983-as évhez szokás kötni, amikor szinte egyszerre jelentek meg Ernest Gellner és Benedict Anderson fentebb már hivatkozott munkái. Ettől kezdve a társadalomtudományokban szinte divattá vált a nemzetekről úgy beszélni, mintha azoknak a modern kor előtt semmiféle előzményük nem lett volna, ami viszont a nemzetet egy nagyon rossz színben feltüntető felfogás – a nemzet kizárólag az (állam)hatalom manipulációjának eszköze – előtt nyitotta meg az utat. A következőkben amellet fogunk érvelni, hogy a nemzetmárkázás fogalma – főként pedig annak helyesen alkalmazott gyakorlata – sokat segíthet egy efféle hibás értelmezés felszámolásában. De hogy már a kezdet kezdetén tisztábban láthassunk, érdemes a nemzetmárkázás fogalma helyett az úgynevezett premodern vagy etnoszimbolista nemzetértelmezésekből irányt vennünk.

A premodern (etnoszimbolista) nemzetértelmezések legjelentősebb képviselője, *Anthony D. Smith* a „*semmiből semmi sem lesz*” érvének segítségével mutat rá jó érzékkel a modernista nemzetértelmezések legnagyobb hiányosságára. Némi leegyszerűsítéssel arról van szó, hogy ha a modern állam valóban a kvázi semmiből konstruálta volna meg a nemzet fogalmát, akkor enyhén szólva is meglepő lenne annak sikeressége, vagyis az a tény, hogy az egymástól különböző helyi kultúrák laza konglomerátumának képviselői viszonylag rövid idő alatt és minden különösebb nehézség nélkül mindnyájan egységes nemzetként tudták „elképzelni” magukat. Anthony D. Smith javaslata az, hogy ha a modernitás előtt nem is beszélhetünk a mai értelemben vett nemzetekről, ettől függetlenül a sikeres nemzetépítési folyamatok esetében általában megfigyelhető egy premodern „*etnikai mag*”, amelynek paneljeiből építkezve a nemzetet jóval sikeresebben meg lehetett konstruálni, illetve elképzelhetővé tenni, mintha az semmiféle előzménnyel nem rendelkezett volna. Anthony D. Smith az „etnikai magot” alkotó *etnikumok* vagy *etnikai közösségek* hat tulajdonságát sorolja fel, úgymint:

1. a népcsoport közös neve;
2. származásának és közös eredetének mítoszai;
3. az együtt megtapasztalt dolgokra vonatkozó közös történelmi emlékek;
4. közös „történelmi terület” vagy „haza”, illetve az ezekkel kapcsolatos képzettársítások;
5. a közös kultúra egy vagy több eleme – a nyelv, a szokások vagy a vallás;
6. a közösség tagjai közötti szolidaritás érzése.⁹³

Az olvasó alighanem észrevette, hogy a fentebb felsorolt tulajdonságok a jelenlegi nemzetekre is jellemzők, mégpedig olyannyira, hogy egyáltalán nem evidens a premodern etnikumok (etnikai közösségek) és a modernkori nemzetek megkülönböztetése. Anthony D. Smith szavaival „*etnikumok sokaságát fedezhetjük fel az ókorban és középkorban, amelyek első látásra hasonlítanak ugyan a nemzetekre, de mégsem azok*”.⁹⁴ Egyesek közülük – mint például a szlovák vagy ukrán dialektust beszélők a középkorban – kevésbé lehettek tudatában annak, hogy egy különös tulajdonságokkal bíró etnikai közösség tagjai. Mások – így az ókori Görögország hellénjei vagy a zsidóság – viszont világos identitással rendelkező etnikai csoportként jellemezhetők már jóval az

⁹³ SMITH 2004, 208-209.

⁹⁴ SMITH 2004, 209.

újkori nemzeti ébredés előtt is. Akkor hát mi a különbség etnikum (etnikai közösség) és nemzet között? Anthony D. Smith szerint „csak a modern korban találkozunk egységes munkamegosztási rendszerrel, tömegekre kiterjedő közoktatással és egyenlő jogokkal, melyek mind elválaszthatatlanul hozzátartoznak nemzetértelmezésünkben”.⁹⁵ Vagyis a nemzet egyrésztől mennyiségi értelemben több az etnikumoknál (etnikai közösségeknél), hiszen a már az etnikumokra is jellemző, dominánsan kulturális jellegű elemeket a modern állam a kormányozhatóság praktikáinak útján elmélyíti, még kifejezettebbé teszi. Gondolhatunk például a számos dialektusra oszló premodern nyelvek, illetve a modernitás által megteremtett egységes irodalmi nyelvek különbözőségére. Másrészt a nemzetek minőségileg is mások, mint a premodern etnikumok (etnikai közösségek), már amennyiben néhány teljesen új tulajdonságra is szert tesznek. Ezek az új tulajdonságok – mint például az állampolgári jogok eszméje – sokkal inkább kapcsolódnak bizonyos állami szerepvállalástól aligha függetleníthető politikai, területi, oktatási és gazdasági tényezőköz, s ezért összefoglalóan állampolgári elemeknek nevezhetjük őket. Ezzel tulajdonképpen vissza is jutottunk az állam konstruktivista szerepét hangsúlyozó modernista nemzetértelmezésekhez egyetlen – de annál jelentősebb – különbséggel: míg a modernistáknál a nemzetek megkonstruálása az „ex nihilo” teremtés, addig a premodern (etnoszimbolista) értelmezések esetében a már meglévő alapanyagból történő barkácsolás analógiájára írható le.

A „barkácsolás” kifejezés azután át is vezet bennünket a nemzetmárkázás fogalmához, illetve az abban rejlő lehetőségek felismeréséhez. Magát a kifejezést természetesen sokan és sokféleképp próbálták megközelíteni. Alábbiakban az értelmezések két irányát mutatom be: a leíró jellegű értelmezések – így Keith Dinnie javaslata – csupán rögzítik annak legfontosabb lényegi sajátosságát, mely szerint a nemzetmárkázás „(...) egyedi, többdimenziós konglomerátum, amely kulturális alapú egységességgel ruházza fel a nemzetet, valamint fontossá teszi azt a különféle célcsoportjaik számára.”⁹⁶ A fontossá tétel miertjét természetesen még nem tárják fel az efféle leíró definíciók. Épp ezért tarthatjuk szükségesnek az előbbinél funkcionálisabb jellegű megközelítések figyelembevételét is. Melissa Aronczyk javaslata – „a nemzetmárkázás nem más, mint az üzlet nemzeti identitás formájában történő kifejeződése”⁹⁷ – tulajdonképpen a megfelelő módon kidolgozott nemzetmárka tőke-jellegére hívja fel a figyelmet, amely legalább három dimenzió mentén (külföldi tőke bevonása, nemzetközi intézmények és/vagy szervezetek felé közvetített pozitív országimázs, és nem utolsósorban helyi lakosságban létrejövő pozitív ön- és nemzetkép) járulhat hozzá a szóban forgó ország versenyképességének növeléséhez. Ha a modernista nemzetértelmezések hibás értelmezéséből (tudniillik a nemzet fogalmának „semmitől” való megkonstruálásából) indulnánk ki, akkor a nemzetmárkázás helyes gyakorlatára nézve egyszerűen semmiféle iránymutatásunk nem lenne. Másrészt viszont – megfontolva Anthony D. Smith megközelítését – az államalkotó nemzet(ek) identitásának részét képező *márkaértékek* (brand equity; azaz a márka nevéhez és szimbólumaihoz kapcsolódó objektív „vagyon”, illetve az átfogó nemzetmárkához illeszkedő alárendelt márkák) egész tárháza áll előttünk. Ezek egy része az úgynevezett premodern etnikai magot alkotó etnikumokra (etnikai közösségekre) jellemző tulajdonságokig vezethető vissza, más részük inkább az újkori nemzetépítési folyamatok eredményeképp vált a nemzeti identitás alapvető fontosságú

⁹⁵ SMITH 2004, 213.

⁹⁶ DINNIE 2016, 5. „the unique, multidimensional blend of elements that provide the nation with cultural grounded differentiation and relevance of its target audiences.”

⁹⁷ ARONCZYK 2013, 4. „Nation branding represents a transformation of business in the articulation of national identity”

részt. Természetesen szó sincs arról, hogy abszolutizálnunk kellene meglévő márkaértékeinket. A nemzetmárkázás folyamata során időről-időre felbukkanhatnak – és fel is bukkannak – olyan összetevők, amelyek a nemzet identitásának integráns részévé tudnak válni. Mivel azonban a nemzet igencsak konzervatív képződmény, az efféle innovációkkal meglehetősen óvatossággal kell bánni.

A nemzetmárkázás tehát ebben az értelmezésben nem más, mint az újkorban megkezdett – és lényegében soha véget nem érő – nemzetépítő projekt folytatása, illetve adaptálása a jelen egyre gyorsabb ütemben változó körülményeihez. A tétje pedig cseppet sem elhanyagolható: az országot alkotó nemzet(ek) pozitív sajátosságainak kiaknázásán keresztül egy, a globális versenyben helytállni képes (nemzet)államig vezethet el bennünket.

Felhasznált irodalom

- ARONCZYK, Melissa (2013): *Branding the Nation. The Global Business of National Identity*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- ANDERSON, Benedict (2006): *Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről*. Budapest, L'Harmattan – Atelier.
- ANHOLT, Simon (1998): Nation-brands of the twenty first century. *Journal of Brand Management*, 5. évf. 6. sz. 395-406.
- BRUBAKER, Rogers (2004): A nemzet mint intézményesült forma, gyakorlati kategória, esetleges esemény. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel. 387-396.
- DIECKHOFF, Alain (2004): Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus újraértelmezése. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel. 298-311.
- DINNIE, Keith (2016): *Nation Branding, Concepts, Issues, Practice*. London – New York, Routledge Taylor & Francis Group.
- GELLNER, Ernest (2009): *A nemzetek és a nacionalizmus*. Budapest, Napvilág.
- HECHTER, Michael (2004): A nacionalizmus megfékezése. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel. 150-182.
- JENES Barbara (2010): Az országimázs fogalmának szakirodalmi megközelítései. In CSÉPE Andrea szerk.: *Új marketing világtrend*. Budapest, Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola. 1004-1017.
- SMITH, Anthony D. (2004): A nemzetek eredete. In KÁNTOR Zoltán szerk.: *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel. 204-229.

Egedy Gergely⁹⁸: Brexit: a parlamenti szuverenitás dilemmái

A parlamentnek a brit politikában betöltött hagyományosan középponti szerepe igen érdekesen nyilvánul meg az Európai Unióból való távozás folyamatában. Míg ugyanis az Egyesült Királyság a Brexit legfontosabb célját épp parlamenti szuverenitásának teljes helyreállításában jelölte meg, azt is jól láthatjuk, hogy a westminsteri törvényhozás szinte kezdettől fogva fékezni igyekszik a kilépést, és kemény csatákat vív a „*hard Brexit*” mellett kiálló, vagyis az egységes piacból és a vámunióból egyaránt kilépni igyekvő Theresa May konzervatív kormányával. Sőt, e tanulmány megkockáztatja azt az állítást, hogy néhány fontos ügyben a parlament megerősítette a szerepét a kormányzattal szemben. Az alábbiakban arra vállalkozunk, hogy röviden áttekintsük e küzdelem fontosabb fejleményeit.⁹⁹

Az ortodox koncepció - és paradoxonjai

A parlamenti szuverenitás az íratlan brit alkotmány alapelve.¹⁰⁰ Klasszikus koncepcióját a legalaposabban Albert Venn Dicey fejtette ki a XIX. század utolsó negyedében a brit alkotmányjogról írott, magyarra is lefordított nevezetes munkájában (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885). Ennek értelmében az Egyesült Királyságban a legfelső szintű jogalkotót, a két házából álló parlamentet semmi sem korlátozza a törvénykezésben, így bármely törvényt megalkothat vagy megszüntethet, és döntéseit a bíróságok sem írhatják felül. („*the right to make or to unmake any law whatever*”) Dicey különbséget tett a politikai és a jogi szuverenitás között; ez utóbbit a „király/királynő a parlamentben” formula fejezi ki a legtömörebben. A parlamenti szuverenitás e felfogása nem jelenti azt, hogy a parlament nem áll semmiféle politikai kontroll alatt, azt viszont jelenti, hogy a brit parlamentet semmilyen más intézmény nem korlátozhatja.¹⁰¹ Mi több, e felfogásból az is fakad, hogy a parlament a saját jogait sem korlátozhatja.

A parlamenti szuverenitás „ortodox” koncepciójában azonban van néhány paradoxon is, amint arra Marc Johnson, a bristoli egyetem munkatársa is rámutat.¹⁰² Közéjük tartozik az a dilemma is, s ez már közelebb visz minket a Brexit-problematikához, hogy a korlátlan jogkörű parlament korlátozhatja-e saját jogait, alkothat-e olyan törvényeket, amelyeket később nem lehet megváltoztatni. A válasz a kialakult gyakorlattal összhangban természetesen az, hogy egy parlament nem kötheti meg egy következő kezét. (A parlamenti szuverenitás ún. „*manner and form*”

⁹⁸ Egyetemi tanár a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Állalméleleti és Kormányzástani Intézetben..

⁹⁹ A szűk terjedelmi keret miatt a háttér-események beemelésétől e helyütt teljes mértékben el kell tekintenünk. Ezekhez ld: Egedy Gergely: Brexit-tárgyalások: Odüsszeia, partot érés nélkül, Polgári Szemle, 14. évf. 2018/1-3, 299-315.

¹⁰⁰ A brit alkotmány történetéhez ld: Halász Iván – Schweitzer Gábor: Az alkotmányfejlődés útjai. Az angol alkotmányfejlődés, in: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog, Dialóg Campus, Budapest, 2018, 77-80. Ld. még: Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentarizmus parlamentje, Parlamenti Szemle, 2017/2, 162.

¹⁰¹ Dicey, Venn Albert: Bevezetés az angol alkotmányjogba, Budapest, MTA, ford. Tarnai János, 1902, 69.

¹⁰² Johnson, Marc: The Models of Parliamentary Sovereignty, 4 December 2017.

<https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2017/12/the-models-of-parliamentary-sovereignty/>. Az alábbiakban a „modellek” áttekintésekor elsősorban az ő írására támaszkodunk. Johnson sokat átvett a következő alapműből: Elliott, Marc – Thomas, Robert: Public Law, Oxford University Press, 2014, 2017.

elmélete ezt úgy magyarázza, hogy a parlament alkothat procedurális szabályokat arra nézve, a jövőben miként alkosson törvényt, de nem korlátozhatja a később meghozandó törvények tartalmát, vagy egyes törvények eltörlését.) Ennek megfelelően kristályosodott ki az a gyakorlat is, hogy a bíróságok kötelesek mindig a parlament „utolsóként kifejezett véleményét” (*the most recent expression of Parliament*) érvényre juttatni.¹⁰³

Tény, hogy a westminsteri parlament több esetben is szűkítette a saját jogkörét; így járt el például akkor, amikor „hatalom-átruházást” (devolúció) hajtott végre Skócia és Wales javára 1998-ban, vagy amikor 2009-ben megalkotta a Legfelső Bíróságról szóló törvényt. S szűkítette a szuverenitását azzal is, hogy 1973-tól beléptette az országot az Európai Közösségbe, amelyből a 2016 júniusában tartott népszavazás eredményeképp most ki akar lépni. Ez is bizonyítja, hogy egyetlen parlament sem hozhat olyan döntést, amelyet egy következő ne tudna megváltoztatni.

Az 50. cikkely aktiválása: a parlament győzelme

Emlékeztet, hogy a 2016-os referendum megtartásáról parlamenti törvény rendelkezett (*EU Referendum Act 2015*), ám a May vezette kormány a Lisszaboni Szerződés nevezetes – az unióból való kiválás lehetőségéről intézkedő – 50. cikkelyének aktiválásakor mégis arra az álláspontra helyezkedett, hogy ehhez nem szükséges a parlament hozzájárulása.¹⁰⁴ A kormányzat egy, a Koronától származó ősi előjogra, a külügyeket érintő s a parlament kikerülését lehetővé tevő *Royal Prerogative*-ra- hivatkozott, azzal érvelve, hogy a cikkely aktiválása kizárólag a britek nemzetközi kapcsolataira vonatkozik. E vitából kerekedett ki a *Gina Miller versus Secretary of State for Exiting the European Union* per. Gina Miller, egy londoni üzletasszony egy ügyvédi iroda közvetítésével a bírósághoz fordult azzal, hogy a parlament hozzájárulása nélkül ne lehessen elindítani a Brexit-folyamatot. Az ügyet első fokon tárgyaló bíróság (*High Court*) 2016 novemberében úgy foglalt állást, hogy a parlament megkerülésére törekvő kormányzati stratégia érvelése „alapjaiban hibás” („*flawed at a basic level*”).¹⁰⁵ A kormány fellebbezett, de a Legfelső Bíróság (*Supreme Court*) 2017 januárjában ezt az álláspontot lényegében helyben hagyta, noha az indoklás szövege nem volt ilyen „kemény”. A 8:3 arányban meghozott döntésben a többségi

¹⁰³ Az „alkotmányos szuverenitás” doktrínája pedig amellett érvel, hogy a parlamenti szuverenitás tartalmát az íratlan brit alkotmányból kiindulva kell értelmezni. Ez tehát abból indul ki, hogy a nem-chartális alkotmány szabályai *de facto* keményen korlátozzák a parlament mozgásterét, az alkotmány ugyanis olyan alapvető szabályokat tartalmaz, amelyeket a parlament sem iktathat ki („*unintended constraints*”).

¹⁰⁴ A 2015-ös népszavazási törvény *expressis verbis* nem rendelkezett arról, hogy a referendum eredménye kötelező-e a kormányzatra nézve. Bár jogilag tehát a népszavazásnak nem volt „ügydöntő” ereje, a kormányzat értelmezése szerint ez esetben a közvetlen demokrácia felülírta a képviselői demokráciát, ezért a parlament részéről további döntésekre nincs szükség. Részletesebben ld: Armstrong, Kenneth: Push Me, Pull You: Whose Hand on the Article 50 Trigger?, 27 June, 2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/kenneth-armstrong-push-me-pull-you-whos-hand-on-the-article-50-trigger/>.

¹⁰⁵ Brexit Court Defeat for UK government, BBC News, 3 November, 2016, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37857785>.

vélemény kiemelte: az 1972-es, az Európai Közösséghez való csatlakozásról szóló törvényt nem lehet pusztán a *Royal Prerogative* alapján visszavonni.¹⁰⁶

A csatlakozási törvény visszavonása: a 13. cikkely

2018 júniusában sor került a „*Great Repeal Bill*”, a „nagy visszavonási törvény” 2017-ben megkezdett parlamenti vitájának a lezárására; ez a brit tagság (*European Communities Act, 1972*) visszavonásáról és az uniós eredetű jogszabályoknak a brit jogrendszerbe átvezetéséről volt hivatva intézkedni. E törvénynek kellett szolgálnia az egész Brexit-folyamat fő célját, „az ellenőrzés visszavételét” („*taking back of control*”), a nemzeti önrendelkezés helyreállítását. A 2018 június 20-án mindkét ház által elfogadott, s ugyanezen hó 26-án a királynő által szentesített *European Union (Withdrawal) Act 2018* komoly sikert jelentett a parlament számára annyiban, hogy az eredeti törvényjavaslatot Dominic Grieve EU-párti tory képviselő kezdeményezésére kiegészítették az azóta sokat emlegetett 13. paragrafussal. Ennek alapján a kormányt kötelezték, hogy az Európai Unióval folytatott tárgyalások lezárása után a kilépési egyezményt a parlamenttel is fogadtassa el.

A 13. paragrafus tehát deklarálja, hogy a kormány addig nem ratifikálhatja a kilépési egyezményt, amíg a parlament nem szavazta azt meg. Egészen pontosan a következő feltételekkel ratifikálható az egyezmény:

1. egy miniszter a parlament elé terjeszti annak tervezetét;
2. az Alsóház megszavazza azt, az EU-val való jövőbeli együttműködés alapelveivel együtt;
3. ezután megvitatja és tudomásul veszi a Lordok Háza is;
4. végül pedig ha a parlament törvényt alkot az egyezmény végrehajtásáról.¹⁰⁷

Az új törvény azt is előírta, hogy mi a teendő, ha a parlament leszavazza a kiválási egyezményt: a kormánynak 21 napon belül körvonalaznia kell a következő lépéseit, ezután pedig hét munkanapon belül meg kell szavaztatnia a parlamentet a „B-tervről”. Összességében elmondhatjuk, hogy a 2018-as törvény – ha egyéb tekintetben ad is kedvezményeket a kormánynak – a kiválás ügyében szélesebb jogkört biztosított a parlamentnek, mint a 2010-es alkotmányügyi törvény (*Constitutional Reform and Governance Act*).¹⁰⁸

¹⁰⁶ Bowcott, Owen, Mason, Rowena and Asthana, Anuska: Supreme Court rules Parliament must have vote to trigger article 50, *The Guardian*, 24 January, 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/24/supreme-court-brexit-ruling-parliament-vote-article-50>.

¹⁰⁷ European Union (Withdrawal) Act 2018, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/section/13/enacted>. Kommentárral: The EU Withdrawal Act, Institute for Government, 7 November, 2018, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/eu-withdrawal-act>.

¹⁰⁸ Lord Neuberger, a Legfelső Bíróság volt elnöke ugyanakkor megjegyezte, hogy bár e törvény a parlamenti szuverenitás helyreállítására törekedett, a brit jogrendszerbe átültetett EU-s joganyag értelmezését a bírók kezébe adta, a parlamentet lényegében kizárva ebből. S a kormány is széles jogkört kapott az EU-jog átültetésében. Neuberger Idézi: Kaya, Gocken: Parliamentary Sovereignty and the Great Repeal Bill, https://www.researchgate.net/publication/327802628_Parliamentary_Sovereignty_and_the_Great_Repeal_Bill.

A kormányzati jogsértés parlamenti megállapítása

2018 decemberére, az EU-val novemberben kötött 585 oldalas kilépési egyezmény parlamenti szavazásához közeledve több lépés is történt a parlament pozíciójának a megerősítése érdekében – olyannyira, hogy, sokak véleményét tükrözve, Rafael Behr a *Guardian* hasábjain a következő címmel foglalta össze a kirajzolódni látszó tendenciát: „A parlament végre visszaveszi a Brexit ellenőrzését”.¹⁰⁹ Milyen fejleményekre utalhatunk?

Elsőként azt érdemes kiemelni, hogy az Alsóház december 4-én arra kötelezte a felettebb vonakodó miniszterelnököt, hogy *teljes egészében* hozza nyilvánosságra azt a szakértői véleményt, amelyet a kormány jogi főtanácsadója, Geoffrey Cox készített az EU-tagság megszüntetése kapcsán. Az Alsóház 311-293 arányban jogsértőnek találta, hogy a kormány nem tett eleget a dokumentum nyilvánosságra hozatalára felszólító novemberi határozatának, s ezáltal akadályozta a szuverén parlamentet munkájában. Az elfogadott indítvány szerint a kormány testületileg megsértette a parlamentet ¹¹⁰. A brit parlament gyakorlatában ezt a tényállást („*contempt of parliament*”) eddig még az egész kormányra sosem mondták ki, csak egyes képviselőkre. Geoffrey Cox azzal érvelt, hogy a közérdek nem indokolta a teljes dokumentum nyilvánosságra hozatalát. A kormányzat ezt követően eleget tett a parlamenti felszólításnak.

Emlékeztet, hogy a brit parlamentnek a Brexit-megállapodásról 2018 december 11-én kellett volna szavaznia, de May szinte az utolsó pillanatban 2019 januárjának harmadik hetére halasztotta ezt azzal az indoklással, hogy roppant súlyosak a nézeteltérések az északír-ír határ ügyében. E döntése széleskörű felháborodást váltott ki, és akut belpolitikai válsághoz vezetett, melyben a túlnyomó részben Brexit-ellenes törvényhozás több módon is megpróbált irányt szabni a kormányzati politikának. Kizárólag a témánk szempontjából releváns fejleményekre szorítkozva emeljük ki, hogy 2019 január 8-án egy fontos adózási kérdésben 303:296 arányban vereséget szenvedett May kormánya.. Arról voksolt az Alsóház, hogy a megállapodás nélküli Brexit esetében, kritikus gazdasági helyzetben módosíthatja-e az adótörvényeket önhatalmúan a kormány, adóbeszedési lehetőségeinek kiszélesítése érdekében. Ezt a lehetőséget megtagadta az Alsóház a kormánytól, jelentősen szűkítve annak adóztatási mozgásterét, s ezzel közvetve jelentős nyomást fejtve ki a „*no-deal Brexit*”, a megállapodás nélküli kilépés elkerülése érdekében.¹¹¹

Kilépéspárti népakarat versus maradáspárti parlament?

Az eredmény világosan tükrözte, hogy az Alsóház egészének a politikai preferenciái lényegesen eltérnek a „kemény Brexit” mellett kiálló May-kormányétól. A következő napon a lázadó tory képviselőnek, Dominic Grieve-nek sikerült elfogadtatnia, hogy ha január 15-én

¹⁰⁹ Behr, Rafael: At last, parliament is taking back control of Brexit, *The Guardian*, 5 December, 2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/dec/05/parliament-taking-back-control-brexit-may-defeats-commons-coalition>.

¹¹⁰ Elgot, Jessica-Syal, Rajeev-Stewart, Heather: Full Brexit advice to be published after government loses vote, *The Guardian*, 4 December, 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/dec/04/mps-demand-for-brexit-legal-advice-too-vague-says-geoffrey-cox>.

¹¹¹ 20 Tory rebels inflict no-deal defeat on government, *BBC News*, 8 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46803112>.

leszavazzák a kiválási egyezményt, akkor a kormánynak – a korábban megszabott 21 nap helyett – már 3 parlamenti munkanapon belül elő kell állnia a további lépésekre vonatkozó terveivel, egy „B-tervvel”.¹¹² Ennek igen gyorsan nagy jelentősége lett.

Január 15-én ugyanis a kormányzat által beterjesztett Brexit-megállapodást a parlament példátlan többséggel, 432-202 arányban, tehát 230 vokssal elutasította.¹¹³ A brit parlamentarizmus modern kori történelmének legnagyobb arányú kormányzati vereségéről beszélhetünk. Az ellenzéki Munkáspárt vezetője, Jeremy Corbyn bizalmatlansági indítványt terjesztett be a kormány ellen, ezt azonban a May mögött összezáró, a kritikus időszakban vezércserét nem kívánó konzervatív többség leszavazta. A politikailag defenzívába szorult kormányzat és a parlament küzdelme azonban ezzel a legkevésbé sem csitult. A parlament képviselői indítványok sorával próbálta meg akarátát rákényszeríteni a kormányra - May pedig rendkívül aggályosnak nevezte a Brexit-folyamat késleltetésére vagy épp teljes leállítására irányuló törekvéseket. A „kilépő népakaratot” a „maradás-párti parlamenttel” szembeállítva azzal érvelt, hogy a választott képviselők kötelesek a 2016-os népszavazás döntését végrehajtani.

A képviselők által beterjesztett javaslatokról a parlament január 29-én este szavazott. Hogy melyekről, azt az Alsóház elnöke, John Bercow dönthette el saját jogkörében. Róla köztudomású, hogy az uniós tagság megőrzésének a híve, s döntéseiben már korábban is mutatkozott némi részrehajlás – May hívei ezért jelezték is hogy nem feltétlenül fogják támogatni felsőházi tagságát, ami egyébként a szokásjog alapján megilletné hivatali periódusának lejártá után a *Speaker*-t. De nézzük az indítványokat!

Az elfogadott módosítók közül a legjelentősebbnek mindenképp a konzervatív Sir Graham Brady-é tekinthető; ez arra szólította fel a kormányfőt, hogy nyissa meg újra Brüsszellel a tárgyalásokat, azzal a céllal, hogy a „*backstop*”, vagyis az ír-északír határra vonatkozó „tartalékmegoldás” helyett „alternatív megoldásokat” (*alternative arrangements*) találjanak.¹¹⁴ A Brady indítványát támogató May e felhatalmazás alapján kérhetett „jogilag kötelező erejű” változtatásokat az EU-tól. Ehhez képest másodrangú jelentőségű volt, hogy a képviselők többsége egy tory és egy munkáspárti képviselő közös indítványára – elvben- elvetette a megállapodás nélküli kilépés opcióját. Szoros szavazataránnyal, de leszavazták ugyanakkor a munkáspárti Yvette Coopernek azon javaslatát, amely azt követelte, hogy amennyiben február 26-ig nem születik megállapodás a kiválásról az EU-val, akkor 9 hónappal, vagyis az év végéig hosszabbítsák meg a kilépés március 29-én esedékes időpontját.¹¹⁵

¹¹² Second Commons Defeat of Theresa May in 24 Hours, BBC News, 9 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46805269>.

¹¹³ Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat, BBC News, 15 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>.

¹¹⁴ Goodenough, Tom: Graham Brady's Brexit amendment passes in the Commons, The Spectator, 29 January 2019, <https://blogs.spectator.co.uk/2019/01/graham-bradys-brexit-amendment-passes-in-the-commons/>. A „*backstop*”-hoz: Egedy Gergely: Az (észak)ír határ a Brexit folyamatában, Európai Tükör, 2018/3.

¹¹⁵ The seven Brexit amendments voted on by MPs, ITV News, 29 January 2019, <https://www.itv.com/news/2019-01-29/brexit-what-are-the-key-amendments-tabled-by-mps/>.

A parlament szerepének felértékelődése?

Több kommentátor és politikai elemző is észrevette és elemzés tárgyává is tette, hogy az európai integráció keretében a nemzeti parlamentek nem csak az unió javára veszítettek korábbi jelentőségükből, hanem, mintegy ezzel párhuzamosan, a nemzeti kormányaikkal szemben is háttérbe szorultak. (*deparliamentarisation thesis*) A végrehajtó hatalom képviselői ugyanis erősebb pozíciókat tudtak elfoglalni az EU-vonatkozású ügyekben, mint az egyre inkább megkurtított jogkörű parlamentek.¹¹⁶ E folyamat többé-kevésbé az Egyesült Királyságban is lezajlott, s ezért ennek fényében figyelemre méltó fejlemény, hogy a Brexit elhúzódó folyamatában a parlament erősítette pozícióját. Természetesen egyelőre korai és alaptalan lenne az alcímünkben feltett kérdésre határozott igennel felelni. A Gina Miller által kezdeményezett perben a Legfelső Bíróság mindenesetre kifejezetten a parlamenti szuverenitás klasszikus, Dicey-féle értelmezésére alapozta a döntését. Ugyanezt a tendenciát tükrözi, hogy a csatlakozási törvény visszavonását végül összekötötték azzal, hogy a kiválási megállapodást a parlamentnek is meg kell szavaznia. S láttuk, a törvényhozás élt is e jogával, amikor 2019 januárjában óriási többséggel leszavazta a kormányzat kiválási tervzetét, s indítványával ezt követően is próbálta a kormányzatot az általa preferált, Brexit-ellenes irányába terelni. Más kérdés, hogy a parlament e tekintetben tulajdonképpen szembehelyezkedett a választók többségének 2016 júniusában kifejezett akaratával – e körülmény csak tovább bonyolítja a Brexit politikai és jogi dilemmákban amúgy is bővelkedő, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom küzdelmével kísért folyamatát.

Felhasznált irodalom

- Armstrong, Kenneth: Push Me, Pull You: Whose Hand on the Article 50 Trigger?, 27 June, 2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/kenneth-armstrong-push-me-pull-you-whos-hand-on-the-article-50-trigger/>
- Behr, Rafael: At last, parliament is taking back control of Brexit, The Guardian, 5 December, 2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/dec/05/parliament-taking-back-control-brexit-may-defeats-commons-coalition>
- Bowcott, Owen, Mason, Rowena and Asthana, Anuska: Supreme Court rules Parliament must have vote to trigger article 50, The Guardian, 24 January, 2017
- Brexit Court Defeat for UK government, BBC News, 3 November, 2016, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37857785>.
- Dicey, Venn Albert: Bevezetés az angol alkotmányjogba, Budapest, MTA, ford. Tarnai János, 1902.
- Egedy Gergely: Brexit-tárgyalások: Odüsszeia, partot érés nélkül, *Polgári Szemle*, 14. évf. 2018/1-3
- Egedy Gergely: Az (észak)ír határ a Brexit folyamatában, *Európai Tükör*, 2018/3

¹¹⁶ Gee, Graham - Young, Alison: Regaining Sovereignty, the UK Parliament and the Common Law, Oxford University Research Archive, 2016, 10-11, https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:acbc4331-40d4-4245-9d3d-6bc2604acbe5/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Regaining%2BSovereignty%2B-%2BBrexit%2Bthe%2BUK%2BParliament%2Band%2Bthe%2BCommon%2BLaw.pdf&type_of_work=Journal+article.

- Elgot, Jessica-Syal, Rajeev-Stewart, Heather: Full Brexit advice to be published after government loses vote, The Guardian, 4 December, 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/dec/04/mps-demand-for-brexit-legal-advice-too-vague-says-geoffrey-cox>
- European Union (Withdrawal) Act 2018, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/section/13/enacted>
- The EU Withdrawal Act, Institute for Government, 7 November, 2018, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/eu-withdrawal-act>.
- Gee, Graham - Young, Alison: Regaining Sovereignty, the UK Parliament and the Common Law, Oxford University Research Archive, 2016, 10-11, https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:acbc4331-40d4-4245-9d3d-6bc2604acbe5/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Regaining%2BSovereignty%2B-%2BBrexit%2Bthe%2BUK%2BParliament%2Band%2Bthe%2BCommon%2BLaw.pdf&type_of_work=Journal+article.
- Goodenough, Tom: Graham Brady's Brexit amendment passes in the Commons, The Spectator, 29 January 2019, <https://blogs.spectator.co.uk/2019/01/graham-bradys-brexit-amendment-passes-in-the-commons/>.
- Halász Iván – Schweitzer Gábor: Az alkotmányfejlődés útjai. Az angol alkotmányfejlődés, in: Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*, Dialóg Campus, Budapest, 2018
- Johnson, Marc: The Models of Parliamentary Sovereignty, 4 December 2017. <https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2017/12/the-models-of-parliamentary-sovereignty/>.
- Elliott, Marc – Thomas, Robert: Public Law, Oxford University Press, 2014, 2017.
- Kaya, Gocken: Parliamentary Sovereignty and the Great Repeal Bill, https://www.researchgate.net/publication/327802628_Parliamentary_Sovereignty_and_the_Great_Repeal_Bill.
- MPs need a meaningful vote on the Brexit deal, Financial Times, 11 June, 2018, <https://www.ft.com/content/1259ad68-6d63-11e8-852d-d8b934ff5ffa>
- Second Commons Defeat of Theresa May in 24 Hours, BBC News, 9 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46805269>
- The seven Brexit amendments voted on by MPs, ITV News, 29 January 2019, <https://www.itv.com/news/2019-01-29/brexit-what-are-the-key-amendments-tabled-by-mps/>
- Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat, BBC News, 15 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>
- 20 Tory rebels inflict no-deal defeat on government, BBC News, 8 January 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46803112>
- Szentpéteri Nagy Richard: A parlamentarizmus parlamentje, Parlamenti Szemle, 2017/2

Györfyné Kukoda Andrea¹¹⁷: Közigazgatási nyilvántartások és statisztika – Regiszteralapú népszámlálás?

Bevezetés

Minden ország statisztikai hivatalától elvárt követelmény, hogy az általa szolgáltatott adatok relevánsak, teljeskörűek, pontosak, összehasonlításra alkalmasak, koherensek, világosak, hozzáférhetőek és megfelelő időben rendelkezésre állók legyenek, előállításuk gazdaságos legyen és az adatkérés ne terhelje meg túlságosan a lakosságot. E szerteágazó elvárásokat, az adott költségvetési kereteken belül a minőségi kritériumokat lehetséges, hogy inkább lehet teljesíteni már meglévő nyilvántartási adatok felhasználásával, mint hagyományos, kérdőíves felvétellel. Így van ez a népszámlálások esetében is, ahol a tízévenkénti censzusokénál frissebb statisztikák iránti igények növekedését lehet tapasztalni. Ezért a statisztikai és az adminisztratív nyilvántartásokat vezető hivataloknak célszerű együttműködniük annak érdekében, hogy közösen alakíthassák ki a mindkét célra megfelelő rendszert. Fontos azonban megjegyezni, hogy adminisztratív nyilvántartási adatokkal soha nem lehet teljesen helyettesíteni a közvetlen adatgyűjtéseket, a két forrás legfeljebb csak kiegészítheti egymást (RÓZSA 2008).

Adminisztratív adat kontra statisztikai adat

GÁRDOS Éva (2015, 30.) meghatározása szerint „az adminisztratív adatforrás közfeladatot ellátó szervezet által fenntartott adatgyűjtemény, amit azért gyűjtenek és használnak, hogy eleget tegyenek a közterhekkel, (nyilvántartási, engedélyezési, jogosultsági) eljárásokkal, szolgáltatásokkal, juttatásokkal kapcsolatos feladataiknak. Az adatokat tehát eredetileg jog és kötelezettség keletkeztetésével, az egyénnel szemben valamilyen joghatás kiváltásával összefüggésben gyűjtötték.” Az *adminisztratív adat* lényege, gyűjtésének célja az adat *egyedi azonosíthatósága* (az egyedre származtat következményeket), a *statisztikai adatgyűjtés* esetén viszont az egyedi azonosítás lehetősége csak eszköz az adatgyűjtés és feldolgozás során, mert a cél a *sokaság jellemzése*.

Az adminisztratív adatok hasznosítása elengedhetetlen a statisztikai munkában. Az utóbbi időben világszerte, s így Magyarországon is egyre nagyobb figyelemmel fordulnak a szakemberek az adminisztratív adatok statisztikai célú hasznosítása felé, a tapasztalatok szerint ugyanis a közigazgatásban, közszférában keletkező adatok statisztikai továbbhasznosításának jelentős hozadéka van.

A magyar statisztikai hivatal (KSH) jelentős számú adminisztratív nyilvántartás adatait építi be vagy dolgozza fel szakmai feladatainak végrehajtása érdekében. Az adatállományok átvétele az adatgazdákkal megalapozott jó együttműködésen alapszik. A jogszabályi háttér hiányosságai azonban nem teszik lehetővé, hogy a Hivatal minden esetben érvényesíteni tudja a

¹¹⁷ Egyetemi adjunktus a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Közszervezési és Közigazgatástani Intézetben.

felmerülő igényeket. A hazai és az EU-s jogszabályok¹¹⁸ lehetővé teszik a KSH részére az adminisztratív adatforrások hasznosítását, de nem specifikálják az átvett adatok azonosíthatóságát, aggregáltsági szintjét. A KSH-nak nincs jogszabály által támogatott lehetősége befolyásolni a nyilvántartások tartalmát, a tárolt adatok körét, minőségét (GÁRDOS 2005). Probléma, hogy a közigazgatásban dolgozó szakemberek is gyakran összemossák az adatok statisztikai és a nem statisztikai célú felhasználását. A különböző ágazati törvényekben sem jelennek meg egyértelműen a statisztikai célú hasznosítás lehetőségei, illetve ezek eltérő szabályozása, s ily módon a regisztergazdák sokszor megnehezítik, sőt akár lehetetlenné is teszik adataik statisztikai célú használatát, amely az adatvagyon nagyfokú pazarlását eredményezi. Ugyanakkor a tárcák is gyakran félreértelmezik a KSH szerepét, mivel az adminisztratív adatok statisztikai felhasználását öncélúnak tekintik. A minisztériumok attól tartva, hogy a KSH hatásköröket akar elvonni tőlük, valamint arra törekedve, hogy elkerüljék, hogy mások is belelássanak az adataik minőségébe, presztízs okokból negatív hozzáállást tanúsítanak. Sokszor nehezíti az adminisztratív adatok felhasználását az is, hogy esetenként maga az adatállomány nem tartalmazza mindazokat az információkat, amelyekre a statisztikának szüksége lenne. Ennek oka lehet, hogy az adatok eredetileg más koncepció alapján készülnek, mint amire a statisztika használni szeretné azokat; vagy a regiszter nem naprakész, elavult adatokat tartalmaz; előfordul, hogy a hiányzó adatok gyűjtését nem rendeli el a vonatkozó jogszabály; vagy a jogszabály módosításakor nem veszik figyelembe a Hivatal igényeit.

A nemzetközi tendenciákkal összhangban a 2000-es években hazai szintén is felerősödött az adminisztratív adatok rendszerszerű, statisztikai célú felhasználása. Az ilyen adatforrások előtérbe kerülését elsősorban az informatikai fejlődés segítette elő, az elektronikus rendszerek javára kiszorultak a papíron vezetett nyilvántartások, ami megkönnyítette az adatok mozgását, kezelését. 2016 januárjában elindult a nyilvántartások elektronikus információs rendszere,¹¹⁹ az elmúlt évtizedben két kormányhatározat is szorgalmazta az adminisztratív adatok statisztikai célú hasznosítását,¹²⁰ melyek ráirányították a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagszervezeteinek figyelmét az adminisztratív adatok jelentőségére a statisztikai munkában, bővítették a témához kapcsolódó közös ismereteiket, növelték a szakmai egyetértésük mértékét, és hozzájárultak az adatgazda és a felhasználó szervezetek közötti párbeszédnek elindulásához illetve felerősödéséhez (GÁRDOS 2015).

¹¹⁸ Az ENSZ 5. statisztikai alapelve kimondja, hogy „statisztikai célokra bármilyen adatforrásból – statisztikai adatfelvételekből vagy adminisztratív nyilvántartásokból – származó adatok felhasználhatók. A statisztikai szervezeteknek a forrás kiválasztásánál figyelembe kell venniük az adatok minőségét, időszerűségét, a költségeket és az adatszolgáltatókra háruló terheket.” (ENSZ, 2014)

Az európai statisztikákról szóló 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2015. áprilisi módosítása szerint az érintett intézmények jogosultak a közigazgatási nyilvántartásokhoz való azonnali és ingyenes hozzáférésre és azok felhasználására.

Az Európai Bizottság 2005-ös ajánlása, az „Az európai statisztika gyakorlati kódexe” (ESR) 2011-es új változatában hangsúlyossá vált az adatgazdák és a statisztikai szervezetek közötti együttműködés az igazgatási nyilvántartások statisztikai célú felhasználhatósága érdekében. (GÁRDOS 2015)

¹¹⁹ Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (Interoperabilitás tv.)

¹²⁰ 2212/2007. (XI.14.) kormányhatározat az államigazgatási nyilvántartások adatainak statisztikai célra történő felhasználásáról (hatályon kívül helyezve); 1133/2011. (V. 2.) kormányhatározat a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló rövid- és középtávú kormányzati programról.

A regiszterek statisztikai célú felhasználásának előnyei és hátrányai

A statisztika egyre fokozódó adatigénye, valamint amiatt, mert bizonyos témákról (pl. gazdasági szervezetek alapadatai, bevándorlók száma) gyakran nem is állnak rendelkezésre statisztikai adatforrások, ma már nélkülözhetetlen az adminisztratív adatállományok hasznosítása (GÁRDOS 2005).

A közigazgatási nyilvántartások fő funkciói (LAKATOS-SÁNTA 2001), hogy:

- alapját képezik a hagyományos adatgyűjtések mintavételének;
- kiegészítik a hagyományos felmérések során begyűjtött információkat;
- egyes statisztikai adatok kizárólag nyilvántartásokból szerzett információk alapján állíthatók össze;
- több nyilvántartásból új statisztikai célú nyilvántartás állítható össze, mely másodlagos, származtatott adatforrásnak tekinthető.

A különböző adatforrásokból származó adatok minőségét azonban ellenőrizni kell, mivel a közigazgatási nyilvántartások és a statisztikai célú összeírások között az adatok begyűjtésének céljában alapvető különbség van. Míg a *hagyományos népszámlálások* (és általában a lakossági felvételek) *kizárólag statisztikai* felhasználás céljából gyűjtik az adatokat, addig a *közigazgatási nyilvántartások* részére az adatok gyűjtése elsődlegesen nem statisztikai célból történik, hanem fő feladatuk a polgárok adatainak név szerinti felvétele abból a célból, hogy valamilyen jogosultságot vagy annak hiányát igazolják, azaz *jogviszonyt teremtsenek*. A nyilvántartások naprakésszé tételében nagy szerepe van a polgárok aktivitásának és a változások nyilvántartási rendszerbe való azonnali beépítését lehetővé tevő technikai felkészültségi foknak (LAKATOS-SÁNTA 2001).

A *regiszteralapú népszámlálás* végrehajtásának több *előfeltétele* van. Mindenekelőtt szükség van a teljeskörű és megbízható adatokat tartalmazó *alapvető regiszterek* (népesség-, épület és lakás-, üzleti regiszter) és a regiszterek közötti kapcsolatot megteremtő *egységes azonosító kódrendszer* meglétére. Az adminisztratív források statisztikai célú felhasználásához megfelelő *jogi alapot* kell teremtenie a támogató nemzeti törvényhozásnak. A megfelelő szabályozásnak tartalmaznia kell az adatvédelem részletes meghatározását is. Az államigazgatás lehető legfelsőbb szintjén megnyilvánuló elkötelezettség mellett a sikeres összeíráshoz feltétlenül szükséges a *lakosság jóváhagyása*, vagyis hogy a lakosság megértse és elfogadja a regiszterek statisztikai célú felhasználásának előnyeit. Emellett nélkülözhetetlen a végrehajtó szerveknél rendelkezésre álló *humán erőforrás* is, olyan munkatársak léte, akik nem csak a népszámlálás tartalmát, hanem a lebonyolításának új technikáit is ismerik és értik a regiszteralapú módszertant, valamint az adminisztratív (és a statisztikai) regiszterek rendszerét. Mindezek felett elengedhetetlen a nyilvántartásokat vezető *hivatalok közötti együttműködés*, a regiszterekért felelő adminisztratív hatóságok nyilvános és átlátható tevékenysége és a regiszterekre vonatkozó világos és modern nemzeti jogi szabályozás (HARCSA 2010; OBLAK FLANDER 2008; RÓZSA 2000, 2008)

Az adminisztratív adatforrások statisztikai célú hasznosításának számos előnye nevezhető meg, egyúttal azonban bizonyos hátrányok, problémák meglétéről sem lehet elfeledkezni (GÁRDOS 2005; HAJNAL 2016; HARCSA 2010; KODAJ 2010; OBLAK FLANDER 2008; NÁDUDVARI 2010; RÓZSA 2008).

A nyilvántartás alapú statisztikákban, a regiszteralapú népszámlálásban rejlő *előnyök*:

- nagymértékben *csökkenthetők az adat-előállítás és feldolgozás költségei*. Regiszteralapú censzusnál nincs szükség a kérdőív megtervezésére, tesztelésére, nyomdai előállítására, a nyomtatványok és a figyelmeztetések postai kiküldésére, az adatok kódolására és rögzítésére. Nem kell a statisztikai hivatalnak nagy tömegben alkalmi közreműködőket toborozni. A területi előkészítés, a kérdőívek, utasítások, oktatások és az adatfelvétel hiányában költségei az adatok átvételére, rögzítésére, statisztikai célú feldolgozására és közlésére korlátozódnak, ami hosszú távon lényegi megtakarítást jelent.
- jelentősen *csökkennek az adatszolgáltatói terhek* is. Nem kell a lakosság egészét a kérdésekkel terhelni, az adatok átvétele a nyilvántartásokból gyakorlatilag észrevétlen a nagyközönség számára, azaz semmilyen módon nem terheli és nem irritálja a népeiséget. Könnyebb az adatvédelmi előírások betartása is.
- *rövidebb időközök* a népszámlálások között. Két ilyen „adatgyűjtés” között nem kell tíz évet várni, hiszen már meglévő információk átvételéről van szó, akár évente, sőt negyedévente is végezhető a census.
- lehetőség nyílik a statisztikai mutatók, *részletezettebb, gyakoribb* és gyorsabb összeállítására és publikálására. Alkalmazásával megvalósítható az adatok egy adott pillanatban való kinyerése, jól meghatározott kulcsok, azonosítók alapján történő összekapcsolása és elemzése (valódi pillanatfelvétel), ami bármikor megismételhető.
- különösen alkalmasak *kisebb csoportok* (meghatározott társadalmi csoportok és kis földrajzi területek) *nagy részletezettségű* statisztikáinak készítésére. Az egyedre vonatkozó adatok egymást követő időpontokra nézve összekapcsolhatók (longitudinális adatok), így lehetőség van a statisztikai egységek időbeli követésére (pl. egy személy eljutása az oktatásból a munka világába).
- az adatok teljeskörűségéből fakadóan *nincs mintavételi hiba*, és a nemválaszolási arány is lényegesen alacsonyabb.
- a közigazgatási nyilvántartásban lévő adatok a statisztikai adatfelvételekkel nyerteknél nagy valószínűséggel *pontosabbak*. A regiszterek vélhetően (bár nem bizonyítottan) valóságosabb adatokat közölnek az aktuális állapotokról, mint a válaszadáson alapuló felmérés.
- az adminisztratív adatforrások szakmai ellenőrzése következtében jelentősen *javítható az adatok minősége*. A kontroll révén a kevésbé jó minőségű regiszterek alapján is elfogadható számlálási eredmények érhetők el.
- a hatékonyabb és gyorsabb működés eredményeként *kedvezőbbé* válhat a statisztika *közmegítélése*.
- egyes esetekben – statisztikai adatgyűjtés hiányában – nincs is más alternatíva.

Az adminisztratív adatok statisztikai célú felhasználásának nehézségei, a felmerülő problémák és *bátrányok*:

- a regiszteralapú információ a meglévő nyilvántartásokban szereplő adattartalomra épülhet. Az ilyen típusú népszámlálást *a regiszterekben található információktól való függőség* jellemzi: egyes adattételeket ki kell hagyni a népszámlálásból, mert a regiszterekben nincs

rájuk vonatkozó információ; a vizsgálható ismérveket a nyilvántartásokban szereplő információknak megfelelően lehet csak kiválasztani, ami által a népszámlálási program szegényedhet. Új kérdések megfogalmazására, új fogalmak alkalmazására nincs lehetőség, a nyilvántartások esetében ez a rugalmasság hiányzik, hiszen tartalmuk azokhoz a közigazgatási rendszerekhez kötődik, amelyek céljára létrehozták azokat.

- a regiszterek tartalma *függ a törvények és az adminisztratív gyakorlat változásaitól*. Az ágazatpolitikai szempontok változásával módosulhat a nyilvántartás tartalma, szerkezete. Az esetlegesen hiányos egyértelmű és részletes jogszabályi háttér, valamint az összes regisztert lefedő, egységes azonosító kódrendszer hiánya miatt az adatállományok összekapcsolhatósága sokszor nehézkes vagy lehetetlen.
- többféle regiszter együttes statisztikai alkalmazása során *konzisztencia és adatminőségi problémák* merülhetnek fel. Ilyen esetben úgy kell a fogalmakat meghatározni, hogy az adatok a lehető legjobban megközelítsék a kérdőívek segítségével összegyűjthető adatokat.
- a statisztikai hivatal *függ a regisztereket nyilvántartó hatóságoktól*. Az új típusú népszámlálások legnagyobb hátránya, hogy a statisztikai hivatalok elveszítik irányító szerepüket és erős kontrolljukat a létrejött adatok felett. Mivel a népesség-nyilvántartási rendszerek elsődleges célja nem a népszámlálási igények kielégítése, ezért szabályaik és prioritásaik a népszámlálási standardok és előírások felett állnak, így a minisztériumok és más állami hatóságok által létrehozott szabályok válnak mindenhatóvá, ami az adatátvételek minőségének ellenőrzési feladatát még inkább fontossá teszi.
- a regiszteren alapuló népszámlálás problémát okozhat a *referencia-időszak* vonatkozásában. Az adatközlés időbeliségének problémája, hogy egyes változók esetében a közlésre való alkalmasság előbb valósul meg, mint másoknál.
- az adatok fogadása, frissítése *technikai felkészültséget igényel*, ami költséggel, beruházással járhat.
- egyéb *statisztikai problémák* lehetnek: gyakori hibák az adatgyűjtés jellege miatti torzítások; a teljes lefedettség hiánya; az esetleges többszöröződések; a pontos definíciók hiánya illetve eltérése a statisztikában használttól.
- *el kell nyerni a közvélemény egyetértését*. El kell fogadtatni az adatszolgáltatókkal, az elsődleges adatgyűjtőkkel, hogy az adatokat a statisztika újra feldolgozza, minden egyes elsődleges adatgyűjtővel külön-külön kell megegyezni arról, hogy az egyedi adatokat a statisztika kezelhesse (jelenleg Magyarországon ez a helyzet).

Az új típusú népszámlálási módszerek előnyeinek és hátrányainak áttekintése után tehát megállapítható, hogy az alkalmazott adatgyűjtési eljárások egyike sem nyújt az összes kritérium (a tartalom bősége és bővíthetősége, a lakosság terhelése, az adatok területi részletessége, a feldolgozás és adatközlés gyorsasága, a költségvetési keretek) szempontjából ideális megoldást. A teljeskörű és a mintavételes összeírás előnyei és hátrányai egymás kiegészítői, azaz a két eljárás egyike sem helyettesítheti, csupán kiegészítheti a másikat. A nyilvántartásokon alapuló adat-összeállításokat ugyan sem az idő, sem a területi részletezettség szempontjai nem korlátozzák, ám ezt a módszert inkább azok az országok tudják alkalmazni, amelyekben ennek a gyakorlatnak hagyománya van, ahol a lakosság és az államigazgatás felsőbb szintjei elfogadják és az

összehangoltsághoz szükséges centralizált jellege, valamint a megfelelő jogi háttér rendelkezésre áll (RÓZSA 2000).

Regiszteralapú népszámlálás – nemzetközi kitekintés

A *népszámlálás* egy adott ország népességére kiterjedő, rendszeresen ismétlődő, teljes körű állapotfelvétel, ami információkat nyújt a népesség nagyságáról, térbeli eloszlásáról, a társadalom demográfiai jellemzőiről, s ezáltal a kormányzás nélkülözhetetlen eszköze. Hagyományos módszere a jelentős költségekkel járó *kikérdezés*. Az utóbbi évtizedekben a népszámlálás növekvő költsége, a csökkenő válaszadási arány, a személyes adatok titkosságának erősödő igénye és a gyakoribb adatszolgáltatás követelménye felvetette a tradicionális népszámlálási modell változtatásának illetve alternatív megoldási módok keresésének szükségességét. A kikérdezésen alapuló népszámlálások kiváltására a legnagyobb eséllyel alkalmas módszer az *adminisztratív adatok*, a népesség-nyilvántartási rendszer adatainak felhasználása, ami lehetővé teszi a bármely censzusnál jóval teljesebb és átfogóbb „csendes adatgyűjtést” (HAJNAL 2016).

Néhány évtizede kezdődött az a folyamat, hogy néhány országban a hagyományos kikérdezés útján kapott adatokat nyilvántartásokból vagy reprezentatív felvételekből származó adatokkal kombinálják, vagy a népszámlálás teljes mellőzésével csak regiszter adatokat tesznek közzé (RÓZSA 2000). Az Európai Közösség először az 1960-as évek végén próbálkozott harmonizációs törekvésekkel, majd az 1980 és az 1990 körüli időszak népszámlálásaira vonatkozóan szigorú, kötelező érvényű rendelkezéseket bocsátott ki a tagországok számára (Európai Tanács 1987. május 26-i határozata, Council Directive 87/287/EEC), melyekben Dánia, Németország és Hollandia lehetőséget kapott, hogy alternatív eljárásokkal, mégpedig nyilvántartások felhasználásával és/vagy mintavételes összeírások segítségével szolgáltatssa a közösségi népszámlálási adatigényt kielégítő információkat. A változtatási igények és lehetőségek eredményeként az 1990 körüli években 8, két évtizeddel később már 39 ország (ebből 14 Európán kívüli) alkalmazott nem hagyományos népszámlálást. Ez idő alatt jelentősen csökkent a hagyományos cenzust tartó, míg növekedett az adminisztratív adatforrásokkal kiegészített vagy pótolta népszámlálást végrehajtó országok száma (HAJNAL 2016). Az alternatív megoldások között szerepel a regiszterekből kapott adatok kiegészítése a kikérdezéses (survey) módszerrel nyert információkkal; a népesség-nyilvántartási rendszerek kiegészítése mintavételes eljárásokkal, valamint a kizárólagosan regiszterek felhasználása népszámlálási adatok előállítására.

Hollandiában régi hagyománya van a hatósági regiszterek statisztikai célú alkalmazásának, főleg a népmozgalmi, valamint az adóhatóság rendelkezésére álló jövedelmi és vagyონadatok körében. Itt már 1971-ben lezárult a hagyományos módon végzett népszámlálások gyakorlata, azóta négyféle adminisztratív nyilvántartást használnak: (1) a népesség-nyilvántartást (lakcím, nem, életkor); (2) a foglalkoztatási regisztert (munkaügyi adatok); (3) az adóhatóság és (4) a társadalombiztosítás nyilvántartását. Az egyes regiszterek összekapcsolása a társadalombiztosítási azonosítási jel segítségével történik (HOLKA 2008). Az országban törvény szabályozza a helyi népesség-nyilvántartások kötelező tartalmát, vezetésük és aktualizálásuk előírásait, az egyes települések közötti adatforgalmazás eljárásait. A nyilvántartásokban az egyén anyakönyvi eseményeit (születés, halál, házasságkötés, válás), lakóhelyének változásait hiánytalanul és a valóságos helyzetnek megfelelően rögzíteni kell, mely adatok bejelentésében a nyilvántartott

egyének is érdekeltek, mert ennek hiányában például nem juthatnak útlevélhez, vezetői jogosítványhoz, társadalombiztosítási juttatáshoz, lakbértámogatáshoz és házasságot sem köthetnek. A népesség-nyilvántartás közhiteles adatai az üzleti életben is szerepet játszanak, például a bankok és más (nem hatósági) gazdasági szereplők gyakran kérnek olyan kivonatot, amely a személy hivatalos azonosítására alkalmas (NÁDUDVARI 2000). Hollandia a települési szintű népesség-nyilvántartásokból, valamint az országos munkaerő-felmérés és a mintavételes lakásstatisztikai felvételek adatai alapján teszi közzé népszámlálási típusú információit.

Svédországban a nagy hagyományú teljeskörű lakossági felvételek, népszámlálások kiváltását a polgárok név és lakcím nélküli azonosítását lehetővé tevő, 1947-ben bevezetett személyi azonosító használata indította el, majd az adminisztratív regiszterek fokozatos kiépülése és hatékonyságának növekedése eredményeképpen az ország 2000 elejétől áttért a regiszterek kizárólagos használatára. A Svéd Statisztikai Hivatal rendszerében négy alapnyilvántartás kap kiemelkedő szerepet: (1) a népesség-nyilvántartás, (2) a foglalkozások és iskolai végzettségek nyilvántartása, (3) a gazdasági szervezetek és telepeik, valamint (4) az ingatlanok nyilvántartása. A négy alapnyilvántartás között személyazonosítók, szervezetek és telepek azonosítói, térinformatikai, valamint ingatlan azonosítók biztosítják a kölcsönös kapcsolatokat (LAKATOS-SÁNTA 2001). A népszámlálások végrehajtásában a legfontosabb szerepe a népesség-nyilvántartásnak van, de fokozatosan beépültek a többi regiszter adatai is a censusokba. Az alapnyilvántartások mellett a regiszterek között nagy szerepet kapnak az adóhivatal és a társadalombiztosítás által működtetettek is, amik lefedik a teljes svéd társadalmat, így használatuk indokolt a regisztereken alapuló népszámlálás végrehajtásában.

A nyilvántartásokra épülő népszámlálási adatgyűjtés kifejlesztése és alkalmazása terén úttörő szerepet játszott *Dánia*, ahol már az 1960-as évek törvényei lehetővé tették a személyes adatok átvételét, majd a népesség-nyilvántartási rendszer 1968-as létrehozása után az 1991. évi dán népszámlálás már hét különböző nyilvántartás (központi népesség-, központi épület és lakás-, központi vállalat és üzletnyilvántartás, bér-, munkaerő-, jövedelem- és iskolázottsági nyilvántartás) adatainak összekapcsolásával történt.

Norvégiában és Finnországban kombinálták a különböző módszereket a népszámlálás lebonyolítása során. *Norvégiában* 1990-ben például igazgatási nyilvántartásokból vették a demográfiai, iskolázottsági és jövedelmi információkat, ugyanakkor egy mintavételes összeírás során jutottak hozzá a legalább 6000 fős települések munkaképes korú népességének lakás- és foglalkoztatási adataihoz. *Finnországban* a kombináció elemei a nyilvántartások (népesség-, regionális foglalkoztatási-, jövedelem-, oktatás- épület- és lakásstatisztikák), a mintavételes munkaerő-felmérés és egy hagyományos „mini” népszámlálás voltak (RÓZSA 2000).

A skandináv országokhoz hasonlóan *Szlovéniában* is nagy hagyománya van a különféle regiszterek alkalmazásának, összekapcsolásának és a regiszteren alapuló adatok statisztikai célú felhasználásának. Az 1991. évi népszámlálás során három alapvető nyilvántartást használtak fel: a gazdasági szervezetek regiszterét (foglalkozás, iparág, a foglalkoztatásban betöltött társadalmi-gazdasági helyzet stb.), a település-regisztert és a népesség-nyilvántartást (nem, iskolai végzettség, képesítés). 2002-ben ún. kombinált nép- és lakásszámlálást tartottak (az adatokat részben adminisztratív és statisztikai forrásokból szerezték, de helyszíni összeírást is végeztek), a 2011. évi népszámlálás pedig már teljes egészében az adminisztratív regiszterek összekapcsolásán és egy egységes azonosító kódrendszer alapján kizárólag regiszteren alapult (OBLAK FLANDER 2008).

Ausztriában a hagyományos népszámlálást a teljes egészében adminisztratív nyilvántartásokra épülő összeírás 2010-ben váltotta fel. A törvény szerint a regiszteralapú census lebonyolításához az adatokat az Osztrák Statisztikai Hivatal nyolc alapnyilvántartásból és hét összehasonlító regiszterből szerezte be. Az alapnyilvántartások: 1. a gazdasági vállalkozások és telephelyeik nyilvántartása, 2. épület- és lakás-, 3. iskolai végzettségi nyilvántartás, 4. oktatási intézményekbe beiratkozottak nyilvántartása. Egyéb nyilvántartások: 1. központi népességnyilvántartó; 2. központi társadalombiztosítási nyilvántartó; 3. adó-; 4. munkanélküli nyilvántartás. A felhasznált összehasonlító regiszterek: 1. családi pótlék-; 2. idegenrendészeti nyilvántartás; 3. központi és tartományi (Länder) közszolgálati dolgozók-; 4. személygépkocsi tulajdonosok-; 5. társadalombiztosítási ellátások nyilvántartása; 6. katonai sorozási-; 7. alternatív civil szolgálati nyilvántartás (FINDL-LENK 2007).

Németország a 2001. évi népszámlálás során a német Szövetségi Statisztikai Hivatal által kidolgozott koncepciót (szövetségi modell) alkalmazta, ami egy kombinált modell, egyrészt a be és kijelentkezési regiszterre, másrészt a háztartás-lakás és foglalkozás kérdéseire vonatkozóan a folyamatos mintavételes felvételekre épült. A német statisztika a jövőben olyan censzust igyekszik előnyben részesíteni, amely a lehető legnagyobb mértékben a hatósági nyilvántartásokra épül, sőt nem csak a népszámlálásnál, hanem a többi statisztikai területen is egyre inkább a nyilvántartások kiértékelése fogja helyettesíteni a direkt lakossági és vállalati felvételeket (WAFFENSCHMIDT 2001).

Regiszterek felhasználása a magyar népszámlálási felvételekben

Az adminisztratív adatállományok statisztikai célú hasznosítása az utóbbi évtizedekben a nemzetközi statisztikai hivatalokhoz hasonlóan Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kapott. Míg a rendszeres, szabályos időközönként ismétlődő, alapjaiban egységes mérési módszereket alkalmazó népszámlálások korábban maguk szolgáltak valamilyen nyilvántartás (regiszter) alapjául, az 1980. és 1990. évi népszámlálás azonban már a népesség-nyilvántartás adatait is felhasználta, sőt mivel ezek a népszámlálások az összeírt személyek munkahelyi adatait is felvették, szó volt a gazdasági szervezetek regiszterének a népszámlálási típusú felvételek adatainak összekapcsolásáról is (KALINA-KOLLÁR 1999).

Az 1980-as években megfigyelhető volt az a törekvés, hogy a népszámlálási típusú összeírások és az állami népesség-nyilvántartás között a személyi szám felhasználásával kapcsolatot teremtsenek, s ezáltal hatékonyabbá tegyék a statisztikai célú összeírásokat. A megvalósítás fontos előzményei voltak, hogy 1976-ban bevezetésre került az Egységes Lakossági Adatfelvételi Rendszer (ELAR), létrejött a népesség-nyilvántartó rendszer, az ország lakosainak mindegyike kapott egy ún. „személyi számot”, amely személyi azonosítóként közigazgatási (államigazgatási) célokat szolgált, és megalakult egy új hivatal, az Állami Népességnylvántartó Hivatal (ÁNH).

Az első kísérlet a hivatalos nyilvántartási adatok népszámlálási típusú felhasználására az 1984. évi mikrocensus során történt, amelyet elrendelő jogszabály kimondta, hogy a felvett adatokat nemcsak statisztikai, hanem állami népesség-nyilvántartási célokra is fel lehet használni. Ez a lehetőség azonban a rendszerváltozás után megszűnt, mivel ekkortól az adatvédelemmel és a statisztikával kapcsolatos jogszabályok élesen elválasztották egymástól a statisztikai célú összeírásokat és az állami nyilvántartásokat (LAKATOS 2016).

Az 1990. évi népszámlálás során ugyan vizsgálták, hogy milyen előnyökkel jár a népesség-nyilvántartás adatainak felhasználása, keresték a lehetőségét más, elsősorban munkáltatói nyilvántartások felhasználásának, azonban ezek az előremutató fejlesztések végül az időközben felmerült lakossági és egyéb szervezetek tiltakozása miatt nem valósulhattak meg, ekkor a csak egy szűkített tematikájú adatfelvétel végrehajtását a lakosság 20 százaléka kiterjedő reprezentatív összeírás egészítette ki (RÓZSA-KOVÁCS 2018).

2000-ben több fórumon is elhangzott, hogy a Hivatal a további népszámlálások tekintetében határozott módszertani fejlesztésekbe kezd annak érdekében, hogy a teljeskörű lakossági összeírásokon alapuló módszerről áttérjen a regiszter alapúra. A 2001. évi népszámlálási címlisták az 1990-es census elektronikusan rögzített és tárolt lakcímállományán alapultak, pontosításuk az ÁNH jogutódja, a KÖNYV (BM Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal) népesség-nyilvántartása alapján történt, de a következő öt évben a regisztereknek a népszámlálás érdekében való felhasználásában lényegi előrelépés nem történt (GÁRDOS 2005).

A 2011. évi népszámlálás volt az első alkalom, amikor már uniós jogszabályok is kötötték a népszámlálást, melyek az egyes országok adatainak összehasonlíthatósága érdekében előírták a kötelezően gyűjtendő adatok körét, azonban az adatfelvétel módját a tagországokra bízták. A KSH ismét behatóan vizsgálta a hazai adminisztratív nyilvántartások népszámlálási célú felhasználásra való alkalmasságát, a teljeskörű népszámlálás alternatívájaként felmerült az az elképzelés, mely szerint a népesség-nyilvántartásból származó adatokat mintavételes adatfelvétellel kell kiegészíteni. Ellenérvként felvetődött azonban, hogy a lakosoknak csak egy bizonyos hányadára kiterjedő mintavételes adatfelvétel nem biztosítaná a teljeskörű helyi, településszintű, településrészenkénti adatokat, így hiányoznának azok az információk, amelyek területfejlesztési projekteket támogatnak és a helyi döntéshozatalt segítik. A népességnek csak egyes adatait magukba foglaló közigazgatási nyilvántartások (például a népesség-nyilvántartás hatósági jellegű regisztere) statisztikai célú felhasználásának alternatíváját szintén elvetették. Ennek oka, hogy ezek adatait nem statisztikai célból kezelik, ezért adattartalmuk csak néhány személyi jellegű információra (állampolgárság, nem, születési hely és idő, családi állapot, anyja neve, lakóhely, tartózkodási hely) terjed ki, így nem elégítik ki a népszámlálási tematikával kapcsolatos hazai és nemzetközi igényeket (HARCSEA 2009). Megnyugtató eredmények hiányában tehát végül megint teljes körű lakossági összeírás végrehajtásáról született döntés, amely révén az EU-rendelet előírásánál területileg részletesebb adatok is készülhettek, és ami lehetőséget adott a kötelező EU-programon felüli témák beemelésére is (RÓZSA-KOVÁCS 2018).

Konklúzióként megállapítható, hogy Magyarországon az adminisztratív adatállományok statisztikai célú hasznosítása érdekében tett *erőfeszítések messze elmaradnak a lehetőségektől*, amely jelentős részben a statisztikai kultúra közigazgatásban való háttérbe szorulásával, részben pedig a megfelelő kormányzati szándék hiányával magyarázható (HARCSEA 2010). Vannak részeredmények: a gazdaságstatisztika számos regisztert használ statisztikai célra, a népmozgalmi statisztikában a születés és a halálozás statisztikai feldolgozása is hatósági nyilvántartáson alapul, azonban a magyarországi regiszterek adattartalma célhoz kötött és a népszámlálási célú felhasználásuk nem szempont. Az egyik legnagyobb probléma, hogy ahány regiszter, annyi eltérő típusú azonosítószámot tartalmaz. A jelenlegi magyarországi jogi környezet nem teszi lehetővé, hogy a személyi azonosítót általános korlátlan jelleggel lehessen felhasználni, ugyanakkor technikai

szempontból az ún. kapcsolati kód segítségével, elvben lehetőség van az adóazonosító, a társadalombiztosítási azonosító és a személyi azonosító révén a természetes személyek adatait tartalmazó magyarországi regiszterek között a kapcsolat megteremtésére. Elmondható tehát, hogy Magyarország még nem készült fel a regiszterek népszámlálási célú felhasználására, mivel egyrészt *hiányzik az adminisztratív adatbázisokra épülő népszámlálás jogi háttere, másrészt a regiszterek adattartalmának egységes kezelése*. Az egyes regiszterek bizonyos tekintetben rendkívül hiányosak, míg más tekintetben duplikált adatokat vagy külön felvétellel begyűjtött adatokat tartalmaznak, ami nem biztosítja az adatok konzekvenciáját (LAKATOS-SÁNTA 2001; KODAJ 2010).

Az adminisztratív nyilvántartások népszámlálási szintű hasznosítása csak kormányzati összefogással és kormánysszintű támogatással valósítható meg, azonban az adminisztratív adatállományok intézményes keretek közötti harmonizálásának nincs érdemi kormányzati gazdája mivel a szóba jöhető adminisztratív adatállományok a különböző tárcák és főhatóságok kezelésében vannak, felhasználásukat illetve adatgyűjtési rendszereiket különféle, egymással nem harmonizáló ágazati törvények szabályozzák, amelyek gyakorta csak egy (vagy néhány) tárca érdekeit szolgálják. A statisztikai törvény e téren a KSH részére biztosít ugyan bizonyos, a módszertani fejlesztéssel és koordinációval kapcsolatos jogosítványokat, de azokat a látszat-ellenérdekeltséget fenntartó ágazati szabályozás miatt nehéz érvényesíteni (HARCSA 2010). A megfelelő jogi környezet megteremtése elkerülhetetlen jövőbeli feladat.

Mindezek következtében valószínűsíthető, hogy a kizárólag regiszteren alapuló népszámlálások megtartásának Magyarországon még sokáig nem lesznek meg a feltételei, s így továbbra is a hagyományos módon végrehajtott népszámlálás lesz a jellemző, de vélhetően terjedni fog az ún. *vegyes rendszer* is, melyben az adminisztratív regiszterek egyes adatait a népszámlálások felhasználják ((LAKATOS-SÁNTA 2001).

Felhasznált irodalom

- FINDL, Peter – LENK, Manuela (2007): Regiszteralapú népszámlálás és próbaszámlálás Ausztriában. *Statisztikai Szemle*, 85. évf. 6. sz. 542-552.
- GÁRDOS Éva (2005): *Adminisztratív nyilvántartások adatainak statisztikai célú hasznosítása (Stratégiai terv). Jelentés a (KSH-) stratégiáról*. Elérhető:
http://www.ksh.hu/docs/bemutakozas/hun/jelentes_strategia_05.pdf
- GÁRDOS Éva (2015): Adatok és kezelésük a hivatalos statisztikában. *Educatio*, 24. évf. 3. sz. 27-39.
- HAJNAL Béla (2016): Folyóiratszemle. Kukutai, T.–Thompson, V.–McMillan, R.: Leáldozóban a hagyományos népszámlálás. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 6. sz. 699-701.
- HARCSA István, (2009): Konferencia a magyarországi népszámlálásokról. *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 9. sz. 957-968.
- HARCSA István (2010): Műhelykonferencia az adminisztratív adatállományok statisztikai célú hasznosításáról – különös tekintettel a népszámlálásra. *Statisztikai Szemle*, 88. évf. 5. sz. 549–558.

- HOLKA László (2008): Folyóíratszemle. Drápal, S.: Változatok a népszámlálásokra. *Statisztikai Szemle*, 86. évf. 10-11. sz. 1062-1064.
- KALINA Lászlóné - KOLLÁR Gabriella (1999): Konferencia a statisztikai regiszterekről és a közigazgatási nyilvántartásokról. *Statisztikai Szemle*, 77. évf. 1. sz. 68-72.
- KODAJ Katalin (2010): A regiszter alapú népszámlálás feltételei Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 88. évf. 9. sz. 990-1001. old.
- LAKATOS Miklós - SÁNTA József (2001): A regiszterek felhasználása a svéd népszámlálásban. *Statisztikai Szemle*, 79. évf. 3. sz. 263-276.
- LAKATOS Miklós (2016): A magyarországi mikrocenzusok története és a 2016. évi mikrocenzus. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 10. sz. 1004-1031.
- NÁDUDVARI Zoltán (2000): Folyóíratszemle. Vliegen, M.- Laan, P. Van Der: A statisztikai regiszter alkalmazásának hollandiai módszertani tapasztalatai. *Statisztikai Szemle*, 78. évf. 12. sz. 1006-1008.
- OBLAK FLANDER, Apolonija (2008): A regiszteren alapuló népszámlálás lehetőségei és kihívásai - Szlovénia esete. *Statisztikai Szemle*, 86. évf. 10-11. sz. 1014-1026.
- RÓZSA Gábor (2000): Népszámlálási módszerek és nemzetközi összehasonlíthatóság. *Statisztikai Szemle*. 78. évf. 10-11. sz. 892-913.
- RÓZSA Gábor (2008): Nyilvántartásokon alapuló statisztikák a skandináv országokban. *Statisztikai Szemle*, 86. évf. 1. sz. 68-81.
- RÓZSA Gábor - KOVÁCS Marcell (2018): A hivatalos magyar népszámlálások és más nagy népességösszeírások, 1870-2016 II. rész (1960-2016). *Statisztikai Szemle*, 96. évf. 1. sz. 65-90.
- WAFFENSCHMIDT Jánosné (2001): Folyóíratszemle. Fűrrohr, M. - Rimmelpacher, B.: A regiszterekre épülő népszámlálás előkészületei Németországban. *Statisztikai Szemle*, 79. évf. 10-11. sz. 914-916.

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

- Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény (Interoperabilitás tv.).
- 2212/2007. (XI.14.) kormányhatározat az államigazgatási nyilvántartások adatainak statisztikai célra történő felhasználásáról.
- 1133/2011. (V. 2.) kormányhatározat a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló rövid- és középtávú kormányzati programról.
- 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az európai statisztikákról.
- Az Európai Tanács 1987. május 26-i határozata, Council Directive 87/287/EEC.

Halász Iván¹²¹: A cseh és szlovák köztársasági elnöki intézmény szimbolikus elemei

A jelenleg is hatályos cseh és szlovák alkotmány¹²² normaszövege nem tulajdonít semmilyen kiegészítő szimbolikus jelentéstartalmat a köztársasági elnöki intézménynek azon túl, hogy a köztársasági elnököt államfőként deklarálja.¹²³ Ennek ellenére a cseh és a szlovák köztársasági elnöki intézménynek nagyon erős a szimbolikus töltete. Mindkét államban a mai napig lehet látni egyes középületek iroda-helyiségeiben az aktuális köztársasági elnök fényképét, noha erről soha nem rendelkezett semmilyen jogi norma, még akkor sem, amikor ez általános gyakorlat volt. Tény azonban, hogy ez a szokás jelenleg visszaszorulóban van. Szlovákiában főleg az 1990-es évek államfő-kormányfő konfliktusai miatt, a cseheknél pedig leginkább Miloš Zeman megosztó stílusakövetkeztében.

Az államfő önálló jelképei

A csehszlovák, majd a cseh és a szlovák államfői intézmény esetében nem az elnöki fénykép az egyetlen olyan elem, amely még a Monarchia korában gyökerezik. A legelső helyen talán az önálló jelképeket célszerű megemlíteni. Az 1920. évi csehszlovák polgári demokratikus alkotmány szűkszavú volt a szimbólumokkal foglalkozó 5. cikkében, amely egyrészt deklarálta, hogy Prága az ország fővárosa, másrészt kimondta, hogy a köztársaság színeinek a fehér, a vörös és a kék színt kell tekinteni. E paragrafus 3. bekezdésében az alkotmányozó az állami címer és a zászlók (így, többes számban) meghatározását külön törvényre bízta. Az 1920. évi 252. számú törvény rendelkezett az állami zászlóról, a címerről és az állami pecsétről. Ezt a jogszabályt utóbb kiegészítette az 1936. évi 269. számú törvény a zászlók, címerek és más jelképek használatáról. Itt még nem volt szó kifejezetten az államfői zászlóról, amelyet inkább csak a hagyomány szabályozott. 1920-tól kezdve a csehszlovák államfő zászlaján szerepelt a nagy csehszlovák állami címer. Azt 1945 után már nem használták, de az államfői zászlón megmaradt egészen 1960-ig, annak ellenére, hogy az 1945-ben a Szovjetunióhoz került Kárpátalja (Podkarpatská Rus) címerét is tartalmazta.¹²⁴ Az államfői zászlón feltüntették a huszitáknak tulajdonított „Az igazság győz” jelmondatot is.

Az 1939 és 1945 közötti Cseh–Morva Protektorátus idején is ott maradt ez az elem, bár akkor más címet használtak, amely egyébként azonos volt a most hatályos cseh állami nagy címerrel. Abban már nem szerepelt sem Szlovákia, sem Kárpátalja címere. A második világháború alatti önálló Szlovákiában az 1939. évi alkotmány a köztársaság színei, továbbá az állami címer, zászló, lobogó és pecsét mellett ugyan nem nevesítette külön az államfői zászlót, de a hagyomány

¹²¹ Intézetvezető, egyetemi tanár a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Alkotmányjogi Intézetben.

¹²² Mindkét alkotmányt 1992 őszén fogadták el, de a cseh alkotmány hivatalosan 1993. évi jogszabályként született. Ezért a szakirodalom és publicisztika egyaránt általában az 1992. évi szlovák és 1993. évi cseh alkotmányról beszél.

¹²³ Erre a hatályos cseh alkotmány 54. cikkében, illetve a szlovák alkotmány 101. cikk 1. bekezdésében kerül sor.

¹²⁴ KOUDELKA, Zdeněk (2018): *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Leges, 320.

megőrizte ezt az intézményt is.¹²⁵ Sőt a csehszlovák tradíció hatása nyomán Szlovákiában egy törvény született erről a kérdéstről.¹²⁶ A szlovák államfő saját zászlót kapott, amelynek a jelmondatát maga Jozef Tiso elnök határozta meg: „Önmagunkhoz hűen együtt előre.”¹²⁷

Az új elnöki zászló kialakítására 1960-ban került sor, amikor megszületett a szocialista alkotmány, és a kor kihívásainak megfelelően megváltoztatta a csehszlovák állami szimbolikát.¹²⁸ Az új szocialista címer érthető módon megjelent az államfői zászlón is (amelyet az alkotmány egyébként nem nevesített külön), a jelmondat viszont maradt a régi. A következő változásra 1990-ben, a kommunizmus bukása után került sor. Az állam neve akkor Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságra változott. Ezzel összefüggésben megszületett az 1990. évi 102. számú alkotmányerejű törvény a szövetségi állam jelképeiről. Ezek között az alkotmányos szinten a harmadik helyen (az állami címer és zászló után, valamint az állami pecsét és himnusz előtt) sorolta fel az elnöki zászló. A törvény előterjesztője egyébként Havel köztársasági elnök volt.¹²⁹ A törvény IV. cikke jelentősen módosította az elnöki zászló küllemét. A csehszlovák trikolór színeivel szegélyezett fehér zászló közepén megjelent a kétszer hasított szövetségi címer, amelyben kétszer szerepelt a cseh oroszlanos címer és kétszer a visszaállított szlovák háromhalmos, kettős kereszt címer. A már megszokott jelmondatot pedig latin nyelvre fordították le: „Veritas Vincit,”¹³⁰ ugyanis „Az igazság győz” fordulat nem szó szerint ugyanúgy hangzik a cseh és a szlovák nyelvben.

A csehszlovák föderáció megszűnése után mindkét utódállam megtartotta az államfői zászló intézményét. A Cseh Köztársaságban az alkotmány szövege is megemlítette ezt az állami jelképet, amelyet a nagy és kis állami címer, az állami színek, az állami lobogó után és az állami pecsét és himnusz előtt helyezett el. A konkrét meghatározásukat és a használati szabályokat pedig külön törvényre bízta.¹³¹ A cseh elnöki zászló – szemben az állami zászlóval – négyszög alapú. A széleit a nemzeti trikolór színei szegélyezik. A közepén a már említett kétszer hasított nagy állami címer található, amely magában foglalja a történelmi Csehország, Morvaország és Szilézia címerét. A cseh oroszlan némileg felülreprezentált a címerben, mert amíg a morva és sziléziai sas csak egyszer szerepel benne, addig az ezüstsínű oroszlan kétszer. A címer alatt vörös színű szalagon szerepel „Az igazság győzni fog” jelmondat. A szalagot a szláv szimbólumnak számító aranszínű nyárfaágak támasztják alá. Miután az államfő hivatali és magán mivolta csak nehezen választható

¹²⁵ Egyébként a részleteket akkor is egy külön törvény szabályozta, amelyet paradox módon korábban fogadtak el, mint magát az alkotmányt. Az 1939. évi 148. számú törvény ugyanis júniusban született, az alkotmány viszont csak júliusban. Az állami jelképek használatáról pedig az 1940. évi 118. számú kormányrendelet rendelkezett.

¹²⁶ Zákon č. 263/1939 Sl. z.

¹²⁷ PODOLEC, Ondrej (2014): *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945*. Bratislava, Atticum, 49.

¹²⁸ Az ezüstsínű cseh oroszlan felől eltűnt például a korona, a helyét a csillag foglalta el, továbbá a szokásos címeralapot felváltotta a huszita nagypajzs, valamint megváltozott Szlovákia címere, amelyből eltűnt a kettős kereszt és a helyére bekerült a Kriván-hegy kontúrja és a partizánlángok. A cseh és szlovák szimbolikáról lásd részletesebben HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Közjog és szimbolika*. Pozsony, Kalligram, Pozsony. Egyébként lásd Ústavní zákon č. 163/1960 o státním znaku a státní vlajce.

¹²⁹ Ústavní zákon č. 102/1990. Sb. ze dne 20. dubna 1990 o státních symbolech České a Slovenské Federativní Republiky. In: Grónský, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. IV. 1989–1992. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 155–157.

¹³⁰ KOUDELKA, Zdeněk (2018): i. m. 2018. 321.

¹³¹ Zákon č. 3/1993 Sb. o státních symbolech ČR. In: GRONSKÝ, Ján (2007): *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. IV. 1989–1992. Praha, UK v Praze – Nakl. Karolinum, 118–120.

szét, az államfői zászlót nem csak a hivatalos rendezvényeken használják. Amennyiben a köztársasági elnök a vidéki rezidenciában tartózkodik, akkor az elnöki zászlót ott is felhúzzák.

Az 1992. évi szlovák alkotmány állami felségjelként nevesíti az állami címet, zászlót, pecsétet és a nemzeti himnusz, amelyeket aztán rögtön körül is ír, csak a használati szabályokat bízta külön törvényre a jogalkotó. Az államfői zászlóról szintén önálló törvény rendelkezik. Az 1993. évi 51. számú törvény az államfő állandó és ideiglenes tartózkodási helyének megjelölésére, valamint az egyéb funkciók ellátásához megalkotta a négyszög alakú szlovák elnöki zászlót, amelynek széléit a szlovák nemzeti trikolor színei szegélyezik. A vörös alapú zászló közepén a kék színű, hármashalmon álló ezüst kettős kereszt látható. A zászló nem tartalmaz elnöki jelmondatot.

A cseh és szlovák államfők – a csehszlovák tradíció alapján – rendelkeznek még egy sajátos szimbolikus elemmel. Az első Csehszlovák Köztársaság idején kialakult ugyanis az a szokás, hogy az államfő ünnepi alkalmakkor mindig a külön elnöki bevonulási dallam (fanfár) kíséretében vonul be. Masaryk elnök óta a *Libuše* című operából átvett dallamról van szó. Ezt az operát, amely a nemzeti opera szerepét tölti be a cseh országrészekben, a 19. században Bedřich Smetana komponálta. A csehszlovák föderáció megszűnése után ezt a dallamot – a hagyomány nyomán – megtartotta a cseh köztársasági elnök.¹³² Az 1993-ban megválasztott első szlovák köztársasági elnök hivatalba lépése óta a szlovák államfők a *Svätopluk* című opera¹³³ számára szerzett királyi fanfárt használják bevonulásukkor.

Az államfők és a koronázási jelképek

A mai napig fennmaradt cseh királyi korona IV. Károly német-római császár és cseh király uralkodása idejéből való. IV. Károly 1347-ben a csehországi születésű prágai érseket jogosította fel a cseh királyok megkoronázására,¹³⁴ és még ugyanabban az évben egy számára készítettett koronával meg is koronáztatta magát.¹³⁵ Ezt követően a koronát Szent Vencelnek ajánlotta fel. A koronát és tartozékait először a prágai várban őrizték, majd a közeli Karlštejn várában helyezték el. A harmincéves háború idején a koronázási ékszerek Bécsbe kerültek, a koronázások azonban továbbra is Prágában történtek. A 17. és 18. században csak II. József nem koronáztatta meg magát cseh királynak. A halála után viszont testvére, II. Lipót a cseh rendek kérésére beleegyezett a koronázásba, és abba is, hogy a cseh koronázási ékszereket állandó jelleggel Prágában őrizték. Erre 1791-ben került sor, egyszersmind II. Lipót létrehozta a kétfős koronaőri hivatalt is, a cseh rendek kérésére. Az egyik koronaőr a főúri rendet, a másik pedig a lovagokat képviselte. Mindketten a tartományi prezídium előtt tették le az esküt és kapták meg az őrzőhelyhez tartozó kulcsokat. Miután a koronázási ékszereket egy helyen tárolták a Szent Vencel-féle levéltárral, amelyhez öt kulcs biztosította a bejutást, végül hét kulcs kellett ahhoz, hogy az örök bejussanak ebbe a kiemelt jelentőségű helyiségbe, amely a prágai vár területén fekvő Szent Vitus-katedrálisban

¹³² Uo. 339. o.

¹³³ Az 1950-es években született nemzeti zenemű szerzője Eugen Suchon.

¹³⁴ A Luxemburgi dinasztia megelőző királyok koronázásáról lásd BONĚK, Jan – BONĚK, Tomáš (2006): České korunovační klenoty. I. Praha, Eminent, 16–41.

¹³⁵ Nem egészen világos, hogy itt teljesen új koronáról volt szó, amely a francia minták alapján készült, vagy valamilyen formában itt bedolgozásra került a Přemysl-ház korábbi koronája. Erről lásd BONĚK, Jan – BONĚK, Tomáš (2006): i. m. 51–58. Tény azonban, hogy aztán a sokáig érvényes koronázási rendet valóban Károly határozta meg.

volt. Akkor alakult ki az a mai napig élő hagyomány, hogy Szent Vencel koronájához és a többi koronázási jelképhez hét kulcs vezet, amelyek mindegyike más-más személy birtokában van.¹³⁶

1864-ben a cseh tartományi bizottság azt javasolta a cseh országgyűlésnek, hogy a hét kulcsot a következő személyek kapják: a császár által kinevezett két személy (a helytartó és a főúri rend egyik képviselője), a cseh országgyűlés által választott két személy (a testület elnöke és a lovagi rend egyik képviselője), továbbá két egyházi képviselő (a prágai érsek és a Szent Vitus-katedrális valamelyik kanonoka), valamint a prágai polgármester.¹³⁷

A királyi korona és koronázási tartozékai a Csehszlovák Köztársaság kikiáltása után sem vették el teljesen a jelentőségüket. 1919 tavaszán az akkori koronaörök felkeresték a koronázási ékszerek őrzési helyét, hogy megállapítsák, egyáltalán ott van-e a korona és milyen állapotban. Ugyanakkor a két világháború között a kormány nem szabályozta a koronaőrzést. Az ékszerek mindvégig Prágában maradtak, kivéve egy rövid időszakot 1938-ban, amikor néhány napra Zsolnára kerültek.¹³⁸ 1940-ben a birodalmi protektori posztot betöltő Konstantin von Neurath levélben értesítette a cseh–morva protektorátusi elnököt, hogy az új államjogi körülmények következtében újra kellene szabályozni a kulcstartók intézményét. Javaslatá szerint az első kulcsot a prágai érseknél kellett hagyni, a második, harmadik és negyedik kulcsot magának követelte, a többi három kulcs szétszétaszatását pedig Háchára bízta. 1941-ben emiatt a cseh kulcstartóknak be kellett szolgáltatniuk a kulcsokat, amelyekről a német megszállók másolatot készítettek. A protektorátus német és cseh vezetői 1941. november 13-án közösen megtekintették a koronázási ékszereket. A később merénylet áldozatául esett Reinhard Heydrich új megbízott birodalmi protektor akkor a hét kulcsból négyet megtartott, hármat pedig átadott Hácha államelnöknek.¹³⁹

A háború végén a német megszállók nem vitték el a koronát és tartozékait, azokat a visszatérő csehszlovák kormány épségben találta. 1945 őszén a régi tradíciókhoz igazodva úgy döntöttek, hogy a hét kulcsot a következő közjogi és egyházi méltóságok, illetve szervek fogják megkapni: a Nemzetgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, a cseh tartományi nemzeti bizottság,¹⁴⁰ a prágai érsek, a Szent Vitus-katedrális mellett működő metropolitai káptalan, valamint Prága főváros. Ezt a felosztást 1945. október 8-án kormányhatározatba foglalták. 1949-ben, tehát már a kommunista hatalomátvétel után sor került egy apró változtatásra – a megszüntetett csehországi tartományi nemzeti bizottság helyett a belügyminiszter lett a negyedik kulcs őrzője.¹⁴¹ Jellemző egyébként, hogy e kulcs korábbi őrzője csak Csehországhoz kötődött. Morvaország, Szilézia és Szlovákia ebben a szimbolikus őrzésben nem kapott semmilyen szerepet, hiszen itt kifejezetten cseh tradícióról volt szó.

További fontos mérföldkövet jelentett az 1962-es esztendő, amikor a kulturális emlékekről szóló 1958. évi 22. számú törvény 3. cikkelye alapján a csehszlovák kormány az 1962. évi 251. számú kormányhatározattal a kettes számú nemzeti kulturális emlékeknek

¹³⁶ Erről lásd uo. 85–94. o. valamint KOSTÍLKOVÁ, Marie: *Osudy českých korunovačnických klenotů*. 6. www.korunovacnich-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu.

¹³⁷ Uo. 6. o.

¹³⁸ BONĚK, Jan – BONĚK, Tomáš (2006): i. m. 98–99.

¹³⁹ KOSTÍLKOVÁ, Marie: i. m. 7.

¹⁴⁰ A nemzeti bizottságok akkor az államszocializmus korabeli magyar tanácsok feladatait látták el.

¹⁴¹ Uo. 7.

nyilvánította a koronázási ékszereket. A határozat értelmében az ékszerek a köztársasági elnöki hivatal gondozásába kerültek, amelynek garantálnia kellett az őrzésüket és a műemlékvédelmi gondozást.

Az államszocializmus idején utoljára 1970-ben szabályozták a kulcstartók intézményét, összefüggésben Csehszlovákia föderális átalakulásával. A cseh köztársasági kormány 1970. évi 49. számú határozata értelmében a hét kulcs a következők kezébe került: a csehszlovák szövetségi elnök, a Cseh Nemzeti Tanács (azaz a tagköztársasági parlament) elnöke, a cseh kormányfő, a Szövetségi Gyűlés elnöke, a csehszlovák szövetségi kormány elnöke, a prágai főpolgármester, valamint a prágai érsek. A kulcsok tehát a szövetségi és cseh tagállami szintű legfőbb közjogi méltóságokhoz kerültek, a szlovák tagállami szervek semmilyen szerephez nem jutottak ebben a megoldásban. A cseh királyi korona a cseh államiság relikviája volt, nem pedig Csehszlovákiáé.¹⁴²

Legutóbb a cseh kormány 1993-ban foglalkozott a kulcsok elosztásával, ami időszerű is volt, mert 1992 végén megszűnt a csehszlovák föderáció. Az 1993. január 13-án elfogadott 19. számú kormányhatározat értelmében a kulcsok a következő állami és egyházi tisztviselők kezébe kerültek: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a prágai érsek, a Képviselőház elnöke, a Szenátus elnöke, a Szent Vitus-katedrális metropolitai káptalanja, valamint a prágai főpolgármester. A határozat azt is kimondta, hogy abban az esetben, ha valamelyik fent felsorolt tisztség éppen betöltetlen lenne, akkor az érintett személyt helyettesítő tisztviselő lenne a kulcs őrzője.¹⁴³

Egyébként a csehszlovák, majd a cseh és a szlovák államfők még egy fontos állami jelkép őrei voltak – az állami pecsété. Erről az 1960. évi 163. számú törvény határozott. Azt megelőzően az állami jelképekről szóló 1920. évi 252. számú törvény értelmében a csehszlovák miniszterelnök őrizte ezt a fontos jelképet. Jelenleg a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában a jelképekről és a jelképhasználatról szóló most hatályos törvények rendelkeznek erről a kérdésről.

A köztársasági elnök székhelye

Az államfő székhelyét rendszerint nem szokás szabályozni közvetlenül az alkotmányokban. Kivételt képez az 1920. évi csehszlovák alkotmány, amely a 63. cikk 1. bekezdésében deklarálta, hogy „az elnök fő székhelye Prága”. Hasonló volt a helyzet az 1948-ban elfogadott alkotmány esetében is. Az 1939. évi szlovák alkotmány, az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmány, továbbá a jelenleg hatályos cseh és szlovák alkotmány már nem tartalmaz ilyen kitételt, legalábbis nem az államfőre vonatkozó részekben.

Jelenleg a cseh és a szlovák államfő székhelyéről törvényi szinten a köztársasági elnökök hivataláról szóló törvények rendelkeznek. A most is hatályos 1993. évi 114. számú törvény a cseh köztársasági elnök hivatalának helyszínéként nem a fővárost nevesíti elnöki székhelyként, hanem konkrétan a prágai várat, valamint a vidéken, Lányban található kastélyt. A szlovák köztársasági elnök hivataláról szóló 1993. évi 16. számú törvény Pozsonyt említi meg elnöki székhelyként. Ez a különbség nagy valószínűséggel azzal függ össze, hogy az 1993 legelején függetlenné váló Szlovákiában még nem lehetett pontosan tudni, hol lesz az államfő végleges székhelye. Sőt még az ideiglenes elhelyezése is bizonytalan volt. A Cseh Köztársaságban viszont már lehetett mire

¹⁴² Uo. 8. o.

¹⁴³ Vlada České republiky. Usnesení vlády České republiky č. 19. ze dne 13. ledna 1993.

építeni, és senki sem kételkedett abban, hogy a közeljövőben megválasztandó első cseh köztársasági elnök (Václav Havel) ott folytatja, ahol 1992-ben befejezte – azaz a prágai várban fog dolgozni és lakni, Lányba pedig pihenni jár majd.

A csehszlovák, majd cseh köztársasági elnökök fő székhelye, a prágai vár korábban a cseh királyok székhelye volt. Először az elnök fizetéséről rendelkező 1918. évi 93. számú törvény mondta ki, hogy a csehszlovák köztársasági elnök lakása a prágai várban van. 1920. április 15-én, tehát már az alkotmány elfogadása után megszületett 1920. évi 320. számú törvény felhatalmazta a kormányt, hogy oldja meg a köztársasági elnök másodlagos, azaz vidéki rezidenciáinak a kérdését.¹⁴⁴

A két világháború közötti időszakban a csehszlovák államfő két vidéki rezidenciával rendelkezett. Mindkettő a Habsburgok tulajdonában állt korábban. A földrajzi elhelyezésük szimbolikus volt – az egyik kastély a morvaországi Židlochoviceben, a másik pedig a szlovákiai Topolčianky (Kistapolcsány) településen állt. Tomáš G. Masaryk elnök többnyire itt töltötte nyári szabadságát. A prágai vártól és a lányi kastélytól eltérően a két utóbbi rezidenciát nem az elnöki hivatal irányította. Amikor Masaryk elnök 1935-ben idős korára és betegségeire hivatkozva idő előtt lemondott, akkor az 1935. évi 232. számú törvény értelmében élete végéig megtarthatta a lányi kastélyt, és továbbra is járt neki az államfői fizetés. E törvény célja az első államfő előtti tisztelgés volt. Masaryk azonban nem sokáig tudta élvezni ezeket az előnyöket, mert már 1937-ben meghalt.

Sok tekintetben hasonló volt a helyzet Edvard Benešsel is, aki a második világháború után vidéki rezidenciaként nem annyira Lányt használta, hanem a morvaországi Náměšť nad Oslavou településen található kastélyt. Amikor 1948 nyarán lemondott, akkor az akkori kommunista kormány Klement Gottwald vezetésével úgy döntött, hogy élete végéig ő is használhatja a Lányban lévő kastélyt. Beneš szintén nem sokáig tudta élvezni ezt a lehetőséget, már a nyár folyamán meghalt.¹⁴⁵ A halála után meg is szűnt a vidéki rezidenciák tradíciója, amelyet csak 1990-ben elevenítettek fel, Havel elnök idején.¹⁴⁶

Szlovákiában bonyolultabb az államfő székhelyének kérdése. Jozef Tiso a 18. században a Grassalkovich Antal gróf által felépített pozsonyi palotát használta elnöki hivataként és rezidenciaként. Az államszocializmus idején viszont ez a palota a szlovák úttörőmozgalom tulajdonába került.¹⁴⁷ Az 1993-ben ismét függetlenné vált Szlovákia első elnöke, Michal Kováč csak 1996-ban tudott ide beköltözni. Regnálása első éveiben nemzeti tanácsi „albérletben” lakott a pozsonyi várban. A Nemzeti Tanács azonban nem akart végleg lemondani a várbeli ingatlanról az államfő javára. A pozsonyi vár sokáig nem játszott különösebb szerepet a csehszlovák, illetve szlovák közjogi szimbolikában. Hosszú évszázadokon keresztül a Pozsony vármegyei ispánok székhelyeként szolgáló épület Mária Terézia idején komoly rekonstrukción ment keresztül. A helytartótanácsot Bécsbe költöztető II. József alatt csökkenni kezdett a jelentősége, és a hadsereg

¹⁴⁴ Ústavní listina Československé republiky. In: GRONSKÝ, Ján (2005): *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I.* Praha, UK v Praze – Nakl. Karolinum, 90. 59. láb.

¹⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk (2018): i. m. 318. és 343.

¹⁴⁶ Itt meg lehet említeni, hogy az 1993 utáni három cseh köztársasági elnök közül legalább ketten (Václav Havel és Miloš Zeman) viszonylag sok időt töltöttek a magántulajdonukban lévő vidéki nyaralóikban. Havelnek a Hrádeček településen álló vikendházába Kofi Annan ENSZ-főtitkár is ellátogatott.

¹⁴⁷ www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac.

kezelésébe került. 1811-ben leégett, és ebben a romos állapotban maradt egészen az 1950-es évekig. 1956 és 1968 között ismét komoly renováláson esett át, amelynek célja a 18. századi állapotok visszaállítása volt. Utána a Szlovák Nemzeti Múzeum céljaira szolgált, de a Szlovák Nemzeti Tanács is elkezdte használni egyes részeit reprezentációs célokra. 1968. október 30-án Csehszlovákia vezető közjogi méltóságai például itt írták alá a csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvényt.¹⁴⁸ 1990 és 1992 között itt működött a szövetségi köztársasági elnök szlovákiai irodája, és itt volt a szövetségi parlament elnökének (először Alexander Dubček, majd Michal Kováč) pozsonyi irodája is.¹⁴⁹

Michal Kováč, az első köztársasági elnök megválasztására 1993 februárjában a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának épületében került sor, amely akkor még a régi pozsonyi vármegyeházán működött. Az elnököt 1993. március 2-án iktatták be a Reduta épületében a pozsonyi belvárosban. Az új elnök utána átment a pozsonyi várba, ahol díszőrség fogadta, majd a kormány képviselője átadta számára a várkulcsokat. Ez volt az első hivatali épülete, de nemsokára átköltözött a pozsonyi belvárosi prímási palotába, majd onnan a már említett, ekkorra rendbe hozott Grassalkovich-palotába.¹⁵⁰ 2004-től a szlovák államfő is rendelkezik hivatalos vidéki rezidenciával. A Magas-Tátrában található Hohenlohe vadászkastélyról van szó, amelyet 2004-től kezel a köztársasági elnöki hivatal.¹⁵¹

A szlovák köztársasági elnökök nem laknak a késő barokk jellegű Grassalkovich-palotában, az csak hivatali épületként szolgál. Az államfő elszállásolására Pozsonyban egy külön villa szolgál, azonban nem mindegyik elnök vette igénybe ezt az épületet, és jelenleg sem használják.¹⁵² A két kelet-szlovákiai származású és lakhelyű elnök (Rudolf Schuster és Andrej Kiska) a hétvégeken és a szabadnapokon kassai, illetve poprádi magánházában tartózkodott.

Az államfők beiktatási folyamata

Az elnöki beiktatás szorosan összefügg az államfői fogadalom letételével. Már az 1920. évi Alkotmánylevél 58. cikk 1. bekezdése kimondta, hogy az államfő mandátumát attól a naptól kell számítani, amikor letette az elnöki fogadalmat. Annak pontos szövegét az Alkotmánylevél ugyan nem tartalmazta, de 65. cikkében jelezte, hogy a fogadalmat a Nemzetgyűlés előtt kell letenni, valamint az új elnöknek a becsületére és lelkiismeretére hivatkozva kell kijelentenie, hogy tiszteletben fogja tartani a köztársaság és a nép közjává, valamint be fogja tartani az alkotmányos és más jellegű törvényeket.

Az 1939. évi szlovák alkotmány is abból indult ki, hogy az államfő mandátuma az eskütétel napján kezdődik. Amíg az első Csehszlovák Köztársaság vezetői következetesen a szekuláris állam

¹⁴⁸ <http://www.bratislava-hrad.sk/historia>.

¹⁴⁹ KOVÁČ, Michal (2010): *Môj príbeh občana a prezidenta*. Bratislava, Milanium, 81.

¹⁵⁰ Uo. 89. o.

¹⁵¹ A fából épült kastélyt 1883 és 1885 között Christian Craft Hohenlohe-Öhringen porosz herceg építtette, aki a Tátrában több mint 10.000 hektáros birtokkal rendelkezett. A kastély 1935-ben adásvétel útján a csehszlovák állam tulajdonába került. Az 1970-es években a kommunista párt céljait szolgálta, 1993-ban pedig a szlovák Nemzeti Tanács és a Tátrai Nemzeti Park kezelésébe került. Jelenleg nemzeti kulturális műemlék státussal rendelkezik, és 2015 óta a lakosság is megtekintheti.

www.prezident.sk/page/tatranska-javorina.

¹⁵² www.prezident.sk/page/rezidencia.

eszméjéből indultak ki és a világnézetileg semlegesebb fogadalmat preferálták az esküvel szemben, addig a keresztény-nemzeti irányultságú Szlovák Államban az elnök esküt tett le, amelyben szerepelt az Istenre történő hivatkozás. Az akkori szlovák alkotmány pontosan meg is határozta az eskü szövegét: „Esküszöm a Mindenható és Mindentudó Istenre, hogy a Szlovák Köztársaság elnökeként az alkotmány és a törvények hűséges őre leszek, továbbá mindig szem előtt fogom tartani a nép erkölcsi és anyagi felemelkedését, és úgy fogom vezetni az államot, hogy abban a keresztény szeretet és igazságosság szelleme érvényesüljön. Isten engem úgy segéljen.” Az eskü eredeti szövege ennél kevésbé volt „alkotmányorientált,” de az alkotmány-előkészítő munkálatok során a szlovák Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága átstilizálta azt és jobban hozzáigazította a korábbi csehszlovák közbizalmi hagyományokhoz.¹⁵³ Az esküt az Országgyűlés előtt kellett letenni.

Az 1948. évi népi demokratikus alkotmány, követve a korábbi csehszlovák hagyományokat, ismét a fogadalom Nemzetgyűlés előtt történő letételétől számította az elnöki mandátum kezdetét. Az akkori alkotmányozó a 75. cikkben pontosan meg is fogalmazta a fogadalom szövegét: „A becsületemre és a lelkiismeretemre fogadom, hogy a kötelességeimet a népi demokratikus berendezkedés szellemiségében, a nép érdekében és az akarata szerint fogom teljesíteni, követve a köztársaság közjavát és betartva az alkotmányos és egyéb törvényeket.” Az egész konstrukció bekerült az 1960. évi szocialista alkotmányba is, csak némileg megváltoztak a konkrét megfogalmazások. A most már öt éves elnöki ciklus a fogadalom letételével vette kezdetét, illetve részben módosult a 64. cikkbe foglalt fogadalom szövege is: „A becsületemre és a lelkiismeretemre fogadom, hogy hűséges leszek a Csehszlovák Szocialista Köztársasághoz és a szocializmus ügyéhez. A kötelességeimet a nép érdekében, annak akaratát követve fogom teljesíteni, tiszteletben fogom tartani a köztársaság közjavát és be fogom tartani a szocialista állam alkotmányát és más törvényeit.” A kérdés szabályozása 1968-ban ismét napirendre került, ami a föderális átalakulással függött össze, de sem az alapszerkezet, sem a fogadalom szövege lényegében nem módosult.

Más volt a helyzet 1989 végén, amikor a tömegtüntetések hatása alatt meghátrált az addig mindent uraló kommunista párt, és beleegyezett abba, hogy Václav Havel ellenzéki politikus legyen az új köztársasági elnök. Mindez az 1960. évi alkotmány és az 1968. évi föderációs törvény alapján történt. Mindenki számára nyilvánvaló volt viszont, hogy Havel nem fogja letenni a szocializmus iránt elkötelezett esküt. Ezért egy nappal Havel megválasztása előtt az akkori kommunista többségű Szövetségi Gyűlés módosította a fogadalom szövegét, így az új elnöknek már nem kellett hűséget fogadnia a szocializmus ügyének.¹⁵⁴

Az önálló cseh állam 1993. évi alkotmánya szintén a fogadalom napjától számítja az elnöki mandátumot. Korábban a fogadalmat a Képviselőház elnöke előtt kellett letenni, de a 2012. évi alkotmánymódosítástól kezdve már a Szenátus elnöke látja el ezt a feladatot. A fogadalmat a megválasztott elnöknek a Parlament két kamarája együttes ülésén kell letennie. A fogadalom szövege meglehetősen szikár: „Fogadom, hogy hűséges leszek a Cseh Köztársasághoz. Fogadom, hogy be fogom tartani alkotmányát és törvényeit. A becsületemre fogadom, hogy a hivatalomat

¹⁵³ PODOLEC, Ondrej (2014): *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945*. Bratislava, Atticum, 44.

¹⁵⁴ KOUDELKA, Zdeněk (2018): i. m. 70.

az egész nép érdekében fogom ellátni, a legjobb tudásom és lelkiismeretem szerint.” A hivatalban lévő államfő a Szenátus elnöke előtt mondhat le tisztségéről.

A legnagyobb alkotmányjogi vitát ez a kérdés az önálló Szlovákiában váltotta ki. Az 1992. szeptember 1-jén elfogadott alkotmány eredeti szövege ugyan kimondta, hogy a megválasztott államfőnek a Nemzeti Tanács előtt le kell tennie a fogadalmat, sőt pontosan meg is fogalmazta annak szövegét, azonban nem mondott semmit a fogadalomtétel és a hivatalba lépés kapcsolatáról. A kérdéssel foglalkozó 104. cikk 2. bekezdése csak annyit tartalmazott, hogy a fogadalom elutasítása vagy fenntartásokkal való letétele az államfő megválasztásának érvénytelenségét vonja maga után.¹⁵⁵ 1997-ben emiatt az egymással éles konfliktusban álló köztársasági elnök és miniszterelnök között komoly vita alakult ki a regnáló államfő mandátumának lejártáról. A kormány álláspontja szerint Michal Kováč öt éves ciklusa a megválasztás napján kezdődött, ezért az öt év elteltével hamarabb véget is kell érnie. Az államfő véleménye szerint csak a fogadalomtétellel együtt járó beiktatás napjától kell számítani a mandátumát, ami így bő két héttel később következett be, mint amire számított a kormány. A vitát végül a szlovák Alkotmánybíróság döntötte el, amely igazat adott ebben a kérdésben államfőnek. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság külön kiemelte a fogadalom alkotmányjogi jelentőségét, mert az egyebek mellett korlátot szab az államfői jogkörök gyakorlásának.¹⁵⁶

1999-ben a Nemzeti Tanács részben e vita hatására módosította az alkotmánynak az államfőre vonatkozó rendelkezéseit, és kifejezetten deklarálta, hogy a megválasztott elnök hivatali ideje a fogadalom napján kezdődik, amelyet az új elnöknek azon a napon délben kell letennie, amikor véget ér az előző államfő mandátuma. Amennyiben az előző elnök hivatali ideje valami oknál fogva a megszokott és előírt idő előtt érne véget, akkor a fogadalmat rögtön az elnökválasztási eredmények kihirdetése utáni napon kell letenni.¹⁵⁷

A módosítás megváltoztatta a fogadalomtétel körülményeit is. Eredetileg az új államfő a Nemzeti Tanács ülésén, a házelnök előtt tette le a fogadalmat. Az új szabályozás szerint továbbra is a parlamentben kell letenni az elnöki fogadalmat, de azt nem a házelnök, hanem az Alkotmánybíróság elnöke fogadja. A szövege pedig a következő: „Becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy hű leszek a Szlovák Köztársasághoz. Ügyni fogok a szlovák nemzet, továbbá a Szlovák Köztársaságban élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok jólétére. Kötelességeimet az állampolgárok érdekében fogom teljesíteni, az Alkotmányt és más törvényeket pedig betartom és védelmezem.”¹⁵⁸

A csehszlovák időkben rendszerint ugyanazon a napon került sor az államfő megválasztására és a fogadalom letételére. Csak 1918 novemberében vált külön e két időpont, mert nemzetgyűlési megválasztása idején Masaryk elnök még nem tartózkodott az országban. 1927-ben viszont a választás és a fogadalomtétel egy napra esett, és mindkettőre a Nemzetgyűlés épületében került sor. A későbbiekben a prágai vár Ulászló Termében bonyolították le az államfő megválasztását és fogadalomtételét. Ezt a szokást átvette az önálló Cseh Köztársaság is, azzal a

¹⁵⁵ A szlovák alkotmány eredeti szövegét lásd FOGAŠ, Ľubomír – CIBULKA, Ľubor (1993): Ústava Slovenskej republiky pre školy. Bratislava, SPN, 57.

¹⁵⁶ Uznesenie č. 27/1997 Zbierky náleзов a uznesení Ústavného súdu SR (II. ÚS 65/97, 344/1997 Z. z.) http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/27_97s.htm.

¹⁵⁷ Ezt a módosítást tartalmazza az 1999. évi 9. számú alkotmányerejű törvény.

¹⁵⁸ A Szlovák Köztársaság alkotmányának 104. cikke.

különbséggel, hogy a választás már a Spanyol Teremben történik, míg a fogadalom letétele továbbra is az Ulászló Teremben. Nagyobb különbség viszont az, hogy 1993 után a két esemény nem ugyanazon a napon történik.¹⁵⁹

Szlovákiában 1993-ban új beiktatási tradíció alakult ki. Itt is érvényes az előbb említett változás, mely szerint az államfő megválasztása és a fogadalommal járó beiktatása időben és térben elkülönül. A választás a törvényhozás épületében történik. Michal Kováč elnököt is ott választották meg 1993. február 15-én, egy hétfői napon. A beiktatására viszont két héttel később, március 2-án került sor a pozsonyi Redutában, amely egyébként a Szlovák Filharmónia épületeként szolgál. Az új elnök itt tette le a fogadalmat, utána elhangzott a himnusz, miközben a pozsonyi várban 21 ágyúlövés dördült el.¹⁶⁰ Azóta is így történik a szlovák köztársasági elnökök beiktatása.

Az államfő beiktatása napján a pozsonyi Szent Márton-dómban mindig sor kerül az ünnepi *Te Deum* misére is, amely ugyan a római katolikus templomban történik, de ökumenikus jellegű. Szlovákiai viszonylatban ez rendszerint római katolikus és evangélikus közreműködést jelent. Egyébként az első „beiktatási” *Te Deum* istentiszteletre 1939-ben került sor Pozsonyban, amikor a szlovák Országgyűlés elnöknek választotta Jozef Tiso bánói plébánost és néppárti politikust. A két világháború közötti Csehszlovákiában még nem volt szokás az elnöki beiktatási ünnepségbe beépíteni az istentiszteletet. Ez főleg az államalapító elnökök beállítottságával és a csehszlovák állameszmének a katolicizmushoz való felemás viszonyulásával függött össze. Masaryk elnök például katolikus családban született, de felnőtt korában hivatalosan is kilépett az egyház kötelékéből, és egész életében a protestantizmus állt közelebb hozzá. Beneš elnök egyáltalán nem volt vallásos. Az első csehszlovák elnök, akinek a beiktatása napján *Te Deum* istentiszteletet tartottak, a vallásos katolikus Emil Hácha volt. Paradox módon a második csehszlovák államfő, akinek a beiktatásakor a protokollszakértők *Te Deum* istentiszteletet „iktattak be” a prágai Szent Vitus-katedrálisban, Klement Gottwald volt.¹⁶¹ Az első kommunista érzelmű elnököt, akit az első munkáselnöknek is tartottak, ebben valószínűleg pragmatikus okok vezérelték. Gottwald 1948-ban ugyanis maximálisan igyekezett demonstrálni az állami és intézményi kontinuitást. A későbbi kommunista államfőknek erre már nem volt szükségük. A következő *Te Deum* istentiszteletre ezért Václav Havel 1989. december 29-i beiktatásakor került sor az előbb említett Szent Vitus-katedrálisban. Václav Klaus viszont egy másik hagyományt indított útjára 2008-ban. Az elnöki fogadalom után ugyanis elment a Szent Vencel-kápolnába, ahol fejet hajtott a legfőbb cseh szent földi maradványai előtt, aztán rövid istentisztelet és imák következtek. Ezt ismételte meg Zeman 2013. március 8-án. A kápolnában akkor jelen volt az olmtüzi érsek és metropolita, az istentiszteleten pedig részt vett az Ökumenikus Tanács elnöke is.¹⁶²

A csehszlovák, illetve a cseh és szlovák köztársasági intézmény szimbolikus rétegein jól lehet látni, milyen erővel bírnak egyes monarchikus elemek a köztársasági körülmények között is. Mindez olyan államokban, amelyek kifejezetten büszkék az immár százéves republikánus hagyományaikra. Ugyanakkor leegyszerűsítés lenne a fentiekben leírtakat csak a monarchikus hagyományok továbbélésének betudni. Hiszen az államfők nemcsak a monarchiákban, hanem a

¹⁵⁹ KOUDELKA, Zdeněk (2018): i. m. 77.

¹⁶⁰ KOVÁČ, Michal (2010): i. m. 88–89.

¹⁶¹ Uo. 70.

¹⁶² Uo. 71.

köztársaságokban is fontos nemzeti integratív szerepet töltenek be, amelyekhez fontosak szimbolikus elemek és eljárások.

Felhasznált irodalom

- BONĚK, Jan – BONĚK, Tomáš (2006): České korunovační klenoty. I. Praha, Eminent, 16–41.
- FOGÁŠ, Ľubomír – CIBULKA, Ľubor (1993): Ústava Slovenskej republiky pre školy. Bratislava, SPN, 57.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): Közjog és szimbolika. Pozsony, Kalligram, Pozsony.
- KOSTÍLKOVÁ, Marie: Osudy českých korunovačních klenotů. 6. www.korunovacni-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu.
- KOUDELKA, Zdeněk (2018): Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Leges, 320.
- KOVÁČ, Michal (2010): Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta. Bratislava, Milanium, 81.
- PODOLEC, Ondrej (2014): Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945. Bratislava, Atticum, 49.
- PODOLEC, Ondrej (2014): Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945. Bratislava, Atticum, 44.
- Ústavní zákon č. 102/1990. Sb. ze dne 20. dubna 1990 o státních symbolech České a Slovenské Federativní Republiky. In: Gronský, Ján: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989-1992. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 155–157.
- Zákon č. 3/1993 Sb. o státních symbolech ČR. In: GRONSKÝ, Ján (2007): Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989-1992. Praha, UK v Praze – Nakl. Karolinum, 118–120.

Herendy Csilla¹⁶³: „Aki húz, aki tol, aki von, aki nem”¹⁶⁴: A felhasználói élmény a részletekben rejlik.

Bevezetés: UX a való életben és az online felületeken

Tele van az életünk kellemetlen, nehezen használható és barátságtalan megoldásokkal. Rossz irányba nyíló ajtók, kényelmetlenül, szinte derékszögű vonalzóval tervezett járdák a parkban, gyalogos útvonal apró kővel felszórva (viszlát túsarkú női cipők!), csapok, amelyek használata elsőre és sokadjára sem világos igazán vagy kapcsolók, amelyekről nehezen derül ki, hogyan kell fel vagy lekapcsolni azokat. Nem beszélve a termosztátokról!

Ezt jelenséget ismerte fel és definálta Donald A. Norman villamosmérnök és matematikus, a san diegói California Egyetem (UCLA) Kognitív Tudományok tanszékének alapítója, még a 90-es évek elején. Azt vetette fel és kezdte el vizsgálni, vajon milyen okok állnak amögött, hogy bizonyos dolgokkal rendre meggyűlik a bajunk, más tárgyakat viszont nagyon is könnyen használunk. Donald A. Norman-nek nem csak lenyűgöző akadémiai múltja van kognitív tudományok terén, de a tudományos életen túl a gyakorlati világban is igen aktív: ő volt az első, akinek a munkaköri megnevezésében szerepelt a „User Experience” (felhasználói élmény/UX) kifejezés, mégpedig az Apple vállalatnál. Tapasztalait és eredményeit a *Design of Everyday Things* című könyvben¹⁶⁵ gyűjtötte össze és számos online elérhető írásban egészítette ki. Az ő nevéhez köthető a „usability” koncepció és kifejezés első közti kifejtése, tisztázása is.

¹⁶³ Egyetemi adjunktus, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, valamint kutató a Budapesti Műszaki Egyetem Ergonómia és Pszichológia Tanszékén.

¹⁶⁴ LGT: Zenevonat <http://www.zeneszoveg.hu/dalszoveg/1762/lgt/zenevonat-zeneszoveg.html>

¹⁶⁵ Norman, Donald A. [Psychology of everyday things] The design of everyday things / Don Norman. Revised and expanded edition. Basic Books, 2013. ISBN 978-0-465-05065-9 (pbk.) ISBN 978-0-465-00394-5 (ebook)

Valamint Régeni Anna, 2017: Miért hasznos olvasmány a Design of Everyday Things? Et.al. <http://ergomania.hu/miert-hasznos-olvasmany-a-design-of-everyday-things/>



1. ábra: „Shortcut“, egyszerű felhasználói megoldások a parkban.

Forrás: <https://michaelsankey.com/2012/02/07/the-path-of-least-resistance/>

Arra, hogy ezeket a nehezen használható, nem felhasználóbarát megoldásokat hogyan tesszük mi, hétköznapi felhasználók könnyebben érthetővé és jobban használhatóvá, nagyon könnyű példát találni. Szögletes járda helyett a kényelmes gyalogosútvonalakat kijárjuk magunknak (lásd: 1-es ábra), a tárgyakat filctollal vagy cetlikkel feliratozzuk, rövid használati utasítást adunk hozzá, illetve fizikailag is kiegészítjük (lásd: 2. ábra)¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Ugyanezt sajnos az online felületek esetében nem tudjuk megtenni, de ennek részletes bemutatására és a probléma alátámasztására jelenleg nincsen mód.



2. Ábra: A brit gondolkodású csapok rendre nehézkesen használhatónak bizonyulnak az európai gondolkodásnak: így tesszük ezeket könnyebben használhatóvá. Forrás: <https://funnyjunk.com/Engineering/RDiwLEQ>

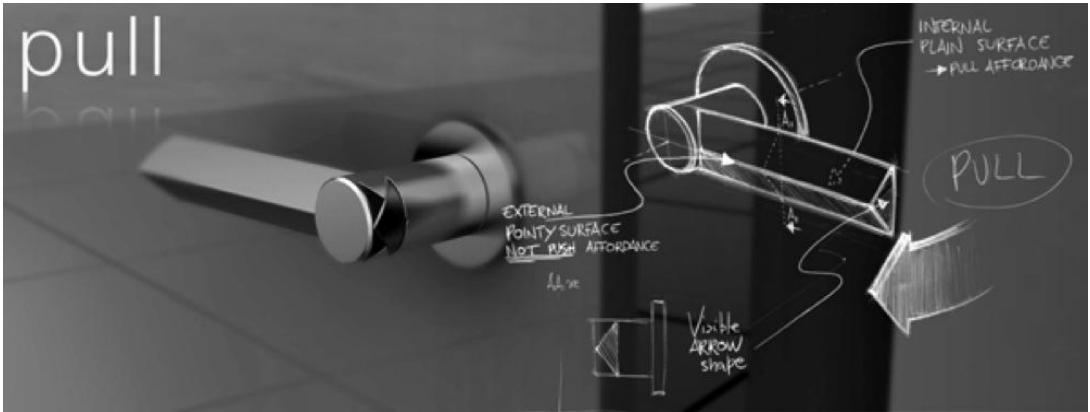
Mi a probléma alapja és hogyan lehet azon segíteni?

Miért nem egyértelmű ezeknek a tárgyaknak a használata és miként lehetne érthetőbb? Nagyon fontos tulajdonsága a használati tárgyaknak, hogy első pillantásra kiderül-e róluk, hogyan kell használni azokat. Nekünk, felhasználóknak ugyanis alapvető igényünk, hogy a tárgyakat nagyon könnyen el tudjuk kezdeni használni: azonnal fel tudjuk kapcsolni a lámpát, könnyedén tudjuk megfelelő hőmérsékletű vizet beállítani, és ha be akarunk menni valahova, kínos helyzetek nélkül is kiderüljön: nyomni kell az ajtót vagy húzni.

Don Norman a könyvben megnyugtat minket, nem mi vagyunk a hibásak akkor, ha nem, vagy csak kisebb-nagyobb nehézségek árán tudjuk elvégezni az egyszerűbbnek és automatikusnak gondolt napi teendőinket. Azzal érvel, hogy ugyan az emberi természet sajátossága az egyszerűsítés és az általánosítás, ennél fogva hajlamos hibázni, de a tervezők feladata éppen az, hogy a lehetséges hibázások számát a minimálisra csökkentsék. Éppígy nem a mi hibánk, ha valamivel nehézkesen boldogulunk, hanem a tervezés félrevezető. Ennél fogva hiába tervez valaki a legjobb szándékkal parkot, kilincset vagy weboldalt, ha figyelmen kívül hagyja a tényleges felhasználót és annak szokásait, igényeit. A tervező feladata, hogy felmérje a lehetséges hibázási pontokat és minimálisra csökkentse azokat.

Push vagy pull?

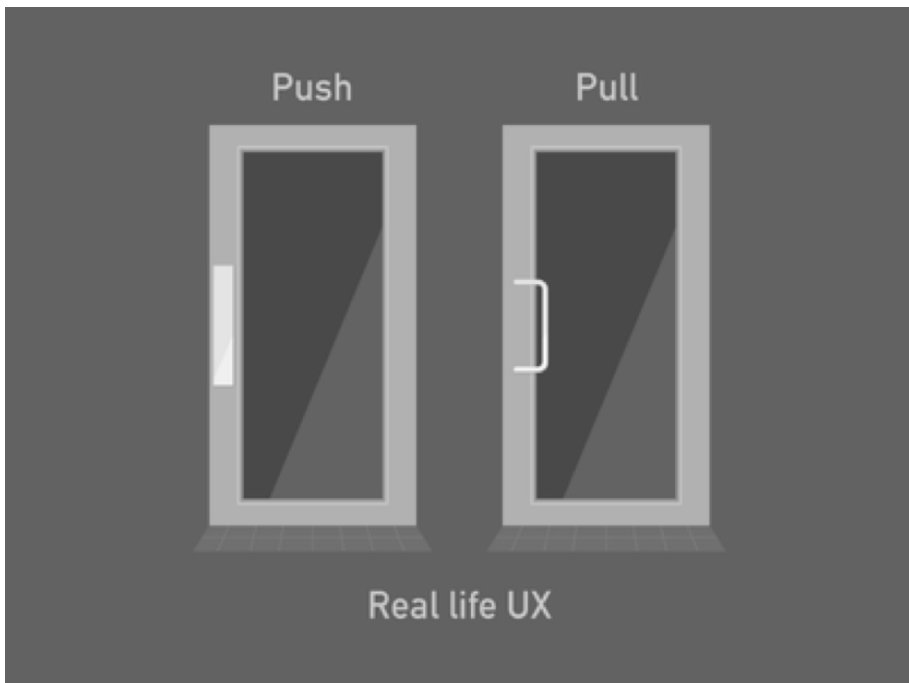
A fent említett problémák közül életünket talán leginkább azok az ajtók keserítik meg, amelyekről első (és sokadik) látásra sem tudjuk eldönteni, hogy húzni kell vagy tolni, esetleg automatikusan nyílnak. Norman kedvelt példája a könyvében is éppen ez.



3. Ábra: Az ajtónyitás pszichológiája.

Forrás: <http://ergomania.hu/miert-hasznos-olvasmany-a-design-of-everyday-things/>

Norman kifejti, hogy egyes felületek ösztönösen nyomást, mások ösztönös húzást váltanak ki az ajtót használóból. Például egy nagy, vízszintes fémlap vagy rúd az ajtón azt sugallja, hogy nyomással nyitható, lásd a kórházi lengőajtókat. Egy kiálló, függőleges fémrúd épp az ellenkező viselkedést váltja ki, ilyenkor önkéntelenül meg akarjuk ragadni és magunk felé akarjuk húzni a fogantyút. Norman megemlíti, hányszor került olyan kellemetlen helyzetbe, amikor tolni próbált egy ajtót akkor, amikor azt húzni kellett volna, és milyen kínosan pillantott körbe, hogy hányan látták az esetet. Ennél sokkal súlyosabb eseteket is felemlget, amikor nukleáris vagy egyéb, például repülőgép-katasztrófa lett volna megelőzhető, ha a felületek úgy lettek volna megtervezve, hogy figyembe vették volna a felhasználói viselkedést stresszhelyzetben, vagy egyszerűen a munkakörülményeket.



4. Ábra: Az ajtónyitás pszichológiája: másra készítetnek a felületek. Forrás:
https://68.media.tumblr.com/c14fea77b9df87a467c2ce4acb02fa4f/tumblr_o45jhxR3iN1voxm0xo1_400.
png



5. Ábra: Húzni kell vagy tolni, esetleg magától nyílik?
Forrás: https://c2.staticflickr.com/4/3879/14917464021_0de0223c0c_b.jpg

Ezért is fontos az emberi agy és az információfeldolgozás ezen, és ehhez hasonló aspektusait figyelembe venni terméktervezés során. Ez nem kizárólag a tárgyakra, hanem az online felületeken való tájékozódásra, azok használatára is igaz.

Mint ahogyan offline, éppen úgy tele vagyunk olyan online felületekkel is, amelyek használata a felület tulajdonosának ugyan világos és érthető, ugyanakkor a felhasználók számára egyáltalán nem az. Ilyenkor a fenntartók, az oldal tulajdonosai arra szoktak hivatkozni, hogy a látogatók „felkészületlenek” vagy „elmarad a digitális írástudásuk”. Minden bizonnyal ennek is van létjogosultsága, ám figyelemtremelő, hogy ugyanezeknek a felhasználóknak sok esetben nem okoz gondot az online bankolás, pénzküldés, egyenleglekérés vagy befektetés. Ennek oka sok esetben pusztán annyi, hogy míg az előbbi oldalak úgy készültek el, hogy a fejlesztés során többféle tesztelésen és kutatáson mentek keresztül, addig a nehezen használható felületek fejlesztése során rendre kimarad többek között az interjúzás vagy bármilyen tesztelés.

A lehetséges tesztelési módszerek egy részéről korábban több helyen írtam¹⁶⁷, valamint arról is, hogyan lehet és érdemes kutatni a probléma mögött meghúzódó okokat¹⁶⁸, és, hogy milyen káros fejlesztési gyakorlatok állnak a mögött, hogy a közigazgatásban gyakoribbak a nehezen használható felületek¹⁶⁹.

Egyre inkább jellemző, hogy a cégek nem terveznek úgy online felületet, hogy valamiféle tesztelést ne iktatnának be a fejlesztés során. Ez a közigazgatási felületek esetében is jellemző, ám rendre rossz módszertant használnak a tervezők, pl. az önkormányzati weboldalt a saját dolgozóikkal és nem az állampolgárokkal tervezik, tesztelik. Sok esetben egyszerűen az érzékenység hiányzik a tervező részéről: valószínűleg néhány kórház gyerek-részlegének tervezőjének még sosem volt beteg gyereke, aki mellett szeretne volna ott tölteni az éjszakát, akár heteken, hónapokon át. Mivel ez a fajta érzékenység és problémafelismerés hiányzik a tervezőből és a rendszerből is, így fordulhat elő az, hogy hosszú idő óta nem születik megnyugtató megoldás (hacsak nem civilek segítségével, amit a rendszer nem mindenhol tud befogadni) a fennálló problémára. A kifejezetten jó nemzetközi példák ellenére ugyancsak nehezen oldódik néhány

¹⁶⁷ Herendy Csilla. Hogyan ismerhetjük meg a felhasználókat és azok szükségleteit? Felhasználói igények és azok kutatása a közigazgatási weboldalakon

In: Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére, 2018. 349-355 pp.

Doi: ISBN 978-615-5877-85-8 Online elérhető:

https://www.academia.edu/36973609/Hogyan_ismerhetju_k_meg_a_felhaszn%C3%A1l%C3%B3kat_%C3%A9s_azok_szu_ksz%C3%A9gleteit_Felhaszn%C3%A1l%C3%B3i_ig%C3%A9nyek_%C3%A9s_azok_kutat%C3%A1sa_a_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_weboldalakon

¹⁶⁸ Herendy, Cs. (2018). How to research website usability and user experience in public administration websites? Pro Publico Bono (In print), 2018.

Illetve pl. Herendy, Cs. (2015). Kudarcos és elavult megoldások vs best practice-ek, világszerte JEL-KÉP, 2015.

Online elérhető:

https://www.academia.edu/36982764/Kudarcos_%C3%A9s_elavult_megold%C3%A1sok_vs_best_practice-ek_vil%C3%A1gszerte

¹⁶⁹ Herendy, Cs. (2015). Online communication challenges in public administration. Cities in action reflecting global economic challenges and technological trends with special reference to the smart city concept. Budapest: Hungarian Society for Urban Planning.

közigazgatási szerv hivatalos – és a felhasználók számára nehezen befogadható – nyelvezte, gondolkodásmódja, elvárásrendszere az online felületeken is. Ugyanakkor bíztatók az olyan hazai kezdeményezések, mint az eBev felülete, amely fejlesztését részletes és átgondolt felhasználói kutatásokkal és tesztelésekkel támasztották alá.

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom Tózsá Istvánnak többek között azért, mert ő már akkor támogatta az én választott témámat, a website usability kutatását, amikor Magyarországon többnyire még senki sem tudta, mit is jelent ez a fogalom. Így írhattam ebből a témából szakdolgozatot 2002-ben az Államigazgatási Főiskola levelezős hallgatóként az ő tanszékén, Dr. Lovas Jánosné Ilona témavezetésével közigazgatási PR területen is, és így írhattam több könyvet Website usability a közigazgatásban témában az E-government Alapítvány támogatásával. Ez a fajta bíztatása segített abban is, hogy a 2000 óta szerett témámból – website usability kutatása – készítettem el végül a doktori disszertációm, 2012-ben, és taníthatom azóta is.

Hutkai Zsuzsanna¹⁷⁰: A kohéziós politika jövője, különös tekintettel a 2021-2027-es fejlesztési periódusra

A kohéziós politika általános megközelítés szerint egy gyakorlati kérdés, hiszen ez az egyik alapja annak, hogy a tagállamok milyen elvek mentén és milyen elosztásban részesülnek a politika céljait támogató uniós forrásokból. Erős gazdasági érdekek harcolnak egymással és az országoknak az uniós költségvetés tervezésekor kell erőteljes lobbizást folytatniuk. Az Európai Unió kohéziós politikája 1986 óta a szerződések részét képezi, a régiók fejlődése közti különbségek csökkentését célozza meg a gazdasági és szociális kohézió erősítésének érdekében. A kohéziós politika támogatja a gazdasági növekedés elősegítését, de nem tekinthető egyszerű jövedelem újraelosztásnak. A kohéziós politika tervezése az Európai Unió költségvetési periódusához igazodik. Az uniós források lehetőséget teremtenek számos hazai fejlesztés megvalósítására, sőt, a hazai forrásrész biztosításával leköti a nemzeti fejlesztési források egy jelentős részét is. Ennélfogva a Magyarország számára is meghatározó horderejű kérdés az uniós forrásfelhasználás, amely számos dimenzióban vizsgálható. Több tudományág is foglalkozik a kérdéskörrel, elméleti és gyakorlati viták között szerepel például a területi fejlődés, a felzárkózás, az uniós, illetve az állami beavatkozás iránya és mértéke, a regionalitás és a regionális dimenzió megítélése, az intézményrendszer és ehhez kapcsolódóan a projektmenedzsment technikák és gyakorlatok, az elért eredmények és azok gyakorlati hasznosulása az egyes fejlesztési és földrajzi területeken egyaránt.

A területi politika, mint horizontális közpolitika több más közpolitikával szorosan összekapcsolódik és maga is részpolitikákból épül fel. Mint a térbeli folyamatok alakítását felölelő stratégiai célok összessége alkotóelemekből épül fel, de a különféle részpolitikákra is hatással vannak. Mint közpolitika arra irányul, hogy egy ország térbeli szerkezete milyen irányok mentén alakul, fejlődik, ebben milyen szerepe van az eszköz- és intézményrendszernek, célja a növekedés, stabilitás és a fenntarthatóság ösztönzése. A területi politika „a jövőt alakítani kívánó cselekvési irányait, céljait, beavatkozási rendszereit jelenti. A fejlesztést már a politika megvalósításának technikájaként, eszközöként értelmezzük. A politika irányokat határoz meg, jövőbeli kívánatos állapotokat jelöl ki, egyben a mai viszonyok szerint értelmezi az azok eléréséhez vezető utakat, célokat. A fejlesztés viszont a rendszerek alakítását, átszabását vagy módosítását, a szabályozási keretek meghatározását, a módosítás eszközeinek kijelölését, egyértelműsítését foglalja magába. Szintén a fejlesztés fogalmához tartozik a beavatkozások lehetséges tárházának felvázolása, s ezzel az intézményi keretek kijelölése, annak működési mechanizmusait megtestesítő menedzsmenttechnikák ajánlása.”¹⁷¹

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 és a politika fejlődésével a „gazdasági, társadalmi és területi kohézió” elsődleges szempont lett.

¹⁷⁰ Egyetemi adjunktus, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Államháztartástani és Pénzügyi Jogi Intézet Intézetben.

¹⁷¹ RECHNITZER János, SMAHÓ Melinda (2011): *Területi politika*, Akadémiai Kiadó, Budapest(17-21, 28-29)

Az uniós források felhasználását jelentő fejlesztéspolitika nem zárt, nem lehet zárt rendszerű. A kohéziós pénzek felhasználásának fő dimenziói a gazdasági-, társadalmi-, területi felzárkózás, amelyben értelemszerűen szerepet kell, hogy kapjanak gazdasági, területi, szociológiai szempontok és amelyhez a működési keretet elsősorban a politika, a közigazgatás és a jog adja meg. A területi- és fejlesztéspolitikát a társadalmi, gazdasági, területi körülmények és lehetőségek kell, hogy megalapozzák, de politikai célkitűzések mentén valósulhat meg, amelyhez a megvalósítás feltételrendszerét a jog és a közigazgatás adja a szabályozás és intézményrendszer révén. A közigazgatás- tudomány, igazgatástudomány kiemelten foglalkozik az intézményrendszer, az új közmenedzsment kérdéskörével, illetve a kohéziós politika rendszerével, annak reformjaival.¹⁷² A gazdasági közigazgatás a gazdasági igazgatás feladatait, alkotmányos kereteit, intézményrendszerét és eszköztárát is vizsgálja, ahol szerepet kap többek között a támogatáspolitikai is. A politikatudomány az EU csatlakozás okán a közigazgatásban bekövetkező változásokat, a kormányzás új módszereinek elterjedését, 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.¹⁷³ A politológiai kutatásokban az intézményi rendszerek, megoldások és a forrásfelhasználás hatékonysága és eredményessége közötti összefüggésben az egyik általános nézet, hogy a partnerség kiépülése növeli a demokráciát, javít a forrásfelhasználáson és mozgósítja a társadalmi, gazdasági szereplőket. 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.¹⁷⁴ A közpolitikai elemzések jelentős része nem az adott politika céljaival, eszközeivel, hanem kifejezetten a menedzsmentjével foglalkozik.¹⁷⁵ A jogtudomány területére tekintve, az EU széleskörű, kiterjedt szabályozási rendszere adja a támogatások felhasználásának, illetve a végrehajtásnak az alapját; a közgazdaságtudomány a gazdasági felzárkózás, a növekedés, fejlődés vizsgálatának tekintetében nyújt támpontot a kérdések megválaszolásához. Az új intézményi közgazdaságtudományi iskola a gazdaságfejlesztés intézményrendszerét tartja az egyik kiemelt szempontjának.¹⁷⁶ „A regionális tudomány a társadalmi tértudományok legalapvetőbb közös fogalmait, elméleteit, módszereit egységes

¹⁷² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009a) (szerk.): *A politika új színtere a régió*, Századvég, Pécs—Budapest; NYIKOS Györgyi (2012): *Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában*, Polgár Szemle, 2012. december – 8. évfolyam, 3-6. szám, http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=508; DÖBRÖNTE Katalin - VIDA Szabolcs (2004) : *A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon.*, Tér és Társadalom 18. évf. 2004/4. 1-28. p.

¹⁷³ DANSON, M.–LLOYD, G.–HILL, S. (eds.) (1997): *Regional Governance and Economic Development*. Pion, London.

¹⁷⁴ PERGE Éva (2009): *EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége*, Budapest, 2009 ECOSTAT

¹⁷⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009) *Régiók és fejlesztési koalíciók* Politikatudományi Szemle XVIII/4. 37–60. pp., MTA Politikai Tudományok Intézete

¹⁷⁶ AMIN, A. (2004): *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*. In: Keating, M. (ed.) *Regions and Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, 310–324.

rendszerbe foglaló és a társadalmi jelenségeket és folyamatokat ezek felhasználásával vizsgáló tudomány.”¹⁷⁷

Gyakorlati oldalról vizsgálva hazánk uniós csatlakozásával, a strukturális alapokhoz kapcsolódó tervezés, programozás feladata 2003 végéig lezajlott. Ennek eredményeképpen jött létre a Nemzeti Fejlesztési Terv – a magyar Közösségi Támogatási Keret alapja –, és annak öt operatív programja¹⁷⁸. A 2004-2006 közötti időszakra vonatkozóan a magyar kormány a Nemzeti Fejlesztési Tervben a következő célkitűzéseket határozta meg: „A Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve a Közösségi Támogatási Keret az eljövendő három évben mintegy 1350 milliárd Ft értékű fejlesztés megvalósítását teszi lehetővé. Ez az összes hazai közösségi fejlesztéseknek mintegy 50%-a. Mindehhez kapcsolódik évi +0,7%-os GDP növekedés 2004 és 2008 között (összesen 3,5-4%) és a foglalkoztatottak számának mintegy 110 ezer fővel való növelése.”¹⁷⁹ A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv előkészítése során számos elemzés született arra vonatkozóan, hogy milyen irányban határozzák meg hazánkban a fejlesztési irányokat. Magyarország „2007 és 2013 között 22,4 milliárd eurós uniós támogatásban részesül, hogy felzárkózhasson a fejlett országokhoz. Ez uniós adófizetők pénze, amely a vidékfejlesztési támogatásokkal együtt közel 8000 milliárd forint. 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 megújulása érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben.”¹⁸⁰ A rendelkezésre álló forrásokra alapozva, az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjainak mentén az Új Széchenyi Tervet 2010-ben alakították ki, középpontjában „a foglalkoztatás dinamikus bővítése, a pénzügyi stabilitás fenntartása, a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, valamint hazánk versenyképességének javítása áll”. A tízéves gazdaságstratégia kitörési pontjai és a hozzájuk kapcsolódó programok kívánták biztosítani Magyarország hosszú távú fejlődését – ehhez 2011-2013 között közel 2000 milliárd forint uniós forrás állt Magyarország rendelkezésére.¹⁸¹ A jelenlegi fejlesztési periódusban, azaz 2014 és 2020 között az uniós források összesen 29.649.648.926 euró összegű támogatást tesznek lehetővé Magyarország számára, melyből az EU finanszíroz 25.013.873.769 euró összeget, 4.635.775.157 eurót pedig a hazai költségvetés¹⁸². Ezen források felhasználása a Széchenyi 2020 fejlesztési program keretében kerülnek felhasználásra, amely a következő operatív programokat fogja össze: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP), Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP), Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP),

¹⁷⁷ NEMES NAGY J (2009): *Terek, helyek régiók.* A regionális tudomány alapjai, Akadémiai kiadó, 25.o.

¹⁷⁸ Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program, a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program, Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program, Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program, Regionális Fejlesztés Operatív Program.

¹⁷⁹ MEH Összefoglaló a Nemzeti Fejlesztési Tervről, 2003. december

¹⁸⁰ Új Magyarország Fejlesztési Terv

¹⁸¹ http://ujszecsenyiterv.gov.hu/strategia_leiras és <http://ujszecsenyiterv.gov.hu/fejlesztéspolitika> (2012. október 25.)

¹⁸² <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU> (letöltés ideje: 2019.02.01.)

Vidékfejlesztési Program (VP), Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP), Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)¹⁸³.

1. táblázat: A Széchenyi 2020 program felhasználásának adatai 2019. február elején ¹⁸⁴

	Beérkezett pályázatok	IH által támogatott	Kifizetések száma	Igényelt támogatás	Megítelt támogatás	Kifizetett összeg
	darab			milliárd forint		
EFOP	10 251	5 392	5 129	1 409	1 005	632
GINOP	29 692	17 297	12 507	3 440	2 525	1 315
IKOP	138	111	102	2 212	1 730	1 173
KEHOP	2 690	1 394	1 150	1 499	1 290	853
KÖFOP	1 413	1 291	1 261	631	444	341
MAHOP	254	108	72	17	8	3
RSZTOP	9	9	9	36	36	46
TOP	9 011	6 223	5 451	1 735	1 221	998
VEKOP	2 857	1 074	875	311	174	106
VP ¹⁸⁵	155 290	91 233	80 288	1 858	913	166
ÖSSZESEN	211 605	124 132	106 844	13 147	9 345	5 633

Az előző évek gyakorlatának megfelelően a legtöbb benyújtott és támogatott pályázat a VP-hoz, valamint a GINOP-hoz kapcsolódik, a benyújtott és támogatott pályázatok 73%-a és 14%-ával. A finanszírozás oldaláról vizsgálva a GINOP-hoz kapcsolódik az igényelt támogatások 26%-a és megítelt támogatások 27%-a, amelyet az IKOP követ az igényelt támogatások 17%-ával és a megítelt támogatások 19%-ával.

A következő 7 éves fejlesztési periódusban a 373 milliárd euró összegű költségvetéssel rendelkező kohéziós politika Európa legmeghatározóbb beruházási politikája, melynek keretében a 2021–2027-es időszakban az alábbi öt fő célkitűzést támogatják majd¹⁸⁶:

- Intelligensebb Európa - innováció, a digitalizáció, gazdasági átalakulás és a kisvállalkozásoknak nyújtott támogatások.
- Zöldebb, karbonmentes Európa - a Párizsi Megállapodás¹⁸⁷ végrehajtása, valamint a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozás elleni küzdelembe, az energiaügyi átállásba való befektetés.
- Jobban összekapcsolódó Európa - stratégiai szállítási és digitális hálózatokkal.

¹⁸³ https://www.palyazat.gov.hu/palyazati_dokumentaciok1 (letöltés ideje: 2019.01.30.)

¹⁸⁴ https://emir.palyazat.gov.hu/nd/kozvel/?link=eupr_eljarasrendi (letöltés ideje: 2019. 02.01.)

¹⁸⁵ A VP esetében az adatszolgáltatás nem teljes körű. A statisztika a technikai segítségnyújtás projekteket, illetve az IIER adatszolgáltatása alapján a következő konstrukciók adatait tartalmazza: VP-4-10.1.1.-15., VP-4-11.1.-11.2.-15., VP-19.1-15, VP5-4.1.1.6-1

¹⁸⁶ *Regionális fejlesztés és kohézió 2020 után: az új keret rövid áttekintése*, Európai Unió, 2018. május 29. ISBN 978-92-79-86060-7 https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/2021_2027/ (letöltés ideje: 2019.01.10)

¹⁸⁷ A Párizsi Megállapodás globális éghajlatváltozási megállapodás, 2015. december 12-én jött létre Párizsban, melynek szerves része egy, a globális felmelegedés mértékének „jóval 2°C alatt” tartását szolgáló cselekvési terv.

- Szociálisabb Európa - a szociális jogok európai pillérének kialakítása, minőségi foglalkoztatás, az oktatás, a készségek, a társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés támogatása.
- Polgáraihoz közelebb álló Európa - a helyileg irányított növekedési stratégiák és a fenntartható városfejlesztés támogatása.

A regionális fejlesztési beruházások meghatározóan az 1. és 2. célkitűzésre koncentrálnak, ezek a prioritások jelentik az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap erőforrásainak 65–85%-át.

A Bizottság számos módosítást javasolt a 2021-től kezdődő időszakban, amellyel szintén a kohéziós politika hatáskörét kívánják növelni. 2018. május 29-én a Bizottság a 2021-2027-es fejlesztési periódusra vonatkozóan a politika korszerűsítését javasolta, azzal, hogy a kohéziós politika kezdetétől érvényben lévő célkitűzést, a tagállamok közötti és a tagállamokon belüli tartós különbségek, eltérések csökkentését továbbra is támogassa. A forrásokat, szintén ez előző fejlesztési periódusok gyakorlatának megfelelően azokban a régiókba kívánják felhasználni, ahol szükséges az Unió többi részéhez való felzárkóztatás és erős kapcsolatot kívánnak kialakítani és fenntartani az EU, az EU régiói és városai között.

A Bizottság a kohéziós politika korszerűsítésének érdekében az alábbi pontokat fogalmazta meg¹⁸⁸:

- **A legfontosabb beruházási prioritások között szerepel** az innováció, a kisvállalkozások támogatása, a digitális technológiákra és az ipari modernizáció elősegítése, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, körforgásos gazdaság felé történő elmozdulás támogatása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem.
- Kohéziós politika minden régiót érint majd, tehát a gazdagabb tagállamokat, régiókat is; ennek megfelelően a kohéziós politika három régiókat különít majd el: kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiókat. A regionális felzárkózás érdekében továbbra is az egy főre jutó GDP marad a források elosztásának elsődleges feltétele, a Kohéziós Alap forrásaiból továbbra is azok a tagállamok részesülhetnek, amelyeknek az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme a 90%-os európai átlag alatt marad. Emellett új kritériumok kerülnek bevezetésre, (ifjúsági munkanélküliség, a tanulmányi végzettségek alacsony szintje, éghajlatváltozás, valamint a migránsok befogadása és integrálása) melyek célja, hogy a valós helyzetre realisztikusabb rálátást biztosítsanak. A fejlesztésekhez az EU hozzájárulása legfeljebb 40% – 70% lehet majd, amitől várhatóan javulni fog a projektekkel kapcsolatos felelősségvállalás.¹⁸⁹ A legkülső régiók továbbra is különleges uniós támogatásban részesülnek és kiemelt szerepet kap a helyi vezetés - a helyi, városi és területi hatóságok. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap 6%-át különítik el fenntartható városfejlesztésre, amely mellett létrehozzák az Európai Városfejlesztési Kezdeményezést, amely az Unió városfejlesztési menetrendjének valamennyi prioritására vonatkozóan és a városok közötti együttműködés, az innováció és a kapacitásépítés területén nyújt majd segítséget. Az Interreg programok továbbra is a tagállamok és a régiók közös kihívásainak

¹⁸⁸ *Uniósi költségvetés: Regionális fejlesztés és kohéziós politika 2020 után*, Strasbourg, 2018. május 29.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_hu.htm (letöltés ideje: 2019.01.10)

¹⁸⁹ *A regionális fejlesztés testreszabottabb megközelítése*, Európai Unió, 2018. május 29. ISBN 978-92-79-86201-4,

kezelését támogatja majd, amelyhez 9,5 milliárd eurót biztosítanak az ERFA-ból. A Bizottság az európai határokon átnyúló mechanizmusra vonatkozó javaslata - önkéntes alapon - lehetővé teszi majd egy tagállam szabályainak alkalmazását egy másik szomszédos tagállamban egy adott projekt vagy egy időben korlátozott intézkedés tekintetében.

- **A fejlesztési periódus további változásokat hozhat a szabályozásban is, kevesebb, rövidebb és világosabb szabályok, valamint rugalmasabb keret meghatározásával. Egységes szabálykönyv vonatkozik majd hét uniós alapra¹⁹⁰ és egyszerűsödik a pénzeszközökhöz való hozzáférés.** Félidős értékelés során dől majd el, hogy a finanszírozási időszak utolsó két évében szükséges -e változtatni a programokon és szükséges -e egy korlátozott mértékű átcsoportosítás az uniós alapokból¹⁹¹. Lehetővé válik az uniós költségvetési eszköztár más alapokkal való összekapcsolása is, így a kohéziós politika forrásainak egy része tagállami döntés alapján átcsoportosítható majd az InvestEU programba.¹⁹² Az InvestEU program fogja majd össze a beruházások támogatására rendelkezésre álló különféle uniós pénzügyi eszközöket és uniós költségvetési garanciát nyújt a beruházások és a finanszírozáshoz való hozzáférés támogatásához az EU-ban. Az InvestEU négy szakpolitikai területet fog támogatni: fenntartható infrastruktúra; kutatás, innováció és digitalizálás; kis- és középvállalkozások; valamint szociális beruházások és készségek.¹⁹³
- További cél a kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat megerősítése, annak érdekében, hogy Európában növekedés- és vállalkozásbarát környezet jöjjön létre. Az országspecifikus ajánlásként felmért tagállami kihívások részletes elemzése fogja kijelölni az alapok programozásának menetét és a kohéziós politikai programok kialakítását a 2021–2027-es időszak elején. A legfrissebb országspecifikus ajánlások mentén történik majd a programok félidős felülvizsgálata is. Az uniós támogatások előfeltételei – amelyek teljesülését rendszeresen ellenőrzik majd - érintik a közbeszerzéseket, az állami támogatásokat és az alapvető jogok tiszteletben tartását is.¹⁹⁴

A kohéziós pénzek tervezése, elosztása, kohéziós szabályok alakítása hazánk számára is alapvető fontosságú, hiszen a fejlesztési források, lehetőségek egy jelentős része az uniós forrásoknak tudhatók be, így kulcskérdés, hogy mennyi forrással számolhat majd hazánk és hogy azokat az adott kereteket figyelembe véve a lehető legteljesebben és a legeredményesebben használjuk majd fel, alapos tervezés mentén.

¹⁹⁰ A hét alap a következő: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap; az Európai Szociális Alap+, az Európai Tengerügyi és Halászati Alap, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap, a Belső Biztonsági Alap és a Határigazgatási és Vízumalap

¹⁹¹ *A kohéziós politika egyszerűbb és rugalmasabb kerete*, Európai Unió, 2018. május 29., ISBN 978-92-79-86259-5

¹⁹² *Több lehetőség szinergiák megteremtésére az uniós költségvetésen belül*, Európai Unió, 2018. május 29., ISBN 978-92-79-86335-6

¹⁹³ Európai Bizottság - *Tájékoztató Az InvestEU program: Kérdések és válaszok*, Brüsszel, 2018. június 6., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4010_hu.htm (letöltés ideje:

¹⁹⁴ *Szorosabb kapcsolat az európai szemeszterrel és az uniós gazdasági kormányzásával*, Európai Unió, 2018. május 29., ISBN 978-92-79-86120-8

Felhasznált irodalom

- A kohéziós politika egyszerűbb és rugalmasabb kerete, Európai Unió, 2018. május 29, ISBN 978-92-79-86259-5
- AMIN, A. (2004): An Institutional Perspective on Regional Economic Development. In: Keating, M. (ed.) Regions and Regionalism in Europe. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, 310–324.
- DANSON, M.–LLOYD, G.–HILL, S. (eds.) (1997): Regional Governance and Economic Development. Pion, London.
- DÖBRÖNTE Katalin - VIDA Szabolcs (2004) : A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon., Tér és Társadalom 18. évf. 2004/4. 1-28. p.
- Európai Bizottság - Tájékoztató Az InvestEU program: Kérdések és válaszok, Brüsszel, 2018. június 6, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4010_hu.htm (letöltés ideje:
- MEH Összefoglaló a Nemzeti Fejlesztési Tervről, 2003. december
- NEMES NAGY J (2009): Terek, helyek régiók. A regionális tudomány alapjai, Akadémiai kiadó, 25.o.
- NYIKOS Györgyi (2012): Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában, Polgár Szemle, 2012. december – 8. évfolyam, 3-6. szám, http://www.polgarszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=508;
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009) Régiók és fejlesztési koalíciók Politikatudományi Szemle XVIII/4. 37–60. pp., MTA Politikai Tudományok Intézete
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2009a) (szerk.): A politika új színtere a régió, Századvég, Pécs—Budapest;
- PERGE Éva (2009): EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége, Budapest, 2009 ECOSTAT
- RECHNITZER János, SMAHÓ Melinda (2011): Területi politika, Akadémiai Kiadó, Budapest(17-21, 28-29)
- Szorosabb kapcsolat az európai szemeszterrel és az unió gazdasági kormányzásával, Európai Unió, 2018. május 29. ISBN 978-92-79-86120-8
- Több lehetőség szinergiák megteremtésére az uniós költségvetésen belül, Európai Unió, 2018. május 29. ISBN 978-92-79-86335-6

Imre Miklós¹⁹⁵ - Korom Ágoston¹⁹⁶: Az Európai Bizottság 2016. évi álláspontjainak elemzése a szlovák kárpótlási törvénnyel kapcsolatban - politikai okok versus egyéni jogok érvényre juttatása

Tózsza István Professzor Úr térinformatikával, geográfiával, regionalizmussal és környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi hírű tudós.

Az Európai Unió Bizottságának tevékenységével, az uniós joggal kapcsolatos cikkünkkel köszöntjük Professzor Urat 65. születésnapja alkalmából. Tisztelgő írásunkkal kívánunk neki jó egészséget, és további tudományos sikereket!

Bevezetés

Jelen írás egy politikailag érzékeny, ugyanakkor igen súlyos és az uniós intézmények által is elismert jogsértés, és azzal érintett személyek jogérvényesítésével foglalkozik, amelyben úgy tűnik, hogy az alapító szerződések őreként számon tartott Európai Bizottság mindent megtesz, hogy elhárítsa magáról a felelősséget.

A szóban forgó jogsértés a tőke szabad mozgásának rendelkezéseivel ellentétes, állampolgárságon illetve lakóhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg. A kárpótlás területe némileg speciális, ugyanis a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy mely ügyekért, illetve milyen személyi és vagyoni kört illetően nyújtanak kárpótlást az adott tagállam uniós csatlakozását megelőzően elkobzott ingó, és ingatlanokért.

Európai Parlamenti képviselők még 2013-ban – írásbeli választ igénylő kérdés keretein belül – megkérdezték a Bizottságot, hogy milyen uniós szabályok szerint történhet az egyes tagállamok által nyújtott kárpótlás? A Bizottság álláspontja szerint- a korábban említettek szerint- a tagállamok széles mérlegelési jogkörben dönthetnek az általuk nyújtott kárpótlással kapcsolatban. Amennyiben azonban a kárpótlásról szóló törvény az uniós csatlakozás után fejt ki joghatást a tagállamnak be kell tartani a tőke szabad mozgásával és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos szabályokat.

A következőkben ezen érveket fogjuk elemezni és értékelni.

Az Európai Bizottság 7212/2015 írásbeli kérdésre adott válaszábanak elemzése

Az Európai Bizottság a 7212/2015 számú -írásbeli választ igénylő kérdésre adott válaszában lényegében arra a következtetésre jutott, hogy nem kíván a 2003. évi szlovák kárpótlási törvény 2004. május és december közötti időszakban megvalósult, az uniós joggal nem összeegyeztethető állampolgárság, illetve állandó lakóhely szerinti hátrányosan megkülönböztető rendelkezéseivel kapcsolatban intézkedéseket tenni, azaz az adott tagállamot jogsértési eljárásban az Európai Unió Bírósága elé citálni.

¹⁹⁵ Egyetemi docens a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetben.

¹⁹⁶ Egyetemi tanársegéd a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetben.

Az EUMSZ 345. cikkével való igazolhatóság

Az Európai Bizottság válaszában - többek között -arra utalt, hogy EUMSZ 345. cikke szerint, amely a tulajdoni kérdéseket a tagállamok hatáskörében hagyja - a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy mely időszakokban, illetve milyen elkobzott javakért nyújtanak kárpótlást?

Álláspontunk szerint is igaz, hogy az EUMSZ 345. cikke alapján főszabályként a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy az uniós csatlakozást megelőzően mely javakért nyújtanak kárpótlást. Amennyiben azonban, – amint a Bizottság a számú írásbeli¹⁹⁷ választ igénylő kérdésben adott válaszában kifejtette – ha egy tagállam a kárpótlás mellett dönt, és a kárpótlási jogszabályok az adott tagállam uniós csatlakozását követően fejtenek ki joghatásokat, akkor a kárpótlási törvényeknek összhangban kell lenniük az uniós joggal, különösen a tőke szabad mozgása, illetve a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésekre.

Ebből következik, hogy a Bizottság azon érvelése, amely szerint a tagállamok szabadon döntenek a tekintetben, hogy nyújtanak-e kárpótlást uniós csatlakozásukat megelőzően elkobzott vagyonokért, álláspontunk szerint is megalapozott, de ez – mint már kifejtettük – nem támasztja alá a szlovák kárpótlási törvény 2004 májusa és 2004 decembere között alkalmazott, állampolgárságra, és állandó lakóhelyre vonatkozó korlátozó rendelkezéseinek uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata alapján az EUMSZ 345. cikke nem mentesíti¹⁹⁸ a tagállamokat a gazdasági alapszabadságok betartása alól. Az EUMSZ 345. cikk csak egyfajta „tagállami magánjogi autonómiaként értelmezhető”¹⁹⁹ azaz a gazdasági alapszabadságokkal szemben csak kiegészítő szerepet játszik, arra hivatkozva a tagállamok²⁰⁰ nem igazolhatják a gazdasági alapszabadságból eredő rendelkezések be nem tartását.

Tagállami jogszabályi háttér, időbeli hatály

Az Európai Bizottság válaszában – többek között -hangsúlyozta, hogy nem áll módjában nyilatkozni a képviselői kérdésben felhozott kárpótlási törvény hatályát illető kérdésekben. Rögzíteni kell, hogy a Bizottsághoz többször feltett, írásbeli választ igénylő kérdések nem a 2003. évi kárpótlási törvény szlovák jogrendben érvényesülő hatályára, hanem annak 2004 májusa 1, és 2004 december 31 közötti időszakban megfogalmazott, az állampolgárságra és állandó lakóhelyre vonatkozó korlátozó kritériumainak uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetben kértek választ.

A Bizottság érvei között szerepelt, hogy a kárpótlási ügyek olyan eseményekhez kötődnek, amelyek Szlovákia EU csatlakozását megelőzően történtek, valamint Szlovákia csatlakozása előtt benyújtott, és lezárt kárigények nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. Azonban maga az Európai Bizottság elvi jelentőségű, írásbeli választ igénylő kérdésre adott válasza erősítette meg, hogy „mindazonáltal, bár a csatlakozást megelőzően került sor a kárpótlási törvény elfogadására, a törvény azt követően is joghatással bírt, ezáltal a jogszabály a Szerződések hatálya alá tartozik.”

¹⁹⁷ Írásbeli választ igénylő kérdés, E118448/2013

¹⁹⁸ Európai Unió Bírósága, C-370/05

¹⁹⁹ Louis Dubouis-Claude Blumann: Droit matériel de L'Union Européenne Montchrestein, Paris, 2012, 694.o-650. o.)

²⁰⁰ im.

A Bizottság hangsúlyozta, - amellyel egyet kell érteni - hogy a kárpótlási törvény állampolgárságra és állandó lakóhelyre vonatkozó követelményei annyiban korlátozzák a tőke szabad mozgását, amennyiben alkalmazásuk a csatlakozást követően bír joghatással. A Bizottság hozzátette, hogy az ilyen korlátozás igazolható közérdekre, vagy közbiztonságra való hivatkozással az EUMSZ 65. cikke alapján.

Diszkriminatív rendelkezések esetleges közérdekkel való igazolhatósága

A kárpótlási törvény diszkriminatív rendelkezéseinek az EUMSZ 65. cikke szerint közérdekre, vagy közbiztonságra való hivatkozással való igazolására nem történt hivatkozás a Bizottság érvelésében, valamint megítélésünk szerint az állandó ítélkezési gyakorlata sem ismer olyan igazolhatósági lehetőséget, amely alkalmas lehet a kárpótlási törvényben szereplő, közvetlen hátrányos megkülönböztetést megvalósító tagállami rendelkezések igazolhatóságára.

Az Európai Bizottság egyéb érvei

A Bizottság - tájékoztatása szerint - információkat gyűjtött be a szlovák hatóságoktól a kárpótlási igények jelenlegi helyzetéről, és az azzal kapcsolatos rendelkezésekről. Ezen információk értelmében azoknak az állampolgársággal, illetve állandó lakóhellyel nem rendelkező személyeknek a száma, akik a szlovák kárpótlási törvény értelmében jogosultak kárpótlási igény benyújtására, nagyon alacsony. Az érintettek alacsony száma képezi a Bizottság érvelésében az egyik legfontosabb indokot a tekintetben, hogy miért nem kíván lépéseket tenni a jogsértés megszüntetéséért.

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra az elvre, amelyet az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata is megerősít, amely szerint egy tagállam olyan érvelése nem fogadható el – többek között - az Európai Bizottság által indított jogsértési eljárás keretein belül, amely arra hivatkozik, hogy az adott – uniós joggal nem összeegyeztethető - jogszabályt a gyakorlatban nem alkalmazzák, azaz nem okoz az érintetteknek jogsérelmet. Természetesen egy tagállam által felhozható érvek elfogadhatatlansága az ítélkezési gyakorlatban nem jelenti pontosan azt, hogy az Európai Bizottság politikai alapon létrehozott, jogsértési eljárások indítására irányuló mérlegelési jogkörét ez felülírná. Mindenesetre jelzésértékű elvről van szó, amely a belső piac fenntartásának egy fontos eszköze²⁰¹.

Meg kell említeni, hogy a szlovák kormány, mivel nem saját állampolgáraitól, illetve területén állandó lakóhellyel rendelkező személyekről van szó, nem is igazán tudna az érintettek számáról pontos információkkal szolgálni. Az Európai Bizottságnak, ha az érintettek számát pontosabban meg kívánta volna határozni, - többek között - Magyarország és a Cseh Köztársaság hatóságaitól is információkat kellett volna kérnie.

Történelmi helyzettel való igazolás

²⁰¹ Különösen akkor amikor, - amint látni fogjuk az összegzésben, - jelen esetben több ezer érintett igazolta, hogy a diszkriminatív rendelkezések hiányában beadták volna kárpótlási kérelmüket.

Az Európai Bizottság elismerte, hogy bár az állampolgárságra és a lakóhelyre vonatkozó követelmények önmagukban korlátozást jelenthetnek a szerződési szabadságokra, a kárpótlási törvény alapvetően történelmi helyzetekre vonatkozik, amelyek Szlovákia EU-csatlakozása előtt keletkeztek, és nincs bizonyíték arra, hogy lényeges hatással lenne a belső piacra működésére és az alapvető szabadságokra.

Az Európai Bizottság azon érvelése, miszerint a kárpótlási törvény alapvetően történelmi helyzetekre vonatkozik, nem tekinthető megfelelőnek a kárpótlási törvény diszkriminatív rendelkezéseinek uniós joggal való összeegyeztethetőségének igazolására.

Abban egyet kell érteni a Bizottsággal, hogy az uniós jogrend egy tagállam csatlakozását követően nem követeli meg a csatlakozást megelőzően elkobzott javakért kárpótlás nyújtását. Azonban, ha – mint ahogy azt a Bizottság a 7212/2015 számú írásbeli választ igénylő kérdésben kifejtette – az adott tagállam uniós csatlakozást követően kárpótlást nyújt, akkor azt az uniós jog tiszteletben tartásával kell megtennie. Az uniós jog megsértése nem az uniós csatlakozást megelőzően a szóban forgó vagyontárgyak elkobzásával, hanem – ahogy a Bizottság is elismerte válaszában – az uniós jog időbeli hatálya alá tartozó kárpótlási törvény diszkriminatív rendelkezéseivel valósult meg. Tudomásunk szerint az alapító szerződések, sem másodlagos uniós jogi aktusok nem tesznek lehetővé a tőke szabad mozgása tekintetében az időbeli, és anyagi hatály alá tartozó jogsértések esetében történelmi helyzetekre vonatkozó indoklási okokat.

Azonban megítélésünk szerint, ha az elsődleges, vagy másodlagos uniós rendelkezések nem tesznek lehetővé jogsértések esetén igazolási lehetőségeket, az nem jelenti azt, hogy az Európai Bizottság – politikai jellegű mérlegelési jogkörében, – ne hivatkozhatna legitimen történelmi indokokra. Egy jog által összetartott közösség esetében azonban elvárható, hogy a különböző érdekekkel illetve tagállamokkal kapcsolatban az Európai Bizottság ezen indokokat konzisztensen vegye figyelembe, kerülve az arbitrális döntéshozatal látszatát.

A birtokpolitikában, azaz a tagállamok területén található mezőgazdasági földek tulajdonának, és használatának szabályozása tekintetében – amely szintén elsősorban a tőke szabad mozgása alá tartozik – az Európai Bizottság szintén elismerte, különösen a 2004-ben, és 2007-ben csatlakozott tagállamok tekintetében, e terület érzékeny történelmi, és politikai jellegét. Ennek ellenére az Európai Bizottság átfogó vizsgálatokat indított, miután a később csatlakozott tagállamok részére, csatlakozási okmányában biztosított derogációs időszakok lejártak²⁰². Tudomásunk szerint az érintett tagállamok szabályozása nem tartalmazott – a kárpótlási törvényhez hasonló-, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, amely lényegesen fontosabb jogsértésnek minősül. A birtokpolitikai jogszabályok ezenkívül az alapító szerződések, az állandó ítélkezési gyakorlat által²⁰³ is elismert célkitűzéseire irányultak, míg a kárpótlási törvény által megvalósított állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nem rendelkezik ilyen indokokkal.

Az Európai Bizottság azzal is érvelt, hogy nincs bizonyíték arra, hogy lényeges hatása van 2003. évi kárpótlási törvénynek a belső piac működésére. Az EUMSZ tőke szabad mozgására vonatkozó részei nem tartalmazznak olyan rendelkezéseket, amelynek értelmében a tőke szabad mozgásának sérelme csak abban az esetben valósul meg, ha az a belső piac működésére hatással

²⁰² Európai Unió Bírósága, C-452/01

²⁰³ Európai Unió Bírósága, C- 370-/05

van. Az Európai Unió Bírósága állandó gyakorlata alapján minden olyan tagállami intézkedés, amely akár kevésbé vonzóvá teheti a gazdasági alapszabadságok gyakorlását, ellentétes az uniós joggal. Az alapító szerződések, illetve a vonatkozó uniós bírósági gyakorlat értelmében tehát, a tőke szabad mozgása esetében nem szükséges annak bizonyítása, hogy annak korlátozása alkalmas tagállami intézkedés lényeges hatással lenne az egységes belső piac működésére. A tiltott állami támogatások esetén a jogsértés csak abban az esetben valósulhat meg, ha – többek között – a jogsértés hatással van a belső piac működésére.

Az a politikai jellegű mérlegelési jogkör, amelyet az Európai Bizottság jogsértési eljárások indítása tekintetében élvez, felülírhatja a fenti – jogi jellegű – érveket. Azonban, ha a Bizottság csak azokban az esetekben lép fel, amelyben a jogsértés komoly hatással van a belső piac működésére, veszélyezteti az uniós polgárok egyéni jogosultságainak érvényre juttatását. A gyakorlatban a tőke szabad mozgásával kapcsolatos azon jogsértések, amelyek komolyan befolyásolhatják a belső piac működését, általában befektetőket érintenek, akik elegendő információval, illetve anyagi lehetőségekkel rendelkeznek arra, hogy az uniós intézmények segítségével, egyéni perekben az érintett tagállami bíróságok előtt juttassák érvényre uniós jogrendből eredő jogosultságaikat. Ezzel szemben az átlagos uniós polgár esetében ez nem mondható el. Az Európai Ombudsman a Helyes Hivatali Magatartásra vonatkozó rendelkezések értelmezésében kialakított egy gyakorlatot, amelynek értelmében – a Bizottság diszkrecionális jogköre ellenére – az uniós polgárok megalapozott panaszait az Európai Bizottság nem háríthatja el – többek között -politikai okokra hivatkozva, hanem megoldást kell találnia a jogérvényesítésre. Szintén nem erősíti a Bizottság érveit, hogy a birtokpolitikában – többek között – uniós polgárok egyéni panaszaival indokolta az átfogó vizsgálatok megindítását.

Összegzés

A fenti érvekből kitűnik, hogy az Európai Bizottság politikai okok miatt szorítja háttérbe a szakmai, és jogi érveket, illetve az uniós polgárok jogérvényesítésének elősegítésére vonatkozó célkitűzéseket. Az Európai Parlament képviselői által feltehető kérdésekre is érdemes kitérni. Az EUMSZ 230. cikke értelmében az Európai Bizottságnak megfelelő választ kell adnia az Európai Parlament képviselői által feltett kérdésekre, jelen esetben világosan, és egyértelműbben kellett volna hangsúlyoznia, hogy a kárpótlási törvény uniós csatlakozást követően bevezetett korlátozó rendelkezései nem igazolhatók, így azok sértik az uniós jogot.

Röviden utalni kívánunk az ügy utóéletére: A Kisebbségi Jogvédő Intézet (a továbbiakban KJI) több ezer érintettet gyűjtött össze, akik az Intézeten keresztül 2017 tavaszán az Európai Bizottsághoz fordultak. Ezzel, bebizonyosodott az érintettek magas száma. A KJI az érintettek nevében kérte, hogy a Bizottság nyújtson segítséget a jogérvényesítéshez.

A Bizottság 2018. áprilisában kelt válaszában kifejtette, hogy az érintettek igazoltan magas száma ellenére sem kívánt jogsértési eljárást indítani: indoklásában – többek között -hivatkozott arra, hogy a jogsértés nem gyakorol megfelelő hatást az egységes belső piac működésére, valamint az érintettek egyéni jogvitában érvényesíthetik jogosultságaikat a szlovák bíróságok előtt.

A vonatkozó uniós rendelkezések értelmében, ha egy panaszt az Európai Bizottság egy éves határidővel kivizsgál, illetve nem merül fel lényegileg eltérő érv a panaszos részéről, az Európai Bizottságnak 15 napos határidővel kell választ adnia a további észrevételekre, illetve

érvekre, kérdésekre. A KJI által feltett kérdéseket az Európai Bizottság nem válaszolta meg érdemben, annak ellenére sem, hogy az intézet két panaszt nyújtott be az Európai Ombudsmanhoz, aki a KJI számára kedvező döntéseket hozott.

Az Európai Bizottsághoz 2018. decemberében egy Európai Parlamenti képviselő tett fel írásbeli választ igénylő kérdést, amely - többek között - arra a problémára kereste a választ, hogy az érintettek konkrétan milyen uniós jogi elvekre hivatkozva kérhetik a szlovák bíróságoktól jogorvoslati kérelmeiket. A Bizottsági válasz bizonytalan volt a tekintetben, hogy az azonos elbánás, illetve a tényleges érvényesülés uniós elvei megkövetelik-e jelen helyzetben, hogy az érintettek beadhassák kereseteiket a szlovák bíróságok előtt. A Bizottság tehát bizonytalan a tekintetben, hogy az uniós jog lehetővé teszi-e az érintettek számára az egyéni jogérvényesítést. A Bizottság 2015- s, valamint a 2018-as válasza főként azzal indokolta, hogy nincs szükség az ügyben kötelezettségszegési eljárás indítására, mert az érintettek egyéni úton érvényesíthetik jogosultságukat.

Megítélésünk szerint a 2016-os válasz, illetve az ügy röviden ismertetett utóélete arra engednek következtetni, hogy az Európai Bizottság politikai okokat helyez a többi kritérium fölé. Rövid távon ez a stratégia segíthet bizonyos feszültségek tompításában, szőnyeg alá söprésben: azonban hosszú távon az európai integráció sikeressége, és a polgárok uniós intézményekbe vetett bizalmának megőrzése szempontjából a legkisebb közös többszörös, a „közös elfogadott játékszabályok”, azaz a jogi rendelkezések objektív, és konzisztens alkalmazása tekinthető az egyetlen járható lehetőségnek.

Kaiser Tamás²⁰⁴: Egy újkeletű narratíva nyomában: térségek, amelyek nem számítanak

Bevezetés

A területi gazdasági különbségek napjainkban jól érzékelhetően komoly fenyegetést jelentenek az európai gazdasági fejlődésre, a társadalmi kohézióra és a politikai stabilitásra. A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság illetve annak utóhatásai egyértelműen felszínre hozták a hagyományos, felülről vezérelt, kínálat-orientált fejlesztéspolitika meghatározó fejlesztéspolitikai megközelítések és narratívák korlátait. Ez a politika a támogatásokra épülő, a központi vagy föderális állam transzfereitől és jóléti juttatásaitól függő, növekedés helyett inkább stagnáló helyi és területi politikákhoz és attitűdökhöz vezetett, többek között a Mezzogiornóban, Itáliában, Kelet-Németországban és Észak-Angliában.

A tartós negatív spirállal magyarázza a London School of Economics professzora, Andrés Rodríguez-Pose azt a viszonylag új keletű jelenséget, ami a magára hagyottság és a jövő nélküliség érzetét tartósan megtapasztaló térségek polgárai részéről az országos választások alkalmával egyfajta sajátos „bosszúban” nyilvánul meg (RODRÍGUEZ-POSE 2018). Az elmaradott térségek elégedetlensége, a szélsőséges politikai erők térnyerése általában is fenyegeti a gazdasági fejlődést és a politikai stabilitást, de különösen káros hatást gyakorol a legdinamikusabban fejlődő térségekre.

Ami tehát a számok tükrében makro-szinten és nemzetközi összehasonlításban konvergenciának, a tevékenységek, jövedelmek, javak és szolgáltatások viszonylag egyenlő mértékű térbeli eloszlásának tűnik, közelebről nézve már súlyos egyenlőtlenségeket, ennek nyomában pedig komoly társadalmi-politikai feszültségeket mutat. Mindez elengedhetetlenné teszi a fejlesztéspolitika területi dimenziójának újragondolását, ezen belül a hagyományos megközelítések, elméletek és narratívák kritikai megközelítését, amelyhez jó kiindulópontot jelent az „elégedetlenség földrajzának” (discontent of geography) új keletű, elsősorban Rodríguez-Pose nevéhez kapcsolható narratívája. A jelen tanulmány amellett érvel, hogy a gazdasági fejlődés különböző megközelítéseket igényel, amelyek egyszerre képesek erősíteni Európa legdinamikusabban fejlődő régióit, de egyben olyan új módszereket és eszközöket alkalmaz, amelyek révén a gyengébb teljesítményű városok és régiók gazdasági potenciálja is kibontakoztatható.

Elméleti keretek: a domináns narratívák csatája

A gazdaság fejlődésével foglalkozó elméletek – különösen az endogén növekedés, az új gazdasági földrajz és az evolúciós gazdasági földrajz – egyetértenek abban, hogy az erőforrások térségi koncentrációja áll a régiók és egyes nagyvárosok növekedésének háttérében (FUJITA et al. 1999, PUGA 2002, COMBES et al. 2012.). Ennek értelmében a fejlődés különböző tényezők kombinációján keresztül valósul meg: agglomeráció, intézményi sűrűség, tranzakciós költségek optimalizálása, jó elérhetőség, a munkaerő koncentrációja, az infrastruktúra megosztása, a gazdasági szereplők együttműködése, folyamatosan induló tanulási folyamatok, a tudás és az

²⁰⁴ Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet, intézetvezető egyetemi docens

innováció széleskörű előállítás és terjesztése. A nagyvárosok, mint növekedési pólusok ezért komparatív előnyt élveznek a közepes nagyságú városokkal és a vidéki térségekkel szemben.

Az elmúlt évtized során a nagyvárosi agglomerációk, funkcionális térségek, város-régiók meghatározó szerepe lépett elő az egyik domináns narratívává, amelynek egyik lényeges következtetése, hogy az erőforrásokat a dinamikusan fejlődő, nem pedig a hanyatló térségekbe kell irányítani. Mindez arra ösztönzi az embereket, hogy a hanyatló vagy stagnáló térségekből a prosperálóba költözzenek. A térségi alapú megközelítést így a mobilitásra alapozott fejlesztéspolitika váltaná fel. Edward Glaeser sokat idézett –és vitatott – könyvében („The Triumph of the City”) egyértelművé tette, hogy a nagyvárosi agglomerációk kialakításának ösztönzése és az intézményi sűrűség kialakítása jelenti a legbiztosabb utat a szegénységből a prosperitás felé (GLAESER 2011). A Világgazdasági Fórum meghirdette, hogy a 21. század a városok évszázada lesz (WEF 2012). Ebből a narratívából az következik, hogy a hatékonyság és a méltányosság fejlesztési prioritások közötti vita az előbbi javára dőlt el, másként szólva a méltányosság eszközrendszerét a hatékonyság megvalósulása és működése biztosítja.

A másik narratíva a jóléti állam filozófiájának bázisán a régiók közötti transzferek, valamint központilag irányított szociális és munkahelyteremtő támogatások formájában próbálják enyhíteni a gazdasági problémákat és azok következményeit. Ennek egyik sajátos hozadéka, hogy közfoglalkoztatottak és általában az állami transzferek aránya a szegényebb régiókban magasabb, mint a fejlettekben. A gyakorlatban azonban a kedvezőtlen világgazdasági változások, költségvetési korlátok – összességében a jóléti állam válsága – miatt a jóléti alapú fejlesztéspolitika nem volt képes azonban orvosolni az alapvető problémákat. A jövedelmek támogatására irányuló transzferek, az állam által kezdeményezett munkahelyteremtő programok a fogyasztásban és a foglalkoztatásban megnyilvánuló kétségtelen eredmények ellenére valójában védett, hazai és nemzetközi támogatásoktól függő helyi struktúrák láncolatát hozták létre, ami kevésbé volt alkalmas arra, hogy feltárja és mobilizálja az adott térség valós gazdasági potenciálját.

A harmadik narratíva alaptézise, hogy a specifikus kompetitív előnyökre támaszkodva, a helyi és területi értékek, erőforrások mobilizálásával valamennyi régióban ösztönözni kell a növekedést, ami a gazdasági és szociális felzárkóztatás mellett megteremti a területi kohézió feltételeit. A narratíva a régióon belüli és régiók közötti, nemzeti és transznacionális szintű kapcsolatokat a versenyképesség egyik elemének tekinti, ami jól kiépített koordinációs mechanizmusok révén képes betölteni szerepét (OECD 2009, SOÓS-FEJES 2008, FEJES 2013). A területi alapú megközelítésnek („place-based approach) nevezett felfogás elveti a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket („one size fits all”), helyette a speciális kontextusokhoz és lehetőségekhez igazított „testre szabott” (tailor-made) megoldásokat szorgalmazza.

A narratívák versengése és a mögöttük lévő gyakorlat azonban gyakran elfedi a makroszintű folyamatok és jelenségek mögött meghúzódó helyi és területi problémákat, amelyek általánosságban a konvergencia és divergencia fogalmaival írhatók le. Az EU-ban – a 2008 és 2015 közötti, alapvetően a válságkezeléssel jellemezhető időszakot leszámítva – az 1980-as évek végétől folyamatosnak tekinthető a régiók közötti konvergencia erősödése, ami lényegesen kedvezőbb adatokat mutat az USA-hoz és a NAFTA-országokhoz képest (EUROPEAN COMMISSION 2017, MYKHENKO and WOLFF 2019). Közelebről nézve azonban *világméretű jelenség, az egyes országokon belül a városok és régiók közötti egyenlőtlenség – ami az 1990-es évekre csökkenő tendenciát mutatott az 1980-as évek magas értékeiből képest – az ezredfordulót követően ismét meredeken emelkedni kezdett*

(RODRÍGUEZ-POSE 2018, STORPER 2018). Számos ipari jellegű kis- és középvárosban csökkent a foglalkoztatási és a jövedelmi ráta, a környező agglomerációs és vidéki térségek pedig a tartós stagnálás állapotába kerültek. Ezzel szemben több nagyváros, beleértve az agglomerációt is, amelyek az 1960-as évektől az 1980-as évekig hanyatló térségnek bizonyultak, jelenleg a legdinamikusabban fejlődő térségnek számít a jövedelmek és a foglalkoztatási mutatók szerint. Mindez jogosan veti fel azt a kérdést, hogy igazából mely térségek számítanak, melyek nem, milyen okokra vezethető vissza mindez, és melyek a lehetséges következményei.

Térségek, amelyek számítanak, és amelyek nem

Európában az összkép meglehetősen összetett. Egyfelől komoly és egyre növekvő különbségek mutatkoznak a dinamikusan fejlődő nagy városi agglomerációk és a hanyatló ipari vagy földrajzi értelemben kieső régiók között (SOÓS 1999, STORPER 2018). Számos ipari és /vagy periférikus régió komoly hanyatlásnak indult a foglalkoztatás és a versenyképesség terén, ezzel szemben néhány nagyvárosi régió belső térségében jelentős számban keletkeztek magas jövedelmet biztosító munkahelyek. Másfelől az is tény, hogy sok nagyvárosi térség keményen megszenvedte a válságot, ugyanakkor számos vidéki vagy közepes fejlettségű régió kellő rugalmassággal képes volt átvészelni azt. *A különbségeket létrehozó törésvonalak immár az államok és a régiók között, a régiókon belül, a fejlettségi pólusok és a perifériák, valamint a fejlődő és hanyatló nagyvárosi térségek mentén húzódnak* (IMMARINO, RODRÍGUEZ-POSE and STORPER 2018: 2, STORPER 2018: 248).

Az európai régiók a fejlettségi szintjük alapján különböző gazdasági „klubokba” sorolhatók: régiók nagyon magas szintű személyi jövedelemmel; régiók magas személyi jövedelemmel; régiók közepes személyi jövedelemmel; régiók alacsony személyi jövedelemmel (Immarino, Rodríguez-Pose and Storper, 2018: 7). Az első csoportba a nagyvárosi és fővárosi város-régiók tartoznak, amelyek több, városhálózatként jellemezhető térséget is integrálnak. Ezeknek a régióknak a teljesítménye - amelyek magas minőségű termékekre és szolgáltatásokra specializálódnak, vonzóak a betelepülő, magasan kvalifikált munkaerő számára, magas növekedést produkálnak – gyakran a nemzeti átlagot is meghaladja. A második csoport kevésbé nagyvárosi vagy város-központú, lakossága kevésbé dinamikusan növekszik. A foglalkoztatási ráta magas, és a gazdasági növekedés is kielégítő. A harmadik, nagy létszámú csoport lényegében lefedi Északnyugat-Európa legnagyobb részét. E kategórián belül két alcsoport különböztethető meg. A nagyobb azokat a régiókat foglalja magában, amelyek jelentős veszteségeket szenvedtek el a munkahelyek terén, stagnál vagy csökken a foglalkoztatás és a népesség növekedés, az oktatás színvonala is gyengébb az első két csoportnál..

Kérdés, hogy a fenti „klubok” mennyiben alkalmasak a változások dinamikájának érzékeltetésére. Olyan nagyvárosok, mint London, New York, Tokió, Párizs, Szingapúr esetében igazolható a „klubhoz-tartozás”. Közép- és Kelet Európa gazdasági dinamizmusa erőteljesen a fővárosokra koncentrálódik, ami jól mutatja a területi kiterjedés, valamint a gazdasági és politikai hatalom kombinációjából származó előnyöket. Ugyanakkor Európán kívüli dimenzióban a tétel távolról sem általánosítható. Több, korábbi meghatározó ipari nagyváros – Detroit, St. Louis – sorolható ebbe a körbe, illetve vannak, amelyek elvesztették vezető szerepüket kisebb vetélytársakkal szemben (pl. Montréal vs. Toronto, Kolkata vs. Mumbai). Ehhez járulnak hozzá azok a kutatások,

amelyek jóval árnyaltabb képet mutatnak az agglomerációs gazdaságok megkérdőjelezhetetlennek tűnő előnyeiről, a város területi és lakossági mérete és a növekedés intenzitása közötti összefüggésekről. Ezek az elemzések nagy szerepet tulajdonítanak az életminőségnek, a képzettségnek, az elérhetőségnek és az intézmények minőségének, ami kis- és közepes városok esetében is prosperitáshoz vezethetnek (FRICK and RODRÍGUEZ-POSE 2017:5, STORPER 2018: 257).

A kép azonban még ennél is árnyaltabb. Sok szegény régió beragadt az alacsony jövedelem csapdájába, míg más, korábban dinamikusan fejlődő térség hosszú ideje tartó válságot és hanyatlást érzékel. Európában – ahol, világméretű összehasonlításban – a területi különbségek viszonylag csekélyek – a kontinens egyes részein a regionális növekedés folyamatosan alacsony szintje jelenti a gyökerét a növekvő gazdasági és politikai stabilitásnak.

A hivatkozott tanulmányában *Andrés Rodríguez-Pose amellel érvel, hogy a magukra hagyottság és a jövőtlenség érzése az érintettek részéről a tiltakozás és az ellenállás demokratikus formájában, a választások során jelent meg az elmúlt években, mintegy a szavazófülke magányában állva bosszút a vélt és valós igazságtalanságokért.*

A jelenséget jól mutatja, hogy az Egyesült Királyságban a legdinamikusabban fejlődő délkeleti nagyvárosok, mint London, Brighton, Cambridge, Oxford az EU-ban maradás mellett szavaztak, és általában így tett a többi, dinamikusan fejlődő nagyváros is (Aberdeen, Bristol, Leeds, Glasgow, Liverpool). A kilépést támogató szavazatok elsősorban az ipari hanyatlással és hátrányos helyzetű északi és kelet-angliai vidéki térségekben koncentráálódtak, míg az elmúlt évek legdinamikusabban fejlődő térségei általában a maradásra szavaztak.

A lefelé ívelő pálya gyakran a mezőgazdasági vagy az ipari szektorhoz kapcsolódik, emellett magas fokú elvándorlással és agyelszívással párosul, és ami talán a legfontosabb, a hiábavalóság, a jövőtlenség és reménytelenség érzésével. A jövőbe vetett hit hiánya táplálja azt a benyomást, hogy az adott térség immár korántsem jelenti azt, amit jelentett korábban.

Hogy jutottunk ide?

Andrés Rodríguez-Pose négy tényezőre vezeti vissza a „magára hagyottság” és az ebből táplálkozó „földrajzilag azonosítható elégedetlenség”, illetve a választások során a populistákra leadott szavazatokban tárgyasuló „bosszú kiváltó okait.

Az első a negatív externáliák új típusainak a megjelenése, amelyek forrása az agglomerációhoz nem tartozó térségekben kialakult - vélt vagy valós – magára hagyottság érzete. Ezek a magukra hagyott térségek hosszú ideje hanyatlóak, magas fokú az elvándorlás és az agyelszívás, az egykor jobb napokat látott emberek nosztalgiával gondolnak vissza a múltra. Tiltakozásuknak lényegében egyetlen fegyvere maradt – a szavazófülke.

A második tényező a területi egyenlőtlenségek alábecslése az egyének közötti egyenlőtlenség árnyékában. Mindez nem azt jelenti, hogy az egyének közötti egyenlőtlenségnek nincs komoly jelentősége, de igazuk van azoknak, akik azt mondják, hogy a közpolitikák nem egy tér nélküli, individuális világban működnek. Ezzel szemben nagyon is számít a politikai és gazdasági környezet, ami hatással van az ott élő emberekre, miközben – elvileg – ők is alakító erői annak.

A harmadik tényező az egyéni mobilizációs képesség és hajlandóság túlbecslése. Ezt azonban számos tényező akadályozhatja, például a célterület lakáshelyzetének rugalmatlansága. A lakáshelyzet

javítása azonban önmagában nem elég ahhoz, hogy az emberek a fejletlenebb térségekből elinduljanak a fejlettebbek felé. Vannak más, puha tényezők is: a lakóhelyhez való érzelmi kötődés, életkor, a magasabban kvalifikált munkahelyekhez szükséges képzettség hiánya. Önmagában tehát az elérhető lakások biztosítása a fejlett, bevándorlási célpontnak tekinthet térségekben önmagában nem vált ki lényeges hatásokat az immobil társadalmi rétegek magatartásában.

A negyedik tényezőt az elmaradott vagy hanyatló térségekben rejlő gazdasági potenciál alábecslése jelenti. A városgazdasággal foglalkozó irodalom nagy része lényegébe kidobott pénznek tartja az elmaradott térségek támogatását. A megoldás - amit egy 2009-ben megjelent Világbank-elemzés világosan kimondott -, hogy az elmaradott térségekben korlátozott mértékű fejlesztések mellett az alapvető szolgáltatásokat kell biztosítani, és ösztönözni kell a sűrűn lakott, de fejletlenebb térségekből a migrációt a fejlett térségek felé. Ebből azonban két probléma is következik. Az egyik, hogy eleve feladja azt a lehetőséget, hogy lehetnek kiaknázzható gazdasági lehetőségek az elmaradott térségekben is. A másik, hogy amennyiben a politikai-gazdasági elit figyelme a fejlettebb térségek felé fordul, az nagyon könnyen a haraggal teli megbántottság és a jövőtlenség érzetét váltja ki az elmaradott térségben élők között.

Következtetések

Összességében az látszik, hogy napjainkra patthelyzet alakult ki, amennyiben a hatékonyság-orientált, tradicionális megközelítések nem garantálják a méltányosságot, míg a méltányosság előtérbe kerülése gyengíti a hatékonyságot. Ennek következtében *az elbanyagolt, helyzetüket kilátástalannak érző térségek lázonganak, amivel nemcsak a saját, hanem a gazdaságilag leginkább fejlődő régiók jövőjét is veszélyeztetik.*

Mi lehet a megoldás a problémára? Elméletileg egyszerre kellene mindkettőt megvalósítani, miközben egyértelmű, hogy sem a területileg „vak”, sem a terület-alapú politikák önmagukban nem jelentenek megoldást.

Az semmiképpen, hogy még több forrást juttatunk a fejlődő térségeknek a lemaradók rovására. A támogatások és beruházások leállítását csak olaj lenne a tűzre. De az sem járható út, hogy a támogatások fokozására helyezzük a hangsúlyt, mert az elmúlt évek tapasztalatai megmutatták, hogy az ellenőrizetlen pénzforrások nem feltétlenül a fejlődést, hanem a korrupciót, a kliens-rendszer és a nepotizmus kiépülését szolgálják, ami a populizmus melegágya.

A problémákra a választ nem a több vagy kevesebb, hanem különböző típusú beavatkozások kialakítása adhatja meg. A megoldás tehát a jelentős elméleti és empirikus alapokon nyugvó, a térségi adottságokra érzékeny (place-sensitive) megközelítés, ami képes rugalmas válaszokat adni a strukturális lehetőségekre, adottságokra és korlátokra. Amennyiben a stratégiák kizárólag a nagy agglomerációk fejlesztéseire irányulnak, ez magában hordozza annak a veszélyét, hogy jelentős mértékű gazdaságfejlesztési potenciál marad kihasználatlan.

A magára hagyott térségek bosszúja nemcsak önveszélyes, de azokat a tényezőket is megrendíti, amelyekre a válságból való kilábalás és az utóbbi évek növekedése épült: szabad és nyitott piacok, migráció, gazdasági integráció és globalizáció. A populizmus megerősödése gyengíti a gazdasági stabilitást, a kormányzás és a közpolitikák hatékonyságát, így alapjaiban rázza meg azt a rendszert is, ami bizonyos mértékig a gazdasági növekedés forrását jelentő dinamikusan fejlődő agglomerációkra épül.

Ennek ellensúlyozására egy jól végig gondolt és hatékonyan kivitelezett fejlesztéspolitika tűnik az egyik legcélravezetőbb – bár önmagában nem kétségkívül nem elégséges – megoldásnak, ami nem több forrást, hanem jobb megoldásokat jelent a gyakorlatban. A cél, hogy megismerjük, feltárjuk és kiaknázzuk az egyes térségek fejlesztési potenciálját, ötvözzük az egyénre és térségekre alapuló megközelítéseket, végül pedig biztosítsuk a lehetőséget az embereknek, hogy vegyék vissza az irányítást és az ellenőrzést a jövőjük felett.

Felhasznált irodalom

- COMBES, Pierre-Philippe, DURANTON, Gilles, GOBILLON, Laurent, PUGA, Diego, ROUX, Sébastien (2012): The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection. *Econometria*, 80: 2543-2594.
- EUROPEAN COMMISSION (2017): *My region, my Europe, our future: Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publication Office of the European Union
- FEJES Zsuzsanna (2013): *Határok nélkül?: A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- FUJITA, Masahisa, KRUGMAN, Paul, VENABLES, Anthony (1999): *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press
- FRICK, Susanne A., RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2017): Big or Small Cities? On city size and economic growth. *Growth and Change*. Vol.49, No. 1., (March 2018), 4-32.
- GLAESER, Edward (2011): *The Triumph of the City: How Our Greatest Innovation Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Harmondsworth: Penguin
- IMMARINO, Simona, RODRÍGUEZ-POSE, Andrés and STORPER, Michael (2018): Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography* 2018, 1-26.
- MYKHENKO, Vlad & WOLFF, Manuel (2019): State rescaling and economic convergence. *Regional Studies*, 53:4, 462-477.
- OECD (2009): *How Regions Grow. Policy Brief*, March
- PUGA, Diego (2002): European regional policy in light of recent locatin theories. *Journal of Economic Geography*, 2: 372-406.
- RODRIGUEZ-POSE, Andrés (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Volume 11, Issue 1, 10 March 2018, 189-209.
- STORPER, Michael (2018): Separate Worlds? Explaining the current wave of regional economic polarization. *Journal of Economic Geography* 18 (5): 247-270.
- SOÓS Edit (1999): *Integráció és regionalizmus*. Szeged, Magyarország, Bába Kiadó
- SOÓS Edit - FEJES Zsuzsanna (2008): *Hungarian Experiences of Cross-Border Cooperation*
- FUNDAMENTUM 12 : 5, 123-157.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2012): *Urban anthologies. Learning from our cities*. Geneva: World Economic Forum and MIT

Kocsis János Balázs²⁰⁵: A társadalom öregedése jelentette kihívások

Előszó

Társadalmunk folytonos átalakulása állandó új kihívásokat tart a társadalomtudósok részére, amely új és új szempontú kutatásokat igényel. Az örömdetesen növekvő várható életkor lehetőségeket is ad és feladatokat is ró a településekre, hogy minél aktívabb életvitelt tegyen lehetővé idős lakói számára is, miközben a szolgáltatások minél egyszerűbb hozzáférhetőségét is biztosítsa. A jelen szerző vezetésével a Q-Ageing projekt (2009-2012) részére végzett kutatás főbb eredményeinek aktualizált változata e folyamatok hátterébe kíván betekintést adni.

(A kutatás az ELTE Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program (1783-3/2018/FEKUTSRAT) keretében valósult meg az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával.)

Bevezetés

Az európai társadalmak öregedése vitathatatlan folyamat, amely mögött két ok búvik meg. Először is, a múlt század második évtizedétől kezdve a termékenység erősen csökkent; másodsor pedig a várható élettartam fokozatosan nő a javuló orvostudomány fejlődése és az időskorúak javuló társadalmi támogatása és gondozása következtében. A fenti két folyamat egymást erősítve meglepő eredményekhez vezetett. Az Európai Unió népessége intenzív öregedési periódus után csökkenni kezd; 2050-ig szóló előrejelzések szerint a népesség a jelenlegi úgy félmilliárdról 382 millióra esik, ha nincsen bevándorlás. A jelenlegi bevándorlási trendek mellett is a népesség nagyjából 19 %-os csökkenése valószínűsíthető; míg a jelenlegi korstruktúra fenntartásához a népességnek az elképzelhetetlen 1015 millióra kellene növekednie a fenti időpontig, ami jól mutatja a jóléti állam nehéz helyzetét. A népesség demográfiai struktúrája alapvetően átalakul, az öregségi indexnek, azaz a 65 évnél idősebb népességnek a 15 évesnél fiatalabbakhoz mért aránya növekszik, azaz az időskorúak jóval többen lesznek, mint a fiatalok. A statisztikai előrejelzések világosak: a világ népességében 2000 és 2050 között a 60 évesnél idősebbek aránya megkétszereződik, 10-ről 22 %-ra növekedve.

Mindazonáltal úgy tűnik, az öregedés jelenségéhez az európai társadalmak ambivalens módon viszonyulnak. Nem számít, hogy a meghosszabbodott élet hogyan telik, a jelenlegi kultúránk még mindig negatívan viszonyul az időskorhoz, mivel értékként a fiatalabbakra jellemző gyors ütemet, a hatékonyságot, a gyorsaságot tartja.

Az idősödő népesség változatos jellege és az várható életkor növekedése miatt az időskor maga is különböző szakaszokra oszlik föl. Az elhatárolás pontos éve országonként különbözik, de az irányzat egyöntetű: az időskorba lépők, azaz a 60-tól 70 (vagy 75) éves korig tartó szakaszba tartozók nem tekintik magukat már időseknek és a hagyományos öregkori szerepeket is kevésbé hajlandók fölvenni. Energikusak, a korábbi életkori szokásaikat, rekreációs tevékenységeiket követik, egy részük továbbra is dolgozik. A 70 (vagy 75) és 80 év közöttiek körében az

²⁰⁵ Habilitált egyetemi docens a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen, tudományos főmunkatárs az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. A Magyar Urbanisztikai Társaság alelnöke.

egészségügyi, mentális és fizikai állapotot érintő gondok jönnek elő és az autonómiájuk korlátozottá válik, azonban ebben az életkori szakaszban is képesek magukat többé-kevésbé önállóan ellátni. A 80 éves kor fölöttiek esetében gyorsan romlanak a fizikai, gazdasági és társadalmi képességek és a mindennapi tevékenységek elvégzésében gondozásra szorulnak.

Ha az aktív öregedés jelenlegi és jövőbeli folytatását alapvető stratégiai célnak tekintjük az egyre idősebb emberek jóléte szempontjából, a gazdasági és társadalmi szabályozók változatos és tág aspektusait, a gazdasági és társadalmi rendszerben aktív és felelős szerepet játszani képes személyek viselkedését is figyelembe kell venni.

Az „aktív öregedés” nem csak az időskorúak aktivitásának és munkaerő-piaci részvételének fönntartását jelenti, hanem a döntéshozók, közintézmények, vállalatok, családok és egyének meggyőződését is, hogy az egész életciklust érintő stratégiákat alkalmazzanak és tegyék lehetővé valamennyi korosztályba tartozó dolgozók számára, hogy a társadalom számára hasznossá tehessék magukat.

Az időskorúak demográfiai helyzete és állapota

A népesség általános elöregedése, és az időskorúak „idősödése” a fejlett világ összes országát jellemzi. E folyamat mögött két alapvető jelenség húzódik meg. Egyrészt, a termékenységi arány az elmúlt évtizedben alacsony, a reprodukcióhoz szükséges 2,1 szint alatt van (lásd 1. táblázat), sokkal alacsonyabban, mint a jelenlegi népességszám és korstruktúra fönntartásához szükséges, bár az elmúlt néhány évben sok helyen némi pozitív folyamat figyelhető meg. Továbbá ezzel párhuzamosan a születéskor várható élettartam is folyamatosan növekszik és mindenhol a 80-as évek közelében található (lásd 2. táblázat).

1. táblázat: Termékenységi ráta Európa néhány országában és az USA-ban²⁰⁶

Ország	Termékenységi ráta ²⁰⁷ , év				
	1996	2001	2006	2011	2019
Németország	1,32	1,35	1,34	1,41	1,47
Magyarország	1,46	1,31	1,35	1,40	1,49
Olaszország	1,20	1,25	1,35	1,39	1,49
Lengyelország	1,53	1,32	1,28	1,30	1,29
Szlovénia	1,28	1,21	1,31	1,30	1,64
Franciaország	1,71	1,88	1,98	1,96	1,97
Norvégia	1,89	1,75	1,90	1,77	1,83
Hollandia	1,53	1,71	1,73	1,66	1,75
Spanyolország	1,16	1,24	1,37	1,47	1,39
USA	1,98	2,03	2,10	2,06	1,87

²⁰⁶

Forrás: <http://www.prb.org/pdf07/TFRTTable.pdf>,
<http://worldpopulationreview.com/countries/total-fertility-rate/>, www.ksh.hu

²⁰⁷ Teljes termékenységi ráta az egy nőre jutó gyermekszülések átlaga.

Wikipedia

és

2. táblázat: Várható életkor Európa néhány országában és az USA-ban 208

	1998	2008	2018
Németország	77	80	81
Magyarország	71	74	76
Olaszország	79	81	82
Lengyelország	73	75	77
Szlovénia	75	77	79
Franciaország	78	81	82
Norvégia	78	80	81
Hollandia	78	80	82
Spanyolország	79	81	82
USA	77	78	79

Ez többoldalú folyamat, az életkor általános növekedése mellett az átlagos kor növekedését, a generációk közötti egyensúly felborulását, az időskorúak körében a legidősebbek arányának növekedését és a várható élettartam nemek közötti különbségének csökkenését is jelenti. Az eltartottak között az idősek növekvő aránya a fejlett országok mindegyikében megfigyelhető és erősödő folyamat (lásd 3. táblázat és 1. ábra).

3. táblázat: Eltartottsági ráta Európa néhány országában és az USA-ban ²⁰⁹

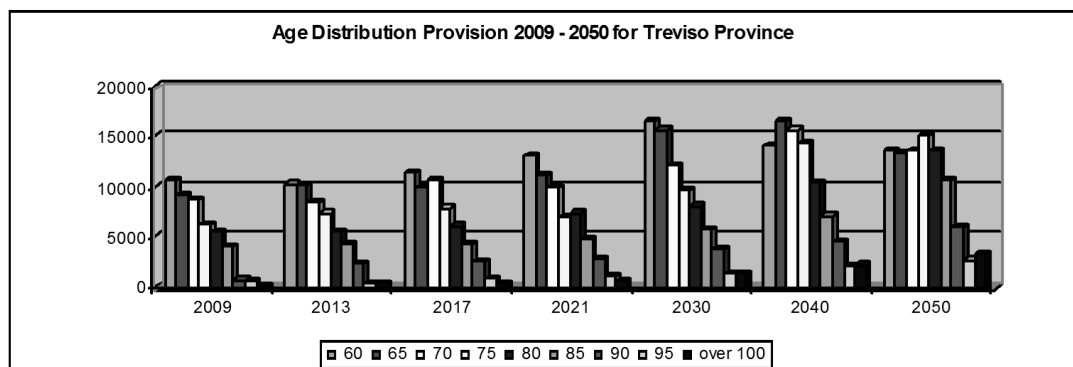
Ország	Eltartottsági ráták, 2015	
	Teljes eltartottsági r. ²¹⁰	Időskorúak eltartottsági r. ²¹¹
Németország	51,1	31,1
Magyarország	46,9	25,7
Olaszország	56,5	35,0
Lengyelország	43,9	22,5
Szlovénia	48,7	26,8
Franciaország	59,2	30,2
Norvégia	52,1	24,8
Hollandia	53,1	27,4
Spanyolország	51,0	28,5
USA	51,2	22,1

²⁰⁸ Forrás: www.geoba.se és www.data.worldbank.org

²⁰⁹ Forrás: CIA World Factbook.

²¹⁰ A 0-14 és a 65+ lakosság összlétszáma a 15-65 évesekéhez viszonyítva

²¹¹ A 65+ lakosság aránya a 15-65 évesekéhez viszonyítva



1. ábra: Korcsoportok eloszlásának előrejelzése Treviso Tartományban 2009-2050 (Olaszország)²¹²

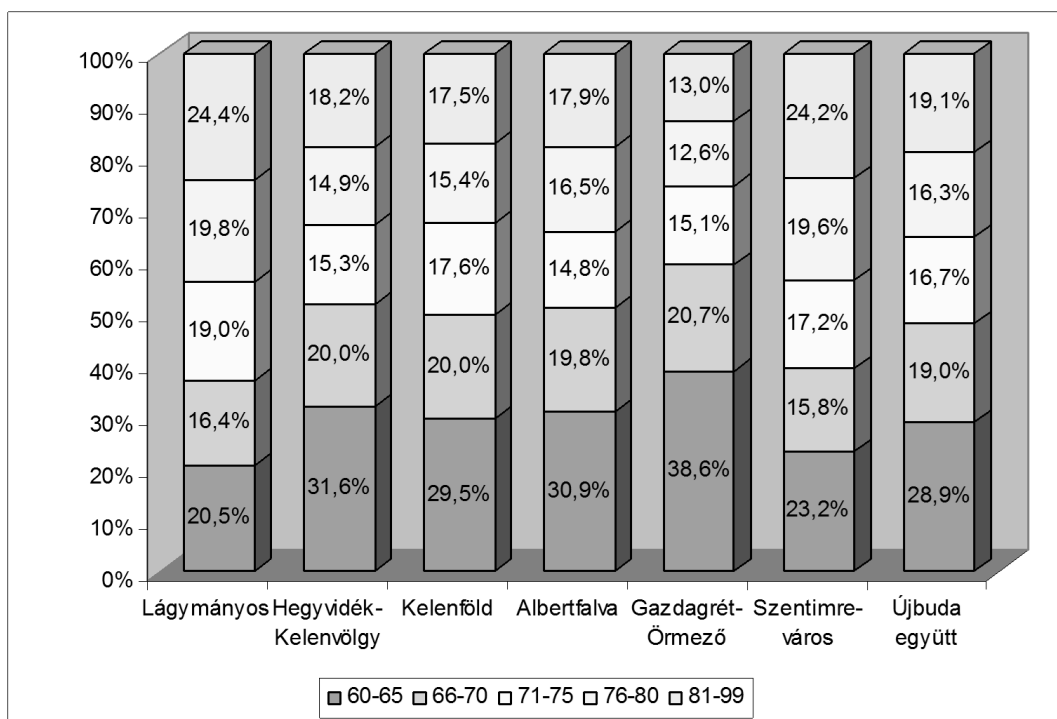
A várható életkorban meglévő különbségeknek köszönhetően az időskorúak többsége nő, akiknek aránya gyorsan emelkedik az életkor előrehaladtával, különösen 80 éven fölül. Újbudán 2009-ben a legalább hatvanévesek száma 39.200 volt, a kerület népességének 28 %-a, akiknek 68,4 %-a nő. Genovában például ugyanekkor a legalább 80 évesek számát ötvenezerre teszik, akiknek kétharmada nő. Az időskorúak „érése” óriási kihívás elé állítja a jelenlegi társadalmi rendszert, mivel a nagy valószínűséggel mentálisan, fizikailag és pszichikailag korlátozott 80 év fölöttieknek több segítség és támogatásra van szükségük.

Előregedés mintázatai

A fenti általános jellemzők azonban jelentős eltéréseket fednek el az országok között és az egyes területeken belül is. Magyarországon 2009-ben több mint három év különbség volt a férfiak esetén a legmagasabb várható értékkel bíró területek – például a főváros és Veszprém megye és a legalacsonyabbak között, úgymint például Somogy és Borsod-Abaúj-Zemplén. Budapest kerületei között még ezt meghaladó különbségek vannak a budai „elitkerületek” (II. és XII.) és például Józsefváros, Kőbánya, Pesterzsébet között.²¹³ Genovában a stabil, közeposztályi vagy dzsentifikált területek és a leromlott városrészek közötti különbség élesen jelentkezik, azonban más települések esetében is meglehetősen összetett az időskorúak térbeli összetétele. Újbudán, például, az egyes városrészek építésének időszaka és gyorsasága tisztán megjelenik az ottani időskorú népesség arányában és korösszetételében (lásd 4. táblázat és 2. ábra). A térbeli szegregáció Genovában meglehetősen magas, mindez azonban kevésbé tükröződik a koreloszlásban, amelynek oka valószínűleg a város Újbudához képest sokkal egyenletesebb fejlődésében keresendő (lásd 5. táblázat).

²¹² Forrás: Q-Ageing nemzetközi helyzetfeltárás, www.q-ageing.eu (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

²¹³ Forrás: KSH: Statisztikai Tükör 4. évfolyam 115. szám (2010).



2. ábra: A különböző városrészek hatvan, vagy hatvan évesnél idősebb népessége korstruktúrája Újbudán²¹⁴

4. táblázat: Az időskorúak aránya Újbuda különböző városrészeiben 2009-ben²¹⁵

	60+ népesség száma, ezer	60+ népesség aránya, %
Lágymányos	5,6	28
Kelenvölgy	0,7	23
Sashegy-Sasad	4,6	25
Péterhegy	0,3	36
Gellérthegy	2,8	49
Kelenföld	12	23
Albertfalva	3	25
Gazdagrét	2,4	20
Örmező	2	26
Szentimreváros	5,7	52
Újbuda összesen	39,2	28

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Forrás: Újbuda Önkormányzatának Q-Ageing és 60+ kérdőíves kutatása

5. táblázat: Az időskorúak térbeli megoszlása Genovában, 2000-ben²¹⁶

Kerület	Teljes népesség	65+ népesség aránya	65+ népességben a 80+ népesség aránya
			%
Centro est	93522	23,52	27,78
Centro ovest	67741	25,43	24,49
Bassa val bisagno	82451	26,07	25,30
Val bisagno	61035	23,02	21,56
Val polcevera	63368	23,66	24,15
Medio ponente	64401	24,72	24,95
Ponente	66187	24,57	22,90
Medio levante	64563	27,57	29,11
Levante	68902	26,11	25,34
Porto	196	2,55	20,00
Genova összesen	632366	24,94	25,27

A háztartások jellegzetességeit vizsgálva megállapítható, hogy az időskorúak legnagyobb csoportja valakivel, tipikusan a házastársával, osztja meg lakását, ez a csoport például Karlsruhe-ban 2005-ben a vizsgált háztartások 60,3 %-át jelentette (lásd 6. Táblázat). Az életkor előrehaladtával az egyedül élők aránya növekszik. 2001-ben Genovában a 65-74 évesek 19,4 %-a élt egyedül, míg a 75-84 évesek 31,8 %-a. A férfiak és nők közötti várható élettartamot érintő különbség következtében az egyedül élők túlnyomó többsége fő. A 2002-es szlovéniai népszámlálás szerint például a legalább 65 éves férfiak 11,4 %-a, míg a nők 33,5 % élt egyszemélyes háztartásban; ugyanezen arányszámok Genovában 30 % és 39 %. Szlovéniában, a 80-84 évesek körében a férfiak 5,3 %-a, míg a nők 41,8 %-a él egyedül.

6. táblázat: Az egyszemélyes háztartások aránya a partnerek téregységeiben²¹⁷

	Genova, I	Újbuda, H	Karlsruhe, D	Treviso Tartomány, I	Podravje Régio, SLO
Arány, %	33	38	31	30	25

Egészségi és anyagi állapot

Az időskorúak egészségügyi állapotukat a hozzáférhető kutatások alapján meglehetősen jónak ítélik meg. Újbudán a 2009-es kérdőíves kutatásban fölkeresett válaszadók több mint háromnegyede korához képest jónak, vagy nagyon jónak értékelte egészségügyi állapotát. Treviso Tartományban, a Q-Ageing projekt során megkérdezettek fele jónak vagy kitűnőnek tartotta egészségét és 85 %-ukat napi tevékenységeikben nem korlátozta semmilyen egészségügyi probléma – míg csupán ötödük panaszkodott egészségügyi állapotáról. Karlsruhe-ban, egy 2005-ös kérdőíves kutatás szerint a legalább 60 évesek 43,5 százaléka jónak, míg további 38,9 %-a se

²¹⁶ Forrás: Genova WP beszámolója

²¹⁷ Forrás: Partnerek WP2 beszámolója

jónak, se rossznak nem tekintette egészségügyi helyzetét. Alapvetően hasonlóak jellemzik az összes régiót. Azonban az egészségügyi helyzetet objektív oldaláról tekintve az összkép kevésbé kedvező. Az újbudai kérdőíves kutatás szerint a 60+ népesség 72 %-a rendszeresen szed gyógyszert; egészségügyi problémák 32 %-ukat kisebb, míg további 13 %-ukat jelentősebb mértékben korlátoznak napi tevékenységükben. Az életkor előrehaladtával az egészségügyi helyzet magától értetődően romlik: Újbudán a legalább 75 éves korú népesség 21 %-ának okoz súlyos gondokat a napi tevékenység ellátása és igényel ebben segítséget. Genovából származó adatok hasonló tendenciát mutatnak (lásd 7. táblázat).

7. táblázat: Mozgáskorlátozottság korcsoportok szerint Genovában, 2001²¹⁸

Korcsoport	Mozgásukban korlátozottak, %	közülük súlyosan, %
65-69	6.97	3.50
70-74	11.67	5.57
75-79	19.57	11.80
80+	47.67	35.24

Az időskorúak anyagi helyzete nagyon eltérő volt a projekt által vizsgált területeken, és nagyon jelentős különbségek találhatók az egyes egységeken belül is, mind területileg, mind a nemek között. A legalább 60 évesek túlnyomó többsége mindenhol nyugdíjas (lásd 8. táblázat), sokuk a hivatalos korhatárnál előbb megy nyugdíjba, ami a nyolcvanas évek megengedő nyugdíjazási szabályai miatt alakulhatott ki. Az átlagos magyar 58 éves korában lesz nyugdíjas, és a 60-64 éves magyarok csupán 14 %-a dolgozik, míg ez az arány az amerikaiak körében 50 % fölötti. Mindezeket túl Szlovéniában 2007-ben az 55-64 évesek 33,5 %-a regisztráltatott dolgozóként. Általánosságban szólva, a nyugdíj összege jelentősen elmarad a korábbi fizetés összegétől és sokkal kevesebb, mint az átlagos fizetés, aminek következtében a nyugdíjba menetel az életminőség jelentős romlását vonja magával, ami negatív társadalmi és pszichikai következményekkel járhat. A munkaerő-piac elhagyása szegénységbe taszíthat akár egy jobb módú családot is, amiről a Genovában készített interjúk tanúskodnak. Mindemellett a nyugdíjból származó jövedelem nagysága a vizsgált téregységekben erősen különbözik, és nagy különbségek vannak az egyes területeken belül is (lásd 9. táblázat). 2008-ban Szlovéniában az átlagos nyugdíj összege 467 eurót tett ki, ami az átlagos fizetés 61,5 %-a; a legalacsonyabb nyugdíj 163 eurónyi volt, és a nyugdíjasok 40 %-ának járandósága nem haladta meg a havi 400 eurót.

8. táblázat: A nyugdíjasok aránya a legalább 60 évesek körében²¹⁹

	Karlsruhe	Újbuda	Treviso Tartomány ²²⁰
Arány, %	86,4	89,0	70

²¹⁸ Forrás: Genovai WP2 beszámoló, népszámlálási adatok

²¹⁹ Forrás: Partnerek WP2 beszámoló

²²⁰ A kérdezett, 55 és 80 év közé esők körében

9. táblázat: Nyugdíj átlagos összege

	Németország nyugati fele ²²¹	Budapest ²²²	Szlovénia ²²³	Lengyelország ²²⁴
Euro / hónap	1195	344	467	318

Mivel az időskorúak túlnyomó többsége nyugdíjas, a nyugdíj összege elemileg meghatározza az időskorúak jövedelmét. Azonban az alkalmazottak jövedelmei és a nyugdíjrendszer belső szerkezete hatalmas különbségeket okoz. Karlsruhe-ban 2005-ben az időskorú polgárok átlagos jövedelme 956 euró volt, a férfiak és a nők között jelentős különbség állt fenn. Újbudán a nyugdíjasok anyagi körülményei jobbak az országos átlagnál, a válaszadók több mint fele 265 és 370 euró között havi jövedelemről számolt be, 28 %-uk pedig 371 és 560 euró közöttiről, míg mintegy 6 %-uk kap ennél többet. Az újbudai fókuszcsoportos vizsgálatok feltárták az időskorúak kiadási szerkezetét: a legnagyobb összeget étkezésre költik az időskorúak, majd a fűtés következik, elsősorban a távfűtéssel rendelkező lakásokban lakók esetében. A havi bevétel úgy 50-60 %-át lakásrezsire költik, és az önfenntartással kapcsolatos kiadások – azaz a lakásrezszi és az étkezés – a bevételek 60-85 %-át viszik el, továbbá nagy arányt képviselnek még a gyógyszerekre költött összegek is. Mindezek következtében gyakorlatilag nem marad forrás ruházzkodásra és kikapcsolódásra. Mindaz ellenére, hogy a treviso-i kutatás kisebb településeket foglalt magában, az eredmények kevésbé lesújtóak: a kérdezettek több mint fele elégedett az átlagos jövedelmükkel és csupán harmaduk érzi ezt a szükségleteikhez képest kissé kevésnek, míg tizedük szerint elégtelen bevételük összes szükségletük fedezésére.

Iskolázottság és lakhatás

Az időskorúak iskolázottsági jellemzői a környező társadalom általános vonásait tükrözik. Karlsruhe ipari jellegének hatása tisztán kimutatható az időskorúak szakmai összetételében: 85,9 %-uknak van hivatalos szakmai végzettsége – jelentős eltéréssel a nemek között: férfiaknál ez az arány 97 %, nőknél 78 %, és a különbség az életkor előrehaladtával növekszik. A végzettség leggyakrabban szakmunkás bizonyítvány (46,9 %), és az időskorúak 19,5 %-ának van felsőfokú (főiskolai vagy egyetemi) végzettsége. Treviso tartomány kistépülései jelleme megmutatkozik az időskorúak képzettségében is, tíz kérdezett között hatnak csupán befejezett általános iskolai végzettsége van és csupán tíz közül háromnak van felsőfokú végzettsége. Másik oldalon helyezkedik el Újbuda, amely az egyik legösszetettebb kerülete Budapestnek, jelentős magas presztízsű térségekkel, ahol az időskorúak 36 %-a rendelkezik felsőfokú diplomával és további 36 %-ának van érettségije. Azonban a térbeli eloszlás meglehetősen egyenlőtlen: magas presztízsű kertvárosi környékeken, mint például Sasadon, Sashegyen és Gellérthegyen, az idősek több mint felének van diplomája, és a régen beépült belső, egyetemek melletti részekben is magas arányuk. Lágymányoson az időskorúak 40 %-ának, míg a kedvezőtlenebb helyzetű, nagy és alacsony

²²¹ 2009-ben. Keletein ez 1050 euró volt.

²²² 2008-ben. Magyarországon ez átlagosan 230 euró volt 2009-ben.

²²³ 2008-ben.

²²⁴ 2007-ben.

presztízsű lakótelepekkel rendelkező Albertfalván ez az arány csupán 13 % és az idősök mintegy 45 %-ának nem rendelkezik érettségivel.

A lakóházak típusa is tükröződik a közösségek térbeli elrendezésében. Nagyvárosokban, mint Genova, Budapest, Maribor, az időskorúak jelentős része belső részeken, társasházakban lakik, míg a külső részeket kevésbé sűrű beépítés jellemzi, elsősorban családi házak formájában. Ezek a lakásformák eltérő gondokat okoznak lakóiknak a fenntartás és a mozgás terén. Kelet-Közép-Európában a lakótelepek jelentenek sajátos jelenséget. A városi lakásállomány jelentős része bennük található, Újbudán például az időskorúak több mint harmada lakik ilyen épületekben. A térbeli elhelyezkedéstől függetlenül a lakótelepeken lakó időskorúak háztartásainak a többiekhez képest sokkal súlyosabb anyagi gondjai vannak: tizedüknek gondot okoz a közműköltések (fűtés, víz, áramdíjak) kifizetése, míg társasházakban lakók huszada, a családi házban lakók huszonötöde számolt be erről.

Ahol az adatok hozzáférhetőek, azt mutatják, hogy az időskorúak többsége elégedett lakáskörülményeivel: 2005-ben Karlsruhe-ban a legalább 60 éves kérdezettek 71 %-a szükségleteiknek megfelelően felszereltként jellemezte lakását és csupán 7,7 %-uk állította ennek ellenkezőjét. A partnerek területeit is ehhez hasonló helyzet jellemzi: Újbudán a lakás vagy ház állapotát a kérdezettek nagy többsége jónak tartja, elégedetlenség leginkább a belső területeken a homlokzat állagával, illetve általánosságban a tágabb környezettel tapasztalható. Mozdulás terén leginkább a lépcsők és a liftek jelentenek problémát a városi környezetben.

Következtetések

Az európai társadalmak elöregedése elkerülhetetlen folyamat, amely alapvető hatást gyakorol a városi környezetre és a gazdaságra. Az időskorúak aránya növekszik és közülük is a nagyon idősök száma nő. Ennélfogva az idősök számára megfelelő környezet kialakítása minden városban és településen alapvető fontosságú. Mindazonáltal ezeket az erőfeszítéseket a társadalmi kirekesztés, szegregáció és a társadalmi környezet dezintegrációja súlyosan hátráltathatja. A generációk közötti egyensúly annyira el fog tolni, hogy a társadalom jelenlegi működési formája nem lesz fenntartható, és a régi jóléti rendszernek át kell alakulnia. Ennek értelmében az időskorúak munkaerő-piaci aktivitásának minél hosszabb ideig fenntartása nem csupán a társadalmi integrációt segíti elő, hanem a társadalom gazdasági fenntarthatóságának biztosításában alapvető szerepet játszik.

Az időskorúak egészségügyi helyzete az életkorukhoz képest jónak mondható; az 55 és 75 éves kor közé eső emberek túlnyomó többsége képes mindennapi tevékenysége elvégzésére, legtöbbjük egyszerűen nem kíván már alkalmazásban lenni, foglalkozásszerűen dolgozni. Úgy érzik, hogy a nyugdíjas kor a pihenésre szolgál, nem pedig további munkatevékenységekre.

Korom Ágoston²²⁵: Tagállami végrehajtási mozgástér a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az úgynevezett rendhagyó, vagy atipikus rendeletek tekintetében

Bevezetés

A cím alapján sejteni lehet, hogy jelen írás egy speciális kérdéssel foglalkozik: a Közös Agrárpolitikával kapcsolatos atipikus rendeletek esetében a tagállamok végrehajtási mozgásterével. Az első reakció értetlenséget válthat ki. Az uniós rendeleteket - szemben az irányelvekkel - minden rendelkezésében alkalmazniuk kell, átültető, végrehajtó tagállami intézkedések nem szükségesek. Egyébként lehet-e valami gyakorlati jelentősége a közigazgatásban e kérdésnek?

A Közös Agrárpolitika által nyújtott támogatásokon keresztül érkezik Magyarországra az uniós támogatások egy nagyon jelentős része. Évente több százezerre tehető a támogatásokkal kapcsolatos közigazgatási döntések száma, jelentős az ezekkel kapcsolatos jogviták száma is.

A közigazgatásnak, de bizonyos szinten a jogvitákkal érintett bíróságoknak is e területen több, egymással nehezen összeegyeztethető szempontnak kell megfelelnie, amit tovább bonyolít, hogy az uniós joggal kapcsolatos nehézségeken túl rendkívül nagyszámú magyar és uniós jogszabály mellett speciális módon kell az „uniós elveket” alkalmaznia a magyar kifizető ügynökségnek.

A mezőgazdaságban élők és a kormányzat is állandó nyomás alatt tartja az e területtel foglalkozó közigazgatási szerveket, hogy a nagyszámú támogatási kérelmet lehetőleg minél gyorsabban bírálják el, és történjenek meg a kifizetések is. Ugyanakkor az Európai Bizottság folyamatosan ellenőrzi, hogy a tagállamok eleget tettek-e az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó kötelezettségeiknek, azaz - többek között - megfelelően szankcionálták-e a támogatási feltételeknek nem, vagy csak részben megfelelt mezőgazdasági termelőket. Ellenkező esetben a Bizottság az adott tagállam költségvetésére nézve jelentős szankciókkal sújthatja az adott tagállamot.

Nincs szükség külön bizonyításra, hogy az is káros a gazdaságra, illetve a mezőgazdaságra nézve, ha a tagállami kifizető ügynökségek - tartva a Bizottsági szankcióktól - túlságosan, akár az uniós követelményeken túllépve, az arányosság elvét figyelmen kívül hagyva, az Európai Unió pénzügyi érdekeit helyezik előtérbe. Az Európai Unió Bírósága elé az utóbbi években kikerült magyar ügyek jelentős része ezt a tézist látszik alátámasztani.

Jelen írásban egy rövid dogmatikai bevezetőt követően három előzetes döntéshozatali eljárásban a luxemburgi Európai Unió Bírósága elé került ítéletet elemzek, különös figyelemmel az úgynevezett atipikus rendeletekkel kapcsolatos tagállami végrehajtási mozgástérre, majd egy rövid összefoglalóban megkísérlem a használható tanulságok levonását.

Diszkrecionális jogkör, tagállami végrehajtás, Közös Agrárpolitika

A Közös Agrárpolitika az úgynevezett pozitív integrációs forma egyik legfontosabb területe. Eltérően a belső piac fenntartására irányuló negatív integrációs formáktól, amely a

²²⁵ Egyetemi tanársegéd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetben.

tagállami intézkedéseket kontrollálja, a pozitív integráció egy szupranacionális, közös irányítást valósít meg.

A diszkrecionális jogkört a Közös Agrárpolitikában alapvetően meg kell különböztetni²²⁶: az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, míg a tagállamok végrehajtással kapcsolatos mérlegelési jogköre alapvetően korlátozott. E széles mérlegelési jogkör az uniós jogalkotó, és intézmények részéről egyrészt az alapító szerződésekben megfogalmazott, csak egymás rovására teljesíthető célkitűzések (mezőgazdasági termelők életminőségének növelése, fogyasztók méltányos áron való ellátása) illetve a gyors piaci folyamatokra való megfelelő reagálás lehetőségének biztosítása miatt.

A Közös Agrárpolitika alapvetően rendeleteket alkalmaz, rendelet közvetlenül alkalmazható és alkalmazandó, bármilyen tagállami végrehajtó intézkedés nélkül. Speciális, vagy atipikus rendeletek: a rendeletek egy bizonyos formája mozgásteret tesz lehetővé a tagállamok számára, és ebben a pontban irányelvként viselkedik. Főszabályként a tagállamoknak e diszkrecionális jogkört az uniós jog általános elveinek, valamint az adott másodlagos uniós jogi aktus által meghatározott célkitűzéseinek figyelembe vételével kell gyakorolniuk.

Az esetek túlnyomó többségében a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében alkalmazza az uniós jogalkotó az úgynevezett atipikus rendeleteket, amelyek - többek között - megkönnyítik az uniós jog tagállami jogba való ültetését, illetve a Közös Agrárpolitika egységessége mellett a tagállami mérlegelési jogkör lehetővé tesz bizonyos gazdaságpolitikai döntéshozatalt²²⁷, és a mezőgazdasági adottságokkal kapcsolatos értékválasztást.

Az atipikus rendeletekkel kapcsolatos tagállami mérlegelési és végrehajtási hatáskörök alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanságokat az agrárium területén még komplexebbé tesz, hogy közös forrásból történnek, amelyből az következik, hogy a²²⁸ nemzeti forrásból nyújtott, de az Európai Bizottság által engedélyezett támogatások uniós forrásoknak minősülnek a tekintetben, hogy a tagállamok nem hozhatnak olyan egyoldalú²²⁹ intézkedéseket, amely az érintett támogatásokkal kapcsolatos jogosultságok szűkítését eredményezné. A közös források nyújtása mellett a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az esetlegesen tovább nyújtandó tagállami támogatások esetén szigorúbb az állami támogatások tilalmára irányuló uniós kontroll.

Meglátásom szerint a legfontosabb feszültségpont az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amely általános elvként általánosan kötelezi a tagállamokat -abban az esetben is, ha az adott esetben nem alkottak másodlagos uniós jogi aktust - e tekintetben minden szükséges intézkedés meghozására, illetve az uniós jog egyik legfontosabb elve, az arányosság alkalmazása között. A tekintetben is számos kérdés merül fel, illetve nem tisztázott, hogy a tagállamokat az adott másodlagos uniós jogi aktusok miként hatalmazzák fel végrehajtási intézkedések életbe léptetésére.

²²⁶ Daniele Bianchi, La politique agricole commune (PAC), Bruylant 2012, 3-27.p

²²⁷ Adué Bouveresse, Les pouvoirs discrétionnaires dans l'ordre juridique communautaire, Bruylant 2010 125-163p

²²⁸ Európai Unió Bírósága, C-115/10

²²⁹ Az ezzel kapcsolatos problematikát jelen írás nem tárgyalja.

Az Európai Unió Bíróságnak Szatmári Malom ügyben²³⁰ hozott ítélete

A jogvita alapügyében egy Szatmári Malom nevű mezőgazdasági vállalkozás kérelmet nyújtott be mezőgazdasági termékek értéknövekedése jogcímen, amely alapján a tulajdonában álló három meglévő malomüzem kapacitásának összevonásával, illetve azok egyidejű bezárásával új malom felépítését tervezte. A magyar kifizető ügynökség azzal az indokkal utasította el a támogatási kérelmet, hogy a kérdéses támogatás kizárólag meglévő malmok korszerűsítésére, és nem új malom új helyen történő felépítésére nyújtható. Ezzel szemben a Szatmári Malom érvelése szerint az elutasító döntés nem jogszerű, mivel a három bezárt malom kapacitásának felhasználásával lehetősége lenne a termelőtevékenység korszerűbb ellátására, és az üzem összteljesítményének javítására.

Az eset előzetes döntéshozatali eljárásban a luxemburgi Európai Bírósághoz került, amelynek keretein belül több kérdésben bizonyult szükségesnek az uniós jog autentikus értelmezése.

Kérdésként merült fel, hogy nem elsődleges mezőgazdasági termékeket termelő, hanem azokat feldolgozó vállalkozás, mint egy malom, minősülhet-e mezőgazdasági üzemnek, illetve a vállalkozása szóban forgó rendelet értelmében részesülhet-e olyan támogatásból, amely mezőgazdasági termékek feldolgozására irányul? A Bíróság értelmezésében²³¹ a malom nem minősül mezőgazdasági üzemnek, ugyanakkor ez nem zárja ki, hogy mezőgazdasági termékek feldolgozását segítő támogatásban részesüljön.

Az uniós bírósághoz feltett második kérdésre, miszerint a vonatkozó rendelet alkalmazásában egy olyan művelet, amelynek keretein belül a régi malmokat bezárják, és helyettük kapacitásbővítés nélkül új malmokat létesítenek, adható-e vállalkozás általános teljesítményét javító támogatás.

Az Európai Bizottság, illetve a Bíróság megítélése szerint²³² a vonatkozó rendelet preambulumban megfogalmazott célkitűzés, miszerint a feldolgozóipari kapacitások növelése hozzájárul a mezőgazdaság versenyképességének javításához, így elfogadható a rendelet kiterjesztő értelmezése.

A jogvitában a harmadik, és egyben legfontosabb kérdés az volt, hogy a vonatkozó magyar rendelet összeegyeztethető-e a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktusokkal, amelyek kizárólag meglévő kapacitások korszerűsítésére irányuló műveletekre teszi lehetővé a támogatási kérelem benyújtását, kizárva azokat a helyzeteket, ha a meglévő kapacitások helyett új kapacitásokat hoznának létre.

Az eljárásban a magyar kormány, illetve az Európai Bizottság is megerősítette, hogy a magyar malomipart kapacitáskihasználatlanság jellemzi, többek között ezért került sor a kérdéses intézkedésre²³³, amelyet e rendelet alapján elkészített magyar vidékfejlesztési program is megerősít.

Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében – annak ellenére, hogy a rendeletek közvetlen hatállyal rendelkeznek - kivételesen és bizonyos feltételek betartásával - egyes rendeletek alkalmazási körében szükséges lehet, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadhatnak

²³⁰ Európai Unió Bírósága, C-135/13

²³¹ Európai Unió Bírósága, C-135/13, 38-40. Pontok

²³² i.m. 44-48. pontok

²³³ i.m. 52. Pont

el, amelynek során az adott rendelet által biztosított mérlegelési jogkör keretei között kell maradniuk²³⁴.

A szóban forgó rendelet kifejezetten úgy rendelkezik²³⁵, hogy a tagállamok jogosultak²³⁶ meghatározni a kiadások jogosultsági szabályait figyelemmel e rendeletben szabályozott különleges feltételekre.

Az ítélet ezen - harmadik - kérdésére adott uniós bíróság által adott választ érdemes két részre bontva elemezni: egyrészt az uniós rendelet által biztosított mérlegelési jogkörbe illeszkedő tagállami végrehajtási mozgásteret, majd az egyenlő elbánás uniós követelményével kapcsolatos követelményeket.

A rendelet által lehetővé tett mérlegelési jogkör gyakorlása

Nem vitás a Bíróság értelmezésében, hogy az uniós rendelet által meghatározott egyik különleges jogosultsági feltétel az, hogy a tervezett támogatás az adott mezőgazdasági üzem teljesítményének javítására irányuljon, azonban ezt az értelmezést ebben a formában nem lehet minden - malomiparral kapcsolatos - feldolgozóipari vállalkozásra irányuló beruházásra kiterjeszteni,²³⁷ ugyanis a rendelet értelmében a tagállamok jogosultak meghatározni, majd az Európai Bizottsággal jóváhagyatni az egyes vidékfejlesztési programokat.²³⁸ A vidékfejlesztési program keretei között a tagállamok ugyanis²³⁹ egyéb feltételeket is előírhatnak, amennyiben nem lépik túl a rendelet által biztosított mérlegelési jogkört.

Az Európai Unió Bírósága értelmezésében azzal,²⁴⁰ hogy a vonatkozó magyar rendelet előírta, hogy a kérdéses támogatás csak meglévő malmok kapacitásnövelésére nyújtható, nem lépte túl a rendelet által biztosított széles mérlegelési jogkört.

Az egyenlő elbánás elvének alkalmazása

Ennek ellenére az érintett vállalkozás által tervezett beruházás sajátossága, hogy a meglévő – és bezárni kívánt – malmok helyett hozna létre új létesítményeket, anélkül, hogy ezáltal bővülnének a meglévő kapacitások.

A tagállamoknak²⁴¹ – abban az esetben, ha az Európai Unió jogát hajtják végre – tekintettel kell lenniük az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseire, valamint az uniós jog általános elveire: ez utóbbiak megkövetelik az egyenlő elbánás elvének alkalmazását. Ezen elv²⁴² megköveteli, hogy az azonos helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, míg a különböző

²³⁴ i.m. 55. Pont

²³⁵ 1698/2006 rendelet (61) preambulumbelvonása

²³⁶ 1698/2005 (71) cikk (3)

²³⁷ Európai Unió Bírósága, C-153/13, 57-58. Pontok

²³⁸ i.m. 59. Pont

²³⁹ i.m. 60. Pont

²⁴⁰ i.m. 62. Pont

²⁴¹ i.m.64-71. pontok

²⁴² i.m.

helyzeteket ne kezeljék azonos módon. A különbségeket, illetve az azonosságokat a szóban forgó jogi aktus tárgyának, és célja tekintetében kell meghatározni.²⁴³

Így az uniós rendelet által a tagállamok számára – a szóban forgó atipikus rendelet által biztosított mérlegelési - mozgástér gyakorlása során elfogadható, hogy a malomipari kapacitáskihasználatlanság okán csak a meglévő üzemek korszerűsítése kaphasson támogatást, de a jelen esetben az új malomipari kapacitások a régiek helyett épülnek, amely nem okoz kapacitástöbbletet²⁴⁴. Így az egyenlő²⁴⁵ elbánás elve megköveteli, hogy a fenti helyzetek ne legyenek kizárhatók a támogatásokból.

Az Európai Unió Bíróságának Gorje ügyben hozott ítélete

Az adott ítélet alapügyében egy szlovén önkormányzat az EMVA-ból - település-helyreállítási, fejlesztési célú - pályázatot nyújtott be egy épület felújítása céljából, amelyet az adott tagállam fejlesztési (kifizető) ügynöksége társfinanszírozás formájában elfogadott. Az ügynökség által lefolytatott helyszíni ellenőrzést követően megállapították, hogy az adott épülettel kapcsolatos munkálatok már a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően megkezdődtek.

A fentiek következtében az ügynökség a teljes támogatási kérelmet elutasította - többek között – azért, mert a támogatási feltételek között szerepelt egy olyan kitétel, amelynek értelmében csak a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést követően kezdődhetnek meg a munkálatok.

Az alapügyben az egyik legfontosabb kérdés, hogy a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktussal összeegyeztethető-e egy olyan tagállami jogszabály, mely az EMVA-ból történő beruházási támogatások kifizethetőségét attól teszi függővé, hogy azok a támogatási kérelem jóváhagyását követően merülnek fel. Felmerült továbbá, hogy abban az esetben, ha a kérelem tartalmaz támogatható és nem támogatható elemeket, a vonatkozó másodlagos uniós aktusokkal összeegyeztethető-e a kifizetési kérelem egészének elutasítása?

Az első kérdés tekintetében meg kell említeni, hogy a tagállamok e területen széles mozgástérrel rendelkeznek,²⁴⁶ amely mozgástér a vidékfejlesztést szükségszerűen jellemző sokszínűség elismeréséhez kapcsolódik.

Az ügyben készített Főtanácsnoki Indítvány megállapítja, hogy a kérdéses tagállami jogszabályi rendelkezés, amely „lényegében az EMVA részvételét a jövőbeli műveletekre korlátozza”, azaz kizárja a visszamenőlegesen nyújtandó támogatásokat.²⁴⁷ A vonatkozó másodlagos uniós jogi aktus²⁴⁸ nem rendelkezett a kiadások támogathatóságának kezdőidőpontjáról, ugyanakkor azt sem zárta ki, hogy a tagállamok ilyen időbeli korlátozást állapítsanak meg.²⁴⁹

²⁴³ i.m.

²⁴⁴ i.m.

²⁴⁵ i.m.

²⁴⁶ Főtanácsnoki Indítvány, 43. pont

²⁴⁷ i.m. 44. pont

²⁴⁸ 1698/2005

²⁴⁹ Főtanácsnoki Indítvány, 45. pont

A Főtanácsnok is megemlítette, hogy „a szóban forgó másodlagos uniós jogi aktus is tartalmaz a támogatások időbeli korlátozhatóságára vonatkozó megkötő rendelkezéseket, így arra a következtetésre jut, hogy a tagállamok rögzíthetik a jogosultság kezdetének napját.”²⁵⁰

Az uniós bírósághoz feltett második kérdés annak megválaszolására irányult, hogy a vonatkozó rendelet rendelkezéseivel ellentétes-e egy olyan tagállami szabályozás, amely teljes egészében elutasítja a kifizetési kérelmeket, amennyiben azok között van olyan kiadás is, amely a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően keletkezett.

Az érintett rendelet²⁵¹ értelmében abban az esetben lehet kifizetéseket eszközölni az EMVA-ból, ha a kérdéses kiadások a vidékfejlesztési programot irányító hatóság által felügyelt műveletek körében merülnek fel. Ugyanakkor a kiadások jogosultsági szabályainak meghatározását a rendelet a tagállamokra bízta.

Egy másik, az ügyben alkalmazandó uniós rendelet²⁵² a támogatáscsökkentéseket, illetve a támogatásból való kizárások eseteit határozza meg, amelynek értelmében a kifizetési kérelmekben jogosulatlanul megjelölt összegeket arányosan, míg a szándékos csalással kérelmezett kifizetési kérelmeket a támogatásból való kizárással kell büntetni, illetve a már kifizetett összegeket teljes egészében vissza kell fizetni.

A Bíróság értelmezésében²⁵³ - egyetértve a Főtanácsnoki Indítványban foglaltakkal - csak a fentiekben említett uniós rendelet által meghatározott arányos szankciókat szabhatják ki, kivéve, ha a támogatás kedvezményezettje szándékosan hamis nyilatkozatot tesz. A Bíróság akként támasztotta alá álláspontját,²⁵⁴ azzal, hogy a tagállamok kizárják a jogosulatlan kiadásokat - jelen esetben azokat, amelyek a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően merültek fel - egyrészt eleget tesznek az arányosság elve által támasztott követelményeknek, másrészt e „szankció” megfelelő visszatartó erővel is bír.

Érdemes megvizsgálni a Bíróság álláspontját, ugyanis elvileg maga a rendelet hatalmazta fel a tagállamokat e területen pontosítások megtételére, valamint az Európai Bizottság is a maga részéről szigorúbb elbírálást tartott volna jogszerűnek.

A Bíróság szintén nem tért ki e tekintetben az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, amely számos esetben komolyan esik latba a mezőgazdasági termelőkkel szemben alkalmazott arányossági követelménnyel szemben.

A Főtanácsnok Indítványában utalt²⁵⁵ arra, hogy a vonatkozó rendelet betűje alapján, amely szerint a „kiadások jogosultsági szabályait nemzeti szinten kell meghatározni” arra utal, hogy a tagállamok meghatározhatják a támogatási feltételek megsértésének feltételeit. Ugyanakkor a Főtanácsnok hozzáteszi, hogy a fent említett rendelkezés kizárólag a támogathatósági feltételek anyagi feltételeire vonatkozik, ami nem érinti e feltételek megsértéséhez kapcsolódó jogkövetkezményeket.²⁵⁶

²⁵⁰ i.m. 47. pont

²⁵¹ 1698/2005 rendelet 71. Cikkének (2) és (3) bekezdése

²⁵² 65/2011

²⁵³ Európai Unió Bírósága, C-111/15, 53. Pont

²⁵⁴ i.m. 54. Pont

²⁵⁵ Főtanácsnoki Indítvány, C-111/15, 66-67.pontok

²⁵⁶ i.m. 67. Pont

Az Európai Bizottság a perben úgy érvelt, hogy a hozzáférési feltétel megsértése, azaz a pozitív határozatot megelőzően a beruházás megkezdése a teljes beruházást megfertőzi.

Számomra nem teljesen világos, hogy az Indítványban²⁵⁷ hivatkozott uniós rendelet²⁵⁸ kifejezetten megemlíti, hogy az általa szabályozott támogatáscsökkentések, és kizárások nem érintik az egyéb uniós, vagy tagállami szabályokban rögzített büntetéseket, miként juthatott a Főtanácsnok arra a megállapításra, hogy a tagállamok nem írhatnak elő olyan szankciókat, amelyek a támogatásból való kizárást eredményezhetik, mivel az ilyen jellegű szankciókat a fenti rendelet már részletesen szabályozza. A Főtanácsnok lényegében azzal erősíti érveit, hogy ezáltal módosítanák azon uniós rendelkezés hatályát, amely a szándékosan hamis nyilatkozatot tett termelőt a teljes támogatásból való kizárással szankcionálja.

A Főtanácsnok arra az esetre²⁵⁹, ha a Bíróság nem osztaná fenti álláspontját, azon tagállami kötelezettséggel szemben, hogy azoknak minden szükséges intézkedést meg kell hozniuk az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért, az arányosság elvével érvelt. Az Indítvány alapján nem kétséges,²⁶⁰ hogy hasonló esetben hatékonyan szolgálna az uniós társfinanszírozású műveletekkel kapcsolatban az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a teljes támogatásmegvonás, mivel az különös visszatartó erővel bírna. Az arányosság elve azonban meglátása szerint megköveteli, hogy a támogatáscsökkentés a jogsértés súlyának függvényében kerüljön kiszabásra.

Az Európai Bíróság Anssi Ketela ügyben hozott ítélete

Egy finn mezőgazdasági termelő évekig vezérigazgatóként tevékenykedett egy mezőgazdasági üzemben (amelynek 30%-os tulajdonosa volt, a maradék 70% egy más személy tulajdonában volt), ezt követően értékesítette a vállalkozásban birtokolt részvényeit. A mezőgazdasági termelő elindulást segítő támogatást kért családi mezőgazdasági üzem átvételéhez. A tagállami kifizető ügynökség megítélte a támogatást, majd annak kifizetését felfüggesztette, mivel úgy ítélte meg, hogy részvényesként az előbbi mezőgazdasági üzemben folytatott tevékenysége miatt nem jogosult a kérdéses támogatásra.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós bírósághoz érkezett egyik legfontosabb kérdés annak megválaszolására irányult, hogy fiatal mezőgazdasági termelők kezdési támogatását szabályozó uniós rendeletet úgy kell-e értelmezni, hogy az lehetőséget biztosít-e a tagállamoknak a támogatási feltételek pontosítására.

Főszabályként az állandó ítélkezési gyakorlat²⁶¹ értelmében azokat az uniós jogi rendelkezéseket, amelyek nem utalnak tagállami jogokra, az Unió területén egységesen kell értelmezni, valamint az uniós rendeleteknek közvetlen hatályuk van a tagállami jogban, anélkül, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadnának el.

²⁵⁷ i.m. 79. Pont

²⁵⁸ 65/2011 rendelet 4. Cikk (9) bekezdés

²⁵⁹ Főtanácsnoki Indítvány, C-111/15, 82-90. Pontok

²⁶⁰ i.m.

²⁶¹ Európai Unió Bírósága, C-592/11, 34-35. Pontok

Ennek ellenére az állandó ítélkezési gyakorlat szerint bizonyos esetekben szükséges lehet a tagállamok által bizonyos rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében végrehajtási intézkedések elfogadása.²⁶²

Annak meghatározásában, hogy a tagállamok fogadhatnak-e el intézkedéseket egy rendelet végrehajtása érdekében, a Bíróság²⁶³ értelmezésében a szóban forgó rendelet megfelelő rendelkezéseit kell figyelembe venni a rendeletek által meghatározott célkitűzések figyelembe vételével, aszerint, hogy a rendelet rendelkezései tiltják, lehetővé teszik, vagy kötelezővé teszik, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el.

A Bíróság hangsúlyozta,²⁶⁴ hogy azokban az esetekben, amelyekben a tagállamok számára lehetőség van végrehajtási intézkedések elfogadására, vagy az kötelező, beszélhetünk a tagállamok tekintetében elismert mérlegelési mozgástérről.

Az adott ügyben a vonatkozó rendelet kifejezetten úgy rendelkezik, hogy főszabályként a tagállamok jogosultak - a rendelet célkitűzéseit figyelembe véve - meghatározni a kiadások jogosultsági szabályait. Ilyen intézkedésnek minősül a fiatal mezőgazdasági termelők indulását segítő támogatás is.

A rendelet e tekintetben meghatározott célkitűzései: a fiatal mezőgazdasági termelők letelepedésének megkönnyítése, a mezőgazdasági üzemek emberi erőforrásának javítása, amely hozzájárul a versenyképesség növeléséhez, illetve a vidékfejlesztéshez.

A Bíróság értelmezésében²⁶⁵ a rendelet célkitűzéseivel nem áll ellentétben, hogy a kérdéses támogatásban olyan fiatal mezőgazdasági termelő részesül, aki jogi személyként telepszik le, ugyanis a rendelet rendelkezései, illetve célkitűzései nem feltételeznek olyan feltételek meglétét, hogy a gazdálkodás társasági formában történjen, vagy nem. Ugyanakkor azon termelők kizárása,²⁶⁶ akik a gazdálkodáshoz jogi személyt vettek igénybe, nem egyeztethető össze a rendelet fentiekben említett célkitűzéseivel.

A Bíróság utalt²⁶⁷ az EUMSZ 40. cikkének (2) bekezdésére, amely tiltja a hátrányos megkülönböztetést. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság nem az Alapjogi Charta, illetve a diszkrimináció tilalmának általános uniós jogelvére utalt.

A Bíróság által vizsgált kérdés annak eldöntése, hogy „amennyiben a fiatal mezőgazdasági termelő jogi személy útján telepszik le, a szóban forgó támogatás nyújtása érdekében az érdekeltnek döntéshozatali joggal kell-e rendelkeznie a jogi személy tekintetében, és milyen feltételek mellett teljesül e követelmény?”

A kérdéses uniós rendeletek²⁶⁸ nem határozzák meg pontosan a támogatás nyújtásának feltételeként a “mezőgazdasági üzem vezetője” fogalmát, és nem is utalnak a tagállami jogokra e fogalom pontosítása érdekében.

²⁶² Európai Unió Bírósága, i.m. 35. Pont

²⁶³ Európai Unió Bírósága, C-592/11, 37. Pont

²⁶⁴ i.m.

²⁶⁵ Európai Unió Bírósága, C-592/11, 41-42. Pontok

²⁶⁶ i.m. 43. Pont

²⁶⁷ i.m. 44. Pont

²⁶⁸ Európai Unió Bírósága, i.m. 47-49. Pontok

Ilyen esetekben az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, ha az uniós jog egy bizonyos kifejezésre semmilyen meghatározást nem ad, „az általános nyelvhasználatban elfogadott jelentés szokásos jelentés szerint kell meghatározni, figyelembe véve azon szövegkörnyezetet, amelyben a kifejezést használják, és azon szabályozás célkitűzéseit, amelyeknek e kifejezések részét képezik”²⁶⁹.

A mezőgazdasági termelő fogalmára, illetve a mezőgazdasági üzem fogalmaira a Közös Agrárpolitikában nem találunk általánosan elfogadott definíciót, azok az egyes rendeletekben a szabályozás célkitűzésétől függően változnak, melyet az állandó ítélkezési gyakorlat is megerősít.²⁷⁰

A Bíróság²⁷¹ értelmezésében a fiatal mezőgazdasági termelők indulási támogatásával kapcsolatban a rendelet célkitűzései abban az esetben érvényesülnek, ha a fentiekben a mezőgazdasági termelőre előírt feltételek mindegyikét figyelembe veszik, így a termelőnek szakképzettséggel, szakmai alkalmassággal kell rendelkeznie, így járulva hozzá az emberi erőforrások javításán keresztül a vidéki területek fenntartható fejlődéséhez. Ezen feltételekhez kapcsolódik az a feltétel, hogy az érintett termelő „mezőgazdasági üzem vezetőjeként telepszik le”, így biztosítva a fejlesztés hatékonyságát és tartósságát.

E tekintetben a tagállami mozgástér végezhet pontosításokat a tekintetben, hogy mely mezőgazdasági termelőt illeti meg a „mezőgazdasági üzem vezetője minősítés”, biztosítva, hogy a mezőgazdasági üzem az érintett tényleges, és tartós befolyása alatt van, ide értve a mezőgazdasági üzem igazgatását is²⁷², azonban a tagállamok által támasztott pontosító feltételek nem haladhatják meg az általuk pontosítani kívánt kereteket.

A tagállami jogalkotó meghatározta, hogy amennyiben a fiatal mezőgazdasági termelő elindulását segítő támogatást jogi személy keretei között gazdálkodó termelő igényli, a döntéshozatali jogkört 40 évesnél fiatalabb személynek kell gyakorolnia, aki első alkalommal vezet mezőgazdasági üzemet, rendelkezik a jogi személy részesedésének több, mint felével, amelyek számára biztosítják a szavazati jog több, mint felét.²⁷³ A Bíróság értelmezésében a fenti jogalkotói feltételek nem lépik túl az uniós rendelet kereteit, így azok összeegyeztethetőek az uniós joggal.²⁷⁴

Az érintett mezőgazdasági termelő - aki az előző mezőgazdasági üzemet igazgatta csak a részvénnyek 30%-ával rendelkezett a Bíróság értelmezésében²⁷⁵ - így nem minősül az adott mezőgazdasági üzemet ténylegesen és tartósan befolyása alatt tartó személynek, ezért nem minősülhet mezőgazdasági üzem vezetőjeként már letelepedett személynek sem. A Bíróság²⁷⁶ nem tartja jogszerűnek a fent említett korábbi tevékenység okán az érintett mezőgazdasági termelő támogatási kérelmének elutasítását.

²⁶⁹ Európai Unió Bírósága, C-549/07

²⁷⁰ Európai Unió Bírósága, 85/77

²⁷¹ Európai Unió Bírósága, C-592/11, 52-54. Pontok

²⁷² Európai Unió Bírósága, C-592/11, 56. Pont

²⁷³ i.m. 57. Pont

²⁷⁴ i.m. 58. Pont

²⁷⁵ i.m. 60. Pont

²⁷⁶ i.m. 60. Pont

Összegzés

A Gorje ügyben hozott ítélet különösen a tekintetben tűnik érdekesnek, hogy az Európai Bizottság határozott álláspontja, valamint a kifizetési feltételek pontosítására a tagállamot kifejezetten felhatalmazó uniós rendelet ellenére a Főtanácsnok Indítványát figyelembe véve a Bíróság az arányosság elvének adott elsőbbséget az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével szemben. Nem tűnik meggyőzőnek a Főtanácsnoki Indítvány azon érvelése, amely lényegében arra hivatkozik, hogy a tagállam azért nem pontosíthatja az érintett szankciókat, mert azt egy uniós rendelet már részletesen szabályozza, pedig az érintett rendelet kifejezetten említi, hogy alkalmazása nem érint egyéb uniós, vagy tagállami szankciókat. Ha ezen ítélkezési gyakorlat nem bizonyul elszigetelt jelenségnek, az az arányosság, illetve az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme közötti viszony jelentős átrendeződését eredményezheti a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében.

A másik két ítélethez képest a Ketela ügyben hozott ítélet hozadéka annyiban jelentős, hogy az ítélkezési gyakorlat ebben az ügyben kezdte el pontosítani a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében a tagállami végrehajtási mozgásteret.

Meglátásom szerint a Szatmári Malom ügyben hozott ítélet különösen érdekes a Közös Agrárpolitika végrehajtásával kapcsolatos tagállami végrehajtási mozgáster tekintetében, hiszen az adott rendelet által biztosított széles mérlegelési jogkör lehetővé teszi, hogy a kapacitáskihasználatlanság elkerülése végett csak a meglévő malmok korszerűsítése legyen támogatható, mégis az adott helyzetben az ügy sajátos körülményei következtében lesz ellentét az uniós joggal az egyedi döntés. Igaz, hogy az uniós bíróság az ügyben az eljáró bíróságnak ad “útbaigazítást az egyedi ügyben az uniós jog megfelelő értelmezésére vonatkozóan”, ez azonban az előzetes döntéshozatali eljárásban - amely egy tagállami bíróság és az uniós bíróság közötti konzultációs eljárásnak tekinthető - az uniós bíróság nem címezhetette volna jogértelmezését a közigazgatási szervekhez, illetve a kifizető ügynökséghez. Igaz, hogy az uniós jog kikényszerítésében hagyományosan a tagállami bíróságok játsszák a fő szerepet, azonban a közigazgatási szerveknek - különösen igaz ez a tagállami kifizető ügynökségekre - is alkalmazniuk kell az uniós jogot anélkül, hogy megvárnák a tagállami jogalkotó esetleges jogszabálymódosítását.

Jelen esetben egyébként sem lenne szükség a jogszabály módosítására, ugyanis nem a jogszabály sérti az uniós jogot, hanem annak egyedi körülmények közötti alkalmazása. Ahhoz viszont szükséges, hogy a kifizető ügynökségek képesek, és hajlandóak legyenek a másodlagos uniós jogi aktusok által - a területen kétségtelenül magas számú tételes jogi szabály mellett - az uniós jog általános elveit alkalmazni egyedi esetekben. Nincs szükség alaposabb alátámasztásra a tekintetben, hogy az előbbieket nem csak a jogharmonizációs szempontok követelik meg, hanem a gazdaság és a mezőgazdaság szempontjából is fontos lehet, hogy uniós társfinanszírozással érintett fejlesztési forrásokról az érintett vállalkozások ne essenek el, vagy ne csak évekig tartó jogvita eredményeként jussnak hozzá.

Koronváry Péter²⁷⁷: Miért kell a vezetéstudományt (már megint) újraírni?

Bevezetés

Idén megérkeznek az egyetemi termekbe azok a hallgatók, akik már hivatalosan is a 21. században születtek. Nekünk, büszke és boldog ötvenes-hatvanas középkorúaknak, ezzel már semmi reményünk nem marad arra, hogy elmondhassuk, mennyire elmaradott is volt az a képzési rendszer és tantárgytartalom, amellyel átvettük a stafétát – inkább azzal kell számot vetnünk, mit tettünk és mit tegyünk a továbbiakban azért, hogy modernizáljuk a magunk területének ismereteit annyira, hogy az hasznára lehessen az új évszázad generációinak. Igaz ez a természet- és társadalomtudományokra éppúgy, mint pl. a tudományelméletre, tudománytörténetre is – elképesztő, mekkora különbség érzékelhető szemléletben és tartalomban egyaránt a „hagyományos” modern és a „posztmodern” felfogások között, nem is beszélve a „big data” és a hálózatkutatás hatásairól. Mivel azonban a vezetőképzés tananyagai inkább rövidlátó didaktikai célokat követnek, inkább hagyományokat közvetítenek, semmint az éppen aktuális valóság tényleges megragadására törekvő mintákat közvetítenek, a vezetéstudomány fejlődésének és alakulásának miértjei és mikéntjei elhomályosulnak, sőt eltűnnek, és a stilizált képek üzenetei mértani haladványként távolodnak a valóságot árnyaltan és sokoldalúan bemutatni kívánó, a társadalomtudományok terén (is) megindult és zajló paradigmaváltásokat követő és felhasználó műveketől.

A múlt meséi

A 20. század számos szempontból a vezetők, a vezetés és a vezetéstudomány százada volt. Katonai vezetők tűntek fel és buktak el két világháború és számtalan helyi konfliktus közepette; államok vezetői keltettek rettegést vagy megbecsülést maguk és rendszerük iránt; politikusok váltak tisztelet vagy nevetség tárgyává – ikonografikussá vált egyesek profizmusa, tisztessége, határozottsága, vagy éppen unalmassága, tétovasága, tudatlansága vagy nevétségessége. Ugyanígy az üzleti életben immár nem csak országos vagy regionális, hanem a szó legszorosabb értelmében globális tevékenységet folytató vállalatkomplexumok élén állók sorsát és döntéseit úgy követhetjük a pénzügyi lapok és magazinok hasábjain, mint isteneikéit az antik görögök a hésziodoszi Theogóniában, vagy a trójai hősökét és utódaikét a homéroszi eposzokban és a görög tragédiákban: mi, a nagyközönség, általában csupán igen távolról, igen megszűrve, igencsak elszemélytelenített vagy erősen popularizált formákban kapjuk legtöbbször azt a kevés valódi információt is, ami egyáltalán a „nagy” személyekről, személyiségükről, döntéseikről, történeteikből elérhető.

A vezetők és tevékenységük, hatásuk, eredményeik ráadásul nem csupán a kéretlen és kérlelhetetlen társadalmi véleményformálás ikonografáló folyamatainak estek áldozatul, hanem a tudatos legendaképzésnek és a tudományos igényű elemzéseknek is. A 20. század a mérhető és a

²⁷⁷ Egyetemi docens a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató a Közzervezési és Közigazgatástani Intézetben.

mérhetetlen ismeretek és ismeretlenek precíz feltérképezésének szándékával úgyszólván általánossá tette az igényt, hogy a kreatív hipotézisalkotás kvalitatív, sőt akár szubjektív elemeitől a pragmatikus bizonyítás legobjektívebb kvantitatív elemzéseig húzódó ívben mérje fel a világ különböző aspektusai mellett a társadalmak és közösségek, a szervezetek és vezetők működését is. A folyamat hajtóereje ugyanaz, ami megalkotta a görög mitológiától és irodalomtól a történetírást, a keleti bölcsességirodalomtól és a szent könyvektől a krónikákig és királytükörökig, az utópiáktól és az igazságos király tetteit mesélő népmeséig a műfajok sorát: az emberi elégedetlenség a vezetőkkel, a társadalmak és államok működésével, a szervezeti léttel, illetve a kifejezés vágya, hogy megértethessék végre az „alárendeltek”, a társadalmak és közösségek tagjai, hogy mit várnak el egyfajta technikai minimumként a vezetőiktől.

A vezetéstudományi „legendárium” kialakulása, fejlődése és bomlása

A „tudományosság” remek védőpajzsaként tűnt egy ideig az ellen, hogy az eredményeket és a levonható következtetéseket egyfajta „irodalmi munkásság” részének deklarálva a „komolytan” dolgok szférájába tartozónak lehessen minősíteni. Ahogy a korai klasszikusokat, pl. Fayolt vagy később Parkinsont ugyan lehetett már a század első felében szocializálódó kutatók oldaláról a tudományos bizonyítás legalábbis „kemény”, matematikai-statisztikai részének hiányosságaira hivatkozva azzal vádolni, hogy „csak” egyfajta menedzsment-legendáriumot építenek, úgy ezt – többé-kevésbé látványosan, bár általában kevés eredménnyel – mindenkivel, még Peter Druckerrel is el lehetett játszani. A kritika a szerzők háttérét és szándékait általában figyelmen kívül hagyja. Fayol maga sem tartotta a saját jegyzeteit „vezetéstudományi műnek”, csupán a saját gyakorlati tapasztalatai megfogalmazásának, amely a „valódi” vezetéstudomány számára majd alapanyagul szolgálhat. Parkinson a maga angol humorával és közgazdász szemléletével a szervezeti működések fontos torzulásait azonosítja, de nem elemzi vagy magyarázza, meghagyja azt a rendszerelméleti gondolkodóknak, ill. az (túlnyomórészt közgazdász vagy szociológus) institucionalistáknak, vagy hogy Drucker műveinek jó része sem száraz kutatási jelentés, hanem a vezetői gondolkodás valamely fontos területét formálni kívánó publikáció [l. pl.: DRUCKER 2002]. Csak majd a század végére vált nyilvánvalóvá, hogy a „mesegyűjtemény”, a vezetés(tudomány)i legendárium is magának a vezetéstudomány céljának beteljesítéséhez hozzásegítő fontos szemléletformáló eszköz.

A kritikák gyengesége több irányból is bebizonyosodhatott volna. Az egyik a hagyományos „modern” kvantitatív kutatásoké: már az első kritikák elhangzása idején is léteztek pl. Fayol hipotéziseit alátámasztó kutatási eredmények, melyeket – a „mechanisztikus”, az akkori fizika (középiskolai oktatásban még uralkodó, de Einsteint vagy a kvantumfizika első eredményeit még nem abszorváló primitivizált formájának) mintáját követni szándékozó tudománykép propagálói számára elutasíthatatlannak kellett volna lenniük. Az idő múlásával azonban egyre nehezebb a kutatások centrumában, az Egyesült Államokban olyan szervezetet (kutatási terepet) találni, melynek szociális, gazdasági, kulturális, politikai stb. valósága nagyjából a Fayol korabeli munkakörnyezetet leképezi, így az eredmények természetesen egyre nehezebben lesznek a

századforduló francia bányavállalati környezetéből eredő tapasztalati felismerések, ill. az ilyenek alapján hipotézisként megfogalmazott fayoli „ökölszabályok” cáfolatára alkalmasak.

A másik irány magának a tudományelméletnek a változása: legkésőbb a hatvanas-hetvenes években a szokásosan POPPER [1972] és KUHN írásaival fémjelzett gondolkodás, ill. a körülöttük keletkező viták során radikálisan átalakuló tudománykép a következő generációra (l. pl. a Feyerabend-féle kérdéseket) elsodorja, pontosabban „helyére teszi”, keretek közé szorítja és kontextusba helyezi a „mechanisztikus” kvantitatív tudományképet, melyen az elsők között éppen hogy a természettudósok és matematikusok lépnek át, hogy egy jóval komplexebb valóságképet rajzolhassanak fel a maguk tudományterületein. Megszületik a káoszelmélet, a komplexitás új lehetőségeit internalizáló rendszerelméleti-szervezetelméleti háttérrel jellemezhető új tudományos rendszerszemlélet, a vezetéstudományban kontingencia-elméletként emlegetett „attól függ” hozzáállás, amely minden állítást a kontextus jellemzőivel ütköztetve már sokdimenziós, komplex, dinamikusan változó helyzeteket is képes modellezni, beleértve a vizsgáló és a vizsgált rendszer viszonyát is. Igen eltérő világ ez attól, amit egyik-másik bevezető tankönyv merőben egyszerűsítő (és már magában is félreértett) behaviorista („ha ezt teszed, az fog történni”) jellegű szemlélettel, primitív szabálymegfogalmazásokkal és merev, sarkos modellekkel próbál az újabb és újabb generációkra erőltetni. A kvantitatív módszerek fontossága ugyan nem csökken, de kialakul a kvalitatív („puha”, nem vagy nem egyszerűen matematizálható) kutatási területek, kérdések és hipotézisek, valamint a kvantitatív („kemény”, matematikai-statisztikai) bizonyítások, sőt a kreativitás és az analitikus gondolkodás közti régi-új (dinamikus-harmonikus-konstruktív-konfrontatív) viszony. A matematikai, vizuális és verbális eszközök egymást kiegészítő (és ellenőrző) modellalkotási lehetőségei a kontingencia-szemlélettel összeépülve a relativizáció eszközszerével, a kontextuselemek összefüggéseinek sokirányú bemutatásával elvileg nagyobb védelmet nyújthatnának a tudományos gondolkodási képességek minden területén az egyszerű képletszerű megfogalmazások mögé rejtett, torzító indoktrináció ellen. Mire tehát a hetvenes évek elején megszületnek a valódi tudományos kutatási eredményeket egységes rendszerekben összegző olyan munkák, mint Mintzberg vagy Handy szervezetelméletei, tulajdonképpen a tudományosság fogalmának az az újraértékelése is lezajlott, amely kihúzta a talajt a klasszikus modern szemlélet alól. Ennek ellenére az olyan kritikai éllel megfogalmazott képzetek, mint pl. hogy a fayoli szervezetépítési szabályok ma már (részben vagy épp egészben) „érvénytelenek”, vagy hogy Taylor hozzáállása, sőt maga a tudományos folyamatszervezés (*scientific management*) „dolgozóellenes”, esetleg hogy a centralizált bürokratikus szervezeti felépítés „jó” vagy legalábbis megkerülhetetlen, nehezen irthatók ki a bevezető vezetéstudományi képzések tankönyveiből.

A harmadik irány: a közösségek, szervezetek és egyének átalakuló viszonyai és az ezekről, valamint változásaik dinamikájáról alkotott egyre komplexebb képünk. A 2. világháború után egyre gyorsabb ütemben fejlődő kulturális antropológia nem csupán a társadalomismeret klasszikus ágai közé verekedte be magát, de legalább a hetvenes évektől vezetéstudományra is jelentős hatással volt: elég, ha a „nemzetközi menedzsment” irányzatának kialakulásában és fejlődésében játszott szerepére, a szervezeti kultúrák elemzésének és menedzselésének eszköztárára, valamint a professzionális kultúrák sajátágainak feltárására és megértésére tett erőfeszítésekre gondolunk.

Ez utóbbi téren kiemelendő Charles Handy *The Gods of Management* c. könyve, amely (előző munkáját, a klasszikus és megkerülhetetlen *Understanding Organisations* c. művét folytatva) érzékletesen mutatja be a professzionális kultúrák, a szervezeti sajátosságok és a vezetési stílusok hármasságának dinamikus összefüggérendszerét. Már ekkor nyilvánvaló, hogy a szervezetek diverzifikálódó tevékenységek köre maga után vonja a szervezeti kultúra színesedését is – az egységes tevékenységű, egy helyen működő, egységes („nemzeti” és professzionális) kultúrájú szervezetek helyett a hetvenes évek már az olyan sokoldalú, sokféle tevékenységet végző szervezeteké, amelyek egyre inkább számos nemzeti és szakmai (sőt, korosztályi, gender stb. *lifestyle*-jellegű) (szub)kultúrának biztosítanak működési teret. Az ilyen „tarka” szervezetekben a legkésőbb nyolcvanas évekelejére kiderül, milyen összefogó erővel bírnak a (nemzetközi) szervezeti kultúra menedzselésének eszköztárában frissen feltűnt „legendák” [l. pl. PASCALE-ATHOS 1981]. Már ekkor gondolni lehetett arra, hogy a „vezetői legendárium” egy olyan sajátos professzionális kultúra átadásának, terjesztésének és tudatos „menedzselésének” eszköze lehet, amelyről pont egy olyan korban, ahol nyilvánvalóvá válik, hogy a szervezeti hatékonyságra és eredményességre veszélyes tényezők gyökereinél a legtöbb esetben ott található a helytelenül beállított menedzsment, ugyanakkor a döntési környezet kihívásai egyre sokszínűbben jelennek meg, nem mondhatunk egykönnyen le.

Ehhez a „kulturális” trendhez csatlakozik a szervezeti funkciók „modern” kiegészítéseinek a vezetői kultúrába, szempont- és eszközrendszerbe való beolvadásának jelensége is. Míg a klasszikus időszakban a vezető feladatának tartott tevékenységet (ti. hogy a rábízott folyamatok hatékonyságát és eredményességét biztosítsa, vagyis más szavakkal alacsonyan tartsa a ráfordításokat és a megfelelően meghatározott tervszámokat teljesítse) segítő tudások és képességek előbb-utóbb szervezeti (speciális, professzionális) tevékenységek körként (funkcióként) különültek el (l. pl. statisztikai folyamat- és termékelemzés → kutatás-fejlesztés, motiváció → humán erőforrás-menedzsment, hosszú távú tervezés → stratégiai menedzsment stb.) a 70-es évektől a folyamat lassan megfordul. Először a marketing és a stratégiai gondolkodás, majd a nagyjából a 90-es években végleg polgárjogot nyerő vezetéstudományi ágak, a tudásmenedzsment, kockázatmenedzsment, változásmenedzsment válnak „szakmai”, professzionálisan meghatározott, elkülönülő szervezeti keretekben végzett tevékenységcsoportból kisebb-nagyobb részben a kisebb, kevesebb vezetési szinttel rendelkező, vagy épp hálózat-jellegű, a projektmenedzsment lehetőségeit intenzíven használó, „posztmodernesedő” szervezetekben vezetési funkcióvá (BELÉNYESI 2018), vagyis a menedzsereket egyaránt, ha nem is feltétlen egyformán jellemző vezetési tevékenységgé, sőt szemléletmóddá („*marketing thinking*”, „*strategic thinking*”), a szervezeti (de legalábbis a szervezeten belül a menedzseri) kultúra sajátosságává – az, aki nem „érti” és „érzi” sőt „éli meg”, mi az, hogy „marketing szemlélettel” kell ellátnia a feladatait, ill. hogy döntéseiben mindig ott kell lennie a „stratégiai szemléletnek”, nem is igazi menedzser. Másképp fogalmazva, bizonyos újabb tudások és képességek, gondolkodási módok és szemléletek olyan szinten válnak a vezetői „kiskaté” részévé, hogy ismeretük hiányában nem is feltételezzük már, hogy a vezető működése ne járna akár rövid távon is érezhetően negatív hatással a szervezeti eredményekre és teljesítményre, vagy legalább ne torzítaná a szervezeti folyamatok rendszereit. Természetesen ez a hozzáállás szinte azonnal megjelenik a tankönyvi bevezető fejezetek egy-egy alfejezeteként, a „koncepció”, „filozófia” stb. mellett, sikeresen összezavarva a hallgatót, aki, ha

tudja egyáltalán, mit, akkor gyakorlatias szakismereteket keres. Első éves egyetemistaként általában még nem sejt, hogy a menedzserdiplomák féléves tárgyai nem fogják őt a gyakorlatban különösebben eligazítani – professzionális szakmenedzseri képzésre és/vagy pár év megfelelő helyen eltöltött, tartalmas szakmai gyakorlati időre lesz szüksége ahhoz, hogy akár a marketing, akár a stratégiai menedzsment eszköztárának alkalmazását elsajátíthassa.

A folyamat más irányokban is megállíthatatlanul zajlott: a „marketingszemlélet” napi szinten való „megélését” várta már nem csak a (nem csupán marketing-) vezetőktől, de a dolgozóktól is az ügyfélközpontú szervezeti modell már a hetvenes években. A szervezeti és a szervezeten belüli professzionális és pozicionális réteg- és csoportkultúrák programozhatósága tehát ott volt a vezetői gondolkodásban, és ott van azóta is – gondoljunk csak arra, hogyan méri fel ugyanebben az évtizedben pl. John Adair a vezető személyes tulajdonságainak és jellemzőinek azt a körét, amely annak döntéseire meghatározó hatással van azért, hogy ezek alakításával a többi vezetési helyzetjellemzőnek megfelelően „beállíthassa” a vezetői személyiség működését. Hiába rajzolgatták azonban le a „*consumer orientation*” hittérítői a maguk tankönyveiben a fordított szervezeti piramis ábrájának különféle változatait, mégsem tudatosult még sokáig a következő generációkban, mi mindent is jelent ez a fordulat az eljövendő évtizedek szervezeti működéseire nézve. Azt, hogy szervezetek létrejövő új szervezeti felépítési formáinak kialakulása összefügg a tevékenységi körök diverzifikációjával, a munkatársak képzettségi szintjének radikális emelkedésével, a vezetői tudás radikális elszakadásával a szakmai ismeretektől, és számos más változással, láthatjuk a 70-es évek vezetéstudományi „forradalma” óta. Azt viszont, hogy a vezetői tevékenységek és a vezetői szemlélet jelentős részét kimondva-kimondatlanul a 21. századra a (szakképzett) dolgozókra fogjuk terhelni, csak a 80-as évektől kezdett derengeni.

A „szervezeti kiválóság” (*excellence*) jelszava körül kialakuló lelkesedés vésett bele a vezetéstudományi köztudatba olyan gondolatokat, mint hogy a „*leadership*” elterjesztése a szervezet minden részén és szintjén, a vezetői egyéniségek megsokszorozása szervezeti hatékonyság- és eredményességnövelő tényező [KNIES – JACOBSEN – TUMMERS 2016]; a japán menedzsment gondolkodása terjesztette el a munkakörszínesítést és az ehhez kapcsolódó olyan szintű szakmai fejlesztést, amely a különböző szakterületek elsajátítása mellett már a maguk munkájának menedzseléséhez tartozó tevékenységeket is a végrehajtói szintekre delegálhatóvá tett. A dolgozó „tudásmunkássá” való kinevezése annak egyértelművé tétele a vezetéstudományban, hogy a végrehajtó a maga tevékenységeit olyan szinten ismerő személy, akinek tudásával más a szervezetben a maga területén nem versenyezhet, tehát véleménye kikérése nélkül nem is lehet azt érintő megfelelő szakmai döntéseket hozni; sőt, akihez a szakmai döntések megfelelő körét már csak takarékosági szempontok miatt is hozzá kell rendelni. A 21. század „posztmodern” munkavállalója egyszerre csapatmunkás és autonóm, „önmenedzselő” szakember, akinek az elvárásai és optimális munkakörnyezete teljesen eltér a 20. század javát jellemző gyári vagy irodai alkalmazottaknak kijuttottól.

Új korszak új dalai

A 90-es évektől a posztmodern gondolkodást jellemző olyan komplex szervezETFelfogás, vezető- és alkalmazottkéP kezd kibontakozni, amely a hagyományos tankönyvek alapfelfogását már nem csupán repesztgeti, de egyenesen elporlasztja [l. pl.: CLEGG-HARRIS-HÖPFL 2011]. A tanuló- (vagy tudásalapú) szervezetek, a tudásmenedzsment, a komplexitáselmélettel összhangba hozott rendszertani megközelítések stb. nem cáfolják a 20. század tudományos kutatásainak eredményeit, de élesen megmutatják azok érvényességének kereteit és felvázolják, mi minden van (vagy lehet) ezeken a határokon kívül. A technológiai fejlődés olyan szinten kezdi felgyorsítani a technológiahasználat periódusváltásait, hogy lassan már 10, sőt 5 évente újabb generációk fognak megjelenni a munkaerőpiacok egyes részein úgy, hogy a rájuk jellemző elektronikus eszközök és használati szokások eltérnek mind az előzőktől, mind a következőktől. Ugyanakkor a szervezeti folyamatok tudásigénye éppúgy, mint a szervezetről és környezetéről megszerzendő vezetői tudás akkorává kezd duzzadni, hogy a képzési idő nem lesz elég a legfontosabb végrehajtási szintű ismeretek megszerzésére akkor, ha ugyanabban az életszakaszban a vezetői tudást is át kell adni. Várhatóan tehát a 21. század szervezeteiben vagy a vezetők egyre nagyobb része fog iszonyú távolságra kerülni a végrehajtandó alaptevékenységektől, vagy a szervezeteknek újfajta tartalmakkal megtöltött strukturálási megoldásokat kell, hogy bevezessenek: olyanokat, mint pl. az informális és formális egységekből összetevődő ideiglenes és állandó(bb) hálózatok koordinációja, a hálózatmenedzselés (*cooperative governance*). Globális és helyi szinten ugyan még sokáig velünk lesznek a „klasszikus” 20. század eleji eszköz-, szervezet- és munkavállaló-típusok is [KORONVÁRY-SZEGEDI 2018], a velük alkalmazott megoldások azonban pont a fejlődés élvonalait tekintve lesznek korlátozottan alkalmazhatók, alkalmazhatatlanok vagy éppen károsak. A hagyományos elvek és megoldások automatikus alkalmazásai előre láthatóan egyre táguló körben fognak új problémákat szülni és folyamatosan újratermelni [SZEGEDI 2018].

A tudásmenedzsment, önmeghatározási válságaitól eltekintve, számos tekintetben nem csupán radikálisan átalakítja szervezetcépünket, de módszereket is javasol a megoldásokhoz [l. pl.: KING 2009]. A módszerek egy része azon az (evidens, de sokszor figyelmen kívül hagyott) tényen alapszik, hogy a tények tudományos azonosítása és bizonyítása nincs ellentétben azzal, hogy a tudásátadás módszerei a befogadók számára élvezeteseK legyenek. „Függvénytáblákra” természetesen mindig is szükség lesz, de kizárólag ezekre hagyatkozva senki sem lenne képes megtanulni számolni sem, nemhogy a matematikát a maga problémáinak értelmezésére és megoldására használni. Az egyik ilyen „élvezetes” módszer, a *storytelling* ugyanarra épít, mint a mesék, legendák, az irodalom (és tágabb értelemben a művészetek), a népzeneKutatás vagy éppen a „megélt történelem” kutatóinak munkája – nem (csak) racionális és tudatos szinteken támogatja meg a közösség által hasznosnak vélt információK és értékek átadását. A személyes élményekből szövődő történetek és a valóság közé teljes természetességgel ékelődik be az emlékezés folyamatainak szűrői, akadályai és torzulásai, ugyanakkor a valós történetek sokszor egyszerű vonulata ki is színesedik a belegondolt dolgok, vélemények, érzések, vágyak létrehozta részletekkel, amelyek pont azokat a személyes vonásait erősítik a történetnek, amelyek a tacit tudás átadását segítik. Egy-egy jó anekdota, még ha tényszerűen nem is valós eseményt rögzít, sokszor jellemzőbb a korra és szereplőkre, mint a valódi, róluk közismert néhány rideg tényadat. Ugyanígy

hasznossá tehetők a „*good practice*” mellett a „*bad practice*” esetei – a személyeskedést megelőző stilizálások és összevonások mellett így a szervezeti tudásátadás fontos forrásává tehetők a hibák, kisiklások, bakik és tévedések. Ezek az anekdotikus eszközök nem csupán hatékonyabban vésik be az átadni kívánt ismereteket, de emberileg is közelebbivé, elfogadhatóbbá és kipróbálhatóvá teszik az elméleteket – ráadásul közvetlenebbül is segítik a hatékony és eredményes szervezeti működéseket azzal, hogy a szokványos csapdákat segítenek elkerülni, ezzel időt, energiát és eszközöket szabadítva fel az egyre gyorsabban változó világban egyre gyorsabban változó „jó megoldások” megtalálására és alkalmazására.

Hasonló folyamat zajlik a vezetéstudományban ma is, mint a 70-es és 80-as években. A régebbi és újabb vezetéstudományi ismeretek integrációja rendszerszemléletű meta-modellek segítségével már megkezdődött [l. pl.: FLOOD – JACKSON 1911] – a 21. századi új szervezeti megoldások kitalálása, terjesztése, kutatása folyik [l. pl.: DANIELLO – LAUBSCH 2008]; legalább az angol nyelvű publikációk egy része tükrözni látszik a gondolkodási irányok sokféleségét, a centrifugális és centripetális erők hatásait [MOSSMAN 2014]. A Handy és Mintzberg-féle összefoglalásokhoz hasonló munkák születése azonban nem csak betetőzi a 20. század végi vezetéstudományi gondolkodást, de jelzi azt is, hogy a folytatás minőségileg új irányokat fog venni. Ahhoz azonban, hogy átadhatóvá tegyük az utóbbi harminc év eredményeit is, nem elég újra- meg újra elmesélni tankönyveinkben a régi tudásokat és értékeket közvetítő „legendákat” – hozzájuk kell fűznünk, egybe kell építenünk velük a magunk „posztmodern” értékeit tükröző „meséket” is. A régi eredményeket a ma tapasztalatai szerint kell tudnunk értékelní, különben relevanciájuk elveszik és nem marad belőlük más, mint a navigációt talán még segítő, de egyébként másra használhatatlan tudászárvány.

Felhasznált irodalom

- BELÉNYESI Emese (2018) *Önkormányzati szervezetek változásmenedzsmentje* IN: Auer-Berke-György-Hazafi (szkk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére* (Dialog Campus)
- CLEGG, Steward – HARRIS, Martin – HÖPFL, Harro (szkk.) (2011) *Managing Modernity – Beyond Bureaucracy?* (Oxford University Press)
- DRUCKER, Peter (2002) *The Effective Executive* (Harper Collins)
- FEYERABEND, Paul (2002) *A módszer ellen* (Atlantisz)
- FLOOD, Robert L. – JACKSON, Michael C. (1991) *Creative Problem Solving. Total Systems Intervention* (Wiley)
- HANDY, Charles (1976) *Understanding Organizations* (Penguin)
- HANDY, Charles (1991) *Gods of Management* (Business Books)
- King William R. (2009) *Knowledge Management and Organizational Learning* (Springer)
- KNIES, Eva – JACOBSEN, Christian B. – TUMMERS, Lars (2016) *Leadership and organizational performance* IN: *Routledge Companion to Leadership* (Routledge)
- KORONVÁRY Péter – SZEGEDI Péter (2018): „Thoughts on Technological Diversity and Knowledge Management in Centralised Organisations” IN: *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science* 17 1 pp. 13ff.
- KUHN, Thomas S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions* (University of Chicago Press)
- MINTZBERG, Henry (1979) *The Structuring of Organizations* (Prentice Hall)
- MOSSMAN, Kenneth L (2014) *The Complexity Paradox* (Oxford University Press)
- PASCALE, Richard T. – ATHOS, Anthony G. (1981) *The Art of Japanese Management* (Simon & Schuster)
- POPPER, Karl (1972) *Objective Knowledge; An Evolutionary Approach* (Oxford University Press)
- SZEGEDI Péter (2018) „Az új technológiákhoz, metodikákhoz kapcsolódó kockázatok megjelenése a katonai szervezetekben” IN: *Hadtudomány* 28 (2) pp. 56ff.

Lentner Csaba²⁷⁸: Szemelvények az aktív államműködés magyarországi gyakorlatából és tudomány-rendszertani összefüggéseiről²⁷⁹

Bevezetés

A 2007-2008-as kezdeti válságévek idejére a tőkés világ gazdasági rend legtöbb szereplője számára nyilvánvalóvá vált, hogy a piaci szereplők túlzott automatizmusának lehetővé tétele, az állami szabályozás és ellenőrzés háttérbe szorítása indokolatlan mértékű volt, így a konszolidációs politikák világszerte az aktív államműködés erősítésére, ezen belül pedig a jegybanki monetáris politika infláció-moderáló szerepének további, főleg a gazdasági növekedésre és pénzügyi stabilitásra történő kiegészítésével járt. Magyarország helyzete, mint posztszovjet gazdaságé, sajátos volt. A rendszerváltozást követő gyors fellendülés után a gazdasági dinamika „ellaposodott”, majd a 2000-es években a fiskális-költségvetési pálya – a többszöri restriktív intézkedések ellenére is – a fenntarthatatlanság jegyeit mutatta. A 2010-től megnyíló fiskális, majd 2013-tól új monetáris politika egyrészt a válságkezelés nemzetközi trendjeihez, másrészt (főleg) a nemzeti sajátosságokhoz, az akut problémák minél előbbi áthidalását szem előtt tartva, hiperaktív „hozzáállással” próbálta az államcsődöt elkerülni, majd a kezdeti eredmények után a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás bővítésre fókuszált. A megváltozó gyakorlat mind nemzetközi, mind magyar viszonylatban az államtudományi szakterületen belül definiált állampénzügyek szerepének felértékelődésével járt.

A válság előtti magyar államműködés

A magas adósság és a sérülékeny finanszírozás miatt Magyarország gyenge növekedési potenciállal és komoly egyensúlytalansággal küzdött a rendszerváltozás kezdetétől. A 2000-es években viszont már olyan folyamatok zajlottak, amelyek régiós viszonylatban „éllovasból sereghajtóvá”²⁸⁰ tették a magyar gazdaságot, és bebizonyították, hogy az egyensúly megbomlása a teljes gazdaságot fenntarthatatlan pályára tereli. Az állam sokat költött szociális transferekre és keveset produktív célokra, adósságszerkezete pedig szintén kedvezőtlen irányba mozdult a magas devizakitettség miatt. A fő probléma azonban az adórendszer aszimmetriája volt. A nemzetközi tulajdonosi háttérrel, egyúttal nagyobb tőkeerővel rendelkező multinacionális vállalatok és bankok jelentős adókedvezményeket kaptak az államtól a letelepedésük ösztönzése céljából, míg a hazai kis- és középvállalatokat, amelyek jobbára belföldi tulajdonosokhoz kötődtek, viszont a fiskális és

²⁷⁸ Egyetemi tanár, intézetvezető – Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi Kutatóintézet

²⁷⁹ Tózsá István professzor Úr 65. születésnapjára talán egy regionális-gazdasági témájú dolgozat illenék a legjobban. Ám tekintve, hogy professzor úrral megannyiszor cseréltünk gondolatokat a makrogazdasági pálya, különösen a monetáris és fiskális koordináció fontosságáról, aminek aktuális ügyeire mindig élénk érdeklődést mutatott, talán jó választás lesz, ha e dinamikusan fejlődő állampénzügyi tudományterület aktualitásairól, a módszertani pluralizmus keretében feltárt összefüggéseiről tesztek közzé egy szerény vázlatot.

²⁸⁰ MATOLCSY György (2008): *Éllovasból sereghajtó - Elveszett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó

monetáris kormányzás kevésbé preferálta, aminek következtében likviditási és jövedelmezőségi problémáik állandósultak. Az állami költségvetés így a nemzetközi vállalatok adóerő-képességük alatti, míg a hazai kisvállalatok adóerő-képességük feletti (egyébként teljesíthetetlen) terhelésével az állami közkiadásokhoz szükséges bevételeket nem tudta előteremteni, minek következtében krónikus deficit, majd növekvő államadósság alakult ki. A magyar államadósság 2007-re a GDP 65 százaléka fölé emelkedett, 2010-ben pedig meghaladta a GDP 80 százalékát.

Az egyensúly megbomlása a gazdaság többi területén is érezte a hatását, melyek közül kiemelkedően fontos volt a munkaerőpiac, így az aktivitási ráta. Magyarországon a 15-64 éves korosztály alig több mint 60 százaléka volt jelen a munkaerőpiacon, míg az EU-15-ök átlaga meghaladta a 70 százalékot.²⁸¹ Mindebben egyértelműen tetten érhető az állam felelőssége, hiszen az alacsony foglalkoztatáshoz a munkát terhelő adók magas szintje és kedvezőtlen szerkezete is hozzájárult, amit tetézett a munkaerő-piaci integrációra nem készítő (passzivitást eltűrő) szociális-munkanélküliségi ellátási rendszer évtizedeken át való létezése.

Komoly veszélyeztetettséget jelentett, hogy a háztartási szektor hitelállománya a rendelkezésre álló jövedelem arányában megközelítette a 80 százalékos szintet, miközben a régiós partnerországok ennél 20 százalékponttal alacsonyabb értékeket mutattak. A bajt tetézte, hogy a hitelfelvétel a devizahitelek irányába tolódott el.

A fenntarthatatlan fiskális és monetáris folyamatokból stabilitási és versenyképességi deficit alakult ki, emiatt Magyarország nem volt képes kiaknázni a 2004-es európai uniós csatlakozásból adódó lehetőségeket. A gazdaság dualitása – a KKV-szektor nagyvállalatokétól érdemben elmaradó termelékenysége – a felzárkózás alapvető korlátjává vált. Az EU-tól lehívott források zöme in produktív beruházásokra fordítódott, pazarló felhasználás mellett. A beérkező pénz zömét lényegében „semlegesítette” az egyre instabilabb államháztartás, illetve a strukturális reformoktól ódzkodó vezetés tehetetlensége.

Mindeközben a növekvő hitelfelvételből finanszírozott fogyasztásfókuszú növekedés felszín alá rejtette a strukturális problémákat. Az adósságspirál kialakulását elősegítette a költségvetési és adóellenőrzés gyenge hatékonysága, továbbá az, hogy a 2011 előtt hatályos magyar Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyi fejezetet, azaz nem volt olyan alkotmányos szabály (és politikai akaraterő), ami korlátozta volna az állam túlzott eladósodását. A magas kiadások miatt magas adókulcsok alakultak ki, az OECD országai közül Magyarországon volt a második legmagasabb átlagos adóék.

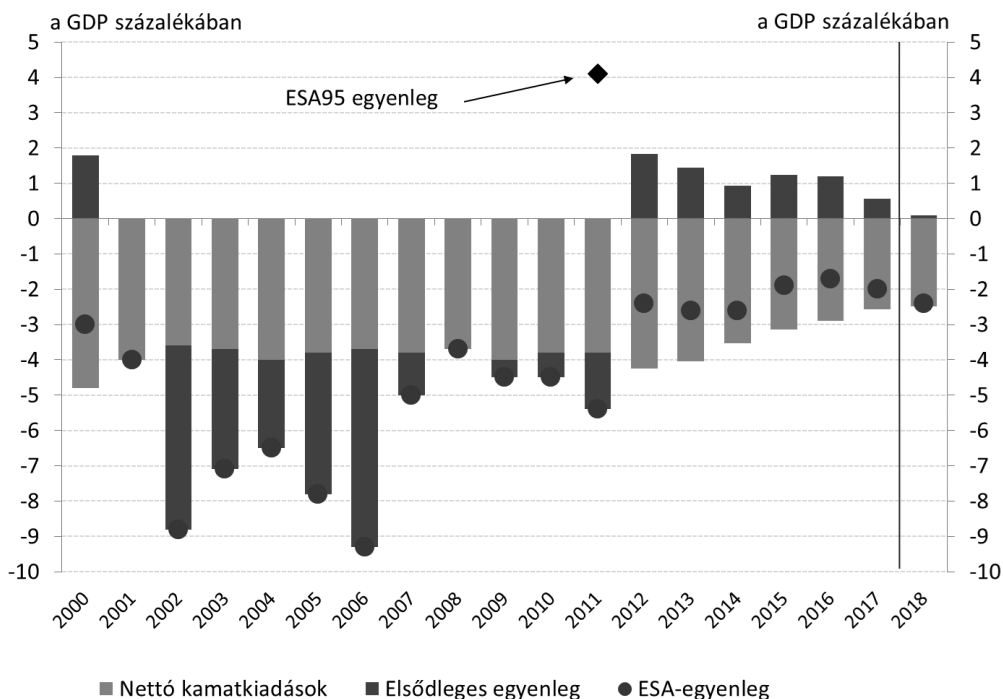
A magyar állam megerősödése: (1.) Fiskális eszközök által

Az Alaptörvény elfogadásával új fejezet kezdődött a közpénzügyi gazdálkodás tekintetében is, megalapozva a közpénzügyi rendszer egészének megújítását²⁸². A GDP-arányos adósság csökkenéséhez az adórendszer reformjára, munkaerő-piaci aktivitás növelésére, hatékony

²⁸¹ 2007-2008-ban Cambridge-i tanulmányutamon szembesültem azzal, hogy brit kormány a foglalkoztatási ráta 80% fölé emelésén dolgozott (még a válság előtti időszakban), hogy a TB rendszer fenntarthatóságát garantálja. Tehát 80% alatt nem látták biztosítottnak a brit szociális rendszer hosszabb távú működését. Vö. a korabeli magyar foglalkoztatási ráta 20%-kal alacsonyabb volt.

²⁸² Az Alaptörvény 36-44. cikke tartozik a közpénzügyi fejezethez.

és szabályos közpénzfelhasználásra, közvagyon-használatot garantáló közpénzügyi ellenőrzési rendszerre²⁸³, alacsony inflációra, növekedéstámogató monetáris politikára volt szükség. A magyar közpénzügyi helyzet válság előtti romlásának egyik leginkább egyértelmű jele a költségvetési deficit megugrása és magas szinten történő állandósulása volt.



1. számú ábra: A magyar költségvetési hiány trendje 2000-2018 között
Forrás: MNB, 2018

Az új típusú válságintézkedések hatására a magyar fiskális egyensúlyjavulás nemzetközi összevetésben is kiemelkedő volt, a krízist követően a magyar költségvetés egyenlege az EU tagállamok között a legnagyobb javulást mutatta. Magyarországon 2003 és 2007 között a fiskális deficit átlagban a GDP 7 százaléka körül alakult, amihez hasonló hiányt csak Görögországban lehetett látni, de 2014-2015-től a magyar hiány 2 százalék közelébe „állandósult”, ami tartós, 5 százalékpontos javulásnak felel meg.

A folyamatból külön is indokolt kiemelni az adóreformot. A személyi jövedelemadó-rendszer átalakítása összességében a GDP 2,5 százalékának megfelelő mértékben csökkentette az adóterhelést. Az adócentralizáció súlypontja a munkát terhelő adókról a fogyasztási adókra került át, az átlagbér átlagos szja kulcsa a 2009-es több mint 20 százalékos szintről 2016-ra 15 százalékra csökkent, amivel Magyarország az európai uniós átlagérték alá került. Új alapokra került a magyar adórendszer: a munkát és a tőkét terhelő adók csökkentek, a fogyasztást terhelő adókból és a különadókból származó bevételek emelkedtek. Az adórendszer egyszerre lett fogyasztásközpontú

²⁸³ A közpénzek és a közvagyon pazarló felhasználása már rövidtávon is költségvetési hiányt szül, ami növeli az államadósságot, sőt, a deficit inflációt generál (inflatorikus hatásai vannak).

és teljesítménycentrikus. A különadók érdemben segítették a költségvetést: 2013-ban a GDP 2 százalékát tették ki ezek a bevételek, és 2016-ban, 2017-ben is csaknem az 1,5 százalékát. Az adópolitikai változásokat adóigazgatási reform követte, a digitalizáció adta új lehetőségek révén.

A helyzet paradoxon volta okán a 2000-es évek elején Magyarország egy kiépített és intézményesített közpénzügyi kontroll-rendszer mellett került fenntarthatatlan pályára, amiből következően egy új, erősebb, betartható és a betartást alkotmányos-jogi eszközökkel megkövetelő közpénzügyi kontroll rendszer került bevezetésre. Olyan új struktúrára volt szükség, amely véget vet a következmények nélküli közpénz pazarlásnak. Mind az adóellenőrzés, mind a költségvetési ellenőrzés metodikája, jogszabályi háttere a normakövetet elősegítő és közpénz felhasználási hatékonyságot javító tartalmat kapott. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezettel bővült ki, amely több szigorú szabályt is tartalmaz a közpénzügyi gazdálkodással kapcsolatban. Külön kiemelő a sarkalatos törvénynek minősülő Stabilitási törvény, amely a költségvetési szabályozás és fegyelem fontos eleme.

Az Alaptörvény elfogadását követő új szabályozási keret azt a célt is szolgálja, hogy a Számvevőszék eredményesebben működjön, és az eddigieknél is hatékonyabban tudjon fellépni az adófizetők pénzének felhasználása és a nemzeti vagyon védelme érdekében. Az ÁSZ az új törvény alapján a magyar demokratikus államműködést biztosító gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének egyik legjelentősebb eleme.

A Magyar Állam megerősödése: (2.) Monetáris politikai fordulat

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) 2013-tól a monetáris politikai eszköztár megújításával²⁸⁴ a válság következményeit aktív monetáris politikával enyhíteni kívánó jegybankok sorához csatlakozott²⁸⁵, amelyek bővelkedtek a hagyományos megoldások melletti új megközelítésekben²⁸⁶. Az MNB törvényben foglalt feladatának megfelelően több programmal támogatta a gazdaság stabilizálását, a kormányzat gazdaságpolitikai törekvéseit²⁸⁷.

A fokozott és óvatos lépésekkel megvalósított kamatcsökkentés, a tartósan alacsony kamatkörnyezet a gazdasági növekedést és az inflációs cél középtávú elérését támogatta. Az újszerű programok érdemben mérsékeltek a hazai kis- és középvállalati kör hitelezésében

²⁸⁴ Lásd: PARRAGH Bianka (2017): Monetáris hitviták. A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei. Pénzügyi Szemle 2017/2. szám, pp. 234-250.

²⁸⁵ A nemzetközi fejleményekről lásd: LENTNER Csaba (2015): A túlhitelzés globalizálódása a világban és Magyarországon In: LENTNER Csaba szerk.: A Devizahitelezés nagy kézikönyve, 611 p. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2015. pp. 23-62.; illetve LENTNER Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: AUER Ádám - PAPP Tekla szerk.: A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés. 272 p. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2016. pp. 45-84.

²⁸⁶ Lásd: MATOLCSY György – PALOTAI Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül, Polgári Szemle, 10. évfolyam 1–2. szám, pp. 22-38., 2014. március; illetve MATOLCSY György (2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Könyvkiadó, Budapest

²⁸⁷ Ezekről lásd: LEHMANN Kristóf - PALOTAI Dániel - VIRÁG Barnabás szerk. (2017): A magyar út — célzott jegybanki politika. MNB, 2017; illetve KOLOZSI Pál Péter – NOVÁK Zsuzsanna (2017): A monetáris politika eszközei a XXI. században – az MNB példája. In. Állam – Válság – Pénzügyek, Gondolat Kiadó, szerkesztette: Kálmán János, pp. 395-414.

tapasztalt visszaesést, így a Növekedési Hitelprogram, valamint az egészséges szerkezetű piaci hitelezést ösztönző Növekedéstámogató Program és Piaci Hitelprogram. Az MNB Önfinanszírozási Programot is meghirdetett az ország külső sérülékenységének csökkentésére. A háztartások körében a lakossági devizahitelek forintosításával megszűntek a rendszerszintű árfolyamkockázatok, számottevően csökkentek a lakossági terhek, miközben tervezhetőbbé tették a családi költségvetést. A makroprudenciális politika keretén belül 2015-ben bevezetett adósságfék-szabályok a hitelezés egészséges szerkezetének hosszú távú fenntartása mellett a pénzügyi stabilitási és fogyasztóvédelmi szempontok figyelembevételével kockázatvállalási korlátokkal védik a hitelfelvevőket. Megjegyzendő, hogy e szabályok a 2008 előtti túlzott hitelnövekedést is sikeresen akadályozták volna meg. A Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel hosszabb kamatrögzítéssel teszi az adósok törlesztési terhet hosszabb távon kiszámíthatóvá. A makroprudenciális szabályozás a kockázatok időben történő felismerésével és kezelésével megakadályozza, hogy azok veszélyeztessék a pénzügyi rendszer stabilitását és a pénzügyi közvetítőrendszerbe vetett bizalmat.

A Magyar Állam megerősödése: (3.) Versenyképességi fordulat

Egy nemzetgazdaság akkor lehet versenyképes, ha a rendelkezésére álló humán, fizikai és természeti erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérése érdekében.²⁸⁸ A versenyképes gazdasághoz nélkülözhetetlenek a szilárd alapok, a stabil makrogazdaság és finanszírozás, az erős és stabil intézményi háttér, az ésszerű és hatékony szabályozás, a minőségi oktatási és egészségügyi ellátás, melyekre építve kialakítható a jól működő és kiszámítható, beruházásokat és innovációt ösztönző környezet, elindulhat a tartós gazdasági felzárkózás.

A költségvetési és jegybanki intézkedések támogatták a gazdasági növekedést²⁸⁹ és a foglalkoztatás bővülését²⁹⁰ s a növekedésfókuszú gazdaságpolitika eredményeit a pénz- és tőkepiac mellett mára a nemzetközi szervezetek²⁹¹ és a hitelminősítők is elismerik.²⁹² A közepesen fejlett gazdasági státuszból való kitöréshez azonban nélkülözhetetlen a felzárkózás felgyorsítása, amelyhez további, főleg a versenyképesség „minőségibb” kritériumaira fókuszáló reformintézkedések szükségesek.²⁹³

A versenyképes nemzetgazdaság létrejöttéhez vezető folyamatban kiindulási pont volt, hogy az adósság csökkenése, illetve a fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes

²⁸⁸ Magyar Nemzeti Bank (2017): Versenyképességi Jelentés, Magyar Nemzeti Bank, 11. o.

²⁸⁹ Az EU átlagánál magasabb gazdasági növekedés 2013-tól átlagosan meghaladja a 3 százalékot.

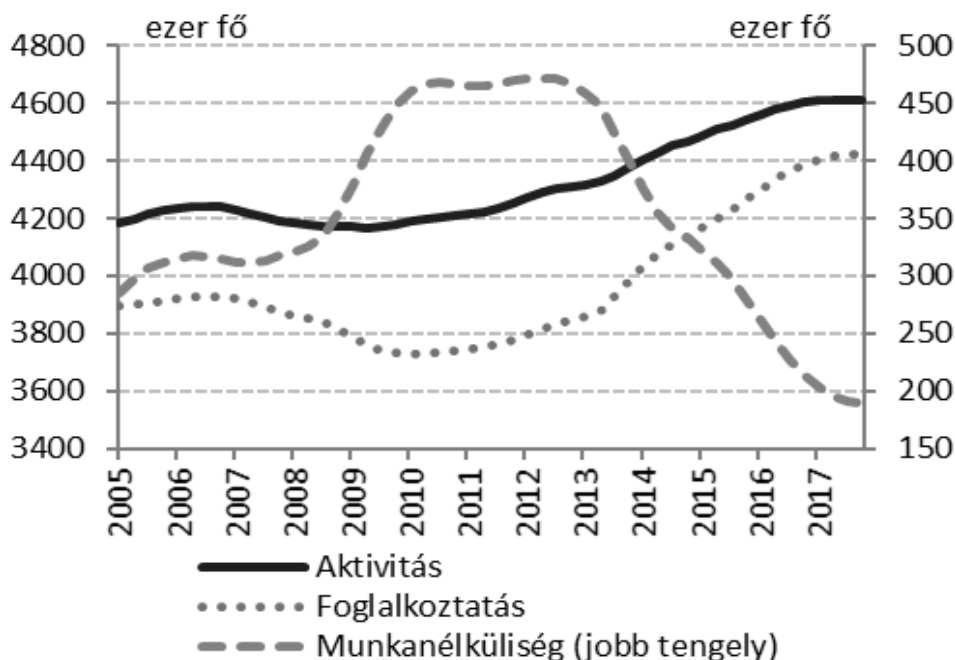
²⁹⁰ A foglalkoztatottak száma 2010. közepén 3,7 millió fő volt, míg 2016-ra 4,4 millió főre emelkedett, így a foglalkoztatási ráta majdnem elérte az EU átlagát. 2019 év elején 750 ezer fővel több ember dolgozik, mint 2010-ben.

²⁹¹ Európai Bizottság (2017): 2017. évi Ország-jelentés - Magyarország, Brüsszel, 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről)

²⁹² A Fitch Ratings szerint a magyar NXD-pozíció fokozatosan közelít a cég listáján "BBB" osztályzati sávba sorolt többi szuverén-adós jelenleg mínusz 1 százalékos mediánértékéhez.

²⁹³ SZALAI Ákos – KOLOZSI Péter Pál (2016): Mit kell tennünk a versenyképesebb magyar gazdaságért? Polgári Szemle, 12. évfolyam, 2016/4-6. szám, 187. o.

hatásaként Magyarország felzárkózása újraindult. Reálgazdasági értelemben a munkaerőpiaci eredmények kapcsán az aktivitási és foglalkoztatottsági ráta 2007-2014 között csaknem 6 százalékos emelkedett, ami egyike az Európai Unió legjobb értékeinek. A válság kezdete óta az aktivitás elsősorban a jóléti transzferek és az adórendszer átalakítása miatt növekedett, a gazdasági növekedés újraindulását követve elindult a foglalkoztatottak számának bővülése is. A 2010-től eltelt időszakban a munkanélküliek száma kevesebb, mint felére mérséklődött, a 2018. júliusi adatok szerint 166 ezer főre csökkent, a piaci alapú foglalkoztatás magas aktivitással párosulva erőteljesen nőtt, mely során a közfoglalkoztatási programok is szerepet játszottak.



2. ábra: Aktivitás, foglalkoztatás és munkanélküliség a magyar nemzetgazdaságban
Forrás: KSH

A fentiek egyértelműen mutatják, hogy 2010 és kiemelten 2013 óta a magyar állam gazdasága megerősödött, a válság előtti időszak strukturális problémáinak kezelése érdemben előrehaladt, ami lehetővé teszi az állami működés egészét átható modellváltást. Az államnak már van tere olyan intézkedések meghozatalára, amelyek feltételezik mind a megfelelő mozgásteret, mind pedig azt az állami erőt, ami szükséges ahhoz, hogy az állami kooperációra az éritett partnerek részéről is kooperatív válasz érkezzen. Az adófizetési fegyelem javulásával párhuzamosan csökkenő adókulcsok politikája egyszerre tekinthető a fiskális pozíciót javító lépésnek (állami megerősödése) és egy olyan nagy tömegeket érintő intézkedésnek, ami az állam és az adófizetők közötti együttműködést jelent, akárcsak az adóbeszedés megújítása és modernizálása. A monetáris és a fiskális politika közötti konstruktív együttműködés, a gazdaságpolitikai célok közös, egymást építő elérését a jegybanki függetlenség megtartása mellett célozza. A kereskedelmi bankok önkéntes részvételén alapuló jegybanki programok (önfinanszírozási program, Piaci Hitelprogram) esetében az MNB ösztönző lépéseire kooperatív kereskedelmi banki lépések történtek. A közpénzügyi ellenőrzés rendszerének átalakítása,

amelyben a megerősített Állami Számvevőszék a közpénzfelhasználókat fegyelmezett gazdálkodás felé „terelő” programokat vezetett be és működtet, amelyek az integritás fontosságának, a jó közpénzügyi gyakorlatok megosztásának és az átlátható számvevőszéki működés népszerűsítésének szentelnek teret.

Az állam, mint különleges gazdasági szereplő és szabályozó, sajátos pozíciójából adódóan érdemben képes hozzájárulni a nemzetgazdasági versenyképesség javításához. Előretekintve stratégiai jelentőségű lehet az a szemléletváltás, ami a piaci szereplők esetében is megjelenő kooperatív, pozitív ösztönzőket aktívan alkalmazó partneri együttműködésre törekvő állami működéshez vezethet.

Az aktív állam szerepéről – tudományos kontextusban

A 2007-2008-as kezdeti válságévek utáni időszak szignifikáns jellemzője a korábbi nyers neoliberális kurzussal szemben az állami szerepvállalás felerősödése.²⁹⁴ Míg az 1929-33-as válság egy túltermelési, a 2007-2008-ra elmélyülő krízis pedig egy túlhitelezési válság, ám mindkét recesszió beigazolta, hogy az autonóm piaci szereplők (legyenek vállalatok vagy bankok), nem képesek a működésük önszabályozására, nem képesek a piaci koordinációra, sőt a vállalatokat magára hagyó állam saját maga az információs aszimmetriák eredeti okozója, a nem kellő mértékű ellenőrzés- és szabályozás felelőse.

Az erős, intézkedő vagy a gyenge, „bólogató” állam kormányzási dilemmája régi keletű. Mátyás Antal akadémikust idézve:²⁹⁵ a neokeynesiánus (a neoklasszikus szintézist képviselő) közgazdák a tőkés gazdaság automatizmusainak működését illetően felemás álláspontot foglalnak el. Rövid távon kétségbe vonják a tőkés magánszektor stabilitását. Tobin és szerzőtársa, Buitner²⁹⁶ szerint a munka és a tőke alulfoglalkoztatása elég gyakori és tartós ahhoz, hogy igazolja a gazdaságpolitikai beavatkozás ellenzését.

Modigliani álláspontja hasonló: a monetaristák tévednek, amikor azt hiszik, hogy a gazdaság már annyira védett lenne a megrázkódtatásokkal szemben, hogy stabilizációs politikára már nincs is szükség. A monetaristák állítása, hogy a stabilizációs politikák nem csökkentették, hanem éppen ellenkezőleg, növelték a bajt, ami az Egyesült Államok és más ipari országok adatainak ismeretében nem helytálló.²⁹⁷ És Modigliani 1988-as tapasztalásain túl, a 2007-2008 utáni fiskális és jegybanki beavatkozások eredményeivel is igazolható, hogy a stabilizációs politikák a gazdaság konszolidációját hozták. Történelmi távlatokat vizsgálva megállapítható, hogy amikor a gazdasági konjunktúra érvényesült a gazdasági szereplők (bankok, vállalatok) igyekeztek az állam

²⁹⁴ A világszerte tapasztalható jelenségek előzményei kapcsán érdemes felemlíteni Máthé Gábor gondolatait, aki a szupranacionális szervezetek válság előtti túlzott befolyásáról beszélt a költségvetési jog gyakorlása tekintetében. MÁTHÉ GÁBOR (2010): Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak. In. MKKSZ Akadémia, 2010. pp. 87-92.

²⁹⁵MÁTYÁS ANTAL: A pénz semleges voltával kapcsolatos viták a közgazdaságtan különböző irányzatainál, in LENTNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 29-38.

²⁹⁶TOBIN, JAMES – BUTNER, WILLEM: Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation and Economic Activity, in TOBIN, JAMES: *Essays in Economics*, Vol. 3., 1982, The MIT Press, 183. o.

²⁹⁷MODIGLIANI, FRANCO: *Pénz, megtakarítás, stabilizáció*, 1988, KJK, Budapest, 126. o.

szabályozó és ellenőrző szerepét mérsékelteni, de amikor válságtünetek voltak észlelhetők az állam piaci dekonjunkció-enyhítő közbeavatkozását igényelték.

A 2007 utáni válságmenedzsmentben alkalmazott, a korábbiakhoz képest határozottan erősebb kormányzati és szélesebb körű jegybanki beavatkozások a társadalomtudományi terület ártrendeződését, benne az állam működésével foglalkozó államtudomány szerepét is felértékeltek. A válságkezelésben erősebb felhatalmazást kapott az állam a piacok szabályozására és ellenőrzésére. Ezáltal a válság elmélyülésének megakadályozására, a konszolidáció megteremtésére összpontosító hatalom, a költségvetési folyamatokat és pénzügyi piacokat egyaránt a figyelem középpontjába állította. A gazdasági szervezetek működésének koordinálása, befolyásolása és ellenőrzése csak a jól szervezett, jól le szabályozott gazdasági kormányzás által lehet eredményes, amelynek nemzeti és nemzetközi (európai uniós) vonatkozásai egyaránt vannak.²⁹⁸ Vagyis a világos, átlátható közpénzügyi-államháztartási alrendszerek és fegyelmeztett-ellenőrzött pénzpiacok mentén lehet sikeres a válságkezelés. Ehhez az állam a maga eszközeivel jogi kereteket teremt, megköveteli és érvényesíti a fegyelmeztett gazdálkodást, garantálja az ellenőrzést. Sőt, az új gyakorlatnak egy új tartalmú tudományos rendszertanba történő felépítése is elkezdődött. Adódott, hogy az aktív állam működéséhez elengedhetetlen tudományos diszciplínák, mint a jobbára „leíró jellegű” jogtudomány és az „üzleties szemléletű” gazdaságtudomány önmagában nem elegendő. Adódott, hogy az államműködés „megengedő” jogi szabályozáson és erre épülő passzív jogtudományi kataszteren keresztül történő „üzemeltetése”, illetve a gazdaságtudomány üzletcentrikus szemléletéből fakadó, így a közszolgáltatásokra, állam működésre is ráerőltetett business szemlélet a válság utáni időszakban meghaladott kategóriává vált. Új értelmezést kapott az állami vagyon, mely a korábbi évtizedekben végbement – főleg a kelet-közép európai térségben – privatizációját követően újra nemzeti tulajdonba (visszavásárlás útján) vagy nemzeti kontroll alá „helyeződik”, legalábbis erre vonatkozó tendenciák fedezhetők fel. Igazolható, hogy az állam működése, az állami szolgáltatások végzése kizárólag piaci alapon, piaci szemléletben nem lehet eredményes. A New Public Management (NPM) gazdasági filozófiája a decentralizációra, privatizációra és a közszolgáltatások menedzsment (nyereség) szemléletre épülő DPM paradigma idejétmúlttá válik. Az aktív állammodell térnyerése és a vele járó új gazdasági paradigma, vagyis a centralizációra, nemzeti tulajdonba vételre (visszavásárlás útján), és a közös szolgáltatást erősebben érvényesítő szemlélet felé tendálnak a folyamatok, vagyis egy CNPG²⁹⁹ koncepció látszik kibontakozni a DPM paradigma helyébe. Európai térben értelmezve a folyamatokat a Ludwig Erhard-i, Konrad Adenauer-i, De Gaulle féle II. világháború utáni szociális jóléti állambéli, etatista ihletésű koncepció részleges reinkarnációját jelző folyamatok tapinthatók ki az európai, különösen a volt kelet- és közép európai országok körében.

A technikai kereteket illetően, az államtudományon belüli állampénzügyek, mint átfogóbb kategória, az államháztartástan, pedig mint a pénzügyi, vagyoni folyamatok technikai keretrendszere az állam-tudomány szerves (tartalmi, illetve technikai) részei, melyek az állam működtetésének rendező elveit, tudományos háttérét adják. A jog a maga eszközeivel szabályokat

²⁹⁸Az európai uniós közpénzügyi vonatkozások közül lásd például: ERDŐS ÉVA: Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban, Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. különszám, pp. 114-126.

²⁹⁹ A szerző (Lentner) eredeti koncepciója: Centralization, Nationalization, Public Good (CNPG).

épít, regnáló gyakorlatot szabályokba foglal,³⁰⁰ amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, és az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget. „A közigazgatás eredetileg nem tiszta jogtudomány”³⁰¹, sőt Lőrincz Lajos meghatározta a közigazgatás-tudomány alapvető sajátosságait. Álláspontja szerint nem szükséges a közigazgatás-tudományba belesűríteni azt a szemléletet, amit a jogtudomány alkalmaz.³⁰²

Az állam szerepének felértékelődésével adódott – Magyarországon is –, hogy a működéséhez alapos tudományos rendszer formálódjon.³⁰³ A jogtudomány és a gazdaságtudomány interdiszciplináris mezsgyéjén „megképződő” államtudomány egyre inkább magába ötvözi a közjogot, a közpénzügyeket (állampénzügyeket), költségvetési ellenőrzést, a nemzetgazdaságtant, mint az állam működésének közgazdasági alapjait, az e-governmentet, a közszolgálati hivatásrendek tudomány-szakterületeit, közigazgatás szervezést, ágazati szakpolitikákat, a közszolgálati kommunikációt, de ugyanakkor a belső rendvédelmet, és az állam szolgálatában álló katonai hivatásrendet is. Vagyis mindazokat a területeket, amelyek az állam működéséhez közvetlenül kötődnek, sőt, az aktív államműködés keretei között felértékelődnek.

³⁰⁰ Ez történhet képviselői indítványokkal, kormány előterjesztésekkel, amelyek törvénnyé válhatnak. Történhetett diorit kőoszlopra vésve (Hammurapi), a lényegük ugyanaz. Ezek technikai eszközök az államgépezet működésében. Technikai eszköz maga az adózás gazdasági vetülete is, hiszen az adókat az adózók – alapvetően – nem a közgazdasági optimum szerinti adóerő-képességük, hanem az állampénzügy fiskális igénye szerint fizetik. Maga a politikum, a regnáló politikai erő, annak szándéka, értékrendje az állampénzügyek végső formálója. Tehát nem egy szerves, alulról építkező folyamat, mint ahogy „*a politikai társadalom semmiképpen nem a társulást kezdeményező egyének közötti szerveződés terméke. Kezdetektől fogva létezik egy társadalmi rend...*” ABÉLÉS, MARC (2007): *Az állam antropológiája*, Századvég, Budapest, 27. o. Tehát a dolgok alapvetően eleve elrendeltettek. A jogés a gazdasági irányítás lekövető, rendet szabályokba iktató, majd az végrehajtó tevékenységet végez.

³⁰¹TAMÁS ANDRÁS (2013): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. In: Pro PublicoBono – Magyar Közigazgatás, 2013/2. pp. 28-34.

³⁰²LŐRINCZ LAJOS (2010): Magyar Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Szerk. Hosszú Hortenzia – Gellén Márton, Complex Kiadó, Budapest, pp. 39-45.

³⁰³TORMA ANDRÁS (2014): A közmenedzsment reformok új irányzatai, In: Kaiser Tamás: Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, pp. 95-112.



3. ábra: Új típusú állampénzügyi rendszertan váza
(Lentner, Cs. 2018)

A neoliberális rendszer válsága az államtudomány szerepét, jelentőségét kibővítette. Az erős, aktív szerepkörű állam jó teóriájú közpénzügyi viszonyai, átlátható államháztartási rendszere, koherens pénzügyi szabályozása a jó államműködés alapját jelentik. A válság egyik következményeként az államtudomány bővülő, diszciplinákat magába olvasztó.³⁰⁴

A recesszió körülményei között a gazdaságpolitikai kritériumok érvényesítése pedig azt igazolta, hogy önmagában a klasszikus állampénzügyi instrumentum, vagyis a kormányzati pénzügypolitika önmagában kevés a válság terheinek oldásában, így szükség van egy többes mandátum kijelölésű, tevékenységét makrogazdasági síkba és társadalmi kontextusba helyező jegybanki intézményrendszerre. Így az állampénzügyi intézményrendszer kettős pólusúvá vált, a kormányzati pénzügypolitikához adódott a vele koherens, de a kormányzattól független jegybanki intézményrendszer.

³⁰⁴Lásd például a banktan állampénzügyek irányába való konvergenciáját, miáltal a privát bankműködés egyre inkább állami szabályozásfüggő, esetenként állami konszolidációban részesülő, amelyért „cserébe” az állam bizonyos viselkedési szabályokat vár el. Lásd bővebben: LENTNER Csaba (2013): A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In. Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem, szerk. LENTNER Csaba, NKTK, pp. 27-86.

Felhasznált irodalom

- ABÉLÉS, MARC (2007): *Az állam antropológiája*, Századvég, Budapest, 27. o.
- ERDŐS ÉVA (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban, Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. különszám, pp. 114-126.
- KOLOZSI Pál Péter – NOVÁK Zsuzsanna (201): A monetáris politika eszközei a XXI. században – az MNB példája. In. Állam – Válság – Pénzügyek. Szerkesztette KÁLMÁN János, Gondolat Kiadó, pp. 395-414.
- KOLOZSI Pál Péter – LENTNER Csaba – PARRAGH Bianka (2018): The Pillars of New State Management Model in Hungary: The Renewal of Public Finances as a Precondition of a Lasting and Effective Cooperation Between the Hungarian State and the Economic Actors. Polgári Szemle (Civic Review), Vol. 14. Special Issue, pp. 12-34.
- LEHMANN Kristóf - PALOTAI Dániel - VIRÁG Barnabás szerk. (2017): A magyar út — célzott jegybanki politika. MNB
- LENTNER Csaba (2013): A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In. Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem, szerk. LENTNER Csaba, NKTK, pp. 27-86.
- LENTNER Csaba (2015): A túlhitelzés globalizálódása a világban és Magyarországon In: LENTNER Csaba szerk.: A Devizahitelzés nagy kézikönyve, 611 p. Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, pp. 23-62.
- LENTNER Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In: AUER Ádám - PAPP Tekla szerk.: A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, pp. 45-84.
- LŐRINCZ LAJOS: Magyar Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In. Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Szerk. Hosszú Hortenzia – Gellén Márton, Complex Kiadó, Budapest, 2010. pp. 39-45.
- MATOLCSY György (2008): Éllovasból sereghajtó - Elveszett évek krónikája. Éghajlat Könyvkiadó
- MATOLCSY György – PALOTAI Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül, Polgári Szemle, 10. évfolyam 1–2. szám, pp. 22-38.
- MATOLCSY György (2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Könyvkiadó, Budapest, 2015.
- MÁTHÉ Gábor (2010): Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak. In. MKKSZ Akadémia, 2010. pp. 87-92.
- MÁTYÁS ANTAL (2007): A pénz semleges voltával kapcsolatos viták a közgazdaságtan különböző irányzatainál, in LENTNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 29-38.
- MODIGLIANI, FRANCO (1988): *Pénz, megtakarítás, stabilizáció*, KJK, Budapest, p.126.
- PARRAGH Bianka (2017): Monetáris hitviták. A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei. Pénzügyi Szemle 2017/2. szám, pp. 234-250.
- SZALAI Ákos – KOLOZSI Péter Pál (2016): Mit kell tennünk a versenyképesebb magyar gazdaságért? Polgári Szemle, 12. évfolyam, 2016/4-6. szám, p.187.

- TAMÁS ANDRÁS (2013): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. In. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/2. pp. 28-34.
- TOBIN, JAMES – BUTTNER, WILLEM (1982): Fiscal and Monetary Policies, Capital Formation and Economic Activity, in TOBIN, JAMES: *Essays in Economics*, Vol. 3., The MIT Press, p. 183.
- TORMA ANDRÁS (2014): A közmenedzsment reformok új irányzatai, In: Kaiser Tamás: Hatékony közszoigálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, pp. 95-112.

Linder Viktória³⁰⁵: A helyi önkormányzatok közszolgálata nemzetközi kitekintésben

Szemben a kormányzati tisztviselők foglalkoztatását összehasonlító munkák tetemes mennyiségével, a helyi önkormányzatok alkalmazási viszonyainak bemutatásával mostohán bánik a közszolgálati szakirodalom.³⁰⁶ Pedig a regionális, területi és helyi szintű önkormányzatok Európa-szerte mintegy 17 millió embert foglalkoztatnak.³⁰⁷ Míg az Európai Unióban mintegy 90 ezer helyi, regionális és tagállami kormányzat működik, addig az OECD tagállamaiban ez a szám 138 ezer közelében jár.³⁰⁸ Az európai helyi önkormányzatok 80%-a mindössze 5 országban található, így az önkormányzati lakosság átlagléttszáma 5.530 fő körül mozog.³⁰⁹ Ezek a számok az alkalmazotti létszamarányokat is meghatározzák.

Az önkormányzati körkép igen színes, amely egyben a szektor foglalkoztatási viszonyainak változatos jellegét is előrevetíti. Az eltéréseknek számos oka lehetséges, elsősorban a politikai és az adminisztratív jellemzőkön alapulóan; attól függően, hogy szövetségi vagy unitárius államról van-e szó, de éppígy a demográfiai, földrajzi, gazdasági, kulturális és történelmi jellemzők, valamint a hagyományok is meghatározóak. Az önkormányzat szintje, státusza determinálja a feladat- és hatáskörök kiterjedtségét, összetételét; ennek megfelelően a személyi állomány létszámát és jellegét is. Az állam központi szintje alatt működő kormányzatok közfoglalkoztatói szerepe a gyakorolt hatáskörök és az ellátott feladatok függvényében országonként, de számos esetben egy-egy országon belül is változó. A köz alkalmazottainak nagyobb részét világszerte a központi szint alatti kormányzatok alkalmazzák a területi, helyi közigazgatási feladatok két alapvető tevékenységi területén. Ezek egyrészt az igazgatási feladatok ellátását ölelik fel, és az esetek zömében közhatalom gyakorlásával járnak együtt. Másrészt a közszolgáltatások biztosítása tartozik ide. E két tevékenységcsoport tekintetében a munkaerő jogállása gyakran nem tér el egymástól. Számos esetben a központi szint alatti kormányzatok közvetlenül, vagy a központi kormányzat nevében alapvető közfoglalkoztatók például az oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási szektorban, illetve a rendészet különféle területein. Az adminisztratív állománnyal együtt e kategóriák arányait és a rájuk fordított költségvetési forrásokat tekintve az Európai Unió 28 tagállamának átlagában a központi szint alatt foglalkoztatottakra fordított személyi kiadások 51,21%-át teszik ki, míg az OECD 32 tagállamában ez 63,17%-ot jelent.³¹⁰

³⁰⁵ Tanszékvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán, oktató a Rendészeti Jogi és Közigazgatási Tanszéken.

³⁰⁶ Az írás alapját a szerző következő kutatásai képezték: MTA – Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoport keretében: *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatás (2012-2017); KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében, Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv „Erőforrásgazdálkodás” alprogramja keretében folytatott kutatás.

³⁰⁷ EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION: *Decent work and „pay change” on agenda for Local Government workers*. 9 October 2018

³⁰⁸ OECD Regional Database. In: OECD (2016): *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition*. Paris, OECD Publishing 1–25.

³⁰⁹ DEXIA – COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (2009): *Factsheet on sub-national government in Europe*.

³¹⁰ OECD – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2016): *Subnational Governments around the world: Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*. 1–69.

Általános jelenség, hogy a *helyi önkormányzatok* – különösen a kistelepüléseken – *foglalkoztatóként nehézségekkel küzdenek* a munkaerőpiacon. Egyik oldalról jelentős konkurenciát jelenít meg velük szemben a jó képességű alkalmazottak megszerzése és megtartása tekintetében az üzleti szféra a sokszor magasabb béreivel, kevésbé merev jogi megoldásaival, az érdek elismerésének és az előrehaladásnak kötetlenebb és egyben vonzóbb lehetőségeivel. Kiemelten igaz ez a kiegyensúlyozottabb gazdasági helyzetben lévő, és a kevésbé főváros-/nagyváros-centrikus államok tekintetében, ahol a központtól távolabb eső területeken is jelen van a magán munkaerőpiac. Másik oldalról versenyhelyzetet teremtenek a központi kormányzat dekoncentrált szervei. Az államigazgatásban – különösen a központihoz közelebb eső szinteken – általában magasabb, de mindenképpen kiszámíthatóbb juttatásokra lehet szert tenni. Az egységes államigazgatásban a mobilitás is élő jelenség; szemben az önkormányzatokkal, amelyek között többnyire igen korlátozott az átjárás lehetősége, hiszen egymástól függetlenül, zömében eltérő viszonyok közepette működnek. A munkaerő bevonzásának és megtartásának feltétele a versenyképes foglalkoztatási rendszer működtetése; amely a jogi környezet és a humán erőforrás gazdálkodási megoldások alkalmazásának függvénye. A munkaerőpiaci vonzerejük növelése érdekében alkalmazott praktikák között találkozhatunk a felmérések eredményeire alapozó humán erőforrás gazdálkodási és marketingstratégiák kidolgozásával³¹¹, kampányokkal, sőt, posztgraduális képzések indításával a fiatalok bevonása érdekében.³¹² A szektor speciális helyzetéhez igazított humán erőforrás gazdálkodási stratégiák magukban foglalhatják az önkormányzatok közötti mobilitást lehetővé tevő környezet kialakítását. Ennek jogi alapját több nyugat-európai államban azok a közszolgálati mobilitási törvények képezik, amelyeket az utóbbi évtized során fogadtak el az önkormányzatokra is kiterjedő hatállyal. E jogszabályok is hozzájárulnak ahhoz, hogy figyelemre méltó jogi, intézményi, pénzügyi és egyéb eszközökkel támogathatják egyrészt a pályabiztonság intézményét³¹³ – például ott, ahol megszűnt a karrierrendszeri szabályozás, mint Portugáliában –, illetve segíthetik elő azt, hogy az elhagyatottabb területekre, kisebb településekre is jusson tisztviselő. Így Franciaországban jelentős anyagi támogatásban részesülhetnek azok, akik a kevésbé frekvenciált területeken teljesítenek közszolgálatot. Spanyolországban az államszervezet különböző szintjei közötti átjárást is ösztönzik. Az efféle – mind a horizontális, mind a vertikális, sőt, a különböző hivatásrendek közötti átjárást is támogató – jogi szabályozás a megfelelő összetételű ösztönzési rendszerrel karöltve elsősorban is a karrier jellegű rendszerekben megoldást jelenthet a kereslet és a kínálat összehangolására; a munkaerő bevonása mellett annak megtartására is. De a hozzá fűzött remények szerint erősítheti a pályabiztonságot a „struktúraváltások” (magyar terminológia szerinti átszervezések) okán bekövetkező létszámleépítések esetén a karrierrendszert maguk mögött hagyó államokban is.

³¹¹ 11 tartományra, 766 településre kiterjedően a Német Városok- és Községek Szövetsége például hasonló jellegű felmérést végzett. DEUTSCHLANDSFORUM. Verwaltungsm modernisierung – Publecon (2011): *Personalmanagement der Kommunen demografischen Wandel. Ergebnisse der Online-Befragung 2011.*

³¹² National Graduate Development Program az Egyesült Királyságban; amely a központi kormányzatban jól ismert gyors előrehaladáshoz (*fast track*) hasonló pályautat ígér. Honlapja a következő: <https://www.local.gov.uk/national-graduate-development-programme>

³¹³ Az említett német felmérésből kiderül többek között az, hogy a megkérdezettek a településeken történő alkalmazásnál egyértelműen a garantált pályabiztonságot ítélték meg legnagyobb vonzerőként (ez teljes mértékben csak a kinevezett állományt illeti meg). DEUTSCHLANDSFORUM (2011) i.m.

Az önkormányzati kiválasztási rendszerek „best practice” megoldásai körében első helyen szerepel az érdemi alapú kiválasztás, amelyben feltételezhető, hogy a közszolgálat semlegessége is védelmet élvez. Ez a gyakorlatban azonban csak korlátozott körben és mértékben érvényesül. Csakúgy mint a központi kormányzatban, garancia lehet erre a központi szabályozás megléte mellett működtetett kiválasztási rendszer, amely az adminisztráció szintjén akadályt gördít a diszkrecionális jogkörben hozott döntések meghozatala elé. A kiválasztási eljárások, módszerek zömében az ismert technikák, amelyeket gyakran az alkotmányok, illetve törvények rögzítenek. Ez a francia típusú rendszerekben a versenyvizsgákat, a német típusban a pályáztatást, angolszász területeken, Skandináviában javarészt vegyes megoldásokat jelentenek. A hagyományos kiválasztási módszerek mellett egyre több helyen alkalmazzák a kompetencia alapú kiválasztást, akár kiegészítő elemként a rugalmasság, modern követelményekhez való alkalmazkodás reményében (Franciaországban), akár a régi megoldás felváltására (Belgiumban). A közép-kelet-európai régióban változatos és egyben gyakran változó a kép, amely folyamatos útkereséssel párosulhat; a jogi szabályozás pusztá léte nem feltétlenül garantálja a klientelizmus, a patronázs rendszer, a politikai befolyás kiküszöbölését, amely az utóbbi évtizedben számos volt szocialista államban ismét erősödni látszik.

Az *alkalmazottak jogi státuszának meghatározására* rányomja bélyegét a tény, hogy a közszolgálati rendszerek modellekbe sorolása ma sokkal nehezebb, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Az önkormányzatok esetében – csakúgy, mint az államigazgatásban – továbbra is két alapvető közszolgálati modell-típushoz viszonyíthatjuk az alkalmazás jellegét. A hagyományos karrierrendszernek épp rugalmatlanságát szokták szemére vetni, amelynek azonban ellentmond a jelenlegi létjogosultságát (is) indokoló következő idézet: *„A közigazgatási karrier a közszolgálati rendszer fontos eleme, hiszen, mint a tőba dobott kő, a foglalkoztatás stabilitása által jellemzett rendszerben a szükséges dinamizáló elemet alkotja. A karrierrendszerben foglalkoztatott köztisztviselők elmozdíthatatlansága nem területi privilégium, hanem pártatlanságuk legfontosabb garanciája.”*³¹⁴ A másik a szerződéses alapú rendszer, amelyet a magánjog szabályoz, és a pályabiztonság (legalábbis elviekben) nem garantált; így nagyobb mértékben képes a rugalmasságra. A közszolgálati rendszerek – így az önkormányzatiak – általában a két alapmodell egyvelegéből építkeznek. Gyakran még a „nagyvonalú” osztályozás sem állja meg a helyét, mivel például a közjogi struktúra és a karrier-alkalmazás nem minden esetben vezetnek a gyakorlatban ugyanarra az eredményre. Ekként a holland önkormányzatoknál, ahol közjogi struktúrában érvényesül a szerződéses alkalmazás, vagy Olaszországban és a Cseh Köztársaságban, ahol a karriert kollektív szerződések garantálják. De arra is találunk példát, ahol a látszatra zárt előmeneteli rendszer mellett zsákmányelemek kerülhetnek előtérbe; elsősorban Közép-Kelet-Európában. Mindazonáltal a helyi önkormányzati foglalkoztatási rendszerek a fokozott rugalmasság és az ösztönzés-alapú illetményezés irányába indultak el, és a *New Public Management által inspiráltan*, különböző formákat öltenek a speciális nemzeti tradíciók és az utóbbi évtizedek reformjai által megvalósított – gyakran hibrid – megoldások kialakításának függvényében. Míg némely országok határozottan a szerződéses foglalkoztatás útját választották, mások a karrieralkalmazást tartották meg fő modelljüként. A leggyakoribb, hogy az eredmény a két klasszikus modell valamiféle egyvelege. Sőt, egy-egy országon, adott önkormányzati rendszeren, vagy akár egy-egy szerven belül is dolgoz(hat)nak egymás mellett kinevezéses, karrierre szegődött köztisztviselők, illetve a foglalkoztatás változatos,

³¹⁴ LAGÚNA DE PAZ, José Carloz (2008): La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública. 47-63.

de az előzőhöz képest mégis mindenképp rugalmasabb formáiban munkát végző közalkalmazottjai avagy munkavállalói.

Európai körben például az Egyesült Királyság, a skandináv államok (Svédország és Dánia) mintegy fél évszázada és Portugália (több mint egy évtizede) zömében a munkaerőpiacias szabályozáshoz közelítette az önkormányzati foglalkoztatási viszonyokat. De a legtöbb országban a szerződéses rendszert csak részben vezették be, miközben fenntartottak egy karrier alapú struktúrát a vezetők részére. Az európai vegyes önkormányzati közszolgálatok, amelyek erős karrierelemekkel is rendelkeznek, különösen jellemzőek Németországban, Finnországban és Svájcban. Németországban ez a rendszer régóta jellemző volt a helyi önkormányzatoknál azzal a sajátossággal, hogy a személyi állomány nagy többségét határozott idejű szerződésekkel alkalmazták, de a két rendszer végülis konvergál, mivel 15 éves határozott idejű foglalkoztatás után a köztisztviselő alkalmazása határozatlan idejűre változik.³¹⁵ Ugyanakkor köztisztviselőket, közalkalmazottakat és munkavállalókat egyaránt találhatunk a német szerveknél.

Az összkép azonban arról tanúskodik, hogy a *fejlett országok önkormányzatainál a közjogi alapú, karrier jellegű foglalkoztatás még mindig uralkodó* tendencia. Ennek egyik oka lehet, hogy a munkajogi jellegű foglalkoztatási formák közszolgálati alkalmazása szigorú kollektív szerződések létét feltételezi. Az önkormányzati szektorban ehhez erős helyi önkormányzati szövetségekre, valamint szakszervezetekre van szükség; a stabil kollektív szerződések létrejötte nélkülük nem valósulhat meg. A szocialista múlttal rendelkező országok azonban e tekintetben általában deficittel jellemezhetők.³¹⁶

A karrierrendszer és a munkajogias szabályozás egymás mellett létezése esetében a közjogi által szabályozott karrierrendszert a végrehajtói és a menedzseri pozíciókra alkalmazzák többnyire; bár e posztokon sem ismeretlenek a határozott idejű szerződések. Ez utóbbi egyre inkább meghatározó és kulcsszerepe van a menedzserek, valamint a politikai állomány kapcsolatában. Érdekesség, hogy a New Public Management hatására pozíció rendszerűvé átalakított ausztrál és új-zélandi közszolgálatban az önkormányzati alkalmazottak jogviszonyát mégis közjogi jogszabály rendezi, és csupán a jegyzőéhez hasonló feladatokat ellátó adminisztratív vezetőt nevezi ki az önkormányzati tanács határozott időre. A jegyző az önkormányzatnál dolgozó kinevezéses karriertisztviselők tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlója.³¹⁷

Mindezzel nem áll ellentétben – erősödő tendencia –, hogy az önkormányzatok a rugalmas munkaerő-gazdálkodás és a költségvetési megtakarítások érdekében (is) a közjogi kinevezéssel rendelkező kategóriák számát igyekeznek csökkenteni; különösen jellemző ez az NPM módszereit sikerrel megvalósító államokra (mint láttuk, európai kontextusban például Skandináviában, Olaszországban, Portugáliában). De az utóbbi években még a karrierrendszer legfőbb bástyáit képező olyan országokban is felmerült a szándék, mint Belgium,³¹⁸ valamint

³¹⁵ E megoldás nem ismeretlen más államokban sem.

³¹⁶ MARCOU, Gérard – WOLLMANN, Hellmut (2008): Europe. In: *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and Local Governments. 128-166.

³¹⁷ NICKSON, Andrew – DEVAS, Nick – BRILLANTES, Alex B. – CABO, Wilhelmina L. – CELESTINO, Alice: Asia-Pacific. In: *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and Local Governments. i.m. 50–94.

³¹⁸ Chambre des représentants de 23 octobre 2017: *Note de Politique Générale* DOC 54 2708/020 Steven VANDEPUT miniszter beszéde.

Franciaországban³¹⁹, ahol azért sajátos a helyzet, mert a helyhatóságok közszolgálata csupán a 80%-as évektől indult erőteljes növekedésnek a decentralizációs hullám hatására;³²⁰ így az utóbbi években váltakozó megoldásokban hol a szerződéses, hol a kinevezéses állomány arányának csökkentését tűzték célul.³²¹

A meghatározott szektorban/szervnél történő munkavállalás mellett szóló érvek körében meghatározó a bérezés, a pozitív teljesítmény díjazásának, az illetmény rugalmasságának *mikéntje*. A közszektor szervezeteiben a személyzeti politikák e tekintetben alapvető jelentőséggel bírnak, és egyben közvetlen hatást gyakorolnak mind a szervezeti, mind az egyéni teljesítményre. A teljesítmény alapú bérezési rendszerekről sokan úgy vélekednek, hogy sarokkövei (lehetnek az önkormányzatoknál is) a közszektor menedzser-reformjainak.³²² A karrierfoglalkoztatástól a szerződéses rendszer felé történő elmozdulás célja valójában az volt, hogy belső versenyt indukáljon és ösztönzésen alapuló javadalmazást vezessen be a közszolgáltatásban. Az ösztönzőkre legnagyobb mértékben fókuszáló rendszereket Európában az Egyesült Királyságban, Svédországban és Olaszországban vezették be, a tengeren túl az Egyesült Államokban, Ausztráliában és Új-Zélandon. Azokban az államokban, ahol az önkormányzatok továbbra is a közjogi szabályozás által dominált karrier-struktúrákban foglalkoztatják a személyi állományt, a rugalmasabb előmeneteli és illetményrendszerek felé történő elmozdulás lassúbb és kevésbé jelentős volt. A kontinentális zárt közszolgálati modellországokban – Franciaországban, Németországban – fenntartásokkal, de az utóbbi két évtizedben szintén tettek lépéseket az ösztönzéses alapon nyugvó illetményelemeket tartalmazó bérrendszer irányába a *New Public Management* országspecifikus megoldásai – a francia *gestion publique nouvelle* és a német *„Neues Steuerungsmodell”* – mentén.³²³ A Nemzetközi Valutaalap 2016-os felmérése szerint a fejlett országok körében 45 a teljes kormányzatra kiterjedő, átfogó teljesítményértékelést vezetett be, de csak mintegy negyedük alkalmaz teljesítményen alapuló bónuszokat.³²⁴ Mindezt annak ellenére, hogy általános megegyezés mindeddig csupán abban a tekintetben született, hogy a teljesítményértékelés jelentősége a hatékonyságra fókuszáló szervezeti kultúrára gyakorolt hatásában mutatható ki, amelynek köszönhetően a berögzült, merev struktúrák oldódhatnak, a közszolgálati foglalkoztatás vonzóbbá válhat.³²⁵ De az egyéni teljesítményértékelés közszolgálati

³¹⁹ Azonban lévén karrierrendszerekről szó (Belgiumban amellet, hogy munkakör alapú emberi erőforrás gazdálkodást folytatnak), ez nem jelenti azt, hogy a köztisztviselők felmenthetőek lennének például átszervezés vagy létszámleépítés okán.

³²⁰ BOUQUET, Jean-Pierre (2013): *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale*. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. 27 février 2013.

³²¹ NORMAND, Grégoire (2018): *Macron: un an de réforms*. L'ATRIUNE.07/05/2018; ATTALI, Jacques (2018): *Ne pas boudier son plaisir*. <http://blogs.lexpress.fr/attali/2018/01/22/ne-pas-boudier-son-plaisir/22/01/2018>.

³²² SPANO, Alessandro – MONFARDINI, Patrizio (2017): Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary? *International Journal of Public Administration*. Volume 41, 2018 Issue 4 321-334

³²³ BOUCKAERT, Geert (2003): La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*. No 105-106. 2003 39–54.

³²⁴ INTERNATIONAL Monetary Found (2016): *Managing Government Compensation and Employment — Institutions, Policies and Reform Challenges*. Washington D.C., IMF 1-47.

³²⁵ PROELLER, Isabella – VOGEL, Dominik – MUSSARI, Ricardo – CASALE MASHIAH, Donatella – MEIER, Anne Katherin – GUENOUN, Marcel – TURC, Emil (2014): *Performance related pay in European local government. A comparative analysis of France, Germany and Italy*. Speyer, Conference Paper. EGPA 2014 Annual Conference

alkalmazásához fűzött várakozások eltűlöztek; az intézmény máig vitatott. Ennek okai (egyebek mellett) elsősorban a sokrétű közszolgálati munka mérhetőségének kételyein, és ehhez kapcsolhatóan, az intézmény módszertani hiányosságain alapszik.³²⁶

Az utóbbi évtizedekben az önkormányzatok is arra törekedtek, hogy a helyi viszonyokhoz igazodó teljesítményértékelési rendszereket hozzanak létre, és ehhez kapcsolódóan olyan illetményezési megoldásokat vezessenek be, amelyek jobb teljesítményre ösztönöznek, rugalmasabbá teszik bérgazdálkodásukat, ezáltal megtörik és modernizálják a hagyományos, lassú előrehaladás rendszerét, és a hozzá kötődő csekély vonzerővel bíró minimális bérnövekedést biztosító struktúrákat. Az európai országokban közös, hogy mindenhol megvalósították az egyéni teljesítményértékelés valamilyen formáját, és sokhelyütt bevezették a teljesítményen alapuló illetményrész egy-egy változatát is. A különbségek azonban számosak; országonként, sőt, sokszor önkormányzatonként is. Ennek oka az önkormányzatok működési (nem kis mértékben gazdasági működési) feltételeiben és környezetében, az ellátandó feladatok mennyiségében, minőségében, összetételében, a tradíciókban, a szervezeti kultúrák eltéréseiben keresendők elsősorban. Sokhelyütt az egyéni teljesítmény értékelése – és adott esetben az eredménynek a juttatásokban történő elismerése mellett – alapvetően illetményeltérítés vagy illetménybónusz formájában – megjelent a team-ek, csoportok, szervezeti egységek teljesítményének értékelése és díjazása is. Így például a német, a francia és az olasz önkormányzatok mind az egyének, mind a csapatok munkáját díjazhatják bónuszokkal.

Az önkormányzati egyéni teljesítményértékelési rendszerek számos tekintetben különböznek; így bevezetésük kötelező vagy fakultatív jellege, illetve elterjedtségük mértéke szerint is. Az olasz önkormányzatoknál például alkalmazása (elvieken) kötelező, amelyet mind helyi, mind központi felügyeleti szervek ellenőriz(het)nek. Franciaországban a képviselő testületek hatáskörébe tartozik a döntés meghozatala; amelynek a személyi kiadások növekedése, a szakszervezetekkel való megegyezés kötelezettsége akár útjába is állhat. A német helyi önkormányzatok kötelesek elkölteni a teljesítményen alapuló illetményre rendelkezésükre álló költségvetési összegeket, ugyanakkor paradox módon az sem kizárt, hogy azt az összes foglalkoztatott között osszák szét; amely esetben az intézmény elvi alapja kérdőjeleződik meg. Ennek ellenére többségük kialakítja teljesítményértékelési rendszerét.

A nemzetközi tendenciák villanásszerű áttekintése arra enged következtetni, hogy a *helyi önkormányzatok* a politikai, jogi, gazdasági környezet, a társadalmi berendezkedés és tradíciók vagy éppen a divatos reformok által determináltak, a helyi adottságokhoz igazodóan, *változatos státusz(ok)ban és formákban alkalmazzzák személyi állományukat*. Az ellátandó feladatok eltérő jellege (például közhatalmi vagy közszolgáltatási, generalista vagy specialista, vezetői vagy ügyintézői) nem nyújt valódi támpontot az önkormányzati közszolgálati modell, illetve az ott dolgozók jogállásának meghatározása tekintetében. A jellemző a sokszínűség; a helyi önkormányzatok köztisztviselőket, a köz egyéb alkalmazottait, valamint munkavállalókat egyaránt foglalkoztatnak. A karrier alapú, teljes pályabiztonsággal együtt járó foglalkoztatás – főként helyi szinten, ahol a munkaerőpiac korlátozottabb lehetőségeket biztosít – úgy tűnik ma is jelentős és szilárd vonzerőt képvisel.

³²⁶ POLLITT et al (2011); HASNAIN, Zaid. – Manning, Nick (2014): *Pay Flexibility and Government Performance. A Multycountry Study*, Washington, World Bank. 1-72.

Felhasznált irodalom

- BOUQUET, Jean-Pierre (2013): État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. 27 février 2013.
- DEXIA – COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (2009): Factsheet on sub-national government in Europe.
- EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION: Decent work and „pay change” on agenda for Local Government workers. 9 October 2018
- LAGÚNA DE PAZ, José Carloz (2008): La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública. 47-63.
- MARCOU, Gérard – WOLLMANN, Hellmut (2008): Europe. In: Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and LOCAL GOVERNMENTS. 128-166.
- NICKSON, Andrew – DEVAS, Nick – BRILLANTES, Alex B. – CABO, Wilhelmina L. – CELESTINO, Alice: Asia-Pacific. In: Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments. Washington – Barcelona, World Bank and United Cities and Local Governments. i.m. 50–94.
- NORMAND, Grégoire (2018): Macron: un an de réforms. LATRIBUNE.07/05/2018; ATTALI, Jacques (2018): Ne pas boudier son plaisir. <http://blogs.lexpress.fr/attali/2018/01/22/ne-pas-bouder-son-plaisir/> 22/01/2018.
- OECD – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2016): Subnational Governments around the world: Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances. 1–69.
- OECD Regional Database. In: OECD (2016): Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2016 edition. Paris, OECD Publishing 1–25.
- Verwaltungsmmodernisierung – Publecon (2011): Personalmanagement der Kommunen demografischen Wandel. Ergebnisse der Online-Befragung 2011.

Paksi-Petró Csilla³²⁷: Ki akar ma a magyar közigazgatásban dolgozni?

Bevezetés

A közigazgatási szakemberállomány fenntartására kedvezőtlenül hathatnak az életpálya rendszer hiányosságai. A tanulmány kérdése, hogy a közigazgatás mint munkáltató felveszi-e a versenyt a magánszférával? Vizsgálja a magyar közigazgatás utánpótlás-politikai stratégiáját, intézkedéseit és kihívásait. Elemzi a jelenlegi közigazgatási életpálya – toborzási, kiválasztási, előmeneteli és ösztönző rendszere - által kínált lehetőségeket és ennek az utánpótlás biztosítására történő kihatásait. Zárásként a szakterület fejlesztése kapcsán fogalmaz meg javaslatokat.

A közigazgatási életpálya és az utánpótlás-politika kapcsolata

A munkaerőpiac radikális átalakuláson megy át napjainkban. A munkaerő-kereslet megnő, kiemelten a fiatal, tehetséges munkavállalók iránt, a kínálat viszont nagymértékben csökken. Ez a munkáltatók közötti verseny fokozódásához vezet és átalakítja a munkaerőpiac kínálati oldalát. A közszolgálat korösszetételében a fiatalok számarányának növekedése kedvező képet mutat. De probléma a fiatalítás strukturális aránytalansága, illetve a magas fluktuáció és a közigazgatás alacsony megtartóereje.³²⁸

A munkaerő-piaci igényekhez alkalmazkodó karrierrendszernek, toborzásnak, képzésnek egyre nagyobb jelentősége van. Kedvező munkavégzési feltételek szükségesek ahhoz, hogy a tehetséges, magasan képzett szakemberek a közszolgálatot válasszák élethivatásnak. A munkavállalói döntésben meghatározó szerepet játszik az anyagi megbecsülés, a kiszámíthatóság, pályabiztonság. A közszolgálati életpályák fejlesztése a korábbiakban elsősorban ezek növelését célozta.³²⁹ A közigazgatás ösztönzési rendszere az idősebb generációk igényeihez alkalmazkodva lett kialakítva. A jövőben a munkaerőpiac gerincét kitevő ún. Y és Z generációk munkahelyi preferenciái ettől eltérhetnek. Az Emocionális Marketing Kft. kutatása (2018) érdekes dolgokra világít rá ezen generációk munkamorálját, munkaattitűdjét illetően. A fiatalok vándorlása generációs kortünet, ezért nem lehet elejét venni. Számukra a munkahely nem biztonságot és a kiszámíthatóságot jelent, hanem fejlődési lehetőséget, amivel tovább lehet lépni. ³³⁰ Megtartásukról beszélni pótcselekvés, mert a megelőző generációkra jellemző lojalitást értelmetlen várni tőlük. Azon érdemes gondolkodni, hogy hogyan hozzuk ki belőlük a legtöbbet, míg ott vannak. Ez a hagyományos gondolkodástól eltérő nézet a hazai közigazgatási életpálya eredeti alapfilozófiájával ellentmondásban van.

A köztisztviselők esetében a rendszerváltást követően alakult ki az illetményrendszer klasszikus (ún. zárt) modellje. Minél magasabb az iskolai végzettség és minél hosszabb a szolgálati az idő, annál magasabb az illetmény. Pozitívuma, és ezáltal munkavállalói szempontból vonzereje

³²⁷ Dr. Paksi-Petró Csilla PhD., egyetemi tanársegéd, tréner, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet (petro.csilla@uni-nke.hu)

³²⁸ Hazafi Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2016/3, 92–105.

³²⁹ Kormányelőterjesztés az új közszolgálati életpályáról 2014. (koncepció)

³³⁰ <https://www.hrportal.hu/hr/nem-megtartani-kell-a-fiatalokat--hanem-megdolgoztatni-20180726.html> (Letöltés ideje: 2019. február 20.)

az állásbiztonság, tervezhetőség, hosszútáv, kiszámíthatóság. Ugyanakkor a motiváció fenntartása és a kiemelkedő teljesítmény díjazása, a differenciálás nehézkes. Az előmeneteli és illetményrendszer megreformálása évtizedek óta vita tárgyát képezi, folyamatos a reformszándék. Az elmúlt években több foglalkoztatási jogszabály váltotta egymást, melyekben a bizonytalankodás ellenére általános tendencia a tisztviselői életpálya rendszer lassú átalakítása, nyitottabbá tétele. Az idén március elején (2019) hatályba lépett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) alapjaiban átrendezte hetvenezer kormánytisztviselő életpályáját. A tisztviselői jogviszony eddig viszonylag stabil, átlátható előmenetelt kínáló foglalkoztatási jogviszony volt, és így is élt a köztudatban. Az új foglalkoztatási rendszer legsarkalatosabb pontja, hogy teljesen átalakítja az eddigi eddig előmeneteli- és illetményrendszert. A kormányzati kommunikáció szerint az idei évben (2019) jelentős mértékű béremelés valósul meg a szektorban. Ami egyrészt szükségszerű, hiszen az ágazati bérrendezés már több mint 10 éve váratott magára! Ugyanakkor az illetmény megállapításának objektivitása, az életpályamodell kiszámíthatósága, korábbi vonzereje nagyban sérülhet. Egyes besorolási fokozatokban az előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó és felső határa között közel háromszoros különbség is lehet (pl. a vezető-kormányfőtanácsosnak 600.000 és 1.500.000 Ft között állapítható meg a havi illetménye). A sávok tehát igen szélesek, melyeken belül munkáltatói jogkörben marad az adott személy illetményének meghatározása, nagymértékben szubjektív alapon. Ugyanakkor törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket jelenleg még nem ismerjük. A jogszabály megőrizte az egyes besorolási fokozatokhoz tartozó szolgálati idő rendszerét. Átlagosan 3, 11, 25 év szolgálati idő után lehet magasabb besorolási fokozatba, ezáltal magasabb fizetési sávba lépni. Kérdéses, hogy a várakozási idő alatt az illetmény növekedhet –e, vagy a sáv alsó határán marad? Ez esetben a tisztviselőnek nagyon hosszú időn keresztül kell várnia, hogy illetménye a jogszabályi minimumokat elérhesse. A kormányzati igazgatásban alkalmazott tisztviselők életpályája egyéb ponton is kiszámíthatatlanná válhat. Például negatívan hathat a pálya vonzerejére az alapszabadság 25-ről 20 napra csökkenése, valamint hogy a napi munkaidő ellentételezés nélkül 12 órára is kiterjeszthető. Ezen kívül a felmentési lehetőségek köre is bővül, amely tovább csökkenti a korábbi állásbiztonság érzetét.

Az új karrierrendszer most lépett hatályba, tehát a személyi állomány összetételére és stabilitására gyakorolt hatásait csak jósolni lehetne. A szabályozás nyitottabbá tételéből egyelőre arra a következtetésre juthatunk, hogy „a munkaerőt tartsd meg, vagy használd ki, amíg ott van?” dilemmából inkább utóbbit vetítheti előre. Ez akár a fiatalabb generációk elvárásaival találkozhat is, ha a fizetési sávokon belül megvalósul a valódi differenciás. A rendszer rugalmassága magában hordozza a kiemelkedő teljesítmény díjazásának és a tágabb pénzbeli motivációs mozgástér lehetőségét. De az is elképzelhető, hogy a tisztviselőket a kötelező minimum szintre „árazzák be”, amellyel így nehogy érdemi előrelépés, de inkább hátralépés történik az ösztönzés tekintetében. Az is izgalmas kérdés, hogy az új rendszernek vajon mekkora lesz a megtartó és pályára vonzó ereje?

Amennyiben a munkaerő megtartás problémába ütközik, még inkább folyamatosan gondoskodni kell a megfelelő, tervszerű utánpótlásról. Erre a közszolgálat nem minden területén fordítanak azonos mértékű és kellő figyelmet. A honvédelmet leszámítva általában nem találkozhatunk kidolgozott toborzási politikákkal, módszerekkel és folyamatosan gyakorolt eljárásokkal, akciókkal, valamint az ezeket kiszolgáló PR tevékenységgel. Természetesen vannak kivételek, az

egy-egy közszolgálati szervezet által bonyolított saját szervezésű toborzóakciók, állásbörzék, gólyatáborok, fakultációs középiskolai képzések, ösztöndíjas programok. Azonban egyik sem épült be szervesen a közszolgálat emberi erőforrás gazdálkodási rendszerébe. Az alkalmazott toborzási technikák, módszerek hagyományosak, az újak számító megoldásokat kevésbé használják. Az ún. Közigállást, a közszféra állásportálját inkább a belső közigazgatási kör ismeri. A fiatalok jellemzően a népszerűbb állásportálokon böngésznek, ezeken azonban csak a közigazgatási állások töredéke található meg. A közösségi oldalak a toborzás-kiválasztás folyamata során kiemelt jelentőségűek, hiszen ez az a közeg, ahol a fiatalok elsősorban tájékozódnak. Ezek a munkavállalók erős követelményeket támasztanak a munkáltatók iránt. A hiányszakmákban csak azok tudják a tehetséges fiatalokat elnyerni, akik nagy figyelmet fordítanak a munkáltatói márka kiépítésére.³³¹ Ezt a nagyvállalati gyakorlat sikeresen alkalmazza. A közigazgatásról, mint munkáltatóról a globális pozitív kép kialakítása még várat magára. Ennek részeként, legalább eseti akciókkal, kampányok és közösségi média megjelenések során kellene bővítenie merítési lehetőségeket. A külső kommunikációban hangsúlyozni kell a közigazgatás által kínált előnyöket. A kifelé sugárzott képnek és a belső szervezeti valóságnak összhangban kell lennie, különben a dolgozókat nagy csalódás érheti. Nem a valóság szépítése a cél, hanem a meglévő értékek hangsúlyos kommunikálása. Pl. a közigazgatásban dolgozni trendi, kiváló lehetőség a karrierépítésre, megbízható kereseti lehetőséget nyújt stb. Külföldi példa az ilyen típusú pozitív kommunikációra az Egyesült Királyság helyi önkormányzati szövetségének tevékenysége. A fiatal potenciális munkavállalók megszólításának egyik eszközeként marketing kiadványaik jelennek meg.³³²

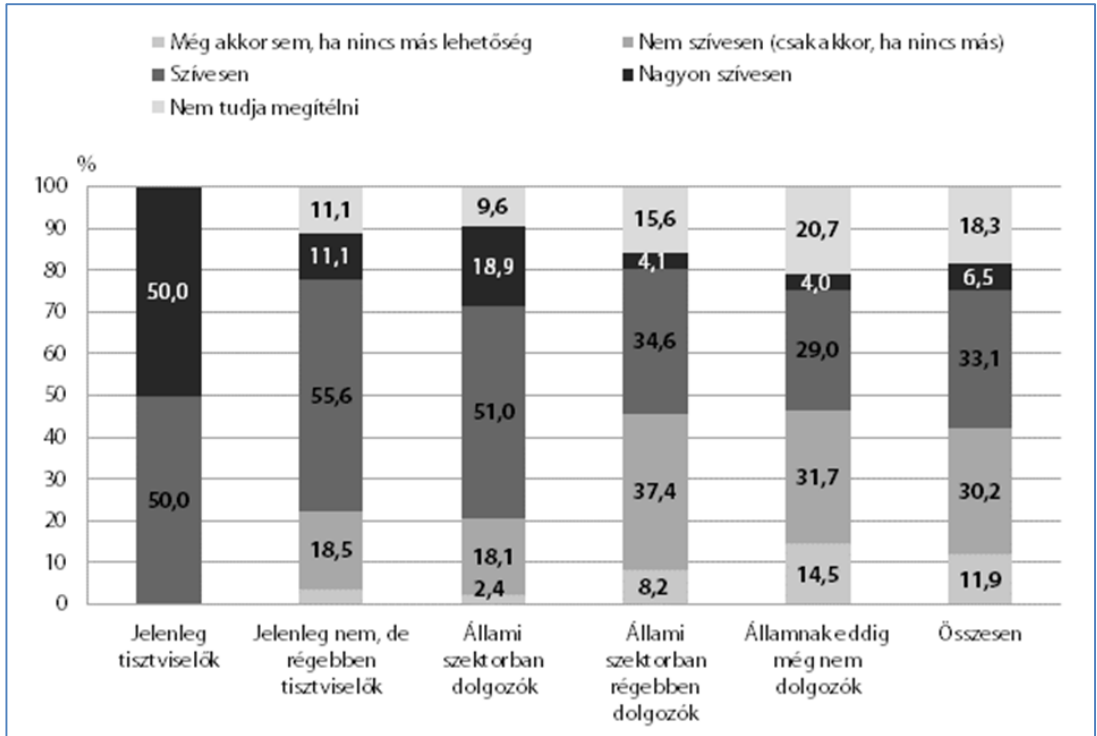
A korábbi években a hazai személyzeti politika nem tulajdonított kiemelt jelentőséget a megfelelő utánpótlás csatornák kiépítésének. Jelenleg nincs koherens rendszer ezen a területen. Nincsenek meg a fiatalokat/vagy már a tapasztalt szakembereket célzó tervszerű utánpótlás csatornák. A stabil pont az Államigazgatási Főiskola volt (jogutódja: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar), ezen kívül rendszertelenül szerveződtek például különféle ösztöndíjas programok. A felsőoktatási és a közoktatási intézményekben marginális szerep jut a hallgatók/tanulók közigazgatási pályára vonzásának, a közigazgatási szakma, mint karrier lehetőség nincs jelen a széles köztudatban. Nincsenek pozitív példák, a társadalom tagjai – hiteles információk hiányában – nem rendelkeznek reális képpel a közszolgálatról, és emiatt a fiatalok számára nem jelent presztízst és vonzó választási alternatívát a közszolgálati hivatás. A középiskolai és a felsőoktatási intézményekben a közigazgatási karrier pályaaorientációjának erősítése indokolt. Az utánpótlás bázisát képező középiskolások nem rendelkeznek az átlagos állampolgári ismereteket meghaladó közszolgálati ismeretekkel, és a pályaválasztás időszakában nem kellően orientáltak és motiváltak ahhoz, hogy a közigazgatási életpályát válasszák.

Ezt támasztja alá a Jó Állam Jelentés 2018., amely az aktív korú lakosság közigazgatási munka presztízseről alkotott véleményét vizsgálta. A mintán belül közel fele-fele arányban megosztott a közigazgatási munkavállalás pozitív és negatív megítélése. A határozott választ adók

³³¹ <http://evolution-consulting.hu/az-y-generacio-toborzasa-2/> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³³² WORKING IN LOCAL GOVERNMENT. Career opportunities for young people. Local Government Association. November 2014.
(<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/working-local-government--320.pdf>)

52,8%-a nem szívesen vállalna munkát a közigazgatásban, vagy egyáltalán nem tartja vonzónak. Ez az eredmény sajnos előre vetíti a megfelelő utánpótlás merítési bázis korlátait.



1. ábra: A közigazgatás munkaerőpiaci megítélése³³³

A közszolgálati szakképzés feltételei sem állnak rendelkezésre teljes körűen.³³⁴ A közigazgatásban eltöltendő szakmai gyakorlatoknak sincs felépített rendszere. Az adott egyetem karrierirodájától függ, hogy a munkaerőpiac mely ágazataival és szervezeteivel tart fenn kapcsolatot. Ezen kívül az adott szervezet nyitottsága, fogadókészsége befolyásolja, hogy fogad-e, vagy mely területekre és milyen létszámban hallgatókat. A szakmai gyakorlatok tehát az egyetemi karrierirodától, az adott szervezet toborzásától, illetve a hallgatók egyéni kezdeményezésétől függenek.³³⁵

A közigazgatási szervek nem tervezik közép- és hosszútávon az utánpótlási igényeket. Az elmúlt években néhány utánpótlás-célzó kormányzati program, de nem koherens módon. Az ösztöndíjprogramok szervezése törvény adta lehetőség.³³⁶ A központi szinten szervezett ösztöndíj programok minden bizonnyal legsikeresebbike az immáron több éve működő *Magyar Közigazgatási*

³³³ <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/digitalis-tartalmak/jo-allam-jelentes-2018/h-5-elegedettseg-hatekony-kozigazgas-j-o-allam-jelentes-2018/h-5-2-a-kozigazgas-munkaeropi-megitelese-2/> (Letöltés ideje: 2019. február 10.)

³³⁴ Belényesi-Kriskó-Pallai: Összegző jelentés, A közigazgatási pályaaorientációs képzés bevezetését elősegítő igényfelmérés eredményeiről, 2017. október 31. pp. 4.

³³⁵ Petró Csilla: A Közszolgálati életpálya elemei, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014., pp. 14.

³³⁶ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 47. §

Ösztöndíj Program (MKÖ). Az ösztöndíj rendszer fenntartását indokoltta teszi, hogy a jó képességgel rendelkező munkatársakért egyre inkább nemzetközi szinten is versenyezni kell.³³⁷ A közigazgatási pályára ösztönzés hasznos eszköze lehet, ha a fiatalok minél szélesebb köre ismeri meg a kormányzati tevékenységet. *ReGeneráció* címmel 2011-ben és 2012-ben többlépcsős rendezvénysorozat indult: *Karrier Expo, Nyári Tábor és Nyílt nap*, melyen akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) ismeretterjesztő céllal megnyitotta kapuit a felsőoktatásban tanuló vagy frissdiplomás látogatók előtt, akik bepillantást nyerhettek a kormányzás kulisszái mögé.³³⁸ Az ilyen pozitív üzenetet hordozó kezdeményezéseket folytatni kellene.

A 2010-2014 kormányzati ciklus közigazgatás korszerűsítési terve a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0) csak említés szintjén foglalkozott a tervszerű közigazgatási utánpótlás kérdéskörével. Szükszavúan csak annyit említ, hogy: „a toborzás és a kiválasztás folyamatát egyszerre kell megfeleltetni a minőségi, a versenyképesség és a nyitottság szempontjainak, valamint a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényének”.³³⁹ Egy évvel később, 2012-ben a második Magyary Program (12.0) már több helyen említi az utánpótlás kérdéskörét. Viszont leginkább a Nemzeti Közzolgálati Egyetem ebben betöltött szerepét hangsúlyozza. Ugyanakkor tudjuk, hogy a közigazgatás szerte ágazó és nagy volumenű ügyei nem csak a közigazgatási végzettségűekre van szükség.³⁴⁰ *Közigazgatás- és közzolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020* célkitűzési között szerepel az utánpótlás (toborzás és kiválasztás) fejlesztése, a közzolgálati életpályamodell fejlesztése keretében.³⁴¹ Azonban a dokumentum csak egyes aspektusait említi az utánpótlás-politikának és nem foglalkozik a teljes szakemberállománnyal, hanem a külgazdasági és hatásági ügyintézői területre fókuszál.

A közigazgatási utánpótlás-politika stratégiai szintű intézkedéscsomagot és külön figyelmet igényel. A közigazgatási szervek utánpótlását segítő, a rendészetihez hasonló terjedelmű és irányultságú középfokú képzés jelenleg nincs a magyar középiskolai képzésben. Biztató, hogy az új európai uniós fejlesztési ciklusban napirendre került a közigazgatási utánpótlás-tervezés kérdésköre (KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16 *A versenyképes közzolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt). A projekt átfogóan kezeli a közigazgatási utánpótlás kérdést, kezdve a középiskolai szinttől. Előremutató jelleggel az elkövetkező években a közigazgatás teljes vertikumára kiterjedően tervezik a vezetői utánpótlás rendszerének kialakítását, a vezetőikiválasztás módszertani, informatikai és jogi feltételeinek kidolgozását.³⁴²

Globális utánpótlás-politikai sajátosságok

Ma egy huszoneves általában másfél évente vált munkahelyet az előmenetel érdekében. A tendenciát alátámasztja egy friss magyar felmérés, amely szerint a 18-30 év közötti fiatalok a

³³⁷ mko.kormany.hu/ (Letöltés ideje: 2016. július 26.)

³³⁸ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/regeneracio-nyilt-napot-tart-penteken-a-kim> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³³⁹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) pp. 46.

³⁴⁰ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (12.0) pp. 59.

³⁴¹ Közigazgatás- és közzolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020. pp. 28.

³⁴² Felhívás. A versenyképes közzolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása. KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16

gyorsabb karrier elérése érdekében hajlamosak a gyakori munkahelyváltásra.³⁴³ A Coaching Team kutatásából kiderült, hogy ezt a korosztályt különösen jellemzi a türelmetlenség, mind a szakmai „beérés”, előrelépés terén, mind az anyagi juttatások tekintetében, valamint a munkavégzéssel kapcsolatban. Nem várnak türelmesen éveket, hogy megkapják a magasabb pozíciót, a magasabb fizetést, jobb juttatásokat, és így hamar feloldódik bennük a munkaálat.³⁴⁴ Egy 2016-os felmérés szerint a fiatal 18 és 24 év közötti felnőttek mintegy 70%-a egy éven belül munkahelyet vált, elvárásaik merészebbek.³⁴⁵

Az is érdekes, hogy a Coaching Team kutatásban résztvevő válaszadók több mint egyharmada külföldön képzei el a számára ideális álompozíciót. Jellemzően az Amerikai Egyesült Államok és Németország a két leggyakoribb célország, de Anglia, Svájc, Ausztria és Ausztrália is sok említést kapott. A két legnépszerűbb pozíció a saját cég vezetőjeként dolgozni, illetve egy multinacionális cégnél alkalmazottként tevékenykedni.³⁴⁶ Ezt a veszélyes tendenciát igazolja a TÁRKI 2014-es felmérése is, amely szerint a fiatalok mintegy harmada tervezi, hogy külföldön vállal munkát tartósan, vagy rövidebb ideig.³⁴⁷

A problémát észlelte a kormányzat. Kormányzati programot indítottak, melynek célja volt hazahívni a külföldön dolgozó fiatalokat az ún.: *Gyere haza, fiatal* program segítségével. A hírek szerint a programot sikertelensége miatt leállították. ³⁴⁸ A nyugat magyarországi régióban különösen élesen jelentkezik a külföldi munkaerőpiac elszívó hatása, hiszen például Ausztriában egy benzinkutas, vagy egy takarítónő jobban kereshet, mint egy tapasztalt, diplomás kormánytisztviselő.

Sok kutatás foglalkozik a munkahelyi preferenciákkal és elégedettséggel. Többé-kevésbé hasonló eredményre jutnak. A Medián 2017-es felmérésében elsősorban azt vizsgálták, hogy a jövő munkáltatójának milyen elvárásoknak kell majd megfelelnie ahhoz, hogy a Z generáció számára versenyképes tudjon maradni a piacon. A 14-15 év közötti fiatalok megkérdezésével végzett vizsgálatból nagyon sok érdekesség kiderül. Például az, hogy a fenti mérési tendenciákhoz visszacsatolva, húsz százalékuk külföldön képzei el a jövőjét, amely aggasztó tendencia lehet. További érdekesség, hogy a felmérés szerint a fiatalok korábban szinte bármilyen kezdő pozíciót elvállaltak, manapság viszont a kereslet növekedése hatására sokkal inkább tudnak válogatni. Ez a közigazgatás szempontjából szintén hátrány, hiszen a nagy többség még ugródeszkaként sem tekint erre a szektorra.

A felmérés szerint a vizsgálatban résztvevő fiatalok a fizetések terén talán túlzó elvárásokat támasztanak, amikor átlagosan *nettó 3-500.000 Ft-os* havi fizetéssel lennének

³⁴³ https://karrierplusz.jobline.hu/karrier_plusz/20131029_Nagyon_turelmetlenek_a_fiatal_munkavallal (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³⁴⁴ <http://www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³⁴⁵ <https://www.hirado.hu/2016/07/12/nem-realisak-a-z-generacio-elvarasai-a-munkahelyukkel-szemben/> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

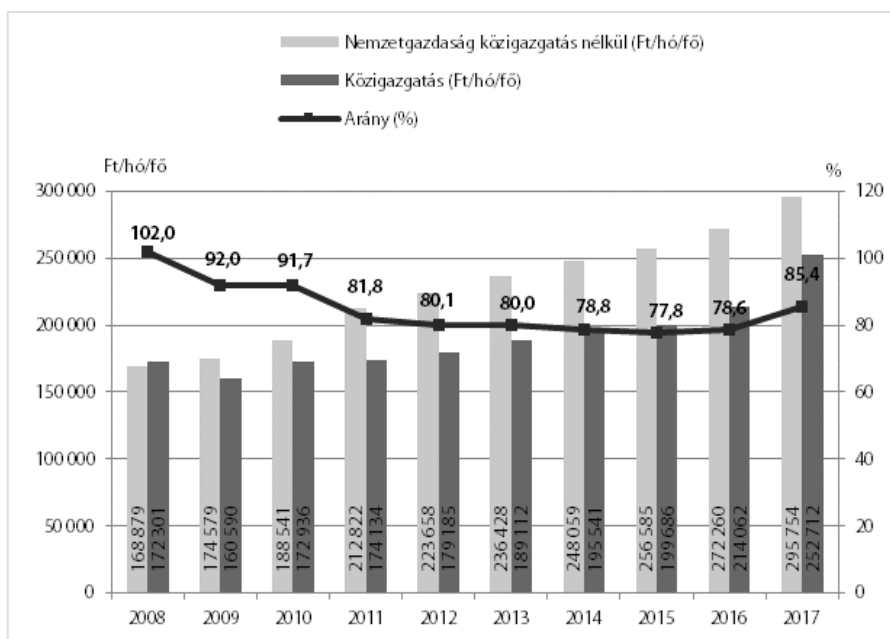
³⁴⁶ <http://www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese> (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³⁴⁷ http://www.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140408_fiatalok.html (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

³⁴⁸ http://hvg.hu/gazdasag/20160613_nem_folytatjak_a_Gyere_Haza_Fiatal_programot_varga_mihaly (Letöltés ideje: 2017. szeptember 1.)

elégedettek. De más szempontból az elvárások akár reálisnak is tűnhetnek, hiszen a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai szerint, átlagkereset 292.000 forint volt 2017 augusztusban.³⁴⁹ Összehasonlításként meg kell jegyezni, hogy a Kit. szerint a felsőfokú végzettséggel rendelkező ún. kormányhivatali fogalmazói kategóriába sorolt pályakezdő tisztviselők *bruttó illetményének* alsó határa 185.500 Ft (mindenkori garantált bérminimum), felső határa 300.000 Ft.³⁵⁰ Látható tehát, hogy a közigazgatási (kezdő) fizetés hamar elvinné a magas elvárásokkal rendelkező fiatalok kedvét a pályára lépéstől.

A magánszféra és a közigazgatás kereseti viszonyainak különbségeiről aktuális képet mutat a Jó Állam Jelentés 2018. Nem meglepő módon mindig a nemzetgazdasági átlag alatt maradnak a bérek.



2. ábra: A közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez

Fentiek csak néhány példát említenek arra, hogy melyek azok a várható tendenciák, amelyekre a magyar munkaerőpiacnak, ezen belül a közszolgáltatásnak is érdemes felkészülnie.

A kedvezőtlen karrierpálya szakemberhiányhoz vezetnek. Vannak olyan munkakörök (pl. informatika, mérnök, pénzügy) ahol a jelenlegi bérezési feltételek mellett nehézségekbe ütközik a szakemberpótlás. Egy a közigazgatási Y generációt vizsgáló kutatása is visszaigazolja, hogy az új nemzedékeknek új igényei vannak a munkáltatóval

³⁴⁹ <http://www.origo.hu/gazdasag/20171019-a-z-generacio-jo-fizetest-szeretne-de-nem-tud-rola-hogy-itthon-is-megszerezheti.html> (Letöltés ideje: 2017. november 30.)

³⁵⁰ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról, 2. melléklet.

kapcsolatban is, amit a munkáltatónak még akkor is kezelnie kell, ha egy közigazgatási szerv esetében erre szűkebbek a lehetőségek.³⁵¹

A Boston Consulting Group felmérése a 25 vizsgált ország közül több esetében is (pl. Németország) főként a demográfiai csökkenés okozta kritikus munkaerőhiány 10-20 éven belül történő bekövetkezésére hívja fel a figyelmet.³⁵² A szakemberhiány veszélyezteti Magyarország versenyképességét. Egy másik friss kutatás szerint ma a szolgáltató szektorban tízből csaknem négy cég küzd azzal, hogy dolgozókat találjon.³⁵³ Ez a tendencia világszerte egyre nő, a magyar munkaadók körében végzett felmérés szerint itthon a globális átlagnál jóval nehezebb megfelelő munkaerőt találni: Magyarországon a munkaadók 45 százaléka, míg világszerte 36 százaléka panaszkodott a szakemberhiányra. A ManpowerGroup néhány éve végzett ún. Éves Tehetség Felmérésében 42 ország több mint 37 000 munkaadójának bevonásával lezajlott vizsgálata alapján kiderült, hogy fokozatosan nő azon cégek száma, melyek toborzási nehézségekbe ütköznek.³⁵⁴ Ezt támasztja alá egy másik friss kutatás is, amely a hazai versenyszektor hiányszakmáira fókuszált. A legnehezebben betölthető munkakörök például: informatikus, szakmérnök, tanácsadó, adminisztrátor. Ami érdekesebb, hogy legtöbb hiánymunkakör esetében a túl alacsony béreket, a szakképzett munkaerő hiányát és a versenytársak konkurenciáját, belső szervezeti problémákat jelöltek meg a válaszadók a hiány kialakulásának okaként.³⁵⁵ A Manpower Group felmérése szerint a szakemberhiány a vállalatokat legfájóbb módon az ügyfél-kiszolgálási képesség csökkenése és a versenyképesség, produktivitás csökkenése hatott. A probléma kezelésére, a munkaerő források bővítésének legnépszerűbb megoldása Magyarországon a toborzás kiterjesztése új célcsoportokra. A cégek 26 százaléka szerint, 22 százalék a pályakezdekőkben bíz, míg 17 százalék az oktatási intézményekkel való együttműködést választja.³⁵⁶ Kulcsfontosságú a képzés, továbbképzés. Ezt a vállalati gyakorlat felismeri és igyekszik a tehetséges fiatalok tudatos felépítésére, a vezetői és szakértői pályá-utakon egyaránt.

Következtetések

Tehát, ki akar ma a közigazgatásban dolgozni? Az ágazat eddig a stabilitást, kiszámíthatóságot előnyben részesítő munkaerőt vonzotta. Kompromisszumot lehetett kötni az alacsonyabb, de biztos és garantált fizetéssel, kiszámítható előmenetellel, munkaidővel és munkakörülményekkel. Jelenleg a tisztviselői életpálya viszonylag rövid időn belül lezajló, sokadik reformja alatt áll. A foglalkoztatás egyre nyitottabbá válik, távolodik a klasszikus tisztviselői pályakép értékeitől. Ugyanakkor most várakozó állapot van, hiszen még nem lehet megjósolni,

³⁵¹ Csutorás Gábor Ákos: Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi statisztikai Hivatalban PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2016/1, 92–107. pp. 103.

³⁵² <https://www.bcg.com/bcg-henderson-institute/news.aspx> (Letöltés ideje: 2014. január 1.)

³⁵³ <http://www.portfolio.hu/gazdasag/mar-nem-csak-a-munkaerohiany-sujtja-a-magyar-gazdasagot.267235.html> (Letöltés ideje: 2017. december 1.)

³⁵⁴ <http://www.hrportal.hu/hr/veszelyeztet-i-a-versenykepessaget-a-szakemberhiany-magyarorszagon-20140603.html> (Letöltés ideje: 2014. január 31.)

³⁵⁵ Szakemberhiány és munkaerőmegtartás a kulcsmunkakörökben 2016. Kutatási zárójelentés (Poór József, Csedő Csaba), Budapest, 2016. november. pp. 4.

³⁵⁶ <http://www.hrportal.hu/hr/veszelyeztet-i-a-versenykepessaget-a-szakemberhiany-magyarorszagon-20140603.html> (Letöltés ideje: 2014. január 31.)

hogyan az új szabályozás hogyan fog hatni a személyi állomány összetételére és minőségére. Még nem tudjuk, hogy a most kialakuló emberi erőforrás menedzsment gyakorlat képes lesz –e kedvező folyamatokat elindítani a globális munkaerőhiány megfékezésére. Stratégiai megoldást a vonzó életpálya lehetőségek megteremtése jelent, amelyek a közigazgatás hagyományos értékeire támaszkodva hosszú távú megtartó erő is kell, hogy képviseljenek.

Az utánpótlás-politikai kihívások aktuális lépéseket igényelnek. Az intézkedési lehetőségek két fő csoportját különíthetjük el: *pályára vonzás (toborzás és kiválasztás) valamint a megtartást (ösztönzés)*. Minden szervezet saját érdeke, hogy gondoskodjon a tervszerű utánpótlásról. Leginkább helyben tudják a vezetők és a HR szakemberek, hogy milyen kvalitású munkaerőre van szükség a szervezeti célok elérése érdekében. Ugyanakkor az elmúlt év államigazgatást ért sorozatos nagymértékű szervezeti és eljárási reformja (kormányhivatali, járási rendszer felállítása stb.), és maga a karrierrendszer átszabása mellett kevés energia marad az önerőt igénylő utánpótlás toborzási programok működtetése. Ehhez egy konszolidációs időszak feltétlenül szükséges lenne, amikor több idő jut az emberi erőforrás menedzsment munka finomhangolására.

A toborzási gyakorlat modernizálása és kiválasztási módszertan szakmai alapokra helyezése megkerülhetetlen a minőségi szelekció érdekében. Még akkor is, ha tudjuk, hogy a munkaerőhiány az egyes szektorokban globális méreteket ölt. A közigazgatási munka kifejezetten kártékony, ha hiányos szaktudású vagy a nagy fluktuáció miatt folyton cserélődő, ingadozó szaktudású gárda látja el.

A jelen és jövő munkaerőit jelentő fiatalok számára a munkával való elégedettség egyik fő tényezője a magas fizetés, gyors előrelépési lehetőség, laza, rugalmas, trendi munkakörnyezet. Olyan területeken keresnek állást, ahol elvárásaik a legnagyobb mértékben teljesülnek. Az ezt felismerő és támogatni tudó szervezeteknek nagyobb esélyük van rá, hogy tehetséges és termelékenyebb munkatársakkal vegyék körül magukat. A közigazgatás viszont tudatos intézkedések híján egyre nagyobb mértékben lemarad. A hagyományos értékek megőrzése mellett haladni kell a változásokkal és keresni a rugalmasítási lehetőségeket. A közigazgatásnak újra vonzó munkáltatóvá kell válnia, mert nem tudja majd felvenni a versenyt a magánszférával és a külföldi foglalkoztatókkal. Ebben az esetben a fennmaradó, képzetlenebb, szaktudásban gyengébb és erőteljes kompromisszumokra képes munkavállalói állománnyal kell megvalósítani a közfeladatellátást.

Az utánpótlás-politika stratégiai alapokra helyezéséhez több irányú fejlesztés szükséges. Elsődleges szerepe volna a kormányzati ösztönzésnek, a munkáltatói márka megteremtésének. A szakterület helyzetét javíthatnák a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjhoz hasonló programok és kormányzati nyílt napok. A fiatalok többsége egyáltalán nem, vagy egy-egy hivatali ügyintézés kapcsán ismeri csak a közigazgatást. Ez alapján a közigazgatási munka nem karriercél. Meg kell ismertetni a fiatalokkal, hogy a közigazgatásban is vannak izgalmas, kihívást jelentő munkák és szerteágazó lehetőségek. Programokon keresztül kell megcélozni a társadalmat, amely hatására pozitív kép alakulhat ki a lakosság széles rétegeiben a közigazgatási pályáról. Egyaránt szükséges a felnőttek és a fiatalok (középiskolás és felsőoktatási intézményben tanulók megszólítása. A lakosságra a közigazgatással való találkozás, a különféle eljárások során történő pozitív interakció révén lehet hatni. A fiatalokra az életkori sajátosságoknak megfelelő iskolai foglalkozások (pl. közigazgatási ismeretek oktatása) során. A felsőoktatási intézményekben tanulók megnyerésére különböző ösztöndíj és PR programok kidolgozása szükséges.

Papp Tekla³⁵⁷: A timeshare és jogi szinergia hatásai

„Timeshare is positioned as a fun leisure product designed to evoke emotionally positive holiday experiences.”³⁵⁸

A timeshare eredete

Nincs szakirodalmi konszenzus abban a tekintetben, hogy mikor, hol és mihez kapcsoltan jelent meg először a timeshare szisztéma. Azok az elméleti munkák, amelyek kitérnek erre a kérdésre, a következő állításokat tartalmazzák:

- Franciaországban alakult ki a XIX. században egy malom (Court de Cassation 1813. 02. 15.) és egy gyár berendezéseinek (Court de Cassation 1839. 06. 5.) tulajdonostársak általi időcserés korlátozott használatára;³⁵⁹
- tulajdonostársak között időszakonként visszatérően megosztva használt vízesés peres ügyéhez köthető Olaszországban (Corte d'Appello Genua 1914);³⁶⁰
- az 1958-ban alapított svájci Hapimag részvénytársasághoz kapcsolható;³⁶¹
- a metódust 1965-ben a Grands Travaux de Marseille SA fejlesztette ki a Superdevoluy téli sportterep apartmanjainak értékesítésére;³⁶²
- a komputeripar terméke: a nagy számítógépközpontok több vállalkozás számára végzett adatfeldolgozásának időben szakaszolt beosztása;³⁶³
- az 1970-es évek Amerikai Egyesült Államában az üdülők jobb kihasználtsága érdekében dolgozták ki;³⁶⁴

³⁵⁷ Intézetvezető, egyetemi tanár a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Civilisztikai Intézetében.

³⁵⁸ B. SPARKS – G. BRADLEY – G. JENNINGS (2011): Consumer value and self-image congruency at different stages of timeshare ownership. *Tourism Management*, 2011/32. 1177.

³⁵⁹ M. BÖHMER (1993): *Das deutsche Internationale Privatrecht des timesharing*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1.; M. C. D. U. de SOUSA (1998): *Das Timesharing an Ferienimmobilien in der EU, Eine rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung der Timesharing-Richtlinie*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 28.

³⁶⁰ BÖHMER i.m. 1.

³⁶¹ de SOUSA i.m. 29.

³⁶² K. H. KOLLHEPP (1989): *Teilzeiteigentum an Ferienwohnungen, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Timesharing mit einem Gesetzesvorschlag zur Schaffung von Teilzeiteigentum im deutschen Recht*. Frankfurt am Main – Bern – New York – Paris, Verlag Peter Lang GmbH 1.; A. M. GREGORY – J. WEINLAND: Timeshare research: a synthesis of forty years of publications. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 2016/3. 439.

³⁶³ G. PÖTTLER (2001): *Vergleichende Verbraucherschutzrichtlinienumsetzung in europäischen Mitgliedstaaten, Anband ausgewählter Beispiele der Pauschalreise-, Timesharing- und Produkthaftungsrichtlinie*. Frankfurt am Main – Berlin – Bern – Bruxelles – New York – Oxford – Wien, Peter Lang Europäischen Verlag der Wissenschaften 94.

³⁶⁴ MISKOLCZI BODNÁR Péter – SÁNDOR István (2012): *A fogyasztóvédelmi jog európai gyökerei magyar szabályozása II*. Budapest, Patrocinium 47.

- egy időben tűnt fel a technika Svájcban, a francia Alpokban és az USA-ban a múlt század közepén.³⁶⁵

Magyarországon a timeshare-konstrukció a rendszerváltozást követően tűnt fel, meghonosítása az Abbázia csoporthoz köthető.³⁶⁶

A timeshare 1960-as években indult el világhódító útjára, az idő múlásával a sémát egyre többreépítve téve: az 1970-es években építik ki a csererendszert és alapítják meg az első csereszervezeteket, az 1980-as évek hozzák el a szállodaipar (Marriott International) meghódítását,³⁶⁷ az ezredforduló évtizedei pedig a jogi szabályozást³⁶⁸ és a célirányos timeshare-üdülőhelyek létrehozását.³⁶⁹

Az ingatlanon kívül³⁷⁰ a timeshare kapcsolható lakóhajóhoz,³⁷¹ luxusyachthoz és luxusautóhoz,³⁷² repülőgéphez és annak teljes személyzetéhez,³⁷³ dadus és baby sitter szolgáltatáshoz,³⁷⁴ kórházi helyiséghez, felszereléshez és orvosokhoz,³⁷⁵ informatikai szolgáltatásokhoz, lóhoz és lovagláshoz,³⁷⁶ ékszer- és könyvtárhasználathoz,³⁷⁷ halászati és vadászati joghoz,³⁷⁸ golfhoz³⁷⁹ etc.; akár 25 és 200 év közötti időtartamra is, azonban nemzetközi szinten a 40 és 80 éves időintervallumúak a legelterjedtebbek.³⁸⁰

2014 és 2015 között a timeshare-eladások értéke világszinten elérte a 19,7 milliárd USA dollárt, 121 országban 5400 timeshare-üdülőhely található, 1,3 millió munkahelyet kínálva.³⁸¹ Az RCI

³⁶⁵ J. STABENTHEINER (1998): *Das Teilzeitznutzungsgesetz*. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1.

³⁶⁶ 100/2007. VJ

³⁶⁷ I. CORTÉS-JIMÉNEZ – S. PRATT – I. BREGOLI – C. COOPER (2011): The European Timeshare Consumer in the Twenty-First Century. *International Journal of Tourism Research*, 2011/5. 155.

³⁶⁸ K. SCHUBERT: Neues bei den Teilzeit-Wohnrechten (Timesharing) – Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Reform der Richtlinie 94/47/EG. *NZM*, 2007/18. 666.

³⁶⁹ A. SINGH – R. HORWITZ: The Board of Directors in timeshare governance: Owner-management relations in timeshare resort operations. *Journal of Retail & Leisure Property*, 2006/3. 186.

³⁷⁰ Nemcsak lakóingatlan, hanem kert, étterem, úszómedence, golfpálya is lehet; Interval International: New Vacation Club Resorts in China Joins Global Exchange Network. *Wireless News*, Jacksonville 2017/8.

³⁷¹ Canaltime Developments Ltd LNB News 22/04/2004 69.; letöltés ideje: 2013. 05. 22.; H. JESSER-HUSS: Verbesserter Verbraucherschutz beim Timesharing: Das Teilzeitznutzungsgesetz 2011. *Wohnrechtlicher Blätter*, 2011/24. 351.; Ennek hazai háttere is megteremthető lenne a 1870/2017. (XI. 29.) Kormányhatározat a „Magyarországi nyaralóhajózás alapjainak és hátterének megteremtésével kapcsolatos program” elindításáról című intézkedés alapján.

³⁷² http://money.cnn.com/magazines/fsb/fsb_archive/2007/02/01/8399941; letöltés ideje: 2017. 10. 25.

³⁷³ <http://contracts.onecle.com/motorola-mobility/jha-time-sharing-2011.shtml>; letöltés ideje: 2017. 10. 25.

³⁷⁴ <http://www.myfunnyfunnyfamily.com/search/label/Sample%20Nanny%20Share%20Agreement>; letöltés ideje: 2017. 10. 25.

³⁷⁵ <https://www.hollandhart.com/physician-timeshare-arrangements-new-stark-option>; letöltés ideje: 2017. 10. 25.

³⁷⁶ BÖHMER i.m. 103.

³⁷⁷ BÖHMER i.m. 103.

³⁷⁸ HMRC Manuals, SDLTM10022-Timeshare; letöltés ideje: 2017. 06. 24.

³⁷⁹ Blacklaws v Morrow, 2000 ABCA 175 Court of Appeal of Alberta

³⁸⁰ Valuation Office Manuals; letöltés ideje: 2013. 05. 24.

³⁸¹ Timeshare Industry's Sales Increase Worldwide According to ARDA. *Financial Services Monitor Worldwide*, Amman 2017/6.

nemzetközi csereszervezet 2017-ben 3,8 millió tagot számlált világszerte,³⁸² az USA-ban ekkor 9,2 millió háztartás rendelkezett timeshare-rel.³⁸³ Európában 2014-ben 1,5 millió háztartásnak volt timeshare-je, összességében 3 millió egyhetes turnussal.³⁸⁴

A timeshare rugalmassága

A timeshare-rendszer főként üdülési igény kielégítésére alkalmas: általában egyhetes intervallumra szóló üdülési jogot lehet vásárolni, melyet csererendszerben maximális térbeli és időbeli rugalmassággal lehet felhasználni.³⁸⁵ A két legnagyobb csereszervezet a Resort Condominiums International (RCI) és az Interval International (II);³⁸⁶ a timeshare megvételével a fogyasztó automatikusan a csereszervezet „klubtagjává” válik.³⁸⁷ A timeshare-rendszerben a megszerzett üdülési jogot kétféleképpen lehet hasznosítani:

a) csereüdülések révén (a klubtagok egymás között elcserélik üdülési jogukat máshova és/vagy máskorra az adott szervezet cserealapjából válogatva),

b) vagy üdülési pontokkal (ami az üdülési jog értékét kifejező „fizetőeszköz”), a fogyasztó a rendelkezésére álló pontmennyiségből a neki tetsző helyen és időben foglalhat le üdülőt (üdülőrészt).³⁸⁸ Az üdülési jog felhasználása költségekkel is jár: a rendszerbe történő egyszeri belépési díjon felül éves tagdíjat és lebonyolítási költségeket kell fizetni.

A timeshare időszakosságát a gyakorlat töltötte meg „cizellált” tartalommal: nemcsak évenkénti rotáció lehetőségét teremtve meg, hanem például

- egy előre meghatározott hét használati joga kétévenként érvényesíthető (biennial),³⁸⁹ amely vagy páratlan években (odd year usage), vagy páros években (even year usage) vehető igénybe;
- vagy az ún. gyorsított felhasználás (accelerated use), amikor a használati jog a megszerzettnél rövidebb időtartamon belüli gyakorlása történik (ha a fogyasztó 10 évre évente 1 hét üdülési célú használati jogot szerez, akkor ennél a használati módnál – az üdülő szabad kapacitásától függően – 5 éven át 2 heteket, vagy 2 éven keresztül 5 heteket üdül évente);
- vagy az évente ugyanakkor ugyanannyi időre gyakorolható használati jog (fixed unit).³⁹⁰ A timeshare-gyakorlat az egyhetes évente gyakorolható használati jog több variációját ismeri, mely lehet: naptári hetek sorszámához igazodó (interval); rögzített időpontú (fixed week);

³⁸² RCI Names 74 Newly Affiliated Properties to Its Global Exchange Network. *Entertainment Close*, Jacksonville 2017/8.

³⁸³ Timeshare Industry Continues to Attract New Buyers According to ARDA. *Financial Services Monitor Worldwide*, Amman 2017/4.

³⁸⁴ Önértékelési zavar. *HVG*, 2014. július 19. 51.

³⁸⁵ 247/1995. VJ; 48/1998. VJ; VEF 1999/11.; 142/2001. VJ

³⁸⁶ <http://www.lexisnexis.co.uk/legal/delivery/printDoc.do?jobhandle=2825%3A4106> (2013. 05. 23.)

³⁸⁷ *RCI Unveils RCI Points Exchange Program in Asia*.

³⁸⁸ SPARKS – BRADLEY – JENNINGS i.m. 1177.; *Valuation Office Manuals, Holiday Property Bond* (2013. 05. 24.); 114/2010. VJ

³⁸⁹ A. POWANGA – L. POWANGA (2008): An economic analysis of a timeshare ownership. *Journal of Retail & Leisure Property*, 2008/1. 73.

³⁹⁰ <http://ote.hu/index.nof?o=O&k2=18&nyelvid=1&k1=3> (2006. 06. 09.)

változó hét-beosztású (floating), amikor csak az üdülési szezon (fő-, elő-, utószezon és szezonon kívüli) van előre meghatározva, de az azon belüli hét sorszáma nem; és rugalmas beosztású: vagy a fogyasztó választhatja ki az előre megállapított szabályoknak megfelelően az évente igénybe vehető időpontot (flex time), vagy a fogyasztó által megszerzett használati jog értékét pontokban fejezi ki, és így a joggyakorlás időpontja és időtartama (általában helyszíne is) igény szerint változtatható (points).³⁹¹ Továbbá elfogadott: a halmozott timeshare (accrued weeks), mert a fogyasztó több éven keresztül nem élt használati jogával (és a csereszervezetben „letétbe is helyezte” a heteket), és az összegyűlt heteket egyszerre kívánja igénybe venni; a bónusz időszak (bonus time), amikor üdülési időszakon túli – az üdülő szabad kapacitásaitól függően – időtartamban, a már igénybe vett egyhetes terminuson túl (többször-jogosultságként) gyakorolhatja használati jogát a fogyasztó; és a negyedéves verzió, a 3 hónapra szóló (quartershare) használati jog, mely rotációs alapon vehető igénybe: minden évben más negyedévben.³⁹²

A timeshare-ágazat világszerte profilváltáson ment keresztül: egyrészt a legjelentősebb timeshare-cégek között már vezető vendéglátó ipari cégek is megjelentek (pl.: Four Seasons, Hilton, Ramada, Hyatt),³⁹³ másrészt a csereszervezetek gyakran utazási szolgáltatásokat (utazással kapcsolatos biztosítások, repülőjegy, bérautó etc.) is nyújtanak kedvezményesen a klubtagjaiknak,³⁹⁴ és harmadrészt előtérbe kerültek az üdülőparkokhoz és a fürdőházakhoz kapcsolódó timeshare-k.³⁹⁵

A timeshare jogi szinergia hatásai

A timeshare a klasszikus magánjogon kívül érinti az alkotmányjogot, a közigazgatási jogot, a fogyasztóvédelmi jogot, reklámjogot, az adó- és pénzügyi jogot, eljárásjogot, a nemzetközi magánjogot; több jogágba benyúló, sokszínű jogintézmény.

Véleményünk szerint közvetett alkotmányjogi összefüggés tárható fel a timeshare vonatkozásában: a szabadidő minőségi eltöltését lehetővé tévő konstrukció kiteljesíti az állam és polgárai jó élethez fűződő közös célját,³⁹⁶ alapvető egyéni jogait³⁹⁷ (személyiség szabad érvényesítése, magánélet szabadsága)³⁹⁸ és testi, lelki egészségét.³⁹⁹

Közigazgatási jogi rendelkezések határozzák meg a timeshare-tevékenység folytatásának feltételeit, amelyek a timesharing-szerződés egyik alanyát, a vállalkozást, a szerződéskötést és a szerződés megszűnését érintik. A timeshare-tevékenységtől eltiltott vállalkozások a hatóság (kormányhivatal) tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozásokról vezetett nyilvántartásból törölő és a tartós szálláshasználati szolgáltató tevékenységtől eltiltó

³⁹¹ POWANGA – POWANGA i.m. 73.

³⁹² <http://ote.hu/index.nof?o=O&k2=18&nyelvid=1&k1=3> (2006. 06. 09.)

³⁹³ <http://www.lexisnexis.co.uk/legal/delivery/printDoc.do?jobhandle=2825%3A4106> (2013. 05. 23.)

³⁹⁴ *Interval International. The Point Petite Calivigny in Grenada Selects Preferred Residences.*

³⁹⁵ *Shared vacation ownership a growing industry.*

³⁹⁶ Magyarország Alaptörvénye Nemzeti Hitvallás

³⁹⁷ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (2) bek.

³⁹⁸ Ptk. 2:42. § (1) bek., 2:43. § b) pont

³⁹⁹ Magyarország Alaptörvénye XX. cikk (1) bek.

határozata ellenére megmaradtak a timeshare-piacon, üdülőhasználati jogot alapító vállalkozás képviselőjében eljárva.⁴⁰⁰

A timeshare-ágazatban világ szinten is nagy hangsúlyt fektetnek a fogyasztói elégedettség mérésére és a fogyasztói panaszok „becsatornázására”.⁴⁰¹ A fogyasztóvédelmi aspektus fontosságát jelzi a timeshare-jogintézményére vonatkozó két uniós irányelv⁴⁰² is, amelyek közül a második már maximum harmonizációt ír elő.⁴⁰³ A timeshare vonatkozásában az alábbi fogyasztóvédelmi problémák⁴⁰⁴ merültek fel:

- a timeshare-rendszer jogi konstrukcióját és a timeshare jogi jellegét nem tárja fel a vállalkozás a fogyasztó előtt;⁴⁰⁵
- üdülési jog vásárlása esetére kilátásba helyezett kedvezmény (például ingyenes nyaralás, árkedvezmény) valótlan volta;⁴⁰⁶
- a hiányos tájékoztatás az éves díjról, a fenntartási költségekről, a kiegészítő szolgáltatások igénybe vételi összegéről, a szezonbeosztásról, az objektív jogalapú elállási jogról;⁴⁰⁷
- a vállalkozás tisztességtelen magatartása (csak szóbeli ígéreteket tesz, és nem írásbelieket);⁴⁰⁸
- az írásbeli katalógus (bemutató film, prospektusok, diák etc.) és a valóság (a szállás tényleges állapota) különbsége;⁴⁰⁹
- a vállalkozás a timeshare visszavásárlására tett ígéretét nem tartja meg, vagy rendkívül alacsony áron tesz ennek eleget;⁴¹⁰
- a csererendszer bizonytalansága (a kiválasztott hely és időpont megszerzésére az esély a timeshare értékétől és a kiválasztott ingatlan és időpont iránt megnyilvánuló kereslettől függ);⁴¹¹
- a vállalkozás a már meglévő üdülési jog továbbértékesítése kapcsán továbbértékesítésre vonatkozó ígéretet tesz, annak érdekében, hogy a fogyasztókat újabb és/vagy értékesebb üdülési jog vásárlására készítse;⁴¹²

⁴⁰⁰ Kúria Pfv. V. 20.492/2015/7.; Kúria Pfv. 20.910/2015/1.

⁴⁰¹ Lásd: A. M. GREGORY – H. G. PARSA – K. NUSAIR – D. J. KWUN – S. PUTREVU: Examining the effects of vacation ownership product attributes on customer satisfaction. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 2015/1. 52-70.; E. N. TORRES – W. WEI – N. HUA: Towards understanding the effects of time and emotions on the vacation experience. *Tourism Review*, 2017/4. 357-374.

⁴⁰² 97/47/EK; 2008/122/EK

⁴⁰³ Kurzkomentar zum ABGB i.m. 2152.; HAJNAL Zsolt: A fogyasztói szerződések sajátos jelensége: a timesharing szerződés. *Gazdaság és Jog*, 2015/5. 15.

⁴⁰⁴ T. HILDENBRAND: Effizienter Verbraucherschutz durch das Teilzeit-Wohnrechtgesetz? Erste Erfahrungen mit dem TzWrG. *NJW*, 1998/40. 2940-2943.

⁴⁰⁵ VEF 1999/1.; 247/1995. VJ

⁴⁰⁶ VEF 2007. 82.; VEF 2010. 29.; VEF 2006. 12.; VEF 2004. 40.; VEF 1999/1.; a szempontok kidolgozására lásd: 154/1999. VJ

⁴⁰⁷ VEF 2007. 82.; VEF 2006. 12.; VEF 2004. 40.

⁴⁰⁸ 114/2010. VJ

⁴⁰⁹ GREGORY, A. M. – WEINLAND, J. (2016): Timeshare research: a synthesis of forty years of publications. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 2016/3. 460., 464.

⁴¹⁰ KOVÁCS Réka: A timesharing szerződések fogyasztóvédelmi nézőpontból *Collega*, 2001/5. 24-26.

⁴¹¹ HAJNAL i.m. 17.

⁴¹² 85/2015. VJ; 95/2014. VJ; 41/2013. VJ; 114/2010. VJ; 100/2007. VJ

- a vállalkozás az üdülési jog továbbértékesítésének feltételül hitelszerződés megkötését szabja;⁴¹³

- a vállalkozás a viszontértékesítésről szóló megbízási szerződés megkötését további üdülési jog vételére⁴¹⁴/a vállalkozás kedvezményprogramjaiban való részvételre⁴¹⁵ vonatkozó szerződések létesítéséhez köti;

- a fogyasztók és a timeshare-rel foglalkozó vállalkozások között nagyon nagyfokú az információs asszimetria.⁴¹⁶ A 2008. évi XLVII. törvény mellékletében feltüntetett tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok közül több⁴¹⁷ felmerül(t) a timesharing-szerződés kapcsán is; a fogyasztókkal szemben tisztességtelen módon eljáró vállalkozást a Innovációs és Technikai Minisztérium Infokommunikációért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkársága fogyasztóvédelmi hatóságként, az MNB (ha a tevékenység a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti hatáskörébe tartozik) és a Gazdasági Versenyhivatal (ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas) szankcionálhatja.⁴¹⁸

A reklámjogi aspektus a timeshare kapcsán a timeshare-vállalkozások által alkalmazott, nem megfelelő (agresszív, félrevezető) marketingtechnika⁴¹⁹ miatt vetődik fel. A kormányrendelet kiköti, hogy a szállás időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésre és a kapcsolódó/kiegészítő megállapodásokra vonatkozó reklámnak tartalmaznia kell egy utalást a fogyasztó írásbeli tájékoztató igénylési jogára, az írásbeli tájékoztató elérhetőségének megjelölésével.⁴²⁰ Amennyiben a timeshare értékesítése céljából szervezett rendezvényen kívánnak a fogyasztó részére szerződéskötési ajánlatot tenni, az e rendezvényre szóló meghívónak tartalmaznia kell a rendezvény ilyen értelmű célját és jellegét.⁴²¹ A timeshare értékesítését és a szerződéslétesítést célul tűző rendezvényen annak teljes ideje alatt az írásbeli tájékoztatónak bármikor a fogyasztó rendelkezésére kell állnia.⁴²²

A timeshare pénzügyi és adójoghoz való kapcsolódásai a timesharing-szerződés természete, szabályozása és közvetett tárgya kapcsán⁴²³ figyelhetők meg. Adójogi szempontból az Európai Bíróság⁴²⁴ szerint a timesharing-szerződés alapján járó tagsági „jogosultsági pontok” („opciók”) valamely üdülő átmeneti használatához való jogra történő beváltása az ingatlan bérbeadásának minősül. A visszterhes vagyonátruházási illetékfizetési kötelezettség az ingatlanhoz kapcsolódó

⁴¹³ 34/2015. VJ; 26/2015. VJ

⁴¹⁴ 34/2015. VJ; 41/2013. VJ

⁴¹⁵ 75/2015. VJ és VEF 2015. 2.: Bindsystem; 113/2015. VJ: CP rendszer; 117/2015. VJ: LIB pontrendszer

⁴¹⁶ 6-H-PJ-2011-89.

⁴¹⁷ 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 15., 18., 20., 23. és 30. pontbeli tényállások

⁴¹⁸ 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról 10. § (1)-(3) bekezdések

⁴¹⁹ EBH 2000. 307.; Vj-100/2007.; Vj-108/2005.; Vj-142/2001.; Vj-59/2001.; Vj-154/1999.; Vj-45/1998.; Vj-4/1997/24.; Vj-247/1995.; Welk Resorts Files Suit Against Timeshare Exit Team For Widespread Racketeering Scheme to Defraud Vacation Owners, Members and Companies. *Business Wire*, New York, 2017/7.

⁴²⁰ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 4. § (1) bek.

⁴²¹ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 4. § (2) bek.

⁴²² 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 4. § (3) bek.

⁴²³ 87/2001. Számviteli kérdés; 2002/48. Adózási kérdés; 266/2010/Szt. 45. § (5)/ISZ; 45/2011. Számviteli kérdés

⁴²⁴ MacDonald Resorts Ltd ügy, C-270/09.

vagyoni értékű jog megszerzésére is kiterjed;⁴²⁵ először ki kell számítani a szállás időben megosztott használati jogának 1 évi értékét, majd ennek annyiszor háromszázhatvanötöd részét kell venni, ahány nap megszerzéséről van szó.⁴²⁶

Eljárásjogi szempontból a kormányrendelet a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényben meghatározott hatóságok közjogi eljárásait⁴²⁷ és a peren kívüli vitarendezés lehetőségét⁴²⁸ rögzíti.

A timeshare egész világon való elterjedtsége miatt a nemzetközi magánjogi korreláció általában jelen van.⁴²⁹ A nemzetközi magánjog szerint a timesharing-szerződésre a fogyasztó lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye szerinti EGT-állam jogától eltérő jog is alkalmazható, és az esetleges viták esetén a fogyasztó lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye szerinti EGT-állam bíróságaitól eltérő bíróságokhoz is lehet fordulni.⁴³⁰ Ha a nemzetközi magánjog szabályai szerint a külföldi elemet tartalmazó timesharing-szerződésre valamely EGT-állam joga alkalmazandó, a fogyasztó érvényesen nem mondhat le a 2008/122/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseinek átültetése céljából elfogadott jogszabályi rendelkezésekben biztosított jogáról.⁴³¹ Amennyiben a nemzetközi magánjog szabályai szerint a külföldi elemet tartalmazó timesharing-szerződésre harmadik állam joga alkalmazandó, a fogyasztó nem fosztható meg a 2008/122/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseinek átültetése céljából elfogadott jogszabályi rendelkezések által - az eljáró bíróság szerinti EGT-államban átültetett formában - biztosított védelemtől, ha

- a jogvitával érintett ingatlan valamely EGT-állam területén fekszik, vagy
- a jogvita tárgyát képező szerződés közvetlenül nem kapcsolódik ingatlanhoz, azonban a jogvita tárgyát képező szerződés a jogvitával érintett vállalkozás olyan önálló foglalkozása vagy gazdasági tevékenysége körébe tartozik, amelyet az valamely EGT-állam területén folytat, vagy amely valamely EGT-állam területére irányul.⁴³²

⁴²⁵ 2014/4. Adózási tanács

⁴²⁶ EBH 2007. 1664.

⁴²⁷ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 28. §

⁴²⁸ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 1. melléklet 8.6.4. pont

⁴²⁹ OLG Düsseldorf: Verbundfinanziertes Time-Sharing-Geschäft – Club La Costa. *NJW*, 1997/31. 2056-2058.; LG Hanau: Angabe ausländischer Widerrufserklärungsadresse unter dem Teilzeit-Wohnrechtgesetz. *NJW*, 1998/40. 2983-2985.; OLG Celle: HWiG als zwingendes Inlandsrecht beim Time-Sharing-Vertragsabschluss – Isle of Man. *NJWE-MietR*, 1996/4. 78-79.; BGH: Wirksamkeit der „Isle-of-Man” - Rechtswahlklausel im internationalen Time-Sharing-Vertrag. *NJW*, 1997/25. 1697-1700.

⁴³⁰ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 1. melléklet 7.3. pont

⁴³¹ 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 14. § (1) bek.

⁴³² 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet 14. § (2) bek.

Pókecz-Kovács Attila⁴³³: A Conseil d'État hatása a francia közigazgatási jogtudományra a 19. század első felében

„C'est le Conseil d'État qui a fait le droit administratif français.”
„Az Államtanács hozta létre a francia közigazgatási jogot”⁴³⁴

A közigazgatási jog sajátos helyet foglal el a francia jogrendszerben, mivel szabályainak jelentős része a bírói gyakorlat (*jurisprudence*) eredményeként jött létre. Franciaországban ugyan többé-kevésbé minden bíró részt vesz közvetetten a jogalkotásban, azonban mivel a közigazgatási jog nem rendelkezik saját törvénykönyvvel, a joggyakorlat által megfogalmazott általános jogelvek leszűrése egyik kiemelt szerepévé vált a közigazgatási bíráskodásnak. A francia közigazgatási bíráskodásnak jellemzően két meghatározó funkciója alakult ki. Az első szerepkörében a bíró a már meghozott jogszabályok alapján az elvont jogi normát alkalmazza az adott jogvita esetére. Ilyenkor *imperium*-ánál fogva jár el. A második jogköre azonban már nem csak jogértelmező, hanem jogot alkotó, *iurisdictio*s jellegű is, mivel az adott jogesetben felállított szabályt általános jogelvi szintre (*arrêt de principe*) emeli, amely más hasonló ügyekben is iránymutatásul szolgálhat. A francia jog nem ismeri el a precedens jelleget, de a francia közigazgatási bíráskodás felső szintjén elhelyezkedő Államtanács (*Conseil d'État*) döntéseinek vizsgálata egyértelművé teszi, hogy a közigazgatási bírák csak ritkán térnek el a *Conseil d'État* által az elvi jelentőségű döntésekben felállított jogi keretektől. Hangsúlyozni szükséges, hogy a francia közigazgatási bíró sem hozhat létre rendelet jellegű döntéseket, de jogelvi sajátosságokkal bírót már igen. Így a 19. századi francia Államtanács a bírói gyakorlatra támaszkodva hozta létre a közigazgatási jogot.

A közigazgatási jog a 19. század első felében indult fejlődésnek Franciaországban, amit jelentős mértékben elősegített a napóleoni időszak óta kialakuló közigazgatás-tudomány is.⁴³⁵ A 19. század eleji közigazgatási jog főként bőséges számú, de egymással összefüggésben nem álló és nem teljes körűen kidolgozott rendeletek által megfogalmazott szabályból állt. Az áttekinthetetlen és szerteágazó joganyag összegyűjtésében a közigazgatás-tudomány első képviselőinek és a *Conseil d'État* működésének köszönhetően kialakulóban lévő bírói gyakorlat révén a közigazgatási bírák – főként az államtanácsosok – is részt vettek.⁴³⁶

A bírói gyakorlatot bemutató első gyűjtemények már a napóleoni időkben megjelentek.⁴³⁷ A Konzulátus időszakában (1799-1804) létrehozott jogakadémiák (*Écoles de droit*), majd a Császárság idején 1808-ban létrehozott Jogi Karok kezdetben nem tartották fontosnak a közigazgatási jog oktatását. Azonban az 1804. március 13-án elfogadott törvény a „polgári jog és jogviszonyai a

⁴³³ Prof. Dr. Pókecz Kovács Attila az NKE ÁKK Európai Állam- és Jegtörténeti Intézetének egyetemi tanára

⁴³⁴ HAURIU, Maurice (1892): *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larose et Forcel, VIII.

⁴³⁵ KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatás-tan művelésében a kamaralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Budapest, Nemzeti Köszolgáltatási és Tankönyv Kiadó 2014, 70-75.

⁴³⁶ BURDEAU, François (1995): *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, Presse Universitaire de France, 111-116.

⁴³⁷ WEIDENFELD, Katia (2010): *Histoire du droit administratif. Du XIV^e siècle à nos jours*, Paris, Economica, 64-67.

közigazgatással” című tárgyat (*Droit civil dans ses rapports avec l’administration*) a kötelezően oktandó materiák körébe sorolta, így a vidéki jogiskolákban feltehetően oktatták is. Párizsba azonban - bár a jogakadémia igazgatóját Portiez de l’Oise-t (Portiez Louis 1755-1810) megbízták a közigazgatási tanszék vezetésével-, a tárgy előadására ennek ellenére mégsem került sor. Portiez de l’Oise volt az egyetlen egyetemi tanár, aki a Császárság idején közigazgatási tárgyú művet tett közzé. Ez a 1808-ban, Párizsban publikált kétkötetes mű a „*Cours de législation administrative dans un ordre correspondant à l’harmonie du corps social*” címet viselte. A kötetben a szerző az ember születésétől a haláláig terjedő teljes időszakot vizsgálja abból a szempontból, hogy élete során milyen jogviszonyokba kerülhet a közigazgatással. A kötet szerkezetében a római jogászok által kidolgozott hármas szerkezetet kívánta követni, személyek, dolgok és keresetek, de valójában csak az első kettőt tárgyalta. Tudományos értékét a későbbiekben gyakran megkérdőjelezték, de feltétlen erénye volt, hogy a forradalmi időszaktól kezdődően létrejött többszáz joganyagot igyekezett rendszerezni. Portiez de l’Oise még nem foglalkozhatott a kialakulóban lévő bírói gyakorlattal, inkább a közigazgatási intézmények alkotmányos szerepét igyekezett tisztázni. A szerző érdemei közé tartozik mindenképpen, hogy arra törekedett, hogy a közigazgatási jog területén hatályban lévő joganyagot rendszerezettebbé tegye. Ezzel a tevékenységével a jogalkalmazók dolgát megkönnyítette, s egyúttal rávilágított az állami beavatkozás korlátjaira is.⁴³⁸ A kifejezetten oktatási jellegű művek mellett már a napóleoni korszakban megjelent a közigazgatási jog kodifikációjának szükségessége is. Két szerző, Bonnin és Fleurigeon próbálkoztak először a gyakran változó joganyag egységes törvénykönyvbe foglalásával. Bonnin már 1808-ban a közigazgatás elvei címmel (*Principes d’administration publique*) 708 cikkelyből álló közigazgatási törvénykönyv összeállítására tett javaslatot. Műve bizonyos mértékben sikert aratott, három kiadást is megért. Értekezésében már maga a közigazgatási jog (*droit administratif*), mint szakkifejezés is megjelent.⁴³⁹ Egy évvel később, 1809-ben Fleurigeon, a belügyminisztérium egyik hivatalvezetője tett közzé egy joganyag gyűjteményt „*Code administratif*” címmel. A forradalom kezdete óta keletkezett közigazgatási joganyagot foglalta össze a teljességre törekvő igényével, tárgykörönként alfabetikus sorrendben szerkesztve az egyes anyagokat. A gyűjtemény erényei közé tartozott, hogy a joganyagokat közzé tevő közlönyökre is pontos hivatkozásokkal utalt.⁴⁴⁰

A közigazgatási jog csúcán álló bírósági fórum, az Államtanács (*Conseil d’État*) ítélkezési gyakorlatát a gyakorló jogászok vették górcső alá.⁴⁴¹ Ezt követően megállapításaikat véleményekkel, jegyzetekkel látták el, amelyekből kommentárok születtek. Párizsban 1819-től elindult a közigazgatási jog egyetemi oktatása is, ami tudományos publikációk megjelenését eredményezte. A közigazgatási jog egyetemi szintű oktatását a parlamentáris monarchia közigazgatási vezetőit övező presztízs kényszerítette ki. A vezető elitnek a társadalmi felfogás szerint megfelelő képességekkel és képzettséggel is rendelkeznie kell, amit az egyetemi cím megszerzésével bizonyíthat. A közszolgálat magas szintű működése egyik feltételének a jogi diploma megszerzését tartották. Ez magával hozta, hogy a jogi karoknak közigazgatási ismereteket

⁴³⁸ BIGOT, Grégoire (2014): *L’Administration française 1. Politique, droit et société 1789-1870*, Paris, Lexis Nexis, 317.

⁴³⁹ RENAUT, Marie-Hélène (2007): *Histoire du droit administratif*, Paris, Ellipses, 72.

⁴⁴⁰ TOUZEIL-DIVINA, Mathieu (2009): *La doctrine publiciste (1800-1880)*, Paris, Editions La Mémoire du Droit, 41.

⁴⁴¹ JESTAZ, Philippe – JAMIN, Christophe (2004): *La doctrine*, Paris, Dalloz, 110-113.

is kellett nyújtaniuk.⁴⁴² Ennek ellenére 1808 és 1829 között a francia jogi karokon közigazgatást nem oktattak. Ez alól kivétel csak Párizs volt, ahol már 1819-ben létrehozták a közigazgatási jogi tanszékét.⁴⁴³

A közigazgatási jog tudományos szintű művelése az 1815-1848 közötti alkotmányos monarchia idején kezdődött el Franciaországban. A közigazgatási joggal való tudományos kutatások csak a közigazgatás működésének vizsgálata után kezdődhettek el fejlődni. A modern közigazgatási jog „atyáinak” tekintett jogász triász tagjai De Gérando, Macarel és Cormenin voltak, akik elkészítették az első rendszerezett kézikönyveket, amelyekben részletesen kifejtették a jogterület elveit és főbb megjelenési formáit.⁴⁴⁴

A lyoni születésű Joseph-Marie de Gerando (1772-1842) tiszteletreméltó gyakorlati pályát futott be.⁴⁴⁵ Katonaként, hivatalnokként és jogászprofesszorként is tevékenykedett. A napóleoni rezsim idején előbb 1808-ban államtanácsi előadóként (*maître de requêtes*), majd 1811-től államtanácsosként ismerte meg a közigazgatási joggyakorlatot. Államtanácsosként bárói címet is szerzett.⁴⁴⁶ A restauráció időszakában a visszatérő Bourbonok meghagyták hivatalában, sőt őt nevezték ki elsőként a párizsi jogi kar 1819-ben felállított közjogi és közigazgatási tanszékére professzornak.⁴⁴⁷ Elméleti oktatói tevékenysége mellett a joggyakorlatot is tovább folytatta, s ennek köszönhetően 1837-ben az Államtanács peres bizottságának alelnöke is lett.⁴⁴⁸ Oktatóként 1828-1830 között kiadta négykötetes közigazgatási jogintézményeket tárgyaló művét „*Institutes de droit administratif*” címmel. Munkájának jellegét jól szemlélteti alcíme „*A közigazgatási jogi törvénykönyv elemei báró de Gérando gyűjtésében és összeállításában*” (*Éléments du Code administratif réunis et mis en ordre par M. le baron de Gérando*). Gérando terjedelmes munkája még nem tudományos igényű kézikönyv, hanem inkább a közigazgatási intézményeket és a köztisztviselők jogállását szabályozó hatályos jogszabályok törvénykönyvszerű összegyűjtése.⁴⁴⁹ Vállalkozása tekintélyt parancsoló erénye, hogy csaknem 80 ezer jogszabályt dolgozott fel.⁴⁵⁰ Már nyitó előadásában is

⁴⁴² LECOMTE, Catherine (1990): La Faculté de droit de Paris dans la tourmente politique, 1830-1848, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 10-11, 59-98.

61.

⁴⁴³ BIGOT (2014): *i. m.* 317.

⁴⁴⁴ RENAUT (2007): *i. m.* 100.

⁴⁴⁵ HAKIM, Nader (2014): Les institutes du droit administratif français: Gérando et l'Empire du droit civil, in: *Joseph-Marie de Gérando (1772-1842). Connaître et réformer la société Observer*, (éd. Jean-LUC CHAPPEY, CHRISTEN, Carole et MOULLIER, Igor), Rennes, Presse Universitaire de Rennes, 113-126.

⁴⁴⁶ CLÈRE, Jean-Jacques (2007): Gerando Joseph-Marie de, in: *Dictionnaire historique des juristes français XII^e – XX^e siècle* (sous la direction: ARABEYRE, Patrick – HALPÉRIN, Jean-Louis, KRYNEN, Jacques), Paris Presse Universitaire de France, 473-475.

⁴⁴⁷ TOUZEIL-DIVINA, Mathieu (2013): Gérando et l'enseignement du droit administratif, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 395-423.

⁴⁴⁸ SEILLER, Bertrand (2013): La loi dans la pensée du baron de Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 425-445.

⁴⁴⁹ CAMGUILHEM, Benoît (2013): La garantie des fonctionnaires. la séparation des autorités administratives et judiciaires selon Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 467-477.; SERRAND, Pierre (2013): La procédure administrative non contentieuse selon Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 447-466.

⁴⁵⁰ KOI (2014): *i. m.* 75.

tanúbizonyosságát adta kiemelkedő rendszerező képességének, miután a közigazgatási ügyeket három csoportba sorolta: diszkrecionális, határozathozó és peres közigazgatási ügyek között különböztetve.⁴⁵¹ Híres mondása egyben jelmondata is lehetne: „*Illúzió azt hinni, hogy a közigazgatásban rejtélyek vannak. Csak alapelvek léteznek*” (*C'est une illusion de croire qu'en administration il y a des mystères. Il n'y a que des principes.*).

Louis-Antoine Macarel (1790-1851) a párizsi egyetemen szerzett jogi diplomát, majd ügyvédként dolgozott. A közigazgatási hierarchiában előbb prefektusi kabinetfőnökként, majd 1830-tól kezdődően az Államtanácsnál államtanácsai előadóként, majd később államtanácsosként szerzett gyakorlatot.⁴⁵² 1818-ban, 28 évesen tette közzé az „*Éléments de jurisprudence administrative*” című művét, melyben a *Conseil d'État* bírói joggyakorlatát (*jurisprudence*) elemezte.⁴⁵³ Három évvel később megalapította híres folyóiratát (*Recueil des décisions du Conseil d'État*), melyben az Államtanács határozatait gyűjtötte össze.⁴⁵⁴ A folyóirat 1837-től kezdődően „*Recueil Lebon*” néven élt tovább.⁴⁵⁵ 1828-ban jelentette meg terjedelmes kézikönyvét a közigazgatási bíróságokról (*Des tribunaux administratifs*), amelyben erőteljesen szót emelt a közigazgatási és igazságszolgáltatási bíróságok közti elkülönítés mellett.⁴⁵⁶ A párizsi jogi karon 1842-ben ő került Gerando helyére a közigazgatási tanszékre, ahol hét éven keresztül látott el oktatási feladatokat.⁴⁵⁷ Ebben az időszakban készült el négykötetes közigazgatási jog tankönyve is (*Cours de droit administratif*, 1842-1846).⁴⁵⁸

Louis-Marie Delahaye de Cormenin (1788-1868) a legismertebb a három közigazgatási jogot megalapító jogtudós közül. Életpályája szorosan kötődött az Államtanácshoz, annak tagja, működésének szemlélője, illetve határozatainak kommentátora is volt.⁴⁵⁹ Még a napóleoni korszakban kezdte meg munkáját a *Conseil d'État*-nál, előbb 1810-ben fogalmazóként, majd 1814-től államtanácsai előadóként (*maître de requête*). A napóleoni időszakban alprefektusként is tevékenykedett. Bár a napóleoni rendszer iránti rokonszenvét sohasem titkolta, mégis hivatalában maradhatott a restauráció korában is. Sőt, szolgálatait XVIII. Lajos a Becsületrend lovagi fokozatával is elismerte, illetve 1818-ban bárói címet is adományozott számára. X. Károly uralkodása alatt karrierje tovább emelkedett, 1826-ban még *vicomte*-i címet is kapott. Sikeres politikai pályát futott be, már 1828-ban a Képviselőház tagja lett, illetve a júliusi monarchia idején is megválasztották képviselőnek. A júliusi monarchia meggyőződéses és radikális ellenzője volt, így az 1848-as forradalom időszakában ismét a politikai élet élvonalába került. Államtanácsosi

⁴⁵¹ CHELIL, Annabelle (2013): Joseph-Marie de Gérando, un esprit de système novateur, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 385-394.

⁴⁵² GILBERT, Simon (2014): Macarel et la doctrine publiciste de son temps, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 61-66.

⁴⁵³ BIGOT (2014): i. m. 319.; KOI (2014): i. m. 74.; MINET, Alice (2014): Le droit administratif, « droit essentiellement jurisprudentiel »: l'intuition pionnière de Macarel, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 116-120.

⁴⁵⁴ JACQUEMET-GAUCHÉ, Anne (2014): Macarel et la juridiction administrative, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 83-102.

⁴⁵⁵ JESTAZ – JAMIN (2004): i. m. 111.

⁴⁵⁶ AUZENEAU, Christophe (2006): La justice administrative vue par la doctrine, de Locré à Aucoc (1800-1870), in: *Regards sur l'histoire de la justice administrative* (sous la direction: Bigot, Grégoire – Bouvet, Marc), Paris, Lexis Nexis, 114-115.

⁴⁵⁷ LECOMTE (1990): i. m. 88.

⁴⁵⁸ RENAUT (2007): i. m. 101.

⁴⁵⁹ KOI (2014): i. m. 75.

kinevezését követően az Államtanács alelnöke is lett, részt vett az általános választójogot bevezető törvényjavaslat kidolgozásában, majd ismételten képviselővé választották. Rövid ideig az alkotmányt előkészítő bizottság elnöki tisztét is betöltötte az Alkotmányozó Gyűlésben. Louis Napóleon köztársasági elnökké választása után ő is követője lett, s miután támogatta az államcsínyt, az újjászervezett *Conseil d'État* tagja lehetett. Élete során Franciaországban hét új politikai rendszer is született, Cormenin azonban hitt a közigazgatási bíráskodás szükségességében, ezért szakmai tudása miatt igényt tartottak szolgálataira.⁴⁶⁰ Fő művét a „*Questions de droit administratif*” című kézikönyvet 1822-ben publikálta, amely öt kiadást is megélt. Emellett még az Államtanács tanácsadó és bírói funkcióját elemző kötetet is közzétett 1818-ban „*Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction*” címmel. A kormány alkalmazottainak felelősségi viszonyait vizsgálta 1819-ben a „*De la responsabilité des agents du gouvernement*” címen napvilágot látott kötete. Cormenin a 19. század liberális jogtudósaként a közigazgatási jogot még egymással össze nem függő tartalmú jogszabályok összességének tekintette.⁴⁶¹

A kezdeti joggyakorlatot bemutató szerzők (Portiez de l'Oise, Bonnin és Fleurigeon), illetve a francia közigazgatási jog „atyáinak” tekintett jogász triász tagjai (De Gérando, Macarel és Cormenin) vizsgálódásainak középpontjában a *Conseil d'État* ítélezési gyakorlata állt. Megállapítható, hogy a közigazgatási jog burjánzó rendeleti anyagának rendszerezésében a francia Államtanács jogegységesítő szerepet játszott. A 19. század elejére kialakult Franciaországban a jogtudomány két ága. Az egyik az egyetemi oktatók által művelt tudományterület, a másik a közigazgatási bíróság által kialakított közigazgatási jogtudomány volt. Az elsőbbséget ebben az időszakban a *Conseil d'État* tagjai által létrehozott jogtudomány jelentette. Ez annak volt is köszönhető, hogy a jogtudományi vizsgálódások fő tárgya maga a közigazgatási joggyakorlat volt. A kor közigazgatási jogtudósainak fő munkamódszere a jogelvek felkutatásában és a bírói gyakorlat rendszerezésében állt. Ennek következtében az egyetemi oktatáshoz kötődően kialakuló jogtudomány nem tudott jelentős hatást gyakorolni a közigazgatási bíráskodásra, hiszen a bírói gyakorlat elméleti alapjait „a házon belüli” szerzők dolgozták ki a *Conseil d'État* számára.⁴⁶²

⁴⁶⁰ AUZENEAU (2006): i. m. 111-114.

⁴⁶¹ TOUZEIL-DIVINA (2009): i. m. 65.

⁴⁶² JAMIN, Christophe – MELLERAY, Fabrice (2018): *Droit civil et droit administratif. Dialogue(s) sur un modèle doctrinal*, Paris, Dalloz, 21.

Felhasznált irodalom

- AUZENEAU, Christophe (2006): La justice administrative vue par la doctrine, de Locré à Aucoc (1800-1870), in: *Regards sur l'histoire de la justice administrative* (sous la direction: BIGOT, Grégoire – BOUVET, Marc), Paris, Lexis Nexis, 105-127.
- BIGOT, Grégoire (2002): *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, Presse Universitaire de France.
- BIGOT, Grégoire (2014): *L'Administration française 1. Politique, droit et société 1789-1870*, Paris, Lexis Nexis.
- BURDEAU, François (1995): *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, Presse Universitaire de France.
- CAMGUILHEM, Benoît (2013): La garantie des fonctionnaires. la séparation des autorités administratives et judiciaires selon Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 467-477.
- CHELIL, Annabelle (2013): Joseph-Marie de Gérando, un esprit de système novateur, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 385-394.
- CLÈRE, Jean-Jacques (2007): Gerando Joseph-Marie de, in: *Dictionnaire historique des juristes français XII^e – XX^e siècle* (sous la direction: Patrick Arabeyre, Jean-Louis Halpérin, Jacques Krynen), Paris, Presse Universitaire de France, 473-475.
- GILBERT, Simon (2014): Macarel et la doctrine publiciste de son temps, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 59-81.
- HAKIM, Nader (2014): Les institutes du droit administratif français: Gérando et l'Empire du droit civil, in: *Joseph-Marie de Gérando (1772-1842). Connaître et réformer la société Observer*, (éd. Jean-Luc CHAPPEY, Carole Christen et MOULLIER, Igor), Rennes, Presse Universitaire de Rennes, 113-126.
- HAURIOU, Maurice (1892): *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larose et Forcel.
- JACQUEMET-GAUCHÉ, Anne (2014): Macarel et la juridiction administrative, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 83-102.
- JESTAZ, Philippe – JAMIN, Christophe (2004): *La doctrine*, Paris, Dalloz.
- JAMIN, Christophe – MELLERAY, Fabrice (2018): *Droit civil et droit administratif. Dialogue(s) sur un modèle doctrinal*, Paris, Dalloz..
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kamaralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó 2014.
- LECOMTE, Catherine (1990): La Faculté de droit de Paris dans la tourmente politique, 1830-1848, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 10-11, 59-98.
- MINET, Alice (2014): Le droit administratif, « droit essentiellement jurisprudentiel »: l'intuition pionnière de Macarel, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 34, 103-122.
- RENAUT, Marie-Hélène (2007): *Histoire du droit administratif*, Paris, Ellipses.

- SEILLER, Bertrand (2013): La loi dans la pensée du baron de Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 425-445.
- SERRAND, Pierre (2013): La procédure administrative non contentieuse selon Gérando, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 447-466.
- TOUZEIL-DIVINA, Mathieu (2009): *La doctrine publiciste (1800-1880)*, Paris, Editions La Mémoire du Droit.
- TOUZEIL-DIVINA, Mathieu (2013): Gérando et l'enseignement du droit administratif, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique du monde des juristes et du livre juridique* 33, 395-423.
- WEIDENFELD, Katia (2010): *Histoire du droit administratif. Du XIV^e siècle à nos jours*, Paris, Economica.

Sasvári Péter László⁴⁶³: A Big Data és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Bevezetés

Az egységesített, elektronikus adatszolgáltatás bevezetése új korszakot jelenthet az adóellenőrzésekben, ugyanis a dokumentumok szűrőpróba jellegű vizsgálatát felváltja a tranzakciók széles körére kiterjedő, automatizált adatelemzés. Az új szabályok jelentősen megnövelik a rendszerszintű hibák azonosításának lehetőségét.

Napjainkban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) elkezd kialakítani egy informatikai rendszert, amely lehetővé teszi, hogy az adóhatóság a vállalkozások adóbevallásához, ügyfélforgalomhoz és áruforgalomhoz kapcsolódó „big” adatokhoz is betekintést nyerjen. Az informatikai rendszer becslések szerint százmilliárdos megtakarítást hozhatna, s kiszorítaná az országból az adóügyi visszaélésre szakosodó bűnözői körök nagyobb részét.

A Big Data legegyszerűbben úgy jellemezhető, hogy óriási adatmennyiség, amely a korszerű informatikai eszközökön keresztül közvetlen kapcsolatba hozható a mindennapi életünkkel, képes azt befolyásolni. Az adatok sokasága a régmúltban is létezett, de főként nyomtatott formában, az egyes adathalmazok egymástól elszigetelten funkcionáltak, egy jól meghatározott kör érdekeit szolgálták, kívülállók nehezen férhettek hozzá. Most ez változott meg. Egyrészt az elszigetelődés megszűnik, másrészt a digitalizáció következtében a nagy távolságban tárolt adathalmazok is kapcsolatba hozhatók egymással. Ezáltal kialakul az óriási adattömeg, a Big Data. Persze, most is vannak adatszigetek, amelyek nem nyilvánosak, de ezek is többnyire digitalizáltak, valamilyen távoli eléréssel rendelkeznek, mert egyes szervezetek használják őket.

Mivel az adatgyűjtés még nem teljeskörű, elektronikus hálózat köthetné össze a vállalkozások és az adóhivatal informatikai rendszerét, vagyis a hatóság rövid úton információt szerezhetne az ügyletekről, a céges kapcsolatokról, a pénzmozgásokról. A megoldás lehetővé tenné, hogy a hatóság emberei akár az íróasztal mellől elvégezhessek a legfontosabb adóügyi, nyomozati ellenőrzéseket. Dióhéjban ekként foglalható össze az a – bűnüldözési tapasztalatokon is nyugvó – szakmai elképzelés, amely az ÁFAcsalások visszaszorítását tűzte ki célul.

A NAV új filozófia mentén végzi ellenőrzéseit, az új szemlélet nyomán javul az adózási fegyelem, nő az ellenőrzések hatékonysága, reálértéken is emelkednek az adóbevételek. Az új ellenőrzési irányelvek:

- **Mennyiség helyett minőség:** a NAV jellemzően ott jelenik meg, ahol feltételezhető a szabályszegés a komplex kockázatelemzés alapján. A véletlenszerűség szerepe egyre kisebb.
- **Támogató NAV, szolgáltató hivatal:** Az együttműködő, a szabályokat szem előtt tartó, körültekintően eljáró gazdálkodók segítése: szankciók helyett az önálló hibajavítás támogatása.
- **A tisztességes gazdálkodók esélyeinek növelése:** adatvagyonra épülő, valós idejű ellenőrzések a korszerű, jogszabályban rögzített eszközök adatainak alkalmazása (online

⁴⁶³ Intézetvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Elektronikus Közzolgálati Intézetében.

pénztárgép rendszer, adóregisztrációs eljárás, adózói minősítés, EKÁER). Az adó-, a vám- és a bünyügyi információk összefüggéseinek elemzése és kihasználása.

Az ellenőrzési irányelvek változásának hátterében a rendelkezésre álló és egyre bővülő adatmennyiség áll. Cél az adatbányászat eszközrendszereinek segítségével és az informatikai módszerek alkalmazásával a csalásra, visszaélésre utaló jelek, információk felderítése. A NAV adatbázisa több forrásból épül:

múltbeli adózói magatartásra vonatkozó adatok: itt elsősorban az adóbevallásokra kell gondolni, ami adónemektől függően egy hónappal, egy negyedévvél, egy félévvel vagy egy évvel később áll a hatóság rendelkezésére. Az időbeli „késedelmet” az adatok pontossága és részletezettsége „kompenzálja”.

online adatforgalom: online pénztárgép, online számla, kezelőszemélyzet nélküli ital automaták online adatszolgáltatása.

különböző rendszerek által rendelkezésre bocsátott adatok: VIES, EKAER, ingatlan nyilvántartás, jármű nyilvántartás, banki tranzakciók, cégjegyzék, stb.

A kockázatelemzési munka hatékonysága nő, amikor a gazdaságfehérítés, nemzetközi szinten is elismert eszközeivel (az online pénztárgép, az elektronikus közúti áruforgalmi ellenőrző rendszer, az online számlázás), a feketegazdaság elleni intézkedés együttes alkalmazásával kizárhatók a piacról az adókijátszást, adócsalást üzletszerűen űző vállalkozások.

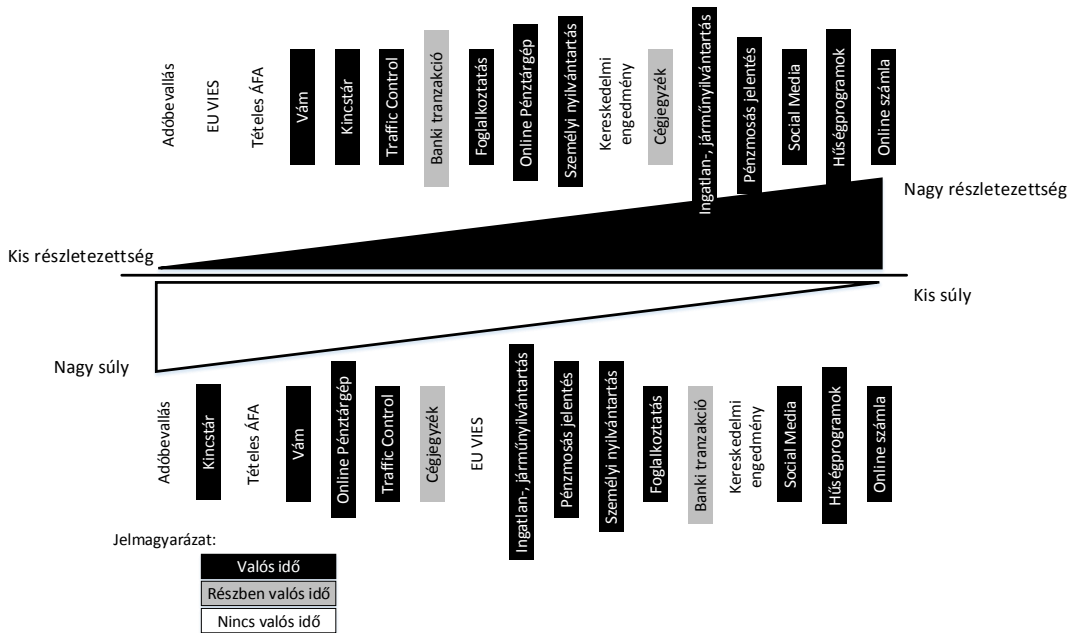
Az adatforrások jelentős részét az adóbevallások teszik ki. Különböző jogszabályok írják elő a vállalkozások és magánszemélyek részére az adóbevallási kötelezettség teljesítését, annak részletezettségét, módját, határidejét, pótlását, javítását stb. Melyek a legfontosabb adóbevallási kötelezettségek? A fontosságot jelen esetben egyrészt az jelenti, hogy az adott adónemből mekkora bevétele származik a költségvetésnek, másrészt, a nem jogkövető adózói magatartás milyen károkat okoz, illetve okozhat.

Vállalkozásokra vonatkozó adatgyűjtés

Az adóhatósági ellenőrzések fókuszában a vállalkozások állnak. Cél, hogy a gazdasági élet szereplői tisztességes vállalkozók, jogszabálykövető adózók legyenek.

Az adóhatósághoz beérkező adatok eltérő súllyal, részletezettséggel és valós idővel bírnak.

A rendelkezésre álló adatforrások közül kerüljön kiemelésre az a néhány, melynek segítségével a legnagyobb költségvetési bevételt képviselő adónem – az általános forgalmi adó – tekintetében igyekszik a hatóság a célzott ellenőrzéseket meghatározni. Elsőként nézzük – a legnagyobb súllyal szereplő – adóbevallásokat, mint adatforrásokat, majd az új vívmányok közül az online összeköttetésű adatszolgáltatásokat, az online kasszát, a kezelőszemélyzet nélküli étel és ital automatákat, illetve az online számla adatszolgáltatást. Végül néhány kísérő, egyéb rendszerből érkező adatforrást, mely nem titkolt célja az általános forgalmi adó (ÁFA) visszaélések számának csökkentése, a csalók kiszűrése.



3. ábra: Adóhatóság lehetséges adatforrásai

Adóbevallás

Az adóbevallásokra vonatkozó főbb keretszabályokat 2017.december 31-ig a 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről tartalmazta, 2018.január 1-től új szabályozás lépett életbe, melynek a célja, hogy a hatóság ügyfélközpontú szolgáltatást nyújtson. Ennek szellemében a 2017. évi CL törvény az adózás rendjéről, illetve a 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról váltotta a korábbi jogszabályt.

ÁFA bevallás, tételes ÁFA bevallás

A költségvetés bevételeinek legnagyobb hányadát a forgalmi típusú adók teszik ki, azon belül első helyen az ÁFA szerepel. Ebből eredően már érthető a hatóság azon igyekezete, hogy az ÁFA-val kapcsolatosan minél több adatot gyűjtsön és lehetőleg a legrövidebb idő alatt.

Az ÁFA bevallás változáson ment keresztül az évek során, aminek hatására a bevallás egyre részletesebb adatszolgáltatást foglal magába. Míg korábban a bevallás a főbb tranzakció típusokra bontva tartalmazott összesített adatokat, mára eljutottunk a tételes belföldi összesítő jelentéshez.

Az adóhatóság elengedhetetlenül fontos törekvése, hogy bővítse a rendelkezésre álló adatokat. Ennek szellemében foglalmazták meg azt az elképzelést, hogy az ÁFA bevallás mélyebb részletezésére van szükség. A tételes ÁFA bevallás néven közismertté vált adatszolgáltatást 2013-ban vezették be. Első lépésben a nyilatkozattétel a 2.000.000 forint ÁFA összeget elérő vagy azt meghaladó számlákra vonatkozott. 2015-től a jelentés-tételi kötelezettség értékhatar 1.000.000 forintra csökkent, 2018.07.01-től pedig 100.000 forintra. A 2007. évi CXXXVII. törvény az általános

forgalmi adóról 10. számú melléklete tartalmazza az adózók nyilatkozattételi kötelezettségének szabályait.

Az ÁFA alanya bevallásában nyilatkozik a termékbeszerzés, szolgáltatás igénybevétele esetén azon számlákról, melyekben áthárított ÁFA összege az 100.000 forintot eléri vagy meghaladja, míg termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás esetén a 100.000 forintot elérő vagy meghaladó ÁFA tartalmú számlákról, online szolgálat adatot. Az adóbevallás részletező lapjain a partnerek adószáma szerint, számlaszám, teljesítési dátum, adóalap, adóösszeg mélységig. Az adóhatóság az így begyűjtött adatokat a vállalkozások részére is elérhetővé teszi, ezzel a vállalkozások számára lehetőséget teremtve egy folyamatba épített ellenőrzés kialakítására, az esetleges tévedések önellenőrzés keretében történő helyesbítésére.

Ez az adatszolgáltatás komoly merítési lehetőséget biztosít a hatóság részére, az elektronikusan benyújtott bevallások adatait az informatikai eszközök segítségével tudja szűrni, elemezni, vizsgálni.

Online adatforgalom

A visszaéléseket, illetve azok kockázatát a hatóság igyekszik minél előbb feltárni. Az adóbevallásokkal rendelkezésre álló adatok azonban utólagos adatok. A gazdaságfehérítéshez vezető nagy lépés az online adatszolgáltatás bevezetése. A hatóság több lépésben vonja be az adózókat ebbe a körbe.

Online pénztárgép

A kormány 2012-ben döntött arról, hogy meg kell vizsgálni és elő kell készíteni a pénztárgépek állami adóhatósággal történő összekötését. Az döntés hátterében a negatív ellenőrzési tapasztalatok és sokasodó visszaélések álltak.

A pénztárgépek használata szorosan kapcsolódik a nyugtaadási kötelezettséghez, így már a kezdeti időszaktól az adóhatósági vizsgálatok fókuszába került. A bevétel eltitkolása és ezzel az adóelkerülés egyik leggyakoribb módjává a pénztárgéppel kapcsolatos visszaélések elkövetése vált. A bevételek rögzítéséhez és a pénztárgépek használatához kapcsolódó visszaélések egyszerűvé váltak (eltérő ellenérték rögzítése vagy a nyugtaadás elmulasztása a bevételek eltitkoláshoz vezet), így az elmúlt évek adóhatósági ellenőrzéseinek tapasztalatai alapján az ellenőrzött adózók jelentős hányada követett el valamilyen jogszabálysértést. Egyre nagyobb kihívást jelentett hatékonyan fellépni a nagy számban előforduló és folyamatos jogszabálysértések kapcsán, így indokoltá vált a pénztárgépek használatához kapcsolódó jogi szabályozás megreformálása.

Az adóhatósági eszközrendszer megerősítése évről évre a jogszabályalkotás fókuszába került, de hatékony intézkedésekre az online pénztárgépek bevezetése előtt nem került sor. Az adóhatósággal online kapcsolatra képes pénztárgépekre történő áttérés célja ennek megfelelően elsődlegesen a pénztárgépek használata során elkövetett visszaélések visszaszorítása.

A NAV a kiépített rendszer segítségével a nem jogkövető magatartásra utaló mintákat keresi a beérkezett jelentésekben különböző adatelemző módszerek segítségével. Többek közt a napi zárások között eltelt időt, a forgalom dinamikáját, a vásárlások időbeli eloszlását, az értékesített tételek számát vizsgálják. A pénztárgép használat szinte minden eleme folyamatosan

rögzítésre kerül; a nyugtakibocsátás mellett a ki- és bekapcsolásról, az áramszünetekről, vagy a gyakorló mód használatáról is feljegyzés készül. A pénztárgépekbe épített új egység legalább egymillió bizonylat adatainak a tárolására képes, ezért a régi hasonló szerepet betöltő fekete dobozokra már nincs szükség. Ezzel a műszaki megoldással a korábbiaknál jóval szélesebb rálátási lehetőséget nyújt az adózók gazdasági tevékenységére.

Az új rendszer hatalmas előnye, hogy már valós időben, a keletkezés pillanatában elérhető az információ. Az adóhatóság bármikor le tudja kérni a legfrissebb adatokat, hogy szűrőpróbaszerűen ellenőrizze a pénztárgépek tulajdonosait. Az adatok továbbítására a rendszer a mobiltelefonhálózatokat használja.

Az adóhatóság és a pénztárgépek közötti online adatkapcsolat megvalósításához ki kellett alakítani a bevezetéshez szükséges jogszabályi környezetet, az online adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének részletszabályait, (az adatokat milyen tartalommal, milyen formában és milyen módon kell továbbítani). Online pénztárgép használatára kötelezetté válók legfőbb teendői: regisztrációs kód igénylése, online pénztárgép kiválasztása, beszerzése, üzembe helyezése, szerződéskötés mobilszolgáltatóval

Az adóhatóság 2014-ben vezette be az online pénztárgépet. A jogszabályban meghatározott vállalkozó kör kizárólag online pénztárgéppel állíthat ki nyugtát. Az online pénztárgép közvetlen kapcsolat révén azonnali adatszolgáltatást biztosít a hatóság felé. A hatóság folyamatosan bővíti az online pénztárgépre kötelezett szakmák körét, tehát a fenti lista feltehetően bővüli fog a jövőben.

Kezelőszemélyzet nélküli étel- és italautomaták online bekötése

Az ital- és ételautomaták piacát is megtisztítaná a kormány az illegális szereplőktől. Online korszakba lép az automaták piaca, ami nemcsak a költségvetés, hanem minden tisztességes piaci szereplő érdeke. A gépeket már korábban regisztrálták: csaknem ötezer olyan automatát szereltek le az üzemeltetők, amely a közterhek megfizetése nélkül üzemelt.

A cél, hogy a gépek értékesítési adatai online eljussanak a NAV-hoz. Ennek köszönhetően kiküszöbölhetők a bevételek eltitkolására irányuló trükkök, technikai megoldások. Az automaták felügyeletét egy hatóságilag vizsgált és engedélyezett műszaki berendezés, az automata felügyeleti egység látja el, amelyet a berendezések vezérlőpaneljéhez elválaszthatatlanul kapcsolódva kell beépíteni, melynek köszönhetően a NAV-nak pontos adatai vannak a gépek forgalmáról. Az információkat összevetheti az adózótól érkező bevallási adatokkal, ami segíti az esetlegesen eltitkolt bevételek feltárását és a gazdaság fehérítését.

Az adatszolgáltatási kötelezettség alól mentesülnek azok a berendezések, amelyekről a felügyeleti szolgáltató úgy nyilatkozik, hogy fizikailag nem láthatók el automata felügyeleti egységgel.

Az étel- és italautomatákon kívül még számtalan automata működik az országban, amelyek üzemeltetői egyelőre nem kötelezettek a NAV-hoz való bekötésre. Néhány esetben technikai akadály miatt, például azoknál a gépeknél, amelyek teljesen mechanikusan működnek. Nem kötik be az adóhatósághoz az utcán és bevásárlóközpontokban álló "beülős" gyerekjátékokat, vagy amelyek gumilabdákat, műanyag játékokat adnak, de azokat sem, amelyek a tenyerünkől jósolnak. Az a biztos, hogy ezek a cégek az általános szabályok szerint adóznak, önbevallással.

Más besorolás alá esnek a játékgépek, amelyeket bár szintén nem kötnek be az adóhatósághoz, szerencsejáték-felügyeleti szempontból folyamatosan ellenőriznek. A játékautomata üzemeltetés nem minősül szerencsejáték-szervezésnek, ezért nem szükséges hozzá a NAV engedélye, azonban előzetes regisztráció igen.

Online számla

Az online pénztárgépek adócsalások elkerülésében elért sikerén felbuzdulva a jogalkotó következő célja a számlázó programok elektronikus bekötése a NAV-hoz. A 2016-ban megszületett döntés a bevezetés határidejét 2017. júliusára tűzte ki. Ekkortól kellett volna a belföldön nyilvántartásba vett adóalanyok 100 ezer forint áfatartalmat elérő vagy meghaladó, számlázó programmal kibocsátott számláinak adattartalmát elektronikusan és valós időben jelenteni. A bejelentési kötelezettség az „alapszámlák” mellett a számlák módosítására vagy érvénytelenítésére is vonatkozott.

A pontos szabályokat az adópolitikáért felelős miniszter rendeletben állapítja meg. Ez határozza meg a számlázási funkcióval rendelkező programokkal szembeni követelményeket, a programokkal kiállított számlákkal kapcsolatos adatszolgáltatási szabályokat és a számlázási funkcióval rendelkező szoftverek értékesítésére és használatára vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségeket.

A 2017. július 01-jei bevezetést az adóhatóság egy évvel későbbre módosította, 2018-ban debütált a gazdaságfehérítés újabb eszköze. Az adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozik a számlázó programmal és a nyomdai úton előállított nyomtatvány felhasználásával előállított számlákra is, de az adatszolgáltatás módja és határideje eltér. Az adatszolgáltatás kizárólag az adatszolgáltatásra kötelezett vállalkozásnak a NAV Online Számla felületén biztosított regisztrációját követően kezdhető meg.

Az emberi beavatkozás nélküli, gép-gép kapcsolat útján történő küldéséhez, szükség van technikai felhasználó regisztrálására a NAV Online Számla felületén. A számlázó program és a NAV szervere közötti kommunikáció során az adatszolgáltatás a technikai felhasználó segítségével történik. Az adatszolgáltatásnak azonnal teljesülnie kell, ha a számlázó program a számla adatait lezárta (előállította), vagyis az adott sorszámú számla egyetlen adata sem írható felül. Az adatszolgáltatás akkor teljesül, ha az megfelelő módon történt és az adóhatóság rendszere visszaigazolta a sikeres feldolgozást.

Nyomtatvány, számlatömb alkalmazásával történő számlázás esetén a számla adatait a NAV Online Számla webes felületen kell rögzíteni. Az adatszolgáltatást 5 naptári napon belül kell teljesíteni. Viszont az 500 ezer forint vagy annál nagyobb összegű áfat tartalmazó számla adatait a számlakibocsátást követő napon rögzíteni kell.

Ugyanez a webes felület szolgál a hibabejelentésre, üzemszünet esetén előírt esetleges manuális adatbevitelre valamint lekérdezésre. Az adatszolgáltatással érintett számlákat az adózók a beküldést követően lekérdezhetik, mind kibocsátói, mind befogadói oldalról. A felületen biztosított kimenő számla esetén a vevő adószáma, illetve bejövő számla tekintetében az eladó adószáma alapján történő lekérdezés lehetősége is. A rendszer szolgáltatási színvonala akkor emelkedne jelentősen, ha hosszabb időintervallumra is lehetőséget biztosítana a lekérdezésben, továbbá a tömeges lekérdezések eredményét exportálhatóvá tenné xls, pdf, csv, xml formátumban.

Ez a szolgáltatás jelentős segítséget nyújthat a vállalkozások könyvelési tevékenységet végző szakemberei számára.

Az online számlázással, vagyis a számlázóprogramok online adatszolgáltatásával gyakorlatilag a vállalkozók teljes forgalmára rálát a NAV. A kockázatelemzők az adatok összegzését követően azonnal kiszűrik a csalárd cégeket. A tisztességes vállalkozások nemcsak újabb megrendeléseket nyerhetnek a csalások visszaszorulásával, hanem egyszerűsítést is, hiszen a rendszerrel érintett számlák tekintetében egyidejűleg megszűnt a kimenő számlákra vonatkozó tételes ÁFA nyilatkozattételi kötelezettség.

Egyéb rendszerek

Az adóbevallások és az online adatszolgáltatások mellett a hatóság egyéb eszközökkel és rendszerekkel is igyekszik felvenni a harcot a feketegazdaság ellen.

VIES

A betűszó a VAT Information Exchange System (hozzáadott értékadó információcsere-rendszer) kifejezés kezdőbetűiből áll össze. Olyan elektronikus alkalmazásról van szó, amelynek használatával lehetőség nyílik az Európai Unióban bejegyzett gazdasági szereplők hea-azonosító számának (uniós adószámának, más néven közösségi adószámának) az ellenőrzésére. A gazdasági szereplők kizárólag uniós adószám birtokában végezhetnek áru-, illetve szolgáltatáskereskedelmi tevékenységet más tagországokban. (A hea a hozzáadottérték-adó rövidítése, Magyarországon az általános forgalmi adónak, vagyis az ÁFA-nak felel meg.)

A közösségi adószámok felépítése eltérő az egyes tagországokban. Egy közös ismérve, hogy az első két karaktere az adott tagország országkódjának két betűjele, azt követően már a tagország hatáskörébe tartozik a közösségi adószám képzése. Magyarországon a közösségi adószám képzése: HU és az adószám első nyolc karaktere. A VIES rendszer elérhetősége: http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/, ahol lehetőség van a partner, partnerek adószámának ellenőrzésére.

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. Ezzel a lépéssel egy új ügylettípus vonult be a gazdasági fogalomkörbe, az úgynevezett közösségi tranzakciók, két európai uniós tagország közötti kereskedelmi kapcsolat. A csatlakozással egyidejűleg a közösségi ügyleteket bonyolító vállalkozások egy nemzetközi gépezet részesévé váltak. A közösségi ügyletek sajátos megítélés alá esnek az ÁFA szempontjából, az ügyletek fordított adózására való tekintettel. Községi ügyletek esetében nem a termék értékesítője, a szolgáltatás nyújtója az ÁFA megfizetésére kötelezett, hanem a vevő. Az újfajta ügylettípus megköveteli, a tagállamok közötti adatcserét, a visszaélések megelőzése érdekében. A közösségi kereskedelmet folytató vállalkozások az ügyleteikről úgynevezett Összesítő nyilatkozatban adnak számot, közösségi adószámok szerinti bontásban.

EKÁER

Az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) 2015. januárjától került bevezetésre, az egyre jobban elhatalmasodó adócsalások visszaszorítása érdekében, jelentős adminisztrációs terhet róva a vállalkozásokra. Az EKÁER-nek köszönhetően ellenőrizhetővé válik az adott termék közúton való fuvarozásával összefüggő adókötelezettségek teljesítése. Célja az áruk valós útjának nyomon követése. Ez egy olyan komplex kiválasztási és ellenőrzési rendszer, amelyben a szállításhoz kapcsolódó adatokat egy központi elektronikus rendszerben még a szállítás megkezdése előtt rögzíteni kell, így a fuvarozással elkövetett áfacsalások ellehetetlenednek.

Közúti fuvarozással járó tevékenységet a 2015. január elsejétől csak olyan adózó folytathat, aki rendelkezik EKÁER számmal. A közúti fuvarozással járó tevékenységet folytatni kívánó adózó (törvényes képviselője, állandó meghatalmazottja) ügyfélkapun történő felhasználónév és jelszó igénylését követően az EKÁER elektronikus felületen jelenti be a vonatkozó rendeletben meghatározott adatokat. A bejelentést az adózó helyett teljesítheti az a személy is, akinek részére az adózó az EKÁER elektronikus felületen a bejelentéshez szükséges felhasználónevet és jelszót igényelt. Minden bejelentéshez generálódik egy 15 napig érvényes EKÁER szám, amit fel kell tüntetni a fuvarlevélen. A törvény végrehajtására kiadott miniszteri rendeletben meghatározott termékértékesítést, termékbeszerzést, egyéb célú termékmozgást kizárólag érvényes EKÁER számmal rendelkező adózó folytathat. Az EKÁER azonosító létrehozása akkor szükséges amennyiben a szállítandó mennyiség eléri a törvényben meghatározott súly vagy értékhatárt. Amennyiben a termék vámtarifa száma alapján a szállítmány kockázatos terméknek minősül, alacsonyabb határérték mellett bejelentésköteles. A bejelentési kötelezettség létrehozására más-más szabályozás vonatkozik belföld-belföld viszonylaton (bejelentési kötelezettsége annak a félnek keletkezik, aki a fuvarra megbízást ad); külföldi viszonylaton (Európai Unió partnertől/partnernek történő szállítás esetén, az uniós fél bejelentésre nem kötelezhető, így az EKÁER számot a magyarországi adószámmal rendelkező partnernek kell létrehozni).

A hagyományos és az egyszerűsített bejelentéshez szükséges kötelező adatokat az alábbi táblázat mutatja.

4. táblázat: Hagományos és az egyszerűsített bejelentéshez szükséges kötelező adatok

Hagyományos bejelentés	Egyszerűsített bejelentés
Feladó adószáma, neve	Feladó adószáma és neve
Címzett adószáma, neve	Címzett adószáma és neve
Felrakodási hely neve, telephelye	
Felrakodás dátuma, időpontja	
Kirakodási hely neve, telephelye	
Kirakodás dátuma	
Áru bruttó súlya	
Áru nettó értéke	
Szállítmányozó hozzárendelése	Szállítmányozó hozzárendelése
Rendszám adatok	Rendszám adatok

A fenti táblázatban látható, hogy a hagyományos bejelentéshez több adatra van szükség. Nyilvánvalóan ez több időt is igényel, emellett a hagyományos bejelentéssel létrehozott tételt le is

kell zárni. Lehetőség van az EKÁER azonosítók lekérdezésre, mely a szállítmányok ellenőrzéséhez és nyomon követéséhez nyújt segítséget. Ezen kívül az oldalon szűrési feltételeket is be lehet állítani.

Az EKÁER rendszerrel kapcsolatos ellenőrzés végezhető közúton, rendeltetési helyen és utólagosan is. A közúti ellenőrzés során vizsgálják a szállítási okmányokat, EKÁER bejelentés meglétét. A feltárt kockázat során lehetőség van hatósági zár felhelyezésére, illetve rendeltetési helyre kísérésre. Amennyiben a vizsgálat alá vont szállítmány rendelkezik érvényes EKÁER számmal, valamint a NAV a kockázatelemzés során nem tárt fel kockázatot, akkor abban az esetben a kockázatelemzés eredményének az ellenőr részére való átadás időpontjától átlagosan 10 percen belül tovább kell engedni a fuvarszekőzt. Amennyiben a rendeltetési helyen végzik az ellenőrzést az Európai közösségből-belföldre reláció esetén a címmel, belföldről-közösségbe reláció esetén pedig a feladóval szemben folytatható le. Belföldről-belföldre viszonylat esetén szükséges tisztázni, hogy ki a bejelentésre kötelezett.

Ellenőrzés során feltárható jogsértések szankciót vonnak maguk után. „Ha az állami adó- és vámhatóság az ellenőrzése során megállapítja, hogy az adózó a fuvarozott termék vagy annak egy része tekintetében nem tett eleget kötelezettségének, illetve a bejelentési kötelezettségét hibásan, valótlan adattartalommal vagy hiányosan teljesítette, úgy a termék vagy annak be nem jelentett része igazolatlan eredetűnek minősül, és az állami adó- és vámhatóság az adózó terhére az igazolatlan eredetű árú értékének 40 százalékaig terjedő mulasztási bírságot szabhat ki.” Több ágazat képviselőinek egybehangzó véleménye, hogy az EKÁER rendszer hatására tisztult az ágazatuk piaca (cukoripar, tejipar, acélipar, húsipar, építőipari alapanyagok kereskedelme). Több Európai Unió tagállam érdeklődött a magyar rendszer működéséről (Finnország, Románia, Szlovákia, Egyesült Királyság).

Traffic control

A Nemzeti Tengelysúly- és kapcsolódó ellenőrzéseket támogató Hálózat kialakítása projekt során tervezetten összesen közel száz helyszínen telepítenek tengelysúlymérő állomásokat országsszerte az útdíjköteles szakaszokon. A program célja egy komplex, országos közlekedési hatósági ellenőrző rendszer kialakítása. A rendszer biztosítani fogja a túlterhelt járművek engedély nélküli, vagy az engedélyben foglaltaktól eltérő közlekedésének visszaszorítását és a szabálytalanul közlekedő járművek szankcionálását.

A nemzeti tengelysúlymérő rendszer kiépítésekor a mérési pontokon olyan útba süllyesztett érzékelőket telepítenek, amelyek képesek a járművek tengelyterhelését és össztömegét mozgás közben meghatározni. Az adatok alapján a kétségtől túl súlyos jármű automatikus bírsághatározatra számíthat, a túl súlyosnak vélt járművet a közúti ellenőr kitereli a forgalomból, és helyszíni ellenőrzés során állapítja meg, hogy valóban túlterhelt-e. Ha igen, akkor az ellenőr szankcionál, és csak abban az esetben engedi tovább a járművet, ha a sofőr megszüntette a problémát.

A rendszer kiépülésétől a túlterhelt járművek számának csökkenését, tisztességesebb piaci magatartást, a közlekedés biztonságának javulását és az utak állapotromlásának lassulását is várják a döntéshozók. Az összegyűjtött adatok komoly bázist jelentenek az adóhatóság számára is. Amellett, hogy a rendszer kiszűri a túlterhelt járműveket, az EKÁER rendszer adataival összevetve

arra is alkalmas lehet, hogy az EKÁER szám nélküli fuvarozókat célzottan emelje ki a forgalomból.

Magánszemélyekre vonatkozó adatgyűjtés

Az adóhatóság a vállalkozások mellett a magánszemélyeket is ellenőrzi. A magánszemélyeknél különösen igaz a célzott ellenőrzés, amit kockázatelemzés előz meg. A hatóság a magánszemélyek esetében is a különböző forrásokból rendelkezésre álló adatok összevetésével méri fel a kockázatos adózókat. Alap adatbázist képeznek az adóbevallásokból származó adatok, továbbá az egyéb hatóságok által vezetett nyilvántartások.

Bevallások

A magánszemélyek jövedelmére vonatkozó legfontosabb forrás a személyi jövedelem adó bevallás, és a járulék bevallás. A személyi jövedelemadóra vonatkozó szabályokat az 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról tartalmazza. A magánszemély adókötelezettségéről évente egy alkalommal adóbevallásban ad számot. A magánszemély bevallási kötelezettségét teljesítheti önadózással, illetve az adóhatóság által készített adóbevallási tervezet útján (az abban szereplő adatok javításával, kiegészítésével, egyet értésével), ami az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezése szerint a magánszemély bevallásának minősül.

A bevallás papír alapon és elektronikus úton is benyújtható, mely utóbbihoz szükséges ügyfélkapus regisztráció. A papír alapon benyújtott bevallást az adózó aláírásával hitelesíti, míg az elektronikusan beküldött bevallás hitelesítése az ügyfélkapura történő bejelentkezéssel automatikusan megtörténik.

A személyi jövedelemadó bevallás adatainak összevetése az egyéb nyilvántartásokkal kellő merítési alapot nyújt az adóhatóság számára az ellenőrzésre történő kiválasztásra. A „vagyonosodási vizsgálat” néven elhíresült vizsgálat valójában a személyijövedelemadó-bevallások utólagos vizsgálatát jelenti. Azokon belül is az olyan ügyeket, amikor a NAV becsléssel állapítja meg a bizonyítható költség és a legális jövedelmek közötti negatív különbséget. Az így kimutatott forráshiány alapján állapítja meg az adóhiányt, szabja ki az akár 200 százalékból is megállapítható büntetést, a jegybanki alapkamat dupláját is elérő késedelmi kamatot. Nem lehet mindenkinél korlátlanul alkalmazni a vizsgálatot, 1-2 millió forint miatt induló eljárást nem éri meg lefolytatni, a komoly bűnözőkkel szemben azonban jó eszköznek bizonyul, ahogy azt a nemzetközi példák is bizonyítják.

Egyéb nyilvántartások

Ingatlan nyilvántartás

Ingatlan tulajdonjogának, továbbá az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jognak a megszerzését, megszüntetését az ingatlanügyi hatósághoz kell bejelenteni az azt tartalmazó szerződés, okirat benyújtásával, az ingatlan nyilvántartási bejegyzésre irányuló kérelemmel együtt. Az ingatlanügyi hatóság az ingatlan nyilvántartási eljárás befejezését követően a tulajdonjog, illetve vagyoni értékű jog bejegyzéséről, törléséről szóló, illetve a bejegyzési kérelmet elutasító határozatát

megküldi az állami adóhatóságnak. A határozathoz csatolja az illetékkiszabáshoz szükséges dokumentumokat. A vagyonszerzési illeték tárgyát képező, de ingatlan nyilvántartási eljárást nem igénylő jogügyletet a szerződő felek közvetlenül az állami adóhatóságnak kötelesek bejelenteni.

Jármű nyilvántartás

1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról célja, hogy meghatározza a közúti közlekedési nyilvántartás adattartalmát, működési szabályait, az annak adatai alapján kiállított, a közúti járművezetésre jogosító, a jármű tulajdonjogát (üzemben tartását) és a közúti forgalomban való részvételre jogosító okmányok adattartalmát. A közúti közlekedési nyilvántartás célja azon adatok kezelése, amelyek a tulajdon védelméhez, a közúti közlekedés biztonságának elősegítéséhez és a hatósági okmányok közhitelességének biztosításához fűződő egyéni és közérdek érvényesítéséhez szükségesek.

Összegzés

A Big Data segítségével és megfelelő informatikai háttérrel, ismerettel az adóhatóság hatékony eszközzel képes fellépni a tisztességtelen piaci szereplőkkel szemben. A különböző forrásból származó adatok összevetésével igen jól behatárolt és célzott ellenőrzéseket folytatnak le, ezzel fényt derítve a visszaélésekre, csalásokra.

A rendelkezésre álló adatok alapján képes szűrni, kategorizálni az adóalanyokat azok megbízhatósága szerint, ennek köszönhetően már nem csak úgynevezett „fekete listák” – adóhiányosok, adóhátralékosok, be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztatók - érhetők el az adóhatóság internetes felületén, megjelennek a pozitív listák is, pl. köztartozásmentes adózók. A pozitív minősítés valamilyen hatósági kedvezménnyel jár. Jó példa erre az EKÁER rendszerben teljesíthető adatszolgáltatás, ugyanis a köztartozásmentes adatbázisban szereplő adózók számára van lehetőség egyszerűsített bejelentésre, mely lényegesen kisebb adminisztrációs terhet ró az adózóra.

Az irány mindenképpen jó, a hatóság igyekszik minél több adatot begyűjteni, aminek a célzott felhasználásával a gazdaság tisztul.

Felhasznált irodalom

- Ellenőrzési irányok 2017, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, https://nav.gov.hu/nav/sajtoszoba/hirek/Ellenorzesi_iranyok_220170220.html
- VAT Information Exchange System (héainformációcsere-rendszer), http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/faq.html#item_1
- Kinek kötelező pénztárgépet használni? <http://www.penztargetpcentrum.hu/tudasbazis/penztargep-gyik/kinek-kotelezo-penztargetpet-hasznalni>
- Adatszolgáltatás: egy év van a felkészülésre, <http://ado.hu/rovatok/ado/adatszolgaltatas-egy-ev-van-a-felkeszulesre>

- Tesztidőszak után, jövőre jöhet az online számlázás, <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/tesztidoszak-utan-jovore-johet-az-online-szamlazas>
- EKÁER számmal kapcsolatos tudnivalók, <https://ekaer.nav.gov.hu/articles/view/ekaer-szammal-kapcsolatos-tudnivalok>
- Megszűntek a vagyonosodási vizsgálatok, <https://mno.hu/gazdasag/megszuntek-a-vagyonosodasi-vizsgalatok-1384539>
- Zsigovits László: A Big Data mint a rendvédelem egyik nagy kihívása, <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/zsigovitsl.pdf>

Jogszábeli háttér

- 1457/2012. (X. 19.) Korm. határozat, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12139.pdf>
- 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500117.TV
- 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700141.TV
- 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900084.TV
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0300092.TV
- 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700127.TV#lbj0idf6b1
- 31/2016. (IX. 2.) NGM rendelet az élelmiszer-értékesítést kezelőszemélyzet nélkül végző automaták műszaki követelményeiről, az automaták üzemeltetéséről és szervizeléséről, valamint az automatákban rögzített adatoknak az állami adó- és vámhatóság felé történő szolgáltatásáról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600031.NGM×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT
- 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1400051.ngm

Sikos T. Tamás⁴⁶⁴ - Székely Kinga Katalin⁴⁶⁵: A települések versenye a Csíki-medencében

Bevezetés

Jelen tanulmány a rurális térségek és települések fejlesztési lehetőségeit állítja középpontba, kiemelten hangsúlyozva a településmarketing eszközrendszerét a versenyképesség növelésében, valamint heterogén térségek számára fogalmaz meg lehetséges fejlődési esélyeket.

A kutatásunk keretei között a településmarketing szemlélet szerepére kívánunk rámutatni a Csíki-medence településfejlesztési folyamataiban, valamint vizsgáljuk a térség társadalmi, gazdasági jelenségeinek előzményeit. A csíki térség képezte a kutatásunk tárgyát, a komplex településszintű térséganalízis⁴⁶⁶ során meghatároztuk a térség egyes településeinek fejlődési pályáit és javaslatokat fogalmaztunk meg a fejlesztési lehetőségekre vonatkozóan.

A településmarketing szerepe a településfejlesztésben

A marketingorientált településfejlesztés elmélete szerint egy településen a jólétet a versenyelőnyök feltárása, kialakítása, megvalósítása és kommunikálása biztosítja. Fontos meghatározni, hogy egy adott település mennyire versenyképes, melyek azok a versenyelőnyök amelyekkel rendelkezik, ugyanis a továbbiakban a fejlesztési stratégia ezen elemekre építhető. (HEGYI 2007, 63.) A szakirodalom részletesen foglalkozik azon tényezők meghatározásával, melyek befolyásolják és meghatározzák egy-egy település versenyképességét (ENYEDI 1997; LENGYEL–RECHNITZER 2000; LENGYEL 2000; HORVÁTH 2001; CSÉFALVAY et al. 2005). A leggyakrabban az ún. „kemény” tényezők kerülnek kiemelésre, a gazdasági mutatók (GDP, GVA), beruházások értéke, foglalkoztatottsági ráta, kutatás-fejlesztés kiadásai stb. és háttérben maradnak a „puha” tényezők (pl. külső, belső településimázs, kommunikáció, szellemi értékek stb.). Mára már széles körben elfogadott nézet, hogy a települések esetében a jólétet más jellegű tényezők is befolyásolhatják, amelyek nem kaptak helyet ezekben a modellben (pl. ökológiai, társadalmi, kulturális összetevők). Fontos kiemelni, hogy a marketingorientált vidékfejlesztésben a versenyképesség meghatározásánál, ill. vizsgálatánál is el kell kicsit távolodni a kizárólag csak közgazdasági szempontú megközelítéstől és területi szempontokat is figyelembe kell venni. E szemlélet értelmében, ahhoz hogy megvalósuljon a helyi versenyképesség, a célcsoportok igényeinek függvényében kell meghatározni a fejlesztési irányokat, figyelembe véve a helyi értékeket, adottságokat (a „puha” tényezőket).

A település teljes körű megismeréséhez fel kell térképezni minden olyan értéket, adottságot, ami segíthet majd a települések pozicionálásában. Az értékaudit során nem csak a természeti, földterületi adottságokra kell kitérni, hanem számba kell venni a kulturális, infrastrukturális, gazdasági, közlekedési tényezőket is (RECHNITZER 2007; PISKÓTI 2012). A marketingorientált településfejlesztés, olyan komparatív, versenyelőnyökre támaszkodó stratégiák kidolgozását, megvalósítását és kommunikálását foglalja magába, amelyek hozzájárul a települések gazdasági, életmódbeli fejlődéséhez. KOTLER (1993) és RAINISTO (2003) úgy határozták meg a

⁴⁶⁴ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közszerzési és Közigazgatástani Intézet, kutatóprofesszor, sikos.t.tamas@uni-nke.hu

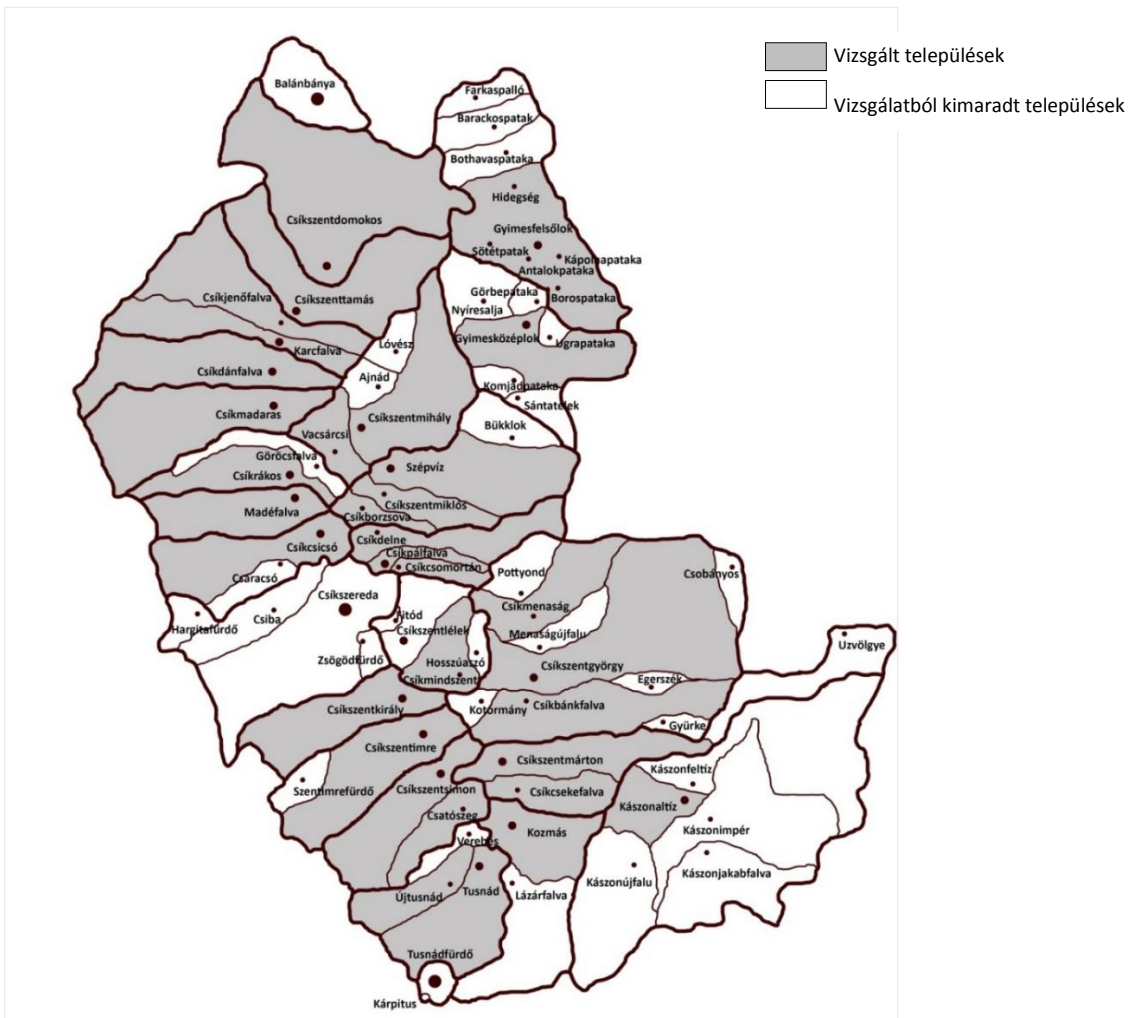
⁴⁶⁵ Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Csíkszeredai Kar, Társadalomtudományi Tanszék, egyetemi adjunktus szekelykinga@uni.sapientia.ro

⁴⁶⁶ Székely K. (2016): *A Csíki-medence településeinek típusai és azok marketing szempontú vizsgálata*

helymarketing fogalmát, mint egy hosszú távú, fenntartható stratégiát, amelynek célja beazonosítani és kezelni azokat a mikro és makrokörnyezeti változásokat, amelyek hatással vannak a településekre. Ezen gondolat mentén dolgoztuk ki az és határoztuk meg a módszertant a vizsgálni kívánt térség számára. Kutatási területünk fejlődési szempontból heterogénnek mutatkozik, éppen ezért volt szükségszerű a településszintű vizsgálat, hiszen a térség versenyképessége függ az egyes települések fejlődési szintjétől. (BENUŠIENĖ et al. 2010)

A vizsgált térség ismertetése

A Csíki-medence Hargita megyében található, területe 1700 km², ez a megye területének mintegy 25%-át jelenti. Földrajzi szempontból, három térségből áll: Felcsík, Középcsik és Alcsík térségek, a medencében 73 település található, ebből három város (Csíkszereda, Balánbánya és Tusnádfürdő, amelyek nem képezik vizsgálatunk tárgyát), valamint négy, Csíkszeredához szorosan kapcsolódó szuburbánus település. A medence további 66 települése pedig 22 közigazgatási egységbe tömörül (ld.1. ábra).



1. ábra: Csíki-medence települései, 2019

Forrás: saját szerkesztés

A Csíki-medence sajátos helyzetének megértéséhez szükségszerű számba vennünk a főbb történeti földrajzi előzményeket is, hiszen ezek jelentősen befolyásolják a medence jelenlegi fejlődését, a vele kapcsolatos attitűdöket, illetve a rurális települések működését. Ugyanakkor meg kell említenünk azokat a társadalmi, gazdasági tényezőket, amelyek a települések egymáshoz viszonyított fejlődésbeli különbségeit eredményezték.

Az 1989-es romániai forradalom után a rurális térségekben – s a Csíki-medencében kiemelten – nagy lendülettel, egyszerre több szinten indult be egyrészt a lokális identitás, másrészt a korábbi életforma rehabilitációja (amit az 1968-as területi újjászervezés okozott), s ehhez a máig tartó meghatározó szerepű folyamathoz a korábbi évtizedek tapasztalata és gyakorlata szolgáltatta a kivitelezési mintákat (BIRÓ A. et al. 2016). Az 1990-es évek az identitás rehabilitációs gyakorlat felpörgését eredményezték ekkor stabilizálódott – elsősorban a kulturális élet és a szimbolikus térhasználat (BODÓ 2000; 2011) – a bottom-up típusú fejlesztési modellnek az úgynevezett befele forduló, máig domináns modellje. Ezek a folyamatok kihatottak a térség egészére, befolyásolva a mai tevékenységeket, szemléleteket és attitűdöket, azonban a Csíki-medence településein a fejlődés, nem volt egyenlő mértékű, ezért is érdemes településszintű fejlesztésekről beszélnünk, és nem csak regionális szintűről.

A Csíki-medencére földrajzi, történelmi, kulturális, vallási szempontból is egy egységként tekinthetünk, de számos olyan társadalmi, gazdasági tényezőt tudunk felsorolni, melyek hatására fejlődésbeli különbségek alakultak ki az egyes települések között. A térség települései jogi, adminisztratív, költségvetési szempontból valamint irányítási szempontból hasonlóan működnek, mint Románia más települései, viszont több tényezőben eltérnek attól, pl. erősödő lokális identitástudat, hagyományok, sajátos településirányítás, magyarországi kapcsolatok, kisebbségi helyzet stb. A települések fejlődésére hatással voltak: a térség hagyományai (a lokalitás, a helyi identitások erőssége, a helyi intézményekhez, saját intézményekhez való viszonyulás), a településcentriskusság (falucentriskusság). Emellett egy másik meghatározó tényező a településekre ható jogi adminisztratív keret (milyen helyi jogosítványok, intézmények vannak, létezhetnek a településeken). A települések életére szintén nagy hatása volt az 1989 utáni fejlődési pályájuk, ami településenként nagyon eltérő. Ezt befolyásolta az, hogy kinek milyen kapcsolatai voltak, – voltak-e parlamenti képviselői, támogatói – miként használták ki az országos forráslehetőségeket (mire volt finanszírozás – hozzájutottak-e infrastrukturális fejlesztési támogatásokhoz). A kisebbségi plusz támogatások is meghatározó tényezőként említhetők, ezeknek két típusa van, az egyik a megyei tanácsok támogatása – az ösztönzések, a szervezés, hálózati kezdeményezések – térségi erőforrásokból. A másik kisebbségi plusz a tudástranszfer, magyarországi kapcsolatok, képzések, a vidékfejlesztés ösztönzése, szakemberképzés, kistérségi kezdeményezések. Meg kell említeni ugyanakkor a közigazgatás szerepét is a jelen helyzet kialakulásában. A táji, földrajzi adottságok és a térség gazdaságtörténete gyakran összekapcsolódott a közigazgatási szerveződési formákkal, ennek egyik sajátos formája a Székelyföldön belüli széki (Csíkszék) szerveződés. (ENDES 1994 [1937]; HANKÓ 1993 [1896])

A megyerendszer 1876-os kialakítását követően alakult ki Csík vármegye (amelyhez hozzákapcsolódik a Gyergyói-medence is) és erre az adminisztratív, térbeli egységre vonatkozóan már alapos és sokrétű társadalmi, gazdasági elemzések is épültek (VITOS 2003 [1894–1902]; VÁMSZER 2000). A két világháború közötti időszakban a Csíki-medence (Románia részeként)

továbbra is egy periférikus térség maradt, nem történtek fejlesztések, a medence központja, Csíkszereda fejlődése is stagnált ebben az időszakban. Egyre inkább fokozódott az elköltözés Erdély nagyvárosaiba, ill. a fővárosba, Bukarestbe is. Főként a fiatalok költöztek el, ugyanis sokgyerekes székely családok számára (6-8 gyerek is született családonként) a családi földbirtok, erdőgazdálkodás nem jelentett megélhetést, ezért szakmát tanultak a nagyvárosokban (BIRÓ A.–LAKI 2001). A második világháború utáni időszakban a térség Csík rajonként válik önálló területi egységgé, ez a státusz 1968-ban szűnik meg, amikor megalakul az új területi struktúra révén Hargita megye, amelyen belül a csíki térség Udvarhely és Gyergyó vidéke mellett, a megyét alkotó három nagy tájegység egyikét képezi (az adminisztratív szerveződéssel kapcsolatosan ld. KÁNYA 2003; AGYAGÁSI 2006; DEMETER 2014).

A kialakult, sajátos helyzetet a helyi fejlesztés térségi folyamatai is befolyásolták. A térség 1990 után komoly fejlesztési hátránnyal indult. A szocialista időszak korlátozta a települések fejlődését – települések összevonása, az egyéni tulajdonok megszüntetése, a fejlesztési erőforrásoknak a városokba valló átcsoportosítása kedvezőtlen gazdasági és társadalmi helyzetet eredményezett. A rendszerváltás után továbbra is jellemző volt a lakosságszám csökkenése, fennmaradtak a foglalkoztatottsági és megélhetési gondok. Az uniós csatlakozást követően elindult ugyan egy felzárkózási folyamat, de ha fejlődtek is ezek a települések, a városokhoz képest sokkal kisebb mértékben, és a települések közül is a nagyobb, főként községközpont szerepet betöltő települések voltak előnyben.

A települések jelenleg „stagnáló” helyzetben vannak, a sajátosan kialakult periférikus helyzet nem teszi lehetővé felzárkózásukat, a globalizációs folyamatok egyre inkább növelik a különbségeket és a hagyományos vidékfejlesztési stratégiák nem mindig alkalmazhatók. Ezek a tényezők indokolták az elemzés elvégzését, aminek célja a térség településeinek „*kimozdítása*” a holtpontról.

Módszertan

A térség átfogó elemzéséhez a településanalízis módszertanát használtuk fel. Az általunk kidolgozott módszertan szekunder és primer adatok felhasználására épült.

Már a kutatómunka indulásakor megfogalmazódtak azok a kérdések, – a hivatalos adatok hiányából adódóan –, hogy milyen lokális mutatók lehetnek alkalmasak a települések elemzéséhez, adottságaik feltárásához. A hiányos statisztikai adatok ugyanis behatárolták az alkalmazható módszertani eljárások körét, és településmarketing gyakorlatában alkalmazott értékaudit elvégzése is korlátokba ütközött. Az egyes versenyképességi modellek (ENYEDI 1997; LENGYEL 2000; G. FEKETE; 2008, TÓZSA 2014), pedig nem voltak alkalmasak ezen rurális települések részletes analíziséhez. Egyrészt azért, mert azok főként városokra és nagyobb térségekre lettek kidolgozva, másrészt pedig a rendelkezésre álló adataink hiányossága miatt. A településmarketing szempontú elemzés elvégzéséhez a PISKÓTI et al. (2002) által javasolt elemzési modell tűnt a legalkalmasabbnak, azonban a vizsgálatba bevont települések nagy száma nem tette lehetővé, hogy minden egyes település esetében elvégezzük a mélyreható elemzést és azt sem, hogy kizárólag csak kvalitatív módszereket alkalmazzunk. A hivatalos adatforrások hiányosságai miatt a kvantitatív területi elemzések köréből (deszkriptív, ökonometriai, szimuláció, (KOCZISZKY 2013, 9.) a leíró jellegű elemzését választottunk.

A településeket, fejlődési pályájuk szerint típusokba soroltuk, ezen tipológiák megalkotásához a településpotenciál elemzés mutatkozott célravezetőnek, amit Szörényiné–Kukorelli is alkalmazott egy kistérségi vizsgálat során (SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI 1997, 33.), ha azt a kérdés akarjuk megválaszolni, hogy a vizsgált térségben milyen településtípusok azonosíthatók be a versenyképessé válás megalapozása céljából, akkor a településpotenciál vizsgálatának módszerét kell alkalmaznunk.

Tekintettel arra, hogy településpotenciál elemzésre kevés példa van, a szakmai párhuzamok figyelembe vétele mellett nagy hangsúlyt helyeztünk a térségi adottságokra. A terepen szerzett tapasztalatok, valamint az elérhető településspecifikus adatok alapján öt mutatócsoportot alakítottunk ki, amelyek – a térségi viszonyokat és a települések jellegét figyelembe véve – alkalmasak lehetnek településanalízis elvégzésére, ill. kellő szakmai alapot biztosítanak a településtípusok megalkotásához és szem előtt tartják a marketingszempontrú megközelítést is (SIKOS T. – TINER 2008). Az öt mutatócsoporton belül 16 olyan változó került meghatározásra, amelyek meghatározzák a települések fejlődési potenciálját. A változók kiválasztásánál korábban elvégzett település és térséganalízisek szempontrendszerét is figyelembe vettük (SIKOS T. 1997; SIKOS T. – TINER 2003), de arra is fontos volt figyelni, hogy olyan mutatószámokra volt szükség, amelyek a rendelkezésre álló hivatalos és településsoros adatokból megalkothatók, és amelyeket a terepen való munka valamint a szakértőkkel folytatott szakmai konzultáció révén megbízhatóan ki lehetett alakítani.

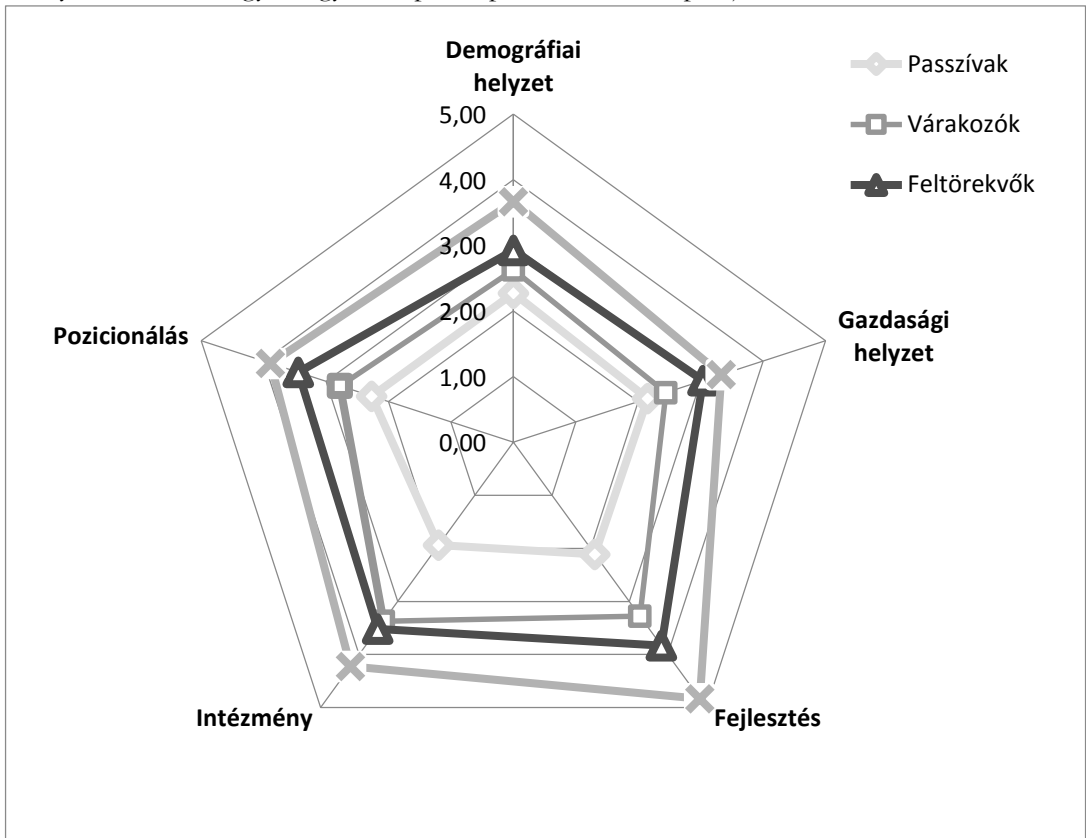
Az 1. táblázat foglalja össze a mutatócsoportokat, az elődleges és másodlagos változókat.

1. táblázat: Az elemzés során alkalmazott mutatócsoportok és változók

Mutatócsoportok	Elsőrendű változók	Másodrendű változók
Demográfiai mutatók	Lakosság száma	
	Népességmegtartó erő	
	Iparosodás demográfiai hatása	
Gazdasági helyzet	Vállalkozások	Vállalkozások száma
		Alkalmazottak aránya
		Jelentős pénzügyi forgalommal rendelkező vállalkozások száma
	Idegenforgalom	Szálláshelyek száma
		Szálláskapacitás
		Vendégéjszakák száma
Fejlesztési lehetőségek	Agrár adottságok	
	Adminisztratív státusz	
	Térbeli elhelyezkedés	Várostól való távolság
		Főútvonalaktól való távolság
	Forrásbevonási gyakorlat	
Intézmények-szolgáltatások	Innovációs gyakorlat	
	Oktatás	Oktatási intézmények száma
		Oktatási intézmények szintje
	Kultúra és civil élet	
Pozicionálási gyakorlat	Közösségi szolgáltatások	
	Rendezvények	
	Külső kommunikáció	
	Belső kommunikáció	

Eredmények

A települeselemzések elvégzése után, minden település esetében összesítettük az egyes mutatócsoportok változóit, a fajlagos mutatók értékeit és négy intervallumot határoztuk meg, ezek az intervallumok alapján kerültek besorolásra a települések. A négy típus (passzív, várakozó, feltörekvő, sikerorientált) meghatározása után elkészült egy összesített potenciál modell (2. ábra), amely szemlélteti, hogy az egyes településtípusok mutatócsoportjainak értékei miként alakulnak.



2. ábra: Településtípusok mutatócsoport szerinti értékelése, 2016

Forrás: saját szerkesztés

A passzív települések főleg az intézményi-szolgáltatások ill. fejlesztési lehetőségek mutatócsoport tekintetében maradnak el a klasszifikáció többi településtípusához képest. Ezen települések gazdasági helyzet is rendkívül kedvezőtlen. A második típus települései – a várakozók – esetében már az intézményi szolgáltatások fejlettebbek, a fejlesztési gyakorlat is kialakultabb, annak ellenére, hogy a demográfiai és a gazdasági helyzetük szinte hasonló, mint az első típus településeinek. A feltörekvő típusba tartozó települések fejlesztési gyakorlata már kiemelkedőbb, akár csak a pozicionálási gyakorlatuk, ez utal az aktívabb hozzáállásra. Az utolsó típust, a sikerorientált települések csoportja alkotja. Ezek főként a fejlesztési gyakorlat és az intézményi szolgáltatások által emelkednek ki a többi közül.

Passzív települések

A vizsgált települések közül összesen tizenegy sorolható ebbe a típusba (Csíkcekefalva, Vacsárcsi, Csátószeg, Csíkborzsova, Csíkcsomortán, Csíkdelne, Csíkjenőfalva, Csíkmenaság, Csíkminszent, Csíkbánkfalva, Csíkszentmiklós). Jellemzően kisebb falvakról van szó, amelyek nem rendelkeznek központi adminisztratív státusszal, ennek következtében a tevékenységi hatáskörük is sok esetben korlátozott. Az iparosodási folyamatok főként negatívan hatottak ezekre a településekre, inkább elvonták az aktív lakosságot. A népességmegtartó erejük is alacsonyabb, amelynek okai a fejletlen gazdasági környezet, munkahelyek hiánya, a még fejlődőben lévő infrastruktúra, és akár a nehezen való megközelíthetőség. Idegenforgalomról egyáltalán nem beszélhetünk ezeken a településeken, gazdasági helyzetük is jellemzően kedvezőtlen, agráradottságaik pedig közepesek. Tevékenységeiket tekintve inkább a passzív hozzáállás a jellemző, nincs vagy kevés az olyan kezdeményezés, ami a közösség részéről érkezne (bottom-up típusú kezdeményezés). A helyi értékek feledésbe merültek, nem ismerik fel őket, így a megmutatkozás is nehézkes. Saját kommunikációs tevékenységet nem folytatnak, csupán az önkormányzat által kezdeményezett kommunikációban kapnak szerepet. Sorsukat sokkal inkább a külső erők irányítják, befolyásolják, mint saját maguk. Ezen települések vonatkozásában tudatos kommunikációról nem beszélhetünk, vagy csak nagyon korlátozottan.

Várakozók/Útkeresők

Kilenc olyan települést (Csíkszentmihály, Tusnád, Csíkpálfalva, Csíkszenttamás, Kászonaltíz, Csíkszentgyörgy, Csíkrákos, Gyimesfelsőlók, Kozmás) azonosítottunk a mintában, amelyek ugyan felismerték, hogy a fejlődés érdekében, a versenyképesség növelésének céljából kezdeményezésekre, intenzívebb tevékenységekre lenne van szükségük, azonban mindezt csak tervezési, elgondolási szakaszban járnak, még nem alakultak ki a követhető főirányok. A települési értékek beazonosítása jelenleg még folyamatban van, ezen települések érezhetően várják a külső támogatást ami érkezhets megyei, kormányzati szintről is, a civil szférából vagy akár a vállalkozói részről is, befektetések formájában. A típusba már olyan nagyobb települések, községközpontok is tartoznak, ahol az alapvető infrastrukturális fejlesztések megtörténtek vagy rövidesen befejeződnek. Az innovatív kezdeményezések nem jellemzik ezen a falvakat ennek oka, hogy a helyi közösség magatartása inkább passzívnak tekinthető. Vannak ugyan civil szerveződések, működő csoportok, de ezeknek inkább helyi identitáserősítő szerepük van mintsem fejlesztő erejük. Községi szinten hiányoznak vagy nagyon kevés az az aktív szereplő, aki mozgatórugója lehetne a közösségi életnek. A kulturális életre, rendezvények és ünnepek szervezésére inkább a periodicitás jellemző. A vizsgált településekben főként a kisvállalkozások működése a jellemző, melyek kevés munkahelyet biztosítanak az ott dolgozóknak. A települések között akadnak olyanok is, melyek valós turisztikai potenciállal rendelkeznek azonban ezt a helyiek még nem ismerték fel, így egyelőre komolyabb idegenforgalomról nem is beszélhetünk.

Feltörekvők

Az utóbbi években, néhány település esetében egyfajta kísérletező, próbálkozó magatartás követhető nyomon. Ezekben a falvakban a főbb infrastrukturális fejlesztések már lezárultak és napjainkban egyéb projekteket, kezdeményezéseket próbálnak megvalósítani, ezekhez forrásokat keresni. Ebbe a típusba kilenc település sorolható (Csíkszentimre, Karcfalva, Csíkszentsimon,

Gyimesközéplak, Csíkmadaras, Csíkcsicsó, Szépvíz, Csíkszentmárton és Csíkdánfalva). Ezen településekben sokkal nagyobb a vállalkozó kedv és a közösségi erő is, mely a civil szervezetek aktivitásában is megmutatkozik, több az olyan esemény, rendezvény, amit a lakosság számára szerveznek, és megjelennek azok a rendezvények is, amelyek megcélazzák a külső célcsoportokat. Az értékek, hagyományok jelentősebb szerepet kapnak ezen falvak életében. Ami a gazdasági helyzetet illeti több fiatal vállalkozás is megjelent az elmúlt időben a településeken, ezek újszerűbb tevékenységekkel foglalkoznak (egyre jelentősebb a feldolgozó és élelmiszeripar). Azon településeken ahol turisztikai értékek is megtalálhatóak ott igyekeznek ezzel kapcsolatos szolgáltatásokat is kialakítani, de ezek még nem elég fejlettek ahhoz, hogy versenyképesek legyenek. A települések mérete általában kicsi vagy közepes és sok esetben kimagaslóan magas a fiatal vagy középkorú lakosság aránya. Többnyire olyan falvak ezek, amelyek nemrég önállósodtak, vagy a rendszerváltás után lett belőlük községközpont. Léteznek már különböző kezdeményezések az értékek beazonosítására, megjelenítésére, de a tervszerűség még itt is hiányzik. Sok esetben felmerül a kérdés, hogy miként lehet bemutatni, hasznosítani az egyes értékeket. Nincsenek még meg a fő fejlesztési irányvonalak, a pozicionálási elképzelések, sokkal inkább az a jellemző, hogy több próbálkozás is elindul párhuzamosan, de hiányzik belőlük a stratégiai elgondolás

Sikerorientáltak

Fejlődőben lévő települések csoportjába három nagyobb lélekszámú községközpont került: Csíkszentkirály, Madéfalva és Csíkszentdomokos. Ezen típus községeinek népességmegtartóereje magas, melyet egyrészt az iparosodási folyamatok kedvező hatásának köszönhetnek, másrészt pedig annak, hogy könnyen megközelíthetőek és kedvezőbb a gazdasági környezetük is. Ezen községközpontok olyan jellegzetes, sajátos értékekkel rendelkeznek, amelyek többségének már múltja és hagyománya van, amit már szélesebb körben is ismernek, így több program és kezdeményezés is ezekre épülve indult el. Többnyire ezekre az elemekre építve alakították ki a turisztikai szolgáltatásokat is. Az idegenforgalom mellett más vállalkozások is elindultak az utóbbi években.

A jelentősebb infrastrukturális beruházásokon túl már számos projekt megvalósult, ez pedig a sikeres forrásbevonási tevékenységnek köszönhető. Ezeken a településeken már tetten érhető a társadalmi innováció, amely a civilek és a gazdasági szereplők ötletei és irányítása mellett valósult meg. A településeken erős, helyi közösségek alakultak ki, melyeknek nemcsak a közösségi identitás megerősítése volt a céljuk, hanem a fenntartható, gazdaságilag fejlődő település kialakítása. Az önkormányzat mellett létezik egy közösségi elit, csoport, mely segíti a község vezetőinek munkáját. Többnyire a támogatók irányítása mellett valósulnak meg azon események, amelyek már nemcsak a helyieket szólítják meg, hanem a szélesebb kört is. A megvalósítások mögött már tudatos tervezés lelhető fel, valamint integrált programok is kialakulóban vannak, az egyes programok pozicionálása azonban továbbra is gyenge.

Összefoglaló

A kutatási munka kezdetekor megfogalmazódott az a célkitűzés, hogy olyan térségmarketing szempontú településfejlesztési javaslatok is szülessenek, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az egyes települések a fejlődési pályájuk következő szakaszába

lépjenek. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy a vizsgálati eredményeket figyelembe véve, olyan irányelveket fogalmazzunk meg az egyes településtípusok számára, amelyek elősegíthetik ezt a folyamatot. Ezek nem tevékenységi tervek, hanem azok a kezdő lépéseket, amelyek alkalmasak lehetnek az egyes típusokba tartozó települések számára ahhoz, hogy kimozduljanak a jelenlegi állapotukból és fenntarthatóbbá, élhetőbbé tegyék a helyet és hozzájáruljanak a térség a Csíki-medence versenyképességének növeléséhez:

A *Passzív települések* esetében egy alapos értékaudit elvégzése lehetne az elsődleges lépés a fejlődési folyamat elindításában. Meg kell vizsgálni, hogy melyek azok az adottságok, képességek, kompetenciák (endogén tényezők), amelyekre majd hosszútávon kínálatfejlesztést lehetne építeni. Ki kell emelni azokat a komparatív előnyöket, amelyek meghatározhatják a jövőt. Ezeken a településeken a gazdasági potenciál alacsony ezért elsődlegesen a közösségépítésre, a helyi identitáserősítésre, a lakosság bevonására, a belső márkaépítésre kellene koncentrálni, ez adhat egy kezdő lépést az irányba, hogy megerősödjön a települések kulturális élete, informális vezetése és lakossági megítélése. A helyi közösségi élet megerősítése maga után vonhatja az innovációs készség és forrásbevonási gyakorlat megnövekedését is.

A *Várakozó települések* számára a kínálatfejlesztés jelentheti a továbblépési lehetőséget. Az alapvető infrastrukturális fejlesztések itt már lezárultak, így lehetőség van arra, hogy a továbbiakban meghatározzák a fejlődési irányvonalakat. Erre több lehetőség is kínálkozik, annak függvényében, hogy az egyes települések milyen adottságokkal rendelkeznek. A meglévő értékek mellett érdemes a már elfeledett értékeket is elővenni, akár újrahazsnosítani. A kínálatfejlesztés több területen is történhet: gazdaság, környezet, humánerőforrás, közigazgatás, kultúra. Első lépésként olyan kínálatfejlesztés javasolt, ami az elsődleges célcsoport (lakosság) igényeit elégíti ki – ezek megismeréséhez lakossági imázsvizsgálatok elvégzése indokolt – . A humánerőforrás erősítése itt is cél, ugyanis csak egy erős közösség képes közös projektek megvalósítására, ennek érdekében a közösségi identitást erősítő programok, rendezvények szervezése javasolt, valamint a belső kommunikáció javítása. A kínálatfejlesztés egy másik lehetséges eszköze az eseménymarketing alkalmazása. Egy-egy jelentősebb rendezvény, amellyel hogy a helyiek számára identitáserősítő erővel bír turisztikai attrakciót is képez és image-formáló hatása is van. A típus településeinek erősíteni kell a pozicionálási gyakorlatát a kifelé irányuló kommunikációját, mely törekvést nehezíti, hogy még nincsenek meg a pontos település arculat elemek, mellyel a lakosság is azonosulni tud.

A *Feltörekvő települések* esetében főként a kommunikációs kompetenciákat szükséges fejleszteni. A meglévő kínlati-mix (környezet, szolgáltatások, programok, rendezvények stb.) már kellő értékkel bír ahhoz, hogy nagyobb nyilvánosságot ismertséget szerezzen a település. Ehhez pedig a kommunikációs tevékenységet szükséges erősíteni, amit ki kell terjeszteni több csatornára is. Következő lépésként a tudatos márkaépítési koncepciót érdemes kidolgozni. Fontos kiemelni, hogy az ismertség növeléséhez és a településimázs alakításához nem csak az irányított kommunikáció járul hozzá, hanem a népszerű projektek, programok, rendezvények amelyek valamilyen formában képviselik vagy kapcsolódnak a településhez. Gazdaságfejlesztési szempontból ez kiemelkedő jelentőséggel bírhat.

A *Sikerorientált települések* gazdasági és innovációs teljesítménye kiemelkedik a többi közül, ezt a tudatos pozicionálással lehetne tovább fokozni. A megfelelő pozicionálási stratégia elkészítése indokolja egy komplex imázsvizsgálat elvégzését, amely nem csak a lakossági imázszt,

hanem a turisztikai és gazdasági imázst is felméri. Ezen településeknek már van egy kialakulófélben lévő márkaképük, ezt kellene tovább építeni, formálni, megerősíteni a megfelelő kommunikációs-mix alkalmazásával. Ezek mellett azonban ezen települések esetében már kialakult az a közeg, az a fogadófelület, ami lehetővé teszi, hogy a térségmarketinget nemcsak mint eszközt alkalmazzák a fejlesztésben, hanem integrálják a marketingszemléletet a menedzsment és stratégiai folyamatokba. A fejlesztési tevékenységek megfogalmazása során érdemes figyelembe vennünk PISKÓTI (2014) megjegyzését, miszerint egy település természetesen jelentős mértékben függ adottságaitól, képességeitől, múltja, történelme, lakosságai értékeitől, de azok fejlesztésében, kombinálásában jelentős szabadságfokkal is bír.

Felhasznált irodalom

- AGYAGÁSI Levente. (2006): *Régió. Fejlesztési törekvések a Székegyföldön*. Csíkszereda, Alutus Kiadó.
- BENIUŠIENĖ, Ineta et al. (2010): Place Marketing as a Means to Increase Competitiveness of a Place. In *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 20 (4). 5–12.
- BIRÓ A. Zoltán – LAKI László (2001): On the Edge of Globalisation. In *Central European Political Science Review*, 5 (2). 185–218.
- BIRÓ A. Zoltán et al. (2016): *Hehy fejlesztés és innováció a székegyföldi rurális térségben*. Domus program. Kutatási jelentés.
- BODÓ Julianna szerk. (2000): *Miénk a tér. Szimbolikus térhasználat a székegyföldi régióban. Helyzetkönyvek*. Csíkszereda, Pro-Print Kiadó.
- BODÓ Julianna szerk. (2011): *Szimbolikus térhasználat: ünnepek, jelképek. A Sikeres Székegyföld Szakmai Fórumsorozat kiadványa*. Csíkszereda – Sepsiszentgyörgy, Alutus Kiadó.
- CSÉFALVAY Zoltán – CSIZMADIA Norbert – CSORDÁS László (2005): Kistérségek versenyképessége és a globális hálózatok. In *Polgári Szemle*, 1 (6-7).
- DEMETER Csanád (2014): *Rurbanizáció. Területfejlesztési és modernizációs politika Székegyföld elmaradott régióiban – 1968-1989*. Csíkszereda, Státus Kiadó.
- ENDES Miklós (1994) [1937]: *Csík-, gyergyó-, kászón-székek (Csík megye) földjének és népének története 1918-ig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ENYEDI György (1997): A sikeres város. In *Tér és Társadalom*, 11 (4). 1–7.
- G. FEKETE Éva (2008): A fejlődés és versenyképesség értelmezése a kevésbé fejlett térségekben. In LENGYEL Imre – LUKOVICS Miklós szerk.: *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. Szeged, JATEPress. 130–152.
- HANKÓ Vilmos (1993) [1896]: *Székegyföld*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HEGYI Fatime Barbara (2007): Marketingorientált településfejlesztés. In RECHNITZER János szerk.: *Település és fejlesztés*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 129–138.
- HORVÁTH Gyula (2001): A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben. In *Tér és Társadalom*, 15 (2). 203–231.
- KÁNYA József (2003): Történeti áttekintés. In HORVÁTH Gyula szerk.: *Székegyföld*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 27–66.

- KOCZINSZKY György (2013): *Bevezetés a területi elemzések ökonometriájába*. Miskolci Egyetemi Kiadó.
- KOTLER, Philip – HAIDER, Donald – REIN, Irving (1993): *Marketing Places: Attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. New York, Maxwell Macmillan Int.
- LENGYEL Imre – RECHNITZER János (2000): A városok versenyképességéről. In HORVÁTH Gyula – RECHNITZER János szerk.: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA RKK. 130–152.
- LENGYEL Imre (2000): A regionális versenyképességről. In *Közgazdasági Szemle*, 47 (12). 962–987.
- PISKÓTI István – DANKÓ László – SCHUPLER Helmuth (2002): *Régió- és településmarketing*. Budapest, KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- PISKÓTI István (2012): *Régió és településmarketing. Marketingorientált fejlesztés, márkázás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PISKÓTI István (2014): A települések marketingjének holisztikus modellje és jó megoldásai a turizmusban. In TÓZSA István szerk.: *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék. 7–17.
- RAINISTO, Seppo K. (2003): *Success Factors of Place Marketing: A Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States*. Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business, Doctoral Dissertations.
- RECHNITZER János szerk. (2007): *Település és fejlesztés*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- SIKOS T. Tamás – TINER Tibor (2003): *Tatabányai kistérség tér-képekben*. Tatabánya, Modern Üzleti Tudományok Főiskolája.
- SIKOS T. Tamás – TINER Tibor (2008): *Határmentiség és fejlődési térfolyások: a regionális együttműködés lehetőségeinek vizsgálata a településmarketing eszközrendszerével a magyar-szlovák határ déli oldalán*. Tata, Modern Üzleti Tudományok Főiskolája.
- SIKOS T. Tamás szerk. (1997): *Budapest Tér-Képekben = Budapest In-Viem*. Budapest, Geomarket, Kossuth Kiadó.
- SZÉKELY Kinga Katalin (2016): *A Csíki-medence településeinek típusai és azok marketing szempontú vizsgálata*. Gödöllő, Szent István Egyetem. Doktori disszertáció.
- SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén (1997): Egy kistérség sikerének titka – avagy tettek és tervek a Nyugati-Kapu Térségfejlesztési Társulás „házatáján”. In *Tér és Társadalom*, 11 (4). 25–43.
- TÓZSA István (2014): A településmarketing elmélete. In TÓZSA István szerk.: *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék. 129–159.
- VÁMSZER Géza (2000): *Csík vármegye településtörténete*. POZSONY Ferenc–KOZMA Mária szerk. Csíkszereda, Pallas-Akadémia Könyvkiadó.
- VITOS Mózes (2003) [1894–1902]: *Csíkmegyei Füzetek. Adatok Csíkmegye leírásához és történetéhez II*. Csíkszereda, Hargita Kiadóhivatal.

Szádeczky Tamás⁴⁶⁷: Webes kormányzati szolgáltatások biztonsága

A kormányzat az ország legnagyobb adatkezelője. Adatkezelési- és feldolgozási tevékenységüket törvényi felbatalmazás alapján, az adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően végzik. A helyi adatvédelmi hatóság felelős a tevékenység felügyeletéért, de ennek keretében ritkán foglalkoznak az információbiztonsági jó gyakorlat által elvártakkal.

A tanulmány összehasonlító elemzés végez a német és a magyar e-kormányzati ügyfélszolgáltatások tekintetében. A kutatás központjában az állampolgár és a közigazgatási szerv közötti kommunikáció kriptográfiai algoritmusainak és protokolljainak analízise áll. Ez magában foglalja az általános közigazgatási portálok, valamint specifikus szolgáltatások, mint az adóügyi nyilvántartások rendszerét.

A kutatás célja a nemzetközi jó gyakorlat meghatározása és így a jogalkalmazó felé az alkalmazandó technikai beállításokra vonatkozó javaslat bemutatása.

Bevezetés

Ahogy azt a szerző korábbi tanulmányában (Szádeczky, 2016) kifejtette, a kriptográfiai algoritmusok és protokollok sérüléseiből, illetve elavulásából adódó átállási feladatokat – amelyek egyébként minden informatikai üzemeltetőre és alkalmazóra feladatot rónak – a szabványalkotók és hatóságok mindössze kis hányada kezeli. Ennek oka egyrészt a szabályozásban általában elvárt technológiai függetlenség, másrészt a technikai változások üzleti szempontból történő lekövetésének gyakorlati nehézségei, ahogy azt a PCI DSS SSL és korai TLS verzióváltással kapcsolatos felhasználói ellenállása és az átállási idő módosítása is mutatja.

A jelen kutatás keretében (Szádeczky, 2017) az elektronikus kormányzati szolgáltatások ügyfélportál-állampolgár viszonylatú kommunikációja során alkalmazott algoritmusok és protokollok megfelelősége kerül vizsgálatra. További fontos kutatási irány lehet még az e-kormányzati szolgáltatások egymás közötti adatcseréje, illetve az együttműködési képesség érettségének értékelése (Laposa, 2017).

A Vizsgált rendszerek

A kutatás során a Német Szövetségi Köztársaság és Magyarország egyes kiválasztott, azonos e-közigazgatási funkciót betöltő általános- illetve szakigazgatási rendszerei kerültek összehasonlításra. Minden esetben a közvetlen ügyfélkapcsolatot lehetővé tévő, legalább az egyik országban személyes adat kezelését, továbbítását végző rendszerek kerültek vizsgálat alá, ugyanis az információbiztonság az e-közigazgatási szolgáltatások kiemelt eleme (Krasznay Csaba, Törley Gábor, 2015). A vizsgálat során az adott rendszereknek a kommunikációs protokoll-megfelelőségi értékelése került elvégzésre. A munka során az 1. táblázat szerinti rendszerek képezték a vizsgálat tárgyát.

⁴⁶⁷ Habilitál egyetemi docens, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Elektronikus Közzolgálati Intézetben.

1. táblázat: vizsgált rendszerek (saját szerkesztés)

Funkció	Magyar rendszer	Német rendszer
Általános e-közigazgatás	Ügyfélkapu	Bürgerserviceportal
Adóügyi igazgatás	Ügyfélkapu	ELSTER Online
Erkölcsei bizonyítvány	Webes ügysegéd, KAÜ	Bundesamt für Justiz – Führungszeugnis

A vizsgált paraméterek

A HTTPS kommunikáció a weblapok megtekintésének biztonságos módja, amely titkosított kapcsolatot hoz létre a webszerver és a kliensoldali böngésző között. Viszont a kiválasztható protokollok, algoritmusok és paraméterek olyan sokrétűek, hogy hibás- vagy kevésbé biztonságos beállítás valószínűsége igen nagy.

A HTTPS biztonságának első lépése a szerver nyilvános kulcsú infrastruktúra (Public Key Infrastructure, PKI) magánkulcsának a védelme, ugyanis ez azonosítja magát a szervert. Itt elvárható a legalább 2048 bites modulus-méretű RSA kulcsok, és legalább az SHA-256 hash algoritmus használata. Ez mindenhol teljesült. A tanúsítvány kiadója megbízható kell legyen, tehát egy elismert hitelesítés-szolgáltató kell, hogy kiadja azt, bár a kérdés ennél komplexebb és formális vizsgálata nehézségekbe ütközik (Varsharani et al. 2016). Előnyös lenne, ha a hagyományos helyett Extended Validation (EV) tanúsítványt alkalmaznának, ahol megtörténik a kérelmező jogi személy identitásának az ellenőrzése is, nem csak azt vizsgálják, hogy az igénylőnek a befolyása alatt áll az adott szerver. Az EV tanúsítványt a böngésző zöld címsora vagy más zöld mező jelzi. A kulcs és a tanúsítvány minden vizsgált rendszer esetén megfelelő volt. Egy esetben EV tanúsítványt használtak, ami előnyös, de pont ugyanebben az esetben merül fel a tanúsítvány kibocsátójával szembeni csökkent bizalom is.

A következő lépés a kommunikáció titkosítását végző protokoll verziója, amely lehet SSL 2.0, 3.0, TLS 1.0, 1.1 és 1.2. Az első két protokoll sérülékeny, azokat nem szabad használni. A TLS 1.0 használata már kerülendő, de sajnos sok esetben kompatibilitási okok miatt azt használni kell. A TLS 1.1 esetén a rossz konfigurációkat kerülni kell, a TLS 1.2 viszont minden esetben megfelelő. Alapvető problémaként említhetjük meg, hogy csak a már elavult TLS 1.0 protokollt alkalmazzák a magyar rendszerek közül kettőnél, illetve a TLS 1.0 még elérhető az újabb protokollok mellett 1-1 esetben.

A kulcscsere eljárások közül célszerű kizárólag az ECDHE (Elliptic Curve Diffie-Hellman Exchange, elliptikus görbéken alapuló Diffie-Hellman kucscsere) támogatása, ugyanis ez a modern eljárás teszi csak lehetővé a Forward Secrecy támogatását (Gastermann et al., 2014). A Forward Secrecy azt biztosítja, hogy az esetlegesen feltört titkosítási kulccsal ne lehessen minden korábbi kommunikációt is megfejteni. Csak ECDHE vagy DHE kulcscsere esetén lehet beállítani. A szimmetrikus kulcs mérete bitben 128 bit legyen AES algoritmus esetén, az ennél gyengébb 56, 112 bites rejtjelzések már nem tekinthetők biztonságosnak. Az RC4 algoritmus sérülékeny, az tilos használni, a 3DES algoritmus pedig elavult és lassú, ezért kerülendő.

A blokkrejtjelzési üzemmódok (block cipher mode of operation) közül a GCM (Galois Counter Mode) használata előnyös, javasolható (Gueron – Kounavis, 2010).

A HTTP Strict Transport Security (HTTP szigorú átviteli biztonság) beállítása esetén nem engedélyezett a nem titkosított kommunikáció a szerverrel, tehát nem lehetséges a korábban titkosítást megkövetelő honlaphoz titkosítás nélkül kapcsolódni. Ez a legfontosabb beállítandó paraméter (Kisa – Tatli, 2016).

A Vizsgálati Eljárás

A tesztek során kettő kísérlet került végrehajtásra. Egyrésztől ugyanazon a napon (2017. február 25.) mind a hat rendszer HTTPS kommunikációjának részletes jellemzői és paraméterei kerültek elemzésre a Qualys SSL Labs rendszerében.⁴⁶⁸ A Qualys a világ egyik piacvezető sérülékenység-elemző rendszerének gyártója. A Qualys SSL Labs szolgáltatás részletes technikai elemzést végez a titkosított kapcsolatot biztosító weblap HTTPS protokollja, algoritmusai és paraméterei tekintetében. A többoldalas részletes elemzés mellett, amelynek a legfontosabb eredményei a 2. táblázatban kerülnek összefoglalásra, az SSL Labs az összesített eredményt is megmutatja, amely minden ismertett honlap esetében egy-egy ábrán feltüntetésre került (ld. 1-6. ábrák). Az összesített eredmény a legfontosabb biztonsági jellemzők alapján ad egy besorolást, amely F-től (legrosszabb) A+-ig (legjobb) terjed. Itt cél a minél jobb eredmény elérése, bár önmagában a jó eredmény még nem jelent biztosítékot valamely követelmény-megfelelésre. Például a PCI DSS tiltja a TLS 1.0 használatát, de az SSL Labs nem rontja a honlap értékelését, ha a TLS 1.0 mellett a TLS 1.2 is elérhető a szerveren. A tesztek során kontrollvizsgálatként a Qualys SSL Labs legfőbb eredményei egy Windows 7 SP 1 (Build 7601) alatt futó Firefox 51.0.3 böngészővel is ellenőrzésre kerültek. Itt a kommunikáció során alkalmazott titkosítási csomagnak meg kellett egyeznie a SSL Labs által felismert, a szerveroldalon elsődlegesen preferált, legjobb biztonsági jellemzőjű HTTPS kommunikációs beállítással. Kontroll-ellenőrzésre került emellett a tanúsítvány kibocsátója, a magánkulcs modulusmérete és a tanúsítvány egyéb jellemzői (kibocsátó megbízhatósága, hash-algoritmus, validáció típusa).

Összehasonlító elemzés

Ügyfélkapu (magyarorszag.hu, gate.gov.hu)

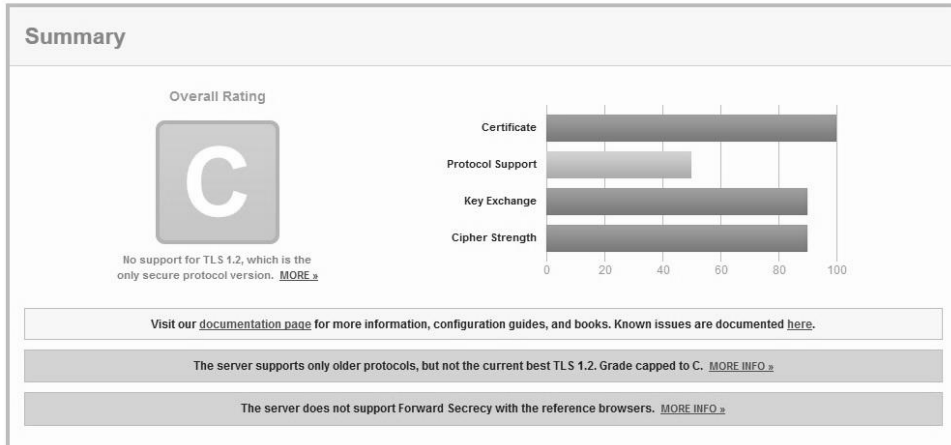
A honlap az e-közigazgatás centralizált azonosító rendszere. A Magyarországon elérhető e-kormányzati szolgáltatások túlnyomó része ezen keresztül végzi az azonosítást (Zámbó Alexandra Erzsébet, 2018). Kizárólag egyfaktoros tudás-alapú azonosítást használ. A jelszó maximális érvényessége 2 év. A szerver SSL tanúsítványát a Microsec e-Szigno SSL CA 2014 bocsátotta ki, ami egy Magyarországon működő hitelesítés-szolgáltató kibocsátója. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_RSA_WITH_AES_128_CBC_SHA, 128 bites kulcs, TLS 1.0. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye az 1. ábrán látható.

⁴⁶⁸ Elérhető: <https://www.ssllabs.com/ssltest/index.html> [2017.03.19.]

SSL Report: gate.gov.hu (84.206.104.136)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 08:51:17 UTC | HIDDEN | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



1. ábra: Ügyfélkapu SSL riportja⁴⁶⁹

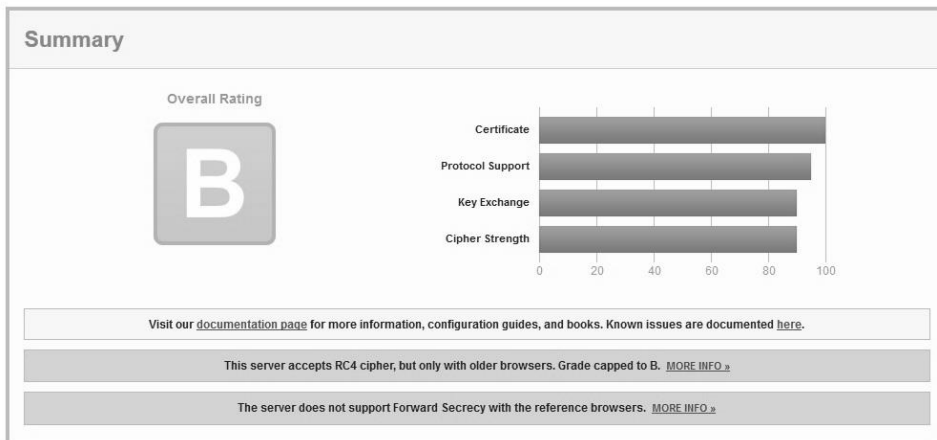
Webes ügysegéd (www.nyilvantarto.hu/ugyseged/)

A webes ügysegéd az erkölcsi bizonyítvány, a járműigazgatás és a rendelkezési nyilvántartás ügyintézésére alkalmas. Azonosítása különbözik az ügyfélkapu azonosítási rendszerétől. Alapvetően a legjobb, TLS 1.2 protokollt alkalmazza a kommunikációhoz, de a korábbi verziók is elérhetőek. Az azonosítás az ügyfélkapuban használt felhasználónév jelszó párossal történik. Az alkalmazott tanúsítvány a biztonsági követelményeknek megfelelő, kibocsátója a Microsec e-Szigno SSL CA 2014, ami egy Magyarországon működő hitelesítés-szolgáltató. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_RSA_WITH_AES_256_CBC_SHA, 256 bites kulcs, TLS 1.2. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye az 2. ábrán látható.

SSL Report: www.nyilvantarto.hu (195.228.130.13)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 08:53:06 UTC | HIDDEN | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



⁴⁶⁹ Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=gate.gov.hu&hideResults=on> [2017. 02. 25.]

2. ábra: Nyilván tartó SSL riportja⁴⁷⁰

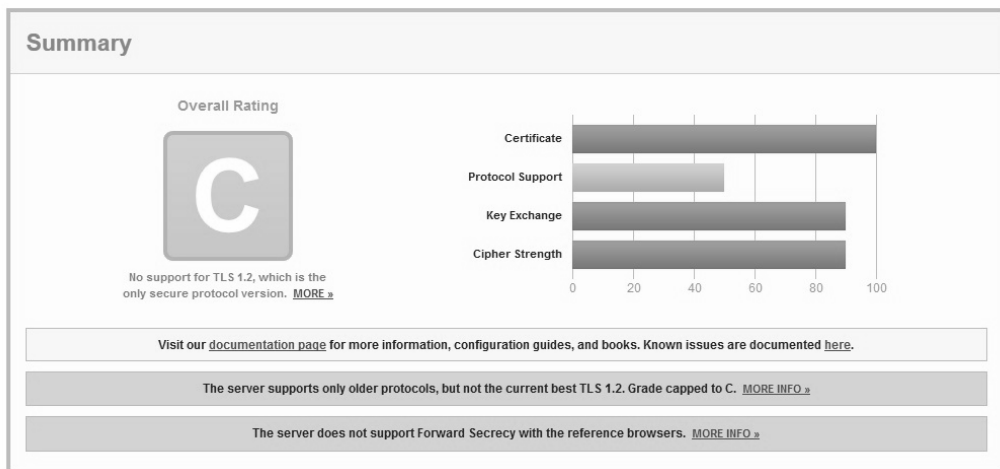
Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ, kau.gov.hu)

A központi azonosítási ügynök a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ) egységes azonosító felülete. Az azonosítás történhet az ügyfélkapu felhasználónév-jelszó párossal, valamint az új típusú személyi igazolványban tárolt azonosító tanúsítvánnyal is. Sajnos ez utóbbi funkció egyelőre még nem működik. Annak ellenére, hogy ez a jövőbeli egységes azonosítási platform, sajnos pont ugyanazt az elavult protokollt és beállításokat használja az adatforgalom védelmére, mint az Ügyfélkapu. Az alkalmazott tanúsítvány a biztonsági követelményeknek megfelelő, kibocsátója a NetLock Expressz (Class C) Tanúsítványkiadó, ami egy Magyarországon működő hitelesítés-szolgáltató kibocsátója. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_RSA_WITH_AES_128_CBC_SHA, 128 bites kulcs, TLS 1.0. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye a 3. ábrán látható.

SSL Report: kau.gov.hu (84.206.107.248)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 09:11:07 UTC | HIDDEN | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



3. ábra: KAÜ SSL riportja⁴⁷¹

Bürgerserviceportal (www.buergerserviceportal.de)

Németországban nincsen olyan egységes általános e-közigazgatási portál, ami az ügyfélkapunak teljes mértékben megfeleltethető lenne. Amit itt vizsgálunk, az az egyes tartományi közigazgatási funkcióhoz való hozzáférést biztosító honlap. Ezen a portálon keresztül férhető hozzá a szövetségi államok ilyen típusú szolgáltatása, de a rendszer elkülöníti ezeket egymástól. A kommunikáció TLS 1.2 protokollal és megfelelően modern titkosítási algoritmussal működik. Az alkalmazott tanúsítvány az elérhető legnagyobb biztonságot nyújtja. Az azonosítás egyetlen lehetséges módja az új típusú személyi igazolványban (der neue Personalausweis, nPA) illetve az elektronikus tartózkodási engedélyben (elektronisches Aufenthaltstitel, eAT) megtalálható azonosítási tanúsítvánnyal lehetséges. Ezzel tehát mindenképpen kétfaktoros azonosítás valósul

⁴⁷⁰ Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=gate.gov.hu&hideResults=on> [2017. 02. 25.]

⁴⁷¹ Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=kau.gov.hu&hideResults=on> [2017. 02. 25.]

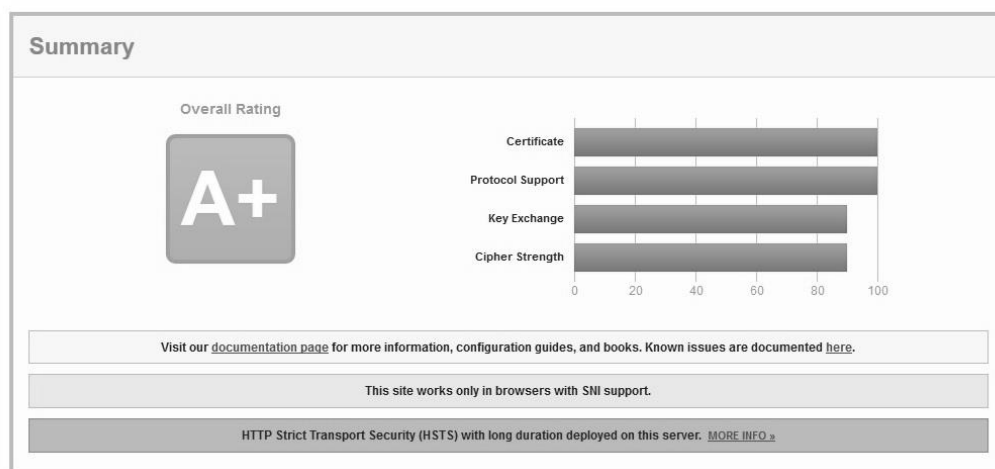
meg, ugyanis az okmányon lévő chipben tárolt tanúsítványhoz csak a PIN kód ismeretében lehet hozzáférni. Problémát jelent, hogy a szolgáltatások így nem olyan széles körben hozzáférhetőek, mint az ügyfélkapu esetében, hiszen az állampolgárnak rendelkeznie kell új típusú személyi igazolvánnyal, amelyen az elektronikus funkciókat aktiválnia kellett, valamint meghatározott típusú kártyaolvasóval is. Ez az azonosítási mód gyakorlatilag kizárja a Németországban élő külföldiek túlnyomó részét a szolgáltatásból. Az alkalmazott tanúsítvány kibocsátója a T-Systems International GmbH. A tesztek összesített eredménye a 4. ábrán látható.

Az alkalmazott tanúsítvány a biztonsági követelményeknek megfelelő, kibocsátója a T-Systems International GmbH, ami egy Németországban működő hitelesítés-szolgáltató. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_ECDHE_RSA_WITH_AES_128_GCM_SHA256, 128 bites kulcs, TLS 1.2. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye a 4. ábrán látható.

SSL Report: www.buergerserviceportal.de (193.28.241.137)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 09:11:06 UTC | HIDDEN | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



4. ábra: Bürgerserviceportal SSL riportja⁴⁷²

ELSTER Online (www.elsteronline.de/eportal/)

Az adóigazgatási eljárásokban szövetségi szinten egységes rendszert használnak. Ezen a portálon keresztül lehet benyújtani a személyi jövedelemadó-bevallásokat, illetve egyéb adóügyi kérelmeket. A titkosítás még magasabb szintű, mint az előző szolgáltatásnál, ugyanis itt 256 bites AES kulcsot használnak. Ahogyan a teszteken is látható, jelentősebb konfigurációs problémáktól mentes a honlap beállítása. Az azonosítás az előzőekben leírt módon történik. A tanúsítvány kibocsátója a Symantec Class 3 EV SSL CA - G3. A tesztek összesített eredménye az 5. ábrán látható.

Az alkalmazott tanúsítvány a biztonsági követelményeknek megfelelő, kibocsátója a Symantec Class 3 EV SSL CA - G3, ami egy Egyesült Államokban működő hitelesítés-szolgáltató

⁴⁷² Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=www.buergerserviceportal.de&hideResults=on>
[2017. 02. 25.]

kibocsátója. Megbízhatóságát illetően a Google-nek erős kétségei vannak és várhatóan nem megbízhatónak fogja minősíteni a tanúsítványait (Sleeve, 2017). A tanúsítvány kiadásakor ez a probléma még nem volt ismert. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_ECDHE_RSA_WITH_AES_256_GCM_SHA384, 256 bites kulcs, TLS 1.2. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye az 5. ábrán látható.

SSL Report: www.elsteronline.de (80.146.179.8)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 09:38:04 UTC | HIDDEN | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



5. ábra: Elster Online SSL riportja⁴⁷³

Führungszeugnis (www.fuehrungszeugnis.bund.de/)

Az erkölcsi bizonyítványok kiadása iránti kérelem szövetségi szinten egységes rendszerben, a szövetségi igazságügyi hivatal weblapján történik, elektronikusan. Ez a honlap az adóügyi honlaponál már bemutatott protokollt és algoritmusokat használja, a honlap biztonsági beállításai itt is megfelelőek. Az azonosítás itt is az új típusú személyi igazolvánnyal történik. Az alkalmazott tanúsítvány a biztonsági követelményeknek megfelelő, kibocsátója a Zentrum fuer Informationsverarbeitung und Informationstechnik ZIVIT CA - G01, ami egy Németországban működő állami hitelesítés-szolgáltató. A kontrollvizsgálat során alkalmazott titkosítási csomag: TLS_ECDHE_RSA_WITH_AES_256_GCM_SHA384, 256 bites kulcs, TLS 1.2. A tesztek részletes eredményei a 2. táblázatban, összesített eredménye a 6. ábrán látható.

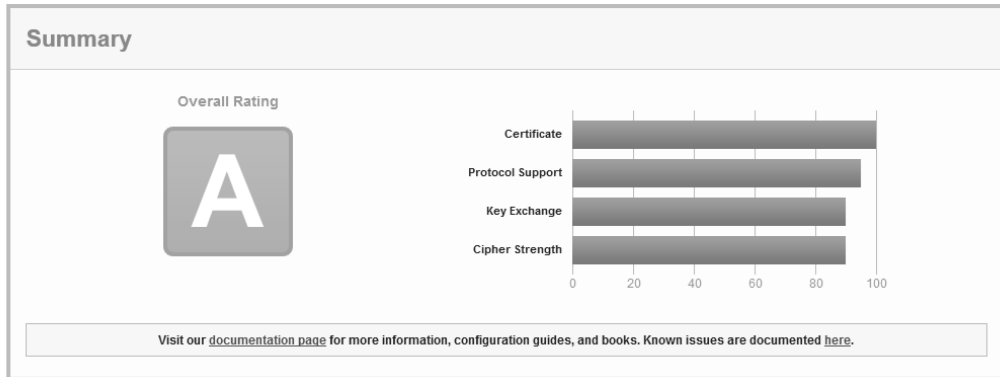
⁴⁷³ Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=www.elsteronline.de&hideResults=on>
[2017. 02. 25.]

SSL Report: www.fuehrungszeugnis.bund.de (80.245.152.60)

Assessed on: Sat, 25 Feb 2017 09:38:36 UTC | [HIDDEN](#) | [Clear cache](#)

[Scan Another »](#)



6. ábra: Führungzeugnis.bund.de SSL riportja⁴⁷⁴

Értékelés, következtetések

A tesztek eredményeinek összehasonlítása a 2. táblázatban látható, míg a különböző paraméterek leírása

Az összesített eredmény a legfontosabb biztonsági jellemzők alapján ad egy besorolást, amely F-től (legrosszabb) A+-ig (legjobb) terjed.

2. táblázat: a tesztek eredményeinek összehasonlítása (saját szerkesztés)

Jellemző	ÜK	ÜS	KAÜ	BSP	EO	FZ
Tanúsítvány RSA modulusméret [bit]	2048	2048	2048	4096	2048	2048
Tanúsítvány hash-algoritmus	SHA-256	SHA-256	SHA-256	SHA-256	SHA-256	SHA-256
Megbízható CA	igen	igen	igen	igen	igen	igen
Extended validation	nem	nem	nem	nem	igen	nem
TLS verzió	1.0	1.0,1.1,1.2	1.0	1.2	1.2	1.0,1.1,1.2
Kulcscsere algoritmus	RSA	ECDHE, RSA	RSA	ECDHE, DHE	ECDHE	ECDHE, DHE, RSA
Szimetrikus kulcs [bit]	112, 128, 256	112, 128, 256	112, 128, 256	128, 256	128, 256	128, 256
Blokkrejtjelzési üzemmód	CBC	CBC	CBC	CBC, GCM	CBC, GCM	CBC, GCM
RC4 támogatás	nem	IGEN	nem	nem	nem	nem
3DES támogatás	igen	igen	igen	nem	nem	igen
Forward Secrecy	nem	részben	nem	igen	igen	részben

⁴⁷⁴ Ábra forrása: Qualys SSL Labs

<https://www.ssllabs.com/ssltest/analyze.html?d=www.fuehrungszeugnis.bund.de&hideResults=on>
[2017. 02. 25.]

HTTP Strict Transport Security	nem	nem	nem	igen	igen	nem
Összesített eredmény	C	B	C	A+	A	A

A nem megfelelő protokollok, algoritmusok és paraméterek alkalmazása lehetővé teszi a honlapok vagy a kommunikációs csatorna elleni támadást, például az utóbbi pár évben nyilvánosságra került, TLS protokoll gyengeségeit kiaknázó sebezhetőségekkel. Tekintettel arra, hogy az elavult titkosítás alkalmazása közvetlen veszélyt jelent az állampolgári adatokra, haladéktalanul szükséges ezeknek cseréje a korszerű megoldásokra. A vizsgált német elektronikus közigazgatási szolgáltatások mindegyike szinte teljes mértékben megfelel a kor biztonsági követelményeinek. Azok alkalmazása, legalábbis technológiai szempontból az állampolgárok adataira nem jelent veszélyt, de itt is javasolt a TLS 1.0 és 1.1 letiltása. Külön kiemelendő a kizárólagos tudásalapú azonosítás helyett a birtoklás és tudás alapú többfaktoros azonosítás alkalmazása. Ez kiemelten magas biztonságot tesz lehetővé, de sajnos jelentősen korlátozza az e-közigazgatási funkciók széles körben történő hozzáférését. Megoldást jelenthetne erre az Észtországból alkalmazott elektronikus „állampolgársági” kártya bevezetése, ami külföldiek számára is hozzáférhető és az e-közzolgáltatások szinte teljes köréhez teljes körű hozzáférést biztosít (Särav et al., 2016). Az e-közigazgatási mobilalkalmazások esetében a kockázatok igen hasonlóak egy teljesértékű PC veszélyeihez, viszont a védelmi funkciók jelentősen gyengébbek (Bányász Péter, 2016). Javasolt e-kormányzati szolgáltatásokban a nemzetközi jó gyakorlatnak megfelelő szabványok és ajánlások használata. Így például a NIST és ETSI szabványok használata.

Felhasznált irodalom

- Bányász, Péter (2016): Az "okos" mobileszközök jelentett kiberbiztonsági kihívások. In: Bányász, Péter; Orbók, Ákos (szerk.) Éves továbbképzés az elektronikus információs rendszer biztonságával összefüggő feladatok ellátásában részt vevő személy számára. Budapest, Magyarország : Nemzeti Közzolgálati Egyetem. pp. 76-108.
- Gastermann, Bernd; Stopper, Markus; Kossik, Anja; Katalinic, Branko (2014) Secure Implementation of an On-Premises Cloud Storage Service for Small and Medium-Sized Enterprises, Annals of DAAAM & Proceedings. 2014, Vol. 25 Issue 1, p. 581 DOI: 10.1016/j.proeng.2015.01.407.
- Gueron, Shay; Kounavis, Michael (2010) Efficient implementation of the Galois Counter Mode using a carry-less multiplier and a fast reduction algorithm, Information Processing Letters, Volume 110, Issues 14–15, 1 July 2010, Page 549 DOI: 10.1016/j.ipl.2010.04.011
- Kisa, Koray Emre; Tatli, Emin İslam (2016) Analysis of HTTP Security Headers in Turkey, International Journal of Information Security Science, Vol. 5 Issue 4, p. 99.
- Krasznay Csaba, Törley Gábor (2015): E-safety, privacy and information security: Requirements in Public Administration. In: Alexander, Balthasar; Blaž, Golob; Hendrik, Hansen; Balázs, König; Robert, Müller-Török; Alexander, Prosser (szerk.) CEE e|Dem and e|Gov Days 2015: Time for a European Internet? Wien, Ausztria : Austrian Computer Society, pp. 431-441.
- Laposa Tamás (2017) E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége, Hadmérnök XII. évf. 1. sz. március. ISSN 1788-1919 pp. 233-246.
- Särav, Sandra; Kerikmäe, Tanel; Kasper, Ágnes (2016) Az e-polgárság, mint a virtuális migráció eszköze Észtországban (The means of virtual migration - e-residency in e-Estonia), Információs Társadalom. Vol. 16 Issue 2, p. 8-31. 24p.
- Sleevi, Ryan (2017) Intent to Deprecate and Remove: Trust in existing Symantec-issued Certificates, <https://groups.google.com/a/chromium.org/forum/#!topic/blink-dev/eUAKwjihhBs%5B1-25%5D> [2017.04.12.]
- Szádeczky Tamás (2017) Adatvédelem és adatbiztonság az elektronikus okmányoknál, Hadmérnök 12:(2. különszám) pp. 181-195. A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült. Jelen tanulmány ennek a tanulmánynak az átdolgozása.
- Szádeczky Tamás (2016) Kriptográfiai protokollok megfelelősége, Hadmérnök XI. évf. 4. sz. december. ISSN 1788-1919 pp. 178-183.
- Varsharani Hawanna, V.Y. Kulkarni, R.A. Rane, P. Mestri, S. Panchal (2016) Risk Rating System of X.509 Certificates, Procedia Computer Science, Volume 89, Pages 152-161
- Zámbo Alexandra Erzsébet (2018): Az elektronikus azonosítás szabályai az elektronikus ügyintéztést biztosító szerveknél, JURA 24 : 1 pp. 185-195.

Szmodis Jenő Lóránt⁴⁷⁵: Dante és kora

A reneszánsz kritikai szelleme

Dante Alighieri (1265-1321) munkássága nem csak az irodalomtörténet, de az államelmélet szempontjából is felbecsülhetetlen. Dante méltatásai többnyire kiemelik, hogy a költő és műve a *középkor* és az *újkor*, a reneszánsz *határán* áll. Persze a trecento (az ezerháromszázas évek), a quattrocento (az ezernégyszázas évek) és a cinquecento (az ezeröttszázas évek) mellett egyre inkább a reneszánsz részének, bevezetésének tekintik az ún. duecentót, az ezerkétszázas éveket, különösen annak második felét is. A reneszánszra oly jellemző individualitás felé való elmozdulás⁴⁷⁶ ugyanis már a XIII. században megjelenik. Az egyik első név szerint is ismert művész Pisa nagy szülötte, a szobrász Nicola Pisano (kb. 1206-1280). Az irodalom terén nem előzmények nélkül, ám Pisanoéhoz hasonló vértessel áll előttünk Dante. Nagy kortársa, az építészet és szobrászat terén is jelentőset alkotó Giotto di Bondone (1267-1337) a festészetben képviseli azt az új stílust és látásmódot, ami a reneszánszra oly jellemző.

Pisano szobrászatában az antikra is jellemző egyénítés, Giotto festészetében a térábrázolás (perspektíva) újrafelfedezése, az ikonográfiai sémák felülvizsgálata úttörő jelentőségű. Megjelenik tehát a *kritikai szellem*, s noha ez náluk elsősorban az ábrázolás külsőségeiben nyilvánul meg, ám már a megújulni készülő tartalom szolgálatában. Ha valami összeköti a reneszánsz első nemzedékeinek szemléletét, úgy az alighanem a kritikai attitűd és a megújulás, megújítás vágya. Az antikvitás felé való fordulás ennek inkább csak ösztönös kifejeződése, következménye, mintsem inspirációja.

Míg a képzőművészetben a kritikai szellem főleg az ábrázolásmódban bontakozik, addig az irodalomban ugyanez társadalomelméleti, társadalomkritikai kifejezést nyer. Már a Commedia is tele van politikummal, és a kor társadalmi valóságát bíráló utalással. Így helyezi Dante a pokolba vagy épp a purgatóriumba azokat, akiket politikai ellenfeleinek vél⁴⁷⁷, míg a Paradicsomba, akiknek nézeteivel rokonszenvez. Már e mozzanatban tetten érhetjük két korszak találkozásának lenyomatát: míg a tárgyalás kerete a középkori vízió pokolról, tisztítótüzről és mennyről, addig maga a tartalom az új idők szellemében a személyes értékítélet hangja a kor világi és egyházi nagyjairól.

Guelfek és ghibellinek

Dante idején évszázados hagyományokra tekintett vissza a pápaság és a császárság küzdelme, Itáliában a guelfek és a ghibellinek harca, mely utóbbit a história szerint a XIII. század elején egy romantikus szálakat sem nélkülöző vendetta tett végeletesen kiélezetté.⁴⁷⁸ Amikor a császárság és a pápaság – a világi és az egyházi hatalom – küzdelméről szólunk, tudnunk kell, hogy minden

⁴⁷⁵ Habilitált egyetemi docens, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, oktató az Államelméleti és Kormányzástani Intézetben.

⁴⁷⁶ Ennek lényege, hogy a művész kilép a névtelenségből, az egyéniség szerepe és jelentősége megnő, nem csupán az ábrázolt dolog számít, de fontossá válik az egyéni látásmód, az azt hordozó alkotó is.

⁴⁷⁷ SCOTT 1996.

⁴⁷⁸ GORDON 2006. 459-477.

egyházi befolyás ellenére a Nyugaton már a koraközépkortól megfigyelhető volt a világi hatalom viszonylagos önállósága, ami a jog vonatkozásában (a kánon jog és a profán jog kettősségében) is megmutatkozott.⁴⁷⁹

Dante, aki kezdetben a mérsékeltnek számító fehér guelf irányzathoz tartozott⁴⁸⁰ a szigorúan pápa-hű fekete guelfekkel és a császárpárti ghibellinékkel szemben, azután lett a ghibellinek híve, hogy VIII. Bonifác pápa 1301-ben hatalomra segítette a fekete guelfeket Firenzében. Ezek Dantét előbb vagyonekrobzásra és száműzésre, majd távollétében halálra ítélték. A költő és államférfi – aki családját hátrahagyva volt kénytelen menekülni szülővárosából – soha nem tért vissza Firenzébe.

A skolasztika alkonya

Fontos látnunk, Aquinói Szent Tamás a Summa Theologiae-ban azért *nem foglal állást* az egyházi és a pápai primátus mellett, mert ezek a XIII. század közepén ekkor még távolról sem kérdőjeleződtek meg. Ám Szent Tamás – azzal, hogy az isteni örök törvénnyel (lex aeternával) megegyező természetjogot (lex naturalist) a pozitív jog (lex humana) felettinek ítélte – állást foglalt a világi és isteni hatalom viszonyának kérdésében.⁴⁸¹ Külön kérdés azonban, hogy a lex naturalis tartalma megállapításának jogát nem tartotta fenn az egyház számára. Igaz ez még akkor is, ha a jog Bibliában kinyilatkoztatott végső mércéjének, lex divinának értelmezésében az egyháznak kitüntetett szerepe van.

Tamásnak a két hatalom kapcsolatát illető szűkszavúsága tette lehetővé, hogy a dantei logikát követő Paduai Marsilius (1280-1340) és William Occam (1285-1348) érvelésükben rá hivatkozzanak. Dantéra Szent Tamás főként azzal gyakorolt mély hatást, hogy az érett középkor misztikus, platonikus hagyományaival szemben a *tapasztalatokra* alapozó, Platónnál racionálisabb Arisztotelész felé fordult. Látható, hogy a pápai primátus vitatására, sőt e primátusnak még erkölcsi ügyekben való megkérdőjelezése jellemzően csak a XIV. század elején kerül sor.⁴⁸²

Az egyeduralomról

Dante, aki legkésőbb 1302-től már a császárpárti ghibellinek oldalán állt, 1314-15. táján írta meg a *De monarchiát*, és szövegét 1318-20. körül véglegesítette. Amikor VII. Henrik német-római császár⁴⁸³ Itália birtokbavételére készült, Dante levélben kérte az uralkodót Firenze ostromára,⁴⁸⁴ mondván, Firenze után egész Itália meghódol. A De monarchia első változata is ebből az időből

⁴⁷⁹ WEBER 1995. 148.

⁴⁸⁰ BRUNI 2003. 98.

⁴⁸¹ COING 1996. 30.

⁴⁸² KECSKÉS 1943. 308. Méltán jegyzi meg Kecskés, hogy a Bajor Lajos és Szép Fülöp udvarában élő jogfilozófusok még erkölcsi ügyekben is tagadják a pápáknak az államok életébe való beavatkozásának az illetékességét, ami a korábbi középkorban nem képezte vita tárgyát. Éppen ez tette szükségessé, hogy 1302-ben VIII. Bonifác Unam Sanctam kezdetű bullájával summázatát adja, és az egyházi jog szabályává avassa a pápák világi aspirációit és *elsőbbségi igényét* a világi hatalom képviselőivel szemben. Egy későbbi – immár avignoni – pápa, XXII. János In nostra et fratrum kezdetű bullája a bonifáci hagyományokat követi.

⁴⁸³ Uralkodott 1308 és 1313 között.

⁴⁸⁴ DANTE 1965. 497.

való.⁴⁸⁵ A császár Firenze sikertelen ostroma után Róma felé vonult, ám korai halála lehetetlenné tette hatalmának Itáliára való kiterjesztését.⁴⁸⁶ Bár a Firenzét uraló fekete guelfek 1316-ban lehetővé tették az elűzöttek nyilvános penitencia melletti visszatérését, Dante ezt elutasította, sőt ezután öntötte végső formájába a De monarchiát.

E munka kulcsfontosságú a későközépkor és koraujkor átalakuló állam- és jogszemléletének megértése szempontjából, nem utolsósorban azért, mert legfontosabb gondolatai Paduai Marsiliusnál és William Occamnál is visszaköszönnek. Dante – amiként Szent Tamás – az egész emberiséget egy nagyobb állami egységben képzelte el. Csakhogy, amíg Tamásnál a világ népei egyfajta spirituális „*respublica sub Deo*”-ban egyesülnek, Dante már egy *tényleges világi monarchia* keretei között látja kívánatosnak az emberiség egyesülését. Dante műve az egyeduralomról egyúttal igen fontos lépés a XVI. században Bodin által kidolgozott világi jellegű *állami szuverenitás* eszméje felé. Dante törekvése ugyanis – mint említettük – arra irányult, hogy a *világi hatalom világi primátusát* elméletileg igazolja a pápasággal szemben. Szerinte mind a két hatalom *közvetlenül* Istentől ered, így bizonyos értelemben *egyenrangúak* is. Az állam azonban Dante szerint – az ember evilági békéjét, biztonságát és boldogságát szolgáló küldetése alapján – a *földi dolgokban primátussal rendelkezik* az Egyházzal szemben.

Dante vizsgálódásait a következő három fő kérdés köré csoportosítja: 1) a világi egyeduralom vajon szükséges-e a világ jóléte érdekében?; 2) a római nép, joggal tulajdonította-e magának az egyeduralom tisztét?; 3) az egyeduralom hatósága közvetlenül függ-e Istentől, avagy annak valamely szolgálója, helytartója révén keletkezik?⁴⁸⁷ Értékelésének alapjává az, „emberi nem társas életének végső célját” teszi meg.⁴⁸⁸ E végső célt, a legfőbb jót – bibliai idézetek alapján – az egyetemes békében jelöli meg.⁴⁸⁹

Arisztotelész Politikáját idézve vallja, hogy „...amikor több dolog egy célra rendeltetett, akkor szükséges, hogy egy közülük uralkodjék és irányítson, a többi dolgok pedig irányíttassanak.”⁴⁹⁰ Ezt a világi egyeduralom melletti érvelés egy premisszájaként hozza fel, azonban e ponton bizonyos ellentmondásba kerül az általa később írottakkal, és válasza inkább megkerüli saját kérdését, mintsem megfelel. Mindebből esetleg következhet az egyeduralom szükségessége, ám annak világi jellege még nem. Másfelől Dante ezen a helyen azt sugallja, hogy a két hatalom, az egyházi és a világi, egy célra rendeltetett. Ám később maga ismeri el, hogy míg a világi monarchia az ember *földi*, addig az egyház az ember *örök* boldogságának segítésére rendeltetett. Így premisszája használhatatlan, hiszen az állam és az egyház nem azonos célra rendeltettek.

Dante szinte Bodin-t előlegezve állítja szembe a valódi monarchiát – melynek csak az óceán szab határt – a kisebb fejedelmek hatalmával, amely alá van vetve valamely más uralkodónak.⁴⁹¹ Ám a monarchiát, az egyeduralmat távolról sem valaminő abszolút és öncélú, hanem a polgárokért

⁴⁸⁵ BOCCACCIO 1986. 115.

⁴⁸⁶ BOCCACCIO 1986. 69.

⁴⁸⁷ DANTE 1993. 6.

⁴⁸⁸ Uo. 7.

⁴⁸⁹ Uo. 10-11.

⁴⁹⁰ Uo. 11-12.

⁴⁹¹ Uo. 19.

való hatalomként fogja fel.⁴⁹² Dante ezzel is a monarchia szükségességét kívánja bizonyítani. Aquinoi Szent Tamással egyetértve ugyanis egy olyan monarchiát tart ideálisnak, amely az alattvalók és az uralkodó harmonikus kapcsolatán nyugszik. Dante szerint – mint később írja – nem csupán az uralkodó hatalma ered a nép felhatalmazásából, hanem „az emberiség legjobb állapotában az akarati szándékokban lévő egységtől függ.”⁴⁹³ Rousseau „volonté générale”-ját előlegező felfogása ez a hatalomnak, amely az összesség felett állva, ám abból táplálkozva létezik.

Dante egyébként különleges módon summázza a XIV. században mindazt, ami a XVIII. századi állambölcselet fő problémája lesz. Nem írja még ugyan, mint Voltaire, hogy „Écrazer l'infame”,⁴⁹⁴ ám az állam és egyház szétválasztását Rousseauhoz hasonló következetességgel követeli. Távol áll ugyan még tőle, hogy Voltaire iróniájával mondja, „Si Dieu n’existait pas, il faudrait l’inventer”,⁴⁹⁵ ám – amint az antiklerikális hevületű XVIII. század racionalistáinak zöme – a vallásos hitet fontosnak tekinti.

Dante tehát az isteni rendelkezésre való hivatkozások ellenére a hatalom alapját kimondatlanul a *közakarat*ra vezeti vissza. Hogyan egyeztethető össze azonban az utóbbi körülmény a hatalom szakralitásával? Amint munkájának második könyvében írja „a jog a dolgokban nem más, mint az isteni akarat hasonlatossága (...) ha valami nem egyezik az isteni akarral, nem lehet jog, és ami az isteni akarral egyező az jog.”⁴⁹⁶ Úgy tűnik, mintha Dante – hasonlóan Szent Tamáshoz – a világi jog próbakövének az isteni jogot, az örökkévaló jogot tekintené. Csakhogy Dante Leibnitznek Voltaire Candidjában kigúnyolt, és többé-kevésbé félre is magyarázott megjegyzését (ti., hogy világunk a lehető világok legjobbika) előlegezve így ír: „Eleve feltételezzük tehát, hogy amit Isten a társadalomban akar, azt igazi és színtiszta jognak kell tartanunk.”⁴⁹⁷ Magyarán egy jelenség helyességét megvalósultságával igazolja.

A kontinensen a római jog tisztelete Dante korában épp emelkedik, a költő pedig a hatalomnak a néptől való eredeztetésével, deszakralizálásával, a társadalmi valóság ténylegességének és jogosságának azonosításával nagy lépést tesz a jog *tisztán profán* felfogásának irányába. Mindezt maga is ellensúlyozni igyekszik az olyan kijelentéseivel, mint „lehetetlenség jognak tekinteni azt, ami nem a közjóra irányul.”⁴⁹⁸ Mi azonban a közjó? Az, amit Isten akar. Érvelésében azonban az nem más, mint ami ténylegesen van. Világos, hogy ez a jog meghatározásának már egy meglehetősen pozitivistikus színezetű, tautologikus módja. Dante az első könyvben a legfőbb jónak a békét jelölte meg. Ám béke és béke között is nagy különbség lehet. Aligha mindegy ugyanis, hogy a béke az akarati szándékok valaminő egységén alapul,⁴⁹⁹ avagy zsarnokságon. Utóbbihoz sokkal inkább állt közel a magister militumok által teremtetett Pax Romana. És valóban, Dante minden igyekezetével azon van, hogy Róma uralmának jogosságát igazolja.

⁴⁹² Mint írja: „Nem az állampolgárok vannak a konzulokért, sem az alattvalók a királyokért, hanem ellenkezőleg, a konzulok a polgárokért, a királyok az alattvalókért (...), bár a konzul és a király, ami az utat illeti, ura másoknak, mindazonáltal a célt tekintve a mások szolgája (...) főként a monarchia.” Uo. 23.

⁴⁹³ Uo. 29.

⁴⁹⁴ Típorjátok el a gyalázatot.

⁴⁹⁵ Ha Isten nem volna, ki kéne találni.

⁴⁹⁶ DANTE 1993. 35.

⁴⁹⁷ Uo.

⁴⁹⁸ Uo. 42.

⁴⁹⁹ Uo. 29.

A rómaiak hódításaiban duellumot, párbajt lát, amit pedig az ősi római hagyományok szerint istenítéletnek tekint.⁵⁰⁰ Nem veszi figyelembe, hogy a hódító háborúból hiányzik a párbaj egyik legfontosabb eleme, nevezetesen mindkét fél „alávetése” arra vonatkozóan, hogy a vitát így rendezzék el. Dante voluntarista szemlélete nyilvánvaló. Ez a látásmód elfedi előtte a párviadal és a közönséges erőszaktevés közötti alapvető különbséget. Eltekint attól a körülménytől, hogy a megtámadottak a támadás előtt soha sem tettek Róma felé olyan nyilatkozatot, hogy legyőzésük esetére Róma fennhatóságát előre elismerik. A párviadal és a jogosság e tökéletesen téves interpretációját Dante ráadásul munkája második könyve sarokkövének teszi meg.⁵⁰¹

A dantei érvelés itt azonban nem csupán Machiavellit és a XVI. századot előlegezi, de voluntarizmusában és az állam abszolutizálásában szinte Hegelt felidéző nézeteket vall. És nem csupán azzal, hogy az államot idealizálja, hanem azzal is, hogy – szemben Machiavelli nemes őszinteségével, ám hasonlóan Hegelhez – az agresszor apológiájába magát Istent és annak rendelését is belekeveri. Nem szabad azonban elfelejtkezni arról, hogy Dante műve nem államelméleti értekezés, hanem tudós-tudákos formulái ellenére politikai röpirat, amelynek aktualitását VII. Henrik Itáliába való betörése adta, motívumát pedig a költőnek az a reménye, hogy munkájával elősegítheti szülővárosába való hazatérését. Mindez persze nem vesz el semmit a munka értékeiből, amelyek közül a legfontosabb talán az, hogy messze-hangzóan és elméleti igénytelenséggel igyekszik igazolni a világi monarchia primátusát. Dante munkáját tehát e kettősség figyelembevételével célszerű értékelnünk. Dante elment annak a maximumáig, ami az ő korában az állam és az egyház viszonyáról elmondható volt, ám ebben csak részben a filozófusi elemző készség segítette, részben azonban a személyében is érintett lírikus lendülete.

Az érvelés erőltetettsége Dante munkájának legfontosabb, harmadik könyvét már kevésbé jellemzi. Azt, amelyben a pápai primátus kérdése a legközvetlenebbül kerül elő. A későbbi reformáció szigorával vonja kétségbe és utasítja el, hogy az egyház *hagyományai* a hit alapjául szolgálhatnak.⁵⁰² Luther előtt éppen kétszáz esztendővel hangsúlyozza a Szentíráshoz való visszatérés fontosságát. Vitatja egyúttal, hogy Constantinus Róma városát és számos császári méltóságot az Egyházra ruházhatott volna. Az ún. Constantinusi adománylevél hamisítványi voltának kimutatása előtt száz évvel az adományozást jogi természetű érvekkel igyekszik hitelteleníteni. Hangsúlyozza, hogy a császári méltóság – így Constantinusé is – a nép akaratából eredt, ezt azonban a császár – hatalmának továbbruházása által – érvényesen nem csorbíthatta.⁵⁰³ A pápa világi hatalmának megkérdőjelezése céljából azon ó- és újszövetségi intelmekre utal, amelyek a papságot kifejezetten óvták a világi dolgokkal való törődéstől.⁵⁰⁴ Végezetül azt hangsúlyozza, hogy bár a császári méltóság közvetlenül Istentől ered, a császár mégis tisztelettel tartozik a pápának, mint elsőszülött fiúgyermek az atyjának.⁵⁰⁵

Dante életműve és törekvései olyan problémákkal kapcsolatosak, amelyek azután az egész reneszánsz korszak gondolkodásának középpontjában állnak. Itt említendő meg az az eléggé nem

⁵⁰⁰ Mint írja „amit párbaj révén nyernek el, jog szerint nyernek el.” Uo. 60.

⁵⁰¹ Mint írja: „a római nép párviadal útján szerezte meg a világuralmat, tehát jog szerint szerezte meg, s ez a jelen könyv legfőbb tétele.” Uo. 62.

⁵⁰² Uo. 62.

⁵⁰³ Uo. 88.

⁵⁰⁴ Uo. 97.

⁵⁰⁵ Uo. 102-103.

becsülhető törekvése, hogy költeményeiben és a Színjátékban egy új, irodalmi köznyelvet teremtsen meg. Társadalom-felfogásából – amely a népakaratot helyezi középpontba – egyenesen következik az arra való törekvése, hogy munkái mind szélesebb közönséghez jussanak el. Aligha vitatható legalább közvetett hatása arra, hogy néhány évtizeddel az ő halála után John Wyclif (1330-1384), ez a kérelhetetlen szellemű prereformátor angol nyelvre fordította a bibliát. Ez éppoly jelentősen járult hozzá az irodalmi angol kialakulásához, mint korábban a Commedia az olasz, majd a lutheri bibliafordítás a német irodalom megteremtéséhez.⁵⁰⁶

Dante államelméletének utóélete

Dante gondolatainak magvai hamar szertehullottak, és igencsak termékeny talajra találtak.⁵⁰⁷ Paduai Marsilius Dante halála után három évvel, 1324-ben írja meg híres művét, a *Defensor pacis*-t,⁵⁰⁸ amelyben Dante művének tendenciájához hasonlóan, ám még radikálisabban és még kifejezettebb módon a *népszuverenitás* elvét hangsúlyozza, valamint a pápa világi primátusa ellen érvel. Dantéhoz – és a sokkal későbbi Hegelhez – hasonló szemlélete szerint az *állam* az az entitás, amely a béke és a boldogság biztosítására rendeltetett, és megelőzi még a család intézményét is. Marsilius bizonyos értelemben túl is lép Dante eszméin, amennyiben a népszuverenitás eszméjéből kiindulva kifejezetten azt hangsúlyozza, hogy a *törvényhozó* és a *végrehajtó hatalom* a népet illeti. Álláspontja szerint a végrehajtó hatalom választás útján töltendő be. Nem tekinti azonban még szükségesnek az igazságszolgáltatás elkülönítését a kormányzástól.

William Occam mint ferences szerzetes az evangéliumi szegénységet hirdeti, ám – szemben a rendalapítóval – ugyancsak kiveszi a részét a világ dolgainak intézéséből. Miután egyházának üldözése elől Bajor Lajos udvarába menekül – akit 1327-ben exkommunikált a pápa – irodalmi és elméleti tevékenységének fő tárgyát az egyházi, jogi és politikai kérdések teszik ki. Occam munkáiban⁵⁰⁹ Dante közvetlen hatása jól érezhető. Kérdésfeltevései és válaszai a dantei mű logikáján nyugszanak. Akárcsak Dante, a világi hatalmat maga is Istentől *közvetlenül* eredő jelenvalóságnak fogja fel. Vitatja tehát, hogy az igazságszolgáltatás jogát a pápa ruházhatná a világi fejedelmekre. Az evilági hatalom tehát nála sem származékos, hanem *sui generis* entitás, ami egyedül Isten kegyelmén nyugszik. Ebből következően – álláspontja szerint – a császár a választófejedelmek döntésének következtében nyeri el hatalmát, nem pedig a felkenés révén, mely utóbbi semmi világi privilégiumot nem biztosít az egyháznak a világi uralkodó felett. Occam tehát – Dantéhoz hasonlóan – a világi dolgokban a világi monarchia primátusát vallja az Egyházzal szemben, amelyből közvetlenül fakad az a nézete is, hogy az egyházi vagyont nem tekinti sérthetetlennek a világi joghatósággal, így a királyi, illetve császári adóztatással szemben. Occamet egyébként paradox módon Isten mindenhatóságának elfogadása vezeti el kifejezetten prepozitivistá nézetéig.

Szerinte ugyanis a mindenható Isten a számunkra a Bibliában feltárt parancsai helyett más, azokkal ellentétes parancsokat is adhatna, amelyeket éppúgy tisztelnünk kellene, mint a ma ismert

⁵⁰⁶ HEUSSI 2000. 255-257.

⁵⁰⁷ E hatás útjának kezdeteit igen pontosan vázolja Boccaccio. BOCCACCIO 1986. 115-116.

⁵⁰⁸ MASRSILIUS 2005.

⁵⁰⁹ *Opus nonaginta dierum, Compendium errorum Joannis papae XXII., Dialogus de imperatorum et pontificum potestate.* MCCORD ADAMS 1987.

törvényeit. E gondolatából következik azon vélekedése is, hogy a világi törvények büntető szabályai sem valaminő abszolút erkölcsi minőségen, hanem a változásnak ugyancsak kitett akaraton nyugszanak. A későközépkor szellemében azonban fenntartás nélkül elfogadja az isteni jószág létét, s ez tompítja érvelésének a teljes erkölcsi relativizmus felé mutató élett. Nem oldja fel azonban azt az ellentétet, amely a mindenhatóság és a jószág között logikai értelemben fennáll. A mindenhatóság ugyanis a mindent, így a rossz lehetőséget is magába foglaló abszolútum fogalmával rokon. Egyszerűen más természetű minőségnek tekinti a mindenhatóságot és a jószágot, figyelmen kívül hagyva, hogy ezzel a mindenhatóságban rejlő abszolútum fogalma csorbul. A már politikai célzattal is határozott válaszokat kereső Occam számára pedig immár kevésbé áll rendelkezésre az a lehetőség, hogy az ellentmondást *hittitoknak* minősítse, noha korábbi filozófiai munkájában⁵¹⁰ - még a Dantét megelőző kor szellemét idézve – az értelem és az akarat korlátozottságát hangsúlyozza még, utalva a hit útbaigazító jellegére.

Felhasznált irodalom

- MCCORD ADAMS, Marilyn (1987): *William Ockham*. Notre Dame. Ind., University of Notre Dame Press.
- BOCCACCIO, Giovanni (1986): *Dante élete*. Bukarest, Kriterion Könyvkiadó.
- BRUNI, Francesco (2003): *La città divisa. Le parti e il bene comune da Dante a Guicciardini*. Bologna, Il Mulino. Bologna.
- COING, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Budapest, Osiris. Budapest.
- DANTE Alighieri (1965): *A szentséges triumfátornak, Henrik úrnak*. In: DANTE Alighieri (1965): *Összes művei*. Magyar Budapest, Helikon. 493-497.
- DANTE Alighieri (1993): *Az egyeduralom*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- GORDON, N. P. J. (2006): *The murder of Buondelmonte: contesting place infourteenth-century Florentine chronicles*. Renaissance Studies. 20 (4).459-477
- HEUSSI, Karl (2000): *Az egyház történet kézikönyve*. Budapest, Osiris Kiadó - Teológiai Irodalmi Egyesület.
- KECSKÉ Pál (1943): *A bölcsélet története főbb vonásaiban*. Budapest, Szent István Társulat.
- MARSILIUS of Padua (2005): *The Defender of Peace*. Cambridge, University Press.
- SCOTT, John Alfred (1996): *Dante's Political Purgatory*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- WEBER, Max (1995): *Gazdaság és társadalom 2/2. A megértő szociológia alapvonalai (Jogszociológia)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

⁵¹⁰ Sententiarum. MCCORD ADAMS uo.

Zsolt Péter⁵¹¹: Ferenc pápa csíksomlyói látogatásának médiaelemzése⁵¹²

Ferenc pápa bejelentése, hogy 2019 júniusában Csíksomlyóra látogat, különböző diskurzusokat eredményezett a magyar nyilvánosságban. Ennek szeretnénk az alábbi írásban utánajárni, s ugyanakkor szembesítjük is ezeket a publicisztikákat, híreket az általunk ismert tényekkel.

A magyar és a székely nép két kultúra határán fekszik, s ez különösen jól kimutatható a vallásszociológiai megközelítés segítségével. A határvidék léte nagyobb jelentőségű a pusztán magyar szempontú érdekeknél. (Mindezek idehaza kevésbé közismertek, amiként az is, hogy Szent Istvánt 2000-ben az ortodoxia is szentjeként fogadta el⁵¹³.) Ferenc pápa látogatása az ortodoxia és a kereszténység, azaz a Nyugat és a Kelet további közeledését, a globalizáció egy pozitív hatását jelzi. Minket azonban elemzésünkben - nem véletlen - a magyar vonatkozások érdekelnek, ebből is főleg a magyarországi médiarecepciók. Az érdekesség kedvéért kitérünk még fórumozós bejegyzésekre is.

Az esemény bejelentése ugyan jobb és baloldali politikai médiumokat épp úgy, mint a vallásosokat széles körben megmozgatta, de hírháttér, magyarázat, s pláne elemzés mediakutatásunk első időszaka alatt még nem jelent meg. (Az első kutatási szakaszt 2019. január 10-14-ig, a hír bejelentése utáni negyedik nap interneten elérhető írásainak átvizsgálásával zártuk, a másodikat pedig január 14-20-ig vizsgáltuk. Ez után elapadtak a hírek és elemzések, ha csak az üzleti jellegű és turisztikai célú információkat nem számítjuk.)

A hírbejelentés utáni napok egyik végletes reakcióját a szélsőjobb adta, azon belül is az egyik reprezentáns csatornájuk fórumozói. Az alfahír kommentelői képviselték ezt a szélsőséges pólust, kik szerint a pápa annyira vállalhatatlan, hogy az utókor meg fogja fosztani trónjától. E vélemények szerint a pápa a szabadkőművesség szekértolója, egy titkos hálózat tagja. Ha nem is mindenkinél jelenik meg e táborból az összeesküvés-elmélet, abban elég nagy az egyetértés, hogy a pápa jelenléte megbecsteleníti a csíksomlyói búcsú hagyományát, és nagyon jól teszi, hogy legalább néhány nappal előbb érkezik. A szent búcsút (sic) legalább „nem mocskolja be” jelenlétével. Egy idézet még innen, hogy e diskurzus lényegét bemutassuk: a pápa „a sátán bérence, nem kellene odaengedni a hívők közé”. Jelzők, mellyel illették még: keresztényellenes, liberális, kigyó, sátán.

Fontos megjegyezni, hogy az alfahír által közölt írás objektivitása és fórumozóinak szélsőséges álláspontja közt nem található semmilyen kapcsolat. A portálon megjelenő első hír nem orientál véleményt. Még olyan fontos információkat is tartalmaz, hogy az ortodoxok beleegyezése is kellett a látogatás bejelentéséhez. Ebben az alfahír előrébb is járt más portáloknál, a múltból szóló elemzésben azonban maga is szűkszavúbb volt, csak annyit említett, hogy járt már pápa Romániában 20 évvel ezelőtt, de akkor nem látogatta meg a magyar közösséget. Ennek

⁵¹¹ Egyetemi adjunktus a Nemzeti Közszerzési és Közigazgatási Karán, oktató a Közszerzési és Közigazgatási Intézetben.

⁵¹² A cikk internetes megjelenése Zsolt P. Nagy események előtti diskurzusok 2019.02.27. Múltanyosság Politikaelmzési Központ <http://meltanyosság.hu/node/5508> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵¹³ Igaz Élet Istenben Közszerzés Alapítvány <http://www.tlig.org/hu/magyar.html> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

okairól azonban nem esik szó. Előre vetítve elemzésünk végső következtetését, általában problémaként tekinthetünk a magyar médiára a háttérmagyarázatok gyengesége miatt. Pedig a bejelentést követő hírtérték miatt lett volna érdeklődés az esemény hátterére is.

Az Origo beszámolójában az került központba, hogy Ferenc pápa három napot fog Romániában tartózkodni. Az MTI híreit átvéve a helyszínek is megjelölésre kerültek, így Balázsfalva is. De nincs elmagyarázva, hogy ez görögkatolikus központ, azaz a román nemzetiségű, a szocializmus időszakában betiltott szervezet központja, a román nemzetté válás szakrális helye. Nem magyarázza, hogy a bukaresti látogatás pedig az állam felé tett gesztus, melynek II. János Pál is megfelelt, s ezek után azon sem csodálkozhatunk, hogy Jászvásár felkeresése bár említésre került, de értelmezés ehhez sincs. Pedig ez a katolikusság, és így a Nyugat legkeletibb területe, ámbár tudható volna az is – s a pápa bizonytalannal tudja is –, hogy a csángókat az állam románként tartja számon, nyelvi asszimilációjuk e városban teljes is.

Olyan lapok, mint a 444, vagy a hvg.hu sem tudott még a bejelentés napjait követően mit kezdeni a hírrrel, száraz tényként közölte azt olvasóival. A Népszava összeszedte az elérhető információkat⁵¹⁴, innen olvasói megtudhatták, hogy a ferencesek és a gyulafehérvári érsek, Jakubinyi György gondolkodnak azon, hogy a búcsút előrébb hozhatnák-e, s hogy a pápa nyílt téren történő miséjét összekombinálják-e a búcsúval. A hirado.hu tesz említést⁵¹⁵ arról, hogy az erdélyi magyarok nehezményezték, hogy II. János Pál Bukarestben járván az erdélyi magyarokat nem kereste fel. Hírt adtak arról is, hogy a búcsút és a pápalátogatást nem fogják összekombinálni. Itt is jó lett volna elmagyarázni, mi is volt a nehezményezés indoka, mert nem mindenki tudja, hogy Bukarest új és kis létszámú katolikus hívővel bír, míg Gyulafehérvár ezeréves, s a magyarság kérése itt az volna, hogy az egyházi közigazgatás nagyobb része ide, és ne a bukaresti érsekséghez tartozzék.

Számtalan katolikus portál és rádióadó is van Magyarországon, de sokkal többet tőlük sem tudunk meg, esetleg annyit, hogy lesz logó a látogatáshoz, melyben Szűz Mária palástja alatt ott van a népe. A logót a mariaradio.hu már terjesztette is. Vallásos várakozással tekintenek az eseményre.



⁵¹⁴ https://nepszava.hu/3021369_csiksomlyora-is-ellatogat-ferenc-papa (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵¹⁵ <https://www.hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2019/01/11/csiksomlyot-is-felkeresi-ferenc-papa-majus-vegi-romaniai-latogatasan> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

A médiumok még csak nem is hangsúlyozzák az esemény jelentőségét. Egy kivétel található, mely a mandineren jelent meg⁵¹⁶, s amely igazi háttérrel szolgál, ám itt a szerző a csángókra fókuszál, s ez valószínűleg félre is vezeti az olvasót. Azt hangsúlyozza, hogy a csángók hiába kérik magyar nyelvű miséiket, ezt nem kapják meg. Voltaképp ez igen kétséges állítás, hisz a csángók már Sztálin magyar iskoláit sem nézték jó szemmel, mert azokban a kommunizmus terjesztését látták, hitüket pedig a templomokban régóta román imákkal élik meg. A csángók elsősorban katolikusok és csak másodsorban magyarok, így inkább ez a szerzőnek lehet szívügye, noha ezen a téren igazi csemegéket hoz be, de a pápa – és ezt a szerző is sejti - aligha fog ebbe a kérdésbe belebonyolódni. Tehát, ahol végre az esemény jelentőségét emeli ki egy publicista, ott sem biztos, hogy kellőképp komplex irányba megy.

A cikkek az első néhány napban nem térnek ki alapvető ismeretek terjesztésére sem. A romániai világ persze kellőképp bonyolult; vallások versengenek, s ezek mögött állami pénzek találhatók: magyarországi pénzek erdélyi katolikus és protestáns templomok felújítására, és román pénzek ortodox templomok erdélyi telepítésére. Nemzeti, etnikai szimbólumok, identitások, nacionalizmusok, kultúrák vetélkednek. Azt nem mondanánk, hogy tűzfészek, de önmagában már az is, hogy a román állam a meghívó, hogy a pápa elmehet a Kárpátokon túlra (II. János Pálnak ezt az ortodoxok nem engedték!), számos értelmezési lehetőséget felvethetne.

Említettük, hogy keveselljük a média témával kapcsolatos háttérelmzéseit. Olyasmire is gondolunk, mint az esemény biztonságpolitikai kihívásai, aktuálpolitikai kérdései, a múlt újraértelmezései, például az ötvenes évek vallásüldözési mártírjainak elismertetése stb. Magyar részről a múlt hősiességének megismerési lehetőségeire is mód nyílhatna. Márton Áronnak, Erdély püspökének neve is megint fókuszba kerülhetne, ami fontos lenne a II. világháború előtti morális kiállás, a hidegháborús és a szocializmus alatti autonómia-megtartás méltánylása szempontjából, mely ugyanakkor egyedülálló magyar teljesítmény is. Végre volna nekünk, magyaroknak egy nem vesztes hősről, már ha mi magunk is többet tudnánk róla és erről a korszakról.

A tudatlanság oszlatása – melyet a közölt cikkek csak szerényen teljesítenek - történészek, kutatók feladata is volna, s igazából a kormánykommunikációra hárulna. De ki volna a megfelelő ember? Ebben a kérdésben nyilván néhány név, mely egyébiránt a kormánynak kedves, azonnal kiesik. Például Bayer Zsolt már írt olyan⁵¹⁷ publicisztikát, s beszélt úgy⁵¹⁸ Ferenc pápáról, melyben nem csak tiszteletlen volt, de tévedett is, s téves állításai miatt ugyan elnézést kért, de ettől még ... ?. Rajta keresztül mégiscsak kirajzolódik egy törésvonal: a pápa azzal, hogy a menekültekben nem csak veszélyes migránsokat lát, szembekerül a magyar kormány hivatalos, és publicistái által támogatott kommunikációjával. Súlyosabb csapda ez, mint egy kis félreértés, mert a pápa épp az ellenségekéket ítéli el, vagyis pont a magyar kormány politikáját. Ferenc pápa a migránsokat megbélyegzőket legutóbbi panamai útja során is elítélte⁵¹⁹.

⁵¹⁶https://mandiner.hu/cikk/20190111_szilvay_gergely_ferenc_papa_csiksomlyon_vegre_felfigyel_romaniai_magyar_hiveire_a_vatikan (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵¹⁷http://magyarhirlap.hu/cikk/57370/Lama_es_papa?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201606 (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=yYAs1qfflYc> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵¹⁹ <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/107335-ferenc-papa-kifakadt-azokra-akik-megbelyegzik-a-migransokat> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

Csiksomlyó, a búcsú és a pápalátogatás kognitív egyensúlytalanságot teremt, mert a búcsú immár több, mint a vallásos magyarok hitmegélése. A legmegfelelőbb kifejezés a csiksomlyói búcsú jelentőségére, hogy „divat”. Az évről-évre növekvő tömeg posztmodern világunkat fémjelzi. Jönnek ide turisták a látványosság iránti érdeklődésből, jönnek nemzeti identitás megélése végett, jönnek hazalátogató székelők, és jönnek magyar konzervatív értelmiségiek akár politikai haszonszerzési célból. Fideszes és kereszténydemokrata képviselők, Fidelitasos feltörekvő fiatalok, s revizionizmust követelő Gój Motorosok épp úgy, mint a csángók, akik mindig is jöttek a búcsúra. A házigazda ferenceseknek itt kell rendet tartaniuk, miközben nyilván évről-évre tartanak román provokációktól is. S most még Ferenc pápa is itt lesz.

Valóban nagy eredmény volna, ha a búcsú és a pápalátogatás egybecsúszna – bár mint tudjuk, ez nem fog megtörténni -, mert az egyfajta magyar-magyar megbékélést hozhatna. De az elcsúsztatott esemény is kikényszeríthet konszolidációt. Ha ugyanis a pápa támogatja a székelységet, támogatja a menekültekkel való emberséges bánásmódot, a kormány viszont minden menekültben terroristaveszélyt lát, akkor ebben a heideri szociálpszichológiai háromszögben a kormány vagy a pápát kénytelen a negatív oldalra tenni, de akkor a székelőknek is ártania kell, vagy a pápa tanítását fogadják el, s ebben az esetben módosítani kénytelen korábbi politikai kommunikációs stratégiáján. A látogatásnak tehát az egyensúlyelméletek alapján kognitív disszonanciát, s aztán belpolitikai konszolidációs következményeket jósolhatunk.

Jelen pillanatban ugyanis a liberálisok kedvence Ferenc pápa, mert megértő módon szól a menekültkérdésről, és a Bayer féle kommunikációból⁵²⁰, mely szerint Ferenc pápa „kretén, argentin libsi, genderben hívó marha” kell a kormánynak kihátrálnia. Természetesen kormányzati szinten sose hangzottak el sértő szavak, de köztudott, hogy kormányzati szócsőként funkcionálnak Magyarországon bizonyos médiumok. Ám épp az ilyen példákban látszik, hogy ez a szócső egészen másfajta, mint a szocializmusé volt. A szocializmusban sorok közti írásra vetemedtek bátor újságírók. Ma nem kell bátorság az ellenvélemények megírásához – amennyiben valaki ellenzéki médiumban dolgozik -, viszont a kormány érdekeltségébe tartozóknál a direktben kiszólást figyelhetjük meg, s míg a szocializmusban ez is kontroll alatt állt, ma nem lévén fölülte cenzúra gyakran túl is lícitálják a „hivatalos” politikailag ajánlott álláspontot. A kormányzat ilyenkor csapdában van, mert az érdekében durvulokat, például a hírhamisítók kénytelen jutalmazni.

Sajátos jellemzője a hibrid rendszerek nyilvánosságának a kiszólás a táborból, az ügyetlenül megkonstruált torzítások, a *fake news* gyártás. S itt nem a hamis hírek újdonságán, hanem az ügyetlenségen és a propaganda szétesettebb voltán van a hangsúly, amit egy diktatúra nyilván jobban kezel. Ferenc pápáról szóló írások mind mutatják a fenti jellemzőket. Megmásítani, átértelmezni a szavait, hogy ellenséggként lehessen tekinteni rá mind részei a hazai médiának. Épp ezért vet fel kérdéseket, mikor látogatása egyetemes magyar érdekeket szolgál.

2019. január második felében további hírek láttak napvilágot a készülő eseményről. Elemzésünk második szakaszában már a 444 is ráharapott a közösségi médiában lévő Ferenc pápa gyűlöletre, s mutatott olyan fideszes facebook-os portált, ahol Sorospápanak nevezik⁵²¹.

⁵²⁰ <https://24.hu/belfold/2017/07/15/bayer-lemarhazta-ferenc-papat-a-magyar-katolikus-egyhaz-hallgat/> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵²¹ <https://444.hu/2019/01/20/maga-a-satan-erkezik-csiksomlyora-ferenc-papa-szemelyeben-a-teljesen-beporgott-fidesz-hivok-szerint> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

Eddigre volt idő az elemzőbb cikkek elkészítésére is, az esemény ferences szervezőinek újabb elképzelései is kikristályosodtak, de a hírtérték is csökkent, hiszen a rendkívüli bejelentés már ismert volt a nagyközönség számára. A legkiugróbb hír Bőjte Csaba erdélyi ferences bejelentése volt, mely szerint együtt fog imádkozni Ferenc pápával Csíksomlyón. Kommentárjából kiderült, hogy valamiféle tartozást törleszt ezzel a Vatikán, hiszen azt mondja: „mindig is hűek voltunk Rómához, a katolikus egyházhoz, s most ebből kapunk vissza kicsit.” E mondatát a hvg.hu is idézi⁵²², s természetesen azt is, hogy szerinte az egyház szíve ott van, ahol a pápa. Nekünk azonban a „valami kicsit visszakapunk”-nál kell időznünk. Ez ugyanis azt jelenti, hogy a pápa törleszt. Nem annyit, amennyit kéne neki, tehát a mérleg még így sem lesz kiegyenlítve. Hogy mi a székeleyek és az erdélyi katolikus magyarság problémája a pápával, változatlanul nem vizsgálja egy lap sem, noha minden nyilatkozat és készülődés mögött érezhető egy kis tüske. S a tüske nem Róma jelenlegi menekültpolitikája – mint a magyarországi vitában –, hanem épp a kisebbség, a magyar kisebbség magára hagyása a Vatikán ortodox és görög katolikus politikai érdekeltségei miatt. (Bár mint említettük, épp ez nincs kimondva sehol, annyi azonban bizonyos, hogy itt kettéválik két diskurzus. Az egyik aktuál- és menekültpolitikai, a másik Róma és Erdély történelmi viszonya.) De tüskéként sejtethetjük a jelenlegi egyházterületi felosztást is, ami geopolitikailag abszurd, illetve épp csak politikailag érthető, de ebbe sem feltétlen fognak belemenni a magyarok, pedig a pápa jelenléte nem akármilyen tárgyalási lehetőség volna. Egyszerűen csak egy demográfiai térképet és egy egyházmegye-térképet kéne megmutatni neki, melyből világosan látszana, hogy az egyházi területi felosztás köszönő viszonyban sincs a katolikus hívek elhelyezkedésével. II. János Pál „megoldása” volt ez, de aligha tartható, mint általában a kompromisszumok, melyeknek el kell jutniuk a konszenzusig. Vajon ez a szög mikor fog kibújni a zsákból? Lesz-e egyáltalán média, amely ennek elemzését magára vállalja?

A ferences házigazdák, mint láthatjuk Bőjte Csaba megnyilvánulásában, nem pusztán a tisztelet hangján szólnak az esemény előkészítése során. (Az egyház vezetőin kívül ez a rend volt az, amely az egyik legtöbb áldozatot hozta az 50-es években. Felosztatni se hagyta magát.) Megint csak felmerülhet a magyar olvasóban, hogy mi a magyarázata annak, hogy egy olyan tekintélyelvű rendszerben, mint a katolikus egyház, honnan ez az alulról jövő sértettség? Nem ezt várnánk, s nem is ezt tapasztaltuk, mondjuk II. János Pál magyarországi látogatásakor.

Bőjte Csaba bejelentésében már nem kérdés a búcsú és a pápalátogatás szétválasztása, noha egy hét elteltét valószínűleg a látogatók úgy fogják megoldani, hogy ha tehetik, végig a helyszínen tartózkodnak majd. Ekkora tömeg tartósabb jelenlétének megoldása bizonyára újabb feladatokat ró Csíksomlyóra. Az eltérés oka nincs elmagyarázva, még kérdés szintjén is ritkán találkozunk a probléma felvetésével, noha sejtethető, hogy épp a pápa ambivalens megítélésének a kezelése az oka ennek. Aki nem szereti a pápát, aki divatból jár a csíksomlyói búcsúra, az jöjjön azután, hogy a pápa már elment. Aki hite miatt szeretne közel kerülni a „Szentatyához”, az pedig jöjjön hamarabb. Persze ez csak egy lehetséges magyarázat. De mivel erről nincsenek kérdések, Bőjte Csaba válaszával arra tudja irányítani a figyelmet, hogy a pápalátogatás épp gyereknapra esik, ami neki különösen szerencsés. (Ismerve rendkívüli gyermekmentő alapítványának működését, ez

⁵²² https://hvg.hu/élet/20190117_Bojte_Csabaval_fog_imadkozni_Ferenc_papa_Csiksomlyon (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

hitelesen hangzik, mégis a ferencesek döntése, hogy ne egy időpontban legyen a búcsú és a pápalátogatás, alighanem más motivációból eredeztethető.)

A kritikus és független HVG híradása semmiben sem különbözik a kormányközeli Origótól, s ami kicsit megdöbbenő, hogy mindketten a Borstól veszik át az információt, mely portál mégiscsak egy bulvárlap, ennek ellenére a Bors több háttéranyagot ír le, és ilyen értelemben színvonalasabb is. Főként ismételve, hogy 1991-ben II. János Pál merre járt, de új információként is, hogy a jelenlegi erdélyi helyszíneket a pápa választotta ki.

A legtöbb eseményre vonatkozó információt az olvasó mégiscsak egy katolikus hírportáltól⁵²³ várhatja el, bár itt politológiai, szociológiai elemző kérdések megírására nem számíthat. S valóban, a cikk az esemény részletei iránt érdeklődőkhöz kíván szólni. Az egyik interjú mégis több mint pusztán annak leírása, hogy a pápamobil mikor merre fog járni, hogy lesz a fordítás, mikor fogják az ebédet a pápának felszolgálni. Felveti a rengeteg ember elhelyezésének problémáját, azt, hogy ezúttal meghívókat is kell küldeni magas rangú egyházi és nem egyházi személyeknek. Nincs válasz arra a felvetésre, hogy a pápa miért a búcsú előtt egy héttel érkezik, de legalább a kérdés a portál egyik interjújában elhangzik. A búcsút, azaz a katolikusok számára fontos bűnöktől való megszabadulást mindkét eseményen, a pápalátogatáson és a hagyományos csíksomlyói búcsún is el lehet érni, és persze nem csak hívők lesznek jelen; ezzel mindenki tisztában van. Az is természetes, hogy nem kell mindenkinek szeretni Ferenc pápát, de – s itt lényeges a párhuzam, mely az interjúban elhangzik – Jézust sem szeretette mindenki. Végezetül azt is megtudhatja az olvasó, hogy még sosem volt Erdélyben pápa, és lehet a következő ezer évben sem lesz, tehát az eseményt ennek megfelelően kell értékelni.

A Magyar Kurír katolikus hírportál 5 korábbi cikket is ajánl saját oldaláról, ezek mindegyike elismerő várakozással szól, s Ferenc pápával szemben nem fogalmaz meg kritikát. (Az Új Emberben se találtunk ilyet, bár mintha kevesebb teret szentelt volna eddig az eseménynek.) A látogatás ténye maga alakítja egységessé a különböző véleményen lévőket, s miképp Magyar Kurír egy interjújából megtudjuk⁵²⁴, II. János Pál pápa bukaresti látogatása is nagyon pozitív hatású volt, ortodoxok ellenségességét fordította meg, s tette lehetővé magyar intézmények létrehozását. Ezúttal várhatóan Ferenc pápa pedig magyar integrációs érdekeket is szolgál majd.

⁵²³ <https://www.magyarurir.hu/hirek/poty-ferenc-gyulafehervari-helynok-ferenc-papa-csiksomlyoi-latogatasanak-reszleteirol> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

⁵²⁴ <https://www.magyarurir.hu/kulhoni/oseink-hiteben-erosit-meg-ferenc-papa-jakubinyi-gyorgy-ersek-papalatogatasrol> (Utolsó elérés: 2019.03.01.)

Fülszöveg

Tózsza István (1954) geográfus, környezetvédelmi szakember, térinformatikus. Intézetvezető, egyetemi tanár a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Közszerkezési és Közigazgatástani Intézetében. 2011-ben Apáczai Csere János díjjal, 2012-ben a Magyar Érdemrend Tisztikeresztjével ismerte el tevékenységét a Magyar Állam.

Tózsza István, kollégánk, barátunk 65. életének elérése alkalmából köszöntőkkel és tanulmányokkal tisztelgünk. A tanulmányok tartalmilag szerteágazók, tekintettel arra, hogy a pályatársak az egyetem széles szakterületi palettájáról kívántak emléket hagyni. A formai azonosságon túl azonban közös szála fűzi az írásokat Professzor Úr iránti szeretetük és tiszteletük.

Az írásokkal köszöntik a szerzők a 65 éves Tózsza professzort, bízva abban, hogy még számos, hasonló tisztelgésben lehet részük.